Dansk Økonomi • Forår 2015

Danish Economy • Spring 2015 • English Summary

Konjunkturvurdering

Offentlige finanser

Bankunionen

Yderområder i Danmark

De Økonomiske Råd
Formandskabet

Dansk Økonomi, forår 2015

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Tlf.: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:
De Økonomiske Råds Sekretariat
Amaliegade 44
1256 København K
Tlf.: 33 44 58 00
E-mail: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk

Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Pris: 175 kr. inkl. moms
Oplag: 1.000
ISBN: 978-87-89027-81-4
ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på
De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	Resume		**1**
Kapitel I	**Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**		**17**
	I.1	Indledning	17
	I.2	Dansk økonomi	21
	I.3	Finansielle forhold	47
	I.4	International økonomi	61
	I.5	Aktuel økonomisk politik	89
Kapitel II	**Offentlige finanser**		**97**
	II.1	Indledning	97
	II.2	Offentlige finanser frem mod 2020	101
	II.3	Langsigtet fremskrivning og holdbarhed	126
	II.4	Udgiftslofter	145
	II.5	Forsigtighedsprincippet	159
	II.6	Sammenfatning og anbefalinger	169
Kapitel III	**Bankunionen**		**177**
	III.1	Indledning	177
	III.2	Principper for finansiel regulering og bankunioner	179
	III.3	Det fælles regelsæt	188
	III.4	Danmarks finansielle integration	199
	III.5	Bankunionen	202
	III.6	Danmark og bankunionen	210
	III.7	Sammenfatning og anbefaling	217
	Litteratur		229
Kapitel IV	**Yderområder i Danmark**		**231**
	IV.1	Indledning	231
	IV.2	Udviklingen i yderområderne	239
	IV.3	Regionale indkomstforskelle	260
	IV.4	Principielle aspekter ved tiltag rettet mod yderområder	273
	IV.5	Intergenerationel geografisk arv	284
	IV.6	Tiltag rettet mod yderområder	299
	IV.7	Sammenfatning	314
	Litteratur		323
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer		**329**
	English Summary		**383**

RESUME

Forårsrapporten fra Det Økonomiske Råds formandskab indeholder denne gang fire kapitler:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Offentlige finanser med holdbarhedsvurdering
- Bankunionen
- Yderområder i Danmark

Rapporten er udarbejdet af Det Økonomiske Råds formandskab til mødet i Det Økonomiske Råd den 26. maj 2015. Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I slutningen af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer optrykt. I forhold til diskussionsoplægget, som blev diskuteret på rådsmødet, er der kun foretaget korrekturrettelser og andre mindre justeringer af teksten.

Konjunkturvurdering

Fremgang i dansk økonomi

Væksten i dansk økonomi har været jævn, om end beskeden, det seneste halvandet år. BNP voksede i 2014 med 1,1 pct., hvilket er lidt over den strukturelle vækst. Fremgangen i produktionen har betydet, at beskæftigelsen er steget med mere end 30.000 personer siden midten af 2013.

Udsigt til højere vækst i de kommende år

Der er udsigt til, at fremgangen i dansk økonomi fortsætter i de kommende år. Fremgangen kan tilskrives en kombination af positive takter i udlandet og fremgang i den indenlandske efterspørgsel.

Fremgang i international økonomi …

Den internationale konjunktursituation er i bedring, og ikke mindst i USA har opsvinget bidt sig fast. Væksten på de danske eksportmarkeder er kommet godt i gang efter krisen, og der er udsigt til fortsat fremgang i blandt andet euroområdet. Væksten i euroområdet understøttes af den meget lempelige pengepolitik og de deraf følgende lave renter.

… og vækst i privat forbrug og investeringer

Fremgangen i den indenlandske efterspørgsel forventes primært drevet af vækst i det private forbrug og de private investeringer. Derimod er der udsigt til, at den planlagte

finanspolitik vil give et negativt vækstbidrag på omkring ¼ pct.point i både 2015 og 2016.

Forventet vækst i 2015 på 2 pct. og 2¼ pct. i 2016

Samlet set ventes en vækst i BNP på knap 2 pct. i år og omkring 2¼ pct. i 2016. Væksten vurderes at være kraftig nok til, at output gap reduceres med næsten 2 pct.point fra 2014 til 2016, jf. tabel A.

Beskæftigelses-fremgang på 200.000 personer frem mod 2020

Fremgangen ventes at tage til i styrke de kommende år, og der er udsigt til, at væksten frem imod 2020 vil være højere end den underliggende strukturelle vækst. Den høje vækst vurderes at give anledning til en fremgang i beskæftigelsen på godt 200.000 personer fra 2014 til 2020. Af denne fremgang kan omkring 100.000 tilskrives den forventede konjunkturnormalisering. Den resterende del af beskæftigelsesfremgangen skal tilskrives en stigning i den strukturelle beskæftigelse, primært som følge af tilbagetrækningsreformen.

Tabel A Hovedtal i prognosen

	2014	2015	2016	2020[a)]
BNP (realvækst i pct.)	1,1	1,9	2,3	2,8
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	1,9	2,5	2,9	3,6
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-4,4	-3,5	-2,5	0,0
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	-101	-90	-71	0
Inflation (pct.)	0,7	0,6	2,0	2,3
Timeløn (pct.)	1,3	1,8	2,5	2,9
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,2	-2,1	-3,0	0,5
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,0	2,2	2,5	2,6

a) "2020-søjlen" viser den gennemsnitlige vækst fra 2016 til 2020 for de fleste rækker, dog vises niveauet i 2020 for output gap og beskæftigelsesgap samt for offentlig saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Aktuel økonomisk politik

Planlagt stramning er velbegrundet

Den planlagte finanspolitik vurderes at trække omkring ¼ pct.point ud af væksten såvel i år som næste år. Den planlagte opstramning af finanspolitikken vurderes at være velbegrundet både ud fra en stabiliseringspolitisk vinkel og ud fra hensynet til de underskudsgrænser, der gælder for dansk finanspolitik.

Uden stramning ville de offentlige finanser overskride grænserne

Med udsigt til en gradvis konjunkturnormalisering er det hensigtsmæssigt at påbegynde en opstramning af finanspolitikken. Samtidig er der udsigt til et underskud på den offentlige saldo i 2016 på omkring 3 pct. af BNP, og den strukturelle saldo, baseret på budgetlovens metode, vurderes at udvise et underskud på omkring ¼ pct. af BNP i både 2015 og 2016. Beregninger viser, at såvel den faktiske saldo som den strukturelle saldo formentlig ville overskride grænserne på 3 pct. henholdsvis ½ pct. af BNP, hvis der ikke foretages en opstramning af finanspolitikken i 2015 og 2016.

Vurdering af opstramning er robust

Vurderingen af finanspolitikken er robust overfor ændrede forudsætninger i form af langsommere eller hurtigere konjunkturtilpasning. Hvis genopretningen kommer hurtigere, vil det kunne skabe unødigt pres på arbejdsmarkedet, hvis finanspolitikken lempes i forhold til det planlagte. Risikoen for en langsommere fremgang end ventet er dog til stede, og derfor bør de planlagte finanspolitiske stramninger ikke fremrykkes, da det vil kunne risikere at bremse opsvinget.

Skattestop bidrager til ustabilitet på boligmarkedet

Renterne er de seneste år faldet markant og befinder sig aktuelt på et historisk set særdeles lavt niveau. Kombinationen af de ekstraordinært lave renter, olieprisfaldet og svækkelsen af den effektive kronekurs kan ifølge Det Systemiske Risikoråd indebære opbygning af systemiske finansielle risici. Hvis sådanne ubalancer viser sig, kan det blive nødvendigt med indgreb for at stabilisere den makroøkonomiske udvikling. Stabiliseringen ville imidlertid kunne opnås mere hensigtsmæssigt, hvis økonomiens såkaldte automatiske stabilisatorer havde en passende styrke. Det er dermed særligt uheldigt, at skattestoppets nominalprincip forhindrer

ejendomsværdiskatten i at bidrage til at stabilisere udsvingene i boligpriser og økonomien generelt.

Anbefaling: Ophæv nominalprincippet for ejendomsværdiskatten

En konkret model for ophævelse af nominalprincippet blev foreslået i *Dansk Økonomi, efterår 2011*. Implementeringen kan ske ved, at man fra 2016 eller 2017 løfter ejendomsværdiskatten til 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, hvilket svarer til de regler, der var gældende frem til 2001. Det vil umiddelbart forøge boligejernes skattebetaling med omtrent 50 pct. i gennemsnit.

Forslag: En simpel model med mange fordele

For at sikre en gradvis indfasning og undgå et markant prisfald på kort sigt kan der indføres en skatterabat, som for hver enkelt ejerbolig modsvarer stigningen i ejendomsværdiskatten. Skatterabatten kan fastholdes nominelt i en periode og efterfølgende aftrappes over en årrække.

Øjeblikkelig stabilisering, trods gradvis indfasning

Med en sådan implementering vil den effektive ejendomsværdiskattesats af både prisstigninger og prisfald øjeblikkeligt være på 1 pct. Derved opnås det fulde bidrag til at stabilisere boligpriser og konjunkturer med det samme på trods af, at den nye model indfases gradvist.

Anbefaling: Indfør grænse for variabelt forrentede lån

Der er udsigt til væsentlige rentestigninger, som vil forårsage et nedadgående pres på boligpriserne – eventuelt i et omfang, som vil efterlade mange boligejere teknisk insolvente. I *Dansk Økonomi, efterår 2014* blev der fremsat et forslag om at indføre en øvre grænse for, hvor stor en andel af en boligs værdi der kan belånes med variabelt forrentede lån. En sådan grænse vil yderligere kunne bidrage til at mindske den makroøkonomiske ustabilitet, der kan følge af en kraftig rentestigning.

Offentlige finanser frem mod 2020

Målsætninger vurderes overholdt

Formandskabet vurderer, at den aftalte og planlagte økonomiske politik lever op til de finanspolitiske målsætninger. På visse punkter går finanspolitikken dog lige til grænsen.

Strukturel saldo overholder grænsen

Et af de vigtigste pejlemærker i finanspolitikken er den strukturelle saldo. Formandskabet vurderer, at der er udsigt til et strukturelt underskud (beregnet efter budgetlovens

metode) i både 2015 og 2016, der ligger omkring ¼ pct. af BNP, altså på den rigtige side af budgetlovens grænse på ½ pct. Også i de følgende år frem imod 2020 er der udsigt til en strukturel saldo, der overholder budgetlovens underskudsgrænse.

2020-mål om balance nås sandsynligvis

Det er regeringens mål, at der skal være balance eller overskud på de offentlige finanser i 2020. Formandskabet vurderer, at dette mål vil blive overholdt, idet den præsenterede fremskrivning af dansk økonomi peger på et overskud på ½ pct. af BNP i 2020.

Faktisk saldo: Måske problem i 2016

Der er udsigt til et underskud på den faktiske saldo på 3 pct. af BNP i 2016. Der skal dermed ikke store ændringer i forudsætningerne til, før underskuddet overskrider EU's underskudsgrænse på netop 3 pct. af BNP. Flere forhold taler dog for, at Danmark ikke kommer i EU's procedure for uforholdsmæssigt stort underskud, selv i det tilfælde hvor underskuddet overstiger underskudsgrænsen. For det første vurderes det, at underskuddet allerede i 2017 ventes at være bragt på afstand af 3 pct.-grænsen. For det andet lever den underliggende stilling på de offentlige finanser op til alle relevante grænser, ligesom den planlagte politik vil føre til yderligere forbedringer af saldoen.

Udgiftslofter: OK, men udgifter kan ikke gå helt til loft

De forventede offentlige udgifter vurderes at ligge på eller under de vedtagne udgiftslofter i 2015-18. Det bemærkes dog, at underskuddet på den strukturelle saldo vil nærme sig og måske overskride budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP, hvis lofterne udnyttes fuldt ud.

Finanspolitisk holdbarhed

Finanspolitikken vurderes at være holdbar

På lang sigt er det centrale styrepunkt at sikre den finanspolitiske holdbarhed. Den langsigtede fremskrivning af dansk økonomi præsenteret i rapporten viser, at finanspolitikken er godt og vel holdbar med en holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP. Det er en forbedring i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014*. I betragtning af de store usikkerheder, der er forbundet med beregninger af denne type, bør man dog ikke overfortolke udsving fra gang til gang.

Hængekøje i saldoen – dog mindre end vurderet sidste år

I årtierne efter 2020 forventes der at ske en midlertidig, men længerevarende forværring af saldoen. Saldoen vil ifølge den præsenterede fremskrivning i en årrække fra omkring 2030 overskride budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. På længere sigt er der imidlertid udsigt til, at saldoen igen forbedres, og saldoen har dermed et karakteristisk hængekøje-udseende. Hængekøjen vurderes dog nu at være noget mindre end tidligere vurderet. Det skyldes, at det strukturelle niveau for arbejdsstyrke, ledighed mv. nu vurderes mere positivt.

Hængekøjen mere et formelt end et reelt økonomisk problem

Overskridelsen af budgetlovens underskudsgrænse i en årrække vurderes i højere grad at være et formelt end et reelt økonomisk problem. Finanspolitikken vurderes at være holdbar på lang sigt, og den offentlige gæld har i hele forløbet et moderat niveau. Givet disse forudsætninger er det ikke noget godt mål i sig selv for den økonomiske politik at forsøge at holde saldoen tæt på balance, når de ydre omstændigheder ændrer sig.

Udskudt pensionsskat bør modregnes

Det ville derfor være en fordel for Danmark, hvis EU's underskudsgrænser blev mere fleksible. Eksempelvis ved at ændre regelsættet sådan, at det i større omfang tager højde for hvert enkelt lands reelle finanspolitiske stilling. Danmark har en særlig position i kraft af den betydelige udskudte skat, der ligger i pensionsformuerne. Hvis den udskudte pensionsskat, der reelt er et meget væsentligt aktiv for den danske stat, også officielt blev modregnet i den opgjorte ØMU-gæld, og afkastet heraf i saldoen, ville det danske hængekøjeproblem være forsvundet.

Straksbeskatning af ratepensioner kan være at foretrække frem for besparelser og skattestigninger

Er det ikke muligt at få ændret EU's regler for budgetunderskud, og har Danmark om et årti fortsat behov for at forbedre saldoen mærkbart alene af hensyn til disse regler, virker en omlægning af ratepensionsskatten fra udbetalings- til indbetalingstidspunktet i netop denne sammenhæng som et attraktivt alternativ til væsentlige realøkonomiske besparelser eller skattestigninger. De sidstnævnte vil påvirke samfundsøkonomien betydeligt mere, uden at være nødvendige af hensyn til finanspolitikkens holdbarhed. Det kan være fornuftigt af andre grunde at ændre offentlige indtægter og udgifter, men hensynet til

hængekøjen bør ikke være det bærende argument for sådanne reformer.

Beslutning kan vente – men agtpågivenhed vigtig

Der er dog stadig væsentlig usikkerhed om omfanget af hængekøjen, og forudsætningerne kan ændre sig af mange grunde i de kommende år – både i retning af en mere positiv udvikling og det modsatte. Det er vigtigt at være opmærksom på problemstillingen nu, men der er endnu en del år til, at en definitiv beslutning behøver at blive truffet.

Udgiftslofter, investeringer og forsigtighedsprincip

Udgiftslofter indeholder poster, der er svære at styre

Med udgiftslofterne fra 2014 er der ved lov fastsat en øvre grænse for en række udgifter. Nogle offentlige udgifter er imidlertid holdt ude af lofterne, blandt andet fordi de er vanskelige at styre på den korte bane. Dette gælder eksempelvis de offentlige investeringer. Der er imidlertid også udgiftsposter, der er underlagt udgiftslofterne, som kan svinge mærkbart og uforudsigeligt fra år til år. Det drejer sig blandt andet om udgifter til asylmodtagere og nettoudgifter til EU.

Det taler for større reserver eller ændret afgrænsning af lofter

De store udsving taler for, at der indarbejdes større reserver under udgiftslofterne, så midlertidige udsving i særlige udgiftsposter ikke påvirker råderummet til de øvrige drifts- og serviceudgifter i de enkelte år. Alternativt kan afgrænsningen af udgiftslofterne ændres, så der i højere grad kommer et flerårigt perspektiv for de udgifter, som er vanskelige at styre på den korte bane.

Behov for bedre styr på de offentlige investeringer

Det eneste reelle holdepunkt i styringen af de samlede offentlig investeringer frem mod 2020 er den investeringsramme, der følger af regeringens mellemfristede fremskrivninger. I de senere år er niveauet og profilen for investeringerne adskillige gange blevet ændret, og niveauet er typisk blevet højere end planlagt. Der er behov for, at der skabes fuldstændig klarhed om investeringsprofilen og ændringerne heri. Der bør derfor udarbejdes og offentliggøres klare og gennemskuelige opgørelser over investeringsrammen, og der bør klart redegøres for, hvordan ændringer i forhold til den seneste mellemfristede fremskrivning er finansieret.

Behov for at klargøre forsigtigheds-princippet

Med budgetloven er der indført et såkaldt forsigtighedsprincip. Princippet skal understøtte, at al finansiering af højere udgifter eller lavere skatter er "konkret og besluttet". I praksis er det imidlertid ikke altid klart, hvad der menes med "konkret og besluttet", og der er derfor behov for en nærmere afklaring af, hvordan disse begreber skal håndteres.

Aftaler og love bør indeholde klar angivelse af konsekvenser for alle finans-politiske mål

For at understøtte overholdelsen af forsigtighedsprincippet bør der endvidere udarbejdes udtømmende effektvurderinger af alle større politiske aftaler og lovforslag. Effektvurderinger bør indeholde en angivelse af, hvordan de givne tiltag og den angivne finansiering påvirker alle relevante finanspolitiske mål. Ofte påvirker en konkret udgift eller finansieringselement ikke de forskellige mål på samme måde. Det betyder, at selv om en aftale kan opfattes som "fuldt finansieret", når der betragtes ét mål, så kan den godt være underfinansieret i forhold til andre mål. Som udgangspunkt er det derfor nødvendigt at opgøre de forventede konsekvenser af en aftale for alle relevante finanspolitiske mål, det vil sige ikke bare for den faktiske saldo, men også for den strukturelle saldo, for overholdelsen af udgiftslofterne og for den finanspolitiske holdbarhed.

Behov særligt stort når vi er tæt på grænserne

Sådanne klare vurderinger fremgår i dag ofte ikke af politiske aftaler. Fuld gennemsigtighed er særlig vigtig i disse år, hvor skønnene for den offentlige saldo er tæt på EU's grænse for den faktiske saldo og budgetlovens grænse for den strukturelle saldo.

Bankunion

Bankunion i euroområdet

EU har oprettet en bankunion for eurolandene. Den består af overnationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder og i et vist omfang fælles finansieringsordninger. Bankunionen er en overbygning på EU's nye fælles regler for den finansielle regulering ("Single Rule Book"), der gælder i alle EU-lande. Det er muligt for EU-landene udenfor euroområdet, herunder Danmark, at deltage i bankunionen ved at indgå en samarbejdsaftale herom.

Relevant at overveje dansk deltagelse

Danmark er tæt finansielt integreret med euroområdet, hvilket taler for, at der er gevinster ved at risikodele og foretage den finansielle regulering i et tættere samarbejde med disse lande. Fra en rent økonomisk betragtning er det derfor relevant at overveje dansk deltagelse.

Bankunionen indeholder et forsikrings-element

Den væsentligste fordel for Danmark består i bankunionens forsikringselement, der ligger i Den Fælles Afviklingsfond. Afviklingsfondens forsikringselement er umiddelbart begrænset, da der skal ske forudgående *bail-in* af ejere og kreditorer svarende til mindst 8 pct. af passiverne, før fondens midler kan anvendes. Men der kan opstå tilfælde, hvor tabene i et nødlidende dansk institut er så store, at midler fra fonden vil kunne bringes i spil. Det er i sådanne ekstraordinære tilfælde, at en forsikringsordning vil være værdifuld.

"Fælles bagstopper" skal sikre troværdighed

For at sikre konstruktionens troværdighed er der indgået en aftale om at oprette en såkaldt "fælles bagstopper", der kan stille garantier for eller yde lån til Afviklingsfonden. Dette er relevant, hvis Afviklingsfonden er ude af stand til at skaffe den fornødne kapital på markedsvilkår. Udformningen af bagstopperen kendes endnu ikke, ligesom det ikke vides med sikkerhed, om den vil kunne anvendes til andre formål end garantistillelse og långivning til Afviklingsfonden. Hvis bagstopperen alene skal stille garantier og yde lån til afviklingsfonden, vurderes risikoen ved dansk deltagelse at være begrænset.

Danske fordele …

Der er grundlæggende god logik ved dansk deltagelse i bankunionen. Det skyldes først og fremmest, at bankkriser kan antage en størrelse, der er vanskelig at håndtere for enkeltlande. Danmark har tillige en internationalt set stor banksektor og er nært finansielt integreret med eurolandene. Dette giver et stærkt argument for at indgå i en forsikringsordning med disse lande. Den fælles tilsyns- og afviklingspraksis bidrager desuden til skærpet konkurrence mellem banker i Danmark. Herudover vil en fælles praksis være et værn mod, at Danmark selvstændigt slækker på kvaliteten af tilsyns- og afviklingspraksis.

… og ulemper …

De væsentligste ulemper ved dansk deltagelse består i, at harmoniseringen af tilsyns- og afviklingspraksis kan give nye gnidninger med den danske realkreditmodel og umuliggøre opretholdelsen af gode danske tiltag som f.eks. tilsynsdiamanten for pengeinstitutter.

… og usikkerheder

De væsentligste usikkerhedselementer knytter sig til, hvorvidt den fælles afviklingsmekanisme vil fungere effektivt i praksis samt den præcise udformning af den kommende bagstopper.

Betydeligt forsikrings-element taler for dansk deltagelse

Der vurderes at være en væsentlig fordel for Danmark i at deltage i EU's bankunion. Denne vurdering er helt overvejende drevet af muligheden for at indgå i en forsikringsordning, der gør det muligt at dele risikoen ved større fremtidige bankkriser med andre lande. Der vurderes ikke at være ulemper i en tilsvarende størrelsesorden, men der er på særligt to områder usikkerheder, der bør skabes øget klarhed over, inden Danmark måtte vælge at deltage. Det drejer sig om mulighederne for at opretholde den særlige danske realkreditmodel samt den præcise udformning af den såkaldte "fælles bagstopper".

Økonomisk fordel ved dansk deltagelse i bankunionen

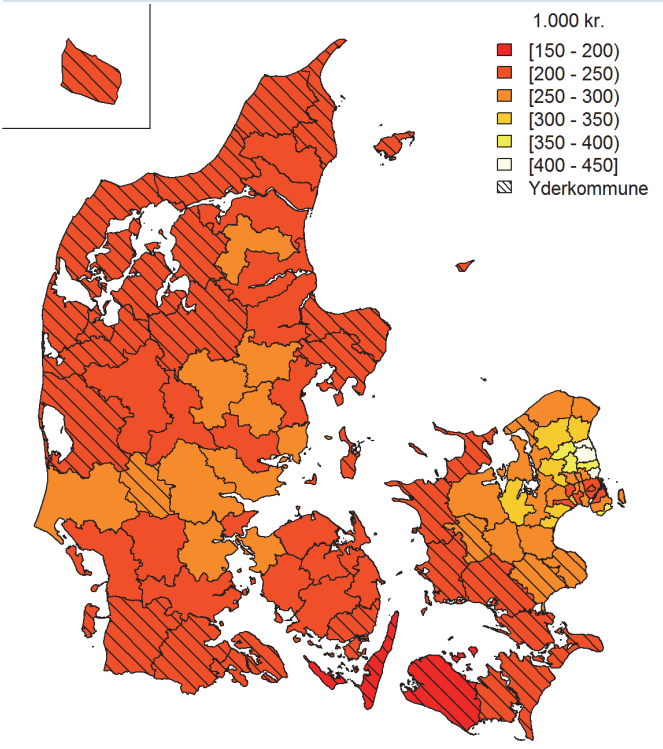
Hvis Danmark kan indgå en tiltrædelsesaftale, der sikrer den danske realkreditmodel, og samtidig får rimelig sikkerhed for, at bagstopperen alene får til opgave at yde lån til og stille garantier for afviklingsfonden, vurderes det, at der ud fra økonomiske hensyn vil være en dansk fordel ved at deltage i EU's bankunion.

Yderområder i Danmark

Problemer i mange yder-kommuner, men ikke noget simpelt billede

Erhvervsindkomsten er relativt lav i yderområderne, befolkningstallet er faldet de seneste år, og boligmarkedet er præget af lavere priser og flere tomme huse end i det øvrige Danmark. Som vist i figur A er der dog også afvigelser fra dette billede. Det er således ikke alle yderkommuner, der har lave indkomster – og lave indkomster findes også i nogle af de større bykommuner.

Figur A Erhvervsindkomst pr. beskæftiget, 2012



Anm.: "Yderkommuner" er kommuner, hvor "medianborgeren" har mere end 30 minutters transporttid til nærmeste by med over 45.000 indbyggere.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata fra Danmarks Statistik.

Lavere erhvervs-indkomster i yderkommuner

Den gennemsnitlige erhvervsindkomst pr. beskæftiget er 12-13 pct. lavere i yderområderne end i de større bykommuner (kommuner med en by med mere end 45.000 indbyggere). En del af denne forskel kan forklares ved forskelle i de beskæftigedes personlige karakteristika, herunder ikke mindst forskelle i uddannelsesniveauet, som generelt er lavere i yderkommunerne. Erhvervsindkomsterne er dog stadig 8-9 pct. lavere, når der tages højde for de beskæftigedes personlige karakteristika og erhvervsstrukturen. Denne forskel har været omtrent uændret over de seneste 20 år.

Relativ affolkning i årtier – og direkte tilbagegang de senere år

Indbyggertallet i de 35 kommuner, der udgør yderområderne, har igennem flere årtier været nogenlunde konstant på omkring 1½ mio. personer, men samtidig er det samlede folketal i Danmark steget. Den relative tilbagegang for yderområderne er de allerseneste år ændret til en absolut tilbagegang, idet befolkningstallet i yderkommunerne er faldet med 30.000 personer siden 2010. Det er især områder med lave erhvervsindkomster, som har oplevet et fald i befolkningstallet.

Boligpriserne er lave i yderområderne

Boligpriserne i yderområderne er generelt lavere end i det øvrige Danmark. I 2014 lå de gennemsnitlige boligpriser i yderområderne 60 pct. under niveauet i de større bykommuner. Til sammenligning var denne forskel i 1992 på 40 pct., så forskellen mellem yder- og bykommuner er steget. Samtidig er andelen af tomme boliger steget i yderområderne, og andelen er væsentligt højere end i resten af landet.

Unge fra yderområder har samme eller højere uddannelsesmobilitet …

Uddannelsesniveauet i yderkommunerne er generelt lavere end i resten af Danmark, og man kan frygte, at et begrænset udbud af uddannelser og lang transporttid til uddannelsesstederne kan bidrage til, at unge i yderkommunerne bliver ringere uddannet end unge, der er opvokset andre steder. En analyse i rapporten viser imidlertid, at børn fra yderområderne i gennemsnit klarer sig lidt bedre end børn fra bykommuner og lige så godt, som børn fra øvrige kommuner, når børnenes uddannelse sammenholdes med deres forældres. Ovenikøbet har børn af ufaglærte forældre en markant mindre sandsynlighed for også selv at blive ufaglærte, når de er vokset op i yderkommunerne, end hvis de har baggrund i de større byer.

… og indkomstmobilitet

Tyder på samme muligheder i voksenlivet

En tilsvarende analyse, der sammenligner børnene placering i indkomstfordelingen med deres forældres, viser også, at erhvervsindkomsten i voksenlivet hverken afhænger mere eller mindre af forældrenes erhvervsindkomst i yderområderne end i andre områder. Samlet tyder analyserne af indkomst- og uddannelsesmobilitet på, at børn, der er vokset op i yderområderne, har lige så gode muligheder i voksenlivet som børn, der er vokset op i andre dele af landet.

Argumenter for og imod at støtte yderområder

Argumenterne for eller imod at støtte yderområderne kan principielt deles op i hensyn til indkomstfordelingen og hensyn til effektiviteten i samfundet. I praksis kan disse begrundelser for geografisk betinget støtte være vanskelige at skelne fra hinanden.

Omfordeling af indkomst sker gennem skatter og overførsler

Indkomstfordelingen er væsentligt mere lige i Danmark end i andre lande. De primære redskaber til at omfordele fra personer med høj indkomst til personer med lav indkomst er skatter og overførsler. Umiddelbart er det vanskeligt at finde argumenter for en særlig geografisk dimension i omfordelingen af indkomster på personniveau.

Fordeling af offentligt service er også vigtig

Fordelingshensynet drejer sig imidlertid også om det offentlige serviceniveau. Som udgangspunkt bør niveauet for offentligt finansieret service, herunder eksempelvis adgang til uddannelse, sundhed og pleje, ud fra et lighedshensyn være nogenlunde ens på tværs af landet, når der er korrigeret for forskelle i de kommunale skatteniveauer. Et overordnet mål for serviceniveauet (korrigeret for forskelle i skatter) er det såkaldte skat-serviceforhold. Målt ved denne indikator er det offentlige serviceniveau pr. skattekrone lidt lavere i yderkommunerne end i resten af landet.

Uddannelse bør støttes – også i yderområderne

Støtte til yderområderne kan også være begrundet i andet end omfordeling. Der er en række positive sideeffekter forbundet med uddannelse, og der er derfor en række gode argumenter for at sikre adgang til et bredt uddannelsestilbud med rimelige transportmuligheder også i yderområderne. Der kan således både være et fordelings- og et effektivitetsargument for at sikre alle unge adgang til et bredt udvalg af uddannelser, uanset hvor i landet de er vokset op. Da opretholdelse af uddannelsesinstitutioner som udgangspunkt er dyrere i tyndt befolkede områder, kan dette begrunde støtte til yderområderne.

Er befolkede yderområder et offentligt gode?

Den politiske debat om yderområderne tyder på, at der helt generelt kan være et ønske om, at indbyggertallet i yderområderne ikke bør falde yderligere eller i hvert fald, at hastigheden, hvormed befolkningstallet falder, begrænses, og at der fastholdes en økonomisk aktivitet i yderområderne på et vist niveau. Hvis det har en høj værdi for samfundet ge-

nerelt at begrænse affolkningen af yderområderne, kan det være et selvstændigt argument for at yde støtte til yderområderne for dermed at modvirke tendensen til fraflytning.

Effektivitetshensyn kan tale imod øget støtte til yderområder

Der er imidlertid også argumenter for at reducere den eksisterende geografisk betingede støtte – eller i hvert fald ikke øge den. Grundlæggende er der en række fordele ved, at den økonomiske aktivitet koncentreres i områder med en vis befolkningstæthed. Kort afstand mellem virksomheder og et arbejdsmarked, hvor der er en relativt stor mængde af kvalificeret arbejdskraft, skaber en række fordele, som kan øge produktiviteten og dermed velstanden. Dette er således et argument imod geografisk betinget støtte til spredning af aktiviteter til yderområderne.

Findes der effektive instrumenter?

I sidste ende er det et politisk spørgsmål, om argumenterne for at støtte – og eventuelt øge støtten – til yderområderne er stærkere end argumenterne imod. Et andet spørgsmål er, om der i givet fald findes effektive instrumenter, der kan modvirke tilbagegangen.

Udflytning af statslige arbejdspladser er en mulighed

Et af de mest sikre tiltag til at skabe beskæftigelse i yderområderne er formentlig at flytte statslige arbejdspladser fra de større byer til yderområderne. Erfaringer fra Storbritannien tyder på, at det har en positiv effekt på den samlede beskæftigelse, men at der kun er en beskeden afsmittende effekt på den private beskæftigelse. Effekten vil formodentlig være størst, hvis institutionerne har mulighed for at hverve den nødvendige arbejdskraft i lokalområdet. En beslutning om udflytning af statslige arbejdspladser bør under alle omstændigheder baseres på en konkret vurdering.

Usikre effekter af lokale skattefordele

En anden mulighed for at skabe mere aktivitet i yderområderne kunne være at give et geografisk skattebegunstigelse til enten arbejdsgiver eller arbejdstager. Erfaringerne fra de andre nordiske lande tyder dog ikke på, at lavere arbejdsgiverbidrag er et effektivt instrument til at påvirke virksomhedernes lokaliseringsbeslutning eller den lokale beskæftigelse. En geografisk betinget skattebegunstigelse skal dermed primært ses som en mulighed for at øge den disponible indkomst for beskæftigede i udvalgte geografiske områder.

Tilskud til nedrivning af boliger

Tomme og faldefærdige huse skæmmer i yderområderne, og der kan være betydelige negative eksterne effekter forbundet hermed. Der er via nylige politiske tiltag taget hånd om en del af problemet, men det vurderes, at der meget vel kan være behov for en yderligere indsats. Naboer til disse huse og finansielle institutioner med udlån til boligerne har også fordel af denne indsats, og det bør derfor overvejes, hvordan de kan bidrage til finansieringen af saneringerne.

Vanskeligt at fastlægge det optimale støtteniveau

De danske yderområder har en række udfordringer. Der findes allerede en række forskellige økonomiske tiltag, der er rettet mod at forbedre forholdene i yderområderne. Selvom argumenterne for at yde støtte til yderområderne måtte være stærkere end argumenterne imod, giver de foreliggende analyser og vurderinger ikke grundlag for at sige, om støtten bør være større eller mindre end i dag. En øget støtte kan bidrage til at forbedre vilkårene i yderområderne og dermed bidrage til at modvirke tilbagegangen i befolkningstallet, men det vil samtidig trække i retning af at reducere den samlede produktivitet og indkomst i samfundet.

KAPITEL I

KONJUNKTURVURDERING OG AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

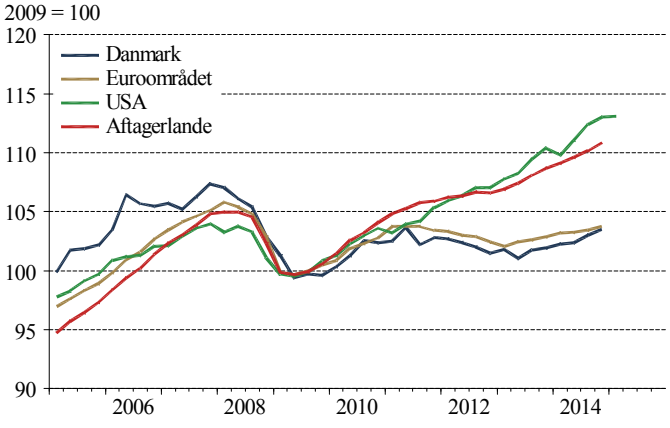
I.1 Indledning

Fremgang i dansk økonomi …

Gennem det seneste halvandet år har der været en jævn fremgang i dansk økonomi, jf. figur I.1. I 2014 steg BNP med 1,1 pct., hvilket var tilstrækkeligt til, at output gap blev reduceret med ca. ¼ pct.point. Fremgangen i produktionen er fortsat langsom, men trods dette er beskæftigelsen steget med mere end 30.000 personer siden midten af 2013. Grundlaget for en stærkere fremgang i Danmark forekommer solidt, hvilket blandt andet skyldes en forventning om en fortsat bedring i euroområdet. På denne baggrund ventes en BNP-vækst på knap 2 pct. i år og ca. 2¼ pct. i 2016.

… og forventet vækst omkring 2 pct. i 2015-16

Figur I.1 BNP



Anm.: Aftagerlande er en sammenvejning af BNP-vækst i de 35 vigtigste aftagerlande med industrieksportvægte. Seneste observation er 1. kvartal 2015 for USA og 4. kvartal 2014 for resten.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Macrobond.

Kapitlet er færdigredigeret den 11. maj 2015.

Lysere udsigt for euroområdet

Den internationale konjunktursituation er i bedring, og ikke mindst i USA har opsvinget bidt sig fast. Den amerikanske centralbank (FED) ventes derfor at påbegynde rentenormaliseringen sidst på året. I euroområdet har der været en jævn, men beskeden fremgang siden begyndelsen af 2013. Der er fortsat store forskelle mellem, hvor hurtigt det går fremad i de enkelte lande, men for flere af de værst ramte lande er tilbagegang nu vendt til fremgang. Den europæiske centralbank (ECB) har i tillæg til en pengepolitisk rente nær nul påbegyndt en betydelig, yderligere lempelse af pengepolitikken i form af et opkøbsprogram for især statsobligationer. Dette har sænket de længere renter og har bidraget til at svække euroen og dermed styrke konkurrenceevnen for eurolandene og Danmark. Samtidig bidrager lav oliepris og en mindre kontraktiv finanspolitik til en positiv vurdering af udsigterne for euroområdet.

Lyse udsigter for dansk økonomi

En medvirkende årsag til den begyndende fremgang i Danmark har været, at væksten på de danske eksportmarkeder er kommet godt i gang efter krisen. Væksten i euroområdet under ét har ikke været prangende, men lande som USA, Storbritannien, Sverige og Norge, der betyder meget for dansk eksport, er relativt hurtigt kommet gennem krisen. De danske eksportudsigter er lyse som følge af såvel udsigterne for den internationale økonomi som udviklingen i konkurrenceevnen. Samtidig udviser den private indenlandske efterspørgsel klare tegn på fremgang, og lave renter og lav oliepris er medvirkende årsager til, at der forventes tiltagende vækst i såvel det private forbrug som erhvervsinvesteringerne de kommende år. I modsat retning trækker dog et negativt vækstbidrag fra finanspolitikken på ca. ¼ pct.point i både 2015 og 2016.

Dansk vækst omkring 2 pct. i 2015-16

På denne baggrund ventes en vækst i BNP på knap 2 pct. i år tiltagende til omkring 2¼ pct. i 2016. Væksten vurderes at være kraftig nok til, at output gap reduceres med næsten 2 pct.point fra 2014 til 2016, hvor output gap skønnes at være ca. 2½ pct. af BNP, jf. tabel I.1. I samme periode forventes beskæftigelsen at stige med ca. 65.000 personer i den private sektor, mens den offentlige beskæftigelse forudsættes omtrent uændret.

Tabel I.1 Hovedtal i prognosen

	2014	2015	2016	2020[a)]
BNP (realvækst i pct.)	1,1	1,9	2,3	2,8
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	1,9	2,5	2,9	3,6
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-4,4	-3,5	-2,5	0,0
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	-101	-90	-71	0
Inflation (pct.)	0,7	0,6	2,0	2,3
Timeløn (pct.)	1,3	1,8	2,5	2,9
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,2	-2,1	-3,0	0,5
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,0	2,2	2,5	2,6

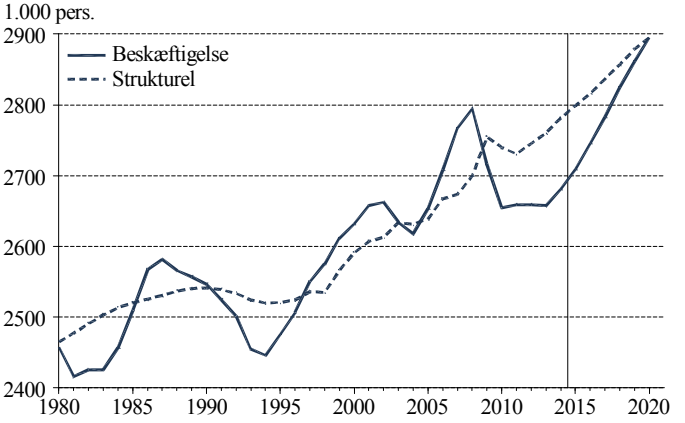
a) "2020-søjlen" viser den gennemsnitlige vækst fra 2016 til 2020 for de fleste rækker, dog vises niveauet i 2020 for output gap og beskæftigelsesgap samt for offentlig saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Beskæftigelsen skønnes at stige godt 200.000 personer fra 2014 til 2020

I kapitlet præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi til 2020. Det vurderes, at BNP i 2014 var godt 4¼ pct. lavere end i en normal konjunktursituation, og såvel forbrugskvoten som investeringskvoten lå langt under deres normale niveauer. Beskæftigelsen vurderes at være ca. 100.000 lavere i 2014 end den skønnede strukturelle beskæftigelse. I de kommende år er der udsigt til en betydelig stigning i den strukturelle beskæftigelse, som skønnes at stige med godt 100.000 personer fra 2014 til 2020. Der er dermed udsigt til en beskæftigelsesstigning fra 2014 til 2020 på mere end 200.000 personer, jf. figur I.2. En normalisering af konjunktursituationen kræver således relativt høje vækstrater frem mod 2020, og i årene 2017-20 forudsættes en vækst i realt BNP på ca. 2¾ pct. om året.

Figur I.2 Beskæftigelse

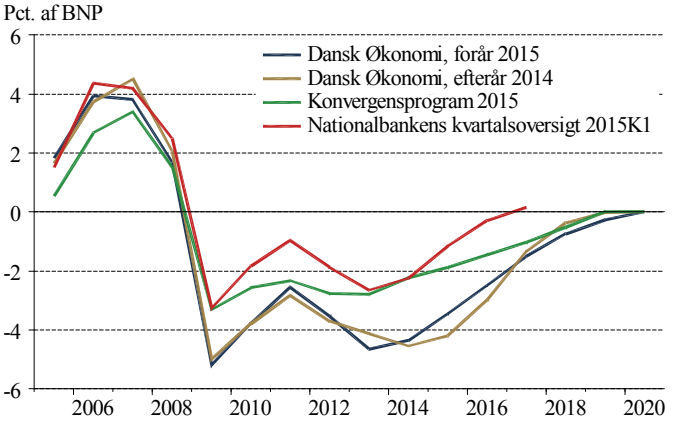


Anm.: Lodret streg markerer overgang til prognosen.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM's socio-økonomiske fremskrivning fra maj 2015 og egne beregninger.

Omtrent samme vurdering som i *Dansk Økonomi, efterår 2014*

Der er tale om omtrent samme vurdering af konjunkturudsigterne som i *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Væksten i 2014 blev, ifølge den foreløbige opgørelse fra Danmarks Statistik, lidt højere end ventet i efteråret, og tiltagende vækst gennem 2014 indebærer en opjustering af vækstraten i 2015, selvom der ventes omtrent samme udvikling gennem året som vurderet sidste efterår. Skønnet for output gap i 2015-16 er blandt andet på denne baggrund nu lidt mindre negativt end vurderet i efteråret. Ændringerne skal dog også ses i lyset af efterårets hovedrevision af nationalregnskabet og revurdering af de strukturelle niveauer i økonomien. Både regeringen og Nationalbanken har en mindre positiv vurdering af de strukturelle niveauer i dansk økonomi, og begge institutioner vurderer, at output gap aktuelt er mindre negativt, jf. figur I.3. Ifølge regeringens og Nationalbankens vurdering er vækstpotentialet de kommende år dermed mindre end lagt til grund for nærværende vurdering.

Figur I.3 Output gap



Kilde: Finansministeriet, *Konvergensprogram 2015*, Nationalbanken, *Kvartalsoversigt 1. Kvartal 2015*, De Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, efterår 2014* og egne beregninger.

Kapitlets indhold

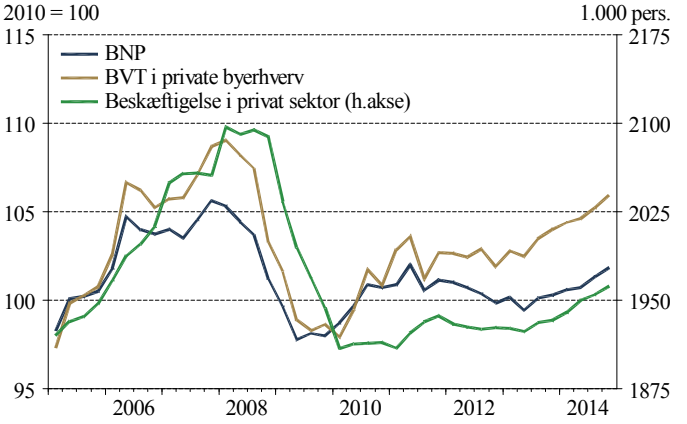
I kapitlet beskrives først i afsnit I.2 den forventede udvikling i dansk økonomi frem mod 2020. Derefter følger i afsnit I.3 en gennemgang af udviklingen på de finansielle markeder. Den internationale konjunktursituation behandles i afsnit I.4. I afsnittet ses bl.a. nærmere på ECB's pengepolitik, og risikoen for langvarig europæisk stagnation berøres. Kapitlet afsluttes med en diskussion af aktuel økonomisk politik i afsnit I.5.

I.2 Dansk økonomi

Fremgang i dansk økonomi

BNP steg med 1,1 pct. i 2014, og årsvæksten var dermed positiv for første gang siden 2011. BNP har dog været stigende siden midten af 2013, jf. figur I.4. Fremgangen trækkes i høj grad af de private byerhverv, hvor væksten i BVT har været lidt kraftigere end stigningen i BNP. Den tiltagende aktivitet i de private byerhverv har øget beskæftigelsen, og fra 2013 til 2014 kom der godt 24.000 flere i beskæftigelse i den private sektor, mens den offentlige beskæftigelse var omtrent uændret.

Figur I.4 Produktion og beskæftigelse



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2014.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Positive konjunktur-udsigter …

I 2015 forventes BNP at vokse knap 2 pct., hvilket vil mindske output gap fra godt -4¼ pct. af strukturelt BNP i 2014 til ca. -3½ pct. i 2015. I 2016 forventes en realvækst i BNP på godt 2¼ pct., hvilket skønnes at reducere output gap yderligere til ca. -2½ pct. Stigningen i produktionen frem mod 2016 vurderes at øge beskæftigelsen med ca. 65.000 personer fra 2014 til 2016. Den ventede fremgang i dansk økonomi bygger på en forventning om vækst i både den indenlandske efterspørgsel og eksporten.

… i tråd med vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2014*

Prognosens centrale forudsætninger fremgår af boks I.1, og hovedtallene fremgår af tabel I.2. Samlet set er vurderingen af konjunkturudsigterne stort set som i *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Årsvæksten i BNP er opjusteret ca. ½ pct.point i 2015, men dette skyldes primært en højere vækst i sidste halvdel af 2014 og er således ikke udtryk for et mere optimistisk syn på udviklingen igennem 2015. De væsentligste ændringer i forhold til seneste prognose er beskrevet i boks I.2.

Boks I.1 Centrale forudsætninger

Prognosen bygger på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renterne og finanspolitikken. De væsentligste forudsætninger præsenteres i denne boks. Disse er uddybet i *Bilag til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2015*, der ligger på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Udland og finansielle forhold

Der forventes fremgang på de danske eksportmarkeder på ca. 2¼ pct. i 2015 stigende til ca. 2½ pct. årligt i perioden 2016-20, jf. boks I.3.

Det lægges til grund for prognosen, at normaliseringen af de pengepolitiske renter i USA påbegyndes i 2. halvår af 2015, og at pengepolitikken i eurolandene holdes uændret i 2015 og kun strammes ganske svagt i 2016. Pengepolitikken i euroområdet påvirker de danske statsobligationsrenter, der forventes at nå et årsgennemsnit på knap ½ pct. i 2015 stigende til ca. ¾ pct. i 2016 og 4¾ pct. i 2020.

Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i april 2015. Olieprisen forventes at falde fra et årsniveau på 107 dollar pr. tønde i 2014 til et årsniveau på 64 dollar pr. tønde i 2015. I de følgende år forudsættes olieprisen at stige jævnt og nå niveauet i IEA's langsigtede prognose fra november 2014 i 2025. Dette indebærer en oliepris på ca. 100 dollar pr. tønde i 2020.

Finanspolitiske forudsætninger

Prognosen lægger den planlagte finanspolitik til grund, herunder finansloven for 2015. Udviklingen i de offentlige finanser er beskrevet i kapitel II.

Den forudsatte udvikling medfører en svagt kontraktiv finanspolitik i årene 2015-20 med et negativt vækstbidrag i omegnen af -¼ pct.point årligt. I 2014 bidrog finanspolitikken positivt med knap ½ pct.point til BNP-væksten. Dette skyldtes primært høj vækst i de offentlige investeringer.

Tabel I.2 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	2014	**2014**	**2015**	**2016**	**2020[a)]**
	Mia. kr.	------	Realvækst, pct.		------
Privat forbrug	932	0,5	1,9	2,7	3,0
Offentligt forbrug	513	1,4	1,0	0,1	0,9
Offentlige investeringer	75	8,6	-1,7	-0,4	-0,9
Boliginvesteringer	76	6,5	3,8	5,1	5,0
Erhvervsinvesteringer	208	1,1	5,8	15,4	10,3
heraf private byerhverv	170	3,6	4,0	17,6	11,3
Lagerinvesteringer	14	0,3	0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.818	1,7	2,2	3,4	3,4
Eksport i alt	1.030	2,6	3,3	4,8	4,9
Vareeksport	624	-0,3	2,1	4,9	5,2
heraf industrivarer	575	1,9	3,0	5,2	5,5
Tjenesteeksport	407	7,1	5,1	4,7	4,5
Efterspørgsel i alt	2.848	2,0	2,6	3,9	4,0
Import i alt	929	3,8	4,0	7,2	6,0
Vareimport	584	2,3	3,9	8,5	6,8
heraf industrivarer	498	4,3	4,0	9,3	7,5
Tjenesteimport	345	6,4	4,1	5,1	4,6
Bruttonationalprodukt	1.919	1,1	1,9	2,3	2,8
BVT i private byerhverv	1.054	1,9	2,5	2,9	3,6
		----------	Pct.	----------	
Forbrugerpriser		0,7	0,6	2,0	2,3
Timelønsomkostninger		1,3	1,8	2,5	2,9
Kontantpris på enfamiliehuse		3,4	3,0	2,3	1,3

Tabel I.2 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2014	2015	2016	2020[a)]
	---------- Pct. ----------			
BNP i aftagerlande	2,0	2,2	2,5	2,6
Udlandets timelønomkostninger	2,3	2,4	2,8	3,6
Timeproduktivitet i private byerhverv	0,8	1,0	0,7	1,4
Real disponibel indkomst	1,2	3,6	1,6	1,4
10-årig statsobligationsrente	1,2	0,4	0,9	4,8
	------ Ændring i 1.000 pers. ----			
Strukturel arbejdsstyrke	15	15	18	19
Arbejdsstyrke	12	26	28	33
Privat beskæftigelse	24	29	37	33
Offentlig beskæftigelse	-1	-1	-1	4
	---------- 1.000 pers. ---------			
Nettoledighed	107	104	95	77
Bruttoledighed	135	133	123	104
	---------- Pct. ----------			
Output gap	-4,4	-3,5	-2,5	0,0
Timebeskæftigelsesgap	-4,7	-4,4	-3,5	0,0
	---------- Pct. af BNP --------			
Betalingsbalance	6,2	6,3	4,8	1,9
Offentlig saldo	1,2	-2,1	-3,0	0,5
ØMU-gæld	45,2	46,0	47,4	41,4

a) "2020-søjlen" angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2016 til 2020 til og med rækken "Offentlig beskæftigelse". Resten af 2020-søjlen samt "10-årig statsobligationsrente" er de respektive værdier i 2020.

Anm.: Realvækst i "Lagerinvesteringer" angiver vækstbidraget til BNP. Output gap og beskæftigelsesgap angiver procentvise afvigelser i forhold til de strukturelle niveauer. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige gæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DA's lønstatistik, OECD, Macrobond og egne beregninger.

Boks I.2 Væsentlige ændringer siden seneste prognose

De væsentligste ændringer i prognosen i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2014* er nævnt nedenfor og er nærmere beskrevet i *Bilag til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2015*.

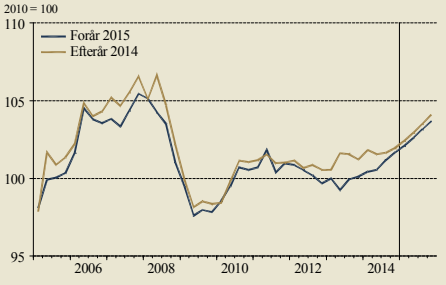
Hovedrevision af nationalregnskabet

I september 2014 offentliggjorde Danmarks Statistik en hovedrevision af nationalregnskabet, de offentlige finanser og betalingsbalancestatistikken, jf. *Danmarks Statistik: Nationalregnskab og offentlige finanser ESA 2010 – Hovedrevision 2014* og *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Nominelt BNP blev oprevideret med godt 2½ pct. i 2008, og profilen for kvartalsvist realt BNP blev ændret, jf. figur A. Beskæftigelsen (der fortsat er opgjort ekskl. orlov) blev nedrevideret omtrent 70.000 personer i gennemsnit over perioden 1966-2013 grundet overgang til arbejdstidsregnskabet. På baggrund af de nye historiske data er de strukturelle niveauer for BNP, beskæftigelse mv. genberegnet. Hovedrevisionen gør det vanskeligt at sammenligne denne prognose med *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

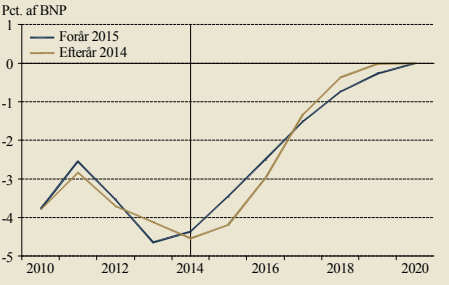
Ny befolkningsprognose

På baggrund af Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2015 har DREAM udarbejdet en ny socioøkonomisk fremskrivning, som er lagt til grund for denne prognose. Fremskrivningen indebærer, at befolkningen vokser med godt 35.000 personer mere i perioden 2013-20 end forudsat i *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Ligeledes er stigningen i den strukturelle arbejdsstyrke opjusteret med knap 15.000 personer fra 2013 til 2020. Den nye socioøkonomiske fremskrivning har omtrent samme stigning i antallet af personer på overførselsindkomster frem mod 2020 som i efterårets prognose.

Figur A BNP



Figur B Output gap



Anm.: Seneste observation for BNP i foråret 2015 er 4. kvartal 2014. Seneste observation for BNP i efteråret 2014 var 2. kvartal 2014. Den lodrette streg markerer overgangen til prognose i foråret 2015.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks I.2 Væsentlige ændringer siden seneste prognose, fortsat

Ændret vurdering af beskæftigelsesgap

Beskæftigelsesgap er udvidet ca. 7.000 personer i 2013. Det svarer til godt ¼ pct. af den strukturelle beskæftigelse. Udvidelsen er nettoeffekten af en udvidelse af ledighedsgap og en indsnævring af arbejdsstyrkegap.

Metoden bag fastlæggelsen af den strukturelle ledighed er blevet ændret. Dette har medført, at niveauet for den strukturelle nettoledighed i 2013 anslås at ligge lidt under 90.000 personer. Dette er knap 15.000 personer lavere end tidligere vurderet og bidrager til en tilsvarende udvidelse af beskæftigelsesgap i 2013.

I modgående retning trækker, at det skønnede arbejdsstyrkegap er indsnævret fra omtrent -80.000 personer til ca. -72.000 personer i 2013. Justeringen skyldes inddragelsen af det hovedreviderede nationalregnskab og det ændrede ledighedsgap i fastlæggelsen af niveauet for den strukturelle arbejdsstyrke.

Ændret vurdering af output gap

Output gap er udvidet med ca. ½ pct.point i 2013, jf. figur B. Godt to tredjedele af udvidelsen skyldes den ændrede vurdering af beskæftigelsesgap. Den øvrige udvidelse af output gap skyldes en række mindre justeringer som følge af hovedrevideret nationalregnskab og genberegning af strukturelle niveauer for gennemsnitlig arbejdstid og produktivitet. Den gennemsnitlige årlige vækst i strukturelt BNP fra 2014 til 2020 er opjusteret med 0,1 pct.point. Dette skyldes hovedsageligt den ændrede vurdering af væksten i strukturel beskæftigelse.

Oliepris

Siden *Dansk Økonomi, efterår 2014* er olieprisen faldet næsten 40 dollar pr. tønde, hvilket er et fald på godt 40 pct. Samtidig er dollaren blevet styrket i forhold til kronen, hvilket mindsker prisfaldets påvirkning på dansk økonomi. Skønnet for olieprisen i dollar er således nedjusteret godt 50 pct. i 2015 i forhold til efterårets prognose, mens nedjusteringen i danske kroner kun er godt 30 pct. Olieprisen forventes at forblive lav i 2015 med en efterfølgende stigning frem mod 2020. Niveauet for olieprisen i 2020 er nedjusteret godt 25 pct., da IEA's prognose nu først forudsættes ramt i 2025.

Renter

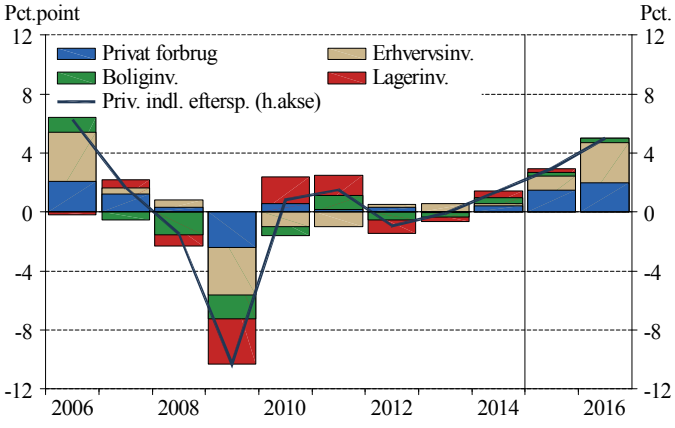
ECB's opkøbsprogram og det opadgående pres på kronen har sænket renterne markant i 2015, jf. afsnit I.3 og I.4. I nærværende prognose forventes et gennemsnitligt årsniveau for den danske 10-årige statsobligationsrente på knap ½ pct. i 2015, hvilket er en nedjustering på ca. 1¼ pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Samtidig er det antaget, at renterne stiger mindre i 2016 og 2017 end forudsat i efteråret.

Privat indenlandsk efterspørgsel

Fremgang i privat indenlandsk efterspørgsel

Den private indenlandske efterspørgsel steg med 1,4 pct. i 2014 – omtrent ligeligt drevet af det private forbrug, lager- og boliginvesteringer, jf. figur I.5. Lave renter, realløns-fremgang som følge af lav inflation, høj forbrugertillid og udsigt til en markant beskæftigelsesfremgang ventes at øge væksten i såvel det private forbrug som erhvervsinvesteringer de kommende år.

Figur I.5 Privat indenlandsk efterspørgsel



Anm.: Søjlerne angiver vækstbidrag til privat indenlandsk efterspørgsel fra underkomponenter.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Forbruget i 2014 svækket af energi og bilkøb

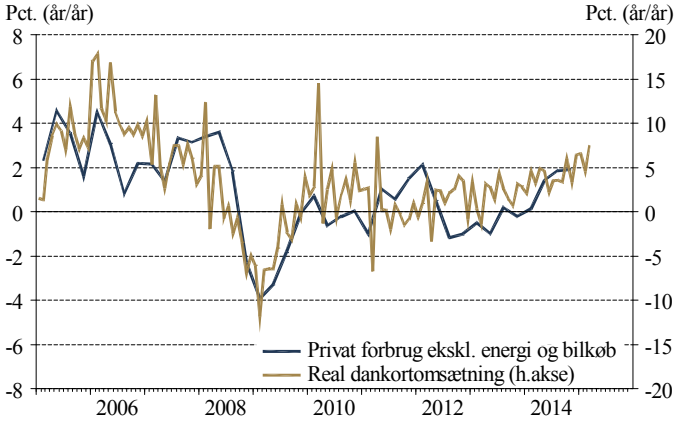
Det private forbrug steg med 0,5 pct. i 2014. Den afdæmpede stigning i det samlede private forbrug skal især ses på baggrund af et fald i energiforbruget, da 2014 var et usædvanligt varmt år, og lav vækst i bilkøbet. Det private forbrug ekskl. energi og bilkøb steg således med 1,3 pct. i 2014. Den underliggende udvikling i forbruget af varer og tjenester ser således noget bedre ud, end årsvæksten i det samlede forbrug giver indtryk af.

Blandet billede fra forbrugsindikatorerne

I de første måneder af 2015 viser forbrugsindikatorerne et blandet billede. Forbrugertilliden ligger fortsat på et højt niveau, og væksten i den reale dankortomsætning er øget.

Væksten i den reale dankortomsætning er nogenlunde i tråd med udviklingen i det private forbrug ekskl. energi og bilkøb, jf. figur I.6. Disse indikatorer trækker således i positiv retning for forbrugsudviklingen den kommende tid. På den anden side er detailsalget kun steget svagt, og bilkøbet er faldet i 1. kvartal 2015. På trods af den lave oliepris og de lave renter ser forbrugsvæksten dermed ikke ud til for alvor at være taget til i styrke i starten af 2015. Vækstprofilen for det private forbrug gennem 2014 betyder, at selv et uændret privat forbrug gennem 2015 vil give en positiv årsvækst i 2015. I lyset af det blandede billede fra indikatorerne ventes en svag vækst igennem 2015, hvilket vurderes at give en årsvækst på knap 2 pct.

Figur I.6 Privat forbrug



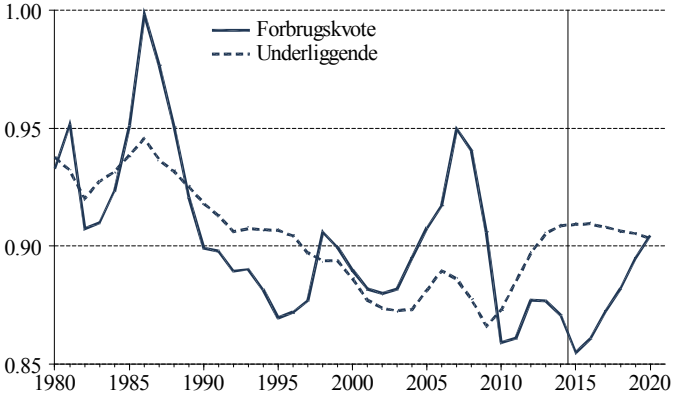
Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2014 for det private forbrug og marts 2015 for den reale dankortomsætning.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Forventning om fremgang i forbruget

Som følge af de seneste års svage udvikling i det private forbrug ligger forbrugskvoten, opgjort som forbrugets andel af langsigtet disponibel indkomst, fortsat på et lavt niveau, jf. figur I.7. Der forventes en forholdsvis kraftig stigning i langsigtet disponibel indkomst i 2015, men denne forventes ikke at slå fuldt igennem på forbruget grundet de forholdsvis svage forbrugsindikatorer. Renterne forventes at være lave frem mod 2017, og både beskæftigelsen og reallønnen

ventes at stige. Samtidig har forbrugerne de seneste år konsolideret sig, hvilket øger sandsynligheden for, at en højere disponibel indkomst omsættes i højere forbrug. På den baggrund ventes forbrugskvoten normaliseret frem mod 2020.

Figur I.7 Forbrugskvote



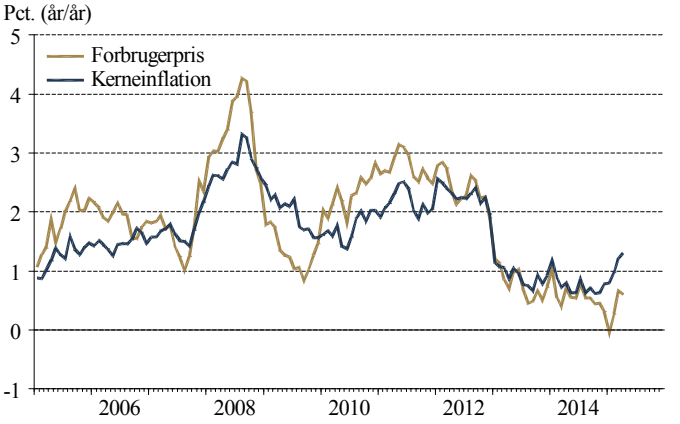
Anm.: Forbrugskvoten er defineret som forholdet mellem det private forbrug i løbende priser og den langsigtede disponible indkomst i SMEC. Den modelberegnede, underliggende forbrugskvote afhænger af formuekvoten (udglattet) og demografi.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Lav oliepris trækker inflationen midlertidigt ned

Olieprisen faldt markant gennem 2. halvår 2014 og var kortvarigt under 50 dollar pr. tønde i begyndelsen af 2015. I starten af maj 2015 lå olieprisen på ca. 65 dollar pr. tønde, hvilket var omtrent 40 dollar lavere end i 1. halvår 2014. Faldet i olieprisen har bidraget til lave forbrugsprisstigninger. Kerneinflationen, dvs. inflationen ekskl. energi og ikkeforarbejdede fødevarer, er fortsat positiv og har været stigende gennem det seneste halve år, men ligger fortsat på et lavt niveau, jf. figur I.8. Inflationen forventes at holde sig under 1 pct. i resten af 2015 grundet den lave oliepris. Olieprisen ventes at stige mod et niveau på ca. 75 dollar pr. tønde i 2016, hvilket vil bidrage til at løfte inflationen til godt 2 pct.

Figur I.8 Inflation



Anm.: Seneste observation er april 2015. Kerneinflation er forbrugerpris ekskl. energi og ikke-forarbejdede fødevarer.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

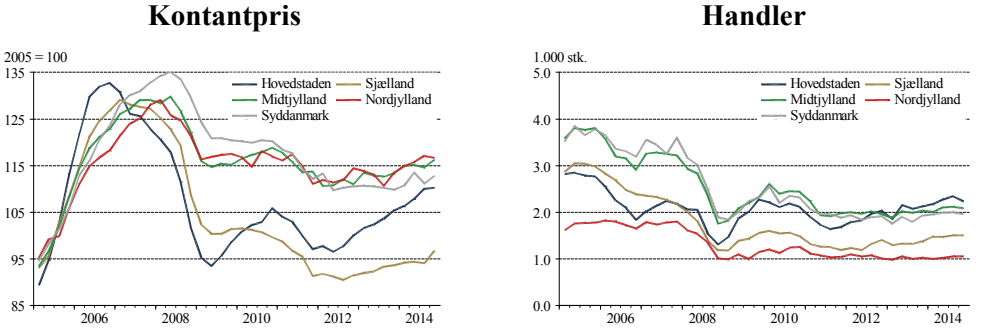
Reale boligprisstigninger i 2014 og 2015

Boligpriserne har været stigende siden 2013, og vendingen ser så småt ud til at have manifesteret sig i hele landet frem for blot i Hovedstaden, jf. figur I.9. Handelsaktiviteten har været stigende i Hovedstaden og på det øvrige Sjælland siden 2012, mens der i de øvrige regioner i 2014 også har været en positiv udvikling. Den lave inflation og rentefaldet har bidraget til reale boligprisstigninger på 2,7 pct. på landsplan i 2014. I begyndelsen af 2015 er renterne faldet yderligere, hvilket ventes at bidrage til fortsatte boligprisstigninger. Som resultat af den aktuelt lave inflation og den forventede fremgang i dansk økonomi ventes der reale boligprisstigninger på omkring 2¾ pct. i 2015. I 2016 forventes højere inflation at bidrage til omtrent uændrede reale boligpriser.

Langsom normalisering af de reale boligpriser

De reale boligpriser ligger fortsat over den anslåede langsigtede trend, jf. figur I.10. De kommende år ventes indkomstfremgangen at bidrage til stigende boligpriser, mens den forudsatte normalisering af renteniveauet vil trække i modsat retning. På den baggrund forventes de reale boligpriser til at udvise et svagt fald fra 2017 til 2020.

Figur I.9 Enfamiliehuse



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2014.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

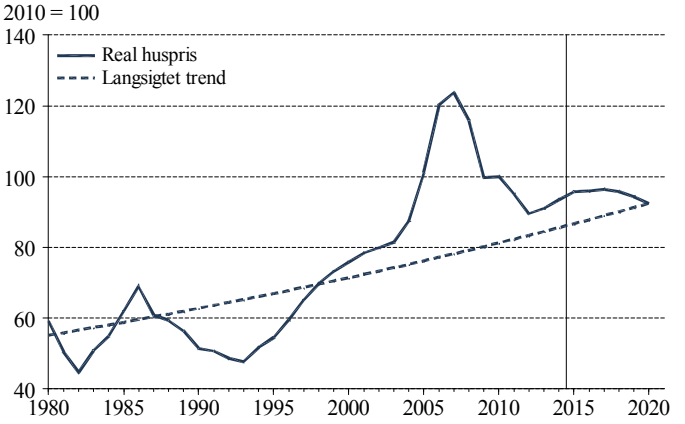
Boligpriser ca. 10 pct. højere end ved normal rente

Set i lyset af konjunktursituationen ville det forventes, at boligpriserne aktuelt var lavere end den anslåede trend. En nominel stivhed i huspriserne kan imidlertid betyde, at det tager adskillige år at nedbringe de reale boligpriser fra det meget høje niveau i årene op til krisen. Desuden bidrager de meget lave renter til at holde huspriserne oppe. På baggrund af den estimerede sammenhæng mellem rente og boligpris, der indgår i De Økonomiske Råds makroøkonomiske model SMEC, skønnes det, at de reale boligpriser i 2014 var omkring 10 pct. højere, end de ville have været, hvis renterne gennem flere år havde været på deres langsigtede niveau. Den forudsatte normalisering af renterne frem mod 2020 på ca. 3½ pct.point kan dermed isoleret set forventes at reducere de reale boligpriser med i omegnen af 10 pct.

Forventning om højere boliginvesteringer

De markante fald i boligpriserne i forbindelse med finanskrisen gav anledning til et betydeligt fald i boliginvesteringerne fra 2007 til 2013. I 2014 steg boliginvesteringerne med 6,5 pct. I 2015 ventes boliginvesteringerne at stige knap 4 pct. tiltagende til ca. 5 pct. i 2016. Dette skal ses i lyset af, at de nominelle boligprisstigninger ventes at overstige væksten i investeringsprisen for boliger, hvorved det er profitabelt at bygge nye boliger.

Figur I.10 Real huspris



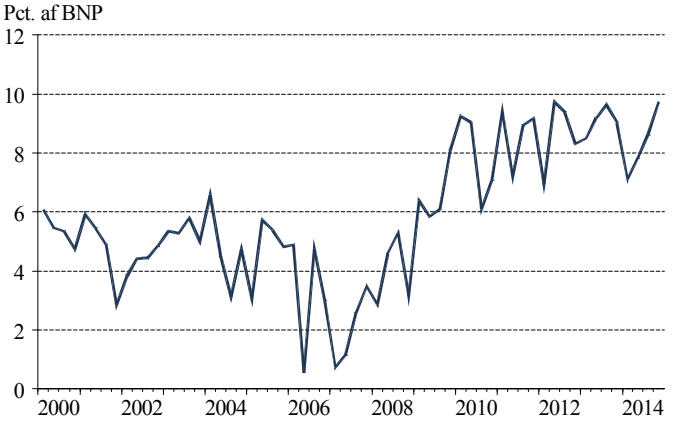
Anm.: Den reale huspris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den langsigtede trend er estimeret over perioden 1955-2005.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Vækst i erhvervsinvesteringerne ventes at tiltage

De private erhvervsinvesteringer steg svagt med 1,1 pct. i 2014. Investeringsvinduet, som ophørte i 2013, kan have fremrykket investeringer fra 2014 til 2013 og kan dermed have medvirket til at dæmpe investeringerne i 2014. Selskaberne har de seneste år sparet meget op og dermed investeret lidt, hvilket ses ved, at deres nettofordringserhvervelse har været relativt høj de seneste fem år, jf. figur I.11. Der vurderes derfor at være et væsentligt opsparet potentiale, som ventes udløst i takt med, at forbrugs- og eksportfremgangen øger produktionen.

Figur I.11 Nettofordringserhvervelse, selskaber

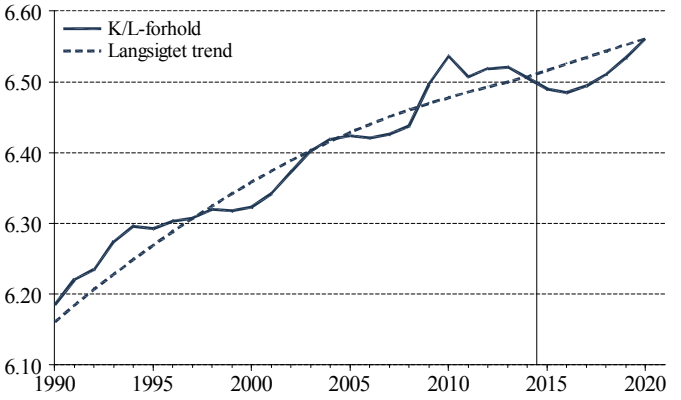


Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2014.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Forventet fald i K/L-forholdet i 2015 og 2016

Trods det lave investeringsomfang, der har været under krisen, var forholdet mellem kapital og arbejdskraft i produktionen i de private byerhverv (K/L-forholdet) i 2014 tæt på det skønnede trendmæssige forhold, jf. figur I.12. Der er en tendens til, at forholdet mellem kapital og arbejdskraft vokser over tid som følge af teknologiske fremskridt, der gør kapital billigere relativt til arbejdskraft. Dette vil få virksomhederne til at intensivere brugen af kapital. Den forventede beskæftigelsesfremgang ventes at få K/L-forholdet til at falde under det trendmæssige niveau i de kommende år, da kapitalapparatet tilpasser sig med en vis træghed. Det forventes derfor, at virksomhederne vil øge deres investeringer markant frem mod 2020 for at genopprette forholdet. For årene 2017-20 forudsættes på denne baggrund en gennemsnitlig årlig vækstrate i de private erhvervsinvesteringer på godt 10 pct., hvilket vil bringe investeringerne op fra knap 30 pct. af BVT i de private byerhverv i 2014 til godt 40 pct. i 2020.

Figur I.12 K/L forhold



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Konkurrenceevne og udenrigshandel

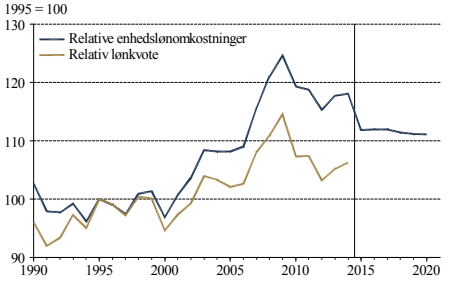
Forskellige mål for lønkonkurrence-evnen

Den danske lønkonkurrenceevne opgøres traditionelt på baggrund af de relative enhedslønomkostninger. Stigninger i virksomhedernes værdiskabelse kommer dog ikke blot fra højere produktivitet, men også fra bytteforholdsforbedringer. Bytteforholdsforbedringer opstår, når et land intensiverer produktionen af eksklusive og differentierede varer med en høj pris, eller hvis der er mulighed for at hæve priserne som følge af en stigende udenlandsk efterspørgsel. Det taler for at supplere den traditionelle konkurrenceevnevurdering med et mål for *værdiskabelsen*. Dette kan gøres ved at betragte den relative lønkvote mellem Danmark og udlandet. Lønkvoten måler, hvor stor en andel af virksomhedernes værdiskabelse der går til aflønning af de ansatte.

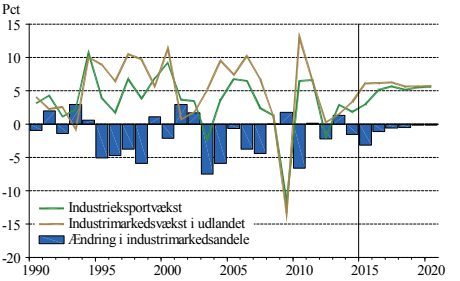
Svag forværring af konkurrence-evnen i 2014 …

Den danske lønkonkurrenceevne blev svækket en smule fra 2013 til 2014, uanset om konkurrenceevnen opgøres på baggrund af de traditionelle relative enhedslønomkostninger eller på baggrund af en approksimeret relativ lønkvote, jf. figur I.13. Forværringen skyldes i vidt omfang en styrkelse af den effektive kronekurs, som ikke modsvares af et fald i den relative løn eller en stigning i den relative produktivitet eller værdiskabelse.

Figur I.13 Konkurrenceevne



Figur I.14 Industrieksport og markedsandele



Anm.: Et fald i den relative enhedslønomkostning eller den relative lønkvote indikerer en forbedring af konkurrenceevnen. De relative enhedslønomkostninger angiver lønomkostningerne pr. produceret enhed i Danmark relativt til udlandet, hvor det anvendte produktivitetsbegreb er mandeproduktivitet for hele økonomien. Denne udvikling er fremskrevet til 2020 og danner baggrund for vurderingen af eksportudviklingen. Den relative lønkvote måler de samlede lønomkostninger i forhold til værdien af produktionen, her opgjort ved nominelt BNP. Lønomkostningerne er timelønningerne i industrien. Den viste lønkvote er således en tilnærmelse til lønkvoten for hele økonomien. Udlandet inkluderer ti konkurrentlande, der sammenvejes med Nationalbankens dobbeltvejede kronekursvægte. Markedsandelene i højre figur er beregnet ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejet gennemsnit af 35 aftagerlandes vareimport. Både eksport og import er i mængder.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Bureau of Labor Statistics, OECD, *Economic Outlook 96*, Macrobond og egne beregninger.

… og ventet forbedring i 2015

I første kvartal af 2015 er den effektive kronekurs svækket med ca. 5 pct. Denne svækkelse forventes at bidrage til en betydelig forbedring af den danske lønkonkurrenceevne i år. De kommende år ventes omtrent uændret konkurrenceevne opgjort ved de relative enhedslønomkostninger.

Lille tab af markedsandele i 2015-16

Historisk har der været en tendens til, at verdens samlede import er vokset hurtigere end Danmarks eksport, hvilket betyder, at Danmark mister markedsandele over tid. Denne udvikling skal ses i lyset af den stigende globalisering, der medfører, at stadigt flere lande deltager i den internationale samhandel. Dette lægger et nedadgående pres på Danmarks markedsandel. I perioder med konkurrenceevneforbedringer reduceres det nedadgående pres, således at tabet af markedsandele sker i et langsommere tempo. Dette skete i perioden 2009-12. Der forventes som nævnt en konkurrenceevneforbedring i 2015 og en fastholdelse af konkurrence-

evnen derefter. Da tendensen til tab af markedsandele generelt ventes at fortsætte, forventes der dermed et lille tab af markedsandele frem mod 2020, jf. figur I.14.

Vareeksporten ventes at vokse

Vareeksporten var stort set uændret i 2014 i forhold til 2013. Dette dækker over et fald i eksporten af energi på godt 20 pct., mens eksporten af varer ekskl. energi steg knap 2 pct. Samtidig steg tjenesteeksporten 7,1 pct. – blandt andet drevet af en markant stigning i søfartseksporten. Den forventede øgede aktivitet i Danmarks aftagerlande, jf. boks I.3, og den lavere effektive kronekurs ventes at øge eksporten i 2015. Denne forventning understøttes af udenrigshandelsdata for årets første tre måneder. Vareeksporten forventes at stige godt 2 pct. i 2015 stigende til knap 5 pct. i 2016, mens tjenesteeksporten ventes at stige med op mod 5 pct. årligt i 2015-16.

Forventning om stigning i importen

Den samlede import steg 3,8 pct. i 2014, hvilket især kan henføres til en stigning i tjenesteimporten. I 2015 forventes importen at vokse med ca. 4 pct. stigende til godt 6½ pct. i 2016. Den tiltagende importvækst de kommende år skal ses i lyset af, at det private forbrug og erhvervsinvesteringerne ventes gradvist normaliseret. Samtidig ventes den historiske tendens til stigende importkvote, dvs. import i forhold til BNP, at fortsætte som følge af den øgede internationale arbejdsdeling.

Fortsat negativt bidrag fra nettoeksporten

I 2014 gav nettoeksporten et vækstbidrag til BNP på -0,5 pct.point – omtrent samme bidrag som i 2012 og 2013. Den ventede stigning i eksporten i 2015 medfører, at nettoeksportens negative vækstbidrag til BNP ventes at blive mindsket til knap ¼ pct.point. I 2016 forventes importen at stige kraftigere end eksporten, og det negative bidrag ventes at stige til knap 1 pct.point. Det negative bidrag fra nettoeksporten skal ses i lyset af, at den danske konjunktursituation målt ved output gap er noget dårligere end for Danmarks eksportmarkeder. Dermed ventes den danske import de kommende år at stige mere end den udenlandske grundet øget forbrug og investeringer, der har et højt importindhold. Efterhånden som konjunktursituationen i Danmark normaliseres, forventes det negative bidrag fra nettoeksporten at mindskes.

Boks I.3 Udviklingen i de danske aftagerlande

Danmarks fem største aftagerlande er Tyskland, Sverige, USA, Norge og Storbritannien, som tilsammen aftager ca. halvdelen af den danske industrieksport. Nedenfor er den økonomiske udvikling for disse lande skitseret, og hovedtræk af den internationale prognose er angivet i tabel A. Yderligere information kan findes i *Bilag til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2015*, der ligger på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Vækstudsigterne for Danmarks aftagerlande i 2015 er samlet set omtrent uændrede i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Dette dækker over en opjustering af vækstudsigterne for euroområdet, herunder særligt Tyskland, og en nedjustering af vækstudsigterne for bl.a. Norge, Rusland og i mindre grad USA.

Tabel A BNP-vækst

	2014	**2015**	**2016**	**2020[a)]**
	---------- Realvækst, pct. ----------			
Tyskland	1,6	1,9	1,7	1,1
Sverige	2,3	2,8	2,9	3,2
USA	2,4	3,1	3,3	2,8
Norge (fastland)	2,3	1,5	2,0	2,8
Storbritannien	2,8	2,8	2,8	2,8
Aftagerlande	2,0	2,2	2,5	2,6

a) 2020-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2016 til 2020.

Anm.: Aftagerlande er en sammenvejning af BNP-vækst i 35 aftagerlande med industrieksportvægte.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Tyskland

Tysk BNP steg 1,6 pct. i 2014 efter omtrent nulvækst i 2013. Væksten var knap 0,5 pct.point højere end den skønnede strukturelle vækst, hvorved output gap blev reduceret til ca. -1 pct. af BNP. Fremgangen i særligt 2. halvår var i høj grad drevet af vækst i det private forbrug, men også nettoeksporten bidrog betydeligt til fremgangen. Forbrugsindikatorerne er fortsat positive med kraftig vækst i detailsalget i starten af 2015 og stigende forbrugertillid. Samtidig er inflationen lav og ledigheden faldende, hvilket understøtter forbrugsfremgangen. På den baggrund ventes forbrugsvæksten at tiltage i 2015. Samtidig understøttes eksporten af eurosvækkelsen.

Sverige

Svensk BNP steg 2,3 pct. i 2014, hvilket var drevet af fremgang i investeringer og privat forbrug. Output gap var -2¼ pct. i 2014. Eksporten udgør en betydelig del

Boks I.3 Udviklingen i de danske aftagerlande, fortsat

af svensk BNP, og den svenske vækst har derfor de seneste år været dæmpet af den svage globale aktivitet. I takt med at aktiviteten i udlandet tiltager, ventes eksporten at stige, således at det indenlandsk drevne opsving bliver mere robust. Eksportfremgangen ventes understøttet af, at den svenske effektive kronekurs det seneste år er svækket.

USA

I USA var der i 2014 fortsat fremgang med en vækst i BNP på 2,4 pct. drevet af en stærk indenlandsk efterspørgsel. Væksten var lidt over strukturelt niveau, og output gap blev indsnævret til -3 pct. af strukturelt BNP. Indikatorerne er overvejende positive med faldende ledighed, stigende huspriser og høj forbrugertillid. Ledigheden er tæt på det skønnede langsigtsniveau, hvilket taler for en snarlig renteforhøjelse. Fortsat afdæmpet inflation og styrkelsen af dollaren er medvirkende til, at den amerikanske centralbank (FED) først ventes at påbegynde normaliseringen af de pengepolitiske renter i slutningen af året. Lave renter vil dermed fortsat understøtte den indenlandske efterspørgsel i år. Omvendt er den effektive dollarkurs styrket betydeligt siden sommeren 2014, hvilket svækker konkurrenceevnen og ventes at tage toppen af væksten de kommende år. Væksten i 1. kvartal var således svag, blandt andet som følge af et negativt bidrag fra nettoeksporten.

Norge

BNP i fastlands-Norge steg i 2014 med 2,3 pct., hvilket er omtrent på niveau med væksten i hele Norge, dvs. inkl. indvinding af olie- og naturgas. Det markante fald i olieprisen siden sommeren 2014 påvirker norsk olieindustri negativt, hvilket smitter af på den øvrige del af norsk økonomi gennem bl.a. øget usikkerhed, fald i olieinvesteringerne og lavere efterspørgsel efter tjenesteydelser knyttet til indvindingen fra Nordsøen. Det private forbrug påvirkes i 2015 af en række modsatrettede effekter. Faldet i olieprisen stimulerer det private forbrug gennem reallønsfremgang, og de lave renter virker i samme retning. Omvendt er ledigheden steget gennem de seneste måneder, hvilket dæmper lønpresset og bidrager til lavere forbrugsefterspørgsel. Eksporten stimuleres i 2015 af en svækkelse af den effektive norske kronekurs.

Storbritannien

I Storbritannien var der i 2014 fortsat fremgang med en BNP-vækst på 2,8 pct., og output gap vurderes at være tæt på nul. Indikatorerne peger i retning af fortsat stigning i det private forbrug i 2015 med stigende detailsalg, høj forbrugertillid, faldende ledighed og lav inflation. Industriproduktionen og erhvervstilliden udviklede sig dog svagt i starten af 2015, og BNP steg kun afdæmpet med 0,3 pct. (k/k) i 1. kvartal.

Faldende overskud på betalingsbalancen

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster faldt med 17 mia. kr. i 2014, og udgjorde dermed 6,2 pct. af BNP. I de kommende år forventes stigende import drevet af en normalisering af investeringer og det private forbrug gradvist at mindske overskuddet på betalingsbalancens løbende poster.

Produktion og arbejdsmarked

Positivt vækstbidrag fra såvel privat som offentlig efterspørgsel

Produktionen, opgjort ved BNP, voksede med 1,1 pct. i 2014. Dette var drevet af den indenlandske efterspørgsel, mens nettoeksporten, som tidligere nævnt, bidrog negativt med ca. ½ pct.point. Vækstbidraget fra den indenlandske efterspørgsel var næsten ligeligt fordelt mellem dels den private indenlandske efterspørgsel, dels offentligt forbrug og offentlige investeringer. Det var dermed første gang siden 2010, at både offentlig og privat efterspørgsel bidrog positivt til væksten i BNP.

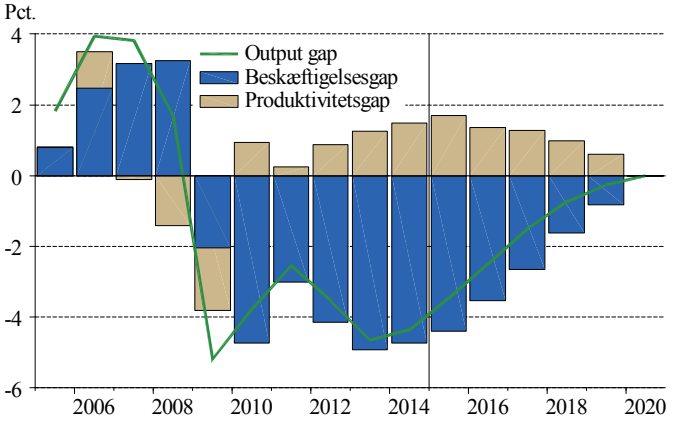
Begyndende lukning af output gap fra 2014

Produktionen har de seneste fire år udviklet sig svagt grundet en svag efterspørgsel både i Danmark og i udlandet. BNP skønnes i 2014 at ligge godt 4¼ pct. under det strukturelle niveau, jf. figur I.15. Det store output gap skyldes primært, at beskæftigelsen er betydeligt under det skønnede strukturelle niveau. BNP ventes at stige med knap 2 pct. i 2015 tiltagende til ca. 2¼ pct. i 2016. Dette er betydeligt over den forventede strukturelle vækst, hvilket medfører en reduktion af output gap på op mod 1 pct.point i hvert af årene 2015 og 2016. Efterhånden som konjunktursituationen normaliseres, forventes output gap lukket frem mod 2020.

Tiltagende strukturel vækst

Den strukturelle vækst i BNP vurderes i 2014 og 2015 at være mindre end 1 pct. Dette skyldes hovedsageligt lav vækst i strukturel produktivitet, hvilket kan henføres til svag vækst i kapitalapparatet. Frem mod 2020 forventes væksten i strukturelt BNP at tiltage grundet større kapitalapparat og dermed højere strukturel produktivitet. Ligeledes ventes den strukturelle timebeskæftigelse at vokse støt.

Figur I.15 Output gap



Anm.: Output gap angiver BNP i forhold til strukturelt BNP. Produktivitetsgap er vist for de private byerhverv, mens output gap og beskæftigelsesgap er for hele økonomien. Beskæftigelsen er timebeskæftigelsen. Produktivitetsgap og beskæftigelsesgap summerer omtrent til output gap.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

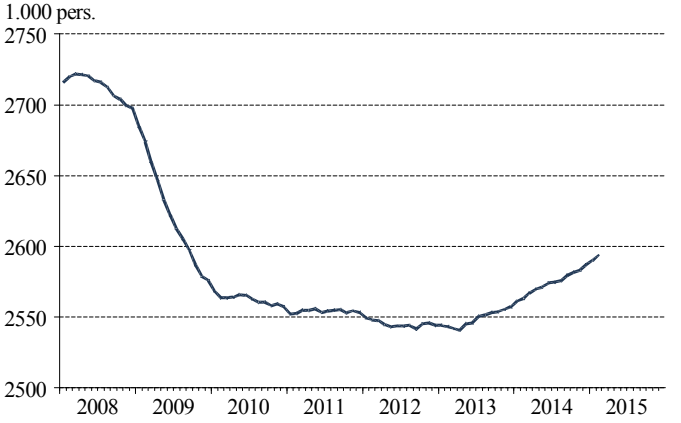
Stigende privat beskæftigelse

Den private beskæftigelse steg 24.000 personer fra 2013 til 2014, og den samlede beskæftigelse voksede næsten tilsvarende. En stor del af beskæftigelsesfremgangen kommer fra udenlandsk arbejdskraft, der er vokset med omtrent 16.000 personer i 2014, jf. jobindsats.dk. Indikatorerne er fortsat positive blandt andet med et faldende antal fyringsvarsler og et stigende antal jobannoncer. I årets to første måneder er lønmodtagerbeskæftigelsen steget med yderligere 7.000 personer, jf. figur I.16, hvilket understøtter forventningen om fortsat beskæftigelsesfremgang. Det forventes, at den samlede beskæftigelse fra 2014 til 2016 vil stige med ca. 65.000 personer som følge af fremgang i den private beskæftigelse.

Beskæftigelsesstigning på mere end 200.000 frem mod 2020

Beskæftigelsen vurderes aktuelt at ligge ca. 100.000 personer under det skønnede strukturelle niveau, svarende til ca. 3½ pct. Fra 2014 til 2020 ventes den strukturelle beskæftigelse at stige med godt 110.000 personer. På denne baggrund forventes en samlet stigning i beskæftigelsen på godt 200.000 personer fra 2014 til 2020.

Figur I.16 Lønmodtagerbeskæftigelse



Anm.: Seneste observation er februar 2015.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Svag produktivitets-udvikling

Timebeskæftigelsen steg omtrent lige så meget som beskæftigelsen opgjort i personer i 2014, hvilket var lidt mindre end væksten i produktionen. Timeproduktiviteten steg derfor blot 0,3 pct. Produktiviteten fortsatte dermed den svage udvikling, der har stået på siden 2011. Det vurderes, at produktiviteten aktuelt ligger lidt over det strukturelle niveau. Opbygningen af kapitalapparatet forventes de førstkommende år at have vanskeligt ved at følge med den ventede kraftige beskæftigelsesfremgang, og den afdæmpede produktivitetsvækst forventes derfor at fortsætte nogle år endnu.

Forskellige vurderinger af output gap

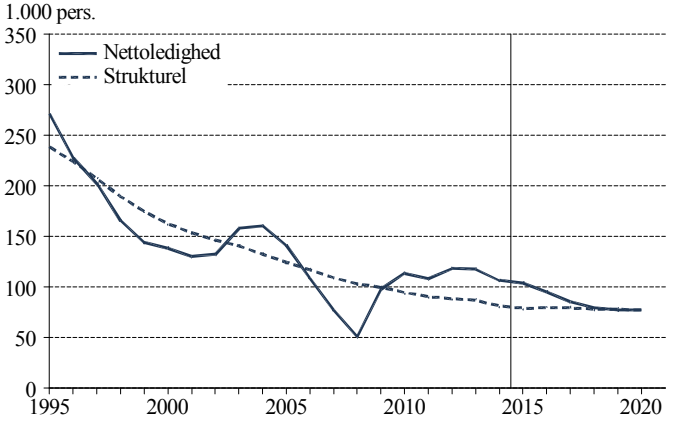
Nærværende prognose har et væsentligt mere negativt output gap end det, der er regeringens vurdering i *Konvergensprogram 2015* (KP15). I 2014 vurderes output gap at være godt -4¼ pct., mens det ifølge KP15 er ca. -2¼ pct. En stor del af forskellen ligger i forskellige vurderinger af beskæftigelsesgap. I KP15 vurderes det aktuelt at være ca. -75.000 personer mod ca. -100.000 personer i nærværende prognose. I 2020 ventes i nærværende fremskrivning et BNP-niveau, som er knap 4 pct. højere end ventet i KP15. Halvdelen af denne forskel skyldes den forskellige vurdering af den aktuelle størrelse på output gap. Den anden halvdel skyldes høj-

ere forventet strukturel vækst i nærværende fremskrivning, hvoraf en væsentlig del kommer fra en mere positiv vurdering af den strukturelle beskæftigelsesudvikling frem mod 2020. Den kraftigere vækst i strukturel beskæftigelse skal dog ses i lyset af, at Danmarks Statistiks og DREAM's nyeste befolkningsfremskrivning er lagt til grund for nærværende fremskrivning, men ikke er indarbejdet i KP15.

Fald i nettoledighed skyldes bl.a. kontanthjælpsreform

Nettoledigheden faldt 11.000 personer fra 2013 til 2014, jf. figur I.17. Størstedelen af faldet skete i starten af 2014 og skal blandt andet ses i sammenhæng med effekterne af kontanthjælpsreformen. Her blev mange unge kontanthjælpsmodtagere omklassificerede fra såkaldt *åbenlyst job- eller uddannelsesparate* til blot *job- eller uddannelsesparate*, hvorved de ikke længere talte som arbejdsmarkedsparate og dermed ledige. Bruttoledigheden, som inkluderer de aktiverede, faldt yderligere 7.000 personer fordelt på godt 2.000 færre kontanthjælpsaktiverede og 5.000 færre dagpengeaktiverede.

Figur I.17 Nettoledighed



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Nettoledighed ca. 25.000 personer over strukturelt niveau

Det strukturelle niveau for nettoledigheden vurderes at være omkring 80.000 personer i 2014. Da nettoledigheden i 2014 var ca. 105.000, var ledighedsgap således skønsmæssigt omkring 25.000 personer i 2014. Den forventede beskæftigelsesfremgang frem mod 2020 ventes i høj grad at ske gennem en stigning i arbejdsstyrken, mens ledigheden kun forventes at falde svagt de kommende år. Nettoledigheden forventes at være knap 100.000 personer i 2016.

Fortsat lave lønstigninger

Timelønningerne steg i 2014 blot 1,3 pct., hvilket er mindre end den overenskomstmæssigt aftalte stigning. Samtidig var inflationen lav på knap ¾ pct., og reallønnen steg dermed. Der er fortsat kun få tegn på pres på arbejdsmarkedet, da både lønstigningerne og antallet af forgæves rekrutteringer stadig ligger lavt. Det vurderes, at der fortsat er en væsentlig mængde ledig kapacitet i økonomien, og der ventes derfor moderate lønstigninger de kommende år på niveau med det overenskomstmæssigt aftalte i 2015 og en stigning i 2016 på ca. 2½ pct.

Alternativt scenarie med neutral finanspolitik

I alternativt scenarie med neutral finanspolitik …

Det er lagt til grund for fremskrivningen i hovedscenariet, at der foretages en gradvis opstramning af finanspolitikken de kommende år, jf. også kapitel II. Opstramningen af finanspolitikken skønnes isoleret set at dæmpe BNP-væksten med godt ¼ pct.point hvert år i perioden 2015-20. For at illustrere betydningen af den planlagte finanspolitiske stramning er der foretaget en alternativ beregning med De Økonomiske Råds makroøkonomiske model SMEC, hvor der forudsættes en neutral finanspolitik i årene 2015-20, jf. boks I.4.

Boks I.4 Alternativt scenarie med neutral finanspolitik

Det er lagt til grund for fremskrivningen, der er præsenteret i kapitlet, at der foretages en opstramning af finanspolitikken de kommende år. Den planlagte finanspolitik er nærmere beskrevet i kapitel II. Finanspolitikken skønnes isoleret set at dæmpe BNP-væksten med godt ¼ pct.point hvert år, jf. øverste række i tabel A. For at illustrere betydningen af den planlagte finanspolitiske stramning er der foretaget en alternativ beregning med De Økonomiske Råds makroøkonomiske model SMEC, hvor der forudsættes en neutral finanspolitik i årene 2015-20.

Nedenstående tabel viser i nederste halvdel de modelberegnede effekter på offentlige finanser, produktion og beskæftigelse i alternativet med neutral finanspolitik. Øverste halvdel viser de tilsvarende størrelser i fremskrivningen præsenteret i kapitlet. Forskellen mellem øverste og nederste del af tabellen kan dermed tages som udtryk for den isolerede betydning af den planlagte finanspolitiske stramning frem mod 2020.

Tabel A Hovedtal i fremskrivning hhv. alternativ

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fremskrivning						
Finanseffekt, pct.point	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2
Offentlig saldo, pct. af BNP	-2,1	-3,0	-2,0	-1,2	-0,1	0,5
Strukturel saldo, pct. af struk. BNP[a)]	-0,3	-0,2	0,0	0,3	0,5	0,5
BNP-vækst, pct.	1,9	2,3	2,9	3,0	2,9	2,6
Output gap, pct. af struk. BNP	-3,5	-2,5	-1,5	-0,7	-0,3	0,0
Beskæftigelsesændring, 1.000 pers.	28	37	37	42	37	34
Alternativ med neutral finanspolitik						
Finanseffekt, pct.point	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlig saldo, pct. af BNP	-2,3	-3,4	-2,5	-2,0	-1,2	-0,9
Strukturel saldo, pct. af struk. BNP[a)]	-0,7	-1,0	-1,1	-1,3	-1,3	-1,5
BNP-vækst, pct.	2,1	2,7	3,1	3,2	3,0	2,7
Output gap, pct. af struk. BNP	-3,2	-2,0	-0,8	0,2	0,7	1,0
Beskæftigelsesændring, 1.000 pers.	34	47	45	48	38	30

a) Strukturel saldo er beregnet i budgetlovens forstand, jf. beskrivelse i kapitel II.

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikkens aktivitetsvirkning, målt som finanspolitikkens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med neutral finanspolitik forstås bl.a., at indkomstskattesatserne holdes konstante, at punktafgiftssatserne realt er uændrede, at satserne for indkomstoverførsler følger satsreguleringen, og at offentlig beskæftigelse udgør en fast andel af den strukturelle beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger med SMEC.

… overskrides saldokrav

Den alternative modelberegning viser, at den strukturelle saldo i budgetlovens betydning i alle årene 2015-20 kan forventes at overskride budgetlovens krav om, at underskuddet højst må udgøre ½ pct. af BNP. I modsætning til nærværende fremskrivning, hvor den strukturelle saldo forbedres de kommende år til et overskud på ca. ½ pct. af BNP i 2020, er der i alternativet tale om en svag forringelse af den strukturelle saldo. Denne forringelse vil ifølge beregningen føre til et underskud på ca. 1½ pct. af BNP i 2020, jf. figur I.18. En stramning af finanspolitikken i perioden 2015-20 er dermed en væsentlig forudsætning for at overholde budgetlovens saldokrav og for at opnå overskud på de offentlige finanser i 2020.

Hurtigere konjunkturnormalisering med neutral finanspolitik

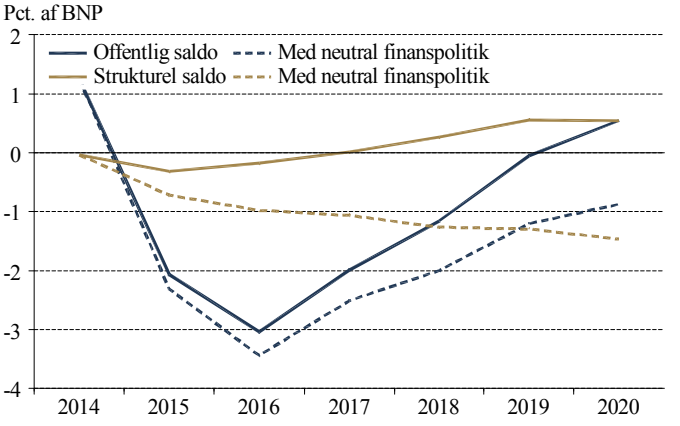
I fravær af den planlagte finanspolitiske stramning vil væksten blive højere end ventet i nærværende prognose. I 2017 vil output gap ifølge modelberegningen være reduceret til ca. -¾ pct. mod ca. -1½ pct. i hovedscenariet. Samtidig vil beskæftigelsen i tilfældet med neutral finanspolitik stige med yderligere ca. 25.000 personer fra 2014 til 2017. Den større beskæftigelsesfremgang betyder, at beskæftigelsen i 2017 blot vil være ca. 30.000 under det strukturelle niveau, mod ca. 55.000 personer i hovedscenariet. I 2020 kan beskæftigelsen ifølge modelberegningen ventes at være godt 25.000 personer højere i tilfældet med neutral finanspolitik end med den planlagte finanspolitik. [1]

Offentlig saldo forringes mindre end strukturel saldo

Den kraftigere økonomiske fremgang i alternativet med neutral finanspolitik bidrager positivt til de offentlige finanser blandt andet i form af et højere afgiftsprovenu og lavere ledighedsrelaterede udgifter. Derfor forringes den offentlige saldo ikke i helt samme omfang som den strukturelle saldo.

1) I hovedscenariet er det forudsat, at konjunktursituationen vil være normaliseret i 2020 på trods af det negative vækstbidrag fra den planlagte finanspolitik, men det kan ikke udelukkes, at konjunkturnormaliseringen kan komme til at tage længere tid. Resultatet af den alternative modelberegning med neutral finanspolitik, hvor produktionen i 2020 vil være 1 pct. over det strukturelle niveau, skal dermed ikke tages for bogstaveligt. Men forskellen mellem de to scenarier illustrerer betydningen af den planlagte finanspolitik.

Figur I.18 Offentlige finanser med planlagt hhv. neutral finanspolitik



Anm.: De stiplede kurver viser offentlig saldo hhv. strukturel saldo i alternativet med neutral finanspolitik.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

I.3 Finansielle forhold

Pres på kronen i årets første måneder blev modgået

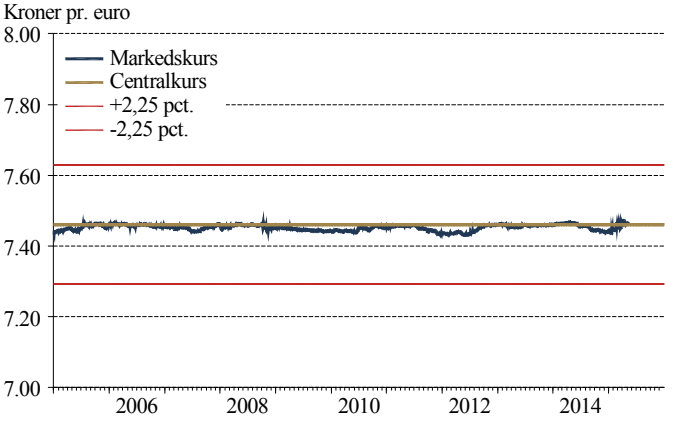
I begyndelsen af året opstod der et markedspres for en styrkelse af kronen overfor euroen. Som følge af den danske fastkurspolitik reagerede Nationalbanken på presset og sikrede, at kronen kun blev styrket en anelse. Kronen har således svinget tæt ved centralkursen på ca. 7,46 kr. pr. euro og dermed indenfor det tilladte udsvingsbånd på +/-2,25 pct., jf. figur I.19.

Opkøbsprogram for statsobligationer i euroområdet

Presset på kronen i begyndelsen af året skal ses i sammenhæng med forudgående begivenheder i euroområdet og Schweiz. Den 14. januar 2015 vurderede EU-domstolen, at ECB's OMT-program (*Outright Monetary Transactions*) fra efteråret 2012 under visse betingelser er i overensstemmelse med EU-traktaterne og dermed ECB's mandat. EU-domstolens udtalelse understøttede forventningerne blandt investorerne om, at ECB snart ville lancere et omfattende opkøbsprogram for statsobligationer, da de juridiske problemstillinger ved et sådant program er sammenlignelige med dem ved OMT-programmet. ECB annoncerede det

ventede opkøbsprogram, kaldet PSPP (*Public Sector Purchase Programme*) den 22. januar 2015. Dette program er nærmere omtalt i afsnit I.4.

Figur I.19 Kronekurs



Anm.: Danmark fører fastkurspolitik over for euroen med en politisk fastsat centralkurs på ca. 7,46 kr. pr. euro og et udsvingsbånd på +/-2,25 pct. af centralkursen. Seneste observation er primo maj 2015.

Kilde: Macrobond.

Kraftig styrkelse af schweizerfranc overfor euro …

Dagen efter EU-domstolens udtalelse annoncerede den schweiziske nationalbank (SNB), at den ikke længere ville holde schweizerfrancen på en kurs over 1,20 schweizerfranc pr. euro. Beslutningen har formentlig været påvirket af forventningen om et omfattende opkøbsprogram fra ECB's side. Desuden var SNB's valutareserve vokset kraftigt i den forudgående periode, hvor SNB opkøbte euro for at svække schweizerfrancen, og udgjorde knap 80 pct. af BNP. Annonceringen fra SNB udløste øjeblikkeligt en kraftig styrkelse af schweizerfrancen overfor de andre hovedvalutaer. Styrkelsen overfor euro var kortvarigt tæt ved 30 pct. Efterfølgende er schweizerfrancen svækket noget, men er fortsat styrket betydeligt i forhold til udgangspunktet.

… udløste pres på den danske krone

Markedspresset for en styrkelse af kronen overfor euroen opstod umiddelbart efter styrkelsen af schweizerfrancen.

Presset på kronekursen skyldtes en kraftig forøgelse af efterspørgslen efter danske kroner. Begivenhederne i Schweiz bidrog sandsynligvis til at skabe en forventning blandt nogle investorer om, at Danmarks Nationalbank tilsvarende ville opgive fastkurspolitikken og lade kronen blive styrket overfor euroen. Derved ville disse investorer opnå en kursgevinst på kroner og aktiver udstedt i kroner. Den forøgede efterspørgsel var dog også i væsentlig grad drevet af, at forsikrings- og pensionssektoren købte finansielle produkter til afdækning af kursrisikoen på investeringer i euroområdet. Det førte til en afledt efterspørgsel efter kroner fra de danske pengeinstitutter. En styrkelse af kronen overfor euroen ville have medført et kurstab på disse investeringer.

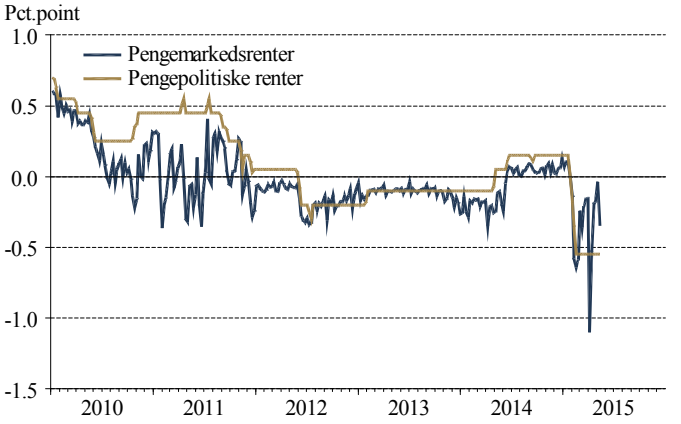
Sænkning af de pengepolitiske renter

Den danske fastkurspolitik overfor euro indebærer, at Nationalbanken tilrettelægger pengepolitikken alene med henblik på at sikre, at kronen holder sig indenfor det tilladte udsvingsbånd på +/-2,25 pct. af centralkursen. Nationalbanken har tradition for i praksis at stabilisere kronen langt tættere på centralkursen, end udsvingsbåndet tillader. I januar og februar foretog Nationalbanken fire renteændringer, der samlet sænkede indskudsbevisrenten fra -0,05 til -0,75 pct. Da ECB i samme periode fastholdt de pengepolitiske renter, førte rentesænkningerne til et negativt spænd mellem de pengepolitiske renter i Danmark og euroområdet. Det pengepolitiske rentespænd gav sig udslag i et omtrent tilsvarende pengemarkedsrentespænd, jf. figur I.20.

Pengemarkeds-rentespænd modvirker styrkelse af kronen

Et negativt pengemarkedsrentespænd mellem Danmark og euroområdet modvirker markedspresset for en styrkelse af kronen overfor euro, fordi kortsigtede formueplaceringer i kroner bliver mindre fordelagtige i forhold til tilsvarende placeringer i euro. Det svækker efterspørgslen efter danske kroner og trækker i retning af en svækkelse af kronen overfor euroen. Mulighederne for at øge det negative rentespænd overfor euroområdet er begrænsede i den nuværende situation, hvor renterne allerede er meget lave.

Figur I.20 Rentespænd



Anm.: Pengemarkedsrentespændet er forskellen mellem den danske dag-til-dag pengemarkedsrente (T/N renten) og euroområdets dag-til-dag pengemarkedsrente (EONIA). Det pengepolitiske rentespænd er forskellen mellem Nationalbankens rente på indskudsbeviser og ECB's rente på indlånsfaciliteten. Seneste observation er primo maj 2015.

Kilde: Macrobond.

Udstedelsesstop for danske statsobligationer …

For at dæmpe presset på kronen yderligere valgte Finansministeriet pr. 30. januar efter indstilling fra Nationalbanken at aflyse udstedelser af danske statsobligationer på ubestemt tid. Desuden valgte Nationalbanken at undlade at sælge skatkammerbeviser, der er kortfristede danske statsgældspapirer, ved auktionerne i februar og marts. Efterfølgende er salget af skatkammerbeviser blevet genoptaget. Udstedelsesstoppet var muligt, fordi staten i begyndelsen af året havde godt 210 mia. kr. stående på sin konto i Nationalbanken. Disse midler kan formentlig dække statens finansieringsbehov i 2015 og muligvis endnu længere.

… bidrager til at dæmpe kroneefterspørgslen yderligere

Udstedelsesstoppet reducerer udbuddet af danske statsobligationer, hvilket har en dæmpende effekt på de længere renter på obligationsmarkederne. Faldet i de længere renter bidrager til at mindske efterspørgslen efter kroner yderligere, da formueplaceringer i danske værdipapirer med længere løbetider bliver mindre fordelagtige relativt til tilsvarende placeringer i euroområdet.

Udstedelsesstop svarer til ca. en tredjedel af ECB's opkøb

Det danske udstedelsesstop for statsobligationer bidrager ligesom ECB's opkøbsprogram for statsobligationer til at reducere statsobligationsrenterne. ECB forventer et samlet opkøb af værdipapirer i 2015 og 2016, fortrinsvist af statsobligationer, på knap 14 pct. af euroområdets BNP. Hvis det danske udstedelsesstop fortsætter året ud, vil det beløbsmæssigt svare til ca. en tredjedel af ECB's samlede opkøb målt i forhold til økonomiens størrelse, jf. *Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt, 1. Kvartal 2015.*

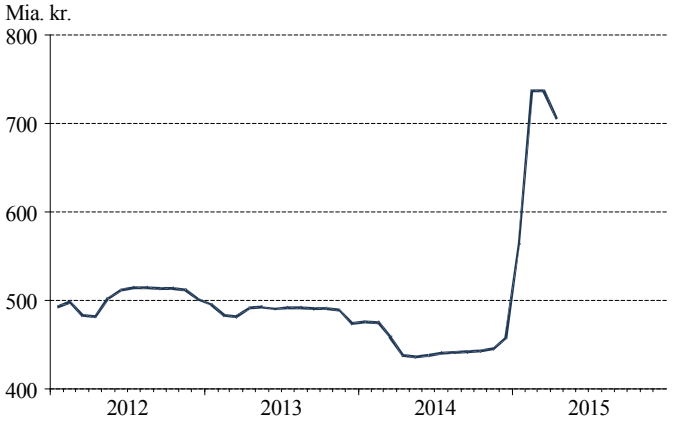
Omfattende interventioner i valutamarkedet

Udover rentesænkningerne intervenerede Nationalbanken i valutamarkedet ved at købe valuta mod salg af kroner i januar og februar. Interventionerne var af et hidtil uset omfang og forøgede valutareserven med ca. 275 mia. kr. Valutareserven er vokset fra ca. 22 pct. af BNP i december 2014 til ca. 36 pct. af BNP i april 2015, jf. figur I.21.

Forventning om normalisering på penge- og valutamarkeder

Efter Nationalbankens reaktion i årets første måneder er presset på kronen aftaget, og forholdene på penge- og valutamarkederne er blevet mere stabile. Fremadrettet forventes en yderligere normalisering af situationen, så de danske renter over tid igen vil komme til ligge på tæt op ad renterne i euroområdet.

Figur I.21 Valutareserve



Anm: Seneste observation er april 2015
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Udsigt til lave pengepolitiske renter i en rum tid

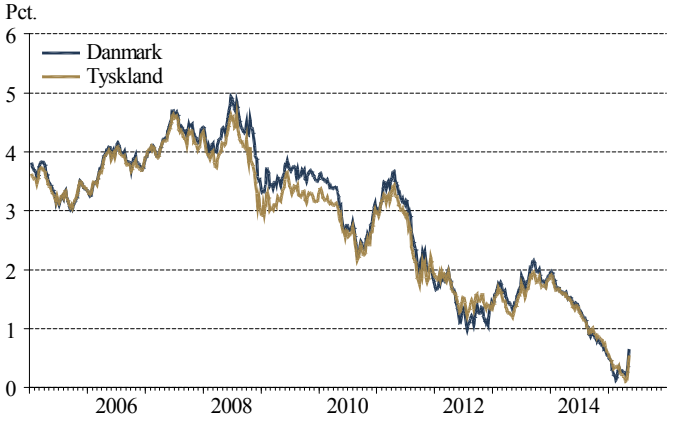
På baggrund af de svage inflationsudsigter og moderate konjunkturudsigter for euroområdet ventes ECB at fastholde den pengepolitiske rente på det nuværende lave niveau i resten af 2015. I 2016 og 2017 forventes kun beskedne stigninger begyndende i efteråret 2016. På den baggrund forventes den pengepolitiske rente i euroområdet at være henholdsvis 0,05, 0,25 og 0,60 pct. ultimo året i 2015-17.

Kapitalmarkederne

Yderligere fald i dansk og tysk statsobligationsrente …

Renterne på danske og tyske tiårige statsobligationer har været støt faldende siden efteråret 2013, hvilket skal ses i sammenhæng med den lempelige pengepolitik og den afdæmpede inflationsudvikling i såvel Danmark som euroområdet. I forbindelse med presset på kronen i årets første måneder og udstedelsesstoppet for danske statsobligationer faldt den danske statsobligationsrente lidt under den tyske og nåede en bund på 0,1 pct. medio februar. I de efterfølgende måneder steg den danske statsobligationsrente en anelse. Efter en pludselig stigning lå såvel den danske som den tyske tiårige statsobligationsrente på ca. 0,5 pct. primo maj, jf. figur I.22. Trods den seneste stigning er der tale om exceptionelt lave niveauer for statsobligationsrenterne, der ikke er set før i nyere tid.

Figur I.22 Tiårige statsobligationsrenter



Anm.: Seneste observation er primo maj 2015.
Kilde: Macrobond.

… og kun udsigt til moderate stigninger i år og næste år

Med udsigten til meget lave pengepolitiske renter i en rum tid og de ekstraordinære statsobligationsopkøb fra ECB's side forventes kun moderate stigninger i statsobligationsrenterne de kommende år. Den tyske statsobligationsrente skønnes at nå et årsniveau på knap ½ pct. i år stigende til ca. ¾ pct. og godt 1½ pct. i 2016 og 2017. Den danske statsobligationsrente ventes at stige en anelse mere end den tyske igennem 2015, men at nå samme årsgennemsnit grundet det lavere niveau i begyndelsen af året. I 2016 og 2017 skønnes den danske statsobligationsrente at stige til en anelse over det tyske niveau, jf. tabel I.3.

Betragteligt fald i den lange realkreditrente

Den lave inflation og den lempelige pengepolitik har også bidraget til et yderligere fald i de danske realkreditrenter. Den korte realkreditrente blev negativ i februar efter at have svinget omkring et niveau på knap 0,25 pct. siden sommeren 2012. Den 30-årige obligationsrente er faldet støt siden efteråret 2013 og faldt brat i årets første måneder. Det kraftige fald i den 30-årige realkreditrente i begyndelsen af året skal ses i sammenhæng med, at ECB i sit nye opkøbsprogram valgte at inkludere værdipapirer med en løbetid på op til 30 år. Det havde investorerne tilsyneladende ikke forventet, da det førte til et større fald i renterne på værdipapirer med lange løbetider. Den 30-årige realkreditrente er steget en anelse de seneste måneder og lå primo maj på 2,3 pct., jf. figur I.23.

Tabel I.3 Hovedtræk af renteprognosen

	2014	2015	2016	2017
	---------- Årsgennemsnit ----------			
ECB	0,2	0,1	0,2	0,5
Dansk statsobligation	1,2	0,4	0,9	1,7
Tysk statsobligation	1,2	0,4	0,8	1,5
Dansk realkreditobligation	3,1	2,2	2,7	3,2
	---------- Ultimo året ----------			
ECB	0,1	0,1	0,3	0,6

Anm.: Statsobligationsrenterne er på tiårige statsobligationer. Realkreditrenten er på 30-årige realkreditobligationer. For ECB vises udlånsrenten ved de primære markedsoperationer (*Main Refinancing Operations*).

Kilde: Macrobond og egne skøn.

Figur I.23 Realkreditobligationsrenter

Anm.: Den korte realkreditrente er en sammenvejning af renter på realkreditobligationer med en løbetid på mellem et og to år. Seneste observation er ultimo april 2015.
Kilde: Realkreditrådet.

Behersket stigning i realkreditrenten i 2015-17

Den 30-årige realkreditrente forventes ligesom statsobligationsrenterne kun at stige moderat de kommende år. En beskeden stigning i resten af året skønnes at resultere i et årsgennemsnit på ca. 2¼ pct. i år, mens beherskede rentestigninger i 2016-17 forventes at resultere i årsgennemsnit på godt 2½ i 2016 og ca. 3¼ pct. i 2017.

Kraftigt stigende aktiekurser

Rentefaldet har sammen med en gradvis bedring af de realøkonomiske udsigter bidraget til en kraftig stigning i de danske aktiekurser. OMXC20-indekset, der består af de 20 mest omsatte aktier på Københavns Fondsbørs, er således tæt ved tredoblet siden efteråret 2011, jf. figur I.24. Indekset steg brat i januar og februar, hvor ECB annoncerede sit nye opkøbsprogram.

Figur I.24 Danske aktier

Anm.: Det viste aktieindeks er OMXC20, der er et indeks over de 20 mest omsatte aktier på Københavns Fondsbørs. Indekset er præget af udviklingen i enkelte aktier, der vægter tungt i indekset. Seneste observation er primo maj 2015.

Kilde: Macrobond.

Udlånsrenter og kreditgivning

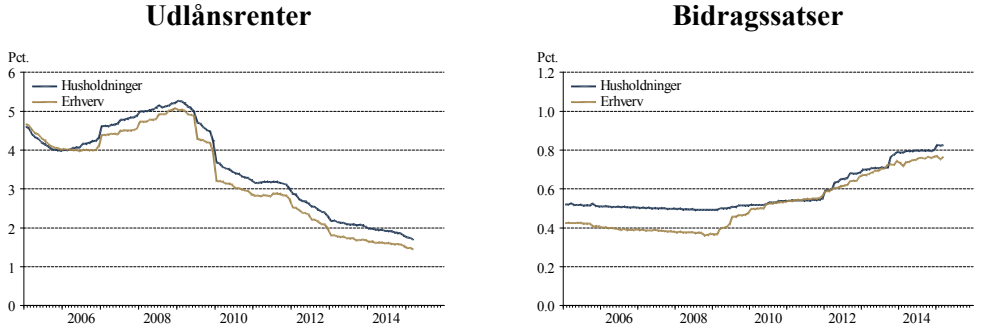
Fald i renten på realkreditlån …

Realkreditinstitutternes udlånsrenter eksklusive bidragssatser er faldet betragteligt de senere år i forbindelse med faldet i obligationsrenterne. For husholdninger lå udlånsrenten i april på knap 2 pct. og for erhverv lå den på ca. 1,5 pct., jf. figur I.25. Faldet i udlånsrenterne har bidraget til et betydeligt fald i låneomkostningerne for realkreditinstitutternes låntagere.

… og stigning i bidragssatsen

Faldet i låneomkostningerne er i et vist omfang modvirket af en stigning i realkreditinstitutternes bidragssatser. Den gennemsnitlige bidragssats på lån til såvel husholdninger som erhverv er steget fra ca. 0,5 pct. i begyndelsen af 2010 til godt 0,8 pct. i begyndelsen af 2015.

Figur I.25 Realkreditinstitutternes udlånsrenter og bidragssatser

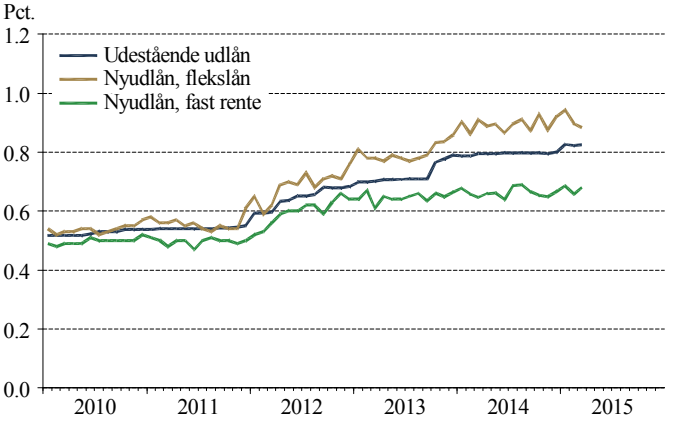


Anm.: Figurerne viser udlånsrenter og bidragssatser for realkreditinstitutternes indenlandske udlån. Udlånsrenterne er eksklusive bidragssatser. Seneste observation er marts 2015.
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Øget differentiering af bidragssatser

Realkreditinstitutterne har siden 2012 i betragtelig grad forøget differentieringen af bidragssatserne efter lånetype overfor husholdningerne. Bidragssatserne på nyudstedte flekslån er nu knap 40 pct. højere end bidragssatserne på nyudstedte lån med fast rente, jf. figur I.26. Differentieringen af bidragssatserne bidrager til, at flere låntagere vælger lån med længere rentebinding.

Figur I.26 Bidragssatser for husholdninger



Anm.: Seneste observation er marts 2015.
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Fald i pengeinstitutternes udlånsrenter til erhverv …

Pengeinstitutterne har reduceret såvel udlånsrenten som rentemarginalen overfor erhvervskunder siden begyndelsen af 2012, jf. figur I.27. Finanstilsynet foretog en undersøgelse af nybevilgede lån i 4. kvartal 2014, der tyder på, at pengeinstitutternes konkurrence om erhvervskunderne er skærpet. Det harmonerer med Nationalbankens udlånsundersøgelse, hvor pengeinstitutterne rapporterer, at de har sænket priserne for erhvervskunder med henvisning til konkurrencesituationen. Pengeinstitutternes udlånsrente og rentemarginal overfor husholdningerne har været omtrent uændrede de senere år.

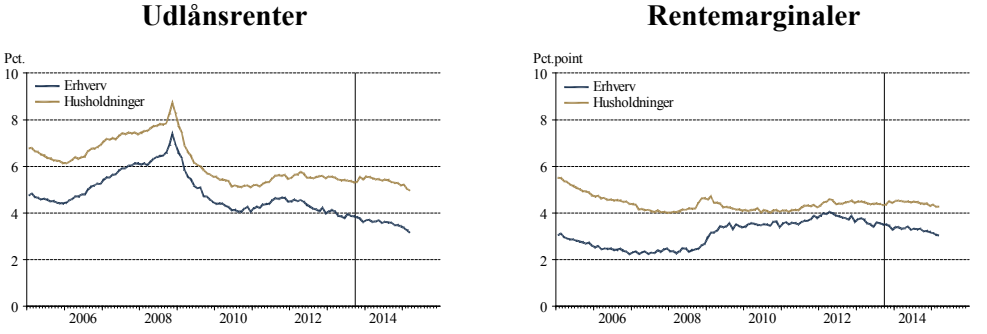
… og svag stigning i udlånet

Pengeinstitutternes udlån til erhverv har været kraftigt faldende i årene efter 2008. Faldet ophørte i sommeren 2014, og i de senere måneder kan der spores en svagt stigende tendens. Det kan afspejle, at udlånsrenten overfor erhverv er faldet som følge af hårdere konkurrence mellem pengeinstitutterne om erhvervskunderne. Realkreditinstitutternes udlån til erhverv har været omtrent uændret de seneste måneder. Det samme gælder udlånet til husholdninger fra både penge- og realkreditinstitutterne, figur I.28.

Omtrent uændret kreditgivning til erhverv

Den samlede kreditgivning til erhverv var omtrent uændret fra andet til fjerde kvartal 2014. Samlet set har der dog været en svagt aftagende tendens i den samlede kreditgivning til erhverv de seneste to år, jf. figur I.29.

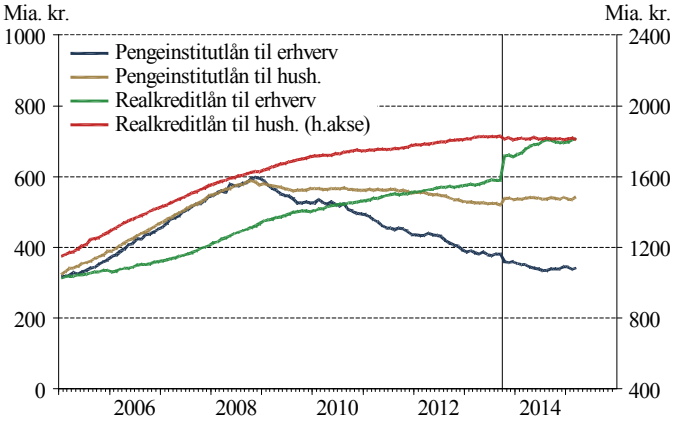
Figur I.27 Pengeinstitutternes udlånsrenter og rentemarginaler



Anm.: Figurerne viser udlånsrenter og rentemarginaler for pengeinstitutternes indenlandske udlån. Rentemarginalen er forskellen mellem de gennemsnitlige udlåns- og indlånsrenter. Seneste observation er marts 2015. De lodrette streger angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

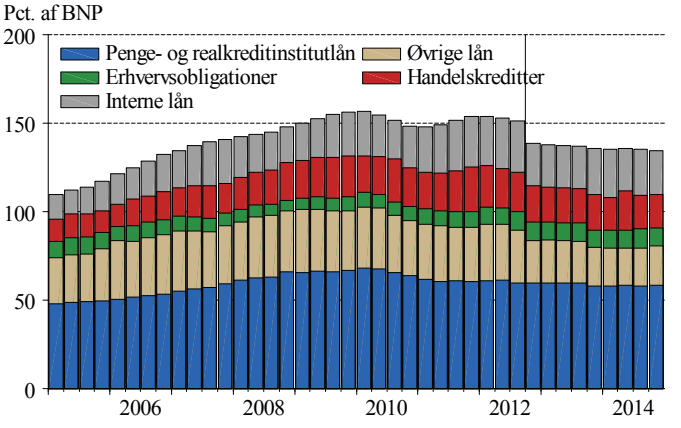
Figur I.28 Udlån fra penge- og realkreditinstitutter



Anm.: Figuren viser institutternes indenlandske udlån. Udlånsserierne er sæsonkorrigerede. Seneste observation er marts 2015. Den lodrette streg angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Figur I.29 Samlet kreditgivning til erhverv



Anm.: Figurens søjler summerer til de ikke-finansielle selskabers passiver ekskl. egenkapital opgjort på konsolideret basis. De sektorinterne lån er lån mellem ikke-finansielle virksomheder. Lån mellem virksomheder indenfor samme koncern indgår heri. Øvrige lån er primært lån fra udlandet. Seneste observation er fjerde kvartal 2014. Den lodrette streg angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Finansiel stabilitet

Fald i solvensen men fortsat kapital-overdækning

Pengeinstitutternes gennemsnitlige solvensprocent faldt fra 19,9 pct. til 18,2 pct. fra primo til medio 2014. Faldet skyldtes, at den gennemsnitlige kernekapitalprocent faldt fra 17,3 til 15,6 pct. Samlet set har pengeinstitutterne dog fortsat relativt høje solvensprocenter. Pengeinstitutterne har desuden øget egenkapitalprocenten mærkbart siden 2008. For realkreditinstitutterne har såvel solvens- som kernekapitalprocenten svinget omkring et niveau på 22 pct. de senere år, og egenkapitalprocenten har ligget stabilt omkring 4,5 pct. jf. figur I.30.[2]

Institutterne klarede EU's stresstest …

De fem danske systemiske institutter deltog i EU's stresstest i efteråret 2014.[3] Stresstesten blev afholdt som optakt til, at eurolandenes fælles finanstilsyn trådte i kraft i november 2014. Det fælles finanstilsyn er en del af bankunionen, der er behandlet i kapitel III. I Danmark foretog Finanstilsynet en kvalitetskontrol (*Asset Quality Review*, AQR) af de danske institutters aktiver og udarbejdede korrigerede regnskaber til brug for den efterfølgende stresstest. Kvalitetskontrollen førte kun til beskedne justeringer af regnskaberne, og de danske institutter klarede stresstesten med betydelig afstand til minimumskravene.

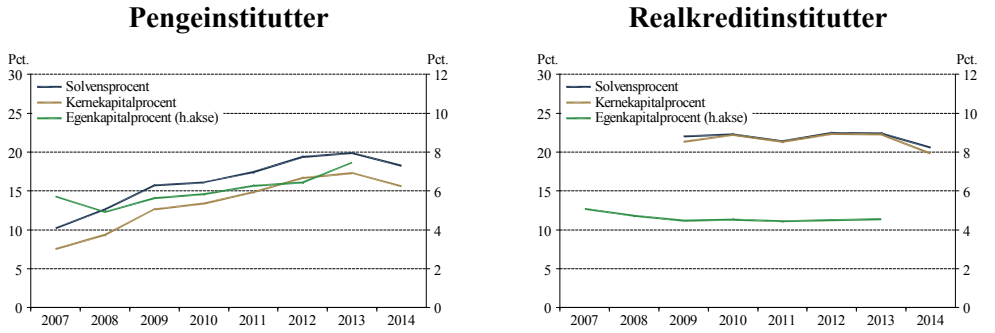
… og Nationalbankens ditto

I Nationalbankens rutinemæssige stresstest fra efteråret 2014 klarede de systemiske institutter sig gennem det hårdeste stressscenarie uden behov for kapitaltilførsel. I stresstesten indgår også ikke-systemiske institutter, og enkelte af disse havde behov for kapitaltilførsel i det hårde stressscenarie. Nationalbanken vurderer, at størrelsen og fordelingen af behovet for kapitaltilførsel er af en sådan karakter, at der ikke er tale om en trussel mod den finansielle stabilitet. Nationalbankens stresstest understøtter således, at den danske kreditinstitutsektor samlet set er velkapitaliseret, og at eventuelle solvensproblemer er små og isolerede til enkelte institutter.

2) Solvensprocenten er kapitalgrundlaget i pct. af den samlede risikoeksponering. Kernekapitalprocenten er kernekapitalen, der består af egentlig kernekapital (aktiekapital og lignende) og hybrid kernekapital, i pct. af den samlede risikoeksponering. Egenkapitalprocenten er egenkapitalen i pct. af de uvægtede aktiver.

3) SIFI'erne er Danske Bank, Nordea Bank Danmark, Jyske Bank, Nykredit Realkredit og Sydbank. Nordea Bank Danmark indgik i EU's stresstest som en del af den svenske moderkoncern.

Figur I.30 Solvens-, kerne- og egenkapitalprocent



Anm.: Tallene er ultimo året undtagen 2014, der er medio året.
Kilde: Finanstilsynet.

Fald i likviditetsoverdækning, men fortsat afstand til minimumskrav

Pengeinstitutternes likviditetsoverdækning, som udtrykker institutternes likviditet udover lovens minimumskrav, faldt fra knap 160 pct. til godt 110 pct. fra ultimo 2013 til medio 2014, jf. figur I.31. Likviditeten ligger dog fortsat i betragtelig afstand fra lovens minimumskrav og behørigt over pejlemærket på 50 pct. i Finanstilsynets tilsynsdiamant for pengeinstitutter.

Figur I.31 Likviditetsoverdækning

Anm.: Likviditetsoverdækningen er den overskydende likviditet efter opfyldelse af lovens minimumskrav udtrykt i pct. af lovens minimumskrav. Tallene er ultimo året undtagen 2014, der er medio året.
Kilde: Finanstilsynet.

LCR-krav implementeres i efteråret 2015

Begyndende i efteråret 2015 skal danske kreditinstitutter overholde det såkaldte LCR-krav (*Liquidity Coverage Ratio*), der er indført i EU-lovgivningen som udløber af Basel III-anbefalingerne. Ifølge LCR-kravet skal institutterne holde en buffer med højlikvide aktiver, som kan opfylde likviditetsbehovet i en 30 dages stressperiode. Nationalbanken vurderer, at de systemiske kreditinstitutter allerede opfylder LCR-kravet eller vil kunne nå at foretage de nødvendige tilpasninger inden implementeringen i efteråret. Blandt de ikke-systemiske institutter vil enkelte skulle foretage porteføljeomlægninger eller erhverve flere likvide aktiver, jf. *Finansiel Stabilitet, 2. halvår 2014*.

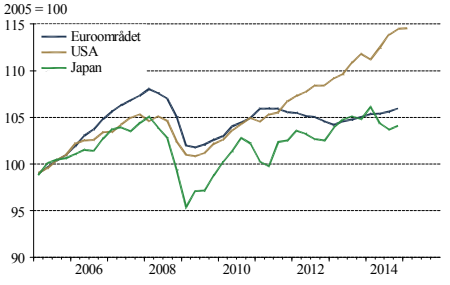
I.4 International økonomi

Fremgang i verdensøkonomien i 2014

Der var fremgang i verdensøkonomien i 2014. Såvel globalt BNP som verdenshandlen steg ca. 3,3 pct., hvilket er omtrent på niveau med væksten de seneste år. I euroområdet var der fremgang i BNP gennem både 2013 og 2014 efter tilbagegang i såvel 2011 som 2012. Væksten er fortsat afdæmpet, men der er sket en vending i euroområdets økonomi. I USA var der fortsat fremgang i 2014, mens væksten i Kina udviste aftagende tendens, og der var omtrent nulvækst i Japan, jf. figur I.32.

Figur I.32 BNP

USA, euroområdet og Japan (BNP)



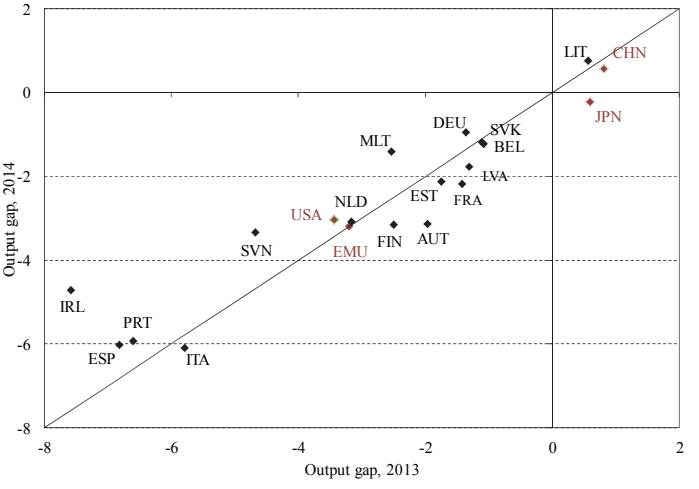
Kina (BNP-vækst)

Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2014 for euroområdet og Japan og 1. kvartal 2015 for USA og Kina.
Kilde: Macrobond.

Forskellige konjunktur-situationer i landene

Bag fremgangen i den globale økonomi ligger en betydelig variation i konjunkturbilledet mellem de store lande. USA og euroområdet var i såvel 2013 som 2014 i lavkonjunktur med et negativt output gap i omegnen af 3 pct. I USA var den faktiske vækst i 2014 knap 0,5 pct.point højere end den strukturelle, og konjunktursituationen blev dermed forbedret med en indsnævring af output gap, jf. figur I.33. I euroområdet var væksten i 2014 kun tilstrækkelig til at stabilisere output gap. Langt de fleste eurolande var i 2014 fortsat i lavkonjunktur, men graden varierede betydeligt på tværs af landene. I Spanien og Irland, hvor der fortsat er et stort negativ output gap, blev konjunktursituationen forbedret fra 2013 til 2014 med en vækst over strukturelt niveau. Det omvendte gjorde sig gældende i Frankrig, hvor output gap blev udvidet en smule. I Japan og Kina blev output gap indsnævret fra et positivt niveau i 2013, således at Japan i 2014 var i en omtrent neutral konjunktursituation med BNP på strukturelt niveau, mens den kinesiske højkonjunktur blev dæmpet.

Figur I.33 Output gap



Anm.: Store økonomier er vist med rød, og eurolande er vist med sort. Grækenland er udeladt af figuren, men havde et output gap på -14 pct. i 2013 og -13 pct. i 2014. Lande, der ligger over 45-graderslinjen, havde i 2014 en vækst, der lå over strukturelt niveau. Dette betyder, at output gap blev indsnævret for lande med negativt output gap, men udvidet for lande med positivt ouput gap.

Kilde: Macrobond, OECD, *Economic Outlook 96*, og egne beregninger.

Vækst-afdæmpning i Kina

Højvækstøkonomierne i Asien har gennem en årrække stået for en betydelig del af fremgangen i globalt BNP, og alene den kinesiske vækst på 7,5 pct. i 2014 bidrog med omtrent en tredjedel af fremgangen i globalt BNP. Den kinesiske vækst har dog udvist aftagende tendens de seneste år, og væksten i 2014 blev den laveste i mere end to årtier. Vækstafdæmpningen fortsatte i første kvartal 2015, hvor BNP steg 6,8 pct. i forhold til første kvartal 2014. Den aftagende vækst skal ses i lyset af, at den strukturelle vækst er aftagende. Det er forventeligt i en situation, hvor der allerede er gennemført betydelige forbedringer af de økonomiske strukturer, og yderligere markante forbedringer derfor er vanskelige at gennemføre. Trods udsigt til lavere kinesisk vækst fremadrettet ventes kinesisk økonomi fortsat at bidrage væsentligt til fremgangen i globalt BNP.

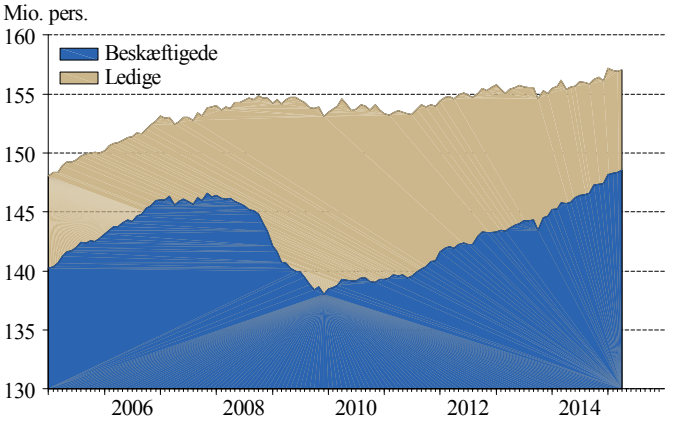
Fortsat genopretning i USA …

I USA har genopretningen efter krisen stået på i en årrække, og de seneste fem år er amerikansk økonomi i gennemsnit vokset 2,2 pct. om året. I 2014 voksede amerikansk økonomi 2,4 pct., hvilket bidrog med knap 0,5 pct.point til fremgangen i globalt BNP. Den relativt høje vækst de seneste år har dog ikke været nok til at bringe økonomien tilbage på det af OECD skønnede strukturelle niveau, og det amerikanske output gap var i 2014 fortsat negativt med ca. 3 pct. af BNP.

… med betydeligt ledighedsfald

Trods den langsomme lukning af output gap er det amerikanske arbejdsmarked bedret de senere år, jf. figur I.34. Ledigheden er faldet betydeligt siden 2009, og ledighedsraten ligger tæt på det skønnede strukturelle niveau på ca. 5 pct. De ledige ressourcer i amerikansk økonomi skyldes dermed i høj grad, at arbejdsstyrken ligger under strukturelt niveau. Den gradvise bedring af arbejdsmarkedet er formentlig medvirkende til, at lønstigningerne gennem det seneste år er begyndt at tiltage fra et lavt niveau.

Figur I.34 Beskæftigelse og ledighed i USA



Anm.: Seneste observation er april 2015.
Kilde: Macrobond.

Omtrent uændret output gap i euroområdet …

I euroområdet har der været svag fremgang i BNP gennem 2013 og 2014 efter to års tilbagegang i forbindelse med den europæiske statsgældskrise. Væksten i 2014 var positiv med 0,9 pct., hvilket var tilstrækkeligt til at stabilisere output gap på godt -3 pct. Den afdæmpede fremgang dækker over, at der fortsat er betydelige konjunkturforskelle imellem eurolandene, jf. afsnittet om euroområdet nedenfor.

… og fortsatte risici for væksten

Trods bedringen er økonomien i euroområdet fortsat skrøbelig, og produktionen skønnes at komme til at ligge under det strukturelle niveau i en længere periode. Samtidig er situationen omkring den græske gældssituation fortsat uafklaret, og risikoen for, at Grækenland udtræder af euroen i løbet af 2015, er steget betydeligt siden efteråret. En græsk udtræden af euroen vil formentlig ikke have de store direkte makroøkonomiske konsekvenser for resten af euroområdet. Der er dog en vis sandsynlighed for, at signalet om, at det er muligt at udtræde af eurosamarbejdet, kan give fornyet politisk og finansiel ustabilitet i særligt de øvrige sydeuropæiske lande, hvilket kan påvirke det begyndende opsving i euroområdet. Konflikten mellem Ukraine og Rusland, der har stået på siden starten af 2014, udgør ligeledes fortsat en usikkerhedsfaktor for udviklingen i euroområdet.

Forstærket fremgang i euroområdet det mest sandsynlige

Trods de nævnte risikofaktorer peger vendingen fra tilbagegang til svag fremgang i euroområdet i retning af, at fortsat og forstærket fremgang er det mest sandsynlige scenarie. Væksten i euroområdet understøttes de kommende år af, at olieprisen er faldet markant siden sommeren 2014, at konkurrenceevnen er forbedret gennem en svækkelse af den effektive eurokurs, at pengepolitikken er ekstremt lempelig, og at finanspolitikken fra 2015 ikke længere ventes at virke vækstdæmpende.

Olieprisfald gavner privat efterspørgsel, …

Olieprisen er faldet betydeligt siden sommeren 2014 og lå i starten af maj godt 40 pct. under niveauet fra juni 2014, jf. figur I.35. Den lavere oliepris dæmper direkte det generelle prisniveau og øger derfor alt andet lige forbrugernes realindkomster. Herudover sænkes produktionsomkostningerne i særligt de energiintensive brancher. Det giver en konkurrencefordel til lande med energiintensiv produktion og til lande, der i udgangspunktet ikke er så energieffektive. Samtidig dæmper de lavere omkostninger varepriserne til yderligere gavn for forbrugerne. Den faldende oliepris giver dermed en betydelig global vækststimulans gennem øget privat efterspørgsel.

… men effekten vil variere på tværs af lande

Aktivitetseffekten af olieprisfaldet vil variere betydeligt på tværs af lande og afhænger især af, om landet er olieimportør eller -eksportør. Omfordelingen af indkomst fra olieeksportører til olieimportører gavner alt andet lige den globale efterspørgsel, eftersom olieimportører i gennemsnit har større forbrugstilbøjelighed. IMF vurderer, at faldet i olieprisen siden sommeren 2014 kan stimulere globalt BNP med op mod 0,5-1 pct. af globalt BNP i 2016.[4] Andre studier peger på BNP-effekter af et permanent, udbudsdrevet olieprisfald på 10 pct. på i omegnen af 0,1-0,4 pct. for USA og 0,1-0,2 pct. for euroområdet.[5] Løst anslået kan der der-

4) IMF (2015):"Uneven Growth: Short- and Long-Term Factors", *World Economic Outlook*, Chapter 1, April 2015.

5) Cashin, P. mfl. (2014): "The differential effects of oil demand and supply shocks on the global economy", Energy Economics, vol 44, no.1, Herve, K. mfl. (2010): "The OECD's new global model", Economic Modelling, vol 28 og Peersma, G. mfl. (2012): "Cross-country differences in the effects of oil shocks", Energy Economics, vol. 34, no.5.

med opstå positive aktivitetseffekter af det indtrufne fald i olieprisen i størrelsesordenen på ½-1½ pct. for USA og ½-¾ pct. for euroområdet i 2015. De angivne effekter vurderes at være overkantsskøn, idet det i studierne antages, at faldet er permanent og udelukkende udbudsdrevet. I den aktuelle situation, hvor også efterspørgselseffekter har medvirket til olieprisfaldet, og hvor olieprisen ventes gradvist at stige de kommende år, må gennemslaget på aktiviteten af olieprisfaldet ventes at være mindre. I euroområdet vil aktivitetseffekten desuden mindskes af, at olieprisfaldet målt i euro er mindre end målt i dollar som følge af, at euroen er svækket overfor dollaren.

Figur I.35 Oliepris

Anm.: Prisen er på Brent-olie. Seneste observation er primo maj 2015.
Kilde: Macrobond.

Valutakursudvikling til gavn for euroområdet

I USA opvejes de gavnlige aktivitetseffekter af olieprisfaldet delvist af, at dollaren er styrket overfor de øvrige hovedvalutaer siden sommeren 2014. I forhold til marts 2014 var den effektive dollarkurs i marts 2015 styrket næsten 20 pct. Dette svækker den amerikanske konkurrenceevne og ventes at tage toppen af amerikansk vækst i 2015. Mens valutakursudviklingen forværrer konjunkturudsigterne i USA, vil den forbedre de europæiske vækstudsigter det kommende år. Euroen var i marts 2015 svækket ca. 15 pct. i forhold til

marts 2014 i forhold til samhandelspartnernes valutaer. Beregninger fra Kommissionen tyder på, at denne konkurrenceevneforbedring kan yde et vækstbidrag i euroområdet med op mod ¾ pct.point i 2015.[6] Beregningen bygger blandt andet på, at svækkelsen af den effektive eurokurs er permanent og skal derfor tolkes med en vis forsigtighed.

Vækst understøttes af lave renter i såvel euroområdet …

De pengepolitiske renter i såvel euroområdet som USA er fortsat lave og understøtter den samlede efterspørgsel. I euroområdet er pengepolitikken lempet betydeligt siden efteråret med annonceringen af ECB's nye opkøbsprogram for statsobligationer. Opkøbsprogrammet ventes at sænke de længere realrenter og stimulere efterspørgslen yderligere, jf. afsnittet om europæisk pengepolitik nedenfor.

… som USA

Den amerikanske centralbank (FED) afsluttede de ekstraordinære opkøb af stats- og realkreditobligationer (*Quantitative Easing 3*, QE3) i oktober sidste år, og den ledende pengepolitiske rente har siden 2009 været fastholdt på 0-0,25 pct. Den betydelige bedring af det amerikanske arbejdsmarked taler for, at normaliseringen af de pengepolitiske renter snart påbegyndes. Imidlertid har den amerikanske inflation gennem længere tid ligget under FED's målsætning om en inflation på 2 pct. Som følge af den fortsat afdæmpede inflation og den seneste tids styrkelse af dollaren ventes FED først at påbegynde normaliseringen af de pengepolitiske renter i løbet af efteråret.

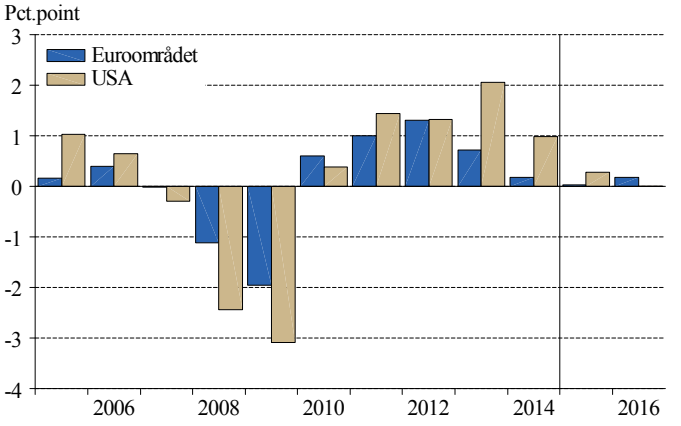
Finanspolitik omtrent neutral i 2015 og 2016

Finanspolitikken i såvel euroområdet som USA er, målt ved ændringen i den strukturelle primære saldo, strammet betydeligt de seneste år, og finanspolitikken har dermed påvirket BNP-væksten negativt de senere år. I OECD's prognose fra november 2014 er vurderingen, at finanspolitikken i 2015 og 2016 vil være omtrent neutral for væksten i såvel euroområdet som USA, jf. figur I.36. Finanspolitiske opstramninger virker typisk med en vis forsinkelse, og de seneste års opstramninger vil således fortsat dæmpe fremgangen i 2015. Udsigten til omtrent neutral finanspolitik de kommende år trækker dog i retning af, at de positive impulser

6) Europa-Kommissionen (2015): *European Economic Forecast, Winter 2015*.

fra den private efterspørgsel i højere grad end tidligere giver sig udslag i stigende BNP-vækst.

Figur I.36 Ændring i strukturel primær saldo



Anm.: Figuren viser ændringen i den strukturelle primære offentlige saldo i pct. af strukturel BNP de enkelte år. Ændringen i den strukturelle primære saldo bruges ofte som indikator for størrelsen af den diskretionære ændring af finanspolitikken. Der kan være betydelige afvigelser mellem OECD's beregning af strukturel primær saldo og eurolandenes egne opgørelser i stabilitetsprogrammerne. Her er anvendt OECD's opgørelse.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 96*.

Udsigt til gradvis lukning af output gap i USA og euroområdet

Samlet set er der en række faktorer, som ventes at trække væksten i euroområdet op de kommende år. Samtidig er den økonomiske situation dog fortsat svag i flere af eurolandene, og ledigheden ligger på et højt niveau. Der vurderes samlet set at være udsigt til vækst over strukturelt niveau i euroområdet de kommende år. Vurderingen er på linje med de seneste prognoser fra Kommissionen og IMF. I USA ventes den gradvise lukning af output gap at fortsætte i 2015 og 2016, mens den kinesiske vækst ventes at aftage gradvist over de kommende år. Den internationale prognose er præsenteret i boks I.5.

Boks I.5 Den internationale prognose

Denne boks præsenterer hovedtræk af den internationale prognose samt vigtige forudsætninger bag denne. Yderligere information kan findes i *Bilag til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2015*, der ligger på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Pengepolitiske forudsætninger

Prognosen bygger på en forventning om, at den europæiske centralbank (ECB) vil fastholde den meget lempelige pengepolitik frem til 2. halvår 2016. Det forudsættes således, at den pengepolitiske rente fastholdes uændret, og at det annoncerede opkøbsprogram gennemføres. Ved udgangen af 2016 ventes den pengepolitiske rente at være hævet fra det nuværende niveau på 0,05 til 0,25 pct. Den amerikanske centralbank (FED) ventes at påbegynde normaliseringen af den pengepolitiske rente i efteråret 2015. Renten skønnes at stige fra det nuværende niveau på 0,25 pct. til 0,5 pct. ved udgangen af 2015 og 2,0 pct. ved udgangen af 2016.

Finanspolitiske forudsætninger

I prognosen forudsættes finanspolitikken at være tæt ved neutral for væksten i såvel euroområdet som USA de kommende år. OECD skønner, at den strukturelle primære saldo i USA vil blive forbedret med ca. 0,3 pct. af BNP i 2015 og være omtrent uændret i 2016. For euroområdet skønner OECD en omtrent uændret primær strukturel saldo i 2015 og en forbedring på ca. 0,2 pct. i 2016.

Øvrige forudsætninger

I prognosen forudsættes olieprisen at stige over de kommende år. Olieprisen ventes at nå et årsniveau på 64 dollar pr. tønde i 2015 og hhv. 75 og 82 dollar pr. tønde i 2016 og 2017. Valutakurser holdes konstante på niveauet fra april 2015.

Tabel A Hovedtræk af den internationale prognose

		2014	2015	2016	2020[a)]
Euroområdet	BNP-vækst	0,9	1,5	2,0	2,1
	Output gap	-3,2	-2,8	-2,0	0,0
USA	BNP-vækst	2,4	3,1	3,3	2,8
	Output gap	-3,0	-2,1	-1,0	0,0
Aftagerlande	BNP-vækst	2,0	2,2	2,5	2,6
	Output gap	-1,8	-1,6	-1,2	0,0

a) "2020-søjlen" angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2016 til 2020 for BNP og niveauet i 2020 for output gap.

Anm.: Aftagerlande er en sammenvejning af BNP-vækst i 35 aftagerlande med industrieksportvægte.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Euroområdet

Beskeden fremgang i euroområdet i 2014

BNP i euroområdet steg 0,9 pct. i 2014, hvilket er omtrent på niveau med den skønnede strukturelle vækst. Der har nu været positiv vækst i euroområdet i syv kvartaler i træk, men væksten er fortsat beskeden og er ikke taget afgørende til i styrke, jf. figur I.37. Stabiliseringen af output gap i 2014 er et tegn på en begyndende genopretning af økonomien i euroområdet, men et opsving med vækst betragteligt over strukturelt niveau er endnu ikke indtrådt. Det ventes dog at komme i gang i løbet af 2015.[7]

Bedring i flere lande, …

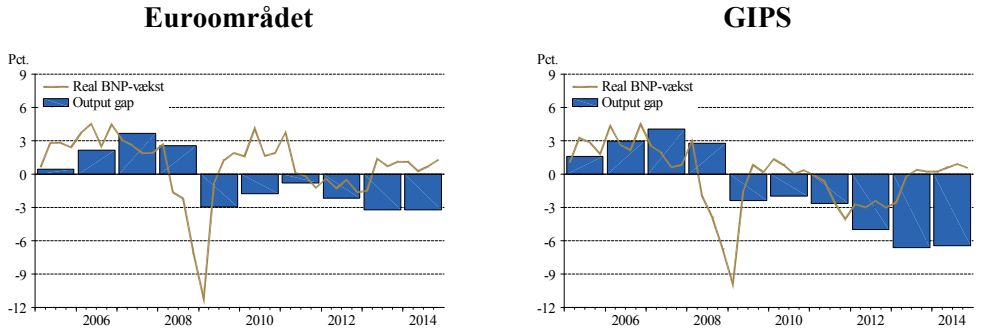
Selvom væksten fortsat er lav, er der tegn på bedring af økonomien i euroområdet. Efter en årrække med en vækst under det strukturelle niveau i de fleste lande er udviklingen i 2014 i en række lande vendt til det bedre med en indsnævring af output gap fra 2013 til 2014. Denne tendens gør sig særligt gældende for en række af de hårdest ramte sydeuropæiske lande, jf. figur I.37. I Tyskland ser udviklingen mere robust ud med betydelig fremgang i særligt andet halvår 2014 og bedring af en lang række indikatorer.

… herunder flere af de hårdest ramte

I de sydeuropæiske lande, som blev hårdt ramt af såvel den finansielle krise som den efterfølgende statsgældskrise, er produktionen fortsat under det strukturelle niveau. Der er dog tegn på begyndende genopretning i flere af disse økonomier, og efter en årrække med negativ vækst var der i 2014 fremgang i Spanien, Portugal og Grækenland. Fremgangen i Spanien fortsatte i første kvartal 2015 med en vækstrate på 0,9 pct. (k/k), hvilket er den højeste kvartalsvækst siden 2007.

7) Efter redaktionens deadline er der offentliggjort foreløbige BNP-tal for 1. kvartal i euroområdet. Opgørelsen viser en vækst på 0,4 pct. (k/k), og er dermed i tråd med nærværende prognose.

Figur I.37 BNP-vækst og output gap



Anm.: Den reale BNP-vækst viser de annualiserede kvartalsvise vækstrater. GIPS er Grækenland, Italien, Portugal og Spanien.

Kilde: Macrobond og OECD, *Economic Outlook 96*.

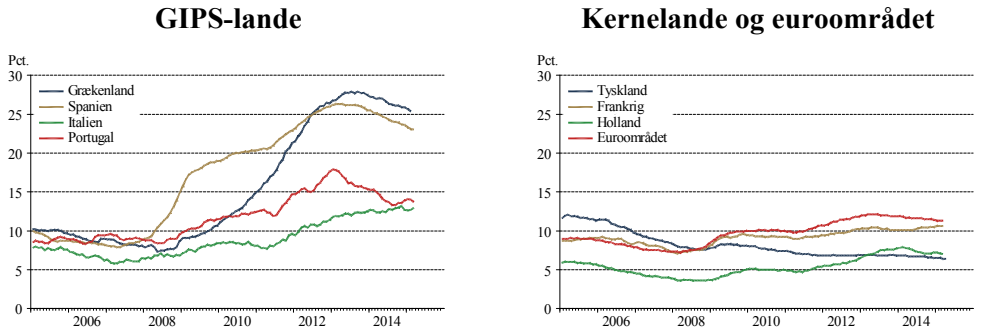
Svag vækst i Italien og Frankrig i 2014

I Italien var der – modsat de andre sydeuropæiske lande – fortsat tilbagegang i 2014 med en BNP-vækst på -0,4 pct., og output gap lå i 2014 fortsat på ca. -6 pct. Også udviklingen i fransk økonomi er bekymrende. Fransk BNP steg svagt med 0,4 pct. i 2014, hvilket var noget under strukturel vækst, hvorved output gap blev udvidet yderligere. Output gap er således fortsat negativt med ca. 2 pct. Indikatorerne for 2015 er blandede med en stigning i forbrugertillid og detailsalg, men omtrent uændret erhvervstillid og fortsat faldende huspriser. Den svage udvikling i Italien og Frankrig udgør et risikoelement for væksten i euroområdet, da de to lande står for omkring 40 pct. af det samlede BNP.

Betydelige forskelle på arbejdsmarkederne

Den forskelligartede konjunktursituation giver sig udslag i store forskelle mellem arbejdsmarkederne i euroområdet. I de sydeuropæiske lande, som blev hårdt ramt af krisen, er der fortsat massiv ledighed på ca. 25 pct. i både Grækenland og Spanien. Den begyndende fremgang i BNP i disse lande afspejles dog også i udviklingen i ledigheden, som er faldet gennem 2013 og 2014, jf. figur I.38. I Frankrig og Italien, hvor BNP-væksten fortsat er svag, udviser arbejdsmarkederne ikke tydelige tegn på bedring, og ledigheden er således fortsat høj i Italien og stigende i Frankrig. I Tyskland, hvor økonomien er omtrent på strukturelt niveau, har ledigheden gennem længere tid udvist faldende tendens og ligger aktuelt på et lavt niveau.

Figur I.38 Ledighed



Anm.: Seneste observation er februar 2015 for Grækenland, april 2015 for Tyskland og marts 2015 for de øvrige lande.
Kilde: Macrobond.

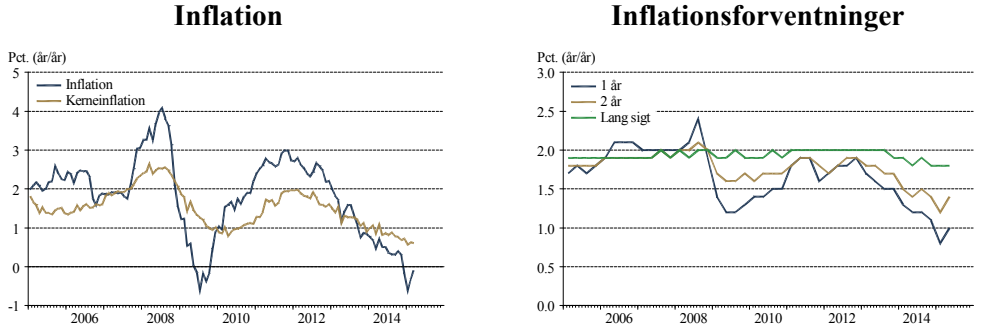
Fremgang i det private forbrug i 2014 …

Bedringen af arbejdsmarkedet i de fleste eurolande er formentlig medvirkende til, at det private forbrug i euroområdet var stigende igennem 2014 og bidrog positivt med knap 0,5 pct.point til fremgangen i euroområdets BNP. Det positive vækstbidrag fra den private forbrugsefterspørgsel gælder bredt i euroområdet, og således også i eksempelvis Frankrig og Italien, hvor den samlede vækst fortsat ligger underdrejet.

… understøttes af lav inflation

Inflationen i euroområdet har gennem længere tid været aftagende. Igennem 2014 faldt inflationen til et niveau lige under 0,5 pct. i slutningen af året. I begyndelsen af 2015 skete der et yderligere fald i inflationstakten, og inflationen var i både januar, februar og marts negativ med prisfald på op til 0,6 pct. i januar, jf. figur I.39. Den meget lave inflation kan i nogen grad tilskrives effekterne af, at olieprisen er faldet betydeligt siden sommeren 2014, men også kerneinflationen, som er inflationen eksklusive bidrag fra energi og ikke-forarbejdede fødevarer, har været faldende gennem længere tid og ligger på et lavt niveau. Dette afspejler, at konjunktursituationen fortsat er svag i euroområdet. De lave forbrugerprisstigninger i 2014 bidrog til reallønsfremgang og understøttede dermed forbrugsfremgangen i 2014.

Figur I.39 Inflation og inflationsforventninger i euroområdet



Anm.: Inflationsforventningerne er fra ECB's Survey of Professional Forecasters. Figuren viser forventningerne et, to og fem (lang sigt) år frem i tid. Seneste observation er marts 2015 for inflation og kerneinflation og 2. kvartal 2015 for inflationsforventningerne.

Kilde: Macrobond.

Risiko for, at faldende inflations-forventninger …

Den lave inflation indebærer en risiko for den fremadrettede BNP-vækst i det omfang, den omsættes i lave inflations-*forventninger*. Lave inflationsforventninger bidrager til en høj forventet realrente, hvilket svækker forbrugs- og investeringsefterspørgslen i euroområdet. Den svagere aktivitetsudvikling giver et yderligere nedadgående pres på løn- og prisniveauet.

… fører til langvarig stagnation

I den nuværende situation, hvor de pengepolitiske renter er tæt ved 0 pct., har centralbanken begrænset mulighed for at modvirke den negative efterspørgselseffekt gennem traditionel pengepolitik. Der er således risiko for en selvforstærkende negativ spiral gennem de faldende inflationsforventninger, hvor euroområdet fastholdes i en situation med lav vækst og aftagende inflation i en længere periode. En sådan situation er et eksempel på *langvarig stagnation*, jf. boks I.6.

Inflations-forventningerne er fortsat stabile

Det ser dog ud til, at inflationsforventningerne i euroområdet på længere sigt er forankret på et niveau tæt på, men i underkanten af 2 pct., jf. figur I.39. Det hjælper til at holde den forventede realrente nede og er med til at afværge risikoen for langvarig stagnation. Herudover er der tegn på fremgang i euroområdet. Hovedscenariet i prognosen er derfor, at BNP-væksten i euroområdet vil ligge over strukturel vækst, således at output gap gradvist lukkes frem mod 2020.

Boks I.6 Langvarig stagnation

Begrebet *langvarig stagnation* (på engelsk: *secular stagnation*) bruges som betegnelse for en situation, hvor den økonomiske vækst gennem en længere årrække er lav. Begrebet blev oprindeligt anvendt efter den store depression i 1930'erne. De seneste år har begrebet været genstand for fornyet interesse og er blandt andet blevet anvendt til at forklare den lavere vækst i USA i årene efter den finansielle krise. Det er dog ikke entydigt, hvad begrebet præcist dækker over. En situation med langvarig stagnation kan nemlig skyldes forhold på såvel økonomiens udbuds- som efterspørgselsside. Efterspørgselssideforklaringen er den, der oftest fremhæves i debatten, jf. Teulings og Baldwin (2014).

Forklaringer på udbudssiden

De udbudsdrevne årsager til langvarig stagnation kan deles op i to kategorier:

1. Lavere strukturel vækst som følge af lavere befolkningsvækst, mindre potentiale for teknologiske fremskridt eller lavere vækst i uddannelsesniveauet
2. Uændret strukturel vækstrate, men permanent (eller meget langvarigt) fald i det strukturelle BNP-niveau som følge af en krise. Forklaringen er tæt knyttet til teorien om hysterese, som siger, at den højere ledighed i forbindelse med en lavkonjunktur fører til varigt tab af kvalifikationer hos de ledige. Herudover medfører en krise tab af realkapital, som kun genopbygges langsomt, når aktiviteten vender tilbage. Der går typisk realkapital tabt i forbindelse med en lavkonjunktur som følge af, at en række virksomheder lukker

Forklaring på efterspørgselssiden

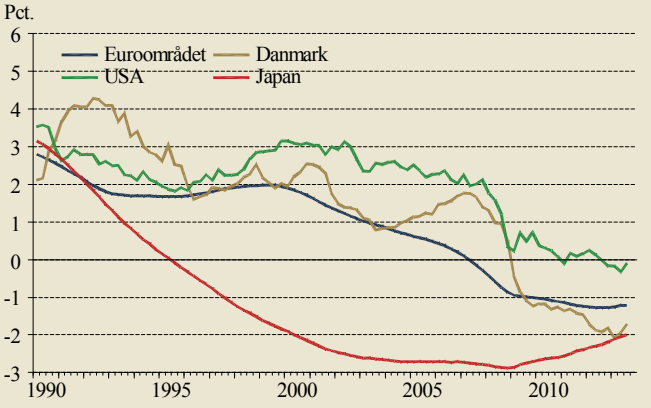
I en lavkonjunktur vil ledigheden være over det strukturelle niveau, hvilket lægger et nedadgående pres på priser og lønninger, fordi lønkravene er moderate. Centralbankerne vil typisk søge at modgå den lavere inflation og den svagere efterspørgsel ved at lempe pengepolitikken. Dette vil under normale omstændigheder sænke realrenten, hvilket bidrager til at stimulere efterspørgslen og dermed til at genoprette konjunktursituationen. Et sammenbrud i denne mekanisme er en mulig forklaring på langvarig stagnation.

En indikation af, hvor ekspansiv en pengepolitik centralbanken skal føre, er den *naturlige realrente*. Den naturlige realrente er den rente, der skal til for at genoprette økonomiens efterspørgsel i et omfang, der sikrer, at beskæftigelsen er på det strukturelle niveau. Ifølge flere studier er denne rente faldet de seneste år, og i flere lande vurderes den endda at være blevet negativ, jf. figur A. Hvis den naturlige realrente er blevet negativ, kan det blive umuligt for centralbankerne at lukke output gap med traditionelle virkemidler.

Boks I.6 Langvarig stagnation, fortsat

Centralbankerne er grundlæggende begrænset af, at den nominelle rente har en nedre grænse på omkring nul, da aktørerne altid har muligheden for at placere deres formue i kontanter, der giver et nominelt afkast på 0 pct. Når den nominelle rente bliver nul, kan den forventede realrente reelt kun komme ned på et lavt niveau, hvis inflationsforventningerne kommer op på et højt niveau. Det er dog ofte vanskeligt at øge inflationsforventningerne, når efterspørgslen – og dermed typisk også priserne – vokser langsomt eller ligefrem falder. Hvis en afdæmpet inflationsudvikling ligefrem omsætter sig i faldende inflationsforventninger, vil det få den forventede realrente til i stedet at stige, hvorved efterspørgslen vil svækkes yderligere. Denne situation kaldes typisk for en *likviditetsfælde*.

Figur A Naturlig realrente



Anm.: Pedersen (2015) har estimeret den naturlige realrente for Danmark på baggrund af en empirisk model, der bruger variation i BNP, inflation, realrente og effektiv kronekurs til at identificere den naturlige realrente. I papiret henvises til lignende studier for andre lande, og resultaterne fra disse er gengivet i figuren.

Kilde: Pedersen (2015): *The Danish Natural Real Rate of Interest and Secular Stagnation*, Danmarks Nationalbank, Working Paper no. 94, marts 2015.

Kilde: Teulings, C. og R. Baldwin (2014): *Secular Stagnation: Fact, Causes and Cures*, CEPR.

Pengepolitik i Europa

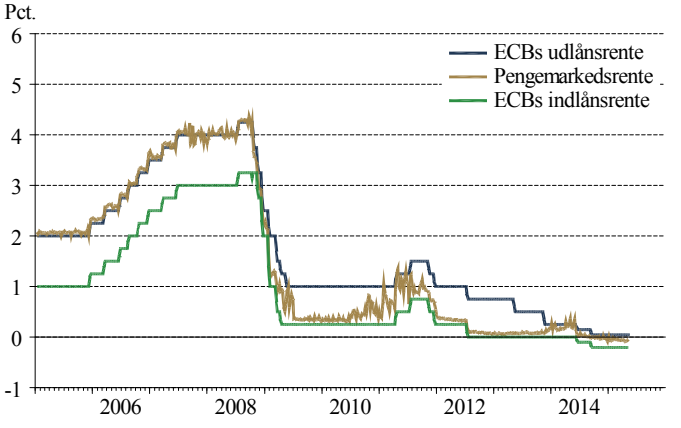
Begrænsede muligheder for rentesænkninger

ECB har fastholdt de pengepolitiske renter siden efteråret. Udlånsrenten ved de løbende likviditetstildelinger er således 0,05 pct., og indlånsrenten er negativ med 0,2 pct., jf. figur I.40. Euroområdets dag-til-dag pengemarkedsrente har svinget noget, men har generelt været svagt negativ siden efteråret. Der er en nedre grænse for, hvor negative renter kan blive, jf. ovenfor. Der er derfor begrænsede muligheder for at sænke de pengepolitiske renter fra deres nuværende niveauer.

Nyt opkøbsprogram for statsobligationer

På baggrund af den lave inflation og de aftagende inflationsforventninger i euroområdet annoncerede ECB i januar et nyt opkøbsprogram kaldet PSPP (*Public Sector Purchase Programme*). Opkøbsprogrammet indeholder opkøb af statsobligationer fra eurolandene og i mindre omfang værdipapirer udstedt af europæiske institutioner som f.eks. Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM). Det nye opkøbsprogram udgør en markant lempelse af ECB's pengepolitik, der skal bidrage til at bringe inflationsudsigterne i overensstemmelse med ECB's pengepolitiske målsætning om en inflation i underkanten af 2 pct. på mellemlang sigt, jf. boks I.7.

Figur I.40 Renter i euroområdet



Anm.: Udlånsrenten er renten ved de primære markedsoperationer (*Main Refinancing Operation*, MRO). Indlånsrenten er renten på ECB's indlånsfacilitet, og pengemarkedsrenten er dag-til-dag renten i euroområdet (EONIA). Seneste observation er primo maj 2015.

Kilde: Macrobond.

Boks I.7 ECB's opkøbsprogram for statsobligationer

I januar annoncerede ECB et nyt opkøbsprogram kaldet *Public Sector Purchase Programme* (PSPP). Opkøbsprogrammet består primært af opkøb af statsobligationer, men der vil også blive opkøbt værdipapirer fra en række europæiske institutioner, herunder Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM) og Den Europæiske Investeringsbank. Det tilstræbes, at der opkøbes aktiver i de enkelte eurolande proportionalt med landenes ejerandele i ECB. Formålet med programmet er at bringe inflationsudviklingen i overensstemmelse med ECB's pengepolitiske målsætning om en inflation på knap 2 pct. på mellemlang sigt.

Opkøbene bliver koordineret af ECB, men vil i høj grad blive udført af de enkelte eurolandes centralbanker, der fortrinsvist vil opkøbe nationale værdipapirer. Der er aftalt deling af kreditrisikoen på 20 pct. af opkøbet svarende til, at ECB holder disse aktiver på sin balance. På den resterende del af opkøbet bæres kreditrisikoen af de enkelte eurolandes centralbanker. Størstedelen af risikoen ved de opkøbte værdipapirer bæres således af eurolandenes egne centralbanker. ECB og eurolandenes centralbanker vil være ligestillet med private kreditorer i tilfælde af misligholdelse.

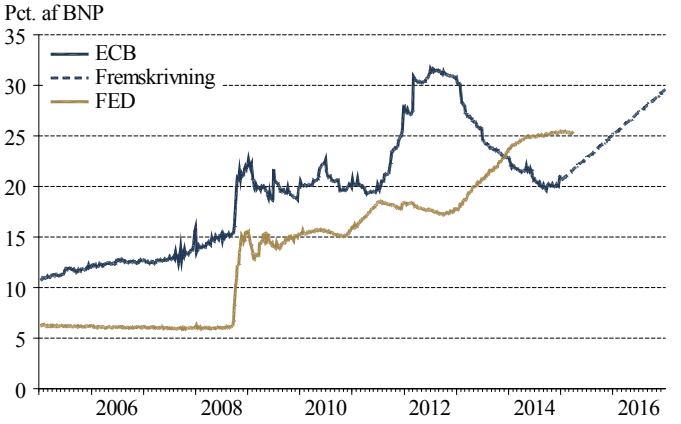
De opkøbte obligationer skal have restløbetider på mellem 2 og 30 år. Som udgangspunkt vil statsobligationer kun blive opkøbt, hvis de har kreditvurderingen *investment grade*. For lande, som er underlagt et makroøkonomisk tilpasningsprogram med EU/IMF, er der dog mulighed for at dispensere fra dette krav. Statsobligationsopkøbene vil i henhold til EU-traktaten kun ske fra de sekundære markeder, og der vil højst blive opkøbt 25 pct. af en given obligationsserie. Desuden vil ECB og eurolandenes centralbanker maksimalt holde en tredjedel af et eurolands udstedte statsobligationer. Disse begrænsninger udelukker i hvert fald indledningsvist opkøb af græske statsobligationer.

Forøgelse af balancen på niveau med QE3

ECB forventer, at opkøbene sammenlagt med den øvrige pengepolitik vil medføre en betragtelig forøgelse af balancen set i forhold til økonomiens størrelse op mod niveauet fra begyndelsen af 2012.[8] Det svarer til den amerikanske centralbanks (FED) forøgelse af balancen i forbindelse med det seneste opkøbsprogram QE3 (*Quantitative Easing 3*), der løb fra september 2012 til oktober 2014, jf. figur I.41.

8) Faldet i ECB's balance fra midten af 2012 og frem til midten af 2014 skal ses i sammenhæng med udløbet af de ekstraordinære længerevarende likviditetstildelinger, som ECB ydede i 2011.

Figur I.41 Balancer



Anm.: Figuren viser balancesummen i pct. af årligt BNP. Seneste observation er primo maj 2015. ECB har en forventning om, at summen af de pengepolitiske initiativer vil bringe balancen op omkring niveauet fra begyndelsen af 2012. Den stiplede linje viser en simpel fremskrivning af balancen mod dette niveau.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Samlet statsobligations-opkøb på ca. 8 pct. af BNP

ECB har ikke givet nogen officiel udmelding om, hvor stor en andel af de månedlige opkøb på 60 mia. der vil ske under PSPP-programmet. Hvis opkøbene under ABSPP og CBPP3 programmerne fortsætter i det hidtidige tempo, vil opkøbene under det nye PSPP-program udgøre ca. 50 mia. euro månedligt. Det samlede opkøb af statsobligationer under PSPP fra marts 2015 til september 2016 anslås derfor at udgøre ca. 840 mia. euro.[9] Det svarer til omtrent 8 pct. af euroområdets BNP i 2014.

Opkøb udgør mellem 7 og 13 pct. af BNP i eurolandene

ECB tilstræber, at statsobligationsopkøbene kommer til at ske proportionalt med eurolandenes ejerandele i ECB. Såfremt ECB formår at foretage opkøb af statsobligationer for 840 mia. euro efter denne fordelingsnøgle, vil opkøbene opgjort i pct. af BNP variere mellem ca. 7 og ca. 13 pct. af

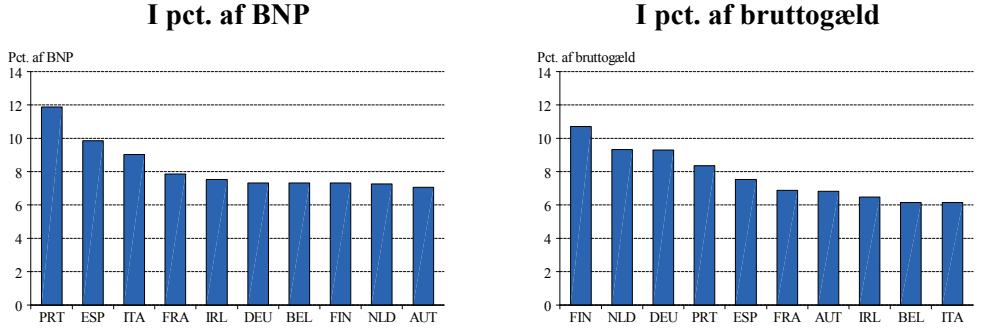
9) ECB har oplyst, at opkøbet af statsobligationer ventes at udgøre 88 pct. af det samlede opkøb under PSPP-programmet. De resterende 12 pct. vedrører værdipapirer fra europæiske institutioner, herunder ESM.

BNP i 2014 for udvalgte eurolande. Det afspejler, at landenes kapitalandele i ECB er bestemt af både BNP og befolkningsstørrelse. Opgjort i forhold til landenes offentlige bruttogæld vil opkøbene udgøre mellem 6 og 11 pct. for udvalgte eurolande, jf. figur I.42. Der er imidlertid indlagt begrænsninger i opkøbsprogrammet, som kan gøre det umuligt at fastholde denne fordeling af det samlede opkøb. Eksempelvis er græske statsobligationer i hvert fald indledningsvist udelukket fra at deltage i opkøbsprogrammet. Den faktiske opkøbsindsats kan derfor komme til at afvige fra den her skitserede.

Opkøbsprogram har bidraget til yderligere rentefald

Siden efteråret 2013 har der været et markant og bredt funderet rentefald på statsobligationsrenterne i euroområdet. Rentefaldet er formentlig drevet af udsigten til lave pengepolitiske renter i en lang periode, vigende inflationsforventninger og den generelt mere stabile finansielle udvikling i euroområdet. Annonceringen af det nye opkøbsprogram for statsobligationer d. 22. januar 2015 medførte kun et beskedent yderligere fald i de tiårige statsobligationer. Dette skyldes formentlig, at der blandt investorerne forudgående var en forventning om et sådant opkøbsprogram.

Figur I.42 Statsobligationsopkøb i 2014 for udvalgte eurolande



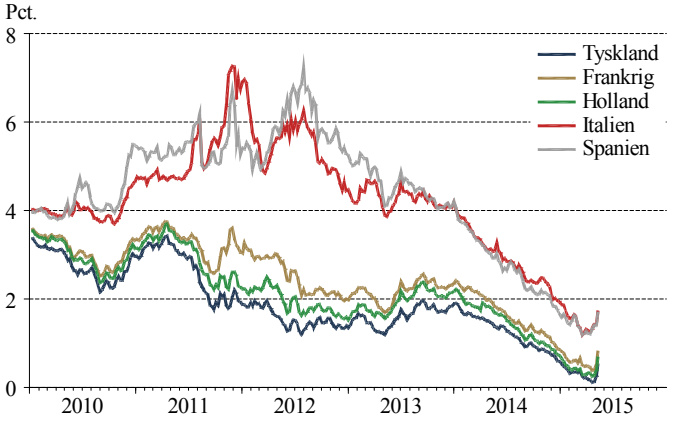
Anm.: Beregningen er foretaget under antagelse af, at det samlede opkøb af statsobligationer udgør 840 mia. euro i perioden marts 2015 til september 2016 og følger eurolandenes ejerandele i ECB.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 96*, og egne beregninger.

Rentespænd tilbage omkring 2010-niveau

Siden efteråret 2013 er renterne på spanske og italienske tiårige statsobligationer faldet kraftigt, hvorved rentespændene mellem disse tidligere gældskriseplagede lande og Tyskland er indsnævret betragteligt. Rentespændene er nu tilbage omkring niveauet i 2010, før den europæiske statsgældskrise eskalerede, jf. figur I.43.

Figur I.43 Statsobligationsrenter



Anm.: Renterne er på tiårige statsobligationer. Seneste observation er primo maj 2015.
Kilde: Macrobond.

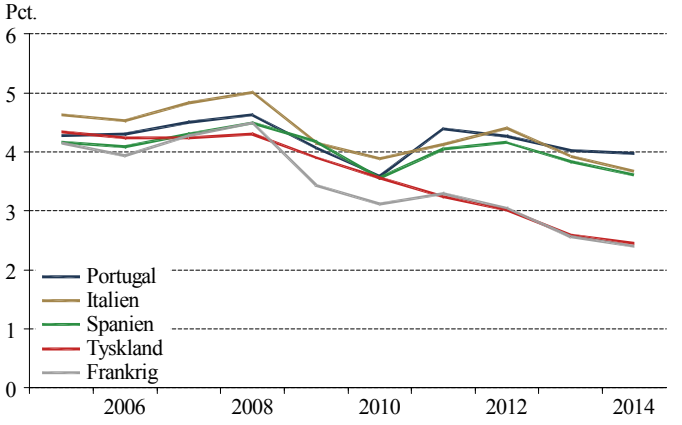
Opkøbsprogram stimulerer efterspørgsel

Opkøbsprogrammet ventes at få en række gavnlige effekter på realøkonomien i euroområdet. For det første stimulerer rentefaldet direkte investeringerne og formentlig også det private forbrug. For det andet svækker de lave renter euroen overfor de øvrige hovedvalutaer, hvorved euroområdets konkurrenceevne forbedres, hvilket vil styrke eksporten. Eftersom eksporten er en betydelig efterspørgselskomponent med en andel på ca. 25 pct. af BNP, ligger opkøbsprogrammets væsentligste realøkonomiske potentiale formentlig i denne effekt. Udover den direkte effekt på renten kan alene signalværdien i opkøbsprogrammet medvirke til at hæve inflationsforventningerne og derved dæmpe den stigning i den forventede realrente, der er forårsaget af den senere tids fald i inflationsforventningerne.

Rentefald dæmper offentlige renteudgifter

ECB's lempelige pengepolitik har ligeledes betydelige afledte effekter på de offentlige finanser i euroområdet. De lave pengepolitiske renter bidrager til et generelt lavt renteniveau i euroområdet, og opkøbene bidrager til at dæmpe renterne yderligere. Det lavere markedsrenteniveau vil gradvist reducere de offentlige renteudgifter i takt med, at udestående statsobligationer udløber og erstattes af nye og lavere forrentede obligationer. Statsobligationsopkøbene må derfor forventes at forstærke de senere års tendens til fald i den implicitte rente, dvs. bruttorenteudgifterne i pct. af bruttogælden, på eurolandenes offentlige bruttogæld, jf. figur I.44. Landenes implicitte renter på den offentlige bruttogæld afhænger desuden af løbetiden på de udstedte statsobligationer.

Figur I.44 Implicitte renter på offentlig bruttogæld



Anm.: Den implicitte rente er de offentlige bruttorenteudgifter i pct. af den offentlige bruttogæld. 2014 er OECD's skøn fra november 2014. Portugals implicitte rente er påvirket af det portugisiske låneprogram med EU og IMF.

Kilde: Kommissionen, *AMECO*.

Opkøb indebærer monetær finansiering af offentlig gæld

ECB's opkøbsprogram for statsobligationer aflaster de offentlige finanser udover faldet i markedsrenteniveauet. Hovedparten af opkøbene sker ved, at eurolandenes nationale centralbanker opkøber deres eget lands statsobligationer mod udstedelse af euro. Efter opkøbet modtager den nationale centralbank de løbende betalinger på de opkøbte obli-

gationer. Disse betalinger resulterer i et overskud i centralbanken, der almindeligvis overføres til staten efter eventuelle fradrag til reserver. Statens betalinger på de opkøbte obligationer kanaliseres dermed tilbage til staten selv via centralbankens overførsel af overskud. Dette svarer langt hen af vejen til det, der kaldes monetær finansiering af den opkøbte gæld, idet de udstedte statsobligationer erstattes med udstedelse af penge fra centralbanken. Den såkaldte møntningsgevinst, som er forbundet hermed, tilfalder staten.

Besparelse på mellem ca. 0,2 og 0,5 pct. af BNP

Statsobligationsopkøbene indebærer dermed en besparelse for eurolandene, da renteomkostningerne på den opkøbte gæld bliver modsvaret af en overførsel fra centralbanken. Den samlede besparelse i de enkelte eurolande afhænger af den opkøbte mængde statsobligationer og størrelsen af rentebetalingen på disse. Hvis det samlede statsobligationsopkøb på 840 mia. euro i perioden 2015-16 var sket i 2014, ville eurolandene have sparet mellem knap 0,2 og knap 0,5 pct. af BNP i 2014, jf. figur I.45. Dette er et skøn for den *årlige* besparelse. Variationen i besparelsen mellem landene skyldes forskelle i renterne på landenes statsobligationer, og at ejerandelene i ECB afspejler både landenes BNP og befolkningsstørrelse. Beregningen medtager ikke effekten på landenes renteomkostninger som følge af de lavere markedsrenter udløst af ECB's opkøbsindsats.

Beregningen kan kun tages som indikation af faktiske effekter

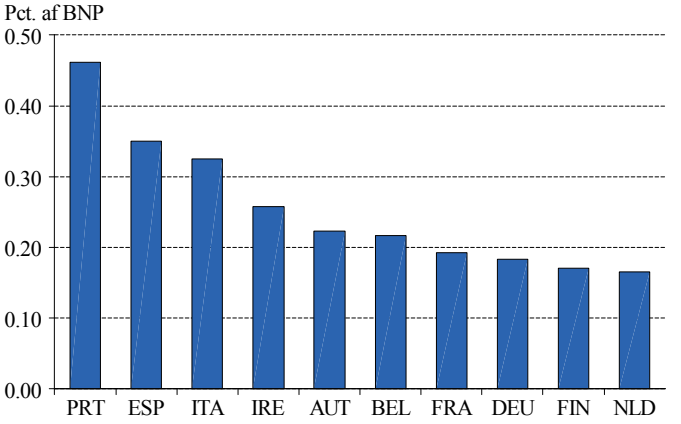
Det skal understreges, at beregningen er et overslag, som er gjort under flere forudsætninger:

- Opkøbet ville være sket proportionalt med ejerandelene i ECB
- Besparelsen afspejler den gennemsnitlige rente på den eksisterende offentlige bruttogæld
- Hele centralbankens renteindtægt overføres til staten

De antagelser, som er anvendt i beregningen, er restriktive. For eksempel kan rentebesparelsen blive væsentligt anderledes, hvis ECB systematisk opkøber obligationer med en rente, som afviger betydeligt fra den gennemsnitlige rente på den offentlige gæld i de enkelte lande. Derfor kan beregningen kun tages som en indikation af størrelsesorden af opkøbsprogrammets direkte effekter på statsfinanserne. Det

skal desuden bemærkes, at de sparede renteomkostninger ikke umiddelbart kan oversættes til en forbedring af den offentlige saldo, fordi opkøbene kan påvirke blandt andet den private sektors kapitalindkomst og dermed skatteprovenuer.

Figur I.45 Rentebesparelse i udvalgte eurolande



Anm.: Tabellen viser den skønnede rentebesparelse i pct. af BNP i 2014, såfremt ECB i 2014 havde opkøbt statsobligationer for 840 mia. euro fordelt efter landenes ejerandele i ECB. Beregningen medtager ikke effekten på landenes renteomkostninger som følge af de lavere markedsrenter udløst af ECB's opkøbsindsats.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 96*, Kommissionen, *AMECO*, og egne beregninger.

Forbedring af den offentlige saldo, …

Såvel faldet i markedsrenterne som den direkte rentebesparelse forbundet med statsobligationsopkøbene bidrager til at forbedre de offentlige saldi. Det hjælper eurolandene til at overholde EU's underskudsgrænse for den offentlige saldo på 3 pct. af BNP. De eurolande, som befinder sig i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud, får derved lidt nemmere ved at leve op til opstramningskravet.

… men ingen direkte effekt på ØMU-gælden

Statsobligationsopkøbene vil som udgangspunkt ikke påvirke opgørelsen af landenes ØMU-gæld. I nationalregnskabsmæssig sammenhæng betragtes centralbankerne som en del

af den private sektor. Derfor vil de opkøbte statsobligationer fortsat skulle medregnes i ØMU-gælden, da de i regnskabsmæssig sammenhæng fortsat repræsenterer en privat fordring på den offentlige sektor. ECB's opkøbsprogram hjælper derfor ikke eurolandene med at overholde 60 pct.-grænsen for den offentlige gæld udover den nævnte forbedring af den offentlige saldo, der gør det nemmere at nedbringe gælden over tid.

Mulighed for lidt lempeligere finanspolitik

For de eurolande, hvor finanspolitikken er begrænset af 3 pct.-grænsen, giver ECB's opkøbsprogram mulighed for at føre en lidt lempeligere finanspolitik end ellers. Denne forbedring af de offentlige finanser kan svække reformindsatsen i nogle lande, da behovet for opstramninger mindskes. Omvendt kan det ikke udelukkes, at aflastningen af de offentlige finanser kan styrke reformindsatsen, da den kan anvendes ekspansivt til at dæmpe negative virkninger ved gennemførsel af reformer. Hovedparten af de lande, hvor reformbehovet er størst, er dog fortsat i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud, der i nogen grad tager hånd om risikoen for en uhensigtsmæssig svækkelse af den finanspolitiske disciplin.

Muligt kurstab ved tilbagesalg af obligationer, …

Den fordel, som eurolandene opnår på kort sigt i form af rentebesparelsen på de opkøbte obligationer, kan blive modgået af et tab på længere sigt. Hvis ECB sælger obligationerne tilbage som led i en opstramning af pengepolitikken, kan der opstå et kurstab, der reducerer ECB's overskud og dermed eurolandenes møntningsgevinst. Det fremtidige tab kan i princippet blive så stort, at ECB's opkøbsprogram set over en længere årrække forværrer eurolandenes offentlige finanser.

… men hensigtsmæssig lempelse i år med lavkonjunktur

Risikoen for en samlet forværring af de offentlige finanser skal imidlertid ses i sammenhæng med opkøbsprogrammets ekspansive effekter på kort sigt. Inflationen i euroområdet er under ECB's inflationsmålsætning, og konjunkturudsigterne for euroområdet er – trods den seneste bedring – kun moderate. Derfor forekommer ECB's opkøbsprogram at være et fornuftigt initiativ, der kan bidrage til at indfri den pengepolitiske målsætning og forbedre konjunkturudviklingen i euroområdet.

Finanspolitik og stabilitetsprogrammer i euroområdet

Gradvis mindskelse af det offentlige underskud i euroområdet

For euroområdet set under et blev underskuddet på den offentlige saldo i 2014 nedbragt til 2,4 pct. af BNP. Dermed var underskuddet for andet år i træk mindre end grænsen på 3 pct. fra Stabilitets- og Vækstpagten. Forbedringen af den finanspolitiske situation skal ses i lyset af den begyndende bedring af den økonomiske situation i euroområdet og de lave rentebetalinger på den offentlige gæld. Kommissionen venter en gradvis mindskelse af det offentlige underskud de kommende år – primært som følge af en gradvis styrkelse af det økonomiske opsving. I 2016 ventes underskuddet på den offentlige saldo i euroområdet således at være reduceret til 1,7 pct. af BNP.

Omtrent neutral finanspolitik i 2014-16

Finanspolitikken i euroområdet er de seneste år strammet betydeligt, hvilket har bidraget til at dæmpe væksten. I 2014 blev finanspolitikken, målt ved ændringen i den primære strukturelle saldo, dog kun strammet en smule, og Kommissionen venter omtrent neutral finanspolitik i 2015-16. Den planlagte finanspolitik for 2015 og 2016 indebærer, at de positive impulser fra den private efterspørgsel i euroområdet i højere grad end tidligere ventes at give sig udslag i BNP-vækst. Dog virker finanspolitik typisk med en vis forsinkelse, og tidligere års betydelige opstramninger vil dermed sandsynligvis fortsat dæmpe væksten særligt i 2015.

Fortsat behov for finanspolitisk konsolidering i flere lande, …

Den planlagte finanspolitik varierer på tværs af eurolandene. En række af landene har fortsat høje gældsniveauer og betydelige underskud på den offentlige saldo, hvorved der fortsat er behov for at gennemføre reformer og traditionelle finanspolitiske opstramninger for at leve op til kravene fra Stabilitets- og Vækstpagten.

… herunder Frankrig …

Behovet for yderligere finanspolitisk konsolidering gør sig eksempelvis gældende i Frankrig. Her steg gælden til 95 pct. af BNP i 2014, mens underskuddet på den offentlige saldo var omtrent uændret i forhold til 2013 på 4 pct. Underskuddet på den strukturelle saldo var med 2,0 pct. betydeligt, jf. tabel I.4. I februar 2015 fik Frankrig udsættelse af fristen for at leve op til bestemmelserne i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud, således at det offent-

lige underskud først i 2017 skal bringes varigt under 3 pct. Af det franske stabilitetsprogram fra 2015 fremgår, at underskuddet ventes nedbragt til 2,7 pct. i 2017. Ligeledes fremgår det, at der planlægges betydelige forbedringer af den strukturelle saldo de kommende år.

… og GIPS-landene

I GIPS-landene er der ligeledes fortsat behov for betydelige finanspolitiske opstramninger. I 2014 steg de offentlige gældskvoter således, og de offentlige underskud var for alle landene på eller over EU's underskudsgrænse. I alle landenes stabilitetsprogrammer planlægges en nedbringelse af det offentlige underskud de kommende år, således at underskuddene senest i 2016 er bragt varigt under 3 pct. af BNP. Ligeledes planlægges med forbedringer af de strukturelle saldi.

Forskelle mellem stabilitets-programmer og Kommissionens prognose

Kommissionens seneste prognose fra maj 2015 blev offentliggjort omtrent samtidig med de sidste stabilitetsprogrammer fra eurolandene. De enkelte landes skøn i stabilitetsprogrammerne må derfor formodes kun delvist at være indarbejdet i Kommissionens prognose. Overordnet set deler Kommissionen landenes vurdering af udvikling i gæld og offentlig saldo. Der er dog enkelte, vigtige afvigelser. Eksempelvis vurderer Kommissionen, at underskuddet på den offentlige saldo i Spanien i 2016 vil overstige EU's underskudsgrænse på 3 pct. I vurderingen af den strukturelle saldo er der ligeledes betydelige forskelle. Det skal givetvis ses i lyset af, at Kommissionen beregner den strukturelle saldo efter en standardiseret metode, mens de enkelte lande kan anvende en mere detaljeret beregningsmetode. I Frankrig vurderer Kommissionen, at der er udsigt til en noget mindre forbedring af den strukturelle saldo i 2015-16, end der lægges op til i det franske stabilitetsprogram. I Spanien og Portugal venter Kommissionen – modsat de enkelte landes stabilitetsprogrammer – en udvidelse af det strukturelle underskud fra 2014 til 2016.

Tabel I.4 Offentlig gæld og saldo i udvalgte eurolande

	2013	2014	2015	2016
	---------- Pct. af BNP ----------			
Tyskland				
Gæld	77,1	74,7	71,5	68,8
Offentlig saldo	0,1	0,6	0,3	0,0
Strukturel saldo	0,8	1,1	0,8	0,3
Frankrig*				
Gæld	92,3	95,0	96,3	97,0
Offentlig saldo	-4,1	-4,0	-3,8	-3,3
Strukturel saldo	-2,5	-2,0	-1,6	-1,1
Holland				
Gæld	68,6	68,8	68,8	67,8
Offentlig saldo	-2,3	-2,3	-1,8	-1,2
Strukturel saldo	-0,6	-0,2	-0,5	-0,5
Finland				
Gæld	55,8	59,3	62,5	64,4
Offentlig saldo	-2,5	-3,2	-3,4	-3,2
Strukturel saldo	-0,8	-1,4	-1,8	-2,3
Spanien*				
Gæld	92,1	97,7	98,9	98,5
Offentlig saldo	-6,8	-5,8	-4,2	-2,8
Strukturel saldo	•	-0,9	-0,7	-0,6
Italien				
Gæld	125,1	128,4	128,8	126,8
Offentlig saldo	-2,9	-3,0	-2,5	-1,4
Strukturel saldo	-0,7	-0,8	-0,5	0,0
Portugal*				
Gæld	129,7	130,2	124,2	121,5
Offentlig saldo	-4,8	-4,5	-2,7	-1,8
Strukturel saldo	-2,0	-0,7	-0,9	-0,5
Irland*				
Gæld	123,2	109,7	105,0	100,3
Offentlig saldo	-5,8	-4,1	-2,3	-1,7
Strukturel saldo	-4,9	-4,0	-2,6	-2,3
Grækenland*				
Gæld	175,0	177,1	180,2	173,5
Offentlig saldo	-12,3	-3,5	-2,1	-2,2
Strukturel saldo	2,2	0,4	-1,4	-2,3

Anm.: Tallene er fra de enkelte landes stabilitetsprogrammer, med undtagelse af Grækenland samt 2013-tallene for Tyskland og Holland, hvor tallene stammer fra Kommissionens seneste prognose. Lande markeret med * er i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud.

Kilde: Europa-Kommissionen, *European Economic Forecast, Spring 2015*, og de enkelte landes stabilitetsprogrammer.

Fornyet usikkerhed om græsk gældssituation

I starten af 2015 opstod der fornyet usikkerhed omkring den finanspolitiske situation i Grækenland. Grækenland har aktuelt et låneprogram på 173 mia. euro, hvoraf eurolandene bidrager med 145 mia. euro, og IMF bidrager med 28 mia. euro.[10] Lånet udbetales gradvist på baggrund af blandt andet gennemgang af de gennemførte reformer, og der er foreløbigt udbetalt 154 mia. euro under det nuværende program. Låneprogrammet løb oprindeligt til udgangen af 2014. I slutningen af februar 2015 blev låneprogrammet med eurolandene forlænget fire måneder til udgangen af juni for at give den nye græske regering tid til at fremlægge reformforslag. Reformforslagene skal godkendes af Eurogruppen for at få udbetalt den sidste rate af låneprogrammet. Siden forlængelsen af låneprogrammet har der været intense forhandlinger mellem den græske regering og de internationale kreditorer, som dog endnu ikke har resulteret i en afklaring omkring den græske gældssituation.

Formentlig lille makroøkonomisk effekt af græsk udtræden af euroen …

Den uafklarede situation har givet fornyet diskussion om risikoen for misligholdelse af den græske gæld, og for at Grækenland må træde ud af eurosamarbejdet. En eventuel græsk udtræden af euroen vil formentlig ikke få de store makroøkonomiske konsekvenser for resten af euroområdet. Dette skal ses i lyset af, at græsk BNP kun udgør 2 pct. af det samlede BNP i euroområdet.

… som følge af lav eksponering og bedre beredskab

Herudover har markederne og de finansielle institutioner i de øvrige eurolande haft en årrække til at forberede sig på risikoen for endnu en græsk statsbankerot og nedbringe eksponeringen overfor Grækenland. Størstedelen af den græske gæld holdes således af internationale institutionelle långivere, og udenlandske bankers fordringer på Grækenland er faldet betydeligt siden begyndelsen af statsgældskrisen. Samtidig fik usikkerheden i starten af året kun de græske statsgældsrenter til at stige, mens der ikke var afsmittende effekter på de øvrige GIPS-lande.[11] De krisehåndteringsværktøjer, der er opstået i kølvandet på den finansielle krise i form af eksem-

10) Jf. Kommissionens hjemmeside: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.

11) Nationalbanken (2015): *Kvartalsoversigt, 1. kvartal 2015*.

pelvis ESM og OMT-programmet, vil ligeledes medvirke til at begrænse eventuelle afsmitninger fra en græsk statsbankerot på de øvrige eurolande.

Fornyet ustabilitet kan ikke udelukkes

På trods af at krisen vurderes at være rimeligt inddæmmet, kan det ikke afvises, at en græsk udtræden af euroen kan give fornyet politisk og finansiel ustabilitet i særligt de øvrige sydeuropæiske lande. Det vil kunne få visse konsekvenser i de øvrige eurolande, der holder en betydelig del af den græske gæld, hvis Grækenland ikke kan overholde sine betalingsforpligtelser. I tilfælde af, at de græske lån ikke fuldt ud tilbagebetales, vil disse landes finanspolitiske råderum dermed mindskes. Den græske statsgæld udgør godt 3 pct. af de øvrige eurolandes BNP, hvilket derfor er den maksimale, direkte effekt i det tilfælde, at den græske gæld slet ikke tilbagebetales. Den faktiske effekt vil blive mindre, da de øvrige eurolande ikke holder al den græske gæld, og da en del af gælden formentlig vil blive tilbagebetalt. Samlet set vurderes de makroøkonomiske effekter at være begrænsede.

I.5 Aktuel økonomisk politik

Fremgang i dansk økonomi

Gennem det seneste halvandet år har der været en jævn fremgang i dansk økonomi. I 2014 steg BNP med 1,1 pct. Dette er lidt højere end den skønnede strukturelle vækst, og output gap er indsnævret en smule, men produktionen vurderes fortsat at ligge godt 4¼ pct. under det strukturelle niveau. Det vurderes dermed, at omfanget af ledige ressourcer i økonomien fortsat er stort.

Vækst omkring 2 pct. i 2015 og 2016

Fremgangen i produktionen er fortsat langsom, men trods dette er beskæftigelsen steget med mere end 30.000 personer siden midten af 2013. Der vurderes at være et solidt grundlag for fremgang, hvilket blandt andet skyldes, at udsigterne for euroområdet er i bedring. På denne baggrund ventes en BNP-vækst på knap 2 pct. i år og ca. 2¼ pct. i 2016 samt en beskæftigelsesfremgang på omkring 65.000 personer i løbet af de to år. Konjunktursituationen vurderes dog først at være normaliseret omkring 2020.

Planlagt stramning af finanspolitikken …

Fremskrivningen af udviklingen i dansk økonomi er baseret på den planlagte opstramning af finanspolitikken frem mod 2020. Stramningen skønnes at lægge en dæmper på væksten med ca. ¼ pct.point hvert år frem til 2020, jf. kapitel II.

… sikrer overholdelse af saldokrav i 2015-16 …

Underskuddet på de offentlige finanser ventes at blive godt 2 pct. af BNP i år og ca. 3 pct. næste år, og den strukturelle saldo opgjort i budgetlovens forstand skønnes at udvise et underskud på ca. ¼ pct. af BNP i både 2015 og 2016. Når den planlagte finanspolitik lægges til grund, vurderes såvel den faktiske som den strukturelle saldo dermed at ligge på den rigtige side af grænserne på -3 henholdsvis -½ pct. af BNP i både 2015 og 2016, om end med lille margin.

… og opnåelse af saldomål i 2020 samt holdbarhed

Frem mod 2020 forventes en gradvis forbedring af både den faktiske og strukturelle saldo, og i 2020 ventes et overskud på de offentlige finanser på ca. ½ pct. af BNP. Regeringens mål om mindst balance i 2020 forventes dermed opnået. Desuden viser beregninger i kapitel II, at målet om finanspolitisk holdbarhed kan forventes nået med den planlagte finanspolitik. Der er dermed udsigt til overholdelse af de centrale finanspolitiske krav og mål med den planlagte finanspolitik og de øvrige forudsætninger i fremskrivningen, jf. vurderingerne i kapitel II.

Illustration af udvikling uden planlagt stramning

For at illustrere betydningen af den planlagte finanspolitiske stramning er der foretaget en alternativ beregning i afsnit I.2, hvor der forudsættes en aktivitetsmæssig neutral finanspolitik i årene 2015-20. I dette tilfælde vil væksten i Danmark være lidt højere de kommende år end forventet i fremskrivningen i kapitlet, og output gap vil ifølge beregningen være næsten lukket i 2017. Den gradvise konjunkturnormalisering peger i sig selv på, at der af stabiliseringshensyn bør foretages en gradvis opstramning af finanspolitikken de kommende år.

Med neutral finanspolitik overskrides underskudsgrænser, …

Beregningen med neutral finanspolitik viser, at den strukturelle saldo i alle årene 2015-20 i så fald kan forventes at overskride budgetlovens krav om, at underskuddet højst må udgøre ½ pct. af BNP. Hvor der med den planlagte finanspolitiske opstramning forventes en gradvis forbedring af den strukturelle saldo frem imod 2020, indebærer forløbet

med neutral finanspolitik, at den strukturelle saldo forværres. Ifølge beregningen vil den strukturelle saldo således udvise et underskud på ca. 1½ pct. af BNP i 2020 i tilfældet med neutral finanspolitik. Beregningen viser endvidere, at den offentlige saldo kan forventes at udvise et underskud, der vil overskride 3 pct.-grænsen i 2016, hvis den planlagte finanspolitiske opstramning ikke gennemføres.

… hvorfor en stramning af finanspolitikken er påkrævet

Udviklingen i de offentlige finanser peger dermed på et behov for at gennemføre en opstramning af finanspolitikken i samme størrelsesorden som den planlagte for at overholde de finanspolitiske rammer i 2016. Beregningen med neutral finanspolitik indikerer også et behov for en vis finanspolitisk opstramning i årene 2017-20 af hensyn til opfyldelse af saldomålet i 2020 og målet om finanspolitisk holdbarhed.

Vurdering: Planlagt finanspolitisk stramning er hensigtsmæssig

Når den planlagte finanspolitik lægges til grund, vurderes de finanspolitiske rammer som nævnt overholdt, og opsvinget vurderes også under en sådan gradvis opstramning at være solidt. På denne baggrund vurderes den planlagte finanspolitiske stramning at være hensigtsmæssig.

Vurdering robust overfor ændring i forudsætningerne

Denne vurdering af finanspolitikken er robust overfor ændrede forudsætninger i form af langsommere eller hurtigere konjunkturtilpasning. Hvis genopretningen kommer hurtigere, vil det kunne skabe unødigt pres på arbejdsmarkedet, hvis finanspolitikken samtidig lempes i forhold til det planlagte. Som omtalt i afsnit I.4 kan det på den anden side ikke afvises, at den lave vækst i bl.a. euroområdet ikke bare er et midlertidigt, konjunkturbetinget fænomen, men en mere langvarig tilstand. Dette vil bringe den offentlige saldo tæt på underskudsgrænsen i endnu flere år og fjerner reelt set muligheden for at benytte traditionel finanspolitik til at afhjælpe lavvæksten. Risikoen for et sådant lavvækstscenarie understreger samtidig, at de planlagte finanspolitiske stramninger ikke bør fremrykkes, da dette vil kunne risikere at bremse opsvinget.

Nødvendigt at fastholde planlagt stramning

Siden 2009 har underskuddet på den offentlige saldo – når der ses bort fra ekstraordinære indtægter fra pensionsomlægningerne – ligget omkring grænsen på 3 pct. af BNP, og dette forventes også at være tilfældet i 2015-16. Den strukturelle saldo har ifølge Finansministeriets beregninger udvist et underskud omkring ½ pct. af BNP ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2014 og 2015 og har dermed overholdt kravet i budgetloven. Men efterfølgende opgørelser fra Finansministeriet har opjusteret det strukturelle underskud. Denne historik understreger nødvendigheden af rent faktisk at gennemføre den planlagte gradvise opstramning af finanspolitikken for at holde de offentlige finanser på sporet hen mod saldomålet i 2020 og målet om holdbarhed.

Boligmarkedet

Historisk lave renter i Europa og Danmark

Renterne er de seneste år faldet markant i Europa, herunder i Danmark, og befinder sig aktuelt på et historisk set særdeles lavt niveau. Der er udsigt til, at renteniveauet vil forblive lavt i de kommende år. ECB har desuden annonceret, at de kvantitative lempelser vil fortsætte frem til efteråret 2016 og muligvis længere.

Risiko for opbygning af finansielle ubalancer

Det Systemiske Risikoråd påpegede efter deres møde den 27. marts i år, at kombinationen af de ekstraordinært lave renter, olieprisfaldet og svækkelsen af den effektive kronekurs kan indebære opbygning af systemiske finansielle risici. Bekymringen er velbegrundet.

Ejendomsværdiskatten er sat ud af kraft som automatisk stabilisator

Hvis sådanne ubalancer begynder at vise sig, kan det blive nødvendigt med indgreb for at stabilisere den makroøkonomiske udvikling. Stabiliseringen ville imidlertid kunne opnås mere hensigtsmæssigt, hvis økonomiens såkaldte automatiske stabilisatorer havde en passende styrke. I det lys spiller skattestoppets nominalprincip, der indebærer en fastlåsning af ejendomsværdiskatten til niveauet i 2001, en uheldig rolle. Fastlåsningen afkobler beskatningen fra udviklingen i boligpriserne og fjerner dermed et vigtigt bidrag til at stabilisere konjunkturerne. Dette taler for en tilbagevenden til de regler, som gjaldt før 2001.

Et passende tidspunkt at øge ejendomsværdi-beskatningen

Ofte fremføres det, at en øget beskatning af ejerboliger vil forstærke en igangværende tilbagegang i økonomien eller undergrave et spirende opsving. Det gør det vanskeligt at finde et egnet tidspunkt at genindføre en beskatning, der følger ejendomspriserne. Imidlertid vurderes det danske opsving at være solidt, og det aktuelt meget lave renteniveau – og udsigten til, at renterne vil forblive lave en rum tid – betyder, at boligmarkedet samtidig får solid stimulans herfra. I afsnit I.2 anslås det, at boligpriserne som følge af de lave renter aktuelt befinder sig over det trendmæssige niveau. Disse omstændigheder gør det til et hensigtsmæssigt tidspunkt at implementere en øget ejendomsværdibeskatning. Selv hvis man ønsker at afvente SKAT's kommende vurderingsmodel, før der ændres i ejendomsbeskatningen, bør der allerede nu varsles en snarlig ophævelse af nominalprincippet, så boligkøbere kan tage højde herfor.

Anbefaling: Ophæv nominal-princippet for ejendomsværdi-skatten

En konkret model til ophævelse af nominalprincippet blev foreslået i *Dansk Økonomi, efterår 2011*. Implementeringen kan ske ved, at man fra 2016 eller 2017 løfter ejendomsværdiskatten til 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, hvilket svarer til de regler, der var gældende frem til 2001. Dette vil umiddelbart forøge boligejernes skattebetaling med omtrent 50 pct. i gennemsnit.

Forslag: En simpel model med mange fordele

Et sådant løft i ejendomsværdiskatten vil indebære en pludselig stigning i skattebetalingen for boligejere og kan derfor føre til et mærkbart fald i boligpriserne. For at modvirke en sådan tendens kan der indføres en skatterabat, som for hver enkelt ejerbolig modsvarer stigningen i ejendomsværdiskatten på indførselstidspunktet. Skatterabatten kan fastholdes nominelt i en periode og efterfølgende aftrappes over en årrække. Dermed er rabattens størrelse uafhængig af den fremtidige udvikling i boligpriserne, og den sikrer, at de nuværende boligejeres skattebetaling i første omgang er fast og derefter kun forøges gradvist. Ophævelsen af nominalprincippet vil trække i retning af lavere boligpriser, mens skatterabatten vil bidrage til at begrænse faldet.

Øjeblikkelig stabilisering trods gradvis indfasning

En sådan implementering har den store fordel, at den effektive ejendomsværdiskattesats af prisstigninger eller prisfald på boliger øjeblikkeligt vil være på 1 pct. Dermed vil den nye model fra starten bidrage til at stabilisere boligpriser og konjunkturer på trods af, at den indfases gradvist af hensyn til de nuværende boligejere.

Rentestigninger kan skabe problemer for boligejere

Som følge af de aktuelt usædvanligt lave renter, må der på sigt forventes væsentlige rentestigninger. Det er usikkert hvornår, men når rentestigningerne kommer, kan de forårsage et betydeligt nedadgående pres på boligpriserne – eventuelt i et omfang, som vil efterlade mange boligejere teknisk insolvente. Teknisk insolvens er først og fremmest et problem for de berørte boligejere, men det er også et samfundsøkonomisk problem, da det trækker i retning af at svække mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet.

Anbefaling: Indfør grænse for variabelt forrentede lån

I *Dansk Økonomi, efterår 2014* blev der fremsat et forslag om at indføre en øvre grænse for, hvor stor en andel af en boligs værdi der kan belånes med variabelt forrentede lån. En sådan grænse vil bidrage til at mindske den makroøkonomiske ustabilitet, som en kraftig rentestigning vil kunne medføre. Men herudover vil grænsen bidrage til at reducere den andel af boligejerne, der bliver insolvente ved en rentestigning, idet kursværdien på fast forrentede obligationslån falder i takt med, at renten stiger.

Bankunion

EU opretter bankunion i euroområdet

EU har oprettet en bankunion for eurolandene. Bankunionen består af overnationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder og i et vist omfang fælles finansieringsordninger. Bankunionen er en overbygning på EU's nye fælles regler for den finansielle regulering ("Single Rule Book"). Det er muligt for EU-landene udenfor euroområdet, herunder Danmark, at deltage i bankunionen ved at indgå en samarbejdsaftale herom. I kapitel III er der en nærmere beskrivelse af bankunionen og en diskussion af fordele og ulemper ved en dansk deltagelse.

Betydeligt forsikrings-element taler for dansk deltagelse

Der vurderes at være en væsentlig fordel for Danmark i at deltage i EU's bankunion. Dette er helt overvejende drevet af muligheden for at indgå i en forsikringsordning, der gør det muligt at dele risikoen ved større fremtidige bankkriser med andre lande. Der vurderes ikke at være ulemper i en tilsvarende størrelsesorden, men der er på særligt to områder usikkerheder, der bør skabes øget klarhed over, inden Danmark måtte vælge at deltage. Det drejer sig om mulighederne for at opretholde den særlige danske realkreditmodel samt den præcise udformning af den såkaldte "fælles bagstopper".

Økonomisk fordel ved dansk deltagelse i bankunionen

Hvis Danmark kan indgå en tiltrædelsesaftale, der sikrer den danske realkreditmodel, og samtidig får rimelig sikkerhed for, at bagstopperen alene får til opgave at yde lån til og stille garantier for afviklingsfonden, vurderes det, at der ud fra økonomiske hensyn vil være en dansk fordel ved at deltage i EU's bankunion.

KAPITEL II

OFFENTLIGE FINANSER

II.1 Indledning

Nye finanspolitiske rammer fra 2014

Den 1. januar 2014 trådte budgetloven i kraft. Budgetloven indebærer blandt andet, at der er indført udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, og at den planlagte finanspolitik skal overholde underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo. Finanspolitikken skal endvidere fortsat planlægges indenfor rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten, hvor grænsen for det faktiske offentlige underskud er 3 pct. af BNP.

Formel rolle som "finanspolitisk vagthund" fra 2014

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd formelt tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund". Ifølge loven om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd har formandskabet således fået til opgave årligt at vurdere holdbarheden af de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo. Derudover skal der foretages en vurdering af, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger givet de reformer mv., der er vedtaget af et flertal i Folketinget. Endvidere skal formandskabet vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes i planlægningsfasen, og når regnskabet foreligger.

Underliggende forbedring af de offentlige finanser

Baseret på fremskrivningen af de offentlige finanser præsenteret i afsnit II.2 vurderes det, at der er udsigt til en forbedring af de offentlige finanser i de kommende år. Forbedringen skal blandt andet ses på baggrund af en forventet normalisering af konjunktursituationen, men forbedringen er også et resultat af en strukturel forbedring, som især kan tilskrives effekterne af tilbagetrækningsaftalen.

Formandskabets vurderinger

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske mål er opsummeret i tabel II.1.

Kapitlet er færdigredigeret den 11. maj 2015.

Tabel II.1 Vurdering af overholdelsen af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	Vurdering
Holdbarhed	● Finanspolitikken er holdbar
Udvikling i offentlig saldo	*Strukturel saldo* ● Underskud på 0,3 pct. af BNP i 2015 og på 0,2 pct. af BNP i 2016. Strukturel balance eller overskud i 2017-20 *Faktisk saldo* ● -2,1 pct. af BNP i 2015 ● -3,0 pct. af BNP i 2016 ● Fra 2017 til 2020 gradvis forbedring til et overskud på 0,5 pct. i 2020
Udgiftslofterne afstemt med de finanspolitiske målsætninger	● Udnyttelse af lofterne i 2016-17 medfører, at den strukturelle saldo ligger lige på underskudsgrænsen. De forventede udgifter ligger dog under loft ● Udnyttelse af lofterne for 2018 er i overensstemmelse med grænsen for den strukturelle saldo
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	● Budgetterne for 2015 overholder alle udgiftslofter
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	● Regnskaberne for stat, kommuner og regioner for 2014 overholder budgetter og udgiftslofter

Anm.: Overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger vurderes ud fra den givne politik:
Rød: Formel grænse eller målsætning vurderes ikke at blive overholdt.
Gul: Formel grænse eller målsætning vurderes tæt på ikke at blive overholdt.
Grøn: Formel grænse eller målsætning vurderes at blive overholdt.
Vurderingerne bygger især på afsnit II.2, II.3 og II.4.

Udsigt til underskud på 3 pct. af BNP i 2016

Fremskrivningen af de offentlige finanser præsenteret i afsnit II.2 indebærer et underskud på den faktiske saldo i 2015 på 2,1 pct. af BNP, mens underskuddet i 2016 forventes at blive 3 pct. af BNP og dermed lige på EU's grænse for det faktiske underskud. Det større underskud i 2016 skyldes især en forventning om en reduktion i indtægterne

fra pensionsafkastskatten, hvilket hænger sammen med antagelsen om en begyndende normalisering af renteniveauet og dermed faldende obligationskurser. Fra 2017 og frem forventes underskuddet at holde sig under 3 pct. grænsen. Underskuddet lige omkring 3 pct.-grænsen skønnes dermed kun at blive midlertidigt. Skønnet for den faktiske saldo er dog forbundet med betydelig usikkerhed, og der skal derfor ikke meget til for, at Danmark bryder med 3 pct.-grænsen i 2016. Derfor er det væsentligt med opmærksomhed omkring denne målsætning.

Strukturel saldo overholder budgetlovens ½ pct- grænse

Den strukturelle saldo, der ifølge budgetloven højst må udvise et underskud på ½ pct. af BNP, forventes at holde sig på den rigtige side af denne grænse i alle årene frem imod 2020. I 2015 vurderes det strukturelle underskud at udgøre 0,3 pct. af BNP og i 2016 omkring 0,2 pct. af BNP. I lyset af, at beskedne ændringer i forudsætningerne nemt kan flytte det strukturelle underskud med adskillige promille af BNP, kan dette ikke betragtes som værende en stor margin til ½ pct.-grænsen. Frem imod 2020 forventes en forbedring af såvel den faktiske som strukturelle saldo. I 2020 skønnes et overskud på 0,5 pct. af BNP.

Finanspolitikken er holdbar

Finanspolitikken vurderes at være holdbar på det lange sigt. I den fremskrivning, der præsenteres i afsnit II.3, beregnes holdbarhedsindikatoren (HBI) til at være 0,3 pct. af BNP. Det betyder, at det med fremskrivningens forudsætninger ville være muligt at holde den offentlige gældskvote på et stabilt niveau på lang sigt, selvom man permanent reducerede den primære offentlige saldo (dvs. den offentlige saldo ekskl. renter) med 0,3 pct. af BNP svarende til omkring 7 mia. kr. i dagens prisniveau.

Stor usikkerhed om centrale antagelser i holdbarheds-beregningen

Der er dog meget stor usikkerhed med hensyn til mange af de antagelser, som den langsigtede fremskrivning i afsnit II.3 er baseret på. Mange forhold vil givetvis udvikle sig anderledes end forudsat, og fremskrivningen skal derfor ikke betragtes som en egentlig prognose. Det skal mere ses som en konsekvensberegning af, hvorledes økonomien ville udvikle sig under de valgte forudsætninger. Således vil en anderledes udvikling i f.eks. befolkningen eller den strukturelle ledighed føre til en anden udvikling end den viste,

ligesom forskellige politiske beslutninger om offentlige indtægter og udgifter kan påvirke den faktiske udvikling på lang sigt.

Budgetter og forventede udgifter overholder udgiftslofter

De offentlige budgetter for 2015 ligger under de fastlagte udgiftslofter, og de forventede udgifter for 2016-18 ligger ligeledes under udgiftslofterne. De vedtagne udgiftslofter giver principielt mulighed for højere udgifter end dem, der er planlagt. Hæves udgifterne helt op til udgiftslofterne inkl. det statslige delloft for indkomstoverførsler, vil det med de givne forudsætninger i øvrigt bringe den strukturelle saldo på budgetlovens ½ pct.-grænse i 2016 og 2017. I 2018 vurderes en fuld udnyttelse af lofterne ikke at være i modstrid med grænsen for den strukturelle saldo.

Regnskaberne for 2014 overholder loftet

2014 er det første år, hvor de offentlige myndigheder aflægger regnskaber, som kan holdes op imod udgiftslofterne. Regnskaberne viser, at både stat, kommuner og regioner har overholdt de respektive budgetter og dermed udgiftslofterne. Regionerne bruger hele budgettet, mens der ses et underforbrug i staten og kommunerne, jf. afsnit II.4. Sammenlignet med tidligere år er der dog tale om, at regnskaberne er kommet tættere på budgetterne og dermed lofterne.

Kapitlets indhold

Nærværende kapitel indeholder i afsnit II.2 en fremskrivning af de offentlige finanser til 2020. Afsnit II.2 indeholder også en gennemgang af finanspolitikkens aktivitetsvirkninger og en vurdering af udviklingen i den strukturelle saldo. I afsnit II.3 præsenteres en langsigtet fremskrivning af dansk økonomi, og på basis af denne beregnes den finanspolitiske holdbarhedsindikator. I afsnit II.4 diskuteres forskellige aspekter af udgiftslofterne, herunder hvorvidt budgetterne for 2015 og regnskaberne for 2014 overholder de relevante lofter. Afsnit II.5 tager budgetlovens såkaldte forsigtighedsprincip op til diskussion. Endelig indeholder afsnit II.6 en sammenfatning og en række anbefalinger.

II.2 Offentlige finanser frem mod 2020

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2020. Fremskrivningen er baseret på vedtagen politik og trækker på den aktuelle konjunkturvurdering beskrevet i kapitel I. Afsnittet indeholder også en vurdering af udviklingen i den strukturelle saldo og finanspolitikkens aktivitetsvirkninger.

Stillingen på den faktiske saldo i 2014-16

Overskud på den offentlige saldo i 2014

Overskuddet på den offentlige saldo i 2014 er foreløbigt opgjort til 23,9 mia. kr., hvilket svarer til 1,2 pct. af BNP, jf. tabel II.2. I *Dansk Økonomi, efterår 2014* blev det skønnet, at saldoen ville blive på -31,9 mia. kr. svarende til -1,7 pct. af BNP i 2014. Den offentlige saldo er således blevet markant bedre end tidligere ventet svarende til knap 56 mia. kr.

Overskud i 2014 skyldes især PAL og omlægning af kapitalpensioner

Overskuddet i 2014 skal ikke mindst ses på baggrund af ekstraordinære skatteindtægter afledt af muligheden for omlægning af kapitalpension til alderspension samt ekstraordinært høje indtægter fra pensionsafkastskatten (PAL). Begge disse indtægter blev markant større end ventet. Indtægterne fra omlægningen viste sig at blive ca. dobbelt så store som forudsat i *Dansk Økonomi, efterår 2014*, nemlig omkring 60 mia. kr. Det er godt 32 mia. kr. mere end forventet svarende til 1,7 pct. af BNP, jf. tabel II.3. Sammen med markant højere indtægter fra PAL på omtrent 1,2 pct. af BNP bidrager det samlet til en forbedring af saldoen i 2014 på 2,9 pct. af BNP. I fravær af disse to forhold, ville den offentlige saldo have udvist et underskud på ca. 1,6 pct. af BNP, som er omtrent på niveau med skønnet i *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

Tabel II.2 Offentlige indtægter og udgifter

	2013	2014	2015	2016
	---------- Pct. af BNP ----------			
Personskatter[a)]	26,6	28,0	25,2	24,5
Heraf kapitalpensionsomlægning mv.[b)]	1,6	3,2	0,8	0,0
Selskabsskat ekskl. indt. fra Nordsø	2,2	2,4	2,3	2,1
Pensionsafkastbeskatning	1,1	2,8	1,9	0,8
Nordsøindtægter	1,1	0,9	0,4	0,4
Afgifter	16,7	16,6	16,6	16,8
Øvrige indtægter	5,7	5,4	5,6	5,4
Indtægter i alt[c)]	53,5	56,1	51,9	50,0
Offentligt forbrug	26,7	26,8	26,5	25,9
Offentlige investeringer	3,7	3,9	3,7	3,6
Indkomstoverførsler	18,1	18,1	18,0	17,7
Øvrige udgifter	5,6	5,7	5,3	5,4
Udgifter i alt[c)]	54,1	54,4	53,5	52,6
Primær saldo	-0,6	1,7	-1,6	-2,6
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Offentlig saldo	-1,1	1,2	-2,1	-3,0
Offentlig bruttogæld[d)]	45,0	45,2	46,0	47,4
	---------- Mia. kr. ----------			
Offentlig saldo	-20,0	23,9	-40,8	-62,2

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter, som omfatter beskatning af kapitalpension.

b) Kapitalpensionsomlægning mv. dækker over de skatteindtægter, som følger af muligheden for at omlægge fra kapitalpensioner til alderspensioner med skatterabat i perioden 2013-15 samt, at alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) får mulighed for at betale skatten i 2015 med en skatterabat.

c) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

d) Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden svarer til saldoen på de offentlige finanser.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger

Tabel II.3 Dekomponering af ændringen i faktisk offentlig saldo

	2014	2015
	---- Pct. af BNP ----	
Offentlig saldo, *Dansk Økonomi, efterår 2014*	-1,7	-3,6
Ændret indtægt fra kapitalpensionsomlægning mv.	1,7	0,8
Ændret indtægt fra PAL-skatten	1,2	1,1
Øvrige ændringer	0,1	-0,3
Offentlig saldo, *Dansk Økonomi, forår 2015*	1,2	-2,1

Anm.: Kapitalpensionsomlægning mv. dækker over muligheden for at omlægge fra kapitalpensioner til alderspensioner med skatterabat i perioden 2013-15 samt, at alle over 60 år med opsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) får mulighed for at betale skatten i 2015 med en skatterabat. Øvrige ændringer dækker blandt andet over ændret vurdering af konjunktursituationen.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Dansk Økonomi, efterår 2014* og egne beregninger.

Stor usikkerhed om offentlig saldo – herunder især PAL-provenuet

Der er stor usikkerhed forbundet med skønnet for udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter. En kilde til usikkerheden er, at de offentlige indtægter og udgifter er meget konjunkturfølsomme. En anden vigtig årsag er, at den offentlige saldo er meget følsom overfor renteændringer. En post, der er særlig følsom overfor udviklingen på de finansielle markeder, herunder ændringer i renter, er pensionsafkastskatten, jf. boks II.1. Indtægterne fra alene denne ene skat svinger ofte med 20-30 mia. kr. fra det ene år til det andet.

Forventet lavere underskud i 2015 pga. PAL …

I 2015 skønnes et offentligt underskud på 2,1 pct. af BNP. Det er en forbedring af den offentlige saldo på ca. 1½ pct. af BNP eller knap 30 mia. kr. i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2014*, jf. tabel II.3. Dette kan delvist tilskrives et højere skøn for PAL-indtægterne som følge af lavere forventede rentestigninger gennem 2015. Dette bidrager isoleret set til en forbedring af den offentlige saldo på godt 21½ mia. kr. eller 1,1 pct. af BNP.

… og *Pensionspakken*

Muligheden for at omlægge fra kapitalpensioner til alderspensioner med skatterabat blev med *Pensionspakken* fra oktober 2014 forlænget til 2015, jf. boks II.2. Derudover blev det også vedtaget, at alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) får mulighed

for at betale skatten med det samme, dvs. i 2015, med en skatterabat. Dette blev besluttet efter *Dansk Økonomi, efterår 2014* og var derfor ikke med i skønnet for den offentlige saldo i 2015. Pensionspakken antages at forbedre den offentlige saldo med ca. 15 mia. kr. eller ¾ pct. af BNP, hvilket er det samme beløb, som regeringen lagde til grund i *Konvergensprogram 2015* fra marts 2015. Dette skøn er baseret på en antagelse om, at alle benytter sig af rabatordningen i forbindelse med LD.[1]

1) LD har besluttet automatisk at sørge for, at alle dens medlemmer får skatterabatten, inkl. de, som lader pengene stå i LD, med mindre medlemmet aktivt fravælger skatterabatten.

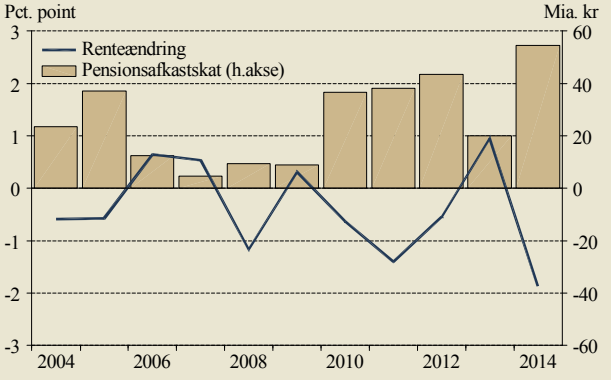
Boks II.1 Udsving i indtægten fra pensionsafkastskatten (PAL-skat)

PAL-skattesatsen er 15,3 pct., og grundlaget for PAL-skatten er det årlige afkast af pensionsformuen. Grundlaget bliver opgjort efter lagerprincippet og beregnes dermed som forskellen mellem værdien af den skattepligtige pensionsformue (obligationer, aktier, løbende renter, udbytter mv.) primo året og ultimo året. Provenuet fra PAL-skatten afhænger dermed af udviklingen i pensionssektorens investeringsafkast, der er bestemt af udviklingen på de finansielle markeder, herunder udviklingen i renter og aktiekurser.

PAL-indtægternes følsomhed overfor ændringer i renter og aktiekurser afhænger af pensionssektorens porteføljesammensætning. Det skønnes groft, at en stigning i aktiekurserne på 10 pct.point gennem året øger indtægterne fra PAL-skatten med godt 10 mia. kr. i det år, hvor kursstigningen sker. Et rentefald for *alle* renter på 1 pct.point gennem året skønnes at øge indtægterne fra PAL-skatten med ca. 40 mia. kr. som følge af kursstigninger på obligationer og derivater. Hvis rentefaldet er permanent, vil provenuet fra PAL-skatten dog på længere sigt blive lavere, jf. afsnit II.3.

I perioden 2004-14 har der været en tæt sammenhæng mellem ændringer i renten på den danske 10-årige statsobligation og indtægterne fra pensionsafkastskatten. I 2010-12 og 2014, hvor den 10-årige statsobligationsrente udviser et stort fald, er der en tendens til, at provenuet fra PAL-skatten er særlig højt, jf. figur A.

Figur A PAL-indtægter og renteændringer



Anm.: Den anvendte rente er den 10-årige statsobligationsrente, og renteændringerne er fra primo året til ultimo året.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks II.2 Pensionspakken

Regeringen indgik i oktober 2014 en aftale med Enhedslisten og SF omkring en pensionspakke. Pensionspakken betød, at muligheden for at omlægge kapitalpension til alderspension med en skatterabat blev forlænget til også at gælde i 2015 samtidig med, at alle med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) over 60 år fik mulighed for at få en skatterabat i 2015.

Baggrunden var udsigten til en offentlig saldo tæt på eller over EU's grænse for det offentlige underskud på 3 pct. af BNP i flere prognoser, jf. tabel A.

Tabel A Skøn for den offentlige saldo i 2015 før Pensionspakken

	--- Pct. af BNP ---
EU kommissionen, Spring 2014 forecast, maj 2014	-2,7
Økonomisk Redegørelse, august 2014	-3,0
Kvartalsoversigten, Nationalbanken, september 2014	-3,2
Dansk Økonomi, efterår 2014, oktober 2014	-3,6

Kilde: EU-Kommissionen, Finansministeriet, Nationalbanken og *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

Pensionspakken forventes at indbringe 15 mia. kr. eller ¾ pct. af BNP i 2015. Dette kan delvist henføres til forlængelsen af muligheden for omlægning af kapitalpension til alderspension med en skatterabat. Dette skønnes at medføre et merprovenu på 6 mia. kr.

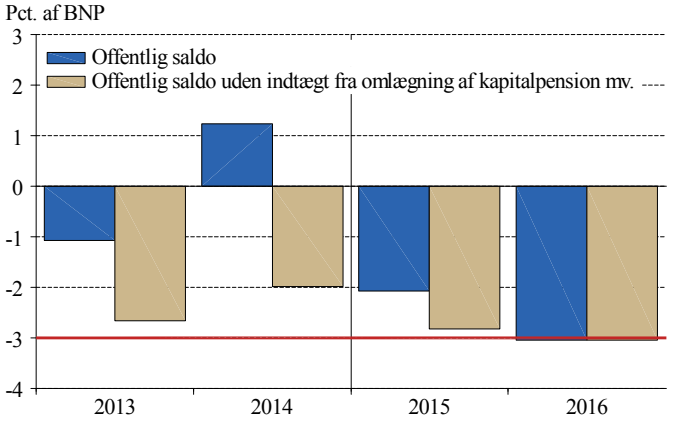
Derudover får alle over 60 år med en pensionsopsparing i LD som nævnt mulighed for at få en skatterabat i 2015. Dette kan ske ved, at man betaler skatten med rabat og lader opsparingen stå i LD, eller ved at man får pensionsopsparingen udbetalt i 2015 med en skatterabat. Det forudsættes, at merprovenuet fra rabatordningen for LD er ca. 9 mia. kr. i 2015.

Underskud på 3 pct. af BNP i 2016 …

De midlertidige indtægter fra omlægning af kapitalpension og LD bortfalder i 2016. Samtidig vurderes det som følge af en antagelse om stigende renter, jf. kapitel I, at der vil ske et markant fald i PAL-indtægterne fra 2015 til 2016. Disse to forhold alene indebærer en reduktion i indtægterne på ca. 1,8 pct. af BNP fra 2015 til 2016. Som følge af blandt andet en relativt lav vækst i det offentlige forbrug og en forventet forbedring af konjunktursituationen, slår dette dog ikke

fuldt ud i en stigning i underskuddet. Konkret skønnes underskuddet at stige fra 2,1 pct. af BNP i 2015 til 3,0 pct. af BNP i 2016. Underskuddet på den offentlige saldo ligger i disse år tæt på 3 pct. af BNP, hvis der ses bort fra de midlertidige indtægter fra omlægning af kapitalpension og LD, jf. figur II.1.

Figur II.1 Offentlig saldo 2013-16



Anm.: Engangsindtægten fra omlægning af kapitalpension udgør ca. 1,6 pct. af BNP i 2013 og 3,2 pct. af BNP i 2014. I 2015 skønnes indtægterne at udgøre omkring 0,3 pct. af BNP, og det skønnes, at der kommer knap 0,5 pct. af BNP i indtægter fra rabatordningen for LD. Den lodrette streg markerer overgangen til prognosen.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

… er et opmærksomheds-punkt ift. EU's underskuds-grænse

Skønnet for det offentlige underskud i 2016 ligger dermed lige på EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Der er derfor en reel risiko for, at Danmark kan bryde med grænsen for det faktiske underskud i 2016. Et land kommer dog ikke pr. automatik i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (EDP) ved en overskridelse af 3 pct.-grænsen. EU-kommissionen skal blandt andet tage højde for en række forhold, herunder om de forventede underskud de følgende år også er større end 3 pct. af BNP, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

De offentlige finanser er sunde på den lange bane

Underskuddet skønnes allerede i 2017 at komme under 3 pct.-grænsen. De offentlige finanser vurderes ligeledes at være sunde på den lange bane. Frem imod 2020 er der udsigt til, at den offentlige saldo forbedres og der forventes konkret et overskud på ½ pct. af BNP i 2020, jf. senere i afsnittet. Skønnene i denne prognose viser således, at det kun er i 2016, at underskuddet er på 3 pct. af BNP. Det vurderes derfor at være mest sandsynligt, at Danmark ikke kommer i procedure.

Udvikling i offentligt forbrug og offentlige investeringer

Ny metode for realvækst i offentligt forbrug

I forbindelse med nationalregnskabsrevisionen i september 2014 ændrede Danmarks Statistik metoden for opgørelsen af realvæksten i det offentlige forbrug fra at være input-baseret til at være output-baseret, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Historisk set har den output-baserede realvækst gennemsnitligt været 0,2 pct.point større end den input-baserede, men forskellen mellem de to metoder varierer meget fra år til år. Det er derfor lagt til grund for nærværende prognose, at den input- og output-baserede offentlige realvækst er identisk i fremskrivningsårene.

Vækst i det offentlige forbrug afledt af højere asyludgifter i 2015

Skønnet for den reale vækstrate i det offentlige forbrug i 2015 følger skønnet i *Konvergensprogram 2015* på 1 pct., jf. tabel II.4. Det offentlige forbrug i 2015 er påvirket af ekstraordinært høje offentlige forbrugsudgifter på asylområdet i 2015 svarende til en højere forbrugsvækst på 0,5 pct.point. Det modvirkes blandt andet af lavere udgifter til udviklingsbistand under udgiftslofterne, som ikke er offentligt forbrug. Finansloven for 2015 og forbrugsvæksten afspejler således en ekstraordinær tilstrømning af asylansøgere, hvilket især fandt sted i andet halvår af 2014. Udgifterne forbundet hermed er meget usikre og afhænger af antallet af afslag og godkendelser af asylansøgninger samt ansøgninger om familiesammenføring, jf. afsnit II.4.

Beskeden vækst i det offentlige forbrug i 2016

I 2016 forudsættes en beskeden realvækst i det offentlige forbrug på 0,1 pct., svarende til skønnet i *Konvergensprogram 2015*. Bag den beskedne vækst ligger en antagelse om, at de højere asyludgifter i 2015 er midlertidige. Faldet i asyludgifterne bidrager til et fald i de offentlige forbrugsud-

Tabel II.4 Offentligt forbrug og investeringer

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	---------- Realvækst i pct. ----------						
Offentligt forbrug							
Denne prognose[a)]	1,4	1,0	0,1	0,9	0,6	1,1	1,0
Neutralt forløb	0,9	0,9	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0
Offentlige investeringer							
Inkl. F & U	8,6	-1,7	-0,4	-1,8	-0,6	-0,8	-0,6
Ekskl. F & U	10,8	-0,8	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,2

a) Realvæksten er opgjort inputbaseret i 2014 i den foreløbige opgørelse fra Danmarks Statistik. Fra 2015 og frem er det lagt til grund for fremskrivningen, at realvæksten i det offentlige forbrug er ens for den input- og output-baserede metode.

Kilde: Egne beregninger.

gifter på 0,5 pct.point i 2016. Det forudsatte fald i udgifterne til asylansøgere skaber dermed plads til en stigning i øvrige forbrugsudgifter i kommuner, regioner og stat på 0,6 pct.

Lavere forbrugsvækst end ved neutralt forløb

Skønnet for det offentlige forbrug tager i 2015-18 udgangspunkt i skønnet fra *Konvergensprogram 2015*, da det offentlige forbrug frem til 2018 er underlagt udgiftslofter. Efter 2018 er det lagt til grund, at fremskrivningen af det offentlige forbrug følger et neutralt forløb, der blandt andet tager højde for den demografiske udvikling og velstandsstigninger, jf. afsnit II.4. I perioden 2015-18 er regeringens forudsatte vækst samlet set lavere end et neutralt forløb.

Investeringer påvirket af nyt nationalregnskab

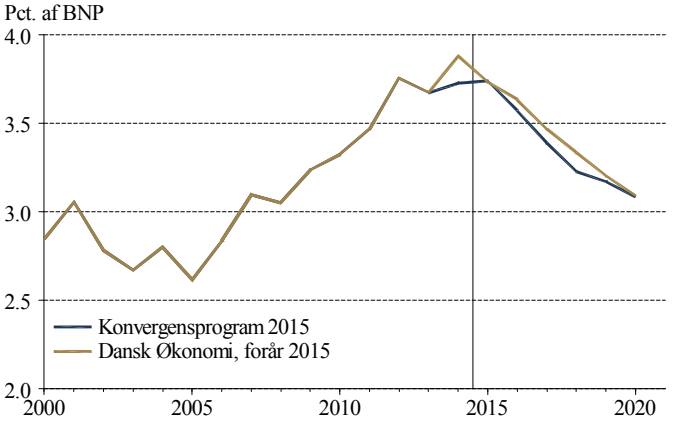
Afgrænsningen af de offentlige investeringer er ændret med hovedrevisionen af nationalregnskabet. En væsentlig ændring er, at offentlige udgifter til forskning og udvikling fremover indgår i de offentlige investeringer. En anden ændring er, at Banedanmark samt materialeindkøb i forsvaret fremover indgår i de offentlige investeringer.

Fortsat høje offentlige investeringer i 2015

De offentlige investeringer ventes at udgøre ca. 73,7 mia. kr. i 2015, svarende til 3,7 pct. af BNP. De offentlige investeringer i 2015 dækker over investeringer i forskning og udvikling på ca. 19,4 mia. kr., samt investeringer i bygnin-

ger og anlæg mv. [2] på ca. 54,3 mia. kr. De samlede offentlige investeringer lå i perioden 2012-14 på et niveau omkring 3,8 pct. af BNP. Det er væsentligt mere end niveauet i 2000-11, hvor de i gennemsnit udgjorde 3,0 pct. af BNP, jf. figur II.2.

Figur II.2 Offentlige investeringer



Anm.: Forskellen i 2014 skyldes regnskabstal, der er offentliggjort efter offentliggørelsen af *Konvergensprogram 2015*. Beregningen er baseret på BNP-niveauet fra nærværende fremskrivning.
Kilde: *Konvergensprogram 2015* samt egne beregninger.

Regeringen forudsætter faldende investeringer …

I *Konvergensprogram 2015* forudsættes det, at de offentlige investeringer falder med ca. 0,6 pct. af BNP frem mod 2020. Denne reduktion er en forudsætning for balance i 2020 i konvergensprogrammet.

… men tidligere fald er ikke blevet realiseret

De offentlige investeringer bliver planlagt ét år ad gangen. Regeringen har i flere år planlagt en reduktion af investeringsniveauet, men det har vist sig at være vanskeligt at gennemføre, jf. tabel II.5. Den forudsatte normalisering er dermed udskudt ad flere omgange. Det kan blandt andet skyldes, at det er vanskeligt at styre de offentlige investe-

2) De offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. dækker over de offentlige investeringer ekskl. investeringer i forskning og udvikling.

ringer på kort sigt, jf. blandt andet diskussionen i afsnit I.9 i *Dansk Økonomi, efterår 2013*. Herudover kan det også skyldes et politisk ønske om at fastholde det høje investeringsniveau.

Beregningsteknisk forløb for offentlige investeringer fra 2016

Nærværende fremskrivning af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. fra 2016 og frem mod 2020 bygger på et beregningsteknisk forløb, hvor investeringerne fastlægges, så niveauet for det offentlige kapitalapparat fastholdes relativt til den offentlige produktion, jf. boks II.3. Det indebærer en realvækst for de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. på -1,3 pct. årligt fra 2016 til 2020, hvilket bl.a. skyldes den beskedne vækst i den offentlige produktion. De offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. ventes derfor at falde fra ca. 2,8 pct. af BNP i 2015 til 2,7 pct. af BNP i 2016 og 2,5 pct. af BNP i 2017. Det beregningstekniske forløb medfører, at de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. gennemsnitligt er omtrent 1 mia. kr. større årligt end i *Konvergensprogram 2015*.

Tabel II.5 Planlagt realvækst i offentlige investeringer, pct.

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Konvergensprogram 2012	-20,9	0,2	1,3	1,3	1,3
Konvergensprogram 2013	-12,0	2,9	-7,9	0,9	3,6
Konvergensprogram 2014	-7,4	2,3	-7,3	-2,2	1,5
Konvergensprogram 2015	-0,9	7,0	2,7	-3,9	-1,8

Anm.: Realvæksten i *Konvergensprogram 2015* er baseret på de gældende nationalregnskabsprincipper, mens de øvrige konvergensprogrammer er baseret på afgrænsningen og definitionerne før nationalregnskabsrevisionen fra september 2014. For *Konvergensprogram 2015* tager realvæksten udgangspunkt i de samlede offentlige investeringer ekskl. investeringer i forskning og udvikling.

Kilde: *Konvergensprogram 2012, 2013, 2014* og *2015*.

Boks II.3 Fremskrivning af offentlige investeringer

Skønnet for de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. tager i 2015 afsæt i de offentlige budgetter, herunder finansloven for 2015. De offentlige investeringer for 2016 planlægges ved vedtagelsen af budgetterne for 2016.

I denne fremskrivning forudsættes de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. at følge et beregningsteknisk forløb fra 2016 og frem. Dette svarer til tilgangen bag fremskrivningen af de offentlige forbrugsudgifter, hvor regeringens skøn lægges til grund fra 2015-18, hvor udgifterne er fastsat ved lovgivning, mens der ligger et neutralt forløb til grund for udviklingen fra 2019 og frem.

Det beregningstekniske forløb er fastlagt, så det offentlige reale nettokapitalapparat udvikler sig med omtrent samme vækstrate som det offentlige forbrug. Det beregnede niveau medfører således et konstant forhold mellem mængden af kapital og produktion i den offentlige sektor. Der tages i beregningen udgangspunkt i det gennemsnitlige forhold mellem kapitalapparatet og forbruget i 2011-15, som derefter holdes omtrent konstant fra 2016 til 2020.

I årene efter 2015 behøver de offentlige investeringer ikke at være så høje for at fastholde det offentlige kapitalapparat relativt til forbruget, hvilket blandt andet kan henføres til den afdæmpede offentlige forbrugsvækst i loftsårene frem til 2018. Konkret er en årlig realvækst i de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. på -1,3 pct. fra 2016 til 2020 tilstrækkelig til at opretholde et forhold mellem det offentlige kapitalapparat og den offentlige produktion, der i 2020 svarer til det gennemsnitlige niveau fra 2011-15.

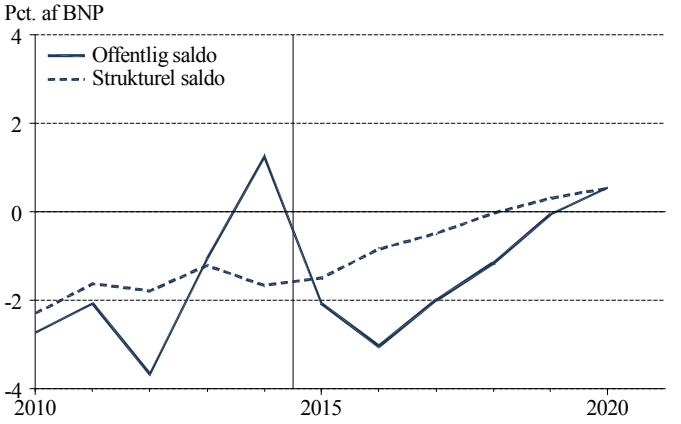
Udgifter i forbindelse med offentlige investeringer i forskning og udvikling ligger under det statslige driftsloft. Derfor er regeringens skøn lagt til grund for investeringerne i forskning og udvikling fra 2016 til 2018, på linje med andre skøn for udgifter under driftslofter. Fra 2019 og frem fremskrives de offentlige investeringer i forskning og udvikling som en fast andel af BNP, hvilket medfører, at det offentlige kapitalapparat af forskning og udvikling vokser med omtrent samme hastighed som den offentlige produktion fra 2018-20.

Saldoudviklingen på mellemlang sigt

Overskud på mellemlang sigt

Frem mod 2020 forventes en forbedring af de offentlige finanser. Underskuddene i årene 2015-18 ventes således at blive vendt til et overskud på 0,5 pct. i 2020, jf. figur II.3.

Figur II.3 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter en disaggregeret tilgang, jf. boks II.4.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Konjunkturnormalisering og strukturel forbedring

Den skønnede forbedring dækker over et bidrag fra en konjunkturnormalisering samt et bidrag fra en underliggende strukturel forbedring. Konjunkturnormaliseringen ses ved, at forskellen mellem den faktiske og strukturelle saldo gradvis mindskes og til sidst forsvinder i 2020, hvor de to saldi er sammenfaldende.

Normalisering fra et lavt aktivitetsniveau

De store underskud på kort sigt afspejler, at den økonomiske aktivitet i øjeblikket befinder sig på et relativt lavt niveau i forhold til en normal konjunktursituation. Frem mod 2020 ventes en gradvis normalisering af aktiviteten, hvor det private forbrug og beskæftigelsen stiger, og ledigheden falder. Den stigende aktivitet bidrager til flere indtægter fra skatter og afgifter og færre ledighedsrelaterede udgifter.

Strukturel saldo efter DØR's metode

Den strukturelle saldo er en beregnet, hypotetisk størrelse, som viser stillingen på de offentlige finanser, når der korrigeres for konjunktursituationen og andre midlertidige forhold. DØR beregner den strukturelle saldo på baggrund af en metode, som afviger fra Finansministeriets metode, jf. boks II.4, men DØR foretager også en vurdering af den strukturelle saldo efter Finansministeriets metode, jf. senere.

Finanspolitisk stramning og stigning i strukturel beskæftigelse

Udviklingen i den strukturelle saldo afspejler strukturelle forhold med indvirkning på de offentlige finanser, såsom strukturel beskæftigelse og den førte finanspolitik. Den strukturelle forbedring af de offentlige finanser kan i høj grad forklares ved en stramning af finanspolitikken og en stigning i strukturel beskæftigelse, jf. tabel II.6.

Reformer medfører stigende strukturel beskæftigelse

Der er de seneste år gennemført en række reformer, som har til formål at reducere antallet af indkomstoverførselsmodtagere og øge arbejdsudbuddet. Det væsentligste bidrag kommer fra Tilbagetrækningsaftalen, som hæver folkepensions- og efterlønsalderen, så de er hhv. 67 år i 2022 og 62 år i 2017. Tilbagetrækningsaftalen vurderes at øge beskæftigelsen med ca. 70.000 personer i 2020. Herudover er der også gennemført en reform af førtidspension og en kontanthjælpsreform, som også ventes at øge den strukturelle beskæftigelse.

Tabel II.6 Udviklingen i strukturel saldo

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Strukturel saldo	-1,2	-1,7	-1,5	-0,8	-0,5	0,0	0,3	0,5
År-til-år ændring		-0,5	0,2	0,7	0,4	0,5	0,3	0,2
Bidrag fra:								
Diskretionær finanspolitik		-0,4	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1
Strukturel beskæftigelse mv.		0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Nordsøprovenu		-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Andre særlige forhold		0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Øvrige forhold		-0,1	-0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1

Anm.: Diskretionær finanspolitik dækker over effekten af ændrede satser, ændringer i offentlig beskæftigelse mv. Bidraget er knyttet til de såkaldt direkte provenuer, der indgår i beregningen af finanspolitikkens aktivitetsvirkninger (finanseffekten).
Strukturel beskæftigelse mv. dækker over reformvirkninger og demografisk betingede ændringer i strukturel arbejdsstyrke og ledighed samt antal indkomstoverførselsmodtagere.
Nordsøprovenu dækker over ændringer i Nordsøproduktionen og trendmæssige ændringer i den reale oliepris.
Andre særlige forhold dækker bl.a. over strukturelle ændringer (udover satsændringer) vedr. selskabskatter, pensionsafkastskat, registreringsafgifter og offentlige nettorenteudgifter.
Øvrige forhold dækker over strukturelle ændringer i øvrigt, herunder eksempelvis ændringer i den strukturelle forbrugskvote og lønkvote samt skift i den relative pris på offentligt varekøb og investeringer m.m.

Kilde: Egne beregninger.

Boks II.4 Metoder til beregning af strukturel saldo

Den strukturelle saldo er en beregnet, hypotetisk størrelse, som forudsætter et valg af metode. Der eksisterer ikke en entydig beregningsmetode. De Økonomiske Råd beregner den strukturelle saldo efter to forskellige metoder.

Den ene beregning følger en disaggregeret tilgang, hvor der fastlægges et strukturelt niveau for hver post på den offentlige saldo. Afvigelser fra de fastlagte strukturelle niveauer anses for midlertidige, hvad enten de skyldes konjunktur eller andre midlertidige forhold. Beregningsmetoden er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2012* og et tilhørende baggrundsnotat.[a)]

Den anden beregning følger Finansministeriets metode, som er den relevante beregning i forhold til budgetloven. Budgetloven angiver, at det er finansministeren, der fastsætter reglerne for metode til beregning af den strukturelle saldo. Metoden følger en aggregeret tilgang, hvor den faktiske saldo renses for et konjunkturbidrag og andre midlertidige forhold blandt andet relateret til en række særlige indtægtsposter.

a) Dokumentation for metoden findes på De Økonomiske Råds hjemmeside i notatet "Strukturel saldo til Dansk Økonomi, efterår 2012".

Beskeden udgiftsvækst

Frem mod 2020 planlægges en beskeden vækst i de offentlige udgifter. Den begrænsede udgiftsvækst, kombineret med stigende strukturel beskæftigelse, indebærer, at de offentlige udgifter vokser langsommere end grundlaget for de offentlige indtægter. Den planlagte finanspolitik fører således til et fald i de offentlige udgifters andel af BNP. Der skønnes samlet set en strukturel reduktion i de offentlige udgifter på 2,8 pct. af BNP fra 2015 til 2020, jf. tabel II.7, hvilket implicerer en forbedring af den strukturelle saldo.

Tabel II.7 Offentlige finanser på mellemlangt sigt

	2015 Faktisk	2015 Strukturel	2020 Strukturel
	----------	Pct. af BNP	----------
Personskatter[a)]	25,2	23,4	23,7
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,3	2,3	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,9	1,2	1,2
Nordsøindtægter	0,4	0,8	0,5
Afgifter	16,6	17	16,8
Øvrige indtægter	5,6	5,4	5,1
Indtægter i alt[b)]	51,9	50,2	49,6
Offentligt forbrug	26,5	25,3	24,5
Offentlige investeringer[c)]	3,7	3,6	3,1
Indkomstoverførsler	18	17	15,7
Øvrige udgifter	5,3	5,4	5,1
Udgifter i alt[b)]	53,5	51,2	48,4
Primær saldo	-1,6	-1,1	1,2
Nettorenteindtægter	-0,4	-0,4	-0,6
Offentlig saldo	-2,1	-1,5	0,5

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter. I 2015 er det faktiske provenu påvirket af en midlertidig indtægt fra muligheden for omlægning af kapitalpension til alderspensioner med skatterabat samt, at alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) får mulighed for at betale skatten i 2015 med en skatterabat.

b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

c) Offentlige investeringer inkl. forskning og udvikling.

Anm.: Søjlen med "strukturel" angiver den beregnede strukturelle stilling på de offentlige finanser i pct. af nominelt, potentielt BNP. I 2020 er faktisk saldo lig strukturel saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Skatteindtægter over strukturelt niveau på kort sigt

I 2015 er det faktiske provenu fra personskatter mv. højere end det strukturelle niveau, selvom økonomiens lave aktivitetsniveau ville pege på den modsatte sammenhæng. Det kan blandt andet henføres til, at renterne er historisk lave, hvilket indebærer relativt beskedne rentefradrag og dermed høje skatteindtægter. Det strukturelle rentefradrag er opgjort ud fra en forventet normalforrentning, hvilket isoleret set

bidrager til, at de strukturelle skatteindtægter er lavere end de faktiske. En anden årsag til, at skatterne i 2015 forventes at udgøre en relativt stor andel målt i forhold til BNP, er, at indtægterne fra omlægning af kapitalpension mv. indgår i det faktiske provenu, men ikke i det strukturelle. På mellemlang sigt ventes en normalisering af renterne og bortfald af midlertidige forhold, og i 2020 er det faktiske provenu sammenfaldende med det strukturelle.

Lille fald i strukturelle indtægter frem mod 2020

Frem mod 2020 skønnes et lille fald i de strukturelle indtægter opgjort som andel af BNP. Faldet skal blandt andet ses i sammenhæng med de seneste års politiske aftaler om at sænke skatter og afgifter, herunder *Aftale om skattereform* fra juni 2012 og *Aftaler om Vækstplan DK* fra april 2013.

Afgiftsprovenu omtrent uændret

Vækstplan DK indeholder blandt andet en række afgiftslempelser, som indebærer et strukturelt fald i provenuet fra punktafgifter. Det forudsatte fald i energiforbruget medvirker også til et fald i afgiftsprovenuet isoleret set. Afgiftslempelserne modsvares dog af en stigende strukturel forbrugskvote, jf. kapitel I.

Lavere produktion i Nordsøen giver færre indtægter

Nordsøindtægterne afhænger især af olieprisen og olieproduktionen, og udviklingen i olieprisen har de senere år været forholdsvis volatil, jf. boks II.5. De forventede indtægter fra Nordsøen i 2015 er væsentlig lavere end i 2014. Det gælder især de faktiske indtægter og i mindre grad de strukturelle. Det kan især tilskrives et fald i olieprisen på ca. 30 pct. På mellemlang sigt forventes olieprisen at stige igen, hvilket dog delvist modvirkes af en lavere olieproduktion fremadrettet.

Boks II.5 Oliepris og offentlig saldo

Set over det seneste årti har olieprisen udvist store udsving, jf. figur A. I 2014 faldt olieprisen markant med over 40 dollars over en periode på 4 måneder.

Figur A Udvikling i olieprisen

Kilde: Macrobond.

Udsving i olieprisen påvirker den faktiske offentlige saldo via en direkte og en indirekte effekt, som er modsatrettede. En lavere oliepris indebærer en lavere værdi af olieproduktionen i Nordsøen og færre skatteindtægter, hvilket forværrer den offentlige saldo. Derimod stimuleres den økonomiske aktivitet af den lavere oliepris, hvilket trækker i retning af en bedre saldo.

En beregning på De Økonomiske Råds makroøkonomiske model, SMEC, viser, at et fald i olieprisen på 10 dollar pr. tønde forværrer den offentlige saldo med 0,1 pct. af BNP eller ca. 2 mia. kr.[a)]

a) I beregningen er det forudsat, at udlandet rammes på samme måde af prisfaldet, sådan at de relative priser i udenrigshandlen, herunder konkurrenceevnen, er upåvirket. Beregningerne fokuserer på kortsigtseffekterne og antager herudover uændrede forudsætninger for den globale økonomi.

Begrænset forbrugs- og investeringsvækst

Den relativt beskedne udgiftsvækst og udgifternes fald i pct. af BNP kan tilskrives det offentlige forbrug, de offentlige investeringer og indkomstoverførslerne. Det offentlige forbrug falder med ca. 1 pct. af BNP frem mod 2020. Den offentlige investeringsvækst er negativ og dermed også lavere end BNP-væksten, hvorfor der ses et fald i denne udgifts andel af BNP på ca. ½ pct.

Lavere overførsler skyldes bl.a. tilbagetrækningsaftalen og skattereform 2012

Udviklingen i udgifter til indkomstoverførsler bidrager kraftigt til den bedre saldo. Det skyldes ikke mindst de allerede omtalte reformer, som reducerer antallet af overførselsmodtagere. Hertil kommer, at der med *Aftale om skattereform* fra juni 2012 er aftalt en afdæmpet regulering af indkomstoverførslerne, som for hovedparten indføres fra 2016. Den afdæmpede regulering betyder, at den årlige regulering af de pågældende ydelser nedsættes med en procentsats. Denne udgør 0,3 pct. i 2016 og vokser til 0,75 pct. for årene 2018-23.

Strukturel saldo efter budgetlovens metode

Budgetlovens beregningsmetode for strukturelt underskud

Budgetloven angiver, at det er finansministeren, der fastsætter reglerne for metode til beregning af den strukturelle saldo indenfor rammerne af loven. Der er derfor også foretaget en beregning efter Finansministeriets metode, men hvor DØR's vurdering af de offentlige finanser og konjunktursituationen lægges til grund. Ifølge budgetloven skal den strukturelle saldo overholde et underskudskrav på ½ pct. af BNP.

Strukturel saldo pba. budgetlovens metode vurderes indenfor grænsen

Den strukturelle saldo på baggrund af budgetlovens metode vurderes at udvise et underskud på 0,3 pct. af BNP i 2015 og 0,2 pct. af BNP i 2016, jf. tabel II.8[3]. I 2017 forventes balance, mens der skønnes strukturelle overskud i 2018-20.

3) Der ses en bedre strukturel saldo på kort sigt efter Finansministeriets metode end efter DØR's. En vigtig forskel på de to metoder er, at rentefradraget i DØR's beregning er baseret på en normalforrentning af husholdningernes nettogæld, mens det er de faktiske, og for tiden lave renter (og dermed højere skatteindtægter), som indgår i rentefradraget på Finansministeriets metode.

Tabel II.8 Strukturel saldo, Finansministeriets metode

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	---------- Pct. af BNP ----------					
DØR	-0,3	-0,2	0,0	0,3	0,5	0,5
Finansministeriet	-0,7	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Forskel	0,4	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Konvergensprogram 2015* samt egne beregninger.

Underskud over grænse i 2015 – ifølge Finansministeriet …

Som det fremgår, er der tale om en bedre strukturel saldo end vurderet af Finansministeriet. Den vigtigste forklaring på forskellen er, at DØR skønner en større strukturel beskæftigelse og BNP end Finansministeriet. Ifølge Finansministeriets beregning forventes et underskud på 0,7 pct. af BNP i 2015. Ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2015 i august 2014, hvor underskudsgrænsen var bindende, blev det strukturelle underskud skønnet til ½ pct. af BNP.

… og på grænse i 2016

I 2016 skønner Finansministeriet en strukturel saldo på ½ pct. af BNP. Der er således ikke plads til saldoforringelser ifølge Finansministeriet, hvis saldokravet skal overholdes, når finanslovsforslaget for 2016 fremlægges.

Større overskud i 2020 skyldes primært højere beskæftigelse og privat forbrug

I 2020 er forskellen mellem Finansministeriets og DØR's vurdering af den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP, jf. tabel II.9. Den bedre saldo i DØR's prognose skal hovedsageligt ses i lyset af en højere strukturel beskæftigelse inkl. arbejdstid samt en højere privat forbrugskvote, som trækker i retning af højere indtægter fra moms og punktafgifter. Således forventer DØR en større stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2020 og også en stigende arbejdstid. Dertil kommer lavere udgifter til indkomstoverførsler, herunder lavere udgifter til førtidspension som følge af et lavere skøn for antallet af modtagere.

Forskel i offentligt forbrug i 2020

Finansministeriets strukturelle saldo giver pr. definition balance i 2020, idet det offentlige forbrug og de offentlige investeringer tilpasses derefter. Dette afviger fra metoden i nærværende prognose, hvor fremskrivningen af forbrugsudgifterne er baseret på et neutralt forløb i 2019 og 2020. Det

trækker isoleret set i retning af en dårligere saldo. Niveauet for de offentlige investeringer er også lidt højere end i *Konvergensprogram 2015*.

Tabel II.9 Strukturel saldo i 2020, pct. af BNP

	2020
Det Økonomiske Råd	0,5
Finansministeriet	0,0
Forskel	0,5
Bidrag til forskel:	
Strukturel beskæftigelse inkl. arbejdstid	0,6
Privat forbrug	0,2
Offentligt forbrug og investeringer	-0,2
Indkomstoverførsler	0,1
Øvrige forhold	-0,2

Anm.: Bidrag til forskel er beregnet som den isolerede effekt på den offentlige saldo af forskelle i beskæftigelse og gennemsnitlig arbejdstid, privat forbrugskvote samt offentligt forbrug og investeringer. Øvrige forhold dækker over en række modsatrettede effekter og forskelle i blandt andet efterspørgsels- og produktionssammensætning samt gennemsnitlig beskatningsgrad.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Konvergensprogram 2015* samt egne beregninger.

Finansministeriet har justeret metode

Finansministeriet har i forbindelse med hovedrevisionen af nationalregnskabet revideret metoden til beregning af strukturel saldo, jf. boks II.6. Revisionen omfatter blandt andet en genberegning af konjunkturfølsomheden i den offentlige saldo samt en genberegning af output gap og beskæftigelsesgap.

Boks II.6 Revision af Finansministeriets beregning af strukturel saldo

Finansministeriet har i *Økonomisk Redegørelse*, *december 2014* justeret beregningen af strukturel saldo som følge af hovedrevisionen af nationalregnskabet. Der er samtidig hermed foretaget metodemæssige ændringer, som ikke er relateret til hovedrevisionen.

Finansministeriet beregner strukturel saldo i pct. af potentielt BNP, B^*, ved at rense den faktiske saldo i pct. af BNP, B, for konjunktursituationen via et konjunkturgap, GAP, gange en budgetelasticitet, e. Konjunkturgappet er en vægtning af output gap og beskæftigelsesgap. Herudover korrigeres der for en række særlige poster, S, hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, S^*. Det drejer sig blandt andet om indtægter fra pensionsafkastskat, almindelig selskabsskat og Nordsø-aktiviteterne samt en række andre poster. Derudover korrigeres saldoen for midlertidige indtægter, som eksempelvis omlægning af kapitalpension.

$$B^* = B - e \cdot GAP - (S - S^*)$$

Den reviderede beregning af strukturel saldo indebærer blandt andet:

- En opdateret beregning af budgetelasticiteten på baggrund af en version af ADAM på det hovedreviderede nationalregnskab. Resultatet er en lidt højere budgetelasticitet på ca. 0,77 pct., hvor den tidligere var omkring 0,75 pct.
- Ny vægtning af beskæftigelses- og output gap, som giver beskæftigelsesgappet større vægt end tidligere
- Det strukturelle niveau for en række af de særlige poster bestemmes ved et syvårs glidende gennemsnit. Med den nye metode er afgrænsningen af disse poster ændret for at skabe sammenhæng mellem udgiftslofter og strukturel saldo. Tidligere blev udviklingsbistanden f.eks. udglattet ved et syvårs glidende gennemsnit i beregningen af strukturel saldo, hvorimod den nu indgår med fuld virkning
- Med hovedrevisionen af nationalregnskabet er udgifter og indtægter i PSO-ordningen blevet en del af den offentlige saldo. Ordningen indebærer, at udgifter og indtægter principielt skal balancere, men på kort sigt kan der være forskydninger mellem udgifter og indtægter, som kan have saldovirkning. I den strukturelle saldo korrigeres der for sådanne forskydninger. I de fleste år er der tale om små korrektioner, men i enkelte år udgør korrektionen op til 0,1 pct. af BNP
- Beregningen er ændret så saldoen nu opgøres i forhold til potentielt BNP . Dette har en meget begrænset betydning for resultatet.

Ensretning af udgiftsvirkning i lofter og saldo

Derudover er der foretaget metodeændringer med henblik på at sikre, at udgiftsvirkningen af ændringer i en loftsbelagt udgift er den samme i opgørelsen af udgifter under udgiftslofter og under strukturel saldo. I den tidligere metode indebar en udglatning af nogle loftsbelagte udgiftsposter – f.eks. udviklingsbistand – at udgiftsvirkningen på den strukturelle saldo og på udgifterne under udgiftslofterne var forskellig i de enkelte år. Metodeændringerne har samlet set begrænset betydning for beregningsresultatet.

Finanspolitikkens aktivitetsvirkning

Lempelig finanspolitik i 2014

Finanspolitikkens bidrag til BNP-væksten i 2014 er foreløbigt opgjort til 0,4 pct.point målt ved den etårige finanseffekt, jf. tabel II.10. På udgiftssiden steg de offentlige investeringer med 8,6 pct. i 2014, hvilket bidrog til væksten med omkring 0,2 pct. På indtægtssiden bidrog en lempelse af skatterne ligeledes til en ekspansiv finanspolitik, blandt andet som følge af *Aftale om skattereform* fra juni 2012, hvor beskæftigelsesfradraget samt topskattegrænsen blev hævet.

Finanspolitisk stramning i 2015 …

Med afsæt i forudsætningerne på finansloven for 2015 mv. ventes en finanspolitisk stramning i 2015 på ca. 0,3 pct. point. Det skyldes blandt andet en stigning i bundskatten i forbindelse med finansieringen af *Aftale om en Vækstpakke 2014* fra juni 2014. Derudover bidrager de offentlige udgifter til en strammere finanspolitik. Det afspejler, at de offentlige udgifter stiger langsommere end den underliggende vækst i beskæftigelsen, hvilket gør, at udgifterne udgør en faldende andel af BNP.

… som fortsætter i 2016

Finanspolitikken for 2016 fastlægges, når finansloven for 2016 vedtages. Med afsæt i tidligere nævnte forudsætninger, ventes finanspolitikken i 2016 at bidrage negativt til væksten med ca. 0,3 pct.point. Det væsentligste bidrag stammer fra omtrent nulvækst i det offentlige forbrug, hvilket som omtalt hænger sammen med den forudsatte reduktion i udgifterne i forbindelse med asylansøgere.

Tabel II.10 Finanseffekt 2009-16

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Udgifter i alt	0,9	0,5	-0,7	0,2	-0,4	0,3	-0,2	-0,3
heraf offentligt forbrug	0,9	0,3	-0,8	-0,1	-0,3	0,0	0,0	-0,3
offentlige investeringer	0,0	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	-0,1
indkomstoverførsler	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,1	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,1	-0,1	0,0
Indtægter i alt	0,3	0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0
heraf personlige skatter	0,3	0,4	0,0	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0
selskabsskat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
boligskatter	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
øvrige	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	1,2	0,8	-0,8	0,1	-0,4	0,4	-0,3	-0,3

Anm.: Den etårige finanseffekt angiver finanspolitikkens aktivitetsvirkning målt som finanspolitikkens vækstbidrag til BNP sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Offentlige investeringer er opgjort ekskl. udgifter til forskning og udvikling, som er indeholdt i det offentlige forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Også finanspolitisk opstramning frem mod 2020

Fra 2017 og frem mod 2020 fortsætter den gradvise opstramningen af finanspolitikken, og dermed bidrager finanspolitikken negativt til væksten. Dette afspejler sig også i den gradvise forbedring af den strukturelle saldo frem mod 2020. Dette kan tilskrives et negativt bidrag fra det offentlige forbrug og de offentlige investeringer, jf. ovenfor.

Hovedrevision af nationalregnskab

Hovedrevisionen af nationalregnskabet har en teknisk betydning for vurderingen af finanspolitikkens aktivitetsvirkning i både historiske år og i fremskrivningen. Med hovedrevisionen ændres afgrænsningen af blandt andet offentlig forvaltning og service, hvilket har betydning for opgørelsen af offentlige forbrugsudgifter og de offentlige investeringer. Baneinvesteringer og investeringer i landanlæg i forbindelse med Femern byggeriet indgår fremover under de offentlige investeringer, hvor de tidligere ikke har været medregnet i finanseffekten.

Finanseffekt omtrent uændret i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2014*

På den baggrund kan finanseffekten i nærværende vurdering ikke direkte sammenlignes med finanseffekten i *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Vurderingen af finanspolitikkens aktivitetsvirkning er dog samlet set stort set på niveau med den tidligere vurdering, men er nedjusteret i 2015 og 2016 med ca. 0,1 pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

II.3 Langsigtet fremskrivning og holdbarhed

Opdatering af tidligere beregninger

I dette afsnit præsenteres en opdateret langsigtet fremskrivning af dansk økonomi i årtierne efter 2020. På basis heraf beregnes det, hvorvidt Danmarks offentlige finanser vurderes at være holdbare, dvs. om den offentlige gældskvote har udsigt til at stabilisere sig på længere sigt. Beregningen kan ses som en opdatering af den tilsvarende lange fremskrivning og holdbarhedsberegning i *Dansk Økonomi, forår 2014* og tidligere rapporter. De centrale forudsætninger i fremskrivningen er præsenteret i boks II.7.

Boks II.7 Forudsætninger bag den langsigtede fremskrivning

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen på de offentlige finanser efter 2020 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Fremskrivningen bygger på Folketingets officielt vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for pensions- og efterlønsalderen, der følger af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Der tages desuden højde for demografiske forskydninger, gradvis udtømning af de fossile reserver i Nordsøen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2020 bestemt af den mellemfristede SMEC-fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel I. Ligeledes er udviklingen frem til 2020 mht. bl.a. BNP, ledighed, betalingsbalance og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning.

Centrale forudsætninger

- Fremskrivning af arbejdsstyrke og antallet af personer på indkomstoverførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2015
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være ca. 2½ pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til godt 75.000 personer i 2020
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2020
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2020 befolkningsudviklingen og den generelle produktivitetsvækst. Der tages højde for forventet sund aldring i form af år-til-død-korrektion, dvs. at efterhånden, som levetiden stiger, falder de aldersbetingede sundheds- og plejeudgifter for en person på et givet alderstrin. Væksten i det kollektive offentlige forbrug følger BNP. De offentlige investeringer antages at tilpasse sig, så forholdet mellem kapitalapparatets størrelse og produktionen i det offentlige erhverv fastholdes på et konstant niveau
- Allerede vedtagen finanspolitik er indregnet. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke medregnet. Dette gælder eksempelvis regeringens uddannelses- og klimamålsætninger
- Skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdiskatten videreføres til 2100. Nominalprincippet for giftskatter mv. antages at være i kraft fra 2021 til 2100

På lang sigt antages inflationen at være 1¾ pct. årligt, og den nominelle statsobligationsrente antages at være 4¾ pct.

Befolkningen stiger mere end før antaget

Danmarks Statistik og DREAM har i maj 2015 offentliggjort en ny befolkningsfremskrivning. I forhold til den tidligere fremskrivning fra 2014 er den største ændring en lidt anderledes profil for indvandringen og en lidt større stigning i middellevetiden. I 2050 regnes nu med en befolkning på 6.300.000 mennesker, hvilket er en stigning på over 50.000 mennesker i forhold til den tidligere fremskrivning. Ved århundredets slutning vil der ifølge fremskrivningen være godt 7 mio. indbyggere i Danmark.

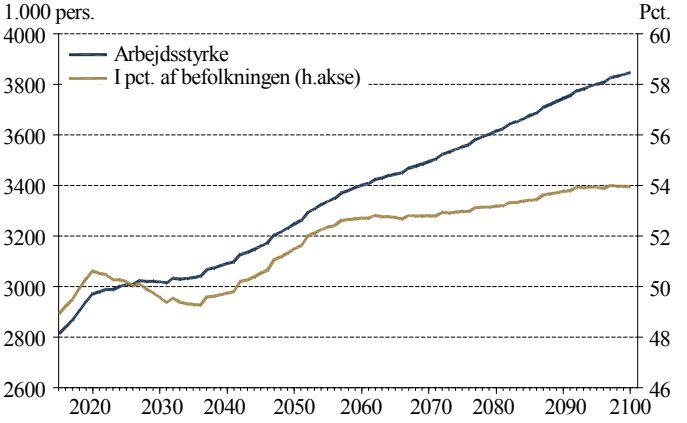
Arbejdsstyrken stiger kraftigt over århundredet …

Fra 2015 til 2020 antages arbejdsstyrken at stige med knap 160.000 personer, jf. figur II.4. Denne stigning skyldes både konjunkturnormalisering og en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke, jf. kapitel I. Fra 2020 til 2040 stiger arbejdsstyrken ifølge fremskrivningen med yderligere 120.000 personer. I løbet af hele århundredet forventes arbejdsstyrken at stige med over 30 pct. eller godt 1 mio. mennesker.

… men små årgange afløser store i to årtier efter 2020

De to store årsager til denne betydelige stigning er dels den større befolkning, dels de forudsatte stigninger i tilbagetrækningsaldrene. Målt som andel af befolkningen ventes arbejdsstyrken at stige fra lidt under 49 pct. i 2015 til godt 50 pct. i 2020. I de følgende årtier sker der imidlertid et fald tilbage til godt 49 pct., da relativt små årgange vil afløse større årgange på arbejdsmarkedet i denne periode. Efter omkring 2040 forventes denne udvikling at vende igen, og arbejdsstyrkeandelen vokser efterhånden til over 53 pct. i århundredets anden halvdel.

Figur II.4 Arbejdsstyrken



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2020 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivning.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM og egne beregninger.

Tilbagetrækningsalderen stiger 12-14 år

Det er forudsat, at efterlønsalderen stiger med godt 14 år og folkepensionsionsalderen med godt 12 år i løbet af det 21. århundrede, jf. tabel II.11. Det skyldes for det første allerede besluttede stigninger på henholdsvis 4 og 2 år som følge af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011 og for det andet en række fremtidige stigninger som følge af den forventede højere middellevetid for 60-årige, der også er en del af velfærdsaftalen. De sidstnævnte stigninger kommer kun, hvis den forudsatte stigning i middellevetiden faktisk indtræffer.

Større stigninger end forudsat sidste år

I forhold til befolkningsfremskrivningen fra 2014 er der nu forudsat en lidt større stigning i befolkningens middellevetid. Det medfører, at de fremskrevne aldre for tildeling af efterløn og folkepension er steget med ½ år fra henholdsvis 2052 (efterløn) og 2055 (folkepension). Dette giver en lille ekstra stigning i den fremskrevne arbejdsstyrke i anden halvdel af århundredet.

Tabel II.11 Tilbagetrækningsaldre ved anvendelse af DREAM's og Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 2015

År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2015	61	65	2042	68	70
2016	61,5	65	2045	68	71
2017	62	65	2047	69	71
2018	62,5	65	2050	69	72
2019	63	65,5	2052	70	72
2020	63	66	2055	70	73
2021	63	66,5	2057	70,5	73
2022	63,5	67	2060	70	73,5
2023	64	67	2062	71	73,5
2027	65	67	2065	71	74
2030	65	68	2067	71,5	74
2032	66	68	2070	71,5	74,5
2035	66	69	2072	72	74,5
2037	67	69	2075	72	75
2040	67	70			

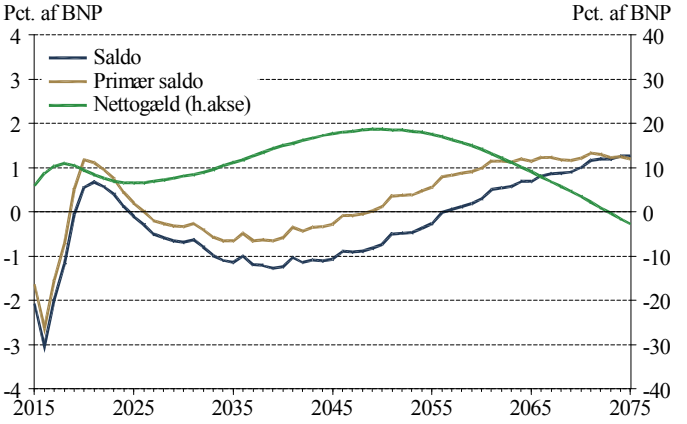
Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2075, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i enten efterløns- eller pensionsalderen. Fra 2075 sker der fortsatte stigninger, sådan at efterlønsalderen i 2100 er 74½ år og folkepensionsalderen 77½ år.

Kilde: DREAM.

Hængekøjen

Udviklingen i saldo og gæld fremgår af figur II.5. Den primære saldo forbedres i den mellemfristede fremskrivning frem mod 2020, hvor den har et niveau på 1,2 pct. af BNP. Det skyldes den forventede konjunkturgenopretning og de forskellige vedtagne økonomisk-politiske tiltag, især ændringerne i tilbagetrækningsaldrene. Efter 2020 forværres den primære saldo og bliver negativ i en 20-årig periode fra sidst i 2020'erne til sidst i 2040'erne, hvorfra den igen bliver positiv. Det er den såkaldte hængekøje i saldoen.

Figur II.5 Saldo og gæld i fremskrivningen



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser.
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Hængekøjen skyldes især skiftet mellem store og små årgange

Hængekøjen skyldes hovedsagelig udvekslingen mellem små og store årgange på arbejdsmarkedet. Andre faktorer spiller dog også en rolle for forværringen af de offentlige finanser i fremskrivningen efter 2020. Således bliver indtægterne fra ejendomsværdiskat og punktafgifter udhulet efter 2020 som følge af antagelsen om, at nominalprincippet er i kraft efter 2020. Samtidig stiger de offentlige investeringsudgifter med knap ½ pct. af BNP fra 2020 til 2025. Det er ifølge fremskrivningen nødvendigt for at fastholde det offentlige kapitalapparat i forhold til serviceydelserne. De faldende indtægter fra udvindingen af olie og gas i Nordsøen påvirker ligeledes de offentlige finanser negativt, mens den stigende pensionsformue, der i høj grad består af udskudte skattebetalinger, omvendt giver anledning til stigende skatteindtægter.

Underskud på over 1 pct. af BNP i 10 år

Også for den faktiske saldo, som ud over den primære saldo omfatter den offentlige sektors rentebetalinger, sker en forværring fra 2020 frem mod 2040, hvor saldoen udviser et underskud på godt 1 pct. af BNP. Derefter forbedres den og bliver ifølge fremskrivningen positiv fra midt i 2050'erne. Saldoen fortsætter med at stige i resten af århundredet. Det skyldes, at forløbet er overholdbart, hvilket vil medføre en

permanent stigende saldo på lang sigt. Saldoen vil i en 25-årig periode fra sidst i 2020'erne til først i 2050'erne udvise et underskud på over ½ pct. af BNP. I ca. 10 år udgør underskuddet ifølge fremskrivningen mere end 1 pct. af BNP.

ØMU-gæld komfortabelt under 60 pct. hele vejen

Den offentlige nettogæld, der udgør 10 pct. af BNP i 2020, reduceres til godt 5 pct. i 2025, hvorefter den stiger til et toppunkt på knap 20 pct. af BNP omkring 2050. Herefter sker der et vedvarende fald, og efterhånden afløses nettogælden af en stigende offentlig nettoformue. Antages det, at forskellen mellem netto- og ØMU-gæld er ca. 30 pct. af BNP, vil gældsniveauet i dette forløb permanent holde sig komfortabelt inden for Maastricht-traktatens krav om en ØMU-gæld på højst 60 pct. af BNP.[4]

Holdbarheds-indikatoren er 0,3

Holdbarhedsindikatoren er 0,3 pct. af BNP. Det betyder, at det med fremskrivningens forudsætninger ville være muligt at holde den offentlige gældskvote på et stabilt niveau på lang sigt, selvom man permanent reducerede den primære offentlige saldo med 0,3 pct. af BNP eller 7 mia. kr.

Væsentlig forbedring siden sidst

I forhold til fremskrivningen for et år siden, hvor holdbarhedsindikatoren var -0,1 pct. af BNP, er der sket en forbedring af holdbarhedsindikatoren på knap ½ pct. af BNP, jf. tabel II.12. Den væsentligste forbedring kommer fra den ændrede mellemfristede fremskrivning. Der forventes stadig omtrent den samme primære og faktiske saldo i 2020 som i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Men sammensætningen af de forskellige indtægter og udgifter har ændret sig, sådan at de forventede offentlige indtægter fra Nordsøen nu er væsentligt mindre end før. Til gengæld er der sket en tilsvarende forbedring for de øvrige poster tilsammen.

Større stigning i strukturel beskæftigelse

Den forbedrede primære saldo i 2020, når der ses bort fra færre indtægter fra Nordsøen, skyldes bl.a. en større stigning i den strukturelle beskæftigelse. Den strukturelle beskæftigelse skønnes at stige med knap 20.000 personer mere end i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Derudover skønnes nu en lavere pris- og lønudvikling i det offentlige forbrug sam-

4) I 2020 udgør forskellen mellem den offentlige nettogæld og ØMU-gælden i den mellemfristede fremskrivning 32 pct. af BNP.

menlignet med den generelle pris- og lønudvikling. Det reducerer det nominelle offentlige forbrug i pct. af BNP og forbedrer saldoen. Endelig har indarbejdelse af det hovedreviderede nationalregnskab givet anledning til en række justeringer, herunder en opjustering af den gennemsnitlige beskatningsgrad.

Lavere Nordsøindtægter i 2020 medfører lavere fald *efter* 2020

Som nævnt opvejes disse forbedringer i 2020 af, at de skønnede indtægter fra Nordsøen i dette år er reduceret væsentligt. Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen forventes under alle omstændigheder at falde bort i de følgende årtier, og det påvirker selvfølgelig saldo og holdbarhed negativt i forhold til en hypotetisk situation, hvor produktionen i Nordsøen kunne fortsætte på et konstant niveau permanent. Men eftersom Nordsøprovenuet i 2020 nu skønnes betydeligt lavere end for et år siden, er den negative betydning for holdbarheden af de svindende Nordsøindtægter i årene *efter* 2020 dermed også betydelig mindre, og det medfører i sig selv en forbedret holdbarhedsindikator i forhold til 2014.

Tabel II.12 Ændringer i forhold til Dansk Økonomi, forår 2014

	HBI	**Årligt beløb**
	Pct. af BNP	Mia. kr.
Udgangspunkt: Fremskrivning fra forår 2014	-0,1	-2
Ændret mellemfristet fremskrivning	0,3	6
Ny befolkningsfremskrivning	-0,1	-1
Øvrige forhold	0,2	4
Nuværende indikator	0,3	7

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er målt i forhold til strukturelt BNP i 2015, som i SMEC er beregnet til 2.065 mia. kr. Tallene for den nye befolkningsfremskrivning angiver udelukkende virkningen af befolkningsændringer efter 2020. Øvrige forhold dækker bl.a. over en lidt højere privat opsparing i forløbet, hvilket forøger skatteindtægterne på lang sigt, samt forskellige andre dataopdateringer og metodiske ændringer, bl.a. som følge af det hovedreviderede nationalregnskab.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Stor usikkerhed om adskillige centrale antagelser

Det er oplagt, at der er meget stor usikkerhed med hensyn til mange af de antagelser, som den langsigtede fremskrivning bygger på. Det gælder i højere grad, jo længere ud i fremtiden man kigger. Mange forhold vil givetvis udvikle sig anderledes, end det er forudsat i fremskrivningen. Den skal derfor heller ikke betragtes som en egentlig prognose, men snarere som en konsekvensberegning af, hvordan økonomien vil udvikle sig under de valgte forudsætninger. Forhold som befolkningsudvikling, strukturledighed, velstandseffekter på forholdet mellem arbejds- og fritid og diverse politiske beslutninger for de offentlige indtægter og udgifter kan føre til en helt anden udvikling end den her viste.

Vil udhulingen fortsætte?

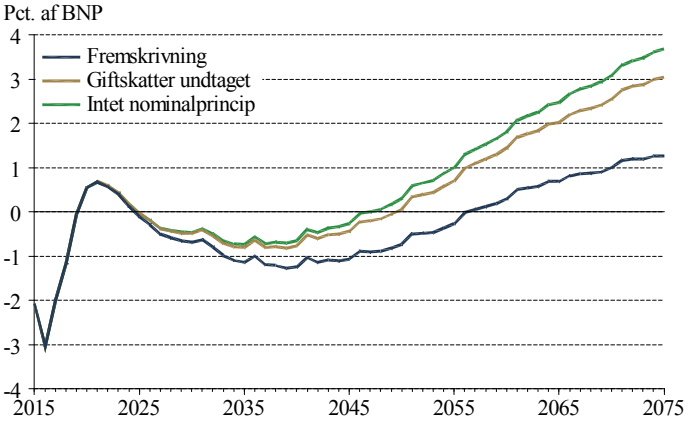
Et af de store ubekendte spørgsmål er, hvad der vil ske fremover med de skatteindtægter, der var omfattet af det såkaldte nominalprincip i skattestoppet fra 2002. Ejendomsværdiskatten er fortsat omfattet af dette nominalprincip, mens de fleste afgifter, der oprindelig var omfattet, siden har fået ændret på satserne via diskretionære stigninger. Der er imidlertid ikke vedtaget nogen indekseringsregler for en række afgifter for perioden efter 2020. Derfor er det i denne fremskrivning lagt til grund, at den gældende finanspolitik indebærer en fortsat udhuling af skatteprovenuet herfra efter 2020.

Følger skatterne inflationen, forbedres saldo og holdbarhed

I figur II.6 vises konsekvensen for saldoen af at lade de såkaldte giftskatter mv. følge med inflationen efter 2020.[5] Det reducerer underskuddet på saldoen i hængekøjeårene, sådan at underskuddet i dette forløb når sit maksimale niveau på ca. ¾ pct. af BNP omkring 2040. Holdbarhedsindikatoren er i dette forløb 0,8 pct. af BNP. Antager man, at også ejendomsværdiskatten følger nominalprincippet efter 2020, bliver HBI 1 pct. af BNP.

5) Hvert af de tre forløb i figuren er beregnet under den forudsætning, at beskatningen i det pågældende forløb allerede er indregnet i boligpriserne, så der ikke er nogle kapitaliseringseffekter af ændret beskatning. Antager man alternativt, at eksempelvis afskaffelsen af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten kommer bag på boligkøberne, vil det i DREAM medføre et øjeblikkeligt fald i boligpriser mv., som vil påvirke saldoen negativt på annonceringstidspunktet.

Figur II.6 Nominalprincippets betydning



Anm.: Figurerne viser betydningen af at indeksere henholdsvis giftskatter mv. og ejendomsværdiskatten med inflationen efter 2020. I fremskrivningen antages det, at nominalprincippet er i kraft fra og med 2020. Dermed vil de nævnte skatter blive udhulet i takt med inflationen. I alternativet "Giftskatter undtaget" ophæves nominalprincippet for giftskatter mv. Satserne følger altså med inflationen og bevarer dermed deres reale værdi. I alternativet "Intet nominalprincip" ophæves nominalprincippet desuden for ejendomsværdiskatten.

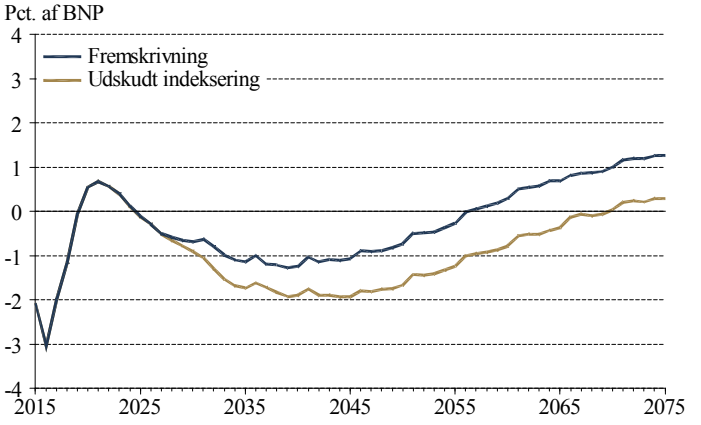
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Forværrede finanser, hvis ændrede aldersgrænser ikke vedtages i år

Til efteråret skal Folketinget vedtage en forøgelse af efterlønsalderen til 65 år, gældende fra 2027, og folkepensionsalderen til 68 år, gældende fra 2030. Det er en konsekvens af de tidligere vedtagne aftaler, som igen er en væsentlig forudsætning for den pæne finanspolitiske udvikling i nærværende fremskrivning. Konsekvensen, hvis Folketinget undlader beslutningen om at hæve tilbagetrækningsaldrene i 2027 henholdsvis 2030, fremgår af figur II.7. Her er det antaget, at der ikke vedtages nogen forøgelser i 2015, men at Folketinget derefter hvert femte år (dvs. første gang i 2020) igen følger retningslinjerne fra de nævnte aftaler. Konsekvensen bliver, at efterlønsalderen først bliver 65 år i 2032, og folkepensionsalderen hæves til 68 år med virkning fra 2035. I en årrække indtil 2050'erne vil tilbagetrækningsaldrene dermed være et år lavere end i grundforløbet, men i 2060'erne vil de indhente den oprindelige indeksering, som på dette tidspunkt ikke er så kraftig. I en ca. 30-årig periode

vil de berørte årgange altså få adgang til et ekstra års efterløn og folkepension i forhold til grundforløbet, hvorefter forskellen vil forsvinde igen. Udskydelsen forværrer kun holdbarheden med 0,1 pct. af BNP, men hængekøjen forstørres betydeligt. Saldoen har i dette forløb et underskud, der overstiger 1 pct. af BNP i 25 år fra omkring 2030. Omkring 2040 udgør underskuddet næsten 2 pct. af BNP.

Figur II.7 Udskudt alders-indeksering



Anm.: Figuren viser konsekvensen for den offentlige saldo af, at Folketinget undlader at vedtage nogen forhøjelse af tilbagetrækningsaldrene i 2015, men fra 2020 igen og frem følger retningslinjerne fra velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Lavere rente påvirker ikke holdbarheden

De seneste mange års lave internationale renteniveau har fået mange til at overveje, om renterne mere permanent har fundet et lavere leje, end det historisk har været tilfældet. I så fald er det anvendte langsigtede niveau for den danske statsobligationsrente i fremskrivningen på 4,75 pct. for højt. For at illustrere betydningen af denne antagelse er der foretaget et alternativt forløb, hvor renten i stedet for antages at være 4,25 pct. på lang sigt (dvs. fra 2021), altså ½ pct.point lavere end i grundforløbet. Inflationen antages uforandret at være 1¾ pct. årligt. Rentefaldet har to modsatrettede virkninger på de offentlige finanser. Umiddelbart forbedrer det saldoen, fordi de offentlige nettorenteudgifter bliver lavere.

Saldoen er derfor lidt bedre i hængekøjeårene. Samtidig udvikler den primære saldo sig dog lidt ringere i det lange løb. Hovedårsagen hertil er, at provenuet fra pensionsafkastskatten og indkomstskatten af private pensionsudbetalinger falder. Holdbarheden påvirkes stort set ikke af den ændrede renteforudsætning. Dette resultat er dog følsomt over for størrelsen af den offentlige sektors gæld igennem århundredet.

Også ifølge regeringen er finanspolitikken overholdbar

Regeringen har i marts 2015 offentliggjort *Konvergensprogram 2015* (KP15), der blandt andet indeholder en ny langfristet fremskrivning og beregning af Danmarks finanspolitiske holdbarhed. I regeringens beregning er Danmarks holdbarhedsindikator 0,2, hvilket er en forbedring i forhold til *Konvergensprogram 2014*, hvor tallet var 0,0. Også regeringen vurderer dermed, at Danmarks finanspolitik er en lille smule overholdbar.

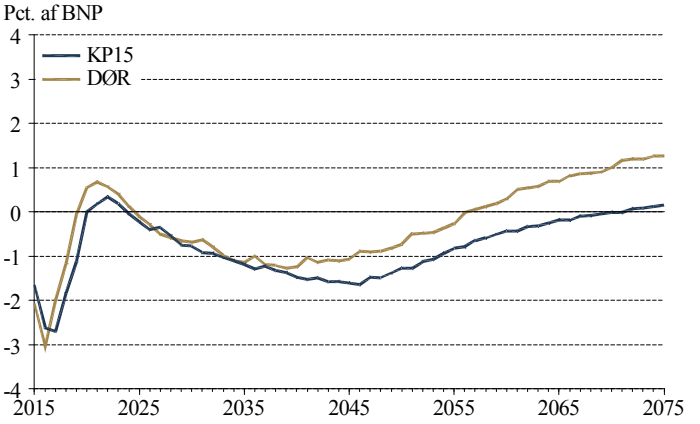
Saldi følges nogenlunde ad i de første årtier

De to fremskrivninger har ikke helt den samme udvikling i den offentlige saldo, jf. figur II.8. Den mellemfristede fremskrivning i kapitel I indebærer en mere positiv offentlig saldo i 2020, end regeringen opererer med. I løbet af de første år efter 2020 forværres saldoen imidlertid mere i nærværende kapitels fremskrivning, og indtil sidst i 2030'erne følges de to saldi nogenlunde ad. Derefter er udviklingen i KP15 mere negativ.

En række forskelle mellem KP15 og DØR

Der er en række forskelle i forudsætningerne bag de to fremskrivninger. Det antages således i KP15, at nominalprincippet ikke er i kraft fra 2020 og frem. Samtidig forudsættes der i nærværende kapitel et højere niveau for de offentlige investeringer, ligesom nærværende fremskrivning bygger på en nyere befolkningsfremskrivning, der forringer saldoen lidt på længere sigt. Omvendt er vurderingen af udviklingen i de ældres helbredstilstand (såkaldt sund aldring) mindre positiv i KP15, og regeringens fremskrivning indebærer et fremtidigt fald i energiintensiteten, som formindsker skatteindtægterne. Endelig opererer KP15 med en langsigtet rente, der er et kvart pct.point lavere.

Figur II.8 Offentlig saldo



Anm.: Figuren viser udviklingen i saldoen i Konvergensprogram 2015 (KP15) og fremskrivningen i nærværende kapitel. Efter 2020 skal forløbene tolkes som udviklingen i den strukturelle saldo.
Kilde: Konvergensprogram 2015, DREAM og egne beregninger.

Skiftende små og store årgange giver hængekøje

Det såkaldte hængekøjeproblem blev underkastet en længere analyse i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Det har sit navn fra saldoudviklingen i figur II.5, hvor der ifølge fremskrivningen først sker en forværring af den offentlige saldo fra omkring 2020 til 2040 og derefter igen en forbedring i de følgende årtier. Som nævnt ovenfor er der flere vigtige forhold, der påvirker udviklingen i de offentlige finanser efter 2020, men den vigtigste enkeltfaktor er, at små årgange vil afløse store årgange på arbejdsmarkedet fra 2020 til 2040. Efter 2040 vender denne udvikling igen.

Konflikt med underskudsregler, men ikke gældsgrænse

Som det fremgår ovenfor, truer denne midlertidige, men dog langvarige hængekøje-udvikling i saldoen ikke den finanspolitiske holdbarhed, og bruttogælden forventes ikke at overstige ØMU-grænsen på 60 pct. af BNP. Derimod vil saldoen fra omkring 2030 ifølge fremskrivningen komme til at overskride budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP.

Solidt overskud, hvis de skjulte offentlige aktiver tælles med

De meget store implicitte offentlige aktiver og tilhørende implicitte renteindtægter i den danske pensionsformue medfører, at den offentlige sektors reelle stilling både mht. gæld og saldo er betydelig bedre, end de officielt medregnede

aktiver lader ane. Medregnedes disse aktiver, ville det offentlige i hele forløbet frem mod 2075 have en positiv nettoformue. Medregnedes forrentningen af de ekstra aktiver til den offentlige saldo, ville saldoen blive forbedret med ca. 3 pct. af BNP.[6] Der ville dermed være et solidt overskud på den offentlige saldo i hele den betragtede periode.

Hængekøjen ikke et reelt økonomisk problem

Udsigten til en længerevarende hængekøje i den danske saldo kan derfor næppe i sig selv siges at være et reelt økonomisk problem, givet at finanspolitikken er grundlæggende holdbar, gældskvoten holder sig på et fornuftigt niveau, og embedsmænd og politikere er opmærksomme på og i stand til at gribe ind, hvis forudsætningerne skrider.

Dilemma om fælles spilleregler

For Danmarks vedkommende er udformningen af de officielle begrænsninger på saldounderskud ud over de eksisterende begrænsninger på gæld og holdbarhed ud fra en rent økonomisk synsvinkel derfor ikke hensigtsmæssige. Samtidig kan stramme og relativt firkantede generelle underskudsregler dog være en fordel i en møntunion som disciplinerende instrument i forhold til lande, hvor den økonomisk-politiske proces fungerer mangelfuldt og kortsigtet. Uden sådanne regler kan der være alvorlig fare for en finanspolitisk udvikling i disse lande, der ikke er holdbar.

Muligheder for mere fleksible EU-regler

Da Danmark har forpligtet sig til at overholde EU's regelsæt, og Folketinget har vedtaget budgetloven med ½ pct.-grænsen, kræver det, at hængekøjen håndteres. Der er en række forskellige muligheder for at løse problemstillingen. En mulighed er at få en ændring i retning af mere fleksible EU-regler for underskud. Dette kunne eksempelvis indebære landespecifikke krav til underskud, der afhænger af såvel den grundlæggende holdbarhed i de enkelte lande som af basale institutionelle forhold (for Danmark specielt den udskudte skat på pensionsformuen). Det gælder både EU's begrænsninger for den strukturelle og for den faktiske saldo. Det kan heller ikke afvises, at EU-systemet vil udvikle sig i retning af at lægge mindre reel vægt på finanspagtens ½ pct.-krav i de kommende år. Det kan ikke mindst tænkes at

6) Forrentningen af en formue på godt 60 pct. af BNP ved en rente på 4,75 pct., som anvendes i den langsigtede fremskrivning.

være tilfældet, hvis flere af de centrale EU-lande får problemer med at opfylde dette krav.

Straksbeskatning af ratepensioner

En anden mulighed er at omlægge beskatningen af ratepensioner, jf. *Dansk Økonomi, forår 2014*. Som beskrevet ovenfor er den officielt opgjorte danske offentlige gæld og saldo i et vist omfang et arbitrært begreb. Det skyldes, at den implicitte offentlige formue og renteindtægterne heraf i pensionssektoren ikke tælles med. Hvis man omlagde beskatningen af fremtidige indbetalinger til ratepension til at finde sted på indbetalingstidspunktet (straksbeskatning) i stedet for udbetalingstidspunktet uden at ændre den effektive skattesats, ville man i princippet automatisk forbedre saldoen tilstrækkeligt uden reelt at påvirke samfundsøkonomien eller den finanspolitiske holdbarhed. I *Dansk Økonomi, forår 2014* blev det illustreret, at en sådan omlægning ville medføre en saldo, der var tæt på balance under hele forløbet frem mod 2070 og dermed ville fjerne hængekøjeproblemet helt.[7]

Afskaffelse af nominalprincippet

Alternativt vil diverse realøkonomiske ændringer i form af offentlige udgiftsbesparelser eller højere skatter i hængekøjens første periode kunne forbedre saldoen. Et sådant muligt tiltag ville være at afskaffe nominalprincippet for ejendomsværdiskat og punktafgifter mv. Som nævnt ovenfor ville denne forhøjelse reducere underskuddet i de værste hængekøje-år til ca. ¾ pct. af BNP.

Ekstra forhøjelse af tilbagetrækningsaldrene

En anden realøkonomisk ændring ville være at forøge tilbagetrækningsalderen. Det ville udgøre en besparelse på overførselsindkomsterne og samtidig have en væsentlig afledt effekt i form af større skatteindtægter som følge af den afledte stigning i beskæftigelsen. En mulighed, der har været fremme i debatten, er at fremrykke indekseringen ved at ændre varslingstidspunktet for stigninger i efterlønsalderen

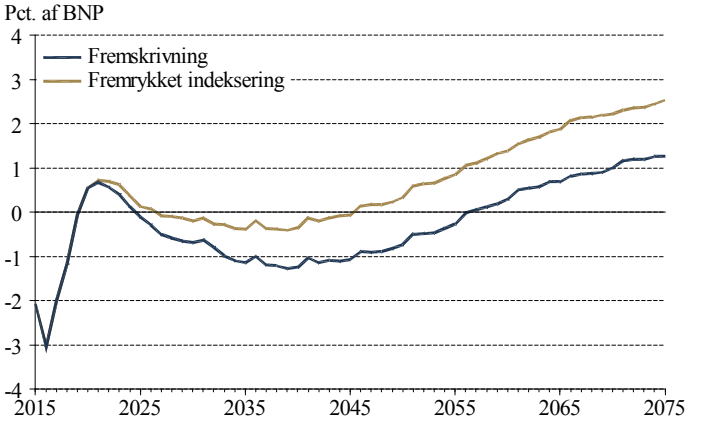
7) Da den nuværende beskatning af ratepensioner påvirker personer forskelligt, alt efter deres øvrige indkomstforhold på ind- og udbetalingstidspunkterne, kan en straksbeskatning ikke gennemføres, så den bliver neutral for hver enkelt fremtidig indbetaler, selvom den effektive gennemsnitlige skattesats for de fremtidige indbetalere forbliver uændret.

fra 12 til 7 år og for stigninger i folkepensionsaldrene fra 15 til 10 år.

Forbedrer holdbarheden med 3 mia. kr. årligt

En sådan ændring af varslingsperioden vil konkret indebære, at man i 2015 beslutter at hæve efterlønsalderen til 65 år med virkning allerede fra 2022 i stedet for 2027 og folkepensionsalderen til 68 år med virkning fra 2025 i stedet for 2030. Samtidig fremrykkes den allerede vedtagne forhøjelse af efterlønsalderen til 64 år i 2022-23 til 2020-21. Alle senere forhøjelser af tilbagetrækningsaldrene gennemføres også fem år tidligere end antaget i grundforløbet. Det vil medføre, at såvel efterløns- som folkepensionsalderen hæves med 1 år mere i en årrække frem til 2050'erne, hvorefter tilbagetrækningsaldrene i resten af fremskrivningsperioden vil ligge ½ år højere end forudsat i grundforløbet. I dette forløb vil holdbarheden blive forbedret med 3 mia. kr. om året i 2015-priser, så holdbarhedsindikatoren bliver 0,5 pct. af BNP. Underskuddene på saldoen overstiger i dette forløb aldrig ½ pct. af BNP, jf. figur II.9.

Figur II.9 Fremrykket indeksering



Anm.: Figuren viser saldokonsekvensen af at fremrykke forøgelsen af efterlønsalderen til 64 år fra 2022-23 til 2020-21 og derefter lade alle senere stigninger i tilbagetrækningsaldrene træde i kraft fem år tidligere end forudsat i velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne.

Kilde: Beregninger på DREAM.

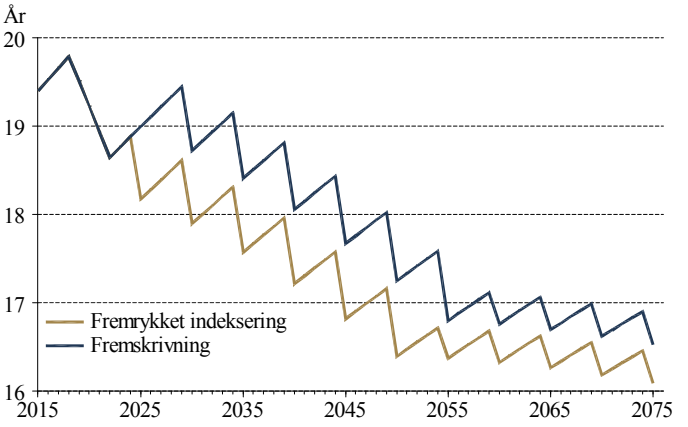
Forskelle på årgangenes forventede år på tilbagetrækningsordninger

I diskussionen om tilbagetrækningsregler, som i høj grad har præget diskussionerne om den offentlige sektors finansieringsproblemer, har antallet af år på offentligt betalte tilbagetrækningsordninger spillet en rolle. I figur II.10 ses det antal år, forskellige generationer har udsigt til som folkepensionist i grundforløbet.[8] I 2015 er det ca. 19½ år, mens det forventede antal år på folkepension i 2075 er faldet til ca. 16½ år.[9] Ser man på denne figur, er de ældste generationer, der går på folkepension inden 2020, begunstigede, da de kan se frem til lidt flere år på folkepension end de yngste, der går på folkepension efter 2075. Hvis man sætter antal år, hvor man kan få tildelt folkepension, i forhold til de betragtede fødselsårganges forventede levealder, bliver forskellen endnu større, idet de yngste generationer har den længste levetid.

8) Restlevetider kan beregnes på flere måder. Her er anvendt tværsnitsmetoden, der angiver restlevetiden ved anvendelse af de aldersbetingede dødssandsynligheder, der gælder i et enkelt kalenderår. Alternativt kan man anvende årgangsmetoden, der angiver restlevetiden ved anvendelse af de aldersbetingede dødssandsynligheder, der gælder for en bestemt fødselsårgang. I en situation, hvor middellevetiden stiger, vil årgangsmetoden give højere restlevetider end tværsnitsmetoden. Tværsnitsmetoden er derfor et konservativt estimat for den reelle forventede restlevetid.

9) 19½ år inklusive efterløn.

Figur II.10 Forventet antal år på folkepension



Anm.: Figuren angiver det forventede antal år på folkepension ifølge tværsnitsmetoden for en person, der når folkepensionsalderen i det pågældende år, i grundforløbet og i forløbet med fremrykket indeksering.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Folkepension mv. bør vurderes i sammenhæng med andre ydelser

Det virker dog rimeligt at se på forskellene i offentlige tilbagetrækningsordninger i sammenhæng med de øvrige offentlige tilbud og krav til de enkelte generationer, når man skal vurdere den samlede generationsmæssige balance i de offentlige ydelser, jf. *Dansk Økonomi, forår 2014*. Vurderet ud fra dette synspunkt har generationerne født i 1955-75, som når folkepensionsalderen mellem 2020 og 2045, ifølge beregningerne i *Dansk Økonomi, forår 2014* set over hele livet været nettobidragydere til den offentlige sektor, mens senere generationer som udgangspunkt kan forvente at modtage flere ydelser fra det offentlige, end de betaler i skat.

Det ville dermed forøge forskellen på de enkelte generationers nettobidrag, hvis folkepensionen for disse ældste årgange blev reduceret, og besparelsen opnået herved i stedet kom yngre årgange til gode.[10]

Ændrede nettobidrag afspejler ikke altid en nettogevinst for modtageren

De angivne nettobidrag over for det offentlige kan dog ikke uden videre opfattes som det eneste afgørende for generationsfordelingen. Dels er der stor usikkerhed i beregningen af dem, og dels kan man forestille sig, at de til dels blot afspejler, at befolkningen har ladet den offentlige sektor overtage pasningsopgaver (f.eks. i form af børnehaver), som tidligere varetoges i familien. Den modtagne ydelse vil dermed ikke altid afspejle en egentlig ekstra gevinst for den modtagende generation.

Næppe objektivt svar på, hvad der er mest fair for generationerne

Det ovenstående illustrerer, at forskellige fikspunkter mht. generationsmæssig balance giver vidt forskellige konklusioner med hensyn til, hvilke generationer der er bedst stillede i forhold til hinanden. Det virker som sagt naturligt, at bestemte ordninger bør ses i sammenhæng med de øvrige levevilkår, de enkelte årgange er stillet over for i løbet af deres livsbane, men der kan næppe siges noget objektivt om, hvad der er mest "fair". Som andre fordelingsspørgsmål er det i sidste ende op til en politisk vurdering.

10) En DREAM-beregning viser eksempelvis, at den ovennævnte fremrykkede indeksering ville medføre, at hver person født 1955-75 i gennemsnit ville få forøget sit nettobidrag til den offentlige sektor med 70.000 kr. i 2011-priser, målt som nutidsværdi på fødselstidspunktet. Den forøgede overholdbarhed vil kunne anvendes til senere skattelettelser eller større forbrugsudgifter, som omvendt vil forøge de pågældende yngre generationers modtagne nettobeløb.

II.4 Udgiftslofter

Vurderinger af budgetter og regnskaber …

Som led i budgetloven er formandsskabet for Det Økonomiske Råd formelt tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund". Det indebærer blandt andet, at formandskabet skal vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes i planlægningsfasen, og når regnskabet foreligger. Derudover skal formandsskabet løbende vurdere, hvorvidt udgiftslofter er i overensstemmelse med målene for den strukturelle saldo. I dette afsnit afrapporteres resultaterne fra disse vurderinger.

… og udgiftsstyringen

I forlængelse heraf ses der nærmere på udgiftsstyringen, herunder sammenhængen mellem budget og regnskab og de senere års tendens til mindreforbrug i det offentlige. Endvidere ses der på, hvordan årlige udsving i udgifter til asylmodtagere påvirker råderummet under udgiftslofterne. Og endelig perspektiveres den planlagte offentlige forbrugsvækst i forhold til et såkaldt neutralt forløb, hvor forbruget følger et demografi- og velstandsreguleret forløb.

Formandskabets vurderinger af udgiftslofter

Budgetter skal overholde udgiftslofter

Udgifterne i budgetterne og regnskaberne skal ifølge budgetloven være på niveau med eller lavere end udgiftslofterne. Det gælder i både staten, regioner og kommuner. Formandsskabet for Det Økonomiske Råd har til opgave, at vurdere om udgiftslofterne overholdes i budgetter og i regnskab. Overskridelser er forbundet med økonomiske sanktioner, jf. boks II.8.

Budgetter for 2015 ligger under loft

De vedtagne budgetter for 2015 viser, at alle udgiftslofter overholdes i budgetteringsfasen, jf. tabel II.13. På det statslige område ligger driftsudgifterne på finansloven for 2015 ca. 0,3 mia. kr. under det fastlagte loft, og de loftsbelagte statslige indkomstoverførselsudgifter ligger 3,5 mia. kr. under loftet. I kommunerne ligger de budgetterede serviceudgifter 0,2 mia. kr. under udgiftsloftet, mens budgetterne i regionerne ligger ca. 0,2 mia. kr. over loftet. Overskridelsen i regionerne er relativt begrænset set i forhold til det samlede budget. Økonomi og- Indenrigsministeren har på den baggrund besluttet, at det betingede bloktilskud i både kommuner og regioner kommer til udbetaling.

Boks II.8 Sanktioner i stat, kommuner og regioner

I henhold til budgetloven er finansministeren forpligtet til at fremsætte et finanslovsforslag, hvor udgifterne er lavere end udgiftslofterne. Finansministeren foretager løbende kontrol af, om de endelige regnskabstal kan forventes at overstige det statslige udgiftsloft. Hvis finansministerens udgiftskontrol viser, at udgifterne overstiger loftet, så fastsættes inden for 30 dage en dispositionsbegrænsning, som svarer til den forventede overskridelse.

I kommuner og regioner er en overskridelse af udgiftslofter forbundet med økonomiske sanktioner ved budgetlægningen. Finansministeren kan beslutte, at en andel af bloktilskuddet ikke udbetales - hhv. op til 3 mia. kr. og 1 mia. kr. - hvis kommunernes og regionernes budgetter under et ikke overholder udgiftsniveauet i økonomiaftalen (svarende til udgiftsloftet). Økonomi- og Indenrigsministeren kan vælge fordelingen af sanktionen på kommuner og regioner, der som udgangspunkt følger kommunens andel af det samlede indbyggertal eller regionens andel af det beregnede udgiftsbehov.

Derudover gælder der også sanktioner, hvis udgifterne i kommunernes og regionernes regnskaber samlet set overskrider budgettet. Sanktionen indebærer, at bloktilskuddet for det kommende år vil blive modregnet i samme størrelsesordenen, hvor 40 pct. af modregningen sker kollektivt, mens 60 pct. af modregningen sker individuelt.

Tabel II.13 Budgetter 2015

	Loft	**Budget**	**Forskel**
	------- Mia. kr., 2015-priser -------		
Statslige driftsudgifter	190,1	189,8	-0,3
Statslige indkomstoverførselsudgifter	257,6	254,1	-3,5
Kommunale serviceudgifter	234,7	234,5	-0,2
Regionale driftsudgifter, sundhed	104,7	104,9	0,2
Regionale driftsudgifter, regional udvikling	3,0	3,0	0,0

Kilde: Finansloven 2015 samt kommunernes og regionernes budgetter.

Udgiftslofter skal overholdes i regnskab

2014 er det første år, hvor de offentlige myndigheder aflægger regnskab, som skal ses i forhold til udgiftslofter. Sanktioner i forhold til regnskaberne har dog været gældende i kommuner siden 2011 og regioner siden 2013.

Lofter ikke nødvendigvis lig med budgetter

Udgiftslofter og budgetter er ikke nødvendigvis sammenfaldende, og budgetoverholdelse i regnskabet er således principielt ikke ensbetydende med, at lofterne også overholdes. I 2014 var de budgetterede driftsudgifter i overensstemmelse med udgiftsloftet for alle myndighedsområder, med undtagelse af en lille overskridelse i regionerne på 100 mio. kr. Derfor medfører overholdelse af driftslofterne i regnskabet for 2014 også, at budgetterne overholdes.

Loft korrigeret for ændrede forudsætninger

Regnskabstallene skal vurderes i forhold til et korrigeret loft og budget, som tager højde for, at forudsætningerne mellem hhv. det planlagte loft/vedtagne budget og regnskabet kan have ændret sig. Det statslige, kommunale og regionale driftsloft og budget korrigeres for eksempel for ændret opgavefordeling myndighederne imellem (også kaldt "DUT" – Det Udvidede Totalbalanceprincip).

Revideret pris- og lønforudsætning – kun i kommuner og regioner

I kommuner og regioner korrigeres lofter og budgetter også for reviderede pris- og lønforudsætninger. De reviderede pris- og lønforudsætninger dækker over, at de kommunale og regionale budgetter for 2014 oprindeligt blev vedtaget i 2013 på baggrund af daværende skøn for pris- og lønudviklingen. Knap halvvejs inde i 2014 blev pris- og lønskønnet for 2014 opdateret, og budgetterne korrigeres med afsæt i de reviderede skøn. I 2014 er de statslige budgetter ikke korrigeret for ændrede pris- og lønskøn.

Alle udgiftsområder overholdt loftet for 2014

For alle udgiftsområder var der i 2014 tale om beskedne korrektioner af loft og budget. Regnskaberne viser, at både stat, kommuner og regioner overholdt de (korrigerede) lofter, jf. tabel II.14. Regionerne brugte næsten hele budgettet, mens der var et underforbrug i staten og kommunerne.

Tabel II.14 Regnskaber 2014

	Loft	Korr. Loft	Regn-skab	Forskel
	---------- Mia. kr., 2015-priser ----------			
Statslige driftsudgifter	188,6	188,0	181,5	-6,6
Statslige indkomstoverførsler	256,2	256,1	251,5	-4,6
Kommunale serviceudgifter	234,7	234,8	232,4	-2,4
Regionale driftsudgifter, sundhed	104,2	104,2	103,9	-0,3
Regionale driftsudgifter, udvikling	3,0	2,9	3,0	0,0

Anm.: Lofterne er korrigeret for ændrede forudsætninger mellem planlægningstidspunkt og regnskab, herunder korrigerede pris- og lønskøn (for kommuner og regioner) og en ændret fordeling af rammerne mellem sektorer. De statslige driftsudgifter og indkomstoverførsler er opregnet til 2015-priser via hhv. det statslige generelle pris- og lønindeks og satsreguleringsindekset. Kommunernes udgifter er opregnet med det kommunale pris- og lønindeks for serviceudgifter, og regionernes udgifter er opregnet med det regionale pris- og lønindeks for hhv. sundhed og regional udvikling.

Kilde: Finansministeriet, finansloven 2014, statsregnskabet 2014 samt kommunernes og regionernes regnskaber og egne beregninger.

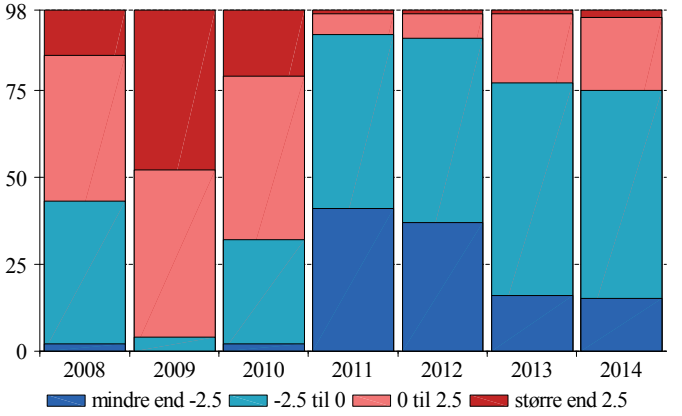
Mindreforbrug i staten påvirket af tekniske forhold

På statens område er regnskaberne 6½ mia. kr. lavere end loftet. Det kan tilskrives et generelt mindreforbrug på de fleste ministerområder samt tekniske forhold, herunder at Danmarks nettobidrag til EU er nedjusteret med 2½ mia. kr. Denne nedjustering skyldes blandt andet en teknisk genberegning af BNI i de historiske år, som indebærer en større tilbagebetaling fra EU til Danmark.

Regnskaber under budgetter i kommuner siden 2011

I kommunerne har regnskabet samlet set ligget lavere end budgettet i en årrække, jf. figur II.11. Sanktionerne, som blev indført i 2011, har formentligt været en medvirkende årsag til, at der ses et markant skifte fra 2010 til 2011. I 2009 brugte de fleste kommuner mere end budgetteret, mens ca. 2/3 af kommunerne havde et merforbrug i 2010. I 2011 havde langt størstedelen af kommunerne omvendt et mindreforbrug. Fra 2011 til 2014 ses imidlertid en svag tendens til, at der gradvist bliver flere kommuner, som bruger mere end budgettet, og samtidig færre kommuner som har mindreforbrug på mere end 2½ pct. af budgettet.

Figur II.11 Antal kommuner med mer- og mindreforbrug



Anm.: Figuren viser antallet af kommuner med et merforbrug (udgifter i regnskab større end budget) henholdsvis et mindreforbrug (budgetterede udgifter større end regnskab). De budgetterede udgifter korrigeret for ændrede pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv. Disse korrektioner er skønsmæssigt fordelt på de enkelte kommuner via befolknings-andele. I 2013 er budgettet endvidere korrigeret for aftale mellem regeringen og KL om at veksle 2 mia. kr. fra service til anlæg. Denne korrektion er fordelt på de enkelte kommuner via årets budgetandele.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Store kommunale forskelle

Der er store forskelle mellem de enkelte kommuner. Der er kommuner, som har et merforbrug på mere end 2½ pct. af budgettet, mens regnskabet i andre kommuner ligger mere end 2½ pct. under budgettet.

Alle fem regioner bruger budgettet

Samme billede ses ikke i regionerne. Regnskabet i 2014 ligger samlet set 0,3 mia. kr. under budgetterne, og det afspejler, at alle fem regioner omtrent bruger hele budgettet. Også i 2012 og 2013 brugte regionerne hele budgettet, når der ses bort fra udgifter til medicintilskud, jf. tabel II.15. Sanktionerne, som har været gældende siden 2013, er således ikke forbundet med mindreforbrug i regionerne.

Tabel II.15 Merforbrug i kommuner og regioner

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	---------- Mia. kr. ----------							
Kommunale serviceudgifter	1,8	-0,4	5,0	1,9	-5,3	-5,3	-2,8	-2,4
Regionale driftsudgifter								
Sundhed	0,0	0,7	1,5	0,3	-2,1	-1,1	-1,2	-0,3
Sundhed ekskl. medicintilskud	0,1	0,8	2,2	0,2	-1,6	-0,3	-0,3	-0,4
Regional udvikling	-0,5	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0

Anm.: Tabellen viser forskellen mellem regnskab og et korrigeret budget for de kommunale serviceudgifter og regionale nettodriftsudgifter. De kommunale serviceudgifter er opgjort som kommunernes nettodriftsudgifter ekskl. udgifter vedrørende forsyningsvirksomheder, overførsler og budgetgaranterede områder samt udgifter vedrørende forsikrede ledige (fra og med 2010). Fra 2012 er serviceudgifterne endvidere opgjort ekskl. indtægter fra den centrale refusionsordning og fra 2013 ekskl. udgifter til aktivitetsbestemt medfinansiering af regionernes sundhedsvæsen og almene ældreboliger. De budgetterede udgifter er korrigeret for ændrede pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv. I 2013 er budgettet endvidere korrigeret for aftale mellem regeringen og KL om at veksle 2 mia. kr. fra service til anlæg.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet.

Udgiftslofterne skal kunne bruges fuldt ud ved vedtagelsen

Udover vurderinger af budgetter og regnskaber skal formandsskabet også løbende vurdere sammenhængen mellem udgiftslofter og de finanspolitiske målsætninger herunder den strukturelle saldo. Det indebærer blandt andet, at udgiftslofterne skal kunne bruges fuldt ud uden at bringe den strukturelle saldo i konflikt med underskudsgrænsen, når udgiftslofterne vedtages.

Statslige overførsels-udgifter 3-7 mia. kr. under loftet

På baggrund af nærværende prognose skønnes det, at de statslige overførselsudgifter ligger under delloftet for indkomstoverførsler med knap 3 mia. kr. i 2016 stigende til godt 7 mia. kr. i 2018. De statslige overførselsudgifter kan således blive højere end skønnet uden at være i konflikt med loftet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som, at der er plads til at hæve udgifterne til loft, samtidig med at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo overholdes.

På grænsen for det strukturelle underskud, hvis lofterne udnyttes fuldt ud

Med betydelig usikkerhed skønnes det, at hvis de statslige overførselsudgifter hæves til loft, vil det strukturelle underskud udgøre ½ pct. af BNP i 2016-17. For 2018 vurderes underskudsgrænsen at være overholdt ved fuld udnyttelse af lofterne.

Konsekvenser af begrænset videreførelsesadgang

Begrænsning af mulighed for at forbruge opsparing …

Udgiftslofterne kombineret med sanktioner har den konsekvens, at mulighederne for at videreføre og forbruge opsparing mellem årene er mere begrænset og kræver større grad af koordination end tidligere. I staten er der som konsekvens af budgetloven indført en begrænsning i statslige institutioners mulighed for at forbruge af opsparing. Denne begrænsning blev indført for opsparingen i 2013. I kommunerne blev der indført et-årige sanktioner allerede i 2011, mens et-årige sanktionerne blev indført i 2013 i regionerne.

… kan føre til uhensigtsmæssig adfærd

Manglende opsparingsmuligheder kan have den utilsigtede konsekvens, at det kan give et incitament til, at hele budgettet bruges – uanset behovet – af frygt for, at opsparede midler ikke kan bruges på et senere tidspunkt.

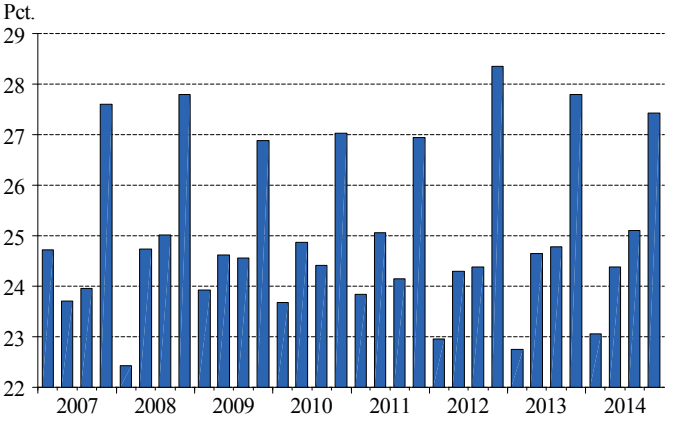
Et-årigt fokus kan give uheldige incitamenter

Det er væsentligt at have fokus på, hvordan begrænsede muligheder for videreførelser påvirker adfærden. Det gælder ikke mindst, hvis det skaber incitamenter til såkaldt benzinafbrænding i slutningen af året. Et-årigt fokus i udgiftspolitikken kan således tilskynde til manglende langsigtet og effektiv planlægning.

Ingen tydelige tendenser til større forbrug i 4. kvartal

Større varekøb i slutningen af året kan være en meget overordnet indikator for, hvorvidt offentlige institutioner foretager uhensigtsmæssige indkøb i slutningen af året. Der har altid været en tendens til, at offentlige institutioners varekøb især ligger sidst på året, jf. figur II.12. Det afspejler blandt andet, at nødvendige varekøb først afholdes sidst på året, når der er sikkerhed for, at budgettet holder. Der er ikke nogen tydelig tendens til, at dette bliver mere udtalt over årene, selvom forbruget i 4. kvartal i 2012 til 2014 har været højere end i perioden fra 2009 til 2011.

Figur II.12 Offentligt varekøb på kvartaler som andel af årets samlede varekøb



Anm.: Figuren viser fordelingen af det offentlige varekøb på kvartalsniveau opgjort i løbende priser, ikke sæsonkorrigeret.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Ses i sammenhæng med et-årige mål for de offentlige finanser

Overholdelse af et-årige mål for udgiftslofter skal understøtte overholdelse af de et-årige mål for de offentlige finanser. Den strukturelle saldo må højest udgøre ½ pct. af BNP i de enkelte år, og den faktiske saldo må højest udgøre 3 pct. af BNP. Mere fleksible muligheder for videreførelser vil kunne øge udsvingene i det offentlige forbrug mellem årene. I de kommende år er der udsigt til, at der bliver større afstand til grænserne for de offentlige finanser, hvorfor der vil være mulighed for større årlige udsving i det offentlige forbrug.

Stor usikkerhed om asyludgifter

Forbrugsskøn og udgiftslofter påvirket af asyludgifter

Udgiftslofterne omfatter udgifter, som kan være vanskelige at styre i de enkelte år. Et eksempel på dette er udgifterne til asylmodtagere. I 2015 og 2016 er både det offentlige forbrug og udgiftslofterne i høj grad påvirket af store ændringer i udgifterne til asylansøgere. Det skal ikke mindst ses i lyset af en stor stigning i ansøgere i efteråret 2014.

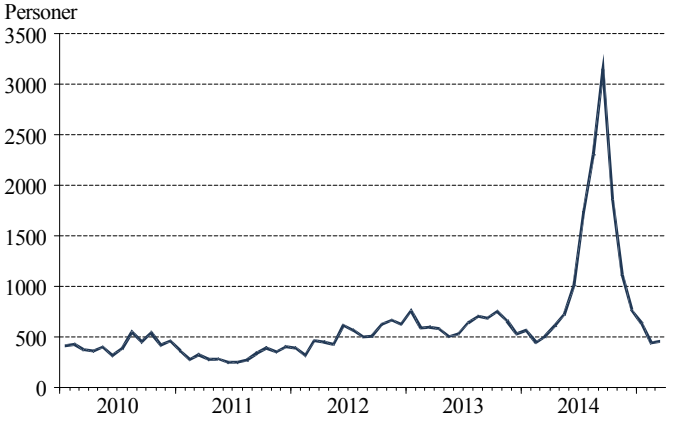
Asyludgifter er en speciel post i den udgiftspolitiske styring

Asyludgifterne er på flere måder en særlig udgift i den udgiftspolitiske styring. Udgifterne afhænger i sagens natur i høj grad af antallet af ansøgere i Danmark, som det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over. Ændringer i udgifter til asylmodtagere påvirker både den faktiske og den strukturelle saldo, og de indgår under udgiftslofterne. Da der er mål for disse størrelser, der skal overholdes år for år, betyder det, at uforudsete udgiftsstigninger skal finansieres år for år, ligesom udgiftsfald tilvejebringer råderum til andre udgifter på den korte bane.

Markant stigning i asylmodtagere i efteråret 2014 ...

Der har i en længere årrække været et stabilt antal personer på omkring 500 personer om måneden, som søgte asyl i Danmark, jf. figur II.13. I efteråret 2014 steg antallet af asylmodtagere kraftigt, hvilket primært var afledt af krigen i Syrien. Derudover kom et stort antal fra Eritrea. I oktober måned søgte mere end 3.000 personer asyl i Danmark.

Figur II.13 Asylansøgere i Danmark pr. måned



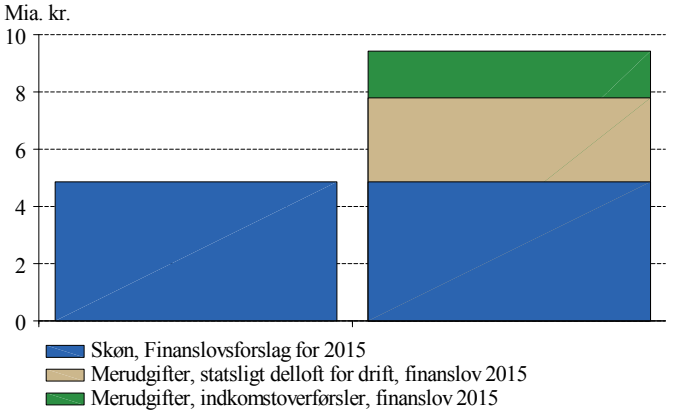
Anm.: Tallene for 2014 og 2015 er foreløbige.
Kilde: Udlændingestyrelsen.

… indebærer merudgifter for 4½ mia. kr. i 2015

I forbindelse med fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2015 i august 2014 skønnede regeringen udgifter til asylmodtagere og flygtninge på ca. 4½ mia. kr., jf. figur II.14. På finansloven for 2015 i december var dette skøn opjuste-

ret til 9 mia. kr. i lyset af den store tilstrømning af asylmodtagere i efteråret.

Figur II.14 Udgifter til asylansøgere og flygtninge i 2015



Anm.: Figuren viser udgifterne på justitsministeriets område til asyludgifter, Beskæftigelsesministeriets område til Integration og Socialministeriets område til flygtninge og asylmodtagere samt den kommunale medfinansiering af kontanthjælp og danskuddannelse.

Kilde: Finanslovsforslaget for 2015 og finansloven for 2015.

Ikke tilstrækkelige reserver under driftsloft

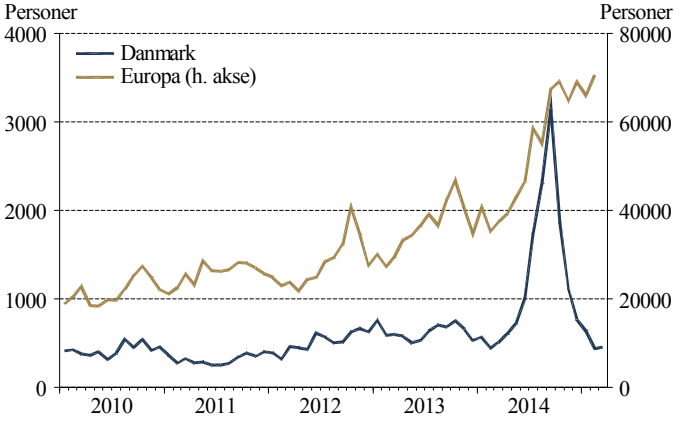
De forventede statslige merudgifter til asylansøgere og flygtninge i 2015 kan henføres til begge statslige dellofter. Merudgifter under det statslige loft for driftsudgifter skulle finansieres, mens det tilsvarende ikke var tilfældet for merudgifter under loftet for indkomstoverførsler. Det skal ses i lyset af, at der er afsat reserver under loftet for indkomstoverførsler, som kunne rumme merudgifterne. Derimod var der ikke afsat tilstrækkeligt med reserver under det statslige driftsloft, hvorfor disse skulle finansieres i aftalen om finansloven for 2015. Det skete blandt andet ved en reduktion i tilsagnene til udviklingsbistanden.

Reduktion på 2¼ mia. kr. fra 2015 til 2016

I skønnet for det offentlige forbrug for 2016 forudsættes det, at asyludgifterne reduceres med 2¼ mia. kr. fra 2015 til 2016. Det er i sagens natur et meget usikkert skøn. Det er selvfølgelig af stor betydning for de offentlige finanser, om

der kommer 500 eller 3.000 asylansøgere om måneden. Foreløbige tal for EU som helhed viser et stort antal ansøgere også i 2015, jf. figur II.15.

Figur II.15 Asylansøgere i Danmark og EU



Anm: Tallene for 2014 og 2015 er foreløbige.
Kilde: Udlændingestyrelsen og Eurostat.

Har ændringen af udlændingeloven virket?

Et andet usikkerhedsmoment er konsekvenserne af udlændingeloven. Antallet af asylmodtagere er som nævnt faldet markant de første måneder af 2015. Det er for tidligt at sige, hvad der er årsagen til dette fald. Det er dog ikke usandsynligt, at det delvis kan have sammenhæng med den nyligt vedtagne ændring af udlændingeloven, som giver midlertidige opholdstilladelser på et år, og begrænser muligheden for familiesammenføring, jf. boks II.9.

Fald i 2016 forudsætning for råderum til nye initiativer

Der er forudsat omtrent nulvækst i det offentlige forbrug i 2016. De lavere offentlige forbrugsudgifter til asylansøgere er dermed en væsentlig forudsætning for, at der er råderum til nye initiativer i kommuner, regioner og staten mv. på finanslovsforslaget for 2016. Den fremadrettede udvikling i asyludgifterne er derfor en væsentlig usikkerhedsfaktor, når finanspolitikken for 2016 skal planlægges.

Boks II.9 Ændring af udlændingeloven

I løbet af efteråret 2014 skete der en markant stigning i antallet af asylansøgere i Danmark. Asylansøgerne kom især fra Syrien.

Regeringen fremsatte forslag til lov om ændring af udlændingeloven d. 14. november 2014. Der var politisk flertal for et konkret lovforslag ved 3. behandlingen af lovforslaget primo februar 2015, hvor forslaget blev vedtaget med stemmer fra V, S, DF, RV, LA og KF.

Lovforslaget omfatter en såkaldt midlertidig beskyttelsesstatus til udlændinge, som kan forlænges efter et år, hvis vedkommende stadig har behov for beskyttelse. Udlændinge som omfattes af reglerne får en midlertidig opholdstilladelse, og de kan hjemsendes, så snart situationen i hjemlandet muliggør dette. Derudover kan udlændinge omfattet af den midlertidige beskyttelsesstatus først få familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse forlænges efter et år.

I lovforslaget fremgår de provenumæssige konsekvenser ikke. I lovforslaget fremgår det dog, at de økonomiske konsekvenser af lovforslaget er indarbejdet på finansloven for 2015, som blev vedtaget i december 2014.

Offentligt forbrug frem mod 2020

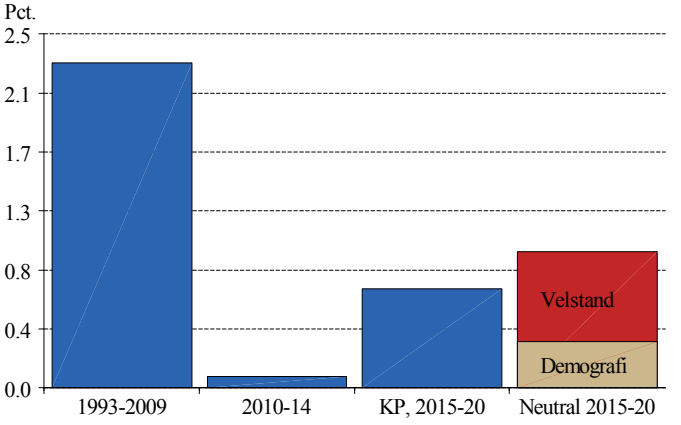
Offentlig forbrugsvækst frem til 2014

Realvæksten i det offentlige forbrug udgjorde mere end 2 pct. årligt i perioden fra 1993 til 2009, jf. figur II.16. I 2010 til 2014 har forbrugsvæksten dog været relativt beskeden. Det skal både skal ses i lyset af, at EU-henstillingen om en strukturel forbedring på 1½ pct. af BNP skulle indfris i perioden, og at der i perioden har været mindreforbrug i det offentlige, jf. ovenfor.

Regeringens mål er 0,6 pct. frem mod 2020

Udgiftslofterne frem mod 2018 blev fastsat med afsæt i en gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct., som også er regeringens mål for 2019 og 2020 i konvergensprogrammet for 2015 (KP). En gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct. frem mod 2020 er relativt beskeden set i lyset af, at der forventes store stigninger i beskæftigelsen og BNP i perioden.

Figur II.16 Gennemsnitlig realvækst i offentligt forbrug



Anm.: I hele perioden tages afsæt i den input baserede opgørelse af det offentlige forbrug. Det er DØR's beregninger, som ligger til grund for det neutrale forløb, og det afviger fra regeringens opgørelse af et neutralt forløb.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Neutralt forløb afspejler demografi og vækst i BNP …

Stigninger i beskæftigelse og BNP afspejles i et såkaldt neutralt forløb for det offentlige forbrug, hvor forbruget følger et demografi- og velstandsreguleret forløb. Det dækker overordnet set over to forhold. For det første tager det højde for det demografiske træk på de offentlige ydelser. Flere ældre personer vil for eksempel alt andet lige øge presset på sundhedsudgifterne. Dette såkaldte demografiske træk på det offentlige forbrug udgør gennemsnitligt set 0,3 pct.point om året frem mod 2020. For det andet afspejler det et velstandsreguleret forløb, hvor det offentlige ressourceforbrug før korrektion for demografi udgør en konstant andel af samfundets ressourcer. Det indebærer i store træk, at det offentlige forbrug skal stige med væksten i strukturelt BNP. Denne effekt udgør godt 0,6 pct. årligt.

… og viser en højere vækst end planlagt forbrugsprofil

Samlet set indebærer et neutralt forløb en gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på knap 1,0 pct. årligt i perioden 2015 til 2020. Med afsæt i regeringens profil vil de offentlige forbrugsudgifter i 2020 dermed være knap 9 mia. kr. lavere end i en situation, hvor væksten fra 2015 til 2020 fulgte et neutralt forløb.

Serviceniveau afhænger også af effektiviseringer

Regeringens mål om en realvækst på 0,6 pct. afspejler de ekstra ressourcer, som det offentlige tilføres årligt i årene frem mod 2020. Udviklingen i det offentlige serviceniveau afhænger dog også af, hvorvidt der foretages produktivitetsforbedrende effektiviseringer.

Regeringen har effektiviseret for 4½ mia. kr.

Regeringen har et mål om effektiviseringer i den offentlige sektor for 12 mia. kr. frem mod 2020. Ultimo april 2015 har regeringen offentliggjort "Fælles velfærd", hvor der gøres status for målsætningen. Det fremgår, at der siden 2012 er gennemført moderniseringstiltag, som frigør 4½ mia. kr. i den offentlige sektor frem mod 2020. Regeringen nævner modernisering i kommuneaftaler, digitalisering og effektiviseringer som følge af nye sygehuse som eksempler på moderniseringstiltag. Regeringen mangler således at redegøre for mål for effektiviseringer for 7½ mia. kr. frem mod 2020.

Effektiviseringer kan reducere pres …

… men det er vanskeligt at måle

Den offentlige sektor effektiviserer løbende ved anvendelse af ny teknologi, nye arbejdsgange mv. Og mange offentlige myndigheder er underlagt et effektiviseringskrav, hvor bevillingen gradvist reduceres. Det indebærer, at der hele tiden er fokus på produktivitet og effektivitet i planlægningen. Regeringens opgørelse viser, at det er meget vanskeligt at afgrænse og måle effektiviseringer i den samlede offentlige sektor. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der er en hårfin grænse mellem effektiviseringsgevinster i det offentlige, og offentlige besparelser, som reducerer det offentlige serviceniveau.

Kommunal beskæftigelse reduceret

Effektiviseringer kan blandt andet afspejle, at der kan produceres det samme med færre medarbejdere. Den kommunale beskæftigelse var i 2010 på et historisk højt niveau efter adskillige år med udgiftsskred. De seneste års relativt beskedne vækst i det offentlige forbrug skal derfor også ses i sammenhæng med, at den kommunale beskæftigelse er reduceret efter en stor stigning fra 2008 til 2010.

Store effektiviserings-gevinster i kommuner kan være høstet

Den kommunale beskæftigelse er dog nu under niveauet fra 2008. Det kan være en indikation på, at eventuelle effektiviseringsgevinster ved at reducere den offentlige beskæftigelse allerede er hentet i de seneste år. Derudover kan en række stordriftsfordele fra kommunalreformen været udnyttet de

seneste år. Det gælder særligt reduktioner i de administrative omkostninger.

II.5 Forsigtighedsprincippet

Forsigtighedsprincippet

I regeringsgrundlaget fra oktober 2011 fremgår, at "*regeringens økonomiske politik bygger på et klart forsigtighedsprincip. Pengene skal være der først. Vi kan ikke afholde nye udgifter, uden at der er truffet beslutninger om konkrete initiativer, der skaffer pengene gennem mindst lige så store nye indtægter eller besparelser*". Forsigtighedsprincippet er efterfølgende indbygget i budgetloven, som blev vedtaget i 2012. Princippet indebærer, at politikerne løbende må tage de vanskelige finansieringsbeslutninger.

Afsnittet drøfter to aspekter af forsigtighedsprincippet

Dette afsnit diskuterer to overordnede aspekter af forsigtighedsprincippet med eksempler fra en række konkrete politiske tiltag. Det gælder for det første, hvordan konkrete initiativer kan påvirke finanspolitiske mål forskelligt, og for det andet at konkrete beslutninger om finansiering i en række tilfælde har vist sig vanskeligt at realisere.

Før budgetloven: Finansiering med målsætninger

Før budgetloven var det muligt at finansiere højere udgifter eller skattelettelser med målsætninger om for eksempel højere arbejdsudbud, selvom der ikke var peget konkret på, hvordan arbejdsudbuddet skulle stige. Det skal ses i lyset af, at de tidligere mellemfristede planer var formuleret som såkaldte kravforløb. Den planlagte vækst i det offentlige forbrug var kun finansieret, hvis de forudsatte finansieringsbidrag fra ikke konkretiserede reformer blev gennemført. Tilsvarende kunne lavere skatter også finansieres med mål om lavere forbrugsvækst, selvom det ikke var konkret, hvordan den lavere forbrugsvækst skulle realiseres.

Nu skal der være flertal for konkret finansiering

Det er stadig muligt at tilvejebringe finansiering fra højere arbejdsudbud eller lavere vækst i det offentlige forbrug. Men nu skal der være flertal for den konkrete finansiering i Folketinget. Som udgangspunkt er finansiering besluttet, når der er politisk flertal for at fremsætte og vedtage et lovforslag, som tilvejebringer finansieringen. Det betyder for eksempel, at udgiftslofterne skal sættes ned ved lovgivning,

Boks II.10 Budgetlovens forsigtighedsprincip

Finansredegørelse 2014 indeholder en række formuleringer, der bidrager til at forstå, hvordan forsigtighedsprincippet skal forstås.

Det fremgår blandt andet, at "*med forsigtighedsprincippet kan et provenu – i form af lavere udgifter eller øgede skatter – fra reformer eller andre budgetforbedrende tiltag, først indregnes i udgiftslofterne og den mellemfristede fremskrivning, når der er fundet flertal for tiltagene i Folketinget*".

Derudover fremgår det, at "*Det er først muligt at indregne eventuelle virkninger heraf på udgiftslofterne, når der er fundet flertal i Folketinget for de konkrete initiativer*".

Det er dog ifølge Finansredegørelsen ikke et krav, at nye initiativer skal finansieres krone for krone i de enkelte år: "*Der er ikke noget krav om, at tiltag, der øger udgifterne eller reducerer indtægterne, nødvendigvis skal finansieres krone-for-krone inden for samme år. Der er imidlertid et krav om, at de konkrete beslutninger sikrer den nødvendige løbende finansiering, så budgetlovens grænse for de årlige strukturelle underskud på ½ pct. af BNP, og den finanspolitiske holdbarhed opretholdes*"

Derudover fremgår det at: "*Der skal altid udarbejdes konkrete og udtømmende effektvurderinger af lovforslag*".

hvis skattelettelser eller andre initiativer, der isoleret set belaster de offentlige finanser, skal finansieres med lavere forbrugsvækst. Hvis nye tiltag, der belaster saldoen, skal finansieres ved stigninger i arbejdsudbuddet, er det nu nødvendigt, at der vedtages konkrete reformer, som øger arbejdsudbuddet.

Forståelse er beskrevet i Finansredegørelse 2014

Der foreligger ikke en operationel definition af forsigtighedsprincippet, hverken i bemærkningerne til budgetloven eller på anden vis. Forståelsen af princippet er relativt detaljeret behandlet i Finansredegørelse 2014, jf. boks II.10.

Finansiering i forhold til finanspolitiske mål

Regneprincipper skal være klare

Et element i forsigtighedsprincippet er, at der skal være konkrete og udtømmende effektvurderinger af lovforslag. En forudsætning for disse effektvurderinger må være, at det er klart, hvordan der regnes – og hvad der regnes i forhold til.

Styres efter mange mål

Der styres efter mange finanspolitiske mål, og det har en konsekvens at overskride grænser for de forskellige mål, jf. boks II.11. I 2015 har alle mål været tæt på de finanspolitiske grænser. På den baggrund har forskellige finansieringstiltag det seneste år haft til formål at skabe afstand til en af grænserne. Fremrykningen af pensionsbeskatning i efteråret 2014 havde for eksempel udelukkende til formål at skabe afstand til 3 pct.-grænsen for den faktiske offentlige saldo, mens fremrykningen var neutral overfor den strukturelle saldo og finanspolitisk holdbarhed, jf. afsnit II.2.

Tiltag påvirker mål forskelligt

Regnestykker i politiske aftaler og lovforslag har ofte kun fokus på et finanspolitisk mål, men indtægter og udgifter påvirker ikke nødvendigvis de forskellige mål på samme måde. Det gælder særligt i de enkelte år, da der kan være forskelle i periodiseringen af udgifter og indtægter. Der beskrives nedenfor en række eksempler på større tiltag, som er fuldt finansierede i et lovforslag eller en politisk aftale i forhold til et finanspolitisk mål, mens øvrige mål svækkes.

Besparelse til udviklingsbistand under udgiftslofter

Et eksempel er, at fuldt finansierede omprioriteringer indenfor udgiftslofterne kan svække de offentlige finanser. I finanslovsaftalen for 2015 blev der konkret sparet 1¾ mia. kr. på tilsagnene til udviklingsbistanden i 2015, som skulle tilvejebringe råderum til højere asyludgifter under udgiftslofterne. De højere asyludgifter er derfor fuldt finansierede i forhold til udgiftslofter.

Boks II.11 Budgetlovens mål og grænser

Der er fire overordnede finanspolitiske styringsmål i budgetloven, som skal overholdes på forskellige tidspunkter.

Udgifterne skal være lavere end udgiftslofterne i planlægningsfasen, og når regnskabet foreligger. Der er sanktioner, hvis udgiftslofterne ikke overholdes.

EU's grænse for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP er fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten. Hvis grænsen ikke overholdes, kan et land komme i procedure (EDP, Excessive deficit procedure) og få en henstilling om at rette op på underskuddet. Der skal dog tages højde for alle relevante faktorer, herunder den mellemfristede position for den offentlige saldo og den offentlige gæld samt den økonomiske udvikling på mellemfristet sigt.

Budgetlovens grænse for det strukturelle underskud på ½ pct. af BNP gælder ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget. Herefter kan grænsen i princippet godt overskrides, uden at det er i konflikt med budgetloven. Budgetloven foreskriver dog, at der efter fremlæggelsen af finansloven ikke må gennemføres tiltag, der forværrer den strukturelle saldo væsentligt.

Et overordnet mål for finanspolitikken er, at den er holdbar på langt sigt. Med den danske budgetlov blev det lovfæstet, at finanspolitikken skal være holdbar.

Betydning for faktisk saldo begrænset

I finansloven for 2015 spares imidlertid primært på tilsagn i 2015, hvor der enten ikke er en effekt på udbetalingerne til konkrete projekter, eller udbetalingerne først påvirkes i de efterfølgende år. I Danmarks Statistiks opgørelse af den faktiske offentlige saldo medregnes udbetalingerne til projekter. Det vurderes med usikkerhed, at ud af besparelsen på tilsagn for 1¾ mia. kr. i 2015 påvirkes udbetalingerne med mellem 0 og ½ mia. kr. i 2015, jf. boks II.12. Dermed er initiativet ikke finansieret i forhold til den faktiske offentlige saldo i 2015.

Boks II.12 Lavere udviklingsbistands påvirkning af forskellige mål

Besparelsen på udviklingsbistanden i finansloven for 2015 har forskellig betydning for de forskellige finanspolitiske mål. Det skyldes, at der på finansloven styres efter såkaldte tilsagn til udviklingsbistand. Hele tilsagnet budgetteres og udgiftsføres i det år, hvor tilsagnet gives til konkrete projekter, selv om projekterne først igangsættes i senere år.

I Danmarks Statistiks opgørelse af den offentlige saldo er det udbetalingerne til projekter i de enkelte år, der indgår i opgørelsen. På sigt vil denne metodemæssige forskel ikke have betydning, hvis alle tilsagn bruges, da udbetalinger til konkrete projekter skal tage afsæt i tilsagn. Der kan dog være store forskelle mellem tilsagnene og udbetalingerne i de enkelte år.

Da aftalen om finansloven blev indgået i november 2014 havde besparelsen på udviklingsbistand i 2015 yderst begrænset betydning for den strukturelle saldo i 2015, da udviklingsbistanden indgik med 7-års gennemsnit i opgørelsen af den strukturelle saldo. Finansministeren har efterfølgende ændret regneprincipperne for udviklingsbistanden i forbindelse med Økonomisk Redegørelse, december 2014. Det betyder konkret, at det nu er tilsagnene til udviklingsbistand i de enkelte år, som tæller med i opgørelsen af den strukturelle saldo.

På den baggrund er besparelsen på udviklingsbistanden i 2015 vidt forskellig, når den opgøres i forhold til forskellige finanspolitiske mål, jf. tabel A.

Tabel A Besparelse på udviklingsbistanden i FL15 aftale, mia. kr.

	2015
Udgiftslofter	1 ¾
Faktisk saldo	0-½
Strukturel saldo metode ved FL15 aftale	¼
Strukturel saldo efter revision	1 ¾

Kilde: Aftale mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten samt egne beregninger.

Ændret regneprincip for strukturel saldo

Da aftalen om finansloven blev indgået i november 2014 havde besparelsen på udviklingsbistand i 2015 yderst begrænset betydning for den strukturelle saldo i 2015, da udviklingsbistanden indgik med 7-års gennemsnit i opgørel-

sen. Finansministeren har efterfølgende ændret regneprincipperne, og det er dette reviderede regneprincip som anvendes, når regeringen skriver, at finanslovsaftalen for 2015 er fuldt finansieret i forhold til den strukturelle saldo. Eksemplet med udviklingsbistanden viser, at omprioriteringer indenfor udgiftslofterne kan have betydning for de offentlige finanser i de enkelte år. Det understreger, at det er væsentligt, at der redegøres nærmere for, hvordan de offentlige finanser påvirkes af initiativer år for år.

Indskud i metroselskab …

Der er også eksempler på lovforslag med betydelige konsekvenser for de offentlige finanser, som ikke vurderes i forhold til nogle af budgetlovens mål. Folketinget vedtog for eksempel i februar 2015 at bygge en metro til Sydhavn. Ifølge lovforslaget koster metrolinjen ca. 8½ mia. kr. Passagerindtægter vurderes kun at kunne finansiere en del af udgifterne, og der er derfor behov for offentlige indskud på 3¾ mia. kr. (uden reserver) og 5½ mia. kr. (inkl. reserver).

… finansieres ved træk på likvide midler

Det fremgår af lovforslaget, at 2 mia. kr. af indskuddet i metroselskabet som følge af udbygningen af metroen til Sydhavn finansieres af Københavns Kommune, som trækker på likviditeten. Dette vil svække de offentlige finanser. Derudover indskyder By og Havn 1¾ mia. kr. i metroselskabet. By og Havn ejes af Københavns Kommune, hvorfor finansieringen også i dette tilfælde vil indebære træk på offentlige midler.

Betydning for offentlige finanser ikke offentliggjort

Det er på nuværende tidspunkt uklart, hvordan indskuddene konkret påvirker de offentlige finanser og den finanspolitiske holdbarhed.[11] Der er imidlertid også truffet beslutning om, at midler fra By og Havn skal finansiere en projektering af en Nordhavnstunnel. Der finansieres således en række større offentlige infrastrukturprojekter med midler fra By og Havn, hvor betydningen for de offentlige finanser og den finanspolitiske holdbarhed ikke fremgår af politiske aftaler og lovforslag.

11) Det er Danmarks Statistik, som foretager opgørelsen af de offentlige finanser, og det er endnu ikke offentliggjort, hvordan indskuddet fra Københavns Kommune og By og Havn konkret skal påvirke de offentlige finanser.

Ikke offentliggjort et provenuskøn af udlændingelov

Derudover er der eksempler på lovforslag, hvor provenuvirkningerne ikke offentliggøres. Et eksempel på dette er ændringen af udlændingeloven, jf. afsnit om udgiftslofter. Det fremgår af lovforslaget, at de aktivitetsmæssige konsekvenser af lovforslaget indgår i den samlede vurdering af antallet af asylansøgere på finansloven for 2015, men der er ikke offentliggjort et provenuskøn i lovforslaget.

Betydning for offentlige finanser uklar

De ovenfor beskrevne eksempler illustrerer, at det med afsæt i de offentliggjorte provenuskøn ikke er muligt at opgøre den samlede virkning på de offentlige finanser af lovforslag og politiske aftaler.

Konkret flertal for forslag i Folketinget

Realisering af finansiering

Med forsigtighedsprincippet skal finansiering som nævnt være konkret og besluttet. Der er dog tilfælde, hvor konkret og besluttet finansiering senere viser sig vanskeligt at realisere. Forsinkede skatter og afgifter er eksempler på finansiering, som er besluttet, men hvor det har vist sig vanskeligt at vedtage lovgivningen. Lavere offentlige investeringer er et eksempel på finansiering, som er besluttet, men hvor det bliver vanskeligt at dokumentere, at besparelserne realiseres.

Flertal for at vedtage et lovforslag

Finansiering af nye initiativer vil ofte kræve, at der vedtages et lovforslag i Folketinget, hvor provenuvirkningerne er detaljeret beskrevet. Flertal for konkret finansiering betyder dog ikke, at lovforslaget skal være vedtaget, men der skal være flertal for at fremsætte og vedtage en lov.

Tidsmæssig forskel kan være relativt stor

Der vil altid være tidsmæssig forskel mellem, hvornår en politisk aftale bliver indgået, og hvornår lovforslaget bliver vedtaget. Den tidsmæssige forskel kan imidlertid være relativt stor. Et ekstremt eksempel er Velfærdsaftalen fra 2006, hvor et bredt politisk flertal besluttede at hæve tilbagetrækningsalderen. Stigningerne skal imidlertid vedtages ved lovgivning løbende. Eksempelvis skal der i 2015 fremsættes et lovforslag, der indebærer, at efterlønsalderen hæves i 2027 og folkepensionsalderen i 2030.

Utilsigtet tidsforskydning på skatteområdet

På skatte- og afgiftsområdet har der de seneste år utilsigtet været en relativt stor forskel mellem, at nye skatter og afgifter er besluttet, og lovgivningen vedtages. Der er skatter eller afgifter, som enten aldrig er blevet indført, eller som er blevet forsinkede.

Forsynings-sikkerhedsafgift ikke indført

Aflyste skatter og afgifter er ofte begrundet med, at der er problemer i forhold til EU-retten, eller de administrative byrder viser sig at blive større end antaget. Forsyningssikkerhedsafgiften blev for eksempel besluttet af et politisk flertal i forbindelse med Energiaftale 2012. Forsyningssikkerhedsafgiften blev dog senere afskaffet, da den ville medføre for store administrative omkostninger for borgere og virksomheder.

Afskaffelse af brændeafgift ikke finansieret i 2014 …

Forsyningssikkerhedsafgiften bestod af en række forskellige afgiftsstigninger. For så vidt angår den såkaldte brændeafgift var den indregnet ved finanslovsforslaget for 2014, og det var forudsat, at den ville indbringe et provenu på 1 mia. kr. i 2014. Afskaffelsen blev finansieret af stigninger i bundskatten med virkning fra 2015, mens provenutabet i 2014 ikke var finansieret.

… skal der så anvises midlertidig finansiering?

I forhold til forsigtighedsprincippet er det en relevant overvejelse, hvorvidt der skal anvises midlertidig finansiering, når afgifter eller skatter bliver forsinkede. Det har ikke stor betydning for de offentlige finanser, hvis en mindre afgiftsstigning bliver et par måneder forsinket. I tilfældet med forsyningssikkerhedsafgiften var provenutabet ved den forsinkede finansiering dog relativt stort.

Reklameafgift besluttet i 2011 …

Reklameafgiften er et andet eksempel på en afgift, der er stærkt forsinket. Reklameafgiften var et finansieringselement i finansloven for 2012, som blev vedtaget i december 2011. Det var planen, at reklameafgiften skulle tilvejebringe et provenu på knap ½ mia. kr. fra 2013, som skulle finansiere en supplerende grøn check til familier med lave indkomster.[12] Den blev vedtaget i Folketinget i december 2012, men skulle godkendes i EU. EU godkendte reklame-

12) Regeringen har senere nedjusteret provenuskønnet til ¼ mia. kr., som følge af at mængden af husstandsomdelte reklamer er faldet.

afgiften medio 2014, såfremt der blev foretaget en række mindre justeringer af lovforslaget.

… men aldrig vedtaget ved lovgivning

Regeringen har i maj 2015 opgivet afgiften blandt andet med begrundelsen, at de administrative byrder vil blive for store. Regeringen har i stedet foreslået at finansiere reklameafgiften med en indeksering af afgifterne på cigaretter og tobak.

Besparelse på ½ mia. kr. …

Et tredje eksempel, der kan give anledning til overvejelser i relation til, at der ifølge forsigtighedsprincippet skal være anvist en *konkret* finansiering, er, at der på finansloven for 2015 indgår et finansieringsbidrag på ½ mia. kr. fra lavere udviklingsbistand. Dette finansieringsbidrag er en forudsætning for, at det statslige udgiftsloft overholdes i finansloven for 2015.

… forudsætning for finanslov for 2015

Den samlede ramme til udgiftslofter skal overholdes i 2015. Det er derfor truffet beslutning om, at der skal spares på udviklingsbistanden, hvis det bliver nødvendigt for at overholde udgiftslofterne. Besparelsen er tæt knyttet til udviklingen i udgifterne til asyludgifter i 2015, som er forbundet med betydelig usikkerhed. Usikkerheden har derfor formentligt også været et argument for en "vent og se" strategi. Der kan dog være et principielt spørgsmål i forhold til forsigtighedsprincippet, da beslutningen er, at der først skal peges på de konkrete projekter, som skal stoppes i efteråret 2015.

Offentlige investeringer finansierer skattelettelse …

Finansiering med lavere offentlige investeringer er et eksempel på, at det kan blive vanskeligt at følge op på, hvorvidt en besparelse realiseres. Et politisk flertal har i december 2014 besluttet, at de offentlige investeringer skal reduceres i de kommende år. Det lavere investeringsniveau skal finansiere en reduktion i grundlaget for ejendomsskatten, som indebærer et provenutab på samlet set 2½ mia. kr. i hele perioden 2017 til 2021.[13]

13) Den lavere ejendomskat skal ses i lyset af, at et nyt vurderingssystem først kan være færdigt i 2017, hvorfor de nuværende vurderinger videreføres frem til 2017. Derudover udvides andelen af boligejere, som er omfattet rabatordninger. De lavere grundlag indebærer en midlertidig skattelettelse, som samlet set beløber sig til godt 2½ mia. kr. efter tilbageløb. Skattelettelsen vedrører perioden 2017 til 2021.

… ved nedsættelse af ramme i regeringens fremskrivninger

Der eksisterer ikke flerårige udgiftslofter for de offentlige investeringer fastsat ved lov. Det særlige ved denne finansiering er derfor, at den først afspejles i lovgivning, når de offentlige investeringer vedtages med de årlige finanslove. Det eneste holdepunkt for de kommende års investeringsniveau er dermed regeringens langsigtede fremskrivninger, som kan siges at give en ramme for de samlede investeringer.

Tidligere erfaringer med denne finansiering …

Der er tidligere eksempler på, at skattelettelser bliver finansieret med mål om lavere rammer for offentlige udgifter i langsigtede fremskrivninger. I 2003 blev en skattelettelse for eksempel finansieret af en nedsættelse af rammen for det offentlige forbrug. Det viste sig efterfølgende, at det var meget vanskeligt at realisere målet om lavere offentligt forbrug, ligesom det var vanskeligt at gennemskue præcist, hvorfor rammen blev højere end forudsat.

... viser behov for gennemsigtighed om rammen

Der er derfor behov for stor gennemsigtighed omkring ændringer i den offentlige investeringsramme, så det reelt er muligt at følge, hvorvidt besparelsen realiseres, eller der foretages fuldt finansierede stigninger i forhold til forløbet.

Ikke gennemsigtighed omkring løft på 6 mia. kr. i 2015

Der har ikke været en sådan gennemsigtighed de seneste år. Mellem *Økonomisk Redegørelse, maj 2014* og *Konvergensprogram 2015*, som kom i marts 2015, er det offentlige investeringsniveau hævet med knap 6 mia. kr. i 2015.[14] Der er ikke offentliggjort en oversigt over årsagerne til det højere investeringsniveau. Det vurderes dog, at det både afspejler mere tekniske forhold i forbindelse med nationalregnskabsrevisionen og ændrede skøn for afløbet på en række projekter, men også politiske beslutninger har haft betydning. Grundlaget for disse ændringer er imidlertid vanskeligt at gennemskue, og det bliver derfor også meget svært at vurdere, hvorvidt besparelsen frem mod 2021 reelt realiseres.

14) Det offentlige investeringsniveau i 2015 er opjusteret med 1½ mia. kr. fra *Økonomisk Redegørelse, maj 2014* til *Økonomisk Redegørelse, august 2014* samt 3½ mia. kr. fra *Økonomisk Redegørelse, august 2014* til *Økonomisk Redegørelse, december 2014*, hvor konsekvenserne af nationalregnskabsrevisionen er indarbejdet. Derudover øges udgifterne med ¾ mia. kr. fra *Økonomisk Redegøreles, december 2014* til *Konvergensprogram 2015, marts 2015*.

Allerede besluttet mange projekter frem mod 2020

Den nuværende investeringsramme indebærer et fald på ½ pct. af BNP fra 2015 til 2020. En forudsætning for finansieringen af skattelettelsen er, at det er muligt at realisere dette fald. Det indebærer blandt andet en normalisering af kommunernes investeringer. Det er dog vanskeligt at få et samlet billede af omfanget af de besluttede og forventede investeringer i kommuner de kommende år. En foreløbig og usikker opgørelse af besluttede offentlige investeringsprojekter præsenteret i Konvergensprogrammet for 2015 peger dog i retning af, at der allerede er besluttet flere projekter, end den offentlige investeringsramme giver mulighed for at finansiere frem mod 2020.[15]

II.6 Sammenfatning og anbefalinger

Målsætninger vurderes overholdt …

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske mål er sammenfattet i tabel II.1 i afsnit II.1. Det fremgår heraf, at de finanspolitiske målsætninger på de fleste punkter vurderes at være overholdt. Det gælder blandt andet kravet om, at finanspolitikken skal være holdbar og budgetlovens krav om, at underskuddet på den strukturelle saldo maksimalt må udgøre ½ pct. af BNP. Der er dog områder, hvor der er anledning til at være særligt opmærksom.

… men risiko for overskridelse af 3 pct.-grænse i 2016 …

Det væsentligste opmærksomhedspunkt er den faktiske saldo i 2016. Underskuddet forventes at blive 3 pct. af BNP med den planlagte finanspolitik, og der skal derfor kun små justeringer i forudsætningerne før, at underskuddet på den faktiske saldo næste år overskrider EU's underskudsgrænse. Da det er forventningen, at en eventuel overskridelse af 3 pct.-grænsen kun vil være kortvarig, vurderes det dog ikke, at der er behov for at ændre den planlagte finanspolitik af den grund.

15) Det fremgår af *Konvergensprogram 2015*, at "For så vidt angår 2017 og frem skønnes på det foreliggende grundlag, at de offentlige investeringer ligger 4-4½ mia. kr. over det forudsatte niveau i 2017 i KP15 faldende til knap 1 mia. kr. i 2019." og "Med afsæt i aktuelle skøn for projektfremdrift mv. vil der evt. skulle ske tilpasninger af de offentlige investeringsniveauer i forbindelse med tilrettelæggelsen af finanspolitikken for 2017 og frem."

… og ½ pct.-grænse med fuld udnyttelse af udgiftslofter

Derudover er udgiftsloftet for indkomstoverførsler i 2016-17 fastsat sådan, at det strukturelle underskud vil nærme sig og måske overskride budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP, hvis loftet udnyttes fuldt ud. Der er dog udsigt til, at udgifterne bliver lavere end loftet, og det vurderes derfor ikke, at der er behov for at ændre udgiftslofterne.

De offentlige finanser frem imod 2020

Underskud omkring 2 pct. af BNP i 2015

Skønnet for de offentlige finanser i 2015 er forbedret markant siden *Dansk Økonomi, efterår 2014*. I efteråret blev der forventet et underskud på mere end 3½ pct. af BNP i 2015, mens der nu er udsigt til et underskud på lidt over 2 pct. af BNP. Forbedringen kan primært tilskrives to forhold. For det første forventes indtægterne for pensionsafkastskatten som følge af ændrede renteforventninger nu at blive højere end ventet i efteråret. For det andet blev *Pensionspakken,* der blandt andet forlængede muligheden for at omlægge kapitalpensioner til alderspensioner, vedtaget efter færdiggørelsen af efterårsrapporten. Muligheden for omlægning af pensioner mod at betale skatten nu frem for på udbetalingstidspunktet skønnes isoleret set at indebære en stigning i skatteindtægterne på ¾ pct. af BNP. Uden *Pensionspakken* ville det forventede underskud i 2015 dermed være tæt på underskudsgrænsen i Stabilitets- og Vækstpagten på 3 pct. af BNP.

***Pensionspakken* giver større skatteindtægter i år**

Forventet underskud i 2016 på 3 pct. af BNP

De ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensioner bortfalder i 2016, hvor der også forventes lavere indtægter fra pensionsafkastskatten. På denne baggrund er der, til trods for den planlagte stramning af finanspolitikken og den forventede forbedring af konjunktursituationen, udsigt til et underskud på 3,0 pct. af BNP i 2016. I lyset af den usikkerhed, der er omkring skøn for de offentlige finanser, kan det derfor ikke udelukkes, at underskuddet i 2016 kommer til at overstige EU's 3 pct.-grænse.

Mest sandsynligt, at Danmark ikke får en ny EU-henstilling

Selvom der er risiko for, at underskuddet i 2016 kommer til at overstige 3 pct. af BNP, vurderes det som mest sandsynligt, at Danmark slipper for at komme i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud. En underliggende bedring af de offentlige finanser kombineret med, at en eventuel overskridelse af underskudsgrænsen i 2016 med rimelig

sandsynlighed vil være midlertidig, gør, at det er sandsynligt, at Danmark undgår at få en henstilling fra EU.

Gradvis forbedring til overskud på ½ pct. af BNP i 2020

Det store underskud på de offentlige finanser i 2016 kan primært tilskrives konjunktursituationen. Der ventes et strukturelt underskud i 2016 på 0,2 pct. af BNP, hvor budgetlovens grænse udgør ½ pct. af BNP. Frem imod 2020 er der udsigt til en forbedring af både den faktiske og strukturelle offentlige saldo. I 2020 skønnes således et overskud på 0,5 pct. af BNP. Udviklingen i den offentlige saldo på mellemlangt sigt afspejler dels en konjunkturnormalisering, dels en underliggende strukturel forbedring af de offentlige finanser, som i høj grad er afledt af en ventet stigning i den strukturelle beskæftigelse.

Finanspolitisk holdbarhed

Finanspolitikken vurderes fortsat at være holdbar

Den danske finanspolitik er grundlæggende solid, når man kaster blikket på de årtier, der ligger på den anden side af 2020. Finanspolitikken vurderes at være godt og vel holdbar på det lange sigt med en holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP. Det er en forbedring i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014*. I betragtning af de store usikkerheder, der er forbundet med beregninger af denne type, bør man dog ikke overfortolke udsving fra gang til gang. Der kommer hvert år ny information, der ændrer forudsætningerne bag sådanne beregninger. Det er derfor en permanent opgave at holde øje med, at forudsætningerne ikke skrider.

Tilbagetrækningsalderen skal hæves i år

En afgørende brik i forudsætningerne bag denne vurdering er overholdelsen af indekseringsmekanismen i aldersgrænserne for efterløn og folkepension. I efteråret 2015 skal Folketinget første gang vedtage at forhøje efterlønsalderen (gældende fra 2027) og folkepensionsalderen (gældende fra 2030). Det er vigtigt for at bevare tilliden til indekseringsmekanismen og dermed i sidste ende de samlede offentlige finanser på længere sigt, at Folketinget tiltræder denne forhøjelse.

Hængekøje i saldoen – dog mindre end vurderet sidste år

I årtierne efter 2020 forventes der at ske en midlertidig, men længerevarende forværring af saldoen. Det skyldes især, at store årgange afløser små på arbejdsmarkedet. Dermed vil saldoen fra omkring 2030 ifølge den præsenterede fremskrivning i en årrække overskride budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP og derved samtidig komme i strid med EU's underskudsregler. Fra omkring 2040 vil store generationer i en årrække begynde at afløse små, og dermed atter forbedre saldoen. Denne tidsmæssige forskydning giver saldoprofilen et karakteristisk hængekøjeudseende. Hængekøjen vurderes dog at være noget mindre end vurderet i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Det skyldes blandt andet, at det strukturelle niveau for arbejdsstyrke, ledighed mv. vurderes mere positivt.

Hængekøjen ikke et reelt økonomisk problem …

Det vurderes imidlertid ikke at være et reelt økonomisk problem, at saldoen i en årrække udviser et større underskud end ½ pct., når følgende betingelser er opfyldt: Finanspolitikken vurderes nøgternt at være holdbar på lang sigt, den offentlige gæld har et moderat niveau gennem hele forløbet, og politikerne viser vilje og evne til at gribe ind, hvis forudsætningerne for en fremtidig holdbar udvikling skrider. Er disse kriterier i orden, er det ikke noget godt mål i sig selv for den økonomiske politik at forsøge at holde saldoen tæt på balance.

… men et politisk og juridisk problem

Hængekøjen er dermed mere et politisk og juridisk problem end et egentligt økonomisk problem. Den fremskrevne saldoudvikling vil bringe Danmark i konflikt med EU's regler og underskudsbegrænsningen i budgetloven. Mens sidstnævnte vil kunne ændres af Folketinget, er EU's regelsæt vanskeligere at lave om på. Det ville imidlertid være en fordel for Danmark, hvis EU's underskudsgrænser blev mere fleksible, eksempelvis ved at ændre regelsættet sådan, at det i større omfang tog højde for hvert enkelt lands reelle finanspolitiske stilling. Danmark har en særlig position i kraft af den betydelige udskudte skat, der ligger i pensionsformuerne. Hvis den udskudte pensionsskat, der reelt er et meget væsentligt aktiv for den danske stat, også officielt blev modregnet i den opgjorte ØMU-gæld, og afkastet heraf i saldoen, ville det danske hængekøjeproblem være forsvundet.

Straksbeskatning af ratepensioner mindre indgribende end besparelser og skattestigninger

Er det ikke muligt at få ændret EU's regler for budgetunderskud, og har Danmark sidst i 2020'erne fortsat behov for at forbedre saldoen mærkbart alene af hensyn til disse regler, virker en omlægning af ratepensionsskatten fra udbetalings- til indbetalingstidspunktet i netop denne sammenhæng som et attraktivt alternativ til væsentlige realøkonomiske besparelser eller skattestigninger. De sidstnævnte vil påvirke samfundsøkonomien betydeligt mere, uden at de virker nødvendige af hensyn til finanspolitikkens reelle stabilitet. Det kan være fornuftigt af andre grunde at ændre offentlige indtægter og udgifter, men hensynet til hængekøjen bør ikke være det bærende argument for sådanne reformer.

Beslutning kan vente – men agtpågivenhed vigtig

Der er stadig væsentlig usikkerhed om omfanget af hængekøjen. Forudsætningerne i de økonomiske fremskrivninger kan ændre sig af mange grunde i de kommende år. Både i retning af en mere positiv udvikling, så saldoen forbedres tilstrækkeligt til, at det strukturelle underskud aldrig overstiger ½ pct., og det modsatte, hvor saldoen forværres så meget, at holdbarheden er truet. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på problemstillingen nu, men der er endnu nogle år, inden en definitiv beslutning om hængekøjen behøver at blive truffet.

Flerårigt fokus i udgiftspolitikken

Et-årigt fokus på bred vifte af udgifter …

Med udgiftslofterne, der blev indført med virkning fra 2014, er der fastsat en øvre grænse for en bred vifte af offentlige udgifter. Udgiftslofterne skal overholdes år for år. Det er overordnet set et sundt princip, at der prioriteres mellem mange udgifter, når budgetterne for de kommende år planlægges.

… skaber større usikkerhed

Der er dog nogle udgifter under udgiftslofterne, som er lettere at styre på den korte bane end andre. Erfaringerne fra det seneste år har vist, at specielt asyludgifterne og nettobetalingerne til EU svinger meget fra år til år. Som følge af en stor stigning i asylansøgere i efteråret 2014 var det nødvendigt at foretage besparelser på udviklingsbistanden i finansloven for 2015. Det samme kan blive tilfældet på

finansloven for 2016, hvis asylansøgerne i 2015 finder vej til Danmark i samme omfang som i 2014. Det danske nettobidrag til EU er også justeret ved flere lejligheder det seneste år med betydelige beløb.

Større reserver eller ændret afgrænsning af lofter

Det kan tale for, at der bør indarbejdes større reserver under udgiftslofterne, så midlertidige udsving i særlige udgiftsposter ikke påvirker råderummet til de øvrige drifts- og serviceudgifter i de enkelte år. Alternativt kan afgrænsningen af udgiftslofterne ændres, så der kommer et mere flerårigt perspektiv for de udgifter, som er vanskelige at styre på den korte bane.

Flerårigt fokus bør styrkes

Der har de seneste år været styr på udgiftsstyringen med budgetloven. Da de offentlige finanser i disse år er tæt på grænserne, der er fastsat i lovgivningen, er der et meget stort fokus på overholdelsen af budgetterne i de enkelte år. Budgetoverholdelse bør også være i fokus fremover, men for at sikre en effektiv anvendelse af offentlige midler bør det flerårige fokus dog styrkes. Dette kan blandt andet ske ved, at der gradvist åbnes mere op for muligheden for at videreføre opsparing mellem årene.

Behov for bedre styr på de offentlige investeringer

Offentlige investeringer uden for lofter

Det er politisk besluttet, at de offentlige investeringer ikke skal være omfattet af udgiftslofterne. Det kan være fornuftigt, blandt andet fordi investeringerne har vist sig at være meget vanskelige at styre på den korte bane. Men det betyder også, at det eneste holdepunkt for de offentlige investeringer på længere sigt er rammen til offentlige investeringer i regeringens mellemfristede planer.

Vanskeligt at udrede årsager til ændrede investeringer

Den offentlige investeringsramme ændres løbende, og de seneste år er investeringerne gang på gang blevet højere end rammen. Dette har isoleret set svækket de offentlige finanser. Overskridelser har dog umiddelbart ingen konsekvenser i form af sanktioner, og det kan være vanskeligt at udrede de præcise årsager til disse, da ændringer i den offentlige investeringsramme ikke bliver dokumenteret på det samme detaljerede niveau som ændringer af udgiftslofterne.

Lavere investeringer finansierer skattelettelser

Folketinget har i december 2014 besluttet, at mål for lavere offentlige investeringer skal finansiere skattelettelser frem mod 2021. Det indebærer, at den offentlige investeringsramme skal reduceres de kommende år, hvor skatten altså sænkes tilsvarende. Overholdelse af målene for de offentlige finanser vil kræve, at det ikke bare er skattelettelserne, men også de lavere offentlige investeringer som realiseres.

Højere investeringer bør kunne forklares

Der bør derfor skabes fuld gennemsigtighed omkring den offentlige investeringsramme herunder et overblik over offentlige investeringsprojekter, som er igangsat eller besluttet. Der skal ikke mindst kunne redegøres for, at eventuelle stigninger i forhold til rammen er finansierede, og justeringer i forhold til den offentlige investeringsramme bør dokumenteres på et væsentligt mere detaljeret niveau, end det er tilfældet i dag.

Forsigtighedsprincippet

Konkret og besluttet finansiering

Med budgetloven er der indført et såkaldt forsigtighedsprincip. Forsigtighedsprincippet skal understøtte, at finansiering af højere udgifter eller lavere skatter altid er "konkret og besluttet". Et velfungerende forsigtighedsprincip indebærer, at politikerne løbende må tage de vanskelige finansieringsbeslutninger.

Da finanspolitiske mål kan påvirke mål forskelligt …

De finanspolitiske rammer fastlægger en række mål, der skal være overholdt: Finanspolitikken skal være holdbar, der skal overholdes mål for både den faktiske og den strukturelle offentlige saldo, og de fastlagte udgiftslofter skal overholdes. Der kan være finansiering, som har fuld effekt på ét finanspolitisk mål men ingen effekt på et andet.

… skal der redegøres for effekt på alle relevante mål

Et element i udtømmende effektvurderinger af politiske aftaler og lovforslag bør derfor være, at der systematisk redegøres for konsekvenserne for alle relevante finanspolitiske mål år for år og på den lange bane. Det sker ikke altid i dag. Det skal ikke mindst være klart, hvad der regnes i forhold til, da tiltag kan påvirke finanspolitiske mål forskelligt. Det er især vigtigt i disse år, hvor skønnene for den offentlige saldo er tæt på EU's grænse for den faktiske saldo og budgetlovens grænse for den strukturelle saldo, og der er

fremrykket pensionsbeskatning for at skabe afstand til 3 pct.-grænsen for den faktiske offentlige saldo.

KAPITEL III

BANKUNIONEN

III.1 Indledning

Bankunion i euroområdet

Der er i EU oprettet en bankunion i euroområdet, der indeholder overnationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder og i et vist omfang fælles finansiering af omkostningerne i forbindelse med håndteringen af kriseramte banker. Bankunionen er obligatorisk for eurolandene. Ikke-eurolande kan selv vælge at deltage i bankunionen ved at indgå en samarbejdsaftale herom.

Bankunionen blev til under statsgældskrisen

Bankunionen blev påbegyndt i forbindelse med den europæiske statsgældskrise i 2010-13, hvor usunde banker belastede de offentlige finanser i flere eurolande. Et hovedformål med bankunionen var at løfte omkostningerne ved håndtering af kriseramte banker til et overstatsligt niveau for at forhindre fremtidige negative samspil mellem usunde banker og usunde offentlige finanser. Bankunionen er imidlertid et bredere tiltag, der sigter mod at øge harmoniseringen af den finansielle regulering i deltagerlandene og understøtte eurosamarbejdet.

Bankunionen er en overbygning på fælles regelsæt

Der er de senere år udarbejdet et nyt fælles regelsæt (*"Single Rule Book"*) for reguleringen af de finansielle institutter i alle EU's medlemslande. Det fælles regelsæt implementerer blandt andet Basel III-anbefalingerne om skærpede kapitalkrav i EU-lovgivningen. Desuden sigter regelsættet mod at indføre et såkaldt "*bail-in*-regime", hvor tab i kriseramte banker først og fremmest bæres af ejere og kreditorer og derefter af den finansielle sektor fremfor af skatteyderne. Bankunionen er en overbygning på det fælles regelsæt, hvor deltagerlandene har forstærket samarbejdet ved at have fælles overnationale myndigheder og fælles finansieringsordninger.

Kapitlet er færdigredigeret den 11. maj 2015.

Aftale om fælles bagstopper

Der er indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en fælles "bagstopper" for bankunionen. Bagstopperen skal kunne træde til med lån og garantier, hvis dette behov skulle opstå i forbindelse med håndteringen af kriseramte banker. På nuværende tidspunkt vides ikke, hvad denne bagstopper nærmere kommer til at bestå i og vil kunne anvendes til. Der er således et element i bankunionen, som endnu ikke er faldet helt på plads.

Dansk deltagelse skal besluttes af Folketinget

En eventuel beslutning om dansk deltagelse i bankunionen skal træffes af Folketinget. Den danske regering har meldt ud, at den i udgangspunktet ser dansk deltagelse i bankunionen som en fordel for Danmark. Regeringen vil dog afvente en række afklaringer, før den endeligt vil tage stilling. Der er ikke nogen frist for, hvornår ikke-eurolande senest kan vælge at deltage i bankunionen. Bankunionens fælles tilsyn er trådt i kraft. Den fælles håndtering af kriseramte banker træder i kraft næste år.

Ikke umiddelbart udsigt til at andre ikke-eurolande deltager

Blandt EU-landene udenfor euroområdet har ingen lande indtil videre ansøgt om optagelse i bankunionen. Storbritannien ønsker ikke at deltage i bankunionen, og Sverige har foreløbigt meldt fra, men vil måske deltage på et fremtidigt tidspunkt. Rumænien og Bulgarien har tidligere tilkendegivet interesse for at deltage. Der er således ikke umiddelbart udsigt til, at andre ikke-eurolande snarligt vil deltage i bankunionen. Hvis Danmark vælger at deltage i bankunionen, kan det således blive som eneste ikke-euroland.

Forsikrings-element taler for dansk deltagelse

Der vurderes grundlæggende at være en økonomisk fordel forbundet med dansk deltagelse i bankunionen. Det skyldes overvejende, at Danmark har en interesse i at deltage i en forsikringsordning, der gør det muligt at dele risikoen ved større fremtidige bankkriser med andre lande. Bankunionens forsikringselement er imidlertid ikke fuldt fastlagt på nuværende tidspunkt. Desuden kan der være problemer med blandt andet at indpasse den danske realkreditmodel i bankunionen. Hvis den endelige udformning af forsikringselementet bliver fornuftig, og der i en eventuel tiltrædelsesaftale kan sikres rimelige vilkår for blandt andet realkreditmodellen, vurderes der at være en økonomisk gevinst ved dansk deltagelse i bankunionen.

Kapitlets indhold

Den resterende del af kapitlet indledes i afsnit III.2 med principperne for finansiel regulering og bankunioner. Herefter beskrives EU's nye fælles regelsæt i afsnit III.3. I afsnit III.4 tegnes et billede af Danmarks finansielle integration med andre lande. Selve bankunionen beskrives i afsnit III.5, og afsnit III.6 redegør for hovedforskellene mellem, at Danmark deltager i bankunionen, og at Danmark står udenfor. Kapitlet afrundes med en sammenfatning og vurdering i afsnit III.7. Kapitlet indeholder to afsnit af særlig teknisk karakter. Det drejer sig om afsnit III.3, der beskriver det fælles regelsæt, og afsnit III.5, der uddybende beskriver bankunionen. Kapitlet er skrevet således, at læsere, der kun er interesseret i baggrunden for bankunionen og for konsekvenserne af dansk deltagelse, kan se bort fra disse to afsnit.

III.2 Principper for finansiel regulering og bankunioner

Banker spiller en særlig rolle i økonomien

En krise i banksektoren kan have vidtrækkende negative konsekvenser for hele samfundsøkonomien. Problemet er ikke isoleret til sektoren selv, fordi banker varetager en central rolle i samfundsøkonomien med at formidle betalinger og kredit mellem husholdninger og virksomheder. Derfor er det væsentligt, at banksektoren fungerer effektivt og at større forstyrrelser af betalings- og kreditformidling undgås. Forstyrrelser heraf kan have omfattende skadesvirkninger for virksomhedernes investeringer, husholdningernes lånefinansierede boligkøb og mulighederne for at gennemføre almindelige økonomiske transaktioner. Derfor kræves finansiel regulering herunder særlige procedurer, der muliggør en hastig og smidig håndtering af kriseramte banker.

Bankunioner er nært samarbejde om finansiel regulering

En bankunion er en gruppe af lande, der indgår et nært samarbejde om at regulere banksektoren. Bankunioner kan potentielt bidrage til at sikre en bedre opfyldelse af målene med den finansielle regulering, end landene kan opnå hver især. Bankunionen kan også indeholde forsikringselementer i form af indskydergaranti- og afviklingsfonde, der kan bidrage med midler i forbindelse med krisehåndtering af trængte banker. Forsikringselementet kan være gavnligt for

såvel bankerne som staterne og dermed for samfundsøkonomien.

Afsnittets indhold

I dette afsnit redegøres for principperne bag oprettelsen af en bankunion. Da en væsentlig følge af bankunioner er, at den finaniselle regulering løftes til et overnationalt niveau, diskuteres indledningsvist centrale overvejelser om indretningen af den finansielle regulering.

Finansiel regulering

Hvorfor regulere?

Et væsentligt formål med at regulere den finansielle sektor er at mindske risikoen for, at banker kommer i problemer og begrænse skadesomfanget, hvis det alligevel sker. Det er vigtigt, fordi en krise i en bank kan have betydelige afsmittende virkninger på andre banker og dermed i sidste ende på samfundsøkonomien.

Banker udgør et netværk

Det er karakteristisk for banksektoren, at bankerne i meget høj grad er gensidigt afhængige af hinanden. Banker yder og modtager lån fra andre banker via pengemarkedet, indgår derivatforretninger med hinanden og interagerer via valuta- og kapitalmarkederne. Banker indgår dermed i et netværk med en gensidig afhængighed, der ikke ses i samme grad i de fleste andre af økonomiens sektorer. Det skaber basis for, at en krise i én bank spreder sig til andre banker.

Kriser kan sprede sig direkte via tab …

Spredningen af kriser kan ske gennem flere kanaler. For banker med mellemværender er der en direkte smittevirkning, når en krise i én bank udløser tab i andre banker. Hvis tabene er tilstrækkeligt store, vil disse banker selv komme i vanskeligheder, hvilket efterfølgende kan bringe andre banker i vanskeligheder.

… gennem faldende aktivpriser …

En krise kan også sprede sig gennem aktivpriserne. Har en kriseramt bank et akut likviditetsbehov, kan den blive tvunget til at sælge ud af sin obligationsbeholdning for at få likvide midler. Hvis der er tale om en stor mængde obligationer, eller hvis der er krisestemning på markedet, kan obligationskurserne falde kraftigt. Det reducerer markedsværdien af bankernes obligationsbeholdninger og svækker

solvensen i såvel den kriseramte bank som i andre banker, jf. Brunnermeier mfl. (2009).

… og indirekte via generel mistillid

Herudover kan en krise sprede sig mellem banker via et generelt fald i tilliden til det finansielle system. Banker finansierer deres aktiviteter ved blandt andet at modtage indskud fra husholdninger og virksomheder eller ved at optage lån hos andre banker. Hvis der opstår krise i nogle banker, kan der opstå en generel mistillid til banksystemet, da aktørerne kan have vanskeligt ved at skelne sunde banker fra usunde banker. Dermed kan det blive meget dyrt – eller endog helt umuligt – også for sunde banker at skaffe den fornødne likviditet. Dermed kan krise i nogle banker skabe alvorlige problemer for andre banker, selvom disse banker i øvrigt er sunde.

Banker er sårbare overfor "stormløb"

Bankernes sårbarhed overfor at miste adgangen til at kunne skaffe den fornødne likviditet er indbygget i deres forretningsmodel. Banker lever af at modtage almindelig indskud, som de benytter til at yde langfristede udlån. Hvis der opstår en situation, hvor indskyderne tvivler på bankens evne til at udbetale deres indskud, kan det udløse et "stormløb" på en bank (et såkaldt *bank run*), hvor mange kunder ønsker at hæve deres indskud samtidigt. Det kan bringe en i øvrigt sund bank i akutte likviditetsproblemer, da den har bundet indskuddene i langfristede udlån. Alene *forventningen* om, at en bank er i vanskeligheder, kan udløse et stormløb, som ender med at bringe banken i vanskeligheder, jf. Diamond og Dybvig (1983). Den samme mekanisme gør sig gældende, hvis banker finansierer langfristede udlån med kortfristede lån optaget fra andre banker eller finansielle institutter via pengemarkedet.

Behov for regulering af likviditetsrisiko

Denne sårbarhed, kombineret med at kriser i én bank kan spredes til andre banker og til resten af samfundet, begrunder i sig selv en regulering af den finaniselle sektor, eksempelvis ved at pålægge bankerne et likviditetskrav. I de fleste lande stilles derfor krav om, at bankerne skal holde en vis mængde likviditet, der kan anvendes i tilfælde af stormløb.

Indskydergaranti reducerer risiko for stormløb på bankerne

Likviditetskrav er ofte suppleret med indskydergarantiordninger, der forsikrer almindelige indskud op til en vis grænse. En troværdig indskydergaranti reducerer tilskyndelsen til at deltage i et stormløb på banken, da de garantidækkede indskud er sikret, selv hvis banken går konkurs. I EU er almindelige bankindskud derfor forsikret op til en grænse på 100.000 euro svarende til 750.000 kr. for Danmarks vedkommende.

***Moral hazard*-problem ved indskydergaranti …**

Indskydergarantifonden løser dermed et problem, men skaber samtidig et andet – et såkaldt *moral hazard*-problem. Betegnelsen dækker over, at en aktør vælger en risikofyldt adfærd, fordi andre parter bærer dele af tabet, hvis uheldet indtræffer. I det konkrete tilfælde består problemet i, at risikoen for bankens ejere er begrænset til deres indskudte kapital i tilfælde af konkurs. Hvis denne ikke er tilstrækkelig til at bære bankens tab, dækkes resten af indskydergarantifonden. Det reducerer indskydernes tilskyndelse til at holde øje med bankens adfærd og til at kræve en forrentning af indskuddene, som modsvarer bankens risikoprofil. Tilsvarende har banken en større tilskyndelse til at vælge en høj risikoprofil, da det ikke modsvares af en tilsvarende højere renteomkostning.

… og med implicit statsgaranti …

Det er ikke kun tilstedeværelsen af indskydergarantiordninger, der skaber et *moral hazard*-problem. Da bankafviklinger kan være meget omkostningsfulde for samfundet, har det offentlige en tilskyndelse til at strække sig langt for at undgå, at ikke mindst store banker går ned. Kreditorer i navnlig store banker kan derfor mere eller mindre regne med, at staten kommer dem til undsætning i nødstilfælde (såkaldt *bail-out*). Disse kreditorer nyder således godt af en implicit statsgaranti. Implicitte statsgarantier skaber et *moral hazard*-problem af samme type som indskydergarantiordninger.

… giver tilskyndelse til lav kapitalisering

Indskydergarantiordninger og implicitte statsgarantier giver banker tilskyndelse til at reducere egenkapitalfinansieringen. Dette har bankernes ejere en interesse i, fordi det reducerer deres tab i tilfælde af konkurs, da deres hæftelse er begrænset til den indskudte kapital. Reduktionen af egenkapitalfinansieringen overvælter endnu mere af risiko-

en på kreditorerne og dermed på indskydergarantifonden og staten. Reduktionen af egenkapitalfinansiering modsvares som nævnt ikke af en tilsvarende højere renteomkostning, da kreditorerne netop er dækket af indskydergaranti og implicit statsgaranti.

Moral hazard mindskes af kapitalkrav …

Problemets omfang kan mindskes ved at indføre kapitalkrav. Disse sætter et mindstekrav til den andel af bankens finansiering, der er tabsabsorberende kapital. En overtrædelse af mindstekravet indebærer, at banken skal afvikles. Kapitalkrav er et centralt reguleringsværktøj, fordi det tvinger ejerne til at bære mere af instituttets tabsrisiko ved konkurs. Det øger ejernes tilskyndelse til at vælge en behersket risikoprofil for banken og beskytter dermed indskydergarantifonden og de offentlige finanser.

… og af *bail-in* af kreditorer

En supplerende måde at afhjælpe *moral hazard*-problemet på er at anvende *bail-in* af kreditorer i forbindelse krisehåndteringer af trængte banker. Det vil sige, at lade – typisk store professionelle kreditorer – bærer de resterende tab, hvis bankens kapital ikke er tilstrækkelig til at absorbere bankens samlede tab. Det giver disse kreditorer en tilskyndelse til at holde mere øje med bankens drift og kræve en højere rente, hvis risikoprofilen øges. Effekten må formodes blive stærkere, hvis der på forhånd udarbejdes en plan for, hvilke kreditorer der i givet fald skal udsættes for *bail-in*, hvis en bank skulle blive nødlidende.

Kapitaloverdækning kan gøre bankerne mere robuste

Mindstekravet til bankers kapital kan suppleres med yderligere krav, der giver bankerne tilskyndelse til at holde *kapitaloverdækning*, dvs. kapital udover mindstekravet. Der kan eksempelvis opstilles krav om, at banken kun må betale udbytte til ejerne, hvis banken har en vis kapitaloverdækning. Det gør banken mere robust, da det øger dens evne til at absorbere tab, før den kommer i konflikt med mindstekravet til kapitalens størrelse og dermed må afvikles.

Nødvendigt med regulering og kriseberedskab …

Der er således gode grunde til at pålægge bankerne reguleringstiltag, ikke mindst kapital- og likviditetskrav, der tager hånd om de grundlæggede risici i banksektoren. En hensigtsmæssig regulering kan mindske risikoen for bankkriser, men den kan ikke fjerne risikoen helt. Bankdrift indebærer

grundlæggende likviditets- og kreditrisici, der kan udløse en krise i en bank, som kan sprede sig til andre banker. Derfor er det nødvendigt også at have et kriseberedskab, der kan håndtere nødlidende banker og begrænse smitterisikoen.

… særligt for systemisk vigtige banker

Nogle banker har en størrelse eller position i den finansielle sektor, der gør dem særligt vigtige for, at det finansielle system fungerer – de er med andre ord "systemisk vigtige". Særligt for disse banker er det relevant at have et kriseberedskab, da en krise i en sådan systemisk vigtig bank kan udløse en krise, der lammer hele det finansielle system. Det er ikke kun et problem for banksektoren selv, men også for det bredere samfund. Husholdninger og virksomheder er afhængige af bankernes formidling af betalinger og kredit for at kunne foretage investeringer og lånefinansiere forbrug og boligkøb samt foretage almindelige økonomiske transaktioner. En bankkrise kan derfor have alvorlige skadesvirkninger for den bredrede samfundsøkonomi og medføre kraftige fald i aktivitetsniveauet og i beskæftigelsen.

Offentlig indgriben kan være nødvendig i ekstraordinære situationer

I tilfælde af en systemisk bankkrise kan det være nødvendigt for myndighederne at gribe til ekstraordinære midler for at stoppe krisen og undgå et finansielt sammenbrud, der kan få ødelæggende følger for det omkringliggende samfund. Det kan eksempelvis være nødvendigt at udvide indskydergarantiordninger og stille statsgarantier til bankernes kreditorer med henblik på at stoppe stormløb og opretholde likviditeten på penge- og kapitalmarkederne. Det kan desuden være nødvendigt at yde offentlige lån eller indskyde kapital i kriseramte banker. Der er et *moral hazard*-problem forbundet hermed, da der ved statens indgriben kan indlejres en forventning om, at staten også vil bistå næste gang, der opstår en krise. Det er derfor afgørende, at disse midler kun anvendes i meget alvorlige tilfælde, og det generelt er ejerne og kreditorerne, der tager tab i kriseramte banker.

Behov for finansiel regulering

Samlet set er der således en række argumenter for, at det er i samfundets interesse at regulere den finansielle sektor. I det følgende diskuteres, hvorvidt disse opgaver bør varetages af de enkelte lande eller løftes til et overnationalt plan i form af en bankunion.

Bankunioner

Bankunioner er fælles regler, myndigheder og finansiering

En bankunion er en gruppe af lande, der indgår et nært samarbejde om at regulere den finansielle sektor og eventuelt dele omkostningerne ved håndteringen af kriseramte banker. Der er ingen entydig definition af en bankunion, men følgende elementer vil som regel indgå:

- Fælles regler
- Fælles tilsynsmyndighed
- Fælles afviklingsmyndighed
- Fælles finansieringsordninger

De fælles finansieringsordninger kan bestå af en fælles indskydergarantifond og en fælles afviklingsfond, der kan træde til med midler, hvis en bank må krisehåndteres. Indskydergaranti- og afviklingsfondene er ofte finansieret af finanssektoren selv, men kan også være offentligt finansierede. Som supplement til disse fonde kan der være en offentligt finansieret hjælpefond, som kan tages i brug i nødstilfælde. En sådan fond betegnes sommetider en "bagstopper".

Fordel ved fælles regulering af tværnationale banker

Når lande opretter en bankunion, løftes den finansielle regulering til et overnationalt niveau. Særligt hvis landene er tæt finansielt integrerede, kan der være samfundsøkonomiske fordele forbundet med, at væsentlige tilsyns- og afviklingsbeslutninger træffes i fællesskab. Den tætte integration betyder, at landenes banker typisk vil være tæt forbundet på tværs af landegrænserne og dermed udgøre et finansielt netværk. Der kan derfor være betydelige smittevirkninger på tværs af grænserne i tilfælde af en bankkrise. Ikke mindst for banker, der er etableret i ét land og har betydelige indlåns- og udlånsaktiviteter i andre lande, kan det være relevant at foretage regulering på et overnationalt niveau.

Mere lige konkurrencevilkår

Bankunioner ensretter tilsyns- og afviklingspraksis i deltagerlandene. Det skaber mere lige konkurrencevilkår mellem banker etableret i forskellige lande. Samtidig styrkes den finansielle stabilitet, da bankernes tilskyndelse til at etablere sig i lande, hvor tilsynet er svagt, mindskes.

Mere kompetente myndigheder …

Endvidere er der basis for, at de overnationale myndigheder i bankunionen bliver mere kompetente end de nationale myndigheder. De overnationale myndigheder skal håndtere flere banker og vil derfor have større erfarings- og sammenligningsgrundlag at basere deres beslutninger på.

… men mulige koordinations- og informations-problemer

Til gengæld kan der opstå koordinations- og informationsproblemer. Hvis de nationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder ikke bevares, kan værdifuld information om lokale forhold gå tabt i bankunionen. Hvis omvendt de nationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder bevares, kan der opstå koordinationsproblemer mellem de overnationale myndigheder og de nationale myndigheder. En effektiv håndtering af disse problemer kan være afgørende for, om landene faktisk formår at udnytte de potentielle fordele, som en bankunion kan indebære.

Fordele ved at binde sig til en fælles praksis

I bankunioner vil afgørende beslutninger om tilsyn- og afvikling ofte blive truffet på et overnationalt niveau. En potentiel fordel herved er, at landene ikke egenhændigt vil kunne afvige fra den fælles praksis. Det kan være en fordel, da det ud fra en kortsigtet betragtning kan være fristende for lande at afvige fra *bail-in*-princippet. En afvigelse fra *bail-in* mindsker de umiddelbare skadesvirkninger på økonomien på kort sigt, men skaber et *moral hazard*-problem, der er skadeligt på lidt længere sigt. Ligeledes vil landene ikke på eget initiativ kunne slække på reguleringsstandarden i perioder, hvor bankernes tab er små, og de på overfladen forekommer sunde. Deltagerlandene skærmes dog ikke fra et fald i reguleringsstandarden, hvis denne udspringer fra de overnationale myndigheder.

Fælles finansiering udgør en forsikring

Medlemskab af en bankunion kan indebære et betydeligt forsikringselement for det enkelte deltagerland. Fælles indskydergarantifonde, fælles afviklingsfonde og en fælles bagstopper løfter omkostninger ved håndteringen af kriseramte banker fra et nationalt til et overnationalt niveau. Dermed undgår deltagerlandene selv at skulle afholde alle omkostningerne i tilfælde af en bankkrise i eget land mod at skulle yde et bidrag til at betale omkostningerne ved bankkriser i andre lande. Hvor stor effekten er, afhænger af den konkrete udformning af finansieringsordningerne.

Bankkriser kan være meget omkostningsfulde

En forsikring mod at skulle afholde alle omkostningerne i tilfælde af ba nkkriser kan være meget værdifuld for deltagerlandene, fordi omkostningerne kan blive endog meget store. I tilfælde af en omsiggribende bankkrise kan ekstraordinære offentlige tiltag i form af statsgarantier og offentlige lån til eller kapitalindskud i kriseramte banker være nødvendige. Disse tiltag kan medføre en stor belastning af de offentlige finanser, der i værste fald kan true den offentlige sektors solvens.

Bankkriser kan blive til statsgældskriser

Et konkret eksempel på dette er den europæiske statsgældskrise i 2010-13. Her måtte flere af de kriseplagede lande yde garantier og indskyde offentlig kapital i banksektoren. Det medvirkede til, at Grækenland og Irland måtte have låneprogrammer fra EU og IMF. En bankunion kan reducere negative påvirkninger fra banksektoren på statsfinanserne. For lande, der som eurolandene i forvejen indgår et nært økonomisk samarbejde med en vis grad af implicit fælles hæftelse, kan dette være et ekstra argument for at oprette en bankunion.

Effektivitetsgevinst ved fælles finansieringsordninger

Fælles finansieringsordninger vil typisk være mere effektive end adskilte nationale ordninger. Bankkriser kan sagtens ramme i flere deltagerlande på én gang. Men det vil sjældnere være tilfældet, at alle landene rammes af bankkriser på én gang. Derfor vil de fælles finansieringsordninger i langt de fleste tilfælde være større og mere potente værktøjer til at bekæmpe en bankkrise end mindre, adskilte nationale ordninger. Det kan være en væsentlig fordel, da det i forbindelse med krisehåndteringer er afgørende hurtigt at få stoppet smitteeffekter mellem banker og få genetableret tilliden i den finansielle sektor.

***Moral hazard* kan afhjælpes med fælles tilsyn**

Der er også potentielle ulemper forbundet med bankunioners forsikringselement. Forsikringsordninger har et indbygget *moral hazard*-problem, da det enkelte land grundet forsikringen mister tilskyndelsen til at opretholde et skarpt tilsyn med sine banker. Dette problem kan mindskes eller løses helt ved at oprette et fælles overnationalt finanstilsyn, der opretholder kvaliteten i tilsynet i de enkelte deltagerlande. Det er derfor afgørende for bankunionen, at det overnationale finanstilsyn er effektivt.

***Adverse selection* kan afhjælpes med differentierede bidrag**

Bankunioners forsikringselement har også det indbyggede problem, at lande med mindre robuste banksektorer har større tilskyndelse til at deltage end lande med robuste banksektorer, da de har mere at forsikre sig imod. Problemstillingen forværres af, at dette kan afholde lande med robuste banksektorer fra at søge optagelse i en bankunion. Dette er et eksempel på et såkaldt *adverse selection*-problem. Problemet kan afhjælpes ved at indføre differentierede bidrag til de fælles finansieringsordninger, så lande med mindre robuste banksektorer betaler mere.

III.3 Det fælles regelsæt

Nyt fælles regelsæt i EU

I EU er der de senere år blevet udarbejdet et nyt fælles regelsæt (*Single Rule Book*), der danner den overordnede ramme for reguleringen af de finansielle sektorer i EU-landene. Formålet er at forbedre reguleringen i kølvandet på finanskrisen og indarbejde Basel III-anbefalingerne i EU-lovgivningen. Herudover har reglerne til formål at styrke det indre marked for finansielle tjenester. Det fælles regelsæt danner grundlaget for EU's bankunion og er derfor væsentligt for bankunionens virkemåde. Alle EU-lande er omfattet af det fælles regelsæt, så dette kan ikke vælges til eller fra ved at deltage i bankunionen.

Kapitalkravs- og krisehåndteringsdirektiverne er hovedelementer

Hovedelementerne i det nye fælles regelsæt er kapitalkravsdirektivet (CRD4/CRR)[1] og krisehåndteringsdirektivet (*Bank Recovery and Resolution Directive,* BRRD). Disse direktiver fastsætter regler vedrørende institutternes kapital- og likviditetsforhold og sætter rammerne for tilsynet med og krisehåndtering af institutterne.

Harmonisering af indskydergarantiordninger

Herudover er der vedtaget et direktiv om harmonisering af de nationale indskydergarantiordninger *(Deposit Guarantee Schemes Directive,* DGSD). EU-landene skal i den forbindelse oprette indskydergarantiordninger, som dækker al-

1) "Kapitalkravsdirektivet" benyttes i kapitlet som fællesbetegnelse for kapitalkravsdirektivet (*Capital Requirements Directive 4*, CRD4) og kapitalkravsforordningen (*Capital Requirements Regulation*, CRR).

mindelige bankindskud op til 100.000 euro. Derfor skal der oprettes nationale indskydergarantifonde, som i 2024 skal råde over midler svarende til 0,8 pct. af de garantidækkede indskud. Fondene finansieres af institutterne, og bidragene justeres efter institutternes risikoprofiler.

Bankunion bygger oven på fælles regelsæt

Som overbygning til det fælles regelsæt findes forordningerne om Den Fælles Tilsynsmekanisme *(Single Supervisory Mechanism,* SSM) og Den Fælles Afviklingsmekanisme (*Single Resolution Mechanism*, SRM). Disse udgør lovgrundlaget for EU's bankunion og gælder kun for de EU-lande, som deltager i bankunionen. Eurolandene deltager automatisk i bankunionen. Lande udenfor bankunionen kan vælge at deltage ved at indgå samarbejdsaftaler herom.

Kapitalkravsdirektivet

Kapitalkravsdirektivet sætter rammen for reguleringen af institutterne

Kapitalkravsdirektivet er en central del af den lovgivningsmæssige ramme for reguleringen af de finansielle institutter i EU. Direktivet er omfattende og indeholder blandt andet krav om de tilsynsforanstaltninger, som EU-landene skal foretage, og fastsætter tilsynsmyndighedernes beføjelser og krav til de finansielle institutter. Disse krav spænder fra regler for kapital- og likviditetsforhold til regler om god selskabsledelse og aflønningspolitikker. Arbejdet med at konkretisere og justere lovgivningen samt at sikre en ensartet håndhævelse af lovgivningen i EU foregår primært i regi af Den Europæiske Bankmyndighed (*European Banking Authority,* EBA), hvor tilsynsmyndighederne i EU's medlemslande mødes.

Strammere krav til kapitalens kvalitet

Et væsentligt element i kapitalkravsdirektivet er reglerne for institutternes kapitalforhold. Kravet til institutternes kapitalgrundlag fastholdes i forhold til hidtidig praksis på 8 pct. af de risikovægtede eksponeringer. Dette krav skal institutterne altid overholde for at have licens til at drive virksomhed. Imidlertid hæves kravet til kapitalens tabsabsorberingskvalitet. Således skal institutternes egentlige kernekapital fremover udgøre mindst 4,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer mod tidligere 2 pct. Den egentlige kernekapital er kapital af højeste kvalitet såsom aktiekapital og indeholdt overskud.

Nye krav om kapitalbuffere

Som supplement til det grundlæggende kapitalkrav indføres en række nye kapitalbuffere af egentlig kernekapital. Institutterne skal holde disse buffere for at have lov til blandt andet at udbetale udbytte til ejerne. Kapitalbufferne består af:

- En kapitalbevaringsbuffer
- En kontracyklisk kapitalbuffer
- En systemisk kapitalbuffer
- Institutspecifikke yderligere bufferkrav for systemiske institutter

Kapitalbufferkravene giver institutterne tilskyndelse til at holde kapitaloverdækning i forhold til det basale kapitalgrundlagskrav. De bidrager dermed til at gøre institutterne mere robuste overfor tab.

Bufferne skal udmøntes i national lovgivning

Bufferkravene skal udmøntes i national lovgivning. Det er obligatorisk, at institutterne skal holde en kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer. De øvrige bufferkrav fastsættes af myndighederne. I Danmark er det erhvervs- og vækstministeren, som fastsætter bufferkravene. De nye kapitalkrav er uddybet i boks III.1.

Institutterne skal beregne en gearingsgrad

Endvidere skal institutterne fremover beregne en gearingsgrad (*Leverage Ratio*, LR). Gearingsgraden beregnes som den egentlige kernekapital i forhold til de uvægtede eksponeringer. Gearingsgraden adskiller sig fra kapitalkravene ved ikke at risikovægte eksponeringerne. Der er ikke på nuværende tidspunkt fastsat nogen grænse for den tilladte gearingsgrad. Indførelse af en grænse for gearingsgraden diskuteres i EU.

Nye krav til institutternes likviditet

Institutterne skal fremover også overholde et krav om en såkaldt likviditetsdækningsgrad (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR). Dette krav skal sikre, at institutterne holder en buffer af højlikvide, sikre aktiver, der kan dække likviditetsbehovet i en alvorlig stressperiode på 30 dage. Dertil kommer et krav om, at institutterne skal basere sig på stabile finansieringskil-

der, så eksempelvis midler til langfristede udlån til en vis grad tilvejebringes med stabil, langsigtet finansiering.[2]

Mulighed for at fastsætte strammere nationale krav

Kapitalkravsdirektivet giver mulighed for, at de nationale myndigheder kan fastsætte strammere krav til institutterne end minimumskravene i EU-lovgivningen. Det kan dreje sig om institutspecifikke supplerende kapitalkrav eller specifikke likviditetskrav. Sidstnævnte kan bestå i en begrænsning af uoverensstemmelser mellem løbetiden på aktiverne og passiverne. Myndighederne kan desuden stille krav om anvendelse af bestemte nedskrivningspolitikker, begrænsning af forretningsområder samt stille skærpede krav til afrapportering og brugen af variabel aflønning mv.

2) Kravet om stabil finansiering er for nuværende formuleret i generelle vendinger, men der pågår arbejde i EU med at indføre et konkret krav til institutternes finansieringsstruktur (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR).

Boks III.1 Nye kapitalkrav

EU's kapitalkravsdirektiv (*Capital Requirements Directive 4* / *Capital Requirements Regulation*, CRD4/CRR) trådte i kraft i 2013. Direktivet indeholder de nye fælles EU-regler for reguleringen af kreditinstitutternes kapitalforhold. Nogle af reglerne gælder direkte i EU-landene, mens andre skal implementeres i den nationale lovgivning. Direktivet er en del af det fælles regelsæt og gælder således for alle EU-lande.

Grundlæggende kapitalkrav

Det basale krav til institutternes kapitalgrundlag fastholdes på 8 pct. af de risikovægtede eksponeringer, men kravene til kapitalens tabsabsorberingskvalitet hæves. Der er således sket en stramning af, hvilke kapitalinstrumenter der må medregnes i den hybride kernekapital, der består af kapitallignende gældsinstrumenter. Den hybride kernekapital udgør sammen med den egentlig kernekapital (aktiekapital og lignende) institutternes samlede kernekapital.

Der er også sket en stramning af kravene til mængden af de respektive kapitaltyper. Således skal den egentlige kernekapital fremover udgøre mindst 4,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer mod tidligere 2 pct. Mindstekravet til kernekapitalen, der udover den egentlig kernekapital medtager hybride kernekapitalinstrumenter, hæves fra 4 pct. af de risikovægtede eksponeringer til 6 pct. Den resterende del af kapitalgrundlagskravet kan opfyldes med supplerende kapital, dvs. hybride kernekapitalinstrumenter, som ikke opfylder kriterierne for at kunne medregnes med i kernekapitalen.

Som følge af de nævnte stramninger skal det grundlæggende kapitalkrav på 8 pct. nu opfyldes med mindst 4,5 pct. egentlig kernekapital og mindst 1,5 pct. Kernekapital. De resterende 2 pct. af kravet må opfyldes med supplerende kapital. Før CRD4/CRR skulle det grundlæggende kapitalkrav opfyldes med mindst 2 pct. egentlig kernekapital og mindst 2 pct. kernekapital. De resterende 4 pct. måtte opfyldes med supplerende kapital.

Kapitalbuffere

Kapitalkravsdirektivet indeholder endvidere nye kapitalbufferkrav. De skal alle opfyldes med egentlig kernekapital og brud medfører tilsynsreaktioner, eksempelvis at institutterne ikke må udbetale udbytte til ejerne.

Boks III.1 Nye kapitalkrav, fortsat

Kapitalbufferne består af:

- En kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer
- En institutspecifik kontracyklisk kapitalbevaringsbuffer på mellem 0 og 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer. Bufferen kan aktiveres af myndigheder eksempelvis i forbindelse med høj udlånsvækst i institutterne. Den kan eventuelt sættes højere end 2,5 pct.
- Institutspecifikke bufferkrav for institutter, der er udpeget som systemiske vigtige eller globalt systemisk vigtige. Disse buffere kan som udgangspunkt udgøre op til 2 pct. af de risikovægtede eksponeringer
- En systemisk buffer for hele eller dele af den finansielle sektor med henblik på at forebygge og begrænse ikke-cykliske systemiske risici. Bufferen kan som udgangspunkt udgøre mellem 1 og 3 pct. af de risikovægtede eksponeringer. Den kan eventuelt sættes højere end 3 pct.

Det er obligatorisk, at institutterne skal overholde kravet til den kontracykliske kapitalbevaringsbuffer. Størrelsen af de øvrige buffere fastsættes af myndighederne. I Danmark har Det Systemiske Risikoråd en rådgivende funktion i forhold til fastsættelsen af bufferkravene, mens den endelige beslutningskompetence ligger hos erhvervs- og vækstministeren.

Krisehåndteringsdirektivet

Hovedformål er at indføre et "*bail-in*-regime"

De nye fælles regler for genopretning og afvikling af institutter, der er kommet i problemer, er fastsat i krisehåndteringsdirektivet. Et centralt formål med direktivet er at indføre et såkaldt "*bail-in*-regime", hvor omkostningerne i forbindelse med krisehåndteringen af institutterne først og fremmest bæres af ejerne og kreditorerne og dernæst af den øvrige finanssektor. Dette står i kontrast til det hidtil fremherskende "*bail-out*-regime", hvor ejere og kreditorer mere eller mindre har kunnet regne med, at staten ville komme dem til undsætning med offentlig støtte i nødstilfælde. De overordnede principper i krisehåndteringsdirektivet er beskrevet nærmere i boks III.2.

Boks III.2 Krisehåndteringsdirektivet

EU's direktiv for afvikling og genopretning af kriseramte finansielle institutter (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) blev vedtaget i foråret 2014 og trådte i kraft i begyndelsen af 2015. Bestemmelserne om *bail-in* gælder dog først fra 1. januar 2016. Det er muligt for medlemslandene at stille skrappere nationale krav end angivet i direktivet. Direktivet er en del af den fælles EU-lovgivning og skal implementeres i alle EU-lande.

Ifølge krisehåndteringsdirektivet skal hvert medlemsland udpege en afviklingsmyndighed. Afviklingsmyndigheden skal udarbejde en afviklingsplan for hvert institut, og hvert institut skal udarbejde en genopretningsplan. Disse planer skal ligge til grund for en krisehåndtering. I Danmark varetages disse opgaver af Finanstilsynet og Finansiel Stabilitet.

Afviklingsmyndigheden afgør, om en afvikling skal iværksættes. En afvikling er et alternativ til almindelig konkursbehandling, der kan være en langstrakt og usmidig proces. Betingelserne for afvikling er, at et institut er nødlidende eller forventes at blive det. Instituttet betragtes som nødlidende, hvis det ikke længere overholder reglerne for at drive kreditinstitutvirksomhed, herunder hvis instituttet er i solvens- eller likviditetsproblemer. Endvidere kræves for en afvikling, at hverken tilsynsmæssige eller private initiativer kan løse problemet, og at afviklingen er nødvendig ud fra almene hensyn. Det vil sige, at en afvikling skal stå i rimeligt forhold til afviklingsmålene og vurderes at opfylde disse bedre end en almindelig konkursbehandling. Afviklingsmålene er:

- At videreføre kritiske funktioner
- At undgå betydelige negative virkninger for den finansielle stabilitet
- At beskytte offentlige midler, dvs. minimere anvendelsen af offentlig støtte
- At beskytte indskydere og visse kreditorer samt kunders midler og aktiver

Afviklingsmålene er angivet som "lige vigtige", og det er op til afviklingsmyndigheden at afveje dem efter omstændighederne. Afviklingsmyndighederne har følgende afviklingsværktøjer til rådighed:

Boks III.2 Krisehåndteringsdirektivet, fortsat

- Frasalg af dele af det nødlidende institut, så vidt som muligt på markedsvilkår
- Oprettelse af et overgangsinstitut, der overtager levedygtige aktiver og passiver med henblik på fremtidigt videresalg
- Oprettelse af et afviklingsinstitut, der overtager usunde aktiver og afvikler disse under ordnede forhold
- Nedskrivning af instituttets passiver eller konvertering af passiver til egenkapital (*bail-in*)

Der er desuden mulighed for, at medlemslandene giver afviklingsmyndighederne supplerende afviklingsbeføjelser og -værktøjer, blot disse er i overensstemmelse med afviklingsmålene og ikke hindrer en effektiv afvikling af grænseoverskridende koncerner. Afviklingsmyndigheden skal anvende afviklingsværktøjerne i overensstemmelse med følgende principper:

- Aktionærerne er de første til at bære tab
- Dernæst bærer kreditorer tab efter samme rækkefølge som ved almindelig konkursbehandling
- Indskud dækket af indskydergarantiordninger er beskyttet fuldt ud
- Ingen kreditorer påføres større tab end tilfældet ville være under almindelig konkursbehandling
- Ledelsen skal som hovedregel udskiftes

I tilfælde af en systemisk krise kan afviklingsmyndigheden desuden forsøge at tilvejebringe finansiering ved anvendelse af såkaldt offentlige stabiliseringsværktøjer. Disse består af offentligt indskud af egenkapital og midlertidigt offentligt ejerskab. Anvendelse af offentlige stabiliseringsværktøjer forudsætter dog, at mindst 8 pct. af passiverne forudgående har været udsat for *bail-in*. Det vil sige, at passiverne har ydet bidrag til tabsabsorbering i det nødlidende institut. Anvendelsen af offentlige stabiliseringsværktøjer kræver desuden godkendelse fra Kommissionen i henhold til EU's statsstøtteregler. En sådan godkendelse kan gives med henvisning til, at tiltaget afhjælper en alvorlig økonomisk forstyrrelse i det pågældende land.

Genopretning er tidlig indgriben

Krisehåndteringsdirektivet pålægger medlemslandene at oprette nationale afviklingsmyndigheder, der håndterer kriseramte institutter. Krisehåndteringen kan ske i form af genopretning. En genopretning er en tidlig indgriben og vil typisk bestå i udskiftning af ledelsen, ændringer af forretningsplanen, genforhandling af vilkår med kreditorer og lignende med henblik på at drive instituttet videre i sin eksisterende form.

Afvikling er alternativ til konkurs

I mere alvorlig situationer, hvor en genopretning ikke er tilstrækkelig, må det kriseramte institut erklæres nødlidende og tages under afvikling. Afvikling er et smidigt alternativ til en almindelig konkursbehandling, der kan være en langstrakt proces. En afvikling kan bestå i, at det nødlidende institut nedlukkes og sunde dele af instituttet overføres til et offentligt overgangsinstitut og usunde til et offentligt afviklingsinstitut. Det er dog også muligt, at afviklingsmyndigheden foretager omstruktureringer af det oprindelige, nødlidende institut og herefter lader dette fortsætte. En afvikling kan dermed godt indebære, at hovedparten af instituttets aktiviteter videreføres – det er netop motivet for at foretage en afvikling fremfor almindelig konkursbehandling. Det udelukker ikke, at aktionærer og investorer kan lide store tab i forbindelse med afviklingen.

Nationale afviklingsfonde …

Endvidere skal EU-landene oprette nationale afviklingsfonde, således at landene både har en afviklingsfond og en indskydergarantifond. Når afviklingsfondene er fuldt udbyggede, råder de over midler svarende til 1 pct. af de indskydergarantidækkede indskud i de enkelte lande.

… kan anvendes til garantier og kapitalindskud

Afviklingsmyndigheden kan disponere over midlerne i forbindelse med en krisehåndtering. Fonden kan:

- Stille garantier for og yde lån til et institut under afvikling og til offentlige overgangs- og afviklingsinstitutter
- Indskyde kapital i overgangs- og afviklingsinstitutter

Betinget af forudgående *bail-in* på mindst 8 pct. af instituttets passiver kan afviklingsfonden desuden yde bidrag til tabsabsorbering i instituttet under afvikling. Dermed kan

kreditorer i det oprindelige institut friholdes fra at blive udsat for *bail-in*, jf. nedenfor.

Afviklingsfonde finansieres af bidrag som risikojusteres

Afviklingsfondene finansieres ved opkrævning af bidrag fra institutterne. Fondenes kapacitet kan om nødvendigt udvides ved at opkræve ekstraordinære bidrag og optage lån på markedet eller fra offentlige kilder. Institutternes bidrag til afviklingsfonden beregnes af afviklingsmyndigheden med en metode fastsat af Kommissionen. For små institutter betales et fast bidrag gradueret efter instituttets størrelse, mens der for de store institutter anvendes en mere avanceret metode, som inddrager instituttets risikoprofil.

***Bail-in*-værktøjet påfører kreditorer tab**

Ifølge Krisehåndteringsdirektivet skal afviklingsmyndighederne udstyres med et "*bail-in*-værktøj". Dette værktøj giver afviklingsmyndigheden mulighed for at konvertere kreditorers tilgodehavender til kapital eller nedskrive dem i forbindelse med en afvikling. *Bail-in*-værktøjet påfører kreditorerne tab. *Bail-in*-værktøjet kan anvendes med det formål:

- At nedskrive passiver i et institut under afvikling eller konvertere dem til kapital med henblik på at gøre det levedygtigt på længere sigt
- At nedskrive passiver som overføres til et overgangs- eller afviklingsinstitut eller konvertere dem til kapital i disse institutter

Visse kreditorer er undtaget fra *bail-in*

En række passiver er på forhånd undtaget fra at kunne blive udsat for *bail-in*. Det drejer sig blandt andet om såkaldt dækkede obligationer såsom danske realkreditobligationer. Undtagelsen er begrundet i, at obligationsejerne har sikkerhed i instituttets modsvarende udlån. Indskydergarantidækkede bankindskud er også på forhånd undtaget fra *bail-in*. I tilfælde af en krisehåndtering skal indskydergarantifonden imidlertid bidrage med det beløb, som de dækkede indskud ville være blevet nedskrevet med som følge af *bail-in*, hvis de ikke havde været undtaget.

Krav om nedskrivnings-relevante passiver

For at sikre at afviklingsmyndighederne kan anvende *bail-in*, skal institutterne fremadrettet overholde et såkaldt MREL-krav (*Minimum Required Eligible Liabilities*). MREL-kravet er institutspecifikt og går ud på, at institutter-

ne skal have en passivsammensætning, som muliggør, at *bail-in* i praksis kan anvendes i en afviklingssituation. Det vil sige, at institutterne i tilstrækkeligt omfang skal basere deres finansiering på passiver, der ikke er undtaget fra at blive udsat for *bail-in*. MREL-kravet bliver fastsat i forbindelse med udarbejdelsen af institutternes afviklingsplaner.

Kreditorer kan friholdes fra tab efter 8 pct. *bail-in*

Krisehåndteringsdirektivet giver mulighed for, at afviklingsmyndigheden kan vælge at fritage passiver fra at blive nedskrevet af hensyn til den finansielle stabilitet. I så fald kan afviklingsfonden benyttes til at indskyde kapital i det nødlidende institut. Dette forudsætter dog forudgående *bail-in* på mindst 8 pct. af instituttets passiver, og bidraget kan som udgangspunkt højest udgøre 5 pct. af instituttets passiver. Når dette krav er opfyldt, er det altså muligt at friholde kreditorer fra yderligere tab ved at anvende afviklingsfondens midler. Det skal bemærkes, at 8 pct. af passiverne i et nødlidende institut, hvor en stor del af egenkapitalen i forvejen typisk er gået tabt, kan være et betragteligt beløb. Det vil forventeligt kunne dække tabene i det nødlidende institut i mange tilfælde.

Kapitalindskud i overgangs- og afviklings-institutter kræver ikke *bail-in*

Afviklingsfonden kan som nævnt benyttes til at indskyde kapital i offentlige overgangs- og afviklingsinstitutter. Her er ikke noget krav om forudgående *bail-in* af nogen passiver. Men der må ikke overføres flere passiver end aktiver fra det nødlidende institut til overgangs- og afviklingsinstitutter. Dermed indebærer kapitalindskuddene i disse institutter ikke, at der absorberes tab på vegne af de kreditorer, hvis passiver overføres til de nye institutter.

Offentlige stabiliserings-værktøjer

I tilfælde af en systemisk krise kan afviklingsmyndigheden søge at skaffe alternativ finansiering ved hjælp af de såkaldte offentlige stabiliseringsværktøjer, hvis midlerne i afviklingsfonden ikke er tilstrækkelige. De offentlige stabiliseringsværktøjer består i en mulighed for indskud af offentlig kapital i et institut og i midlertidigt offentlig ejerskab. Anvendelse af offentlige stabiliseringsværktøjer forudsætter forudgående *bail-in* på mindst 8 pct. af instituttets passiver. De offentlige stabiliseringsværktøjer skal afvikles, så snart forretningsmæssige og finansielle forhold tillader det.

Mulighed for forebyggende statsgarantier og kapitalindskud i ekstraordinære tilfælde

Krisehåndteringsdirektivet indeholder også en mulighed for, at stater i ekstraordinære situationer kan gribe ind og hjælpe trængte institutter med henblik på at genoprette deres kapital- og likviditetssituation. Dette er i modsætning til de offentlige stabiliseringsværktøjer, der kan bruges i selve afviklingshandlingen. Konkret kan staterne stille garantier eller indskyde kapital i trængte institutter, der er solvente, og ikke er erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende. Statsgarantien kan vedrøre nyligt udstedte passiver eller stilles som dækning for lån i centralbanker. Der er en række strenge betingelser, som skal være opfyldt herfor:

- Tiltaget må ikke dække tab, som har fundet sted, eller ventes at finde sted
- Kapitaltilførsel kan kun ske, hvis der forudgående er konstateret kapitalmangel i en stresstest
- Støtten skal være af forebyggende og midlertidig karakter og stå i rimeligt forhold til behovet
- Kommissionen skal godkende, at tiltaget er foreneligt med EU's regler om statsstøtte. Det kan forudsætte nedskrivning af kapitalen mv.

Godkendelsen fra Kommissionen kan gives, hvis tiltaget vurderes at afhjælpe en alvorlig økonomisk forstyrrelse i landets økonomi og bidrager til at opretholde den finansielle stabilitet. Kommissionen skal i de konkrete sager afveje hensynet mellem den frie konkurrence og hensynet til at opretholde den finansielle stabilitet.

III.4 Danmarks finansielle integration

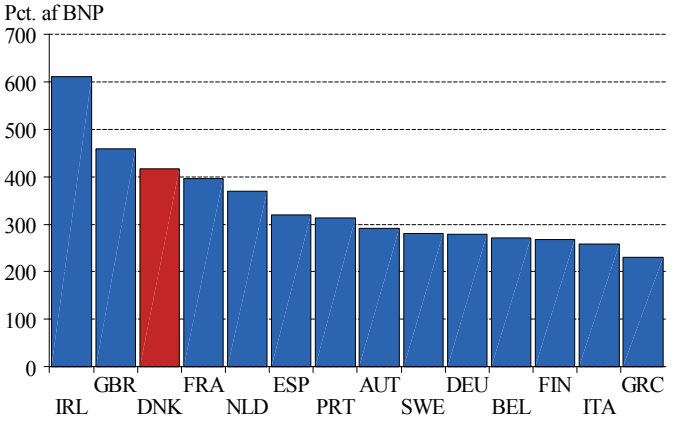
Stor finanssektor og tæt integration taler for at deltage i bankunioner

Hvor relevant, det er for et land at indgå i en bankunion, afhænger af, hvor stor en finansiel sektor landet har, da dette har betydning for, hvor værdifuld de fælles forsikringsordninger er. Endvidere er det væsentligt, hvor tæt forbundet den finansielle sektor er med de finansielle sektorer i de andre deltagerlande. Dette har nemlig betydning for, hvor store gensidige påvirkninger der må forventes mellem landene i tilfælde af bankkriser.

Relativ stor dansk finansiel sektor

Set i forhold til sammenlignelige europæiske lande har Danmark en stor finansiel sektor målt i forhold til økonomiens størrelse. De samlede aktiver i de finansielle institutter udgør godt 400 pct. af Danmarks BNP. Det er mærkbart højere end i eksempelvis Tyskland og Sverige og på niveau med Storbritannien og Frankrig, jf. figur III.1.

Figur III.1 Finansielle institutternes balance i forhold til BNP

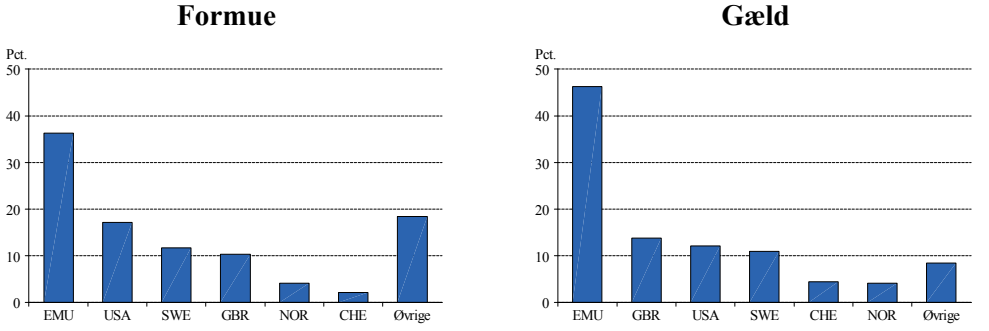


Anm.: Figuren viser de monetære og finansielle institutters balance i pct. af BNP for 2013.
Kilde: ECB.

Danmarks formue- og gæld koncentreret i Europa og USA

Fordelingen af Danmarks udlandsformue og -gæld giver et overordnet indtryk af Danmarks finansielle integration med omverdenen. Den danske udlandsformue er i høj grad koncentreret i andre europæiske lande og i USA. Omtrent en tredjedel af formuen er placeret i eurolandene, og yderligere ca. en tredjedel er placeret i Storbritannien, USA og Sverige. Landefordelingen af Danmarks udlandsgæld følger i store træk landefordelingen af formuen, jf. figur III.2.

Figur III.2 Damarks udlandsformue- og gæld fordelt på lande



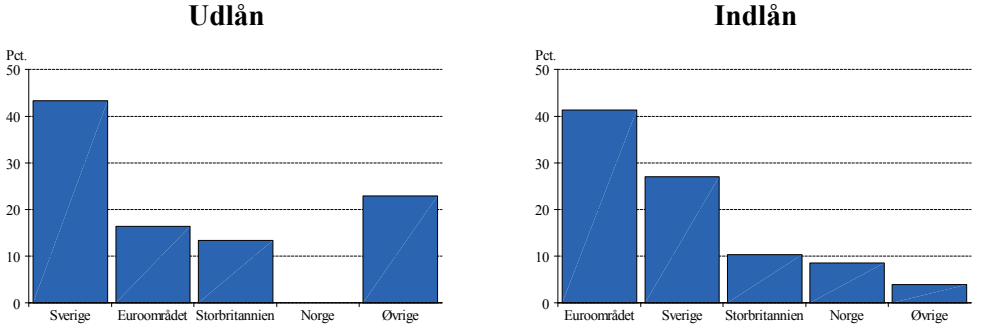
Anm.: Figuren viser landefordelingen af henholdsvis formuen og gælden i pct. af den samlede formue og den samlede gæld. Formuen er Danmarks samlede udenlandske aktiver, og gælden er Danmarks samlede passiver overfor udlandet. Tallene er fra 4. kvartal 2014.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Danske institutter integreret med institutter i særligt Sverige og euroområdet

En del af den finansielle integration mellem Danmark og omverden skyldes ind- og udlån fra danske pengeinstitutter. En stor del af danske institutters udlån er til svenske institutter, mens en stor del af indlån kommer fra institutter i euroområdet. Det indikerer, at danske institutter er finansielt integreret med institutter i særligt Sverige og euroområdet, jf. figur III.3.

Figur III.3 Danske pengeinstitutters ind- og udlån fordelt på lande



Anm.: Figuren viser landefordelingen af danske pengeinstitutters ind- og udlån i pct. af samlede ind- og udlån til udlandet. Tallene er fra 1. kvartal 2015.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Grundlag for dansk deltagelse i bankunionen

Overordnet set taler størrelsen af den danske finanssektor og Danmarks finansielle integration med eurolandene for, at der er potentielle fordele for Danmark ved at deltage i EU's bankunion. Danmark er dog også tæt integreret med blandt andre Sverige, og svensk deltagelse i bankunionen ville øge de potentielle fordele ved dansk deltagelse betragteligt.

III.5 Bankunionen

Bankunionen indebærer fælles myndigheder

Bankunionen er en overbygning på det fælles regelsæt, der gælder i hele EU, jf. afsnit III.3. Bankunionen består af Den Fælles Tilsynsmekanisme (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), Den Fælles Afviklingsmekanisme (*Single Resolution Mechanism, SRM*) og tilhørende finansieringsordninger. Disse mekanismer indebærer, at bankunionslandene foretager tilsynet med og håndteringen af kriseramt finansielle institutter via fælles overnationale myndigheder, som besidder afgørende beslutningskompetencer.

Bankunionen blev påbegyndt under statsgældskrisen

Bankunionen blev påbegyndt under den europæiske statsgældskrise i 2010-13, hvor usunde banker belastede de offentlige finanser i flere eurolande. I sommeren 2012 anmodede den spanske stat om hjælp fra eurolandenes hjælpefond ESM (*European Stability Mechanism*) til at indskyde kapital i kriseramte banker. Anmodningen blev imødekommet med et lån til den spanske stat, der dermed hæftede for de midler, der blev anvendt til at indskyde kapital i bankerne. Den statslige hæftelse belastede de i forvejen trængte offentlige finanser i Spanien.

Fælles finanstilsyn skulle muliggøre direkte kapitalindskud fra ESM

For at dæmme op for fremtidige usunde samspil mellem banker og offentlige finanser aftalte eurolandene, at ESM fremover – i modsætning til det spanske tilfælde – skulle kunne bruges til at foretage kapitalindskud *direkte* i kriseramte banker. Forudsætningen herfor var, at der blev oprettet et fælles finanstilsyn, der kunne føre tilsyn med institutterne og de ydede midler.

Bankunionen blev til under krisen

I foråret 2013 blev der opnået enighed om at oprette Den Fælles Tilsynsmekanisme med ECB som fælles tilsynsmyndighed. Det fælles tilsyn medførte en asymmetri mel-

lem en overnational kompetence til at fratage et institut licens til at drive virksomhed og en national opgave med at foretage krisehåndteringen af instituttet. Det bidrog til at skabe et politisk pres for at udvide bankunionen med en fælles krisehåndteringsmekanisme. Det var baggrunden for, at landene i foråret 2014 nåede til enighed om at oprette Den Fælles Afviklingsmekanisme med en tilhørende fælles afviklingsfond.

Mulighed for direkte kapitalindskud, men kun efter *bail-in*

I december 2014 vedtog ESM's bestyrelse, at ESM som aftalt fremover kan yde direkte kapitalindskud i kriseramte banker i euroområdet. Direkte kapitalindskud er imidlertid blevet gjort betinget af tab til ejere og kreditorer efter principperne i krisehåndteringsdirektivet. Dermed forudsættes *bail-in* på 8 pct. af passiverne, før ESM kan foretage kapitalindskud. Det betyder, at ejere og kreditorer i nødlidende banker i høj grad skal bære tab, før kapitalindskud fra ESM kan komme på tale.

Den Fælles Tilsynsmekanisme

Fælles tilsyn oprettes i regi af ECB

Som en del af EU's bankunion oprettes et fælles finanstilsyn i form af Den Fælles Tilsynsmekanisme. Tilsynsmekanismen består af ECB og de enkelte deltagerlandes nationale finanstilsyn. ECB har ansvaret for tilsynsmekanismens virke. Til at forestå tilsynsopgaverne oprettes Tilsynsrådet, der er hjemmehørende i ECB. ECB er således den fælles tilsynsmyndighed.

ECB har kun direkte tilsyn med betydningsfulde institutter

I tilsynsmekanismen vil kun de mest betydningsfulde institutter være underlagt ECB's direkte tilsyn. Det direkte tilsyn indebærer, at ECB varetager tilsynsopgaverne med institutterne i tæt samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder. For de mindre betydningsfulde institutter vil de nationale myndigheder varetage tilsynsopgaverne selv og vil som regel blot orientere ECB.

Betydningsfulde institutter er typisk store og grænseoverskridende

Det er ECB, som beslutter, om et institut er betydningsfuldt og dermed skal underlægges det direkte tilsyn. Beslutningen skal baseres på instituttets størrelse, dets økonomiske betydning og graden af grænseoverskridende aktivitet. Der er dog et krav om, at de tre største institutter i hvert deltager-

land uanset størrelse vil blive omfattet af ECB's direkte tilsyn. Desuden vil ECB til enhver tid kunne overtage tilsynet med et hvilket som helst institut. I tilfælde af at et institut modtager støtte fra ESM, vil ECB overtage tilsynet.

ECB skal føre tilsyn med, at EU-lovgivningen overholdes

ECB får ansvaret for tilsynet med, at institutterne i bankunionslandene overholder de regler, som følger af EU-lovgivningen. Tilsvarende overtager ECB de tilsynsbeføjelser, som følger af EU-lovgivningen. Disse tilsynsbeføjelser giver blandt andet ECB ret til at:

- Udstede og inddrive licenser til at drive kreditinstitutvirksomhed
- Stille skrappere krav til et instituts kapitalgrundlag end minimumskravet i lovgivningen
- Stille krav om anvendelsen af en specifik nedskrivningspolitik
- Begrænse et instituts forretningsområde
- Indføre særlige likviditetskrav

ECB skal udøve sin tilsynsvirksomhed på baggrund af den nationale implementering af EU-lovgivningen. Hvis EU-lovgivningen eksempelvis giver mulighed for, at landene kan fastsatte et strammere nationalt krav end minimumskravet, skal ECB håndhæve dette strammere krav.

ECB kan skærpe de makroprudentielle krav

Udover tilsynsbeføjelserne får ECB mulighed for at fastsætte strammere krav vedrørende de såkaldte makroprudentielle værktøjer end fastsat af nationale myndigheder. De makroprudentielle værktøjer omfatter blandt andet den kontracykliske kapitalbuffer og de særlige bufferkrav til systemiske institutter, jf. boks III.1. ECB vil ikke kunne kræve lavere makroprudentielle krav end dem fastsat af nationale myndigheder.

Mulighed for deltagelse for ikke-eurolande

Tilsynsmekanismen omfatter automatisk alle eurolandene, mens de øvrige EU-lande kan deltage ved at indgå en samarbejdsaftale med ECB. En sådan aftale indebærer, at det pågældende land indskriver i sin nationale lovgivning, at de relevante nationale myndigheder skal rette sig efter instrukser fra ECB. ECB vil således udøve sit direkte tilsyn via instruks til de nationale myndigheder.

Repræsentation i Tilsynsrådet, men ikke i Styrelsesrådet

Ikke-eurolande vil opnå repræsentation i Den Fælles Tilsynsmekanismes øverste myndighed, Tilsynsrådet, men ikke i ECB's øverste myndighed, Styrelsesrådet. Sidstnævnte kræver euromedlemskab. Der er derfor lavet en særlig ordning, der giver deltagende ikke-eurolande mulighed for at tilsidesætte beslutninger fra Styrelsesrådet. Udnyttes denne mulighed vil ECB dog efterfølgende kunne afbryde samarbejdet.

Den Fælles Afviklingsmekanisme

Den Fælles Afviklings-mekanisme

Landene, som deltager i Den Fælles Tilsynsmekanisme, deltager obligatorisk i Den Fælles Afviklingsmekanisme. Den Fælles Afviklingsmekanisme består af:

- Den Fælles Afviklingsinstans
- De nationale afviklingsmyndigheder
- En fælles afviklingsfond
- Kommissionen
- Rådet

Den Fælles Afviklingsmekanisme begynder sit indledende arbejde i år og skal overtage håndteringen af kriseramte banker fra begyndelsen af 2016.

.

Den Fælles Afviklingsinstans er overordnet myndighed

Den Fælles Afviklingsinstans er bankunionslandenes fælles afviklingsmyndighed, der består af fem faste medlemmer, herunder en formand, og repræsentanter fra deltagerlandenes nationale afviklingsmyndigheder. Afviklingsinstansen skal forestå afviklingen af de institutter, som er underlagt ECB's direkte tilsyn, eller er grænseoverskridende koncerner. De øvrige institutter skal i udgangspunktet håndteres af de nationale myndigheder. Afviklingsinstansen kan dog til enhver tid vælge at overtage afviklingen af et institut fra de nationale myndigheder. Afviklingsinstansen skal endvidere overtage afviklingen fra de nationale myndigheder, hvis de ønsker at anvende midler fra Den Fælles Afviklingsfond i forbindelse med en afvikling.

Ikke-eurolande på lige fod med eurolande

Ikke-eurolande, som deltager i Den Fælles Afviklingsmekanisme, opnår repræsentation med stemmeret i Den Fælles Afviklingsinstans på lige fod med eurolandene. Deres nationale afviklingsfonde bliver desuden en del af Den Fælles Afviklingsfond, jf. nedenfor

Særlig afviklings-procedure

Afviklingsinstansen får til opgave at udarbejde afviklingsplaner for de enkelte institutter jf. bestemmelserne i krisehåndteringsdirektivet. I tilfælde af, at et institut bliver nødlidende og kommer under afvikling, skal Afviklingsinstansen varetage afviklingsopgaven efter en særlig afviklingsprocedure. Afviklingsproceduren består overordnet i, at Afviklingsinstansen anbefaler en konkret afviklingsplan med udgangspunkt i den på forhånd udarbejdede plan. Hvis Kommissionen, og i nogle tilfælde Rådet, accepterer planen, vil Afviklingsinstansen instruere de nationale afviklingsmyndigheder i at udføre planen. Afviklingsproceduren er nærmere beskrevet i boks III.3.

Boks III.3 Afviklingsproceduren

Den Fælles Afviklingsmekanisme vedtager en afviklingsplan på opfordring fra ECB eller eventuelt på eget initiativ. Betingelserne er de samme som i krisehåndteringsdirektivet, nemlig at instituttet er nødlidende eller forventes at blive det, uden hverken tilsynsmæssige eller private initiativer kan forhindre dette, samt at afviklingen er nødvendig af almene hensyn. Vurderingen vil blive foretaget i samarbejde med ECB.

Når Afviklingsinstansen har vedtaget en afviklingsplan, sendes den til Kommissionen, der har 24 timer til enten at godkende eller gøre indsigelse mod afviklingsplanens skønsmæssige aspekter. Hvis Kommissionen ikke gør indsigelse, træder Afviklingsinstansens afviklingsplan i kraft. De nationale afviklingsmyndigheder udfører herefter afviklingsplanen.

Hvis Kommissionen indenfor de første 24 timer gør indsigelse mod afviklingsplanens skønsmæssige aspekter, træder Kommissionens ændrede plan i kraft. Den skal herefter udføres af de nationale afviklingsmyndigheder.

Ovenstående gælder dog ikke, hvis Kommissionens ændringer af afviklingsplanen vedrører, om afviklingen er begrundet med almene hensyn, eller indeholder en ændring af brugen af midler fra Den Fælles Afviklingsfond på mere end 5 pct. i forhold til Afviklingsinstansens afviklingsplan. I dette tilfælde skal Kommissionen fremsætte sin ændrede afviklingsplan som et forslag til Rådet, der skal tage stilling til den indenfor 12 timer. Hvis Rådet accepterer Kommissionens ændrede afviklingsplan træder denne i kraft. Hvis ikke Rådet accepterer afviklingsplanen, går processen tilbage til Kommissionen, som skal stille et nyt forslag. Hvis Kommissionen og Rådet ikke kan blive enige om en ændret afviklingsplan indenfor 24 timer, træder Afviklingsinstansens oprindelige afviklingsplan i kraft.

Hvis Kommissionen ikke finder, at afviklingen er begrundet med almene hensyn, og Rådet accepterer dette, overgår håndteringen af det pågældende institut til medlemslandet. Instituttet vil dermed skulle nedlukkes efter de nationale regler for insolvensbehandling.

Finansieringsordninger

Fælles afviklingsfond erstatter nationale fonde

For de lande, som deltager i Den Fælles Afviklingsmekanisme, erstatter Den Fælles Afviklingsfond de nationale afviklingsfonde i 2016. Afviklingsfonden finansieres ligesom de nationale afviklingsfonde af bidrag fra institutterne. Indledningsvist vil bidragene til Afviklingsfonden være opdelt i nationale afdelinger, men disse fusioneres gradvist til en fælles pulje i 2024. Den Fælles Afviklingsinstans kan anvende midlerne i Afviklingsfonden i forbindelse med afviklinger. Anvendelse af midler fra fonden kræver dog, at hverken Kommissionen eller Rådet gør indsigelse mod anvendelsen af midler fra fonden i afviklingsplanen, jf. boks III.3.

Bidrag fastsættes af Afviklingsinstansen efter EU-metode

Den Fælles Afviklingsfond finansieres som nævnt af bidrag fra institutterne. Bidragene fastsættes af Den Fælles Afviklingsinstans på baggrund Kommissionens metode. De steder, hvor Kommissionens metode giver mulighed for skøn, foretages disse af Afviklingsinstansen og ikke af den nationale afviklingsmyndighed.

Sikre institutter skærmes mod at nettobidrage til risikable institutter

I fastsættelsen af bidragene betragter Afviklingsinstansen institutterne i deltagerlandene som en samlet pulje og sikrer, at bidragene samlet når målniveauet, der ved fuld indfasning er 1 pct. af de indskyderdækkede indskud i deltagerlandene under ét. Bidragene fra de enkelte deltagerlandes institutter vil derfor ikke nødvendigvis svare til 1 pct. af de indskyderdækkede indskud i landet selv. Bidraget vil være større end 1 pct. af hjemlige indskydergarantidækkede indskud for lande, der har en finanssektor med en relativ høj risikoprofil. Det afspejler, at institutter med en høj risikoprofil forventeligt vil trække mere på midlerne i den fælles fond. Den valgte beregningsmåde skærmer institutter med en lav risikoprofil fra systematisk at blive nettobidragsydere til institutter med en høj risikoprofil gennem Den Fælles Afviklingsfond.

Fonden vil råde over ca. 55 mia. euro

Den Fælles Afviklingsfond indfases gradvist og når sin fulde kapacitet på 1 pct. af de indskydergarantidækkede indskud i 2024. For eurolandene svarer dette beløb i dag til omkring. 55 mia. euro. Det er et beskedent beløb set i for-

hold til bankernes samlede størrelse. Afviklingsfonden har imidlertid mulighed for at opkræve ekstraordinære bidrag og at optage lån på finansmarkederne eller fra offentlige kilder. Såfremt lån kan tilvejebringes, kan afviklingsfondens kapacitet mangedobles.

Aftale om "fælles bagstopper"

Der er i EU indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en "fælles bagstopper" for både eurolande og ikke-eurolande i bankunionen. Ifølge en udtalelse fra Rådet er hensigten, at den fælles bagstopper skal kunne yde lån til Den Fælles Afviklingsfond, hvis dette skulle blive nødvendigt. Den fælles bagstopper skal i sidste ende finansieres af finanssektoren, således at landenes offentlige finanser ikke belastes på mellemlang sigt. På nuværende tidspunkt vides ikke, hvad den kommende fælles bagstopper nærmere kommer til at bestå i, og hvilke regler der præcist bliver for dens anvendelsesmuligheder.

ESM er midlertidig bagstopper for eurolandene

I overgangsperioden indtil den fælles bagstopper er etableret, fungerer ESM som bagstopper for eurolandene. Eurolandenes stater vil eksempelvis kunne låne midler fra ESM til at genopfylde deres nationale afdeling af Den Fælles Afviklingsfond. ESM har desuden mulighed for at indskyde kapital direkte i et nødlidende institut, uden at det pågældende euroland hæfter for midlerne. Dette forudsætter dog, at en række skrappe betingelser er opfyldt, herunder at der er foretaget forudgående *bail-in* på 8 pct. af passiverne i instituttet. Det kan være et meget stort tal i et nødlidende institut, der typisk allerede vil have tabt store dele af egenkapitalen.

BoPF er midlertidig bagstopper for ikke-eurolande

EU-lande udenfor euroområdet deltager ikke i ESM, selvom de vælger at deltage i bankunionen. Der er indgået en aftale i EU om, at EU's betalingsbalancefond (*Balance of Payment Facility,* BoPF) som en overgangsordning vil agere bagstopper for ikke-eurolande, der deltager i bankunionen. BoPF administreres af Kommissionen og kan yde lån til EU-lande ved at optage lån på de finansielle markeder med sikkerhed i EU-budgettet. Denne midlertidige ordning er oprettet for at sikre lige behandling af eurolande og ikke-eurolande indenfor bankunionen også i overgangsperioden, indtil den fælles bagstopper er etableret. Kommissionen vil

desuden sikre, at kun de øvrige bankunionslande kommer til at hæfte for eventuelle omkostninger i tilfælde af, at BoPF anvendes til at hjælpe et ikke-euroland, som deltager i bankunionen.

Ingen fælles indskydergarantiordning for bankunionen

Bankunionen indeholder ikke nogen fælles indskydergarantiordning og dermed ingen fælles indskydergarantifond. En fælles indskydergarantiordning for bankunionslandene har været på tale, men der kunne ikke opnås enighed herom i EU. Der er heller ikke umiddelbart udsigt til, at dette snarligt vil ændre sig. Der er dog sket en harmonisering af de nationalt adskilte indskydergarantiordninger i forbindelse med direktivet om indskydergarantiordninger (*Deposit Guarantee Schemes Directive,* DGSD). Dette er en del af det fælles regelsæt, som gælder i hele EU.

III.6 Danmark og bankunionen

Centrale forskelle mellem at deltage i bankunionen og at stå udenfor

Det valg, som Danmark skal træffe vedrørende deltagelse i bankunionen, består i, om Danmark ønsker at deltage i de fælles overnationale myndigheder og de fælles finansieringsordninger. Konkret er de centrale forskelle mellem at deltage i bankunionen og at stå udenfor at:

- Finanstilsynet bliver en del af Den Fælles Tilsynsmekanisme (*Single Supervisory Mechanism*, SSM)
- Finansiel Stabilitet bliver en del af Den Fælles Afviklingsmekanisme (*Single Resolution Mechanism*, SRM)
- Den danske afviklingsfond, Afviklingsformuen, bliver en del af Den Fælles Afviklingsfond (*Single Resolution Fund*, SRF)
- Danmark bliver en del af kommende fælles bagstopper. Som en overgangsordning, til den fælles bagstopper er etableret, kan Danmark anmode om hjælp fra EU's betalingsbalancefond (*Balance of Payments Facility*, BoPF)

Finanstilsynet bliver en del af det fælles tilsyn

Ved deltagelse i bankunionen bliver Finanstilsynet således en del af ECB's fælles tilsyn. Det indebærer, at ECB overtager de væsentligste tilsynsbeføjelser, som udspringer af EU-lovgivningen. Disse tilsynsbeføjelser består blandt andet af retten til at udstede og inddrive tilladelser til at drive finansiel virksomhed og ret til at pålægge institutterne skærpede kapital- og likviditetskrav. ECB skal udøve sit tilsyn via instruks til Finanstilsynet, der udfører tilsynsopgaverne. Det forventes, at Danske Bank, Nykredit, Nordea og Jyske Bank med tilhørende realkreditinstitutter vil blive underlagt ECB's direkte tilsyn.[3] De øvrige danske institutter vil som udgangspunkt blive håndteret af Finanstilsynet, men ECB vil til enhver tid kunne tage disse institutter under direkte tilsyn.

Danmark vil blive repræsenteret i Tilsynsrådet, men ikke i Styrelsesrådet

Danmark vil blive repræsenteret på lige fod med de øvrige bankunionslande i ECB's Tilsynsråd, hvor deltagerlandenes tilsynsmyndigheder mødes og træffer fælles beslutninger. Danmark bliver ikke repræsenteret i ECB's Styrelsesråd, da dette forudsætter euromedlemskab. Som øverste myndighed i ECB kan Styrelsesrådet underkende beslutninger truffet i Tilsynsrådet. Derfor er der lavet en særlig procedure, hvor ikke-eurolande i nogle tilfælde kan undlade at følge beslutninger truffet af Styrelsesrådet. Det kan i så fald føre til en afbrydelse af samarbejdet med ECB.

Danmarks stemme vil vægte mindre i EBA

Arbejdet med at udarbejde tekniske reguleringsmæssige standarder og retningslinjer for en fælles tilsynspraksis i EU sker i regi af EBA, og skal i mange sammenhænge godkendes af Kommissionen. Alle EU-lande er repræsenteret med stemmeret i EBA's bestyrelse. I EBA's afstemningsregler indgår en mindretalsbeskyttelse af landene udenfor bankunionen. Beslutninger træffes med kvalificeret flertal, idet der kræves flertal blandt både gruppen af bankunionslande og gruppen af lande udenfor bankunionen. Da bankunionslandene er i flertal i EBA, vil dansk deltagelse i bankunionen betyde, at Danmarks stemme vil vægte mindre.

3) De tilhørende realkreditinstitutter er Realkredit Danmark, Nordea Kredit og BRFkredit, der er datterselskaber af henholdsvis Danske Bank, Nordea og Jyske Bank.

Finansiel Stabilitet bliver del af fælles afvikling

Finansiel Stabilitet vil i tilfælde af dansk deltagelse blive en del af den fælles afvikling. Det indebærer, at Den Fælles Afviklingsinstans står for krisehåndteringen af institutter underlagt ECB's direkte tilsyn og med grænseoverskridende koncerner. Afviklingsinstansen forventes dermed at skulle håndtere Danske Bank, Nordea, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank med tilhørende realkreditinstitutter, hvis Danmark deltager i bankunionen.[4] Det vil således være Afviklingsinstansen, der træffer de centrale beslutninger om anvendelse af afviklingsværktøjer herunder brugen af *bail-in*, hvis disse institutter bliver nødlidende, jf. boks III.3. Selve afviklingen vil blive udført af danske myndigheder. De øvrige danske institutter vil som udgangspunkt alene blive håndteret af danske myndigheder.

Danmark får plads i afviklingsinstansens bestyrelse

Ved deltagelse i den fælles afvikling vil Danmark blive repræsenteret og få indflydelse i Afviklingsinstansens bestyrelse, hvor deltagerlandenes afviklingsmyndigheder mødes. Bestyrelsen for Den Fælles Afviklingsinstans er Afviklingsinstansens øverste myndighed, så ikke-eurolande opnår lige repræsentation med eurolande i den fælles afvikling. Derfor findes heller ingen særlig ordning, der giver ikke-eurolande mulighed for at tilsidesætte beslutninger truffet af Afviklingsinstansen.

Afviklingsfond bliver del af Den Fælles Afviklingsfond

Deltagelse i Den Fælles Afviklingsmekanisme betyder også, at den danske afviklingsfond, Afviklingsformuen, bliver en del af Den Fælles Afviklingsfond. Den Fælles Afviklingsfond består af nationalt adskilte afdelinger, der gradvist fusioneres til én pulje i 2024. Det betyder, at danske institutter skal bidrage til en fælles pulje, der kan anvendes til at dække omkostninger ved krisehåndteringen af institutter i bankunionslandene.

Danske institutters bidrag kan ændres

Ved deltagelse i Den Fælles Afviklingsfond vil danske institutters bidrag skulle beregnes af Den Fælles Afviklingsinstans. I fastsættelsen af bidragene betragter Afviklingsinstansen institutterne i deltagerlandene som én gruppe og sikrer, at bidragene samlet udgør 1 pct. af de indskyderdæk-

4) Sydbank ventes at blive underlagt Den Fælles Afviklingsmekanisme, fordi Sydbank er en grænseoverskridende koncern.

kede indskud i deltagerlandene under ét. Bidragene fra de danske institutter vil derfor ikke nødvendigvis svare til 1 pct. af de indskyderdækkede indskud i Danmark. Det vil betyde, at danske institutters bidragssum kan ændres i forhold til i dag. Det vil i så fald afspejle, at danske institutters risikoprofil adskiller sig fra institutterne i de andre deltagerlande.

BoPF bliver midlertidig bagstopper for Danmark

Danmark vil ved deltagelse i bankunionen i nødstilfælde kunne anmode om hjælp fra EU's betalingsbalancefond (*Balance of Payment Facility*, BoPF). Hjælpen kan bestå i midler til at genopfylde Danmarks nationale afdeling af Den Fælles Afviklingsfond, hvis den bliver tømt som følge af en krisehåndtering. Ordningen er oprettet med henblik på at behandle eurolande og ikke-eurolande lige indenfor bankunionen. Eurolandene har ESM som midlertidig bagstopper for Den Fælles Afviklingsfond. Der er indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en "fælles bagstopper" for alle bankunionslandene. ESM og BoPF er således midlertidige bagstoppere, indtil den fælles bagstopper er etableret.

Den finansielle regulering i Danmark

Usikkerhed om konsekvenserne ved dansk deltagelse

Deltagelse i bankunionen vil på nogle punkter kunne ændre forholdene vedrørende den finansielle regulering i Danmark i forhold til, hvis Danmark står udenfor bankunionen. Der hersker dog en del usikkerhed på dette punkt, da tilsyns- og afviklingspraksis indenfor bankunionen skal udvikles over de kommende år. De fælles myndigheder skal tage hensyn til deltagerlandenes forskelligheder, men det er også et erklæret mål med bankunionen at skabe en ensartet praksis i deltagerlandene. ECB og Afviklingsinstansen vil i konkrete situationer skulle afveje disse modstridende hensyn.

Mulighed for anderledes danske tilsynskrav

Ved dansk deltagelse i bankunionen vil ECB skulle føre tilsyn med overholdelse af hovedparten af de regler, som udspringer af EU-lovgivningen. ECB skal dog følge den nationale implementering af lovgivningen. Hvis der i dansk lovgivning indskrives for eksempel et skrappere tilsynskrav end minimumskravet i EU-lovgivningen, skal ECB håndhæve det skærpede danske krav. Det giver nogle muligheder

for, at Danmark i tilfælde af deltagelse i bankunionen kan opretholde såvel strammere som lempeligere krav.

Dansk praksis vil måske ikke kunne opretholdes på nogle punkter

Der vil formodentlig være en række punkter, hvor den nuværende danske praksis ikke kan opretholdes i tilfælde af deltagelse i bankunionen. I Danmark er det praksis, at Finanstilsynet offentliggør inspektionsrapporter og institutternes individuelle solvensbehov. Det er ikke tilfældet i andre lande. Hvis ECB ikke vælger at følge den nuværende danske praksis og lægger vægt på harmonisering, vil den nuværende danske praksis ikke kunne opretholdes. Den danske tilsynsdiamant for pengeinstitutter vil formodentlig heller ikke kunne opretholdes, og det samme gælder muligvis tilsynsdiamanten for realkreditinstitutterne.

Kontracyklisk buffer besluttes af erhvervs- og vækstministeren

I den danske implementering af EU-lovgivningen ligger beføjelsen til at fastsætte størrelsen af den kontracykliske kapitalbuffer og de systemiske institutters særlige kapitalkrav hos erhvervs- og vækstministeren. Det Systemiske Risikoråd har en rådgivende funktion.

ECB kan fastsætte strammere krav til kontracyklisk buffer

Den kontracykliske kapitalbuffer og SIFI-kapitalkravene er en del af de makroprudentielle tiltag, som reguleres i EU-lovgivningen. I tilfælde af dansk deltagelse i bankunionen vil ECB få kompetence til at instruere erhvervs- og vækstministeren i at fastsætte strammere krav – eksempelvis at hæve kravet til den kontracykliske kapitalbuffer. ECB har til gengæld ikke mulighed for at kræve slappere krav end ønsket af erhvervs- og vækstministeren. Dette forhold kan i praksis ændre Det Systemiske Risikoråds position, da ECB kan vælge at følge en henstilling fra Rådet, selvom erhvervs- og vækstministeren ikke ønsker det.

Afviklingsinstansen træffer afviklingsbeslutninger

I den danske implementering af EU-lovgivningen ligger den afgørende beslutningskompetence vedrørende håndteringen af de systemisk betydningsfulde institutter hos erhvervs- og vækstministeren. Det er således ministeren, der træffer afgørelse om anvendelse af krisehåndteringsværktøjer og anvendelse af midler fra den danske afviklingsfond. Ved dansk deltagelse i bankunionen overføres denne beslutningskompetence til Afviklingsinstansen. Det vil også være Afviklingsinstansen, der træffer beslutninger om anvendelse

af midler fra Den Fælles Afviklingsfond i henhold til afviklingsproceduren.

Fortsat mulighed for statsgarantier og kapitalindskud i ekstraordinære tilfælde

EU-lovgivningen indeholder en mulighed for, at stater i ekstraordinære situationer kan gribe ind og hjælpe trængte institutter, der frygtes at være på vej mod at skulle krisehåndteres, men som endnu ikke er nået dertil. Konkret kan staterne stille garantier eller indskyde kapital i trængte institutter, der er solvente, men ikke er erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende. Tiltaget må dog ikke dække tab i institutterne, og Kommissionen skal godkende, at det er i overensstemmelse med EU's regler om statsstøtte. Den tilladelse kan gives med henvisning til, at tiltaget afhjælper en alvorlig økonomisk forstyrrelse. Denne mulighed afhænger ikke af, om Danmark er medlem af bankunionen eller ej. Medlemskab af bankunionen vil altså ikke afskære danske politikere fra i ekstraordinære tilfælde at ty til disse midler, hvis betingelserne er opfyldt, og Kommissionen vil give en godkendelse.

Særlig dansk realkreditmodel

Den finansielle sektor i Danmark har en anden struktur end de finansielle sektorer i resten af Europa. Det skyldes, at de danske realkreditinstitutter, der har en særlig forretningsmodel, udgør omkring halvdelen af sektoren. Det udsædvanlige ved de danske realkreditinstitutter er, at deres forretningsområde alene består i at yde lån med pant i fast ejendom på baggrund af obligationsudstedelse. Der er desuden stramme krav til realkreditinstitutternes risikotagning, krav om tæt sammenhæng mellem institutternes udlån og obligationsudstedelse og forbud mod at modtage indlån. Den særlige realkreditstruktur skaber i nogle sammenhænge gnidninger med den harmonisering af den finansielle regulering, som sker i forbindelse med EU's fælles regelsæt.

Eventuelt nyt problem med LCR for realkreditten

Gnidningerne mellem realkreditmodellen og de fælles regler vil bestå uanset, om Danmark deltager i bankunionen eller ej. Det er muligt, at deltagelse i bankunionen på nogle punkter skaber nye gnidninger, da deltagelsen indebærer en harmonisering af den anvendte praksis. De steder, hvor lovgivningen giver tilsynsmyndigheden mulighed for at foretage skøn, vil det være ECB, der har den endelige kompetence til at foretage disse skøn. Det giver for eksempel ECB mu-

lighed for at vælge at kræve, at danske pengeinstitutter holder en mere diversificeret likviditetsbuffer, end Finanstilsynet kræver i dag. Det vil i så fald få den konsekvens, at danske pengeinstitutter ikke have opfylde deres likviditetsbufferkrav (LCR-kravet) med realkreditobligationer i samme omfang, som lovgivningen ellers giver mulighed for.

Realkreditinstitutterne bliver underlagt fælles tilsyn og afvikling

De danske realkreditinstitutter er kreditinstitutter og vil dermed blive omfattet af det fælles tilsyn og den fælles afvikling, hvis Danmark indtræder i bankunionen. Det betyder, at det vil være Den Fælles Afviklingsinstans, der skal vurdere, om et nødlidende dansk realkreditinstitut skal afvikles eller overgå til almindelig konkursbehandling efter dansk lovgivning. Den danske konkurslov indeholder i dag en særlig afviklingsmodel for realkreditinstitutter, hvor instituttet ophører i takt med, at tilbagebetalingerne på udlånet kanaliseres videre til obligationsejerne.

Afviklingsinstans afgør, om realkreditten skal undtages fra MREL og *bail-in*

De danske realkreditinstitutter er i dag undtaget fra at opfylde MREL-kravet og skal derfor afvikles med andre værktøjer end bail-in, herunder den særlige afviklingsmodel. Hvis Danmark deltager i bankunionen, vil det være Afviklingsinstansen, som skal vurdere, om realkreditinstitutterne fortsat skal være fritaget fra MREL-kravet og afvikles med andre værktøjer end *bail-in*.

Realkreditobligationer undtaget *bail-in* også ved dansk deltagelse

Dansk deltagelse i bankunionen vil ikke ændre på, at realkreditobligationer er undtaget bestemmelserne om *bail-in*, da denne undtagelse er indskrevet i EU-lovgivningen. Derfor vil realkreditinstitutterne i givet fald skulle opfylde MREL-kravet på anden vis. Da institutterne ikke må modtage indskud, kan dette ske ved at øge egenkapitalen eller udstede supplerende obligationer eller anden gæld, der kan nedskrives, hvis instituttet bliver nødlidende.

III.7 Sammenfatning og anbefaling

Bankunion i euroområdet …

Der er i EU opnået enighed om at oprette en bankunion i euroområdet. Bankunionen indeholder overnationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder og fælles finansieringsordninger. Finansieringsordningerne bidrager i visse tilfælde til at løfte omkostninger i forbindelse med håndteringen af kriseramte banker til et overnationalt niveau. Bankunionen er en overbygning på EU's nye fælles regelsæt ("*Single Rule Book*"), som gælder i hele EU.

… styrker eurosamarbejdet

Bankunionen er obligatorisk for eurolandene og udgør en væsentlig udbygning af det økonomiske samarbejde i euroområdet. Bankunionen må forventes at føre til en styrkelse af den anvendte tilsyns- og afviklingspraksis i lande, hvor denne er svag. Den fælles afviklingsfond bidrager desuden til at løfte omkostningerne til håndteringen af kriseramte institutter til et overnationalt niveau. Såvel indenfor som udenfor bankunionen vil selve tabene i et kriseramt institut, der håndteres af en afviklingsmyndighed, dog først og fremmest blive båret af bankens ejere og kreditorer.

Danmark kan deltage i bankunionen

EU-landene udenfor euroområdet, herunder Danmark, har mulighed for at deltage i bankunionen ved at indgå en samarbejdsaftale. Indtil videre har ingen af EU-landene udenfor euroområdet ansøgt om optagelse i bankunionen. Storbritannien ønsker ikke at deltage i bankunionen, og Sverige ønsker foreløbigt ikke at deltage. Rumænien og Bulgarien har tilkendegivet interesse for at deltage.

Dansk deltagelse skal besluttes af Folketinget

En eventuel beslutning om dansk deltagelse i bankunionen skal træffes af Folketinget. Den danske regering har meldt ud, at den i udgangspunktet ser dansk deltagelse i bankunionen som en fordel for Danmark, men regeringen vil afvente en række afklaringer, før den tager endelig stilling. Der er ikke nogen frist for, hvornår ikke-eurolande kan vælge at deltage i bankunionen. Bankunionens fælles tilsyn er trådt i kraft, mens den fælles afvikling træder i kraft næste år.

Tæt integrerede lande har potentielle fordele ved bankunioner

For lande, som er tæt finansielt integrerede, er der potentielle fordele ved at oprette en bankunion. Det skyldes, at bankunionen kan forventes at bidrage til en bedre opfyldelse af målene med den finansielle regulering, end landene kan opnå hver for sig. Bankunionens tilsyns- og afviklingsmyndigheder kan tage højde for de eksterne effekter, som eksisterer mellem landene som følge af den finansielle integration. Hvis en bank i et deltagerland eksempelvis har betydeligt udlån i et andet deltagerland, kan en fælles afviklingsmyndighed tage højde for dette forhold under en eventuel krisehåndtering af den pågældende bank.

Potentielle fordele ved at deltage i EU's bankunion

Denne betragtning taler for, at det er mest relevant for Danmark at indgå i en bankunion med de lande, hvor den finansielle integration er størst. Danmark er nært finansielt integreret med landene i euroområdet, men ligeså nært med lande udenfor – særligt Sveri ge, Norge og Storbritannien. Det er imidlertid ikke et alternativ at oprette en bankunion med disse lande. Derfor ligger de potentielle gevinster ved at indgå i en bankunion i at deltage i eurolandenes bankunion. Hvis eksempelvis Sverige valgte at deltage i bankunionen, ville de potentielle fordele stige væsentligt.

Bankunion skaber lige konkurrencevilkår uafhængigt af dansk deltagelse

Bankunionen påvirker danske bankers konkurrencevilkår positivt på to måder. For det første er det vigtigt for den danske finansielle sektor, at udenlandske banker ikke behandles mere lempeligt end danske banker, da bankforretning er grænseoverskridende. Det er med andre ord vigtigt for Danmark, at der er såkaldt "*level playing field*", dvs. lige konkurrencevilkår, på det finansielle område. De fælles regler bidrager til ligelig behandling og gælder i hele EU. Praksis omkring tilsyn og afvikling er imidlertid af lige så stor betydning for, om udenlandske banker reelt udsættes for lige så konsekvent tilsyn og *bail-in* ved afvikling, som danske banker gør. Der er ingen tvivl om, at bankunionen bidrager til at etablere en sådan situation, og at det vil være en fordel for Danmark, at de andre lande konsekvent kommer til at spille efter reglerne. Den fordel kommer med bankunionen, uanset om Danmark deltager eller ej.

Bankunion skaber mere konkurrence i den danske finansielle sektor, hvis Danmark går med

For det andet er det i Danmarks interesse, at der er reel og stærk konkurrence på de finansielle markeder. Da bankunionen indebærer en ensartning af tilsyns- og afviklingspraksis i de deltagende lande, kan dansk medlemskab gøre det mere interessant for banker fra andre bankunionslande at etablere sig i Danmark, fordi dette ikke involverer en markant anderledes tilsynspraksis, end den de allerede kender. Dette kan bidrage til at intensivere konkurrencen i den danske finansielle sektor, hvilket er en fordel for Danmark. Denne fordel er betinget af dansk deltagelse i bankunionen.

Risiko for svækket tilsynspraksis

Det er vurderingen, at Danmark i dag har et kompetent og stærkt finanstilsyn, men der er en risiko for, at kvaliteten kunne svækkes i fremtiden. Et sådant scenarie kan ikke udelukkes, når finanskrisen er kommet på afstand, og institutterne på overfladen forekommer mere robuste.

Bankunion kan bidrage til at opretholde tilsynskvalitet

Ved deltagelse i bankunionen vil Danmark ikke egenhændigt kunne slække på tilsynets kvalitet, da den afgørende beslutningskompetence ligger hos ECB. Dermed kan deltagelsen i bankunionen binde Danmark til den tilsynsstandard, som ECB vælger i sin egenskab af fælles tilsynsmyndighed. Dermed kan ECB som uafhængig institution bidrage til at undgå et eventuelt fremtidigt skred i tilsynskvaliteten i Danmark. Endvidere vil ECB kunne pålægge danske myndigheder at fastsætte strammere krav til institutternes kontracykliske kapitalbuffer og de særlige kapitalbuffere for systemisk vigtige institutter. Denne kompetence ligger i dag hos erhvervs- og vækstministeren.

Visse muligheder for at opretholde nationale krav

Det må forventes, at ECB vil anlægge en tilsynspraksis, der afspejler ønskerne fra flertallet af deltagerlandene. Derfor kan dansk deltagelse indebære en stramning eller en svækkelse af de generelle krav, som danske institutter vil blive stillet overfor. Danmark kan dog på nogle punkter opretholde strammere krav end de øvrige lande, hvis dette ønskes. Det er eksempelvis muligt for erhvervs- og vækstministeren at hæve niveauet for den kontracykliske kapitalbuffer, selvom ECB ikke beder herom. Desuden kan Danmark i forhold til afvikling fastsætte et skrappere krav til *bail-in* end minimumskravet på 8 pct., der kræves, før afviklingsfonden kan absorbere tab i nødlidende institutter.

Ulemper ved deltagelse i det fælles tilsyn

Der er også potentielle ulemper forbundet med dansk deltagelse i ECB's fælles tilsyn. Den danske praksis med at offentligøre institutternes individuelle solvensbehov og inspektionsrapporter vil formentlig ikke kunne opretholdes. Denne beslutningskompetence ligger hos ECB, som ikke ventes at ville indføre denne praksis i bankunionslandene. Tilsynsdiamanter ventes heller ikke at blive praksis indenfor bankunionen. Det kan betyde, at Danmark ikke vil kunne opretholde den særlige danske tilsynsdiamant for pengeinstitutterne. Det samme gælder muligvis tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter.

Deltagelse kan få betydning for realkreditmodellen

Den danske realkreditmodel skaber en anden struktur i den danske finansielle sektor end i resten af EU. Den harmonisering, som foregår i EU via det fælles regelsæt, skaber på nogle punkter gnidninger med realkreditmodellen. Gnidningerne kan blive forværret, hvis Danmark deltager i bankunionen. Et konkret eksempel er, at danske pengeinstitutter i dag kan opfylde likviditetsdækningsgraden (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR) med en likviditetsbuffer, der består af op til 70 pct. realkreditobligationer. Ved dansk deltagelse i tilsynsmekanismen ville ECB kunne kræve, at danske institutter holder en mere diversificeret likviditetsbuffer, uagtet at realkreditobligationer er meget sikre og meget likvide.

Usikkerhed om ECB's tilgang til dansk realkredit …

Realkreditinstitutterne er kreditinstitutter og vil blive omfattet af Den Fælles Tilsynsmekanisme, hvis Danmark deltager i bankunionen. Flere af institutterne vil blive omfattet af ECB's direkte tilsyn. Det er uvist, hvordan ECB vil forholde sig til de danske realkreditinstitutter, og hvilke tilsynskrav ECB vil stille.

… og om Den Fælles Afviklingsmekanisme

Realkreditinstitutterne vil endvidere blive omfattet af Den Fælles Afviklingsmekanisme. Det betyder, at det for flere af institutternes vedkommende vil være Den Fælles Afviklingsinstans, der skal vurdere, hvordan de skal afvikles, hvis de bliver nødlidende. Dette har endvidere betydning for fastsættelsen af MREL-kravet (*Minimum Required Eligible Liabilites*), der skal sikre, at institutterne har passiver, som kan blive udsat for *bail-in* under en afvikling. Realkreditinstitutterne er i dag undtaget fra MREL-kravet, fordi de

skal afvikles efter den særlig danske afviklingsmodel. Det er ikke sikkert, at Afviklingsinstansen vil vælge samme tilgang.

Fælles afvikling og *bail-in*

Usikkerhed om afviklings-instansens effektivitet

Der knytter sig nogen usikkerhed til, om den Fælles Afviklingsinstans vil fungere effektivt i praksis. Krisehåndtering af systemisk vigtige institutter er en vanskelig opgave, der kræver en resolut beslutningstagen, hvis smitteeffekter skal undgås. Afviklingsproceduren involverer imidlertid mange parter, herunder Kommissionen og i nogle tilfælde Rådet, og dette kan vanskeliggøre en effektiv beslutningstagen. Der er dog fastsat klare tidsfrister i afviklingsproceduren, og afviklingen skal tage udgangspunkt i en på forhånd udarbejdet afviklingsplan.

Bankunionen understøtter "*bail-in*-regime"

Bankunionen kan bidrage til, at deltagerlandene i praksis håndhæver princippet om *bail-in* i forbindelse med afviklinger af nødlidende institutter. Det er væsentligt, at institutternes risiko i fremtiden først og fremmest bæres af ejere og kreditorer og dernæst af finanssektoren selv fremfor af staterne (såkaldt *bail-out*). Den Fælles Afviklingsinstans vil føre til en mere ensartet afviklingspraksis i bankunionslandene. I en afviklingssituation vil deltagerlandene heller ikke egenhændigt kunne bryde reglerne og afvige fra princippet om *bail-in*.

Stadig muligt at stille garantier og foretage kapitalindskud

Ved dansk deltagelse i bankunionen giver lovgivningen i nødstilfælde fortsat mulighed for, at danske politikere kan stoppe en proces, hvor et eller flere danske institutter er på vej mod afvikling. Det kan ske ved, at staten udspænder et sikkerhedsnet under den finansielle sektor, inden et trængt institut erklæres nødlidende. Sikkerhedsnettet kan eksempelvis bestå i en generel statsgaranti til bankernes kreditorer og indskud af offentlig kapital, som det skete i 2008-09. Dette forudsætter dog godkendelse fra Kommissionen af, at tiltagene er forenelige med EU's regler om statsstøtte. I hvilken grad medlemskab af bankunionen i praksis vil medføre en mere konsekvent anvendelse af *bail-in*-princippet vil derfor afhænge af, hvor tilbøjelige danske politikere vil være til at udspænde et sikkerhedsnet under finanssektoren i

nødstilfælde, og hvor villig Kommissionen vil være til at godkende det.

Uvist om finansierings-omkostninger stiger eller falder

Det er uvist, om dansk deltagelse i bankunionen vil medføre en stigning eller et fald i danske institutters finansierings-omkostninger. Aktørerne i den finansielle sektor vil muligvis opfatte dansk deltagelse i det fælles tilsyn som en styrkelse af dansk tilsynspraksis og dermed de danske institutter som mere solide. Det trækker i retning af lavere finansieringsomkostninger. På den anden side kan dansk deltagelse i den fælles afvikling blive opfattet som en skærpelse af anvendelsen af *bail-in* i Danmark. Det øger investorernes risiko for tab i forbindelse med afviklinger. Det trækker i retning af højere finansieringsomkostninger, da investorerne vil tage sig betalt for denne risiko. Det er vanskeligt at vurdere den samlede effekt.

Højere finansierings-omkostninger kan være ønskelige

Det er imidlertid ikke nødvendigvis en ulempe, hvis en forøgelse af *bail-in*-elementet fører til, at danske institutters finansieringsomkostninger samlet set stiger ved dansk deltagelse i bankunionen. Stigningen afspejler, at kreditorerne i højere grad bærer institutternes tabsrisiko, hvilket har gavnlige adfærdseffekter og mindsker den offentlige sektors risiko. Stigende finansieringsomkostninger kan således ligefrem være ønskelige set fra en samfundsmæssig betragtning.

Forsikringselementet

Danmark har interesse i en forsikrings-ordning

Danmark har grundlæggende en interesse i at deltage i en forsikringsordning for den finansielle sektor, da Danmark har en relativt stor finansiel sektor. Den finansielle sektor indeholder institutter, som er så store, at de vil være vanskelige for Danmark at krisehåndtere alene. Risikoen for, at der opstår en systemisk bankkrise i Danmark er lille, men den er til stede. En sådan bankkrise kan blive meget omkostningsfuld og udvikle sig til en trussel mod de offentlige finanser.

Forsikrings-element i Den Fælles Afviklingsfond

Bankunionens umiddelbare forsikringselement ligger i Den Fælles Afviklingsfond, der finansieres af bidrag fra institutterne og vil komme til at råde over midler for ca. 55 mia. euro. Det er umiddelbart et lille beløb set i forhold banker-

nes størrelse, og det vil ikke være tilstrækkeligt, hvis flere store banker samtidigt kommer under afvikling. Afviklingsfonden har imidlertid mulighed for at optage lån på markedet eller fra offentlige kilder, og såfremt disse kan tilvejebringes, kan afviklingsfondens kapacitet mangedobles.

Kommende "fælles bagstopper"

Der er endvidere indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en såkaldt "fælles bagstopper" for Den Fælles Afviklingsfond. Det vides ikke, hvordan denne bagstopper vil blive udformet, og hvad den præcist vil kunne bruges til. Men der vil antageligt blive tale om en offentligt finansieret fond, der i nødstilfælde kan yde lån til eller stille garantier for Den Fælles Afviklingsfond. Indtil den fælles bagstopper er etableret, vil eurolandene kunne bruge ESM som bagstopper, mens ikke-eurolandene vil kunne bruge EU's betalingsbalancefond. Den kommende bagstopper vil ifølge aftalen omfatte alle deltagerlande i bankunionen og sikre lige behandling af eurolandene og ikke-eurolande.

Vanskeligt at få adgang til midler fra fonden

Der er mange betingelser, som skal være opfyldt, før midlerne i Den Fælles Afviklingsfond kan bringes i anvendelse til at indskyde kapital i det nødlidende institut. Indledningsvis kræves, at staten ikke griber ind, men lader et institut blive erklæret nødlidende af Den Fælles Afviklingsinstans. Herefter skal Afviklingsinstansen benytte *bail-in* overfor mindst 8 pct. af passiverne – hvilket er et betragteligt beløb – før Afviklingsfonden kan anvendes. Afviklingsinstansen skal desuden også beslutte at benytte midler fra Afviklingsfonden til at absorbere tab i instituttet, hvilket kræver, at det kan begrundes med hensynet til den finansielle stabilitet. Der vil i så fald højst kunne anvendes midler svarende til 5 pct. af passiverne. Der kræves endvidere, at Kommissionen og i nogle tilfælde Rådet accepterer afviklingsplanen.

Der er taget hånd om *adverse selection*

Bankunionens forsikringsordning har et indbygget såkaldt *adverse selection*-problem. I det konkrete tilfælde består problemstillingen i, at nogle eurolande kan have en usund banksektor, og at EU-landene udenfor euroområdet har større tilskyndelse til at deltage, hvis de har usunde banksektorer. Disse lande kan nemlig ved deltagelse i bankunion overføre risiciene ved deres banksektorer på andre lande.

Der er taget hånd om denne problemstilling, idet Den Fælles Afviklingsinstans foretager en risikojustering af institutternes bidrag til Den Fælles Afviklingsfond. Det skærmer sunde institutter mod systematisk at blive nettobidragsydere til mindre sunde institutter. Desuden er betingelserne for at få adgang til midlerne i Den Fælles Afviklingsfond som nævnt skrappe. Det reducerer den ekstra tilskyndelse, der kan være for at deltage for lande med usunde banksektorer.

… og om *moral hazard*

Bankunionens forsikringsordning har også et indbygget *moral hazard*-problem, idet tilskyndelsen i det enkelte deltagerland til at opretholde et skarpt tilsyn med egne institutter reduceres. Det skyldes, at andre lande kan komme til at bære dele af omkostningerne, hvis uheldet er ude. Det er i den forbindelse afgørende, at ECB som ny fælles tilsynsmyndighed faktisk formår at sikre kvaliteten i tilsynsvirksomheden i de enkelte deltagerlande. Lovgrundlaget for det fælles tilsyn giver ECB vidtgående beføjelser hertil. ECB kan dermed bidrage til at opretholde kvaliteten i tilsynet i deltagerlandene. Det er væsentligt, at ECB i praksis formår at gøre dette, da der i modsat fald er risiko for et fald i tilsynsstandarden til skade for den finansielle stabilitet og bankunionens forsikringselement.

Ikke muligt at vurdere fælles bagstopper

Den kommende fælles bagstopper kan komme til at udgøre et betydeligt supplerende forsikringselement i bankunionen. Da udformningen som nævnt ikke kendes på nuværende tidspunkt, er det ikke muligt at vurdere, om dette forsikringselement er hensigtsmæssigt indrettet.

Danmarks indflydelse i EU

Danmarks politiske stilling i EU ændres ikke ved deltagelse

Deltagelse i bankunionen vil ikke umiddelbart ændre den overordnede danske position i EU. Danmarks repræsentation i Rådet og Parlamentet bliver ikke ændret, og Danmark bliver ikke medlem af Eurogruppen, hvor politiske beslutninger på en række økonomiske område i praksis bliver truffet. Det kan dog ikke udelukkes, at dansk deltagelse i bankunionen generelt gør det nemmere at fremme danske synspunkter i de fora, hvor Danmark er repræsenteret.

Danmarks stemme vil veje mindre i EBA

Danmark vil formelt blive dårligere stillet i Den Europæiske Bankmyndighed (EBA), der udarbejder tekniske standarder for den fælles finansielle regulering i EU. Det skyldes, at EBA's stemmeregler indeholder en mindretalsbeskyttelse af landene udenfor bankunionen. Hvorvidt dette i praksis bliver en ulempe afhænger af interessemodsætninger og koalitionsdannelser i EBA.

Danmark vil få indflydelse på praksis i bankunionen

Deltagelse i bankunionen vil derimod give Danmark mulighed for at øve indflydelse på beslutningsprocesserne i det fælles tilsyn og den fælles afvikling, da Danmark vil blive repræsenteret med stemmeret i ECB's tilsynsråd og bestyrelsen for Den Fælles Afviklingsinstans. Det giver mulighed for at øve indflydelse på den fælles tilsyns- og afviklingspraksis, som vil blive opbygget indenfor bankunionen.

Konklusion

Grundlæggende logik i dansk deltagelse

Der er grundlæggende god logik i dansk deltagelse i bankunionen. Danmark er tæt finansielt integreret med euroområdet, hvilket taler for, at der er gevinster ved at risikodele og foretage den finansielle regulering i et tættere samarbejde med disse lande. Fra en rent økonomisk betragtning er det derfor relevant at overveje dansk deltagelse.

Skærpet konkurrence

Da bankunionen indebærer en ensartning af tilsyns- og afviklingspraksis i de deltagende lande, kan dansk medlemskab gøre det mere interessant for banker fra andre bankunionslande at etablere sig i Danmark. Dette vil bidrage til at intensivere konkurrencen i den danske finansielle sektor, hvilket er en fordel for Danmark.

Danmark vil ikke egenhændigt kunne slække på tilsynskvaliteten

Da dansk praksis samordnes med eurolandenes, vil Danmark desuden ikke egenhændigt kunne slække på kvaliteten i tilsyns- og afviklingspraksis. Dette kan vise sig at være en fordel, hvis der måtte opstå et pres for at slække på reguleringsstandarden, når finanskrisen er kommet yderligere på afstand, og institutterne på overfladen forekommer robuste. Tilsvarende må eventuelle fald i reguleringsstandarden på europæisk plan dog i højere grad formodes også at forplante sig til Danmark.

Potentielle ulemper i forbindelse med harmonisering

Harmoniseringen af tilsynspraksis indenfor bankunionen betyder formentlig, at Danmark ikke vil kunne opretholde tilsynsdiamanten for pengeinstitutter og Finanstilsynets praksis med at offentligøre inspektionsrapporter og institutternes individuelle solvensbehov. Man kan heller ikke afvise, at der kan opstå fornyede gnidninger i forhold til den danske realkreditmodel. Det faktiske omfang af disse ulemper er vanskeligt at vurdere på nuværende tidspunkt, hvor ECB's tilsynspraksis er under opbygning. Danmark bør derfor arbejde for en tiltrædelsesaftale, der sikrer, at der er plads til realkreditmodellen indenfor bankunionen.

Danmark har stærk interesse i en forsikrings-ordning

Danmark har en stor finansiel sektor med store institutter, der kan være vanskelige for Danmark at krisehåndtere alene. Det giver Danmark en stærk interesse i at indgå i en forsikringsordning, som beskytter de offentlige finanser og den øvrige finanssektor mod at afholde alle omkostninger i tilfælde af, at et af de store danske institutter må krisehåndteres.

Bankunionen indeholder forsikrings-element …

Bankunionens forsikringselement ligger i Den Fælles Afviklingsfond, som finansieres af bidrag fra institutterne. Bidragene risikojusteres for at skærme sunde institutter mod systematisk at skulle nettobidrage til usunde institutter. Afviklingsfondens forsikringselement er umiddelbart begrænset, da der skal ske forudgående *bail-in* af ejere og kreditorer svarende til mindst 8 pct. af passiverne, før fondens midler kan anvendes til at absorbere tab i et nødlidende institut. Der kan imidlertid opstå tilfælde, hvor tabene i et nødlidende dansk institut er så store, at midler fra fonden ville kunne bringes i spil. Det er i sådanne ekstraordinære tilfælde, at en forsikringsordning er værdifuld.

… men der er usikkerhed om forsikrings-betingelserne

Der knytter sig dog nogen usikkerhed om forsikringsbetingelserne. Det skyldes først og fremmest, at beslutningen om anvendelse af midler fra Den Fælles Afviklingsfond ikke kan baseres på faste regler, men skal træffes skønsmæssigt af Den Fælles Afviklingsinstans. Derfor vides det ikke med sikkerhed, i hvilken grad midler fra fonden vil blive bragt i anvendelse, hvis uheldet er ude. Hvis Afviklingsfonden skal blive en velfungerende forsikringsordning, er det nødvendigt, at de forventede udbetalinger fra fonden står mål med

forsikringspræmien. Man må formode, at der tilstræbes en praksis, der sikrer dette.

"Fælles bagstopper" skal sikre Afviklingsfondens troværdighed

Når Afviklingsfonden er fuldt indfaset, vil den råde over midler svarende til ca. 55 mia. euro. Det er næppe tilstrækkeligt, hvis større banker kommer i problemer, men fonden kan øge sin kapacitet ved at optage lån på de finansielle markeder. Hvis disse muligheder også slipper op, kan der blive behov for statslig indgriben. For at sikre konstruktionens troværdighed er der derfor indgået en aftale om at oprette en såkaldt "fælles bagstopper", der kan stille garantier for eller yde lån til Afviklingsfonden.

Bagstopperens funktion og afgrænsning endnu ikke afklaret

Udformningen af bagstopperen kendes endnu ikke, ligesom det ikke vides med sikkerhed, om den vil kunne anvendes til andre formål end garantistillelse og långivning til Afviklingsfonden. Hvis bagstopperen alene skal stille garantier og yde lån til afviklingsfonden, vurderes risikoen ved dansk deltagelse at være begrænset. Hvis der skulle opstå en bankkrise, som resulterer i store tab for den fælles afviklingsfond, vil den på længere sigt kunne tilbagebetale et lån til den fælles bagstopper ved at opkræve bidrag fra institutterne.

Opsummering: Fordele, …

Bankkriser kan antage en størrelse, der gør dem vanskelige at håndtere for enkeltlande. Danmark har en internationalt set stor banksektor og er nært finansielt integreret med eurolandene. Dette giver et stærkt argument for at indgå i en forsikringsordning med disse lande. Den fælles tilsyns- og afviklingspraksis bidrager desuden til skærpet konkurrence mellem banker i Danmark. Herudover vil en fælles praksis være et værn mod, at Danmark selvstændigt slækker på kvaliteten af tilsyns- og afviklingspraksis.

… ulemper …

De væsentligste ulemper ved dansk deltagelse består i, at harmoniseringen af tilsyns- og afviklingspraksis kan give nye gnidninger med den danske realkreditmodel og umuliggøre opretholdelsen af gode danske tiltag som f.eks. tilsynsdiamanten for pengeinstitutter.

… og usikkerheds-elementer

De væsentligste usikkerhedselementer knytter sig til, hvorvidt Den Fælles Afviklingsinstans vil fungere effektivt i praksis sam t den præcise udformning af den kommende bagstopper.

Betydeligt forsikrings-element taler for dansk deltagelse

Der vurderes at være en væsentlig fordel for Danmark i at deltage i EU's bankunion. Det er helt overvejende drevet af muligheden for at indgå i en forsikringsordning, der gør det muligt at dele risikoen ved større fremtidige bankkriser med andre lande. Der vurderes ikke at være ulemper i en tilsvarende størrelsesorden. Der er på særligt to områder usikkerheder, der bør skabes øget klarhed over, inden Danmark måtte vælge at deltage. Det ene usikkerhedselement drejer sig om mulighederne for at opretholde den særlige danske realkreditmodel. Det andet usikkerhedselement vedrører den præcise udformning af bagstopperen.

Økonomisk fordel ved dansk deltagelse i bankunionen

Hvis Danmark kan indgå en tiltrædelsesaftale, der sikrer den danske realkreditmodel, og samtidig få rimelig sikkerhed for, at bagstopperen alene får til opgave at yde lån til og stille garantier for afviklingsfonden, vurderes det, at der ud fra økonomiske hensyn vil være en dansk fordel ved at deltage i EU's bankunion.

Litteratur

Arbejdsgruppen vedrørende analysearbejdet ift. dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde (2015). *Rapport om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.*

Brunnermeier, M. mfl. (2009). *The Fundamental Principles of Financial Regulation*. Geneva Report on the World Economy.

Diamond, D.W. og P.H. Dybvig (1983). "Bank runs, deposit insurance, and liquidity". *Journal of Political Economy* 91(3): 401–419.

Direktiv 2013/36/EU (*Capital Requirements Directive 4*, CRD4).

Direktiv 2014/59/EU (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD).

Forordning 2013/575 (*Capital Requirements Regulation,* CRR).

Forordning 2013/1024 (*Single Supervisory Mechanism*, SSM).

Direktiv 2014/49 (*Deposit Guarantee Schemes Directive*, DGSD).

Forordning 2014/806 (*Single Resolution Mechanism*, SRM).

KAPITEL IV

YDEROMRÅDER I DANMARK

IV.1 Indledning

Geografiske indkomstforskelle i Danmark

Danmark er et lille land, men der er alligevel forskelle i de økonomiske muligheder mellem borgerne i landets kommuner. Der er således en tendens til, at indkomsterne er relativt lave i kommuner, der ligger langt fra større byer. Den gennemsnitlige erhvervsindkomst for personer i den erhvervsaktive alder er eksempelvis mere end dobbelt så stor i Gentofte, hvor den er højest, som på Langeland, hvor den er lavest. De geografiske indkomstforskelle fører naturligt til et spørgsmål om, hvad der er baggrunden for disse forskelle, om de skal betragtes som et samfundsmæssigt problem, og i bekræftende fald, om der er økonomisk hensigtsmæssige tiltag, som kan styrke de områder i Danmark, der kan betegnes som "yderområder".

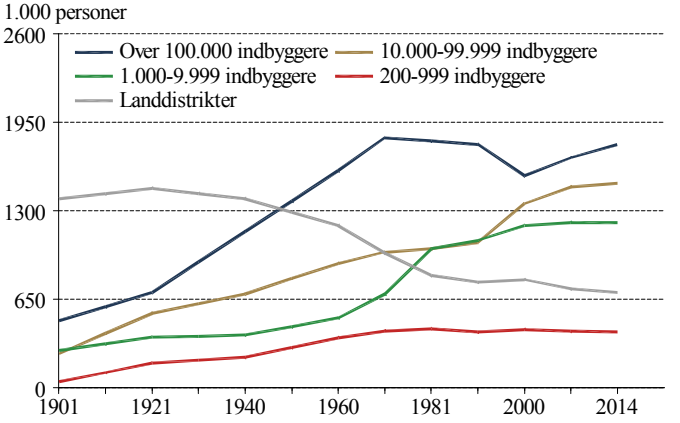
Erhvervsudviklingen har betydning for, hvor vi bor

Danmark er gået fra at være et landbrugsland i starten af 1900-tallet til midt i 1900-tallet at være et land, hvor industrien beskæftigede en stor andel af befolkningen. Erhvervsstrukturen er fortsat med at udvikle sig og i dag er hovedparten af befolkningen beskæftiget i private serviceerhverv. Ændringen i erhvervsstrukturen har haft stor indflydelse på, hvor befolkningen er bosat. I starten af 1900-tallet boede godt halvdelen af befolkningen i landdistrikter, jf. figur IV.1. I takt med at beskæftigelsen i landbruget er faldet, er andelen af befolkningen bosat på landet faldet til ca. 12 pct. i 2014.

Geografisk afgrænsning af yderområder

I kapitlet afgrænses yderområder rent geografisk som kommuner, hvor "medianborgeren" har mere end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere. Afgrænsningen af yderområderne er nærmere beskrevet i boks IV.1, der er placeret i slutningen af denne indledning.

Figur IV.1 Indbyggere i byer og på landet



Anm.: I landdistrikter bor færre end 200 indbyggere i bymæssig bebyggelse. En by er en sammenhængende bebyggelse, hvor afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter. Udviklingen i kategorien "Over 100.000 indbyggere" er påvirket af, at 12 kommuner med 40 byer i 1999 blev udskilt fra Hovedstadsområdet, der i statistikken indtil da blev opfattet som et samlet byområde.

Kilde: Danmarks Statistik (2014): *Statistisk Årbog.*

Karakteristik af yderområder

Yderområder er generelt kendetegnede ved, at befolkningen i disse områder har lavere gennemsnitlige indkomster og et lavere uddannelsesniveau, samt at der er relativt færre unge og relativt flere ældre. Der er også generelt flere i den arbejdsdygtige alder, der står uden for arbejdsmarkedet, og flere modtager offentlige indkomstoverførsler. Yderområderne er pr. definition relativt langt væk fra større byområder, hvor en række offentlige velfærdsinstitutioner som uddannelsesinstitutioner og hospitaler, er placeret. Det betyder, at borgerne kan opfatte adgangen til den offentlige service som ringere, end borgere gør andre steder i landet. Yderområderne er også kendetegnede ved, at befolkningstallet er faldet de senere år, mens det i resten af Danmark er steget. Dette har blandt andet bidraget til, at antallet af tomme boliger er højere i yderområder, og at boligpriserne er lavere end i andre dele af landet.

Kun udvalgte problemer behandles i kapitlet

Spørgsmålet for kapitlet er, om den geografiske placering af en persons bopæl eller arbejdssted isoleret set har betydning for vedkommendes økonomiske muligheder. Der er mange komplekse problemstillinger i debatten om yderområder, og i dette kapitel er det kun udvalgte dele, der bliver behandlet.

Er indkomster og lønninger permanent lavere i nogle områder?

Udviklingen i erhvervsindkomsterne er afgørende for et områdes velstand. Hvis erhvervsindkomsterne stiger mindre i yderområderne end i andre dele af Danmark, vil de geografiske forskelle i velstand blive stadig større. I kapitlet undersøges derfor, om forskellen i erhvervsindkomsterne er blevet udvidet eller mindsket de seneste godt 30 år. Lavere erhvervsindkomster i yderområderne kan hænge sammen med arbejdsstyrkens kvalifikationer. Det er derfor i kapitlet også undersøgt, om de lavere erhvervsindkomster alene kan tilskrives arbejdsstyrkens kvalifikationer, eller om det også har en egen betydning for lønnen, hvor i landet den enkelte er beskæftiget.

Flytter unge tilbage efter afsluttet uddannelse?

Der kan være mange forklaringer på, at der bliver færre beboere i et yderområde ud over ændringer i erhvervsstrukturen. En årsag kan være, at befolkningen får stærkere præferencer for at bo tæt på faciliteter, der tilbydes i byerne, eller at forskellen bliver større mellem faciliteter i byerne og andre steder. Stigningen i andelen af unge, der ønsker en uddannelse, kan også resultere i øget fraflytning fra et område, hvis der ikke er placeret tilstrækkeligt med uddannelsespladser i området. Det er forventeligt, at unge, der ønsker at gennemføre en videregående uddannelse, i relativt stort omfang vil flytte til uddannelsesbyerne for at gennemføre deres uddannelse frem for at pendle mellem yderområderne og uddannelsesbyerne. Det kan føre til færre beboere i dele af landet, hvis der ikke er beskæftigelsesmuligheder, efter at de unge har afsluttet deres uddannelse.

Ringe mulighed for beskæftigelse kan øge den offentlige forsørgelse

Ringe beskæftigelsesmuligheder i et område kan betyde, at de erhvervsaktive flytter, at de i større omfang glider ud af arbejdsmarkedet, eller at de har en højere ledighed end i andre dele af landet. Alternativt kan personer i yderområder øge deres pendling til arbejdspladser længere væk fra deres bopæl.

Boligmarkedet i en negativ spiral?

Både færre indbyggere og lavere indkomster i yderområderne vil typisk afspejle sig i lavere omsætning af og priser på ejerboliger. Det betyder, at det kan være vanskeligt at få solgt boligen, hvilket kan resultere i, at der nogle steder er mange tomme boliger, som kan skæmme områderne. Det kan gøre det endnu vanskeligere at sælge boliger i området, hvilket også kan gøre det vanskeligt at få finansieret boliger, der er potentielle købere til. Långiverne kan være tilbageholdende med at yde lån, fordi det kan blive vanskeligt at få solgt boligen i fremtiden, hvis der bliver behov for det. Disse forhold kan samlet betyde, at ejerboligmarkedet kommer ind i en negativ spiral med stadig større fraflytning og stadig flere tomme boliger.

Hvilke økonomiske argumenter er der for at støtte udsatte områder?

Der kan være flere forklaringer på den svage økonomiske udvikling i nogle områder af Danmark, men spørgsmålet er, om der er økonomiske argumenter for en offentlig indgriben. Den geografiske fordeling af befolkning, velstand og økonomisk aktivitet kan udgøre et samfundsmæssigt effektivitetsproblem, såfremt det skyldes markedsfejl, der har indvirket på denne fordeling. En skæv geografisk fordeling af indkomster og muligheder kan umiddelbart også betragtes som et fordelingsproblem, hvis ikke kun den personelle dimension af indkomstfordelingen tillægges betydning, men også den rent geografiske ulighed i sig selv opfattes som et problem.

Er mennesker og aktivitet i yderområderne et "offentlig gode"?

I sidste ende er det et politisk valg, om den geografiske fordeling af befolkning, velstand og økonomisk aktivitet skal søges påvirket gennem økonomisk politiske indgreb. En sådan ændring vil under alle omstændigheder mindske den økonomiske effektivitet, hvis den ikke skyldes en eller anden form for markedsfejl eller utilsigtet effekt af indretningen af den offentlige sektor. Det kan være svært at pege på markedsfejl, der taler for at tilskynde til, at aktivitet og befolkning flyttes til yderområder. En undtagelse kunne dog være, at befolkede områder kan være et såkaldt "offentligt gode", hvis befolkningen, uanset hvor de bor, tillægger det værdi i sig selv, at der er mennesker eller aktivitet i et vist omfang i yderområderne. På baggrund af de få undersøgelser af værdisætning af befolkede områder, er det svært at sige, hvor stor vægt dette skal tillægges.

Påvirkes næste generation?

Et fordelingsmæssigt argument for offentlig indgriben i udviklingen i yderområderne kunne være, at børn sikres de samme muligheder i voksenlivet uanset hvor i landet, de vokser op. Hvis den sociale mobilitet er mindre i yderområderne, kan det være tegn på, at der ikke er lige muligheder. En lavere social mobilitet kunne eksempelvis skyldes, at kvaliteten af skolerne er dårligere i yderområderne, eller at ungdomsuddannelserne ligger langt fra bopælen. Hvis mennesker klarer sig dårligere i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet, når de er vokset op i yderområderne frem for i andre dele af landet, kan der være behov for offentlig indgriben af åbenlyse lighedsmæssige grunde. En måde at undersøge dette på er at sammenligne børnenes og forældrenes placering i indkomstfordelingen i forskellige kommuner i Danmark og undersøge, om der er et geografisk mønster i, hvor børnene placerer sig i forhold til forældrene. Dette undersøges i kapitlet.

I kapitlet anvendes et geografisk kriterium

I kapitlet anvendes et geografisk kriterium til at afgrænse yderområderne, jf. boks IV.1. Det er valgt at anvende et rent geografisk kriterium, fordi hensigten med kapitlet er at undersøge, hvilken økonomisk betydning det har for indbyggerne, at en kommune ligger relativt langt væk fra en større by. Med den valgte definition er der 35 yderkommuner, der er markeret som skraverede områder i figur IV.2.

Andre afgrænsninger i lovgivningen

Der findes forskellige støtteordninger og love, der har til formål at støtte yderområderne. Disse afgrænser yderområderne forskelligt, og ingen har samme afgrænsning, som anvendes i dette kapitel. Eksempelvis afgrænses kommuner, hvor de beskæftigede borgere er berettiget til et forhøjet befordringsfradrag, både af et geografisk kriterium og et indkomstkriterium[1]. Det betyder, at i 12 af de kommuner, der indgår i dette kapitels afgrænsning af yderkommuner, er de beskæftigede ikke berettiget til midler. I kapitlet sondres der i visse sammenhænge mellem "yderkommuner" og "alle andre kommuner", men i andre sammenhænge, hvor det forekommer relevant, er gruppen "alle andre kommuner" opdelt i "bykommuner" og "øvrige", og her er kommuner opdelt i: yderkommuner, bykommuner og øvrige kommuner, se også boks IV.1 og tabel IV.1.

1) Reglen indebærer, at de beskæftigede får samme skattefradrag for daglig transport over 120 km, som under.

Boks IV.1 Definition af yderområder

I kapitlet defineres yderområder geografisk som kommuner, hvor medianborgeren har mere end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere. Det betyder, at 35 ud af 98 kommuner betegnes som yderområder i kapitlet. I yderområderne bor der knap 1½ mio. personer i disse områder, hvilket svarer til ca. 25 pct. af Danmarks befolkning og halvdelen af Danmarks areal.

Der findes ikke én officiel definition af, hvordan yderområder afgrænses. De offentlige støtteordninger og den offentlige regulering, der har til formål at støtte yderområder, afgrænser yderområderne meget forskelligt. Der er derfor forskellige grupper af kommuner, der betegnes som "yderområder" i lovgivningen.

Kommuner, hvor de beskæftigede er berettiget til et forhøjet befordringsfradrag, skal opfylde samme geografiske kriterie, som anvendes i dette kapitel, men de skal samtidig opfylde et indkomstkriterium, der indebærer, at den gennemsnitlige erhvervsindkomst i kommunen er under 90 pct. af landsgennemsnittet de seneste tre år. Den afgrænsning betyder, at 23 kommuner betegnes som yderområder ud fra de to kriterier.

I 2011 blev Planloven ændret med det formål, at kommuner i yderområderne fik mulighed for at fravige de almindelige regler for planlægning i den såkaldte kystnære zone (et bånd i 0,3-3 km afstand til kysten). I den forbindelse blev yderområder defineret som kommuner, hvor mindre end 60 pct. af befolkningen bor i byer med over 1.000 indbyggere. Der er tre kommuner, der ikke blev omfattet, selvom de opfyldte kriteriet. Lejre blev ikke omfattet, fordi den ligger for tæt på københavnsområdet, og Hedensted samt Odder blev udelukket, fordi de ligger i det hurtigt voksende østjyske bybånd mellem Kolding og Randers. Den afgrænsning betyder, at 29 kommuner blev betegnet som yderkommuner.

I nogle analyser i kapitlet opdeles kommunerne i tre grupper: Yderkommuner, bykommuner og øvrige kommuner.

I andre analyser i kapitlet opdeles kommuner i to grupper: Yderkommuner og alle andre. Gruppen "alle andre" er summen af bykommuner og øvrige kommuner.

Bykommuner omfatter kommuner i hovedstadsområdet og kommuner med byer med mere end 45.000 indbyggere jf. tabel IV.1. Øvrige kommuner er kommuner, der hverken er yderkommuner eller bykommuner.

Figur IV.2 Yderområder

Anm.: Skravering angiver, at medianborgeren i kommunen har mere en halv times kørsel til en by med mere end 45.000 indbyggere, og dermed er kommunen klassificeret som et yderområde i kapitlets analyser.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Tabel IV.1 Kommunegrupper

Yderkommuner	Bykommuner	Øvrige kommuner
Aabenraa, Billund, Bornholm, Faxe, Frederikshavn, Guldborgsund, Halsnæs, Hjørring, Holstebro, Jammerbugt, Kalundborg, Langeland, Lemvig, Lolland, Læsø, Morsø, Norddjurs, Næstved, Odsherred, Ringkøbing-Skjern, Samsø, Skive, Slagelse, Sorø, Stevns, Struer, Svendborg, Syddjurs, Sønderborg, Thisted, Tønder, Vesthimmerland, Viborg, Vordingborg, Ærø	Aarhus, Aalborg, Albertslund, Ballerup, Brøndby, Esbjerg, Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Greve, Helsingør, Herlev, Herning, Horsens, Hvidovre, Ishøj, Kolding, København, Lyngby-Taarbæk, Odense, Randers, Roskilde, Rødovre, Tårnby, Vallensbæk, Vejle	Allerød, Assens, Bogense, Brønderslev-Dronningelund, Dragør, Egedal, Faaborg-Midtfyn, Fanø, Favrskov, Frederiksund, Fredensborg, Fredericia, Furesø, Gribskov, Haderslev, Hedensted, Hillerød, Holbæk, Høje-Taastrup, Hørsholm, Ikast-Brande, Kerteminde, Mariagerfjord, Køge, Lejre, Middelfart, Nyborg, Odder, Odsherred, Rebild, Ringsted, Rudersdal, Silkeborg, Skanderborg, Varde, Vejen

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet samt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og egne beregninger.

Større byer kan opleve tilsvarende problemer

En række af yderområdernes problemstillinger kan også gøre sig gældende i større byer. Det kan være problemstillinger som befolkningstilbagegang, og i visse områder i større byer er befolkningen også kendetegnet ved at have relative korte uddannelser og lave indkomster. I dette kapitel er disse problemstillinger i relation til større byer ikke behandlet.

Kapitlets indhold

I næste afsnit beskrives udviklingen i befolkningen, på arbejdsmarkedet og på boligmarkedet i yderområderne. I afsnit IV.3 analyseres om de enkeltes indkomster er afhængigt af, i hvilken kommune de er bosat, og om der er forskel i udviklingen i kommunernes indkomster og produktivitet. I afsnit IV.4 diskuteres principelle aspekter i forklaringen af, at den geografiske placering af økonomisk aktivitet og hvilke argumenter, der kan være for at støtte særlige geografiske områder. I afsnit IV.5 undersøges, om der er geografi-

ske forskelle i den intergenerationelle uddannelses- og indkomstmobilitet. I afsnit IV.6 diskuteres potentielle politiske tiltag, der kan styrke udviklingen i yderområderne. Endeligt er i afsnit IV.7 en sammenfatning.

IV.2 Udviklingen i yderområderne

Fald i yderområders befolkning de seneste år …

…fordi de unge flytter til byerne

Erhvervsindkomsten er relativ lav i yderområderne, og de seneste godt fem år er befolkningstallet faldet efter i en længere årrække at være steget mindre end i resten af landet. Dermed er yderområderne gået fra at have en svagt faldende andel af den samlede befolkning til nu at have direkte tilbagegang. Tilbagegangen sker ikke mindst på baggrund af, at mange af de unge flytter til de større byer blandt andet for at få en uddannelse, og at de efter endt uddannelse ikke flytter tilbage.

I dette afsnit gives en beskrivelse af nogle af de forhold, hvor yderområderne adskiller sig fra resten af landet. Konkret drejer det sig om erhvervsindkomster og erhvervsstruktur, befolkningsudvikling og flyttemønstre, pendling, uddannelse samt boligmarkedet. De udvalgte indikatorer for udviklingen i yderområderne giver i sagens natur ikke en dækkende beskrivelse, men et generelt indtryk er, at selv om yderområderne på flere områder kan siges at dele fælles træk, er der samtidig en betydelig variation mellem kommunerne.

Erhvervsindkomst og erhvervsstruktur

Lavere erhvervsindkomst i yderkommuner

Blandt de danske kommuner er der en stor variation i den gennemsnitlige erhvervsindkomst. Erhvervsindkomsten er højest i Københavns nordlige forstæder og lavest i de store byer og i de fleste yderkommuner. Det vil sige kommuner med langt til en større by, jf. figur IV.3. For Sjælland uden for hovedstadsområdet aftager niveauet for erhvervsindkomsten typisk i takt med, at afstanden til København øges. I Jylland er erhvervsindkomsterne lavest i de helt sydlige kommuner og i kommuner mod nord og nordvest. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at de gennemsnitlige erhvervsindkomster er relativt lave på Fyn, bortset fra ved

Middelfart, der ligger tæt på trekantområdet. Den gennemsnitlige erhvervsindkomst i 2012 for yderkommunerne var 230.000 kr. pr. beskæftiget mod gennemsnitligt 275.000 kr. for alle ikke-yderkommuner.

Flere kommuner med relativ lav indkomst end med høj

Fordelingen af erhvervsindkomster mellem kommuner er ikke lige, idet der er flere kommuner med relativ lav indkomst end kommuner med relativ høj indkomst, jf. figur IV.4. Der var således 32 kommuner, der havde mindre end 90 pct. af den gennemsnitlige erhvervsindkomst i 2012, men kun 18 kommuner, der lå over 110 pct. af gennemsnittet.

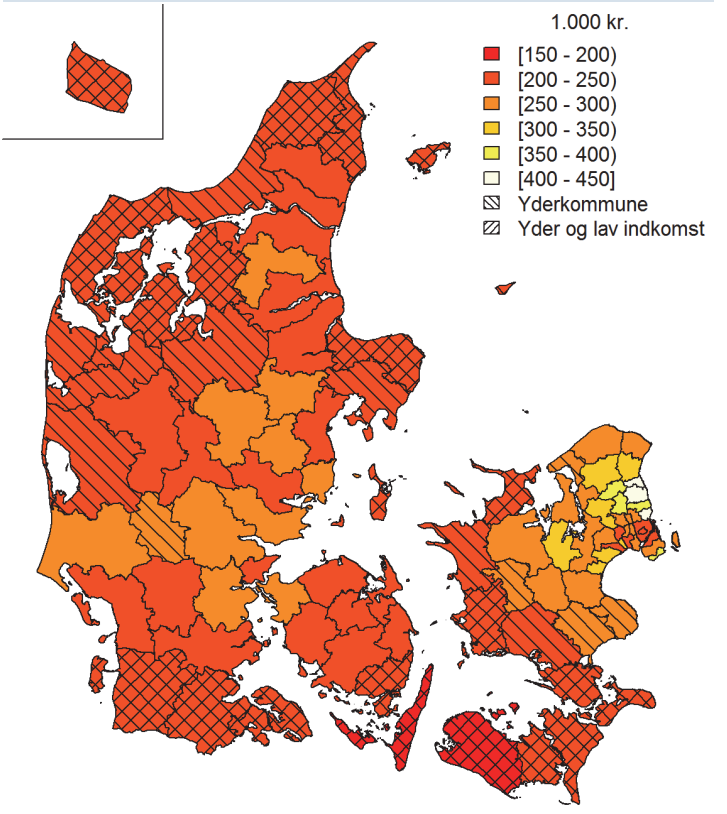
Forbrugsmuligheder måles efter skat og overførsler

Erhvervsindkomsten afspejler ikke fuldstændigt borgernes forbrugsmuligheder. Hertil kan bruges den disponible indkomst, der opgøres som erhvervsindkomsten plus overførselsindkomster og fratrukket skatter. Den disponible indkomst angiver således, hvad der er til rådighed for privat forbrug. Dog kan forskelle i boligudgifter påvirke det beløb, der er til privat forbrug ud over bolig, ligesom der kan være regionale forskelle i forbrugerpriserne.

Disponibel indkomst mere lige

Variationen i den disponible indkomst mellem kommunerne er mindre end variationen i erhvervsindkomsten, hvilket illustrerer, at skatter og overførselsindkomster har en fordelingsmæssig udlignende effekt, jf. figur IV.5 sammenlignet med figur IV.4.

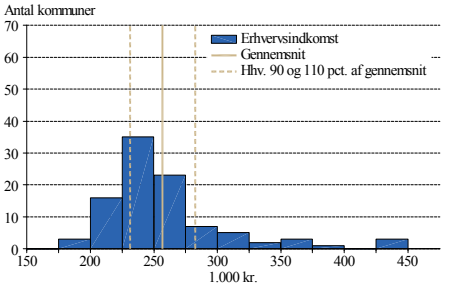
Figur IV.3 Geografisk fordelt erhvervsindkomst, 2012



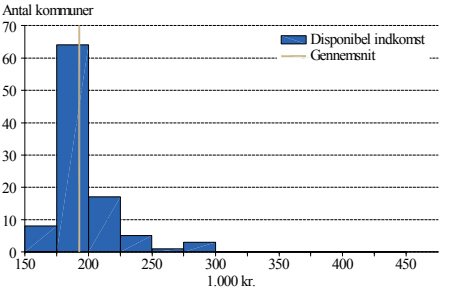
Anm.: Erhvervsindkomsten er fordelt efter bopælskommune og opgjort som gennemsnit for de beskæftigede i kommunen. Alle skraverede kommuner er yderkommuner ifølge definitionen i boks IV.1 (dvs. medianborgeren har længere end 30 min. til nærmeste by med over 45.000 indbyggere). De dobbeltskraverede kommuner opfylder endvidere kriteriet, at den gennemsnitlige erhvervsindkomst er mindre end 90 pct. af gennemsnittet af erhvervsindkomster i samtlige kommuner.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerstatistik.

Figur IV.4 Erhvervsindkomst



Figur IV.5 Disponibel indkomst



Anm.: Se også anmærkning til figur IV.3. Både erhvervsindkomst og disponibel indkomst er for 2012. Den gennemsnitlige disponible indkomst pr. borger i en kommune er opgjort for borgere mellem 16 og 64 år. Den disponible indkomst er i modsætning til erhvervsindkomsten opgjort for alle borgere mellem 16 og 64 år og ikke blot for personer i beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerstatistik.

Landbrug og industri uden for byerne og service i byerne

Erhvervsstrukturen i yderkommunerne adskiller sig fra erhvervsstrukturen i byerne ved at have en højere andel af beskæftigede i landbrug og industri og en lavere andel i service, jf. tabel IV.2. Yderkommunerne adskiller sig derimod ikke nævneværdigt fra de øvrige kommuner. Det er bemærkelsesværdigt, at andelen af offentligt beskæftigede stort set er den samme i alle tre kommunekategorier.

Tabel IV.2 Andel af job i brancher efter kommunetype

	Landbrug	Industri	Bygge og Anlæg	Handel og transport	Service	Offentlig
	Pct.					
By	1	8	5	24	28	33
Yder	5	16	6	21	17	34
Øvrige	4	15	7	24	20	32
I alt	3	11	5	24	24	33

Anm.: Tabellen angiver for de tre type af kommuner, jf. tabel IV.1, andelen af de beskæftigede i kommunerne fordelt på brancher beregnet for 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Befolkningsudvikling og flytninger

Folketallet i yderområderne steg, og andelen faldt frem til 2010

Afvandringen fra land til by har fundet sted i over 100 år, således at det i dag er knap halvdelen af befolkningen, der bor i bykommuner, godt en fjerdedel bor i yderkommuner og ligeledes godt en fjerdedel i øvrige kommuner, jf. tabel IV.3. Fra 1971 og frem til 2010 steg folketallet i yderkommunerne med knap 9 pct., men som følge af en lidt større stigning i den samlede befolkning faldt andelen af befolkningen, der bor i yderområderne, svagt fra 28 pct. i 1971 til 27 pct. i 2010.

Tabel IV.3 Folketal

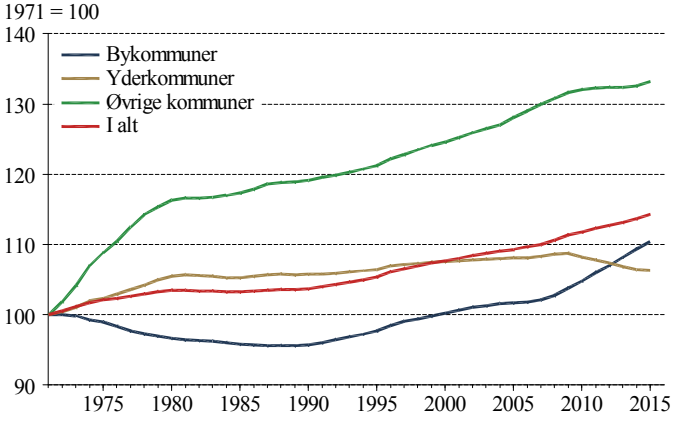
	1971	1990	2010	2015
	---------	1.000 personer		----------
Bykommuner	2.470	2.360	2.590	2.730
Yderkommuner	1.380	1.460	1.500	1.470
Øvrige	1.100	1.310	1.450	1.460
I alt	4.950	5.140	5.530	5.660

Anm.: Tabellens tal er afrundet til hele 10.000 personer.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Fald i folketallet i yderkommunerne er nyt

Det er først fra og med 2010, at antallet af indbyggere i yderkommunerne er faldet absolut, se tabel IV.3 og jf. figur IV.6. Tilbagegangen i yderkommunerne er dog sket samtidig med, at befolkningstilvæksten i bykommunerne er taget til, befolkningsandelen i yderkommunerne er dermed faldet yderligere til omkring 26 pct. i 2015.

Figur IV.6 Indeks for befolkning

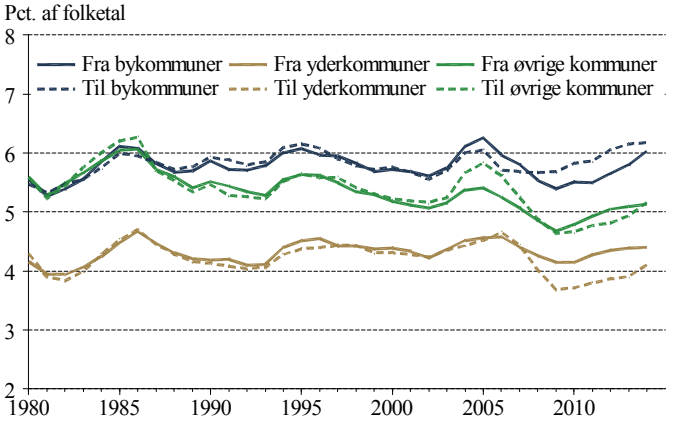


Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Folk flytter ikke til yderområderne

Tilbagegangen i befolkningstallet i yderkommunerne de seneste år skyldes ikke fraflytning, men snarere et mærkbart fald i tilflytningen. jf. figur IV.7. Fraflytningen fra yderkommunerne har i de seneste 5-10 år ligget på nogenlunde samme niveau, som den har været de sidste 30-40 år, mens tilflytningen de senere år har ligget klart under det historiske niveau. Tilflytningen til yderkommunerne har historisk ligget på omkring 64.000, mens de seneste fem år i gennemsnit har været omkring 57.000 om året.

Figur IV.7 Flytninger



Anm.: Flytninger i figuren er mellemkommunale flytninger opgjort i forhold til befolkningen pr. 1. januar i året.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

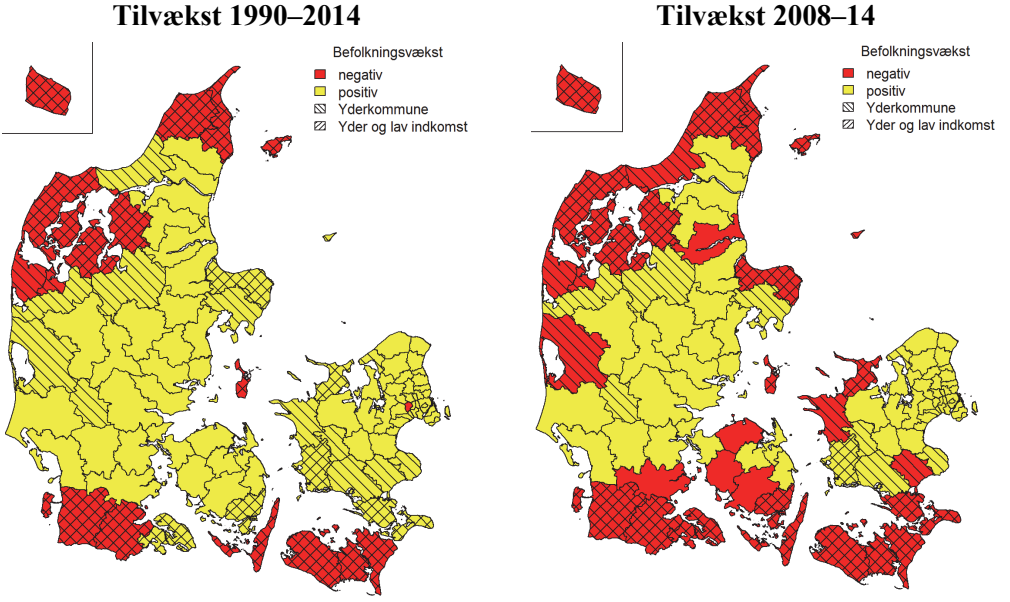
Kommuner er forskellige, men har fælles træk

Selv om kommunerne hidtil er grupperet i tre typer, er der mange forskelle også inden for samme kommunetype, idet nogle yderkommuner har haft befolkningstilvækst set over hele perioden, mens andre har haft befolkningsnedgang, jf. figur IV.8.

Yderkommuner har befolknings-tilbagegang de seneste år

Yderkommuner med relativ lav indkomst har generelt oplevet en befolkningstilbagegang (rude-skravering over rød). Siden 2008 har kun én yderkommune med relativ lav indkomst (rude-skravering over gul) oplevet en befolkningsfremgang; det drejer sig konkret om Slagelse, og fremgangen er meget lille. Selv om der er variationer, er hovedtendensen således klar: Yderkommuner med relativ lav indkomst har generelt oplevet en tilbagegang i befolkningstallet, og befolknings-fremgangen finder især sted omkring de store byer. Tenden-sen gælder både i det længere perspektiv og i særlig grad i det korte.

Figur IV.8 Kommunal befolkningstilvækst



Anm.: Kommunerne i kategorien "Yderkommune" er yderkommuner alene efter afstandskriteriet (over 30 min. til nærmeste større by). Kommunerne i kategorien "Yder og lav indkomst" opfylder yderligere kriteriet om, at den gennemsnitlige erhvervsindkomst er på 90 pct. eller derunder af den gennemsnitlige erhvervsindkomst for samtlige kommuner.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Befolkningen er relativt ældre i yderområderne

Befolkningstilbagegangen i yderkommunerne sker hovedsageligt fordi de unge flytter fra yderområderne og de ældre bliver boende. Gennemsnitsalderen er derfor højere i yderkommunerne end i bykommunerne, jf. tabel IV.4. Hvor gennemsnitsalderen i byerne har været næsten konstant siden 2005, er den højere og stigende i yderkommunerne.

Tabel IV.4 Gennemsnitsalder efter kommunetyper

	2005	2010	2015
	----------	År	----------
Bykommuner	38,8	39,0	39,2
Yderkommuner	41,0	42,1	43,7
Øvrige kommuner	39,9	40,6	42,1

Anm.: Gennemsnitsalder pr. 1. januar i året.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Flytninger og uddannelse

De unge flytter fra yderområder

Flytninger er en væsentlig forklaringsfaktor for befolkningsændringen i yderområderne. Mange unge flytter for at gennemføre en uddannelse i en bykommune, og når de er færdige med den, flytter nogle af dem fra bykommunerne, men kun i mindre grad til en yderkommune. Her gives en beskrivelse af, hvem der flytter fra deres opvækstområde og af konsekvenserne heraf på fordelingen af uddannelsesniveauerne i kommunerne.

Jo højere uddannelse, jo flere flytter fra yderkommuner

Flytningerne afhænger i høj grad af, hvilken uddannelse de unge gennemfører, hvilket er illustreret med den andel, der er flyttet fra typen af deres opvækstkommune, jf. tabel IV.5. Blandt personer med opvækst i en yderkommune er eksempelvis 25 pct. af de ufaglærte og hele 78 pct. af dem med en lang videregående uddannelse flyttet væk fra yderkommunerne. Derimod er det kun lige over en fjerdedel af personer med opvækst i en bykommune, som er flyttet væk til en anden kommunetype, og den andel er næsten den samme for alle uddannelsesniveauer. Hovedindtrykket er derfor, at nogle af de unge fra yderkommunerne flytter til en bykommune for at få en længere uddannelse, og efterfølgende flytter kun en lille andel tilbage til et yderområde.

Tabel IV.5 Andel over 35 år flyttet fra type af "opvækstkommune"

	Ufag-lært	Fag-lært	Gym-nasial	KVU	MVU	LVU	I alt
	---------- Pct.. ----------						
Bykommuner	29	30	27	32	31	28	30
Yder	25	27	49	41	48	78	38
Øvrige	37	35	49	43	51	64	43
I alt	30	30	39	38	42	52	36

Anm.: "Opvækstkommune" er bopælskommunen som 16-årig. Hvis en sådan ikke er kendt i data, benyttes i stedet moderens nuværende bopæl som proxy for "opvækstkommune". Opgørelsen er lavet for 2013, og personer uden oplyst uddannelse er udeladt.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Lav uddannelse i yderkommuner og høj i byerne

Når de unge ikke flytter tilbage til yderområderne, efter de er færdige med deres faglige eller videregående uddannelser, har det betydning for uddannelsessammensætningen i disse områder, jf. tabel IV.6. Personer med en lang videregående uddannelse (LVU) bor fortrinsvis i byerne og næsten ikke i en yderkommune. Blandt beboerne i bykommunerne har 13 pct. en lang videregående uddannelse, mens denne gruppe i yderkommunerne kun udgør 4 pct. En summarisk måde at sammenligne uddannelsesniveauet i kommunerne er at sammenligne den gennemsnitlige uddannelseslængde efter grundskolen. Den gennemsnitlige uddannelseslængde er højest i byerne, 3,9 år, og mindst i yderkommunerne 3,0 år.

Tabel IV.6 Uddannelsesniveau for personer efter type af bopælskommune

	Ufag-lært	Faglært	Gymna-sial	KVU	MVU	LVU	Længde
	----------	----------	----------	Pct.	----------	----------	- År -
Bykommuner	23	35	5	6	19	13	3,9
Yder	32	41	3	5	14	4	3,0
Øvrige	26	40	4	6	16	7	3,5
I alt	27	38	4	6	17	9	3,5

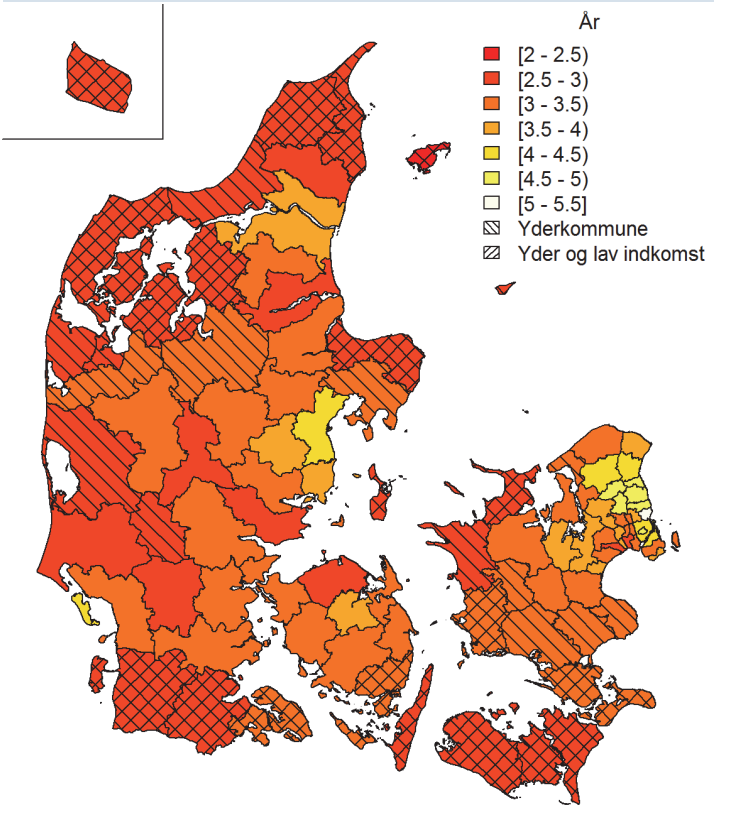
Anm.: Opgørelse af højeste uddannelsesniveau i 2013 for personer på eller over 28 år. Summen af de angivne tal i hver række er bortset fra afrundinger lig med 100. Personer uden oplyst uddannelse er udeladt fra beregningerne. "Længde" er antal års uddannelse ud over grundskolen som angivet i tabel A i boks IV.5 i afsnit IV.5.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Største antal års uddannelse i og omkring København og Aarhus

Den geografiske spredning har dog også en anden dimension, end hvad der antydes i ovenstående tabel, jf. figur IV.9. Uddannelseslængden er særlig høj omkring de to store universitetsbyer, København og Aarhus. Den er relativ lav i mange yderkommuner, men den er også lav i flere øvrige kommuner.

Figur IV.9 Uddannelseslængde ud over grundskole



Anm.: Gennemsnitligt antal års uddannelse i 2013 ud over grundskolen for personer på eller over 28 år som angivet i tabel A i boks IV.5 i afsnit IV.5.

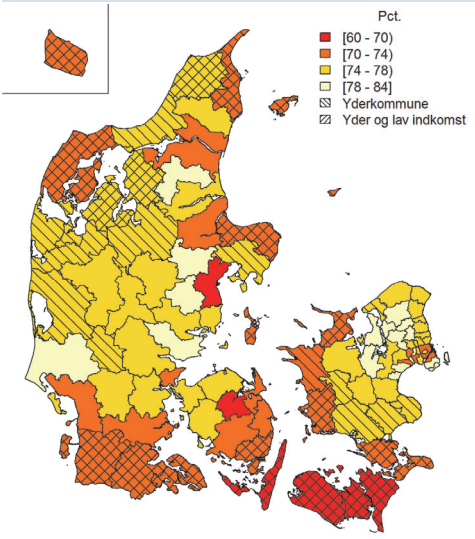
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Erhvervsfrekvens

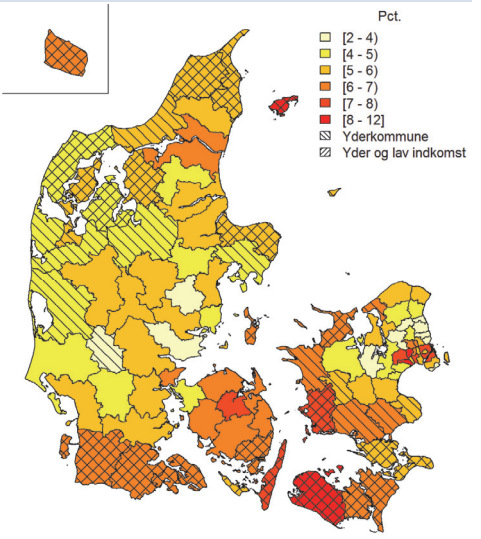
Geografisk spredning i erhvervsfrekvens

Der er stor geografisk spredning mellem erhvervsfrekvensen i de forskellige kommuner, jf. figur IV.10. Det fremgår, at erhvervsfrekvenserne er relativ lave i yderområderne og især i yderområder med relativ lav indkomst, men den er også lav i flere øvrige kommuner og især relativ lav i de helt store byer. Den gennemsnitlige erhvervsfrekvens i 2013 var for yderområderne 73 pct. og for resten af landet 76 pct.

Figur IV.10 Erhvervsfrekvens



Figur IV.11 Arbejdsløshed



Anm.: Erhvervsfrekvensen angiver arbejdsstyrken i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive aldersgruppe, dvs. mellem 16 og 64 år, og arbejdsløsheden er fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken; begge opgjort for 2013.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

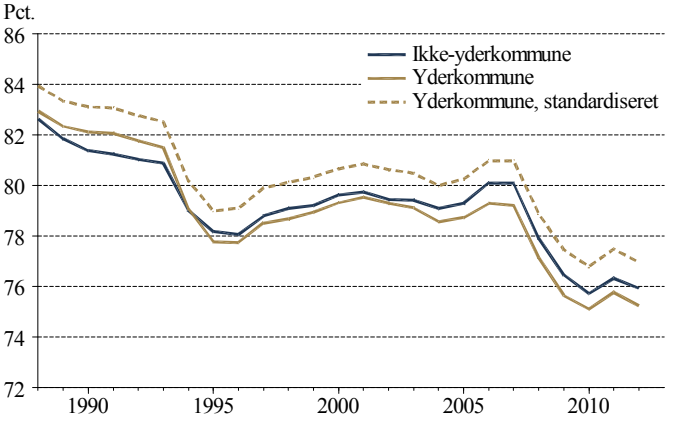
Lav erhvervsfrekvens i yderkommuner …

Samlet set er erhvervsfrekvensen for personer i den erhvervsaktive alder lavere i yderområderne end i andre dele af landet, jf. figur IV.12. Udviklingen har samtidigt betydet, at spændet mellem erhvervsfrekvensen i yderkommunerne og de andre dele af landet er steget 1 pct.point. siden 1990'erne.

… modsvares af høj andel med offentlige ydelser

Modstykket til den lavere erhvervsfrekvens i yderområderne er typisk, at en større andel af befolkningen i yderområderne er på offentlig forsørgelse. Der er for eksempel 11 pct. af arbejdsstyrken i yderkommunerne, der modtager førtidspension mod 7 pct. i resten af landet. Denne tendens til flere på offentlig forsørgelse skyldes også, at gennemsnitsalderen i yderkommunerne er højere end i resten af landet, og at antallet af folkepensionister derfor er større; 21 pct. af befolkningen i yderkommunerne modtager folkepension mod 17 pct. i resten af landet.

Figur IV.12 Erhvervsfrekvens efter kommunetype



Anm.: Erhvervsfrekvensen er arbejdsstyrken i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive aldersgruppe, dvs. mellem 16 og 64 år. Den standardiserede erhvervsfrekvens for yderkommuner er en erhvervsfrekvens, hvor erhvervsfrekvensen for hvert uddannelsesniveau og aldersgruppe er som i yderkommunerne, og hvor uddannelses- og aldersfordeling er som i ikke-yderkommuner.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Lav erhvervsfrekvens skyldes uddannelses- og aldersammensætning

En væsentlig årsag til den lavere erhvervsfrekvens i yderområderne er, at erhvervsfrekvensen varierer mellem forskellige uddannelsesniveauer og aldersgrupper. Den lave erhvervsfrekvens i yderkommunerne er i høj grad en konsekvens af deres lavere uddannelsesniveau og en ældre befolkning end i landet som gennemsnit. Hvis uddannelses- og aldersfordelingen i yderkommunerne havde været som i resten af landet, ville erhvervsfrekvensen i yderkommunerne ligge betydeligt over de andre kommuners erhvervsfrekvens, jf. figur IV.12. Det betyder, at erhvervsfrekvensen typisk ligger højere i yderkommunerne end i andre kommuner for samme uddannelses- og alderskategorier.

Høj arbejdsløshed i nogle yderområder

Arbejdsløsheden er kun lidt højere i yderkommunerne end landet som helhed. I 2013 var arbejdsløsheden i gennemsnit 5,9 pct. af arbejdsstyrken i yderkommunerne, mens den var 6,0 pct. i bykommunerne og 4,8 i de øvrige kommuner. Disse gennemsnitstal skjuler imidlertid en stor forskel mellem kommunerne inden for samme kategori, jf. figur IV.11.

Arbejdsløsheden er således generelt høj i København og dens vestlige forstæder, yderområderne på Sjælland, Lolland-Falster, Fyn og i den sydlige del af Sønderjylland. Det er bemærkelsesværdigt, at arbejdsløsheden er relativ lav i de vest- og nordjyske yderkommuner. Forskellene i arbejdsløshed skal også ses i sammenhæng med forskelle i uddannelsesniveau.

Pendling

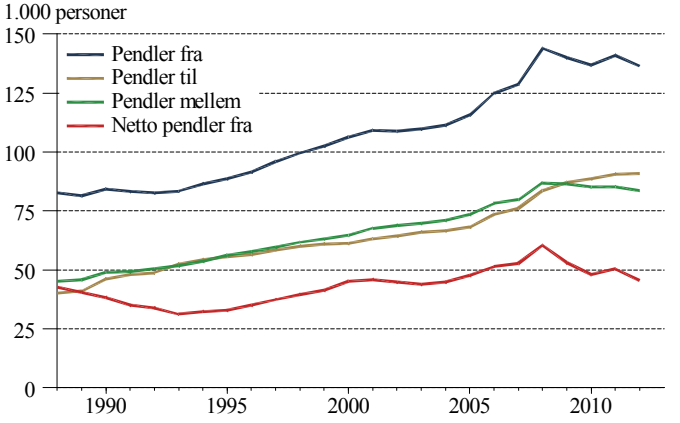
Nettopendling ud af yderkommuner

Yderkommunerne er karakteriseret ved, at der er flere, der pendler ud af yderkommunerne, end der pendler ind; i den situation, hvor bopæl og arbejdsplads er i forskellige kommuner, tales om pendling. Antallet af pendlere har generelt været stigende over tid, og det gælder også for yderkommunerne, jf. figur IV.13. Det fremgår her, at der er langt flere personer, der pendler ud af end ind i yderkommunerne, men forskellen har været nogenlunde konstant de seneste år.

Sjællændere pendler længst

Der er både en geografisk og kønsmæssig forskel på, hvor langt der bliver pendlet. Den gennemsnitlige pendlingsafstand er størst på Vest- og Sydsjælland og kortest i København, og mænd pendler i gennemsnit næsten 50 pct. længere end kvinder.

Figur IV.13 Pendling fra, til og mellem yderkommuner



Anm.: Pendlere er erhvervsaktive personer mellem 16 og 65 år, hvis bopæl og arbejdssted er i forskellige kommuner. Signaturforklaringen "Pendler fra" angiver antal pendlere fra en yderkommune og tilsvarende med de andre signaturforklaringer.

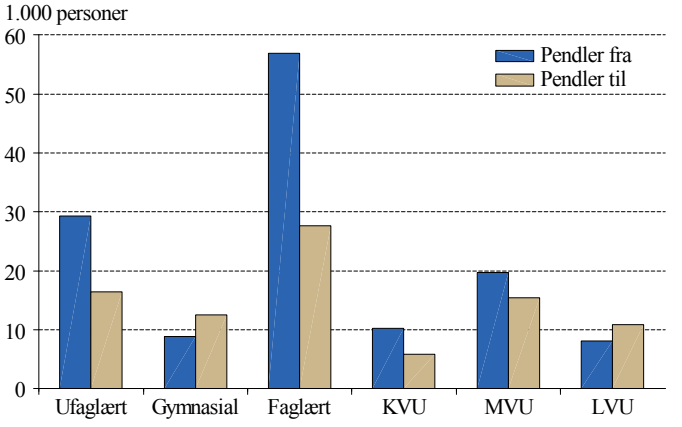
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

(U)faglærte nettopendler fra yderkommuner…

… og personer med lang videregående uddannelse nettopendler til yderkommuner

Det er primært de ufaglærte og de faglærte, der pendler, og der er her væsentligt flere, der pendler fra yderkommunerne end til. For personer med en lang videregående uddannelse er det imidlertid omvendt, idet der er flere, der pendler ind end ud, jf. figur IV.14. De faglærte og ufaglærte pendlere bor således fortrinsvis i yderkommunerne og pendler til en bykommune eller en af de øvrige kommuner, mens pendlere med en lang videregående uddannelse for størstedelen bor i en bykommune eller en af de øvrige kommuner og pendler til en yderkommune.

Figur IV.14 Pendling fra og til yderkommuner



Anm.: Pendling fra og til yderkommuner er opgjort for 2012.
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Boligmarkedet

Boligpriser lavere i yderkommuner end i bykommuner

Boligpriserne i yderkommunerne, hvilket typisk er kommuner med relativ lav gennemsnitlig indkomst, er lavere end i de store bykommuner. Forskellen er øget fra 1992 til 2014, idet prisstigningen pr. kvadratmeter har været meget større i og omkring de store byer end i yderkommunerne. I det følgende ses først på den generelle udvikling i boligpriser og derefter på den geografiske spredning.

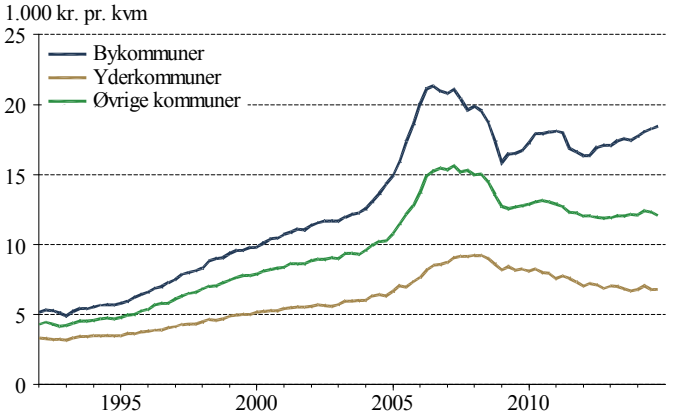
Stadig prisfald i yderkommuner efter krisen

Selv om prisudviklingen over tid har været omtrent den samme i de tre kommunetyper, har udsvingene været klart mindst i yderkommunerne, og prisspændet mellem yderkommuner og de andre kommunetyper er øget over tid, jf. figur IV.15. Efter de store prisfald i 2009–10 er priserne i byerne begyndt at stige igen de seneste år, mens priserne i mange yderkommuner fortsat falder.

Spænd mellem yderkommuner og byerne øget

Den gennemsnitlige kvadratmeterpris i 1992 i yderkommunerne var omkring 60 pct. af niveauet i bykommunerne, men dette prisforhold er som følge af den relative prisudvikling faldet til under 40 pct. i 2014. Spændet mellem priserne i yderområderne og byerne er således udvidet.

Figur IV.15 Pris på enfamiliehus efter kommunetype



Anm.: Gennemsnitlig pris pr. kvadratmeter for et enfamiliehus solgt i fri handel; nominelle priser.
Kilde: Realkreditrådets Boligmarkedsstatistik og egne beregninger.

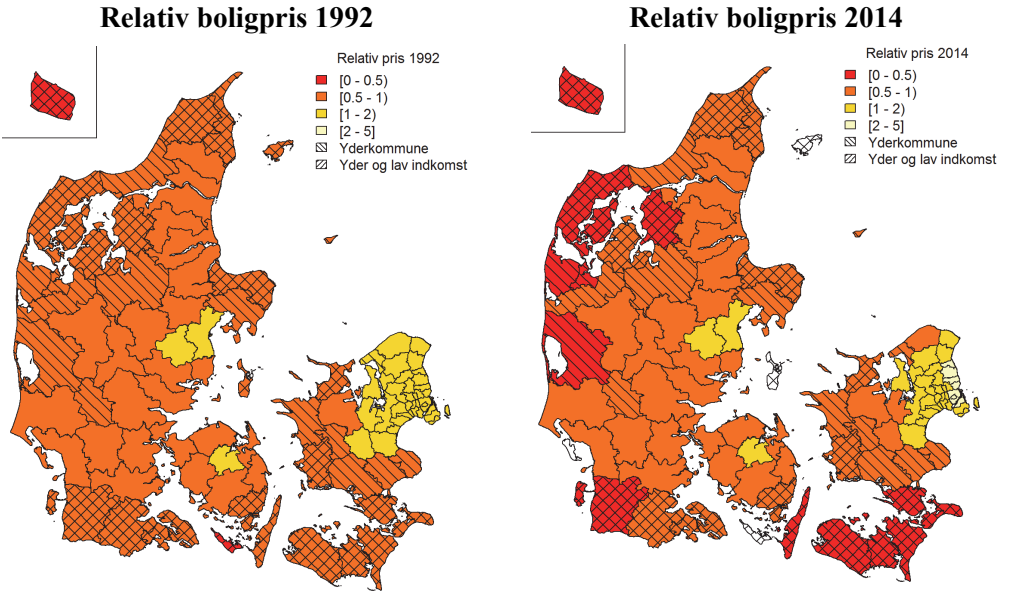
Øget spredning i huspriser fra 1992 til 2015

Kvadratmeterprisen for enfamiliehuse er fra 1992 til 2014 øget over hele landet, men spredningen er samtidigt steget, jf. figur IV.16. I 1992 var priserne i yderkommunerne på niveau med priserne i Jylland (bortset fra Århus), Fyn (bortset fra Odense), og store dele af Sjælland. Men i 2014 er priserne i flere yderkommuner lavere end priserne i disse områder. De største prisstigninger fra 1992 til 2014 fandt sted i København og de nordlige omegnskommuner. For Sjælland og Lolland-Falster gælder, at jo længere væk fra København, jo lavere har prisstigningerne været, og de har været særligt lave i Lolland kommune. Endvidere har prisstigningerne været størst omkring de store byer i Jylland.

Fraflytning og lave priser

Tendensen er således klar: Priserne på parcelhuse er siden begyndelsen af 1990'erne kun steget svagt i yderkommunerne, og spændet til bykommunerne er øget fra en faktor knap fire i 1992 til over en faktor ti i 2014 mellem den billigste kommune Lolland og de dyreste kommuner Frederiksberg og Gentofte. Dette hænger i høj grad sammen med fraflytningen fra yderkommunerne, som giver lavere efterspørgsel på boliger i de kommuner, mens tilflytningen til de store byer øger efterspørgslen på boliger der.

Figur IV.16 Relativ boligpris for enfamiliehuse efter kommune



Anm.: Den relative boligpris er i hvert af de to udvalgte år beregnet som kvadratmeterprisen for enfamiliehuse divideret med årets gennemsnitlige kvadratmeterpris. Værdier over én er derfor kommuner med en kvadratmeterpris over gennemsnittet af samtlige kommuner, og omvendt for værdier under én. Orange kommuner ligger således under årets gennemsnit og de røde under det halve af årets gennemsnit. Tilsvarende er de gule kommuner over gennemsnittet og de meget lyse (kun i 2014 kortet) højere end det dobbelte af gennemsnittet. For Læsø, Samsø, Fanø og Ærø er der ikke data for 2014, hvorfor de er hvide i 2014.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Realkreditrådets Boligmarkedsstatistik.

Nogle boliger kan ikke sælges

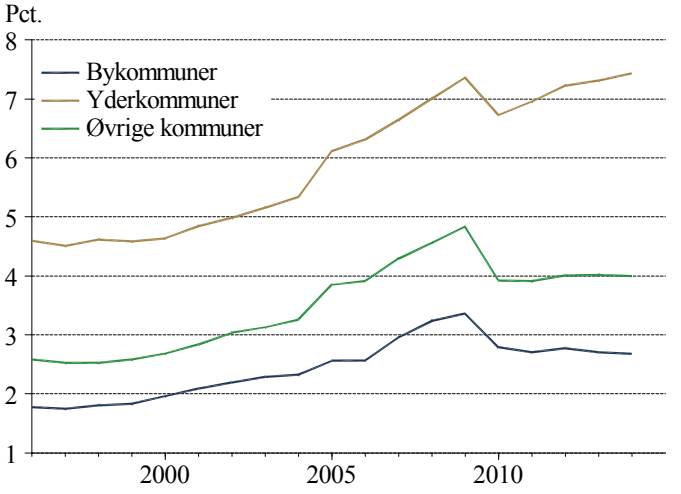
Nogle boliger er så svære at sælge, at beboerne er flyttet, inden boligen bliver solgt, og den står derfor tom. Andre boliger står tomme, fordi arvingerne ikke har kunnet afsætte dem, efter at beboerne er døde. En del af de tomme boliger er kortvarigt tomme i forbindelse med flytning, andre bruges som fritidsbolig, mens resten er reelt tomme. At en bolig er tom vil i denne sammenhæng sige, at ingen har en folkeregisteradresse på boligen.

Tomme boliger i yderkommuner

Det er godt 7 pct. af enfamiliehusene, der står tomme i yderkommunerne, hvilket er to til tre gange så mange som i bykommunerne, jf. figur IV.17. Der har siden 1996 været en vækst i antallet af tomme enfamiliehuse i alle tre typer af kommuner, men mens de to andre kommunetyper kun har

haft en svag stigning, er den noget kraftigere i yderkommunerne. Det kan også bemærkes, at andelen af tomme enfamilieboliger i yderområderne er steget siden 2010, mens den i de to andre kommunekategorier har været næsten uændret.

Figur IV.17 Tomme enfamilieboliger



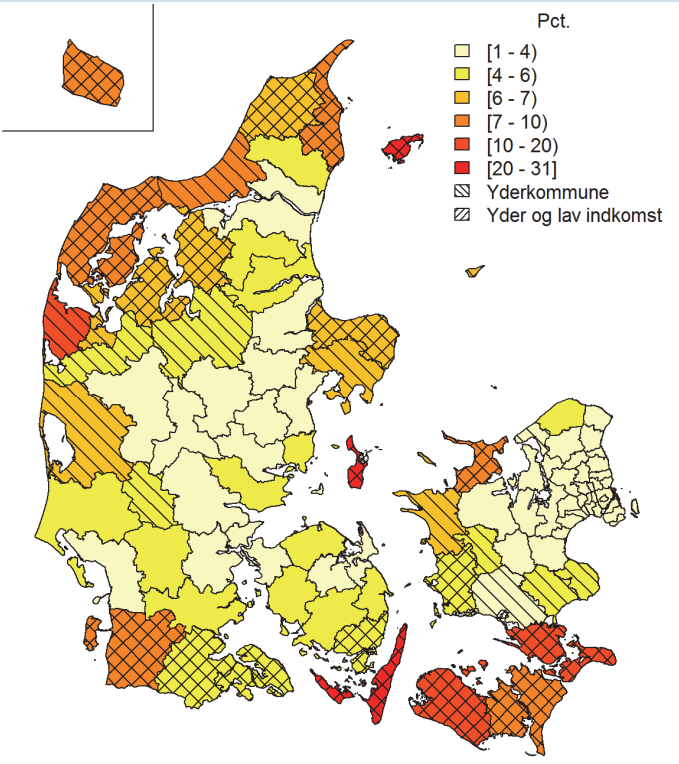
Anm.: Tomme enfamilieboliger som andel af det samlede antal boliger. Der er databrud i 2010, hvor antal boliger uden folkeregistertilmelding faldt med knap 23.000, hvoraf 3.900 var døgninstitutionsboliger, som ikke regnes som en bolig.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Tomme boliger langt fra byer

Andelen af tomme boliger er højest i yderkommunerne, og den er navnlig høj i yderkommuner med relativ lav indkomst, jf. figur IV.18. På de store ikke-brofaste øer er andelen af ubeboede enfamilieboliger særlig høj, over 20 pct., modsat de store byområder, hvor andelen af tomme boliger er under 4 pct.

Figur IV.18 Andel tomme enfamilieboliger



Anm.: Andel af boliger uden tilmeldt cpr-nummer pr. 1. januar 2014.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Sammenfatning

Først fald i yderområders befolkning de seneste år

Erhvervsindkomsten er relativ lav i yderområderne, og de seneste godt fem år er befolkningstallet faldet efter at have været svagt stigende de foregående ca. 20 år. Dermed er yderområderne gået fra ikke blot at have en svagt faldende andel af den samlede befolkning til nu også at have direkte tilbagegang. Tilbagegangen skyldes især, at en del af de unge er flyttet blandt andet for at få en uddannelse i de større byer, og at de efter endt uddannelse ikke flytter tilbage til yderområderne.

Lav erhvervsfrekvens i yderområder skyldes lav uddannelse

Erhvervsfrekvensen i yderområderne med lav indkomst og i de helt store byer er lavere end i resten af landet, og disse områder har en større arbejdsløshed. Yderområdernes lave erhvervsfrekvens skyldes dog primært befolkningens lavere uddannelsesniveau og højere alder. For givne uddannelses- og alderskategorier, ligger erhvervsfrekvensen i yderkommuner typisk højere end i andre kommuner. Modstykket til den lave erhvervsfrekvens er typisk, at en større andel af befolkningen i yderområderne er på offentlig forsørgelse. Denne tendens skyldes dog også, at gennemsnitsalderen i yderkommunerne er højere, og at antallet af folkepensionister derfor er større.

Nettopendling fra yderområder

Der foregår en betydelig pendling både til og fra yderkommunerne, men netto er der en pendling fra yderkommunerne. Typisk pendler de ufaglærte og faglærte *fra* yderkommunerne og personer med lang videregående uddannelse *til* yderkommunerne.

Relativt lave boligpriser i yderområder …

… og mange tomme boliger

Priserne på ejerboliger er lavere i yderområderne, og de er meget lavere end i de større byer. En medvirkende årsag til dette kan være, at indkomsterne er lavere i yderkommunerne, og at der er befolkningstilbagegang og færre job i yderkommunerne. Boligpriserne i yderkommunerne svarede for 20 år siden til 60 pct. af boligprisen bykommunerne. I 2014 svarede de til 40 pct. Omfanget af tomme boliger i yderkommunerne er steget betydeligt de seneste 10 år, og det udgør i dag et problem, da nogle boliger står uden beboere i så lang tid, at de forfalder og ikke umiddelbart er egnede til at blive anvendt igen.

IV.3 Regionale indkomstforskelle

Yderområder har lavere indkomster

Erhvervsindkomsterne er afgørende for et områdes velstand. De gennemsnitlige erhvervsindkomster i yderområderne er overordnet set typisk lavere end i resten af Danmark, selvom korrelationen mellem afstanden til større byer og erhvervsindkomst ikke er perfekt, jf. afsnit IV.2. Det gælder delvist også de gennemsnitlige disponible indkomster, der i højere grad afspejler befolkningens forbrugsmuligheder. De disponible indkomster tager højde for offentlige overførsler

og beskatning, men ikke for forskelle i eksempelvis boligudgifter.

Konvergerer erhvervsindkomsterne?

De lavere erhvervsindkomster i yderområderne kan hænge sammen med arbejdsstyrkens kvalifikationer. Det er derfor i afsnittet undersøgt, om de lavere erhvervsindkomster i yderområderne alene kan tilskrives arbejdsstyrkens kvalifikationer, eller om det også synes at have en selvstændig betydning for indkomsten, hvor i landet den enkelte person er beskæftiget. Hvis erhvervsindkomsterne stiger mindre i yderområderne end i andre dele af Danmark, vil forskellen i velstanden blive stadig større i landet. I afsnittet undersøges derfor, om forskelle i erhvervsindkomsterne er ændret de seneste 30 år og med hvilken hastighed, det eventuelt er sket.

Lønrelationer

Analyse af lønforskelle

I det følgende analyseres, hvordan lønindkomsten varierer mellem kommunerne, blandt andet som følge af at uddannelsesniveauerne og erhvervsstrukturen er forskellig i kommunerne.[2] Spørgsmålet er, om der stadig er forskel i aflønningen af arbejdskraften, når der er taget højde for forskelle i arbejdskraftens personlige karakteristika og kommunernes erhvervsstruktur. Analysen af lønforskelle mellem kommunerne er foretaget for en periode på 16 år.

Flere forklaringer på regionale lønforskelle

Der er flere mulige forklaringer på geografiske forskelle i lønindkomsterne. En mulig forklaring er, at sammensætningen af arbejdskraftens kvalifikationer varierer mellem forskellige områder. Det kan skyldes, at erhvervsstrukturen varierer geografisk, og da forskellige sektorer kræver forskelligt input af arbejdskraft, er der en tendens til, at arbejdskraften fordeler sig ud fra udbud og efterspørgsel efter deres specifikke kvalifikationer. De beskæftigede med forskellige køn, uddannelse og erfaring er derfor ikke geografisk lige fordelt over landet. En anden mulig forklaring er, at arbejdskraften i nogle områder vil acceptere en lavere løn,

2) I dette afsnit analyseres indkomsterne i forhold til arbejdsstedskommuner, hvor analyserne i afsnit IV.2 har fokus på bopælskommuner.

hvis leveomkostningerne er lavere, eller der er større omkostninger forbundet med transport til områder med højere lønindkomster. En tredje mulig forklaring på de regionale forskelle i lønindkomsterne er, at forekomsten af naturressourcer og infrastruktur varierer hen over landet, og bedre udrustning øger produktiviteten og dermed lønningerne. Endelig er en mulig forklaring på regionale forskelle i lønindkomster, at placeringen kan betyde noget i sig selv eksempelvis ved, at der kan være økonomiske gevinster ved geografisk nærhed til andre udbydere (agglomerationsfordele).[3] Når der er mange producenter af en bestemt type, vil det typisk resultere i højere produktivitet, hvilket påvirker de lokale lønninger.

Statistisk metode til analyse af lønforskelle

En metode, der ofte anvendes til at analysere lønforskelle, som både kan skyldes udbuds- og efterspørgselsforhold, er såkaldte Mincer-regressioner. I det følgende analyseres ved hjælp af Mincer-regressioner, om der er geografiske forskelle i lønningerne ud over, hvad der kan tilskrives arbejdskraftens karakteristika som f.eks. uddannelse og erhvervserfaring samt den kommunale erhvervsstruktur, jf. boks IV.2. Eventuelle geografiske forskelle i aflønningen af arbejdskraften henføres til virksomhedernes placering, ikke hvor medarbejderne bor. I estimationerne i det følgende er personerne derfor klassificeret efter, hvilken kommune deres arbejdssted ligger i.

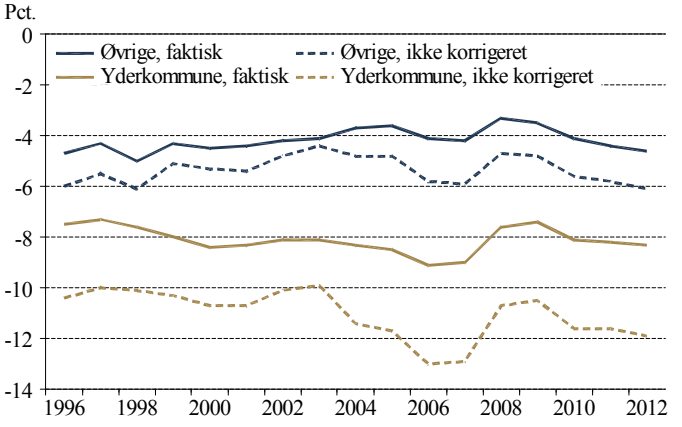
Lavere indkomst i yderområderne

Lønindkomsten er gennemsnitligt ca. 12 pct. lavere i yderområderne end i bykommunerne, jf. figur IV.19. Forskellen varierer mellem 10 pct. og 13 pct. i perioden 1996-2012. Når der korrigeres for forskelle i personlige karakteristika som uddannelse, køn, erhvervserfaring, stilling, branche, etnicitet, civilstand, antal børn og boligform, så er lønnen gennemsnitligt ca. 8 pct. lavere i yderområderne end i bykommunerne. Denne forskel har varieret mellem godt 7 pct. og godt 9 pct., hvilket er mindre end de faktiske forskelle. Den mindre forskel, når der er taget højde for arbejdskraftens karakteristika og den kommunale erhvervsstruktur, afspejler blandt andet, at uddannelsesniveauet er lavere i

3) I afsnit IV.4 er betydningen af agglomerationsfordele nærmere diskuteret.

yderkommunerne. Når der fortsat er forskel i lønindkomsterne efter, at der er taget højde for arbejdskraftens karakteristika og den kommunale erhvervsstruktur, kan det være udtryk for, at arbejdskraften accepterer en lavere løn i yderområderne. Det kan skyldes, at leveomkostningerne er lavere, og at der er højere omkostninger forbundet med transport til områder med højere erhvervsindkomster, eller at produktionsomkostningerne er højere i yderområderne, fordi produktionsomfanget er relativt lille.

Figur IV.19 Forskel i lønninger relativt til bykommuner



Anm.: Den fuldt optrukne linje viser indkomstforskellene, når der er taget højde for arbejdskraftens kvalifikationer og den kommunale erhvervsstruktur, jf. boks IV.2. Estimationen er foretaget for de tre kommunegrupper.

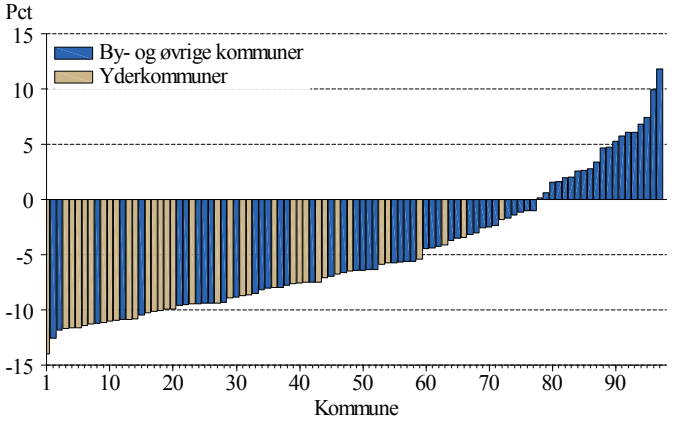
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stor variation i lønforskellen i yderkommunerne

Selvom lønningerne i gennemsnit er lavere i yderområderne, når der er kontrolleret for forskelle i personlige karakteristika og erhvervsstruktur, end i resten af landet for sammenlignelige personer, varierer forskellen blandt de enkelte kommuner i yderområderne, jf. figur IV.20. Søjlerne i figuren viser for 2012, hvor stor forskellen er mellem de gennemsnitlige lønninger i en kommune og i gennemsnittet for bykommuner, når der er kontrolleret for forskelle i personlige karakteristika og erhvervsstruktur. Alle yderkommuner har lavere indkomster end gennemsnittet for bykommuner-

ne, og generelt har yderkommunerne de laveste lønindkomster, men der er også yderkommunerne, hvor forskellen er relativ begrænset. Bornholm har landets største forskel i forhold til bykommuner, mens den mindste findes i Billund og Kalundborg kommuner. Der er også betydelig spredning blandt "By- og øvrige kommuner" og eksempelvis har Nordfyn, Assens og Fåborg-Midtfyn lavere indkomster for sammenlignelige personer end gennemsnittet for yderkommunerne.

Figur IV.20 Lønforskelle i forhold til gennemsnit af bykommuner, 2012



Anm.: I figuren er lønforskel opgjort i forhold til gennemsnittet af bykommuner. Søjlerne angiver den procentvise forskel mellem den gennemsnitlige lønindkomst i en kommune og i bykommuner, når der bl.a. er taget højde for forskelle i arbejdskraftens kvalifikationer og den kommunale erhvervsstruktur, jf. boks IV.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Boks IV.2 Estimation af lønrelationer

I analyserne af sammenhængen mellem en persons uddannelse og løn estimeres en udvidet version af den empiriske sammenhæng i Mincer (1974) ved at tage højde for, at udover bl.a. uddannelse og erfaring kan virksomhedens placering være medbestemmende for lønnen.

Det fører til følgende specifikation, der estimeres ved hjælp af mindste kvadraters metode (OLS):

$$Ln(w_i) = \beta_0 + \beta_1 Køn_i + \beta_2 Erhvervserfaring_i + \beta_3 Erhvervserfaring_i^2 + \beta_4 Uddannelse_i + \beta_5 Arbejdsstilling_i + \beta_6 Branche_i + \beta_7 Civilstand_i + \beta_8 Antal\ børn_i + \beta_9 Husejer_i + \beta_{10} Etnicitet_i + \beta_{11} Kommune_i + u_i \qquad (1)$$

Hvor

$Ln(w_i)$ angiver logaritmen til timelønnen for person i.

Køn er en dummy-variabel for personens køn.

Erhvervserfaring er antallet af års erhvervserfaring for personen, og erhvervserfaring kvadreret er medtaget for at tage højde for, at der kan være et aftagende marginalt afkast af erhvervserfaring.

Uddannelse er en vektor af dummy-variable. Der er seks uddannelseskategorier.

Arbejdsstilling er en vektor af dummy-variable. Der er 11 stillingskategorier.

Branche er en vektor af dummy-variable. Der er 10 branchekategorier.

Civilstand er en vektor af dummy-variable. Der er fire kategorier af civilstand.

Antal børn angiver personens antal børn under 18 år.

Husejer er en dummy-variabel, der angiver, om personen er husejer eller andet.

Etnicitet er en vektor af dummy-variable. Der er fem kategorier af etnicitet.

Kommune er en vektor af dummy-variable. Der er 98 kommuner. For perioden før kommunalreformen er de tidligere kommuner aggregeret til de 98 kommuner, der er efter 2007.

Estimationen er foretaget separat for hvert år i perioden 1996-2012. I estimationen er medtaget personer i aldersgruppen 25-64 år.

Der er risiko for, at estimatet for kommuneeffekten er skævt. Hvis det f.eks. er sådan, at personer med uobserverede karakteristika, der giver en høj produktivitet, i højere grad arbejder i byer, vil det give en positiv skævhed i estimatet af kommuneeffekten for bykommunerne.

Erhvervsindkomster i kommunerne siden 1980

Udvikling i erhvervsindkomst siden 1980

I det følgende betragtes udviklingen i erhvervsindkomsterne i kommunerne over perioden 1980-2011. Formålet er at undersøge, hvordan spredningen i erhvervsindkomsten på tværs af kommunerne har udviklet sig, herunder om der alt andet lige er en tendens til, at kommuner, der i begyndelsen af perioden havde relativt lav indkomst, efterfølgende har haft højere indkomstvækst end de andre kommuner. I afsnittet præsenteres en analyse af, om der er en sådan konvergens i erhvervsindkomster, når der tages højde for forskelle i uddannelsesniveauer mellem kommunerne. Analysen fokuserer dermed på, om der er en underliggende tendens til, at kommunerne bliver mere ens i erhvervsindkomster, og om yderkommunerne adskiller sig fra det mønster, der findes. Fokus i dette afsnit adskiller sig dermed fra analysen i det foregående delafsnit: Hvor det sigtede på at identificere forskelle i timelønninger på tværs af kommunerne, når der kontrolleres for strukturelle forskelle mellem de beskæftigede, sigter dette delafsnit på at undersøge, om de rent geografisk betingede indkomstforskelle synes at have tendens til at indsnævres over tid.

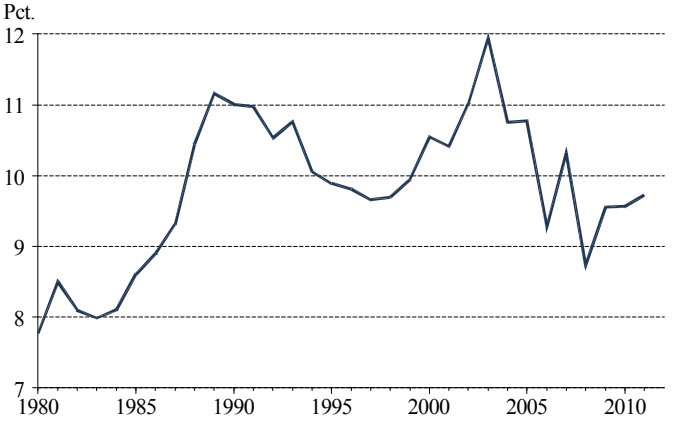
Erhvervsindkomst pr. beskæftiget analyseres

I det følgende analyseres den gennemsnitlige erhvervsindkomst pr. beskæftiget 16-64-årig i kommunen. Den geografiske dimension i analyserne fokuserer således på arbejdssted og ikke på bopæl. Erhvervsindkomsten omfatter både løn og virksomhedsoverskud, således at der ses på samlet indkomst og ikke på timeløn.

Betydelig spredning i erhvervsindkomst

Der er betydelige forskelle i erhvervsindkomsterne på tværs af kommunerne, jf. figur IV.21. Spredningen i erhvervsindkomsten på tværs af kommunerne har været forholdsvis konstant over tid, og den har i gennemsnit over hele perioden ligget på 9,8 pct. Det svarer til, at den typiske kommune afviger 9,8 pct. fra gennemsnittet. Variationen mellem kommunerne har svinget kraftigt over perioden uden at vise nogen klar tendens til systematisk at stige eller falde. Set over hele perioden er spredningen dog steget lidt fra 7,8 pct. i 1980 til 9,6 pct. i 2011.

Figur IV.21 Spredning i kommunernes erhvervsindkomst



Anm.: Spredningen for erhvervsindkomst angiver standardafvigelsen som pct. af gennemsnittet over kommunerne. Erhvervsindkomsten i den enkelte kommune er defineret som den gennemsnitlige erhvervsindkomst blandt de beskæftigede 16-64-årige.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Betinget konvergens trækker i retning af mere ens indkomstniveauer

Økonomisk teori tilsiger, at der er grund til at forvente, at kommuner, som af historiske grunde starter med at have et relativt lavt indkomstniveau, men som ellers på andre forhold svarer til de øvrige kommuner, efterfølgende vil have højere indkomstvækst end andre kommuner. En sådan tendens vil indebære, at kommuner, der i øvrigt er ens, på længere sigt konvergerer mod det samme indkomstniveau. Denne proces kaldes betinget konvergens.

Sammenhæng mellem vækst og initialniveau

Hvis der er betinget konvergens, vil det komme til udtryk ved en negativ sammenhæng mellem det initiale indkomstniveau og den efterfølgende indkomstvækst, når det tages højde for de underliggende, strukturelle forhold. Tendensen til udligning af indkomstforskelle kan eksempelvis skyldes, at kommuner med et lavt indkomstniveau typisk har lavere lønomkostninger, hvorfor det vil være mere fordelagtigt at investere i disse kommuner, hvilket igen vil trække i retning af højere vækst i indkomsterne i de pågældende kommuner. Spredning af viden kan også være en kilde til indkomstkonvergens.

Vigtigt at tage højde for strukturelle forhold, herunder uddannelse

Betinget konvergens trækker i retning af, at indkomstforskellene mellem kommuner skulle falde over tid, når der korrigeres for forskelle i strukturelle forhold. I praksis er der mange forhold, der kan påvirke væksten og det langsigtede indkomstniveau, herunder eksempelvis forskelle i naturgivne omstændigheder og (strukturelle) forskelle i erhvervsstrukturen. Varige forskelle i uddannelsesniveauet mellem kommuner vil også påvirke det langsigtede indkomstniveau og vækstbanen henimod dette. Når man skal undersøge, om der er betinget konvergens, bør man så vidt muligt tage højde for disse underliggende faktorer.

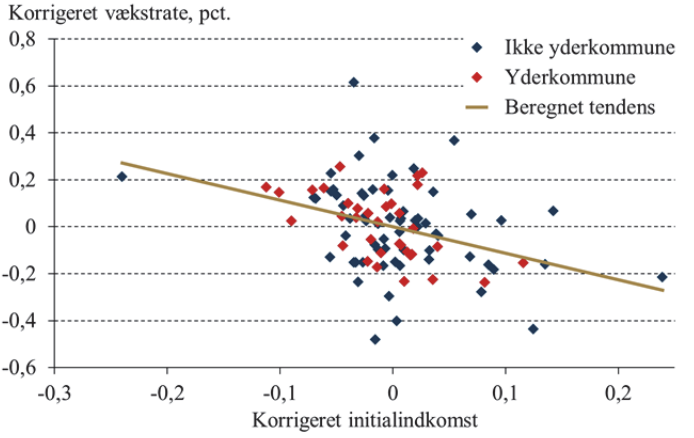
Statistisk analyse af betinget konvergens

For at få en indikation af, om der er betinget konvergens i erhvervsindkomsterne i kommunerne, er der foretaget en simpel statistisk analyse. I analysen undersøges det, om der er en sammenhæng mellem kommunernes vækst i erhvervsindkomsten over perioden 1980-2011 på den ene side og niveauet for erhvervsindkomsten i 1980 på den anden. I den empiriske model tages endvidere højde for de beskæftigedes kvalifikationer ved at kontrollere for forskelle mellem kommunernes uddannelsesniveauer. Den anvendte modelspecifikation inddrager ikke yderligere mulige forklarende faktorer til at tage højde for forskelle i kommunernes langsigtede indkomstniveauer. Hypotesen er, at der findes en negativ sammenhæng mellem vækst og initialindkomst, når der korrigeres for forskelle i uddannelse. Hvis en sådan sammenhæng findes, kan det tages som en indikation af betinget indkomstkonvergens mellem kommunerne. Analysen er nærmere beskrevet i boks IV.3.

Tendens til betinget konvergens

Analysen viser, at der er en tendens til, at kommuner med lav initialindkomst i gennemsnit vokser hurtigere end kommuner med høj initialindkomst, når der er korrigeret for forskelle i uddannelsesniveauet. Det indikerer, at der er betinget konvergens. Tendensen til betinget konvergens er illustreret i figur IV.22, som viser en negativ sammenhæng mellem gennemsnitlig årlig indkomstvækst og initialindkomst, når der korrigeres for forskelle i uddannelsesniveauet på tværs af kommuner. Sammenhængen er statistisk signifikant.

Figur IV.22 Konvergens i erhvervsindkomst



Anm.: Hvert punkt repræsenterer en af de 98 kommuner. Den korrigerede vækstrate angiver den procentvise gennemsnitlige årlige vækstrate over perioden 1980-2011, når der tages højde for variation i uddannelsesniveauet. Korrigeret initialindkomst angiver den naturlige logaritme til erhvervsindkomsten i 1980, når der tages højde for variation i uddannelsesniveauet.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Ens kommuner nærmer sig samme indkomst

Den estimerede empiriske sammenhæng peger overordnet set på, at hvis to kommuner adskiller sig på deres initiale niveau for erhvervsindkomst, men de i øvrigt er ens (og konkret har samme uddannelsesniveau), kan det forventes, at kommunen, som starter med den laveste initialindkomst, vil opleve den højeste vækst. Konvergensen sker dog relativt langsomt, som det fremgår af boks IV.3. Den empiriske model forklarer desuden kun 20 pct. af variationen i væksten i kommunernes erhvervsindkomster, hvilket er udtryk for, at der er mange andre forhold end initial indkomst og uddannelse, der har betydning for væksten i en kommune. Den uforklarede del af væksten ses ved den betydelige variation omkring regressionslinjen, hvor nogle kommuner har højere vækst end forventet og andre lavere.

Boks IV.3 Statistisk undersøgelse af indkomstkonvergens

Konvergensanalysen udføres ved at opstille en simpel statistisk model for væksten i erhvervsindkomsterne i de 98 danske kommuner. Data til analyserne er dannet på baggrund af anonymiserede registerdata på personniveau. Den procentvise gennemsnitlige årlige vækstrate i erhvervsindkomsten fra 1980 til 2011 modelleres ved en antaget lineær sammenhæng ud fra erhvervsindkomstniveauet i 1980 samt uddannelsesniveauet. Modellen estimeres med mindste kvadraters metode (OLS), og estimationsresultatet præsenteres i tabel A.

Den opstillede model har følgende form, hvor *i* er et indeks for kommuner:

$$g_i = \beta_0 + \beta_1 \ln(y_i) + \beta_2 x_i + \varepsilon_i$$

g_i er den procentvise gennemsnitlige årlige vækstrate i erhvervsindkomsten pr. beskæftiget fra 1980 til 2011

y_i er erhvervsindkomst pr. beskæftiget i 1980

x_i er det gennemsnitlige uddannelsesniveau over perioden 1980-2011 målt i antal år ud over grundskole

ε_i er en residual, der fanger uforklarede faktorer, som varierer over kommunerne

Tabel A: Statistisk analyse af indkomstkonvergens

	Parameter		**t-værdi**
Initialindkomst	-1,13	***	-3,95
Uddannelsesniveau	0,34	***	4,87
Konstant	13,97	***	4,87
Konvergenshastighed, pct.	1,39	***	3,16
Forklaringsgrad	0,20		
Observationer	98		

Anm.: Stjerner angiver signifikansniveau: *** angiver signifikant på 1 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Den estimerede koefficient til initialindkomsten svarer til, at den gennemsnitlige årlige vækstrate i erhvervsindkomsten alt andet lige vil være godt 0,1 pct. point højere om året, hvis det initiale indkomstniveau er 10 pct. lavere.

Boks IV.3 Statistisk undersøgelse af indkomstkonvergens, fortsat

På baggrund af den estimerede effekt for initialindkomst, kan konvergenshastigheden i henhold til modellen udregnes til 1,4 pct. pr. år. Det betyder, at kommunerne hvert år kommer 1,4 pct. nærmere deres strukturelt langsigtede indkomstniveau, hvorved forskellen mellem kommunens nuværende og langsigtede indkomstniveau halveres ca. hvert 50. år. Den estimerede konvergenshastighed er i den lavere ende i forhold til, hvad der findes i internationale studier på tværs af lande, hvor den typisk estimeres til omkring 2 pct., jf. Barro (2015).

Det langsigtede indkomstniveau afhænger i modellen udelukkende af uddannelsesniveauet i kommunen, hvilket betyder, at to kommuner, der har samme uddannelsesniveau, på langt sigt vil konvergere mod samme indkomstniveau. Der vil ifølge modellen således være varige forskelle i indkomstniveauerne på tværs af kommunerne, hvis der er permanente forskelle i uddannelsesniveauerne.

Potentielt indeholder modellens residualer uobserverede tidsinvariante kommunespecifikke faktorer. Sådanne faktorer påvirker både indkomstniveauet i 1980 og 2011, og de påvirker dermed også væksten. Da den anvendte estimationsmetode ikke tager højde for sådanne faktorer, estimeres effekten for initialindkomsten formentligt skævt i retning mod nul. Dermed undervurderes konvergenshastigheden. Af samme årsag er der også risiko for, at effekten af uddannelse estimeres skævt.

Yderkommuner adskiller sig ikke

Sammenhængen mellem korrigeret vækst og korrigeret initialindkomst er fastlagt ud fra data for alle kommuner. Statistisk set afviger yderkommunerne (markeret med rødt) ikke systematisk fra den estimerede regressionslinje, hverken i opad- eller nedgående retning. Det tyder dermed på, at yderkommunerne i gennemsnit har det samme underliggende vækstpotentiale som de andre kommuner.

Indikation af konvergens, og yderkommuner adskiller sig ikke systematisk fra andre kommuner

Uddannelsesniveauet er som nævnt ikke den eneste underliggende faktor, som adskiller kommunerne, og en mere omfattende analyse ville tage højde for flere faktorer. Med dette forbehold, tyder analysen dog på, at der er betinget indkomstkonvergens blandt kommunerne, og at der ikke er tegn på, at yderkommunerne systematisk skiller sig ud fra dette billede, når der vel og mærke tages højde for forskelle i uddannelse.

Opsummerende diskussion

To analyser

I dette afsnit er indkomstforskellen mellem yderkommunerne og resten af landet blevet analyseret ud fra to forskellige metoder. I den første analyse er det for hvert år i perioden 1996-2012 undersøgt, om der er forskel i de individuelle timelønninger mellem kommunerne, når der tages højde for forskelle i de personlige karakteristika og erhvervsstrukturen. I den anden analyse er det undersøgt, om der er forskel i udviklingen i de gennemsnitlige erhvervsindkomster mellem kommunerne i perioden 1980-2011.

En analyse finder lavere løn i yderkommuner …

Analysen af lønforskellene finder, at lønnen i gennemsnit har været ca. 8 pct. lavere i yderkommunerne end i bykommunerne i hele perioden, når der er taget højde for forskelle i personlige karakteristika, herunder uddannelse, samt erhvervsstruktur.

… den anden finder betinget konvergens

Analysen af forskellene i indkomsterne mellem kommunerne viser, at selvom der siden 1980 har været vedvarende forskelle mellem kommunernes gennemsnitlige erhvervsindkomster, er der tegn på konvergens i indkomsterne, når der tages højde for forskelle i uddannelsesniveauet, og yderkommunerne synes ikke at adskille sig fra det overordnede billede. Konvergensen foregår relativt langsomt, men indebærer alt andet lige en langsigtet tendens til indsnævring af indkomstforskellene.

Tilsyneladende modstridende resultater

Umiddelbart kan resultatet af de to analyser synes at stride mod hinanden, idet den første tyder på, at der er en signifikant forskel i timelønningerne i yderkommunernes disfavør, mens den anden peger på, at der er konvergens i erhvervsindkomstniveauerne, og at yderkommunerne ikke skiller sig ud fra det generelle billede. I begge analyser indgår uddannelsesniveauet som forklarende faktor.

Men ikke tilendebragt konvergens kan være forklaring

En mulig tolkning af sammenhængen mellem de to analyser kan således være, at det lavere lønniveau, der er i yderkommunerne, kan være et resultat af en endnu ikke tilendebragt konvergens. I det omfang de eksogene stød, der har været til erhvervsstruktur og teknologi, har været til ugunst for yderkommunerne, kan det også bidrage til forklaringen af den konstaterede lønforskel. Samtidig bør det erindres, at

den estimerede konvergenshastighed er beskeden, hvorfor det vil tage mange år, før en forskel i initiale forhold vil være elimineret.

Forskelle i uddannelse giver forskelle i indkomst

Med udgangspunkt i denne fortolkning tyder analyserne på, at de forskelle, der er mellem erhvervsindkomsterne i yderkommunerne og resten af landet, i fravær af nye stød alt andet lige kan forventes at blive indsnævret langsomt. I det omfang uddannelsesniveauet også i fremtiden er lavere i yderkommunerne, må der dog fortsat forventes at være indkomstforskelle.

IV.4 Principielle aspekter ved tiltag rettet mod yderområder

Såvel de gennemsnitlige erhvervsindkomster som det generelle uddannelsesniveau er lavere i Danmarks yderområder end i resten af landet, og der er de senere år sket en nettofraflytning især blandt unge, jf. afsnit IV.2 og IV.3. Det er derfor relevant at overveje, i hvor høj grad dette udgør et samfundsmæssigt problem, og om det bør give anledning til særlige tiltag rettet mod yderområderne.

Bør tiltag rettes mod yderområder?

I dette afsnit diskuteres først på et principielt plan, hvilke forhold, der kan forklare, at den økonomiske aktivitet er geografisk ujævnt fordelt. Dernæst diskuteres det, i hvilket omfang fordelingshensyn samt forskellige typer af markedsfejl kan begrunde tiltag rettet mod yderområder. Relevante tiltag kan eksempelvis bestå i lokale skattefordele eller målrettede infrastrukturinvesteringer, men kan også være mere generelle tiltag, der i højere grad påvirker yderområderne end de øvrige dele af landet. I afsnit IV.6 følger en nærmere behandling af de enkelte typer af instrumenter og en diskussion af de praktiske erfaringer med nogle af dem.

Fokus på de langsigtede aspekter

Fokus i afsnittet er udelukkende på de langsigtede aspekter vedrørende den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet og velstand. Det er dog vigtigt at bemærke, at midlertidige udsving i økonomien også kan have en geografisk dimension. Forskelle i erhvervsstruktur og befolknings-

sammensætning betyder således, at makroøkonomiske udsving påvirker geografiske områder forskelligt. Tilpasningen efter et negativt økonomisk stød kan i nogle områder medføre en længere periode med særlig lav aktivitet og høj ledighed, hvilket kan have betydelige omkostninger.[4] Derfor kan tiltag rettet mod udsatte områder i forbindelse med konjunkturudsving ses som risikodeling indenfor et land, jf. Greenstone og Looney (2010). Tiltag rettet mod bestemte områder kan tillige mindske tilpasningsomkostningerne som følge af strukturelle ændringer. Disse ændringer kan eksempelvis skyldes sektorforskydninger, der rammer nogle områder særligt hårdt, eller underliggende skift i folks ønsker omkring, hvor de vil bo. Tiltag rettet mod sådanne ændringer kan begrundes med, at der er negative eksterne effekter. Det kan imidlertid have den omkostning, at den nødvendige tilpasning forlænges. I afsnittet fokuseres alene på tiltag, som sigter på varigt at påvirke den geografiske fordeling af mennesker og aktivitet og altså ikke på tiltag, der sigter på at mildne konsekvenserne af en tilpasning, som alligevel pågår.

Forklaringer på lokaliseringen af økonomisk aktivitet

Hvad forklarer lokaliserings-beslutninger?

Når virkningerne af forskellige tiltag skal vurderes, og når omkostningerne ved varigt at ændre på den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet skal anslås, er det vigtigt at forstå, hvilke mekanismer, der bestemmer denne fordeling. Der findes to grundlæggende forklaringsrammer hertil.

Fundamentale forhold

Den første forklaringsmodel tager som udgangspunkt, at fundamentale, mere eller mindre naturgivne, fysiske forhold bestemmer, hvor fordelagtigt det er at producere og bosætte sig i et givet område, og dermed hvordan personer og virksomheder lokaliserer sig. Disse forhold kan eksempelvis være områdets klimaforhold samt nærheden til hav og søer, jordens kvalitet og tilstedeværelsen af andre naturressourcer.

4) Dette understøttes blandt andet af, at analysen i afsnit IV.3 indikerer en relativt langsom tilpasningsproces, i og med at det for danske kommuner i gennemsnit tager omkring 50 år, før halvdelen af forskellen mellem det aktuelle indkomstniveau og det langsigtede indkomstniveau er elimineret.

Stordriftsfordele

Den anden forklaringsmodel tager udgangspunkt i tilstedeværelsen af stordriftsfordele ved samling af aktivitet, også kaldet agglomerationsfordele (senere i afsnittet uddybes det, hvad disse fordele kan bestå i). Ifølge denne forklaringsramme vil virksomheder kunne opnå en gevinst ved at lokalisere sig i områder, hvor der i forvejen er mange virksomheder og forbrugere til stede, fordi de dermed opnår en højere produktivitet, et større afsætningsmarked eller lavere omkostninger. Virksomhederne vil dermed kunne tilbyde deres medarbejdere højere lønninger i disse områder, og det vil derfor være mere attraktivt for personer at bosætte sig her. Det bliver dermed ikke nødvendigvis de forskellige områders naturgivne forhold, der er afgørende for lokaliseringsbeslutninger.

Centripetale og centrifugale kræfter

Agglomerationsfordele trækker i retning af at aktivitet samles i få områder. Dette benævnes ofte en centripetalkraft. Der findes naturligvis også modsat rettede kræfter, centrifugalkræfter, der trækker i retning af, at økonomisk aktivitet spredes jævnt ud over et land. Disse består primært i tilstedeværelsen af immobile produktionsfaktorer, herunder i særdeleshed jord. I takt med at mere aktivitet samles i et givet område, vil der være en tendens til, at prisen på fast ejendom i området stiger, hvorved det vil være mindre attraktivt at lokalisere sig i området. Dertil kommer andre mulige negative effekter i form af trængsel og øget forurening.

Mulighed for flere ligevægte …

Såfremt de centripetale kræfter er tilstrækkeligt stærke relativt til de centrifugale kræfter, kan agglomerationsfordele potentielt betyde, at der eksisterer flere forskellige langsigtsligevægte. En mulig ligevægt kan eksempelvis bestå i, at næsten al aktivitet samles i ét område, kaldet område A, mens der stort set ikke er noget aktivitet i øvrige områder. En anden ligevægt kan bestå i, at næsten al aktivitet lokaliseres i et andre områder end område A.

… kan resultere i stiafhængighed

Såfremt der eksisterer flere ligevægte, kan det være afgørende for, hvilken ligevægt økonomien ender med at befinde sig i, hvor der er mest aktivitet i udgangspunktet, eksempelvis af rent tilfældige årsager. Dermed kan historiske omstændigheder alene bestemme, hvor aktivitet lokaliseres. Et

midlertidigt, udefra kommende stød til fordelingen af økonomisk aktivitet kan derfor have varige konsekvenser for lokaliseringen af økonomisk aktivitet. Dette forhold benævnes stiafhængighed. Agglomerationsfordele betyder dermed, at den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet ikke nødvendigvis er udtryk for, at der i udgangspunktet eksisterer forskelle i den underliggende produktivitet mellem områder.

De empiriske resultater er blandede

De empiriske resultater for forskellige lande omkring hvilken af forklaringsmodellerne, der er den vigtigste i praksis, er blandede, jf. boks IV.4. Der er klare indikationer af, at fundamentale lokaliseringsårsager spiller en væsentlig rolle. I flere tilfælde har verdenshistorien resulteret i abrupte, midlertidige og udefra kommende ændringer i den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet. Bombninger i forbindelse med anden verdenskrig og af Vietnam i 1960'erne og 70'erne er to eksempler herpå. Empiriske undersøgelser peger på, at disse hændelser ikke har haft varige konsekvenser for den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet i de respektive lande. Dette er en stærk indikation af, at fundamentale forhold er vigtige for lokaliseringsbeslutninger. Der er imidlertid også empiriske resultater, der peger på, at ikke-fundamentale forhold kan spille en rolle i lokaliseringsbeslutninger. Der er blandt andet flere eksempler på, at historiske fordele relateret til handel, der ikke længere kan siges at være essentielle, har indflydelse på, hvilke byer, der aktuelt er store og velstående, jf. Bleakley og Lin (2015). Dette er indikationer på stiafhængighed og kan være tegn på, at også agglomerationseffekter er vigtige i lokaliseringen af aktivitet.

Boks IV.4 Empiriske undersøgelser af lokaliseringsårsager

Flere empiriske studier har undersøgt, hvilke forhold, der er de vigtigste i forklaringen af lokaliseringen af økonomisk aktivitet og befolkning i forskellige lande.

En undersøgelse analyserer den regionale fordeling af den japanske befolkning 8.000 år tilbage i tid, jf. Davis og Weinstein (2002). Den finder blandt andet, at der over lange perioder er en tendens til, at det er de samme områder, der har den største befolkningstæthed. Dette kan fortolkes som en indikation af, at fundamentale lokaliseringsårsager er vigtige. Derudover analyserer de effekterne af de amerikanske bombninger under anden verdenskrig, der ramte nogle områder hårdere end andre. Disse repræsenterede således et stort, men midlertidigt stød. Resultaterne indikerer, at der 20 år efter anden verdenskrigs afslutning ikke er nogen effekt af bombningerne på fordelingen af befolkningen på tværs af japanske regioner. Dette er ligeledes tegn på, at fundamentale lokaliseringsårsager er essentielle. I et andet studie findes, at de vietnamesiske byer, der blev hårdest ramt af bombninger under Vietnamkrigen i 1960'erne og 1970'erne, ikke har lavere befolkningstæthed eller er økonomisk dårligere stillet end andre vietnamesiske byer i 2002, jf. Miguel og Roland (2011). Som en yderligere indikation af, at fundamentale lokaliseringsårsager er vigtige, finder en analyse af amerikanske byer, at nærhed til kyster og søer har en væsentlig effekt på befolkningstætheden, via både en effekt på lokal produktivitet og livskvalitet, jf. Rappaport og Sachs (2003).

Der er imidlertid også studier, der peger på, at stiafhængighed kan være vigtig for placeringen af økonomisk aktivitet. Bleakley og Lin (2012) finder således, at flere amerikanske byer er koncentreret i områder, hvor der tidligere var tilknyttet handelsfordele, fordi områderne lå placeret imellem to forskellige floder. Der er også andre eksempler på, at historiske fordele knyttet til handel er bestemmende for, hvilke byer, der i dag er velstående, jf. Bleakley og Lin (2015). Kline og Moretti (2014a) har undersøgt et af de største regionale udviklingsprogrammer i USA. De finder, at dette har haft en positiv effekt på lokaliseringen af fremstillingsvirksomheder i det berørte område flere år efter, at programmet er blevet udfaset. Dette tyder på, at midlertidige stød kan have varige konsekvenser.

I Danmark ligger de fleste af de store byer i umiddelbar nærhed af hav eller fjorde, hvilket indikerer, at fundamentale forhold har haft afgørende betydning for lokaliseringen af disse. Det er imidlertid ikke oplagt, at der i dag er nogen betydelig handelsfordel ved at være lokaliseret nær havet, så den nuværende lokalisering kan blot afspejle historiske forhold. København er eksempelvis primært blevet til en storby, fordi dens placering i tidligere tider har givet handelsfordele i forbindelse med sildefiskeriet i Øresund, men denne handelsfordel er ikke længere af afgørende betydning.

Tiltag baseret på fordelingshensyn

Regional omfordeling kan bidrage til mere lige livsvilkår

Et ofte anvendt argument for tiltag rettet mod særlige geografiske områder er hensynet til den regionale indkomstfordeling. Er der for store regionale forskelle i levestandard indenfor et land, kan det potentielt have som konsekvens, at en nyfødt i et økonomisk tilbagestående område har dårligere muligheder for at klare sig godt i livet end en nyfødt i et velstillet område. Det er også blevet fremført, at for store regionale indkomstforskelle kan true den sociale sammenhængskraft i et samfund og skabe politiske spændinger, jf. Breinlich mfl. (2014).

Personbaseret omfordeling et alternativ

Økonomer har imidlertid traditionelt været skeptiske overfor at retfærdiggøre geografisk betingede tiltag med fordelingshensyn. For det første, er det ikke oplagt, at geografisk baseret omfordeling er det mest effektive tiltag rettet mod indkomstforskelle. Et mere progressivt skattesystem eller mere generøse indkomstoverførsler kan ligeledes reducere uligheden. Disse ændringer repræsenterer personbaseret omfordeling, idet omfordelingen påvirker alle, uanset hvor de bor.

Fuldt mobil arbejdsstyrke fjerner gevinst ved omfordeling

For det andet, sikrer en fuldt geografisk mobil arbejdsstyrke i teorien, at det ikke er mere fordelagtigt at bo i ét område frem for et andet, jf. eksempelvis Glaeser og Gottlieb (2008). Såfremt der er permanente indkomstforskelle mellem områder, vil der være en tendens til, at folk flytter til de områder, hvor indkomsterne er høje. Dette vil trække i retning af højere efterspørgsel efter fast ejendom og ikkehandlede varer i disse områder og dermed højere huspriser og højere priser på serviceydelser. Med en fuldt mobil arbejdsstyrke vil dette fortsætte indtil høje indkomster i et område fuldt ud modsvares af høje leveomkostninger, og alle så at sige er tilfredse med at bo, hvor de bor.

Lokaliserings-beslutninger forvrides ved regional omfordeling

Såfremt offentlig intervention flytter aktivitet til områder med lav gennemsnitlig indkomst, vil det dermed samtidig blive kapitaliseret i huspriserne og derfor forøge leveomkostningerne i området. Samlet vil en sådan intervention ikke være velfærdsforøgende, men blot tilgodese de eksisterende husejere i området. Samtidig vil der være en omkost-

ning i form af, at virksomheder og personer flytter til områder, hvor de i udgangspunktet er mindre produktive eller mindre villige til at bosætte sig.

Arbejdsstyrken er i praksis ikke fuldt mobil

Der vil imidlertid i praksis være forhold, der begrænser arbejdsstyrkens geografiske mobilitet. Dette behøver ikke at dække over markedsfejl, men kan blot skyldes, at nogle personer har stærke præferencer for at bo i et givet område. Offentlig intervention, der gør det mere fordelagtigt for virksomheder at producere i et særligt område, vil i dette tilfælde stille de beskæftigede i området bedre, jf. Kline og Moretti (2014b). Det kan imidlertid være svært at begrunde et sådant tiltag, da forskelle i reallønninger på tværs af områder vil afspejle folks præferencer for at bo forskellige steder. Et sådant tiltag vil desuden fortsat have den omkostning, at den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet skrævvrides.

Effektive tiltag flytter ikke beskæftigelsen

Når arbejdsstyrkens mobilitet ikke er perfekt, eksisterer der dermed en afvejning mellem at tilgodese et givet område (såfremt dette findes hensigtsmæssigt) og omkostningerne herved i form af en forvridning af lokaliseringsbeslutninger. Ud fra denne betragtning, er de mest hensigtsmæssige omfordelende tiltag dem, der ikke samtidig flytter aktivitet. Dermed bliver beskæftigelsesstigningen i et givet område et udtryk for, hvor stor omkostningen er ved at tilgodese dette område. Dette resultat forudsætter dog, at der ikke eksisterer egentlige markedsfejl, herunder at der ikke forekommer ufrivillig ledighed. Beskæftigelsesændringen i et område angiver omkostningen ved at tilgodese dette område uanset, om den øgede beskæftigelse skyldes større tilflytning eller pendling, jf. Busso mfl. (2013).

Lighedsprincip tilsiger lige muligheder i fordelingen af offentlige velfærdsgoder

Mens det kan være svært at begrunde tiltag, der retter sig mod den geografiske fordeling af privat velstand, er det oplagt, at fundamentale lighedsprincipper tilsiger, at der bør være lige muligheder på tværs af områder for at få glæde af offentligt finansierede velfærdsgoder. Disse består i særdeleshed i basal uddannelse og sundhed. I praksis vil det være umuligt, at sikre en helt lige fordeling af offentlige velfærdsgoder på tværs af geografiske områder, blandt andet fordi nogle områder kan være sværere at servicere end an-

dre, eksempelvis fordi de er tyndt befolkede. Dertil kommer, at der lokalt kan være ønske om et lavere offentligt serviceniveau mod til gengæld at betale mindre i skat eller omvendt.

Tiltag baseret på markedsfejl

Markedsfejl kan potentielt begrunde tiltag

Fordelingshensyn udgør imidlertid ikke det eneste mulige argument for tiltag, der påvirker den geografiske fordeling af velstand, befolkning og økonomisk aktivitet. Nogle typer af markedsfejl kan potentielt retfærdiggøre offentlig intervention, der påvirker den økonomiske aktivitet forskelligt på tværs af geografiske områder.

Befolkede områder kan være et offentligt gode …

Et argument for offentlig intervention i forhold til den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet kan være, at opretholdelse af befolkning og aktivitet i alle dele af landet betragtes som et såkaldt "offentligt gode". Dette er tilfældet, hvis der er en positiv velfærdseffekt forbundet med at have et samfund, hvor ikke alle er bosat og arbejder i byområder. Det er dog svært at sige, hvor stor vægt dette forhold skal tillægges, da der ikke findes egentlige undersøgelser af værdien af at yderområder er befolkede. Som en mulig indikation af at befolkede områder kan være et offentligt gode, finder en spørgeskemaundersøgelse blandt et bredt geografisk udsnit af den danske befolkning, at størstedelen af de adspurgte mener, at udkantsområder bør få mere offentlig støtte, og at det vil være forkert at lukke små skoler på landet, jf. Sørensen og Svendsen (2014). En undersøgelse fra Pennsylvania i USA indikerer tillige, at beboere i byer har et positivt syn på landområder og synes, at disse skal bevares, jf. Willits og Luloff (1995).

… hvilket kan have politik-implikationer

Hvis befolkning og aktivitet i alle dele af landet rent faktisk har karakter af et offentlige gode, kan der være et rationale for at subsidiere økonomisk aktivitet eller beboelse i tyndt befolkede områder, for derved at undgå affolkning. Hvis det offentlige gode udelukkende knytter sig til, at områder er befolkede, kan det principielt begrunde et befordringsfradrag, der er betinget på, at modtageren er bosat i et tyndt befolket område. Hvis det offentlige gode i stedet knytter sig til, at der er økonomisk aktivitet spredt ud over hele

landet, kan dette principielt tale for, at give virksomheder skattefordele, såfremt de lokaliserer sig i tyndt befolkede områder.

Positive sideeffekter ved samling af økonomisk aktivitet

En anden type markedsfejl består i tilstedeværelsen af positive eksternaliteter knyttet til samling af økonomisk aktivitet, de allerede nævnte agglomerationseffekter eller stordriftsfordele. Tilbage i slutningen af 1800-tallet opdelte den engelske økonom Alfred Marshall agglomerationsfordele i tre kategorier.

Tre typer af agglomerationsfordele

Den første type agglomerationsfordel knytter sig til spillover-effekter, eksempelvis i relation til spredning af viden og information. Denne proces er forventeligt mere effektiv, jo større befolkningstætheden er i et givet område. Den anden type agglomerationsfordel består i, at et større område muliggør markeder for mere specialiserede typer af arbejdskraft og andre produktionsinput. Dette kan blandt andet bidrage til højere produktivitet som følge af intensiveret arbejdsdeling. Endelig knytter den tredje type agglomerationsfordel sig til den rent fysiske dimension, da en virksomhed kan reducere transportomkostninger forbundet med halvfabrikata og færdigvarer ved at lokalisere sig tæt på andre virksomheder og kunder.

Tendens til et ineffektivt lavt agglomerationsomfang

Disse positive sideffekter ved samling af økonomisk aktivitet trækker i retning af, at der fra et samfundsmæssigt synspunkt forekommer en *for stor* spredning af økonomisk aktivitet. Dette skyldes, at den enkelte virksomhed eller forbruger i sin lokaliseringsbeslutning ikke kan forventes at tage højde for de positive effekter, der kan være for øvrige virksomheder eller forbrugere ved, at aktivitet samles. Agglomerationsfordele kan dermed begrunde tiltag, der tilskynder til, at aktivitet flyttes fra yderområder og over mod byområder. Omvendt kan der dog, som tidligere nævnt, også være negative sideeffekter knyttet til samling af økonomisk aktivitet.

Tiltag begrundet i agglomeration kræver detaljeret information

Agglomerationsfordele betyder også, at der kan være en tilskyndelse for hvert enkelt område til at søge at tiltrække virksomheder fra andre områder, fordi områdets gennemsnitlige produktivitet herved stiger. Samtidig reduceres produktiviteten dog i de områder, hvor aktivitetsniveauet aftager, og den samlede produktion i landet forøges dermed ikke nødvendigvis. Agglomeration kan således føre til politikfejl ved, at hvert område gennemfører tiltag, der er hensigtsmæssige ud fra dets eget synspunkt, men samtidig har uhensigtsmæssige sideeffekter. Dette peger på, at de relevante tiltag bør være nationale. Det er imidlertid ikke oplagt, hvad politikimplikationerne af agglomerationsfordelene bør være på nationalt plan. Der kan således argumenteres for, at tilstedeværelsen af agglomerationseffekter kun har implikationer for den økonomiske politik, såfremt det kan påvises, at de er stærkere i ét område fremfor andre, jf. Glaeser og Gottlieb (2008) og Kline og Moretti (2014a). Denne type information er i praksis svær at opnå.

Særlig spillover-effekt knyttet til humankapital

En særlig type spillover-effekt knytter sig specifikt til humankapital, dvs. til interaktionen mellem højtuddannede personer. Det er således plausibelt, at højtuddannede personer ved at dele viden med hinanden vil forøge det samlede vidensniveau og dermed produktiviteten. Eksternaliteter knyttet til humankapital udgør et rationale for generelt at subsidiere uddannelse. Samtidig kan de meget vel bevirke, at det kan være optimalt at tilskynde til, at højtuddannede personer flytter til områder, hvor der i forvejen er mange højtuddannede, jf. Glaeser og Gottlieb (2008). Eksternaliteter knyttet til humankapital taler således ikke umiddelbart for at flytte aktivitet til yderområder.

Effektivitets-hensyn kan begrunde bredt udvalg af uddannelser

I tillæg til de tidligere nævnte lighedsprincipper kan eksternaliteter knyttet til uddannelse begrunde, at der findes gode grundskoler og et bredt udvalg af gode ungdomsuddannelser i alle dele af landet. Det kan således føre til et produktivitets- og effektivitetstab for samfundet, hvis dårlige uddannelsesmuligheder i et område betyder, at personer af denne grund får et lavere uddannelsesniveau.

Imperfekte lånemarkeder kan begrunde flyttetilskud

Flytning er typisk forbundet med forskellige former for omkostninger, der ofte afhænger af flytteafstanden. Dette udgør ikke i sig selv et argument for offentlig intervention, men der kan være markedsfejl, der forhindrer personer i at lånefinansiere flytteomkostninger. Disse markedsfejl kan eksempelvis bestå i asymmetrisk information. I så fald vil der være en tendens til, at den geografiske mobilitet er for lav ud fra et samfundsmæssigt synspunkt, idet nogle personer ikke har mulighed for at flytte fra områder, der rammes af negative økonomiske stød, selvom det ville være hensigtsmæssigt fra samfundets synspunkt. Dette kan udgøre et rationale for tiltag, der forbedrer den geografiske mobilitet, eksempelvis tilskud til at flytte, jf. Kline og Moretti (2014b). Sådanne tilskud kan meget vel trække i retning af affolkning snarere end fastholdelse af beboere i yderområder.

Eksternaliteter kan også knytte sig til boligmarkedet

En anden type eksternalitet knytter sig til boligmarkedet. Affolkning og forfald af ejendomme i et område kan således reducere attraktiviteten og værdien af øvrige ejendomme i området og gøre det svært at få solgt disse. I sidste ende kan det svække arbejdskraftens geografiske mobilitet. Det er principielt en mulighed, at problemet kan afhjælpes ved, at naboer til faldefærdige huse går sammen om at købe disse huse og rive dem ned. Der er imidlertid åbenlyse *free-rider* problemstillinger knyttet hertil, idet den enkelte nabo kan spekulere i, at de øvrige naboer afholder omkostningerne. Eksternaliteter knyttet til boligmarkedet kan derfor begrunde offentlig regulering, der søger at afhjælpe de ovennævnte problemer. Dette kan eksempelvis bestå i krav til kvaliteten af hvert enkelt hus eller offentligt tilskud til at nedrive faldefærdige huse.

Opsummering

Den geografiske fordeling af befolkning, velstand og økonomisk aktivitet udgør et økonomisk effektivitetsproblem, såfremt der kan identificeres markedsfejl eller andre konkrete årsager til, at der i udgangspunktet eksisterer en ineffektiv fordeling af befolkning og/eller aktivitet på tværs af områder. Det kan imidlertid være svært at pege på markedsfejl, der taler for at tilskynde til, at aktivitet og befolkning

flytter *til* yderområder. En mulig undtagelse herfor er, at befolkede områder kan udgøre et offentligt gode, hvis samfundet tillægger det en direkte positiv velfærdsværdi, at der er et vist mindstemål af befolkning og aktivitet i alle dele af landet.

Det er et politisk valg, om der i tillæg til eventuelle markedsfejl skal ændres på den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet af rent fordelingsmæssige årsager. I så fald er det vigtigt at være opmærksom på, at tiltag, der retter sig direkte mod den personelle indkomstfordeling, kan være mere hensigtsmæssige, og at der vil være negative velfærdseffekter forbundet med tiltag, der retter sig mod den geografiske indkomstfordeling. Disse afspejler, at virksomheder og personer tilskyndes til at flytte til områder, hvor de i udgangspunktet er mindre produktive eller mindre villige til at bosætte sig.

IV.5 Intergenerationel geografisk arv

Afhænger børns muligheder af, hvor de er vokset op?

Hvis børns muligheder i voksenlivet afhænger af, hvor i Danmark de er vokset op, er det i modstrid med almindeligt anerkendte lighedsprincipper og en målsætning om, at borgerne skal have lige adgang til velfærdsydelser som uddannelse. Det kan også mindske produktiviteten i samfundet, da børnenes potentiale i dele af landet ikke vil blive udfoldet tilstrækkeligt. Det er derfor vigtigt at undersøge, om børn med samme familiebaggrund har samme muligheder uafhængigt af, hvilken kommune de er vokset op i. Det er vanskeligt at måle børnenes muligheder direkte. I dette afsnit undersøges derfor, om der er forskel på børnenes uddannelsesniveau, når der er taget højde for betydningen af forældrenes uddannelse, afhængigt af, i hvilken kommune børnene er vokset op. Ligeledes undersøges, om børnenes placering i indkomstfordelingen sammenlignet med forældrenes placering i indkomstfordelingen er afhængig af, hvor i Danmark børnene er vokset op.

Intergenerationel indkomst-mobilitet er høj i Danmark

Den intergenerationelle indkomstmobilitet i Danmark hører sammen med mobiliteten i de andre nordiske lande til blandt de højeste i verden, jf. Black og Devereux (2010). De påpeger, at det er særligt i toppen og bunden af indkomstfordelingen, at den intergenerationelle indkomstmobilitet er større i de nordiske lande end i andre vestlige lande. De anfører, at undersøgelser tyder på, at et offentligt finansieret uddannelsessystem og især offentlig finansiering af undervisning i grundskolen har betydning for den intergenerationelle indkomstmobilitet. En anden undersøgelse finder dog, at den sammenpressede lønfordeling i Danmark er forklaringen på, at den intergenerationelle indkomstmobilitet er større i Danmark end i USA, jf. Heckman og Landersø (2015).

Udgifter til undervisning og naboer kan have betydning

Der er en række mulige årsager til, at det kan have betydning for et barns muligheder i voksenlivet, hvor i landet barnet er vokset op. En forklaring kan være, at skolernes kvalitet kan variere geografisk, og i det omfang undervisningens kvalitet har varig betydning for børnenes kvalifikationsniveau, kan der være geografiske forskelle i udbyttet af tiden i grundskolen. Kvaliteten af skolen kan bl.a. variere, fordi de kommunale udgifter pr. elev i grundskolen varierer mellem kommunerne. Det kan også være betydningen af de naboer, man er vokset op blandt, der kan resultere i geografiske forskelle. Denne naboeffekt indebærer, at social interaktion mellem personer i lokalområdet kan påvirke adfærd og forventninger, jf. Glaeser mfl. (2003). Endvidere har børn i yderområderne længere til byer med ungdomsuddannelser og videregående uddannelser, hvilket kan være en barriere for at gennemføre en uddannelse.

Områdets sociale kapital har også betydning

Der er også studier, der viser, at den sociale kapital har betydning for de sociale og økonomiske resultater for børnene, jf. Chetty mfl. (2014). Den sociale kapital er f.eks. styrken af det sociale netværk og befolkningens engagement i samfundets organisationer i lokalområdet. Der kan derfor være en sammenhæng mellem den intergenerationelle mobilitet og områdets sociale kapital. Familiestrukturen kan også have betydning herfor. Undersøgelser viser f.eks., at børn, som vokser op med én forsørger, har mindre sandsynlighed for at få en uddannelse, jf. Rangvid og Olsen (2008). I det omfang, der er forskelle i familiestrukturen i forskellige områder i Danmark, kan det afspejles i den intergenerationelle mobilitet.

Uddannelsesmobilitet mellem forældre og børn

Forældrenes uddannelse vigtig for børnenes uddannelse

Forældrenes indflydelse er under alle omstændigheder en meget afgørende faktor for børnenes valg af uddannelse. Her er forældrenes uddannelse helt central. Forældrenes uddannelse kan påvirke barnets uddannelsesvalg gennem bl.a. opdragelsen, de økonomiske muligheder og omgangskredsen. Børns holdninger til uddannelse og deres opfattelse af egne evner og muligheder i uddannelsessystemet påvirkes gennem opdragelse. Forældre er også rollemodeller for deres børn, hvilket kan mindske børnenes ønske om at vælge et andet uddannelsesniveau end deres forældres. Meget tyder på, at forhold i barnets opvækst har stor betydning for det senere uddannelsesvalg. En undersøgelse finder således, at børns sandsynlighed for at påbegynde en videregående uddannelse stiger, hvis forældrenes uddannelsesniveau er højt, eller hvis børnene bor i et område med mange højtuddannede, jf. Graversen mfl. (1999). Barnets netværk af forældre og venner påvirker også barnets studieegnethed direkte f.eks. gennem hjælp med indlæringen.

Korrelation mellem længde af børn og forældres uddannelse

Forældrenes indflydelse må forventes at sætte sig igennem i alle områder, men der kan potentielt være geografiske forskelle i børnenes uddannelsesniveau for givet uddannelsesniveau hos forældrene. I det følgende undersøges det derfor, om der blandt kommunerne er forskel i korrelationen mellem længden af børnenes uddannelse og forældrenes uddannelse. Det undersøges, hvor meget længden af de 30-34 åriges uddannelse i 2012 er korreleret med længden af forældrenes uddannelse, jf. boks IV.5. I estimationen indgår både faderens og moderens højeste fuldførte uddannelse samtidig. Der er en klar tendens til, at et barns forældre har omtrent samme uddannelsesniveau. Derfor ville betydningen af hver af de to forældres uddannelseslængde blive overvurderet, hvis korrelationen blev estimeret særskilt for hver af de to forældre, jf. Holmlund mfl. (2011). En høj korrelation er udtryk for, at børnenes uddannelsesniveau svarer til forældrenes uddannelsesniveau. En lav korrelation vil være udtryk for, at børnene typisk har fået en længere eller kortere uddannelse end deres forældre.

Boks IV.5 Estimation af intergenerationel uddannelsesmobilitet

I analysen af uddannelsesmobiliteten anvendes registeroplysninger om 30-34 årigeges højeste fuldførte uddannelse i 2012 og oplysninger om deres forældres højeste fuldførte uddannelse i 1998, hvor børnene var 16-20 år. Børnenes bopæl som 16 årige er anvendt som indikator for, hvilken kommune de er vokset op

I beregningen af længden af forældrenes og børnenes højeste fuldførte uddannelser indgår kun uddannelser gennemført efter grundskolen. Den maksimale uddannelseslængde er otte år, hvilket svarer til den normerede studietid for de fleste lange videregående uddannelser. I beregningerne er for hver uddannelseskategori anvendt en typisk normeret uddannelseslængde jf. tabel A.

Tabel A

	Længde
	--- År ---
Ufaglært og uoplyst	0
Gymnasial	3
Faglært	3½
Kort videregående	5
Mellemlang videregående	6½
Lang videregående	8

Anm: Uddannelseslængden for en faglært varierer fra 1½-5 år, men her er anvendt et gennemsnit på 3½ år. For lang videregående er anvendt 8 år, selvom bl.a. medicinstudiet er 9 år efter afslutningen af grundskolen.

Der er anvendt følgende ligning, der estimeres for hver kommune for sig, til at estimere korrelation mellem børnenes og forældrenes uddannelsesniveau, jf. Holmlund mfl. (2011):

$$S_i = \partial_0 + \partial_1 S_i^m + \partial_2 S_i^f + \vartheta_i$$

Hvor S_i er længden af uddannelse for barn i, og S_i^m og S_i^f er længden af henholdsvis moderens og faderens uddannelse. Ligningen er estimeret med mindste kvadraters metode.

En relativ lav værdi af ∂_1 og ∂_2 angiver, at der i den kommune estimationen gælder for, er en relativ lav korrelation mellem længden af børnene og henholdsvis moderens og faderens uddannelse. En lav værdi kan både dække over, at børnenes uddannelsesniveau er højere end forældrenes, eller at børnenes uddannelsesniveau er lavere end forældrenes.

Ingen geografisk forskel i intergenerationel uddannelses-mobilitet

Resultatet af analysen er, at den estimerede koefficient for forholdet mellem længden af børnenes og moderens uddannelse i yderkommunerne er 0,232, og den er 0,209 mellem børnenes og fædrenes uddannelse, jf. tabel IV.7. De estimerede koefficienter er marginalt højere i bykommuner, men på samme niveau i øvrige kommuner. Beregninger af koefficienter for de enkelte kommuner underbygger, at der ikke er et geografisk mønster i størrelsen af koefficienter mellem længden af børnenes og forældrenes uddannelse, jf. figur IV.23. Der er således både yderkommuner, som er blandt kommuner med den mindste, og yderkommuner, der er blandt kommuner med den største intergenerationelle uddannelsesmobilitet. Dette gør sig også gældende for bykommuner og øvrige kommuner. Der er således ikke tale om, at indkomstmobiliteten er lavere i yderområderne. En anden dansk undersøgelse af korrelationen mellem børnenes og forældrenes uddannelse, hvor der ikke er skelnet mellem forskellige geografiske områder, finder en lidt lavere koefficient på 0,18 for både mødre og fædre, jf. Bingley mfl. (2009).

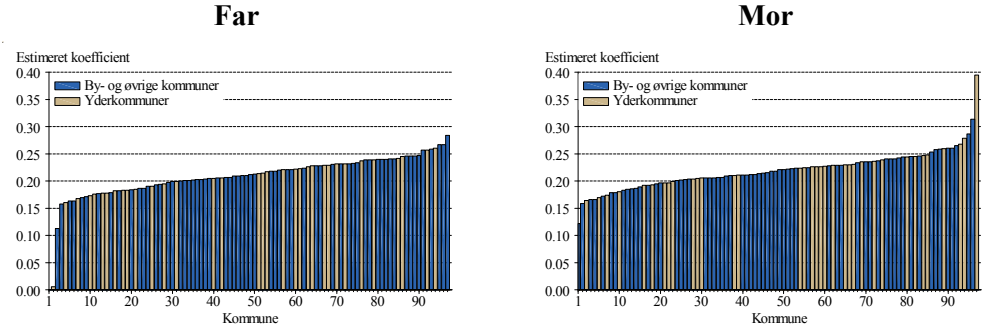
Tabel IV.7 Intergenerationel uddannelsesmobilitet

	Bykommuner	**Yderkommuner**	**Øvrige**
Mor	0,242	0,232	0,236
	(0,003)	(0,003)	(0,004)
Far	0,228	0,209	0,207
	(0,003)	(0,004)	(0,004)
Konstant	2,885	3,166	3,114
	(0,013)	(0,013)	(0,014)
R^2	0,16	0,13	0,15
		Personer	
Antal	103.095	84.245	75.393

Anm.: Børnenes uddannelsesniveau er opgjort for personer mellem 30-34 år. Tallene i parentes angiver standardfejlen. En lav værdi angiver, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet er høj.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur IV.23 Uddannelsesniveau for børn af ufaglærte forældre



Anm.: Børnenes uddannelsesniveau er opgjort for personer mellem 30-34 år. En lav værdi angiver, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet er høj.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Flest ufaglærte får også ufaglærte børn i byerne

I det følgende undersøges den absolutte intergenerationelle uddannelsesmobilitet for børn af ufaglærte forældre. En nærmere undersøgelse af, hvordan børn af ufaglærte klarer sig i uddannelsessystemet, viser, at en større andel af drengene end pigerne ikke gennemfører en kompetencegivende uddannelse, hvilket gælder i alle dele af landet, jf. tabel IV.8. Eksempelvis er 18 pct. af pigerne i yderkommunerne med en ufaglært mor også selv ufaglærte, mens dette gælder for 26 pct. af drengene. For børn født af ufaglærte forældre er der en større andel, som ikke får en kompetencegivende uddannelse i byerne end i yderkommuner og i øvrige kommuner. Den højere andel af ufaglærte drenge i bykommunerne, hvis forældre også er ufaglærte, modsvares især af en lavere andel med en faglig uddannelse. Den højere andel af ufaglærte piger i bykommunerne modsvares dels af en lavere andel med en faglig uddannelse og dels af en lavere andel med en mellemlang videregående uddannelse.

Tabel IV.8 Uddannelsesniveauet for børn af ufaglærte forældre

	Ufag-lært	Gymna-sial	Faglært	KVU	MVU	LVU	Længde
	----------	----------	----------	Pct.	----------	----------	-- År --
Mor-datter							
Yder	18,0	5,2	39,2	5,7	24,9	7,0	4,0
Bykommuner	22,4	6,4	37,2	5,3	20,8	7,9	3,7
Øvrige	18,0	6,0	40,1	5,7	22,6	7,6	3,9
Mor-søn							
Yder	26,0	5,2	47,0	7,4	8,8	5,7	3,2
Bykommuner	31,2	6,2	41,9	5,8	8,5	6,3	3,0
Øvrige	26,4	5,3	46,4	6,9	8,9	6,1	3,2
Far-datter							
Yder	19,0	5,5	37,4	5,7	24,6	7,7	4,0
Bykommuner	24,1	5,9	36,4	5,3	20,2	8,1	3,7
Øvrige	18,6	5,7	39,3	5,6	22,5	8,3	4,0
Far-søn							
Yder	27,7	5,0	45,4	7,1	8,7	6,1	3,1
Bykommuner	34,5	6,0	39,5	5,7	8,0	6,4	2,9
Øvrige	27,9	5,1	44,8	6,9	8,7	6,6	3,2

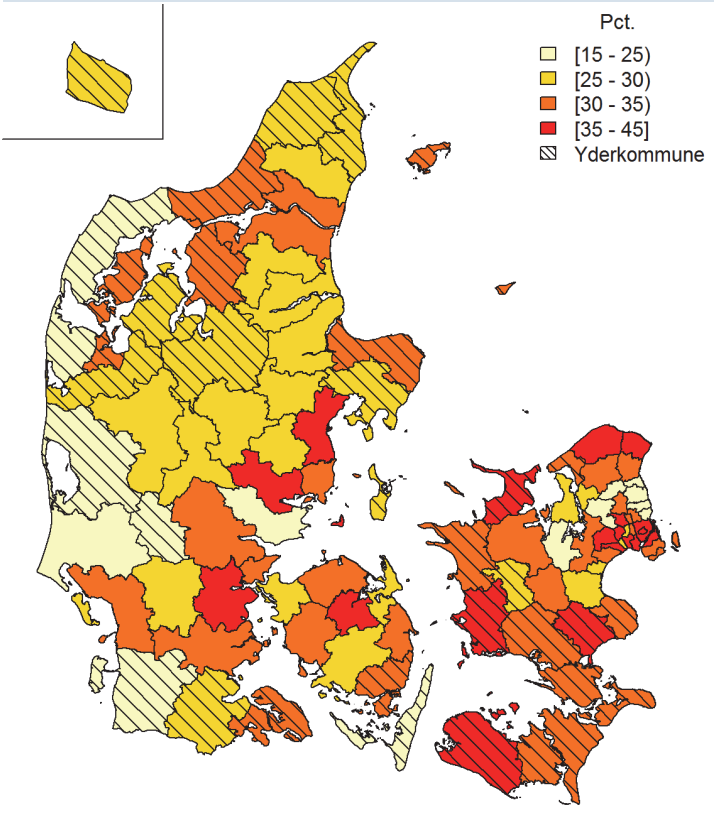
Anm.: Børnenes uddannelsesniveau for højest fuldført uddannelse er opgjort for personer mellem 30-34 år. "Længde" er antal års uddannelse efter grundskolen.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Især større byer har høj andel ufaglærte med ufaglærte børn

Andelen af ufaglærte unge mellem 30-34 år, hvor både deres mor og far er ufaglærte, er størst i de store bykommuner: København, Aarhus, Odense og Aalborg, jf. figur IV.24. Der er betragtelig forskel mellem kommunerne. Eksempelvis er andelen 44 pct. i Københavns Kommune, mens den er 21 pct. i Ringkøbing-Skjern. Betragtes variationen blandt yderkommuner ses, at der både er yderkommuner, hvor andelen af ufaglærte unge mellem 30-34 år og begge forældrene er ufaglærte, er relativ høj og også yderkommuner, hvor den er relativ lav.

Samlet set kan der således ikke spores en tendens til at lav uddannelse i særlig grad fastholdes over generationer i yderområderne.

Figur IV.24 Andelen af ufaglærte 30-34 årige med ufaglærte forældrepar



Anm.: Børnenes uddannelsesniveau er opgjort for personer mellem 30-34 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Indkomstmobilitet mellem forældre og børn

Økonomiske forklaringer på sammenhæng mellem forældres og børns indkomster

I det følgende undersøges den intergenerationelle indkomstmobilitet i indkomster. Der er en række mulige økonomiske årsager til, at der kan være en sammenhæng mellem forældrenes og børnenes indkomst. En forklaring er, at økonomisk velpolstrede forældre investerer flere ressourcer i at forbedre børnenes kvalifikationer end forældre med lavere indkomster, og at kreditmarkedsrestriktioner kan betyde, at fattige ikke investerer i uddannelse uanset evner, jf. Grawe og Mulligan (2002). Ligeledes fremhæver nogle teorier, at mere veluddannede forældre vil investere mere af deres tid i lektiehjælp, fordi de har kvalifikationerne til at hjælpe deres børn. Det giver børnene bedre mulighed for en god uddannelse og efterfølgende højere indkomster.

Analyse af erhvervs-indkomster

I dette afsnit analyseres erhvervsindkomsterne, hvilket omfatter lønindkomst og overskud af egen virksomhed. Det er indkomster, der skabes på markedet som følge af den humankapital, der er skabt i barndommen og ungdommen, som skal analyseres. Der er således i analysen ikke medtaget indkomstoverførsler fra det offentlige.

Korrelation mellem forældres og børns livsindkomst

I princippet er det korrelationen mellem børnenes og forældrenes livsindkomst, der skal måles. Det er forhold, der så vidt det er muligt, afspejler de nuværende, der skal undersøges, og derfor er valgt at opgøre indkomsten, når personerne i undersøgelsen er omkring 40 år gamle, da indkomsten i den alder er en god indikator for livsindkomsten, jf. Jäntti mfl. (2006). Konkret er anvendt indkomsten i 2008-12 for børn født 1970-72, jf. boks IV.6. Forældrenes indkomst er opgjort i 1986-90, hvor møderens gennemsnitsalder er 40 år og fædrenes gennemsnitsalder er 43 år.

Boks IV.6 Estimation af intergenerationel indkomstmobilitet

I analysen af indkomstmobiliteten anvendes registeroplysninger for erhvervsindkomster for årene 2008-12 for den danske befolkning, der er født 1970-72. Derudover anvendes oplysninger om forældrenes erhvervsindkomst for 1986-90. Børnenes bopæl som 16 årig er anvendt som indikator for, hvilket område de er vokset op i. Der er anvendt gennemsnitlige erhvervsindkomster for femårige perioder for både børn og forældre for at begrænse risikoen for, at analyserne bliver påvirket af tilfældige udsving i indkomsterne i enkelte år. Oplysningerne er indsamlet af Danmarks Statistik, der har konstrueret og anonymiseret data

Til beregningen af den intergenerationelle indkomstmobilitet anvender vi et mål for den relative og absolutte indkomstmobilitet, jf. Chetty mfl. (2014). Målet sammenligner børnenes placering i indkomstfordelingen med forældrenes placering i indkomstfordelingen. Placeringen i indkomstfordelingen bestemmes for børnenes vedkommende ved sammenligning med den tilsvarende aldersgruppe i hele Danmark, og for forældrenes vedkommende ved sammenligning med den aldersgruppe i hele Danmark, vedkommende tilhører.

Et summarisk mål for den betingede forventning af et barns placering givet forældrenes placering i indkomstfordelingen er

$$R_i = \alpha + \beta P_i + \varepsilon_i$$

R_i angiver barn i's placering i indkomstfordelingen (blandt børn i deres fødselskohorte)

P_i angiver forælder i's placering i indkomstfordelingen for deres aldersgruppe,β angiver hældningen, hvilket måler den relative mobilitet for børn, der stammer fra kommune k. Ligningen estimeres for hver kommune for sig med mindste kvadraters metode og særskilt for mor-søn, mor-datter, far-søn, far-datter, så der for hver kommune foretages fire estimationer

β_k ligger mellem 0 og 1, og en høj parameter angiver, at den relative intergenerationelle indkomstmobilitet er lille. Den relative mobilitet måler forskellen mellem den forventede placering af børn, der er født i toppen og bunden af indkomstfordelingen.

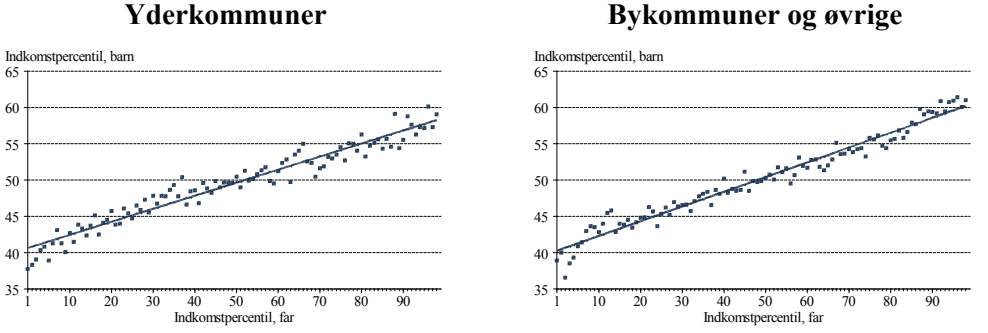
Barnets forventede placering i indkomstfordelingen er således givet ved konstantledet og hældningen, idet det er antaget, at sammenhængen er lineær. Den absolutte mobilitet i percentil p er defineret som den forventede placering for et barn, $\overline{r_p}$, der voksede op hos forældre, der var placeret i percentil, p i indkomstfordelingen for hele landet:

$$\overline{r_p} = \hat{\alpha} + \hat{\beta} p$$

Sammenligning af forældre og børns placering i indkomst-fordelingen

Til beregningen af den intergenerationelle indkomst-mobilitet er anvendt et mål for den relative indkomst-mobilitet. Målet sammenligner børnenes placering i indkomstfordelingen med forældrenes placering i indkomst-fordelingen, jf. boks IV.6. Placeringen i indkomstfordelingen bestemmes for børnenes vedkommende med placeringen i indkomstfordelingen for deres fødselskohorte for hele landet, og for forældrenes vedkommende med placeringen i indkomstfordelingen for hele befolkningen i den aldersgruppe, som forældrene tilhører. Samvariationen mellem forældrenes placering i indkomstfordelingen og den gennemsnitlige placering for børnene er illustreret i figur IV.25. Det ses, at der er en tilnærmelsesvis lineær sammenhæng mellem forældrenes og børnenes placering i deres respektive indkomstfordeling. Det er dette forhold, der er afsættet for de efterfølgende analyser.

Figur IV.25 Intergenerationel indkomstmobilitet mellem far og barn



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige indkomstpercentil for børn givet faderens indkomst-percentil.

Kilde: Beregninger på baggrund af registerdata.

Store geografiske forskelle i intergenerationel indkomst-mobilitet i USA

Inspirationen til analysen stammer fra Chetty mfl. (2014), der har undersøgt den intergenerationelle geografiske indkomst-mobilitet i USA, hvor det er undersøgt, om der er forskelle i den intergenerationelle indkomstmobilitet mellem geografiske områder i USA. De finder, at der er betydelig forskel i den intergenerationelle indkomstmobilitet mellem geografiske områder.

Kun meget begrænsede geografiske forskelle i mobiliteten

I nærværende analyse er den parvise samvariation for henholdsvis mødre og sønner, mødre og døtre, fædre og sønner samt fædre og døtre undersøgt. Undersøgelsen er foretaget særskilt for de tre kommunegrupper og for hver kommune særskilt. En lav parameter er udtryk for, at sandsynligheden er lille for, at børnene er placeret samme sted i indkomstfordelingen som deres forældre. Den estimerede parameter for forholdet mellem børnenes og forældrenes placering i indkomstfordelingen er mellem 0,120 og 0,218, jf. tabel IV.9. Parameteren kan ligge mellem nul og én. Det er kun den estimerede parameter for forholdet mellem fædre og sønners placering i indkomstfordelingen i bykommuner, der er signifikant større, end de andre kombinationer.

Anden undersøgelse finder mobilitet på samme niveau

En anden undersøgelse for Danmark, som anvender samme metode, men hvor de geografiske forskelle ikke er undersøgt, finder under et en parameter for samvariationen mellem forældres og børns placering i indkomstfordelingen på 0,14, hvilket er på niveau med resultaterne i nærværende undersøgelse, jf. Boserup mfl. (2014). Indkomstdefinitionen adskiller sig fra nærværende analyse ved, at de offentlige indkomstoverførsler også indgår i analysen, ligesom børnene omfatter væsentlig flere årgange.

Børn vokset op i lavindkomst-familier kan forvente højere placering

Der er tit særlig fokus på, hvordan børn, der er vokset op i hjem med relativt lave erhvervsindkomster, bliver placeret i indkomstfordelingen, når de selv bliver voksne. Et mål for dette er at beregne, hvilken indkomstpercentil børn som voksne i gennemsnit er placeret i, når deres forældre var placeret i den 25. percentil i indkomstfordelingen, da de voksede op. Den absolutte intergenerationelle indkomstmobilitet for børn, der er vokset op i hjem med relativ lave indkomster er mellem 45,0 og 48,8, jf. tabel IV.9, hvilket betyder, at børnene i gennemsnit ville have tæt på medianindkomsten. Forskellen mellem de tre kommunegrupper er meget begrænset.

Tabel IV.9 Intergenerationel indkomstmobilitet mellem forældre og børn

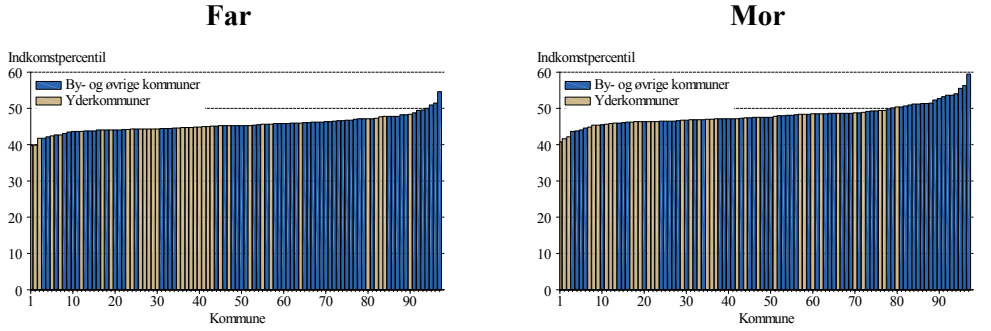
	Relativ		Absolut[a)]	R^2	Antal
Mor og søn					
Yderkommuner	0,133	(0,006)	47,5	0,02	26.998
Bykommuner	0,120	(0,005)	47,7	0,01	35.285
Øvrige kommuner	0,134	(0,006)	48,8	0,02	26.057
Mor og datter					
Yderkommuner	0,145	(0,006)	46,8	0,02	26.424
Bykommuner	0,143	(0,005)	47,5	0,02	34.333
Øvrige kommuner	0,146	(0,006)	48,2	0,02	25.637
Far og søn					
Yderkommuner	0,184	(0,006)	45,7	0,03	25.549
Bykommuner	0,218	(0,005)	45,0	0,05	32.985
Øvrige kommuner	0,202	(0,006)	46,2	0,04	24.836
Far og datter					
Yderkommuner	0,166	(0,006)	45,1	0,03	26.853
Bykommuner	0,187	(0,005)	45,4	0,04	34.665
Øvrige kommuner	0,190	(0,006)	45,7	0,04	26.219

a) Den absolutte indkomstmobilitet angiver den forventede placering i indkomstfordelingen for børn, der er vokset op hos forældre, som var placeret i den 25. percentil i indkomsten for deres fødselsårgang.

Anm.: Børnene er født mellem 1970-72. Børnenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 2008-12, og forældrenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 1986-90. Tallene i parentes angiver standardfejlen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur IV.26 Absolut intergenerationel indkomstmobilitet



Anm.: Den absolutte indkomstmobilitet angiver den forventede placering i indkomstfordelingen for børn, der er vokset op hos forældre, som var placeret i den 25. percentil i indkomstfordelingen for deres fødselsårgang. Børnene er alle født mellem 1970-72. Børnenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 2008-12, og forældrenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 1986-90.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stor spredning i absolut indkomstmobilitet, men ikke et geografisk mønster

Der er dog en stor spredning mellem kommunerne i den absolutte intergenerationelle indkomstmobilitet målt mellem børn og forældre placeret i den 25. percentil i indkomstfordelingen, idet den varierer mellem 40 og 59, jf. figur IV.26. Beregninger af den absolutte indkomstmobilitet for de enkelte kommuner underbygger, at der ikke er et tydeligt geografisk mønster i størrelsen af den absolutte indkomstmobilitet for børn vokset op med forældre med relativt lave indkomster. Der er således yderkommuner både blandt kommuner med den laveste og kommuner med en høj absolut indkomstmobilitet. Dette gør sig også gældende for bykommuner og øvrige kommuner.

Ikke stor geografisk forskel på betydningen af forældrenes indkomst for børns risiko for ikke at have en indkomst

Der er 5,3 pct. af de personer, som voksede op i yderkommuner, der i den analyserede periode ikke havde en erhvervsindkomst, hvilket ikke adskiller sig meget fra personer, der voksede op i henholdsvis bykommuner, hvor andelen er 6,1 pct. og øvrige kommuner, hvor andelen er 4,7 pct. En højere indkomst for moderen og faderen betyder, at børnene har en lavere sandsynlighed for ikke at have en erhvervsindkomst. Påvirkningen er forholdsvis stor, idet den isolerede effekt af en 1 pct. stigning i moderens indkomst indebærer et fald i sandsynligheden for ikke at have en erhvervsindkomst på 2,8 pct.point for døtrene i yderkommuner og henholdsvis 3,1 og 2,7 pct.point i bykommuner og øvrige kommuner, jf. tabel IV.10. Piger vokset op i yderkommuner påvirkes signifikant mere end piger vokset op andre steder af en højere indkomst for faderen. Drenge vokset op i en bykommune påvirkes signifikant mere end drenge vokset op i yderkommuner og øvrige kommuner af en højere indkomst for faderen.

Tabel IV.10 Betydningen af forældrenes indkomst for ikke at have en indkomst

	Døtre			Sønner		
	By	**Ydre**	**Øvrige**	**By**	**Ydre**	**Øvrige**
Moderens indkomst	-0,031	-0,028	-0,027	-0,021	-0,019	-0,020
	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,001)
Faderens indkomst	-0,031	-0,037	-0,029	-0,032	-0,025	-0,018
	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
	---------- Personer ----------					
Antal	39.152	29.701	28.821	40.151	30.374	29.160

Anm.: Børnene omfatter alle født mellem 1970-72. Børnenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 2008-12, og forældrenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 1986-90. Koefficienterne for moderens og faderens indkomst angiver, hvor meget sandsynligheden ændres, når indkomst stiger 1 pct. Der er anvendt en logit specifikation til estimationen. Tallene i parentes angiver standardfejlen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Sammenfatning

Uddannelsesmobiliteten er forholdsvis høj i Danmark, men analyserne i dette afsnit viser, at den intergenerationelle uddannelsemobilitet er lidt lavere i bykommunerne end i yderkommuner og øvrige kommuner. For børn af ufaglærte er sandsynligheden for også at blive ufaglært særlig stor i de større byer.

Generelt er den intergenerationelle indkomstmobilitet høj i Danmark, og der er ikke et geografisk mønster i forskellene. Børn, der er vokset op i hjem med relativt lave erhvervsindkomster, opnår i gennemsnit en indkomst, der næsten svarer til medianen i indkomstfordelingen, når de selv bliver voksne.

IV.6 Tiltag rettet mod yderområder

Tiltag begrundet i fordeling eller effektivitet

Der findes et væld af forskellige virkemidler, der implicit eller eksplicit påvirker den geografiske fordeling af velstand og aktivitet. En begrundelse for at anvende sådanne instrumenter kan være, at samfundet har en eksplicit præference for en lige fordeling af velstand på tværs af geografiske områder, jf. afsnit IV.4. En anden begrundelse kan være, at der i udgangspunktet eksisterer en uhensigtsmæssig geografisk fordeling af økonomisk aktivitet og befolkning, der enten skyldes markedsfejl eller offentlig regulering. I dette tilfælde kan tiltag derfor begrundes ud fra effektivitetshensyn. En mulig markedsfejl kan bestå i, at det er et offentligt gode, at alle dele af landet er befolkede, og at der dermed vil være et velfærdstab forbundet med, at økonomisk aktivitet og befolkningen helt overvejende samles i få byområder.

Afsnittets indhold

I det følgende diskuteres først ganske kort de nuværende ordninger i Danmark, herunder det kommunale udligningssystem. Derefter følger en diskussion af, hvilke instrumenter, der kan anvendes, såfremt der er et ønske om at ændre på forskellige aspekter vedrørende den geografiske fordeling af befolkning, velstand og aktivitet. Der er usikkerhed omkring, hvordan de enkelte instrumenter virker i praksis, og det er derfor relevant at belyse erfaringerne fra tidligere tiltag rettet mod yderområder eller mere generelt den geografiske fordeling af aktivitet.

Ordninger i Danmark

Den offentlige sektor omfordeler forbrugs-muligheder

Den enkelte persons forbrugsmuligheder afhænger af en lang række forhold, herunder uddannelse, helbred, geografiske forhold mv. Den offentlige sektor omfordeler forbrugsmuligheder via opkrævning af skatter, udbetaling af indkomstoverførsler samt ved, at den stiller goder til rådighed for befolkningen til nedsat pris og i nogle tilfælde gratis, finansieret via skatter.

Skæv befolknings-sammensætning påvirker pengestrømme

Disse omfordelingselementer har principielt ikke geografisk karakter, idet personer med samme karakteristika betaler og modtager det samme fra den offentlige sektor, uanset hvor de bor. I det omfang, at befolkningen er geografisk set skævt fordelt i forhold til sådanne karakteristika, vil det imidlertid påvirke strømmen af penge mellem kommuner. Et progressivt skattesystem omfordeler fra områder med høj indkomst til områder med lav indkomst, og indkomstoverførsler betyder, at det offentlige omfordeler til områder med mange ledige, pensionister og andre grupper udenfor arbejdsmarkedet. Yderområder har eksempelvis en relativt høj andel af kontanthjælpsmodtagere, så i denne forbindelse er det implicit en omfordeling til gavn for disse områder. Omvendt er der i hovedstadsområdet et uforholdsmæssigt højt antal, der modtager boligydelse, så herved sker der implicit en omfordeling til gavn for hovedstadsområdet.

Kommuner afholder delvist udgifter til sociale ydelser

I Danmark afholder den enkelte kommune udgifterne til ydelser såsom kontanthjælp, førtidspension og sygedagpenge. Der sker dog en statslig refusion, men det er kun en andel af udgifterne, der refunderes. Eksempelvis er det i gennemsnit omkring halvdelen af udgifterne til førtidspension, der refunderes. Finansieringen af den øvrige andel af udgifterne sker primært via kommunale indkomstskatter og ejendomsskatter, men der er også en betydelig del, der finansieres ved det statslige bloktilskud.

Udligning mellem kommuner

Mellem kommunerne sker en vis udligning, sådan at kommuner med høje nettoskattegrundlag betaler til kommuner med lave. For hver kommune beregnes et såkaldt strukturelt underskud, som angiver forskellen mellem et beregnet udgiftsbehov og indtægter ved en gennemsnitlig skatteprocent.

Loven dikterer, at beregningen af udgiftsbehov skal tage udgangspunkt i objektive, demografisk eller socialt betingede forhold og ikke de faktiske udgifter i kommunen. Som udgangspunkt udlignes 58 pct. af den enkelte kommunes strukturelle underskud. Dertil kommer en yderligere udligning indenfor hovedstadsområdet og overfor de kommuner udenfor hovedstadsområdet, der har et stort strukturelt underskud, ligesom der også indgår forskellige typer af tilskud i udligningssystemet, eksempelvis relateret til ledige. Kun en del af de nævnte ordninger finansieres af mellemkommunale overførsler, idet resten finansieres af det statslige bloktilskud. Den del af bloktilskuddet, der ikke indgår i udligningssystemet, typisk en mindre andel, fordeles til kommunerne efter indbyggertal.

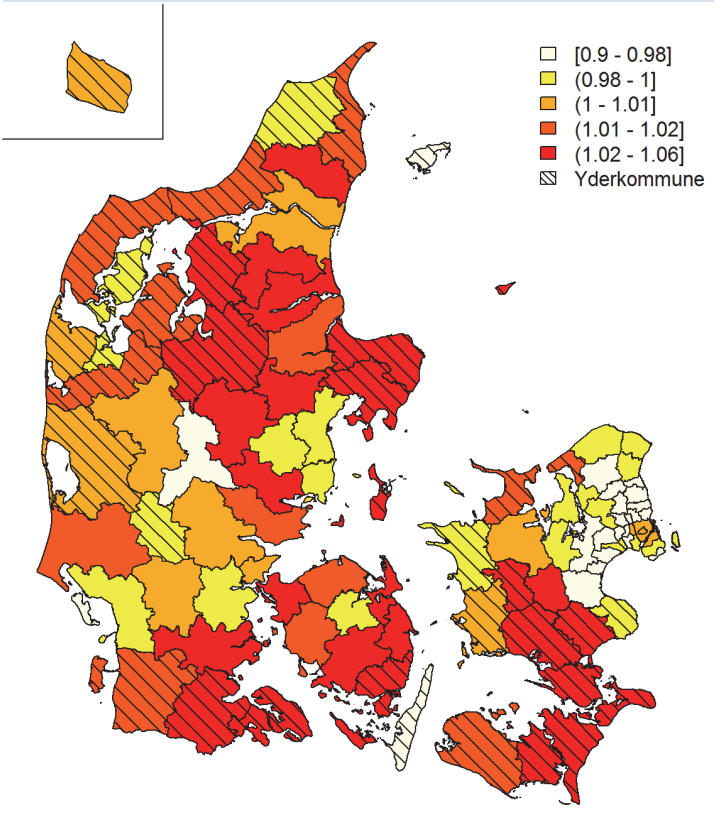
Udlignings-ordning giver mulighed for omtrent samme serviceniveau

Formålet med den mellemkommunale udligningsordning er at sikre, at kommuner med forskellige underliggende vilkår, har mulighed for at tilbyde omtrent samme serviceniveau uden for store forskelle i skatteprocenter. Flere justeringer af det kommunale udligningssystem de senere år har trukket i retning af at omprioritere midler fra større bykommuner til yderkommuner og landdistriktskommuner. I sidste ende er det en politisk prioritering, hvilket serviceniveau, der skal tilbydes i den enkelte kommune. I nogle kommuner kan der være ønske om et relativt lavt beskatningsniveau og et tilhørende lavt offentligt serviceniveau, mens der i andre kommuner vil være ønsker om det modsatte.

Lavest skat/service-forhold i hoved-stadsområdet

I praksis vil der være en vis variation i udbuddet af kommunale serviceydelser, og en del af denne variation vil ikke nødvendigvis afspejle forskelle i skatteprocenter. Et groft inverst udtryk for det kommunale serviceniveau i forhold til beskatningsniveauet er skat/serviceforholdet, der udarbejdes af Økonomi- og Indenrigsministeriet, og angiver forholdet mellem et beregnet beskatningsniveau og et beregnet serviceniveau (målt som nettodriftsudgifter korrigeret for et beregnet udgiftsbehov). Der er en tendens til, at skat/serviceforholdet er lavest i og omkring hovedstadsområdet og højere i kommuner i yderområderne, jf. figur IV.27. For yderområderne som helhed er forholdet mellem beskatningsniveauet og serviceforholdet knap 3 pct. højere end i resten af Danmark.

Figur IV.27 Skat/serviceforhold, 2014



Anm.: Skat-service forholdet angiver et beregnet udtryk for beskatningsniveauet i en kommune divideret med et beregnet udtryk for serviceniveauet bestemt ud fra nettodriftsudgifter i forhold til udgiftsbehovet. Niveauet for skat-service forholdet er normeret således, at gennemsnittet for alle kommunerne er lig med 1.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal.

EU's strukturfondsmidler påvirker også den regionale aktivitetsfordeling

Den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet påvirkes også af EU's strukturfondsmidler. Disse har til formål at styrke den regionale konkurrenceevne og beskæftigelse. Strukturfonden består blandt andet af Regionalfonden og socialfonden. Midlerne i regionalfonden fokuseres mod innovation, vækstvirksomheder, energi- og ressourceeffektivitet samt bæredygtig udvikling i større byer. Socialfondens fokus er derimod på iværksætteri, social inklusion og

uddannelse. I perioden 2014-20 planlægger EU og Regeringen, at de to fonde skal bidrage med 440 mio. om året i gennemsnit i Danmark. Størstedelen af midlerne kanaliserer Erhvervsstyrelsen ud via de regionale vækstfora, der er nedsat af de enkelte regionsråd. Midlerne til de regionale vækstfora følger en fordelingsnøgle, der blandt andet tager højde for andelen af yderområder i de enkelte regioner samt andelen af personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Mange tiltag rettet mod yderområder

Der findes en lang række af tiltag, der, implicit eller eksplicit, retter sig mod yderområderne i Danmark. Nogle af de nyere er nævnt i boks IV.7. Regeringen har i maj fremlagt et udspil til en vækstplan, der skal forbedre vilkårene for de danske virksomheder. Denne indeholder blandt andet tiltag rettet mod yderområder, herunder en opblødning af såvel planloven som loven om fleksboliger, bedre bredbånds- og mobildækning og en pulje til bedre kollektiv transport i yderområder.

Erfaringer med lokale skattebegunstigelser i andre lande

Lokale skattebegunstigelser kan tjene forskellige formål

Flere lande har eksperimenteret med at give virksomheder skattefordele, såfremt de er lokaliseret i særlige områder. Lokale skattefordele til virksomheder eller personer kan potentielt tjene flere forskellige formål. En begrundelse kan være, at der er et ønske om at sprede økonomisk aktivitet og befolkningen ud over hele landet, fordi der er et offentligt gode aspekt herved. En anden hensigt kan bestå i at reducere ledigheden i særligt ramte områder. Endelig kan en begrundelse ganske enkelt være, at der politisk er et ønske om at forbedre levestandarden for beskæftigede i særlige områder. I det følgende beskrives nogle af erfaringerne fra andre lande med at give skattefordele til virksomheder, der er lokaliseret i udsatte områder.

Boks IV.7 Tiltag rettet mod yderområder

En række tiltag de senere år har rettet sig mod nogle af de områder, der i nærværende kapitel defineres som yderområder. Nogle af tiltagene beskrives i det følgende:

Forhøjet befordringsfradrag: I 2004 indførtes et forhøjet pendlerfradrag for bosatte i 50 ud af de daværende 271 kommuner beliggende i yderområder. Tiltaget kommer personer, der pendler mere end 120 km om dagen, til gode. Ordningen er siden blevet forlænget flere gange, og er nu planlagt at vare til 2018. Antallet af kommuner, der hører ind under ordningen er desuden blevet udvidet. Virkningen af det forhøjede pendlerfradrag er undersøgt i Nielsen (2015). Denne analyse indikerer, at det hverken har haft effekter på ledighed, løn eller flyttemønstre. Dette skal dog ses i lyset af, at det forhøjede pendlerfradrag i yderområderne kun har givet en begrænset tilskyndelse til at være bosat i et yderområde.

Ændring af planloven: I 2013 blev der vedtaget en liberalisering af planloven i landdistrikter og yderkommuner, således at det for 29 kommuner er muligt at give tilladelse til byggeri i kystnærhedszoner.

Pulje til landsbyfornyelse: I 2014 og 2015 eksisterer denne pulje, hvorved byer med færre end 3.000 indbyggere (som findes i 70 af landets kommuner) kan få tilskud til nedrivning af faldefærdige huse. Puljen er i alt på 400 mio. kr. Med vækstplan 2014 blev ordningen forlænget frem til 2020 med et statsligt tilskud på op til 55 mio. kr. om året.

Nedrivning af almene boliger: I 2014 blev det vedtaget at afsætte 600 mio. kr. over årene 2015-18 til nedrivning af dele af almene boligafdelinger, primært med henblik på at afhjælpe problemer med vigende efterspørgsel efter almene boliger i yderområder.

Fleksboligordningen: I 2013 indførtes fleksboligordningen, hvorved kommuner kan give tilladelse til, at helårshuse anvendes som fritidshuse. Det betyder blandt andet, at bopælspligten ikke gælder for disse boliger.

Bedre kollektiv trafik i yderområder: I 2012 besluttede Folketinget at afsætte en pulje på 285 mio. kr. over perioden 2013-17 med henblik på bedre kollektiv trafik i yderområder.

Boks IV.7 Tiltag rettet mod yderområder, fortsat

Dertil kommer, at der findes forskellige støtteordninger, der støtter mindre øer, blandt andet via offentlige tilskud til færgedrift.

Regeringen har i maj fremlagt et udspil, der har til formål at gøre det mere attraktivt at bo og drive virksomhed i yder- og landkommuner. Dette involverer blandt andet:

- Yderligere opblødning af planloven, således at det bliver lettere at etablere og udvide erhverv i landzoner
- Ændring af fleksboligordningen, således at det vil være muligt for boligejere at veksle mellem fritids- og helårsanvendelse uden fleksboligtilladelsen bortfalder
- Yderligere 220 mio. kr. afsættes til nedrivning og istandsættelse af bygninger i yderområder frem mod 2020
- Pulje til forbedring af kollektiv trafik i yderområder
- Bedre bredbånds- og mobildækning i form af mere ambitiøse dækningskrav ved de kommende frekvensauktioner

Sverige indførte differentierede arbejdsgiverbidrag i 1982 …

Sverige indførte i 1982 en geografisk differentiering i de bidrag, arbejdsgivere betaler i tillæg til lønnen. Disse bidrag finansierer blandt andet pensioner og andre sociale overførsler. Virksomheder i fremstillingssektoren og i visse andre sektorer fik således i nogle områder i Nordsverige mulighed for at reducere deres arbejdsgiverbidrag med 10 pct.point, fra et initialt niveau på 35 pct. af lønudgifterne. Dette svarede til en reduktion i efter-skat lønomkostninger på 7 pct. Denne mulighed blev i 1984 udvidet til alle kommuner i regionen Norrbotten og sidenhen til alle områder i Nordsverige, med undtagelse af kystlinjen. Ordningen blev imidlertid ophævet som konsekvens af EU-regulering i 1999.

… og igen i 2002

I 2002 indførte rigsdagen en lignende ordning, der dog var ændret en anelse for at kunne overholde EU-reglerne. Igen var reduktionen på 10 pct.point, men der blev samtidig indført et loft på 852.000 svenske kr. pr. virksomhed. Dette svarede på daværende tidspunkt til tre årslønninger i frem-

stillingssektoren, jf. Bennmarker mfl. (2009). Tiltaget begunstiger dermed primært små virksomheder.

Ingen positiv beskæftigelseseffekt af det første tiltag

Effekterne af det lavere arbejdsgiverbidrag i Norrbotten i 1980'erne er evalueret i Bohm og Lind (1993). Deres resultater peger i retning af, at det lavere arbejdsgiverbidrag ikke har haft nogen positiv beskæftigelseseffekt. Norrbotten oplevede således ikke i perioden 1983-86 en stærkere beskæftigelsesudvikling end sammenlignelige og nært lokaliserede områder, når der sammenlignes med perioden op til, at tiltaget blev indført. For at tage højde for, at der kan være forskelle i branchesammensætningen finder Bohm og Lind for hver af 44 fremstillingsvirksomheder i Norrbotten en sammenlignelig virksomhed i et sammenligneligt område, der ikke opnåede begunstigelsen. I mere end halvdelen af tilfældene havde virksomheden i Norrbotten en dårligere beskæftigelsesudvikling end den sammenlignelige virksomhed i årene efter tiltaget.

Uklare resultater vedrørende det andet tiltag

Effekterne af det lavere arbejdsgiverbidrag, der blev indført i Nordsverige i 2002, er evalueret i Bennmarker mfl. (2009). I første omgang analyserede de virksomheder, der eksisterer både før tiltaget og tre år efter. For disse virksomheder findes ingen signifikante beskæftigelseseffekter, når der igen sammenlignes med udviklingen i nært lokaliserede områder. Til gengæld findes en positiv effekt på lønnen, svarende til at en reduktion i efter-skat lønomkostningerne på 1 pct. (som følge af det lavere arbejdsgiverbidrag) forøger lønningerne med 0,3 pct. Dernæst tages der højde for, at tiltaget kan have påvirket antallet af virksomheder i det område, hvor arbejdsgiverbidragene er reduceret. Resultaterne fra analysen peger på, at tiltaget har bevirket en tilflytning af virksomheder til området, men resultatet er kun lige på grænsen til at være statistisk signifikant. Når der tages højde for den ændrede virksomhedssammensætning, er der imidlertid ingen effekter på hverken beskæftigelse eller lønninger. Dette tyder på, at det primært er relativt små virksomheder med relativt lave lønninger, der har valgt at flytte til området.

Lavere arbejdsgiverbidrag i det nordlige og østlige Finland …

I Finland indførte regeringen i 2003 muligheden for, at virksomheder i 20 kommuner i den nordlige og østlige del af landet kunne undlade at betale arbejdsgiverbidrag til de nationale pensions- og sundhedsordninger. Ordningen blev finansieret via højere bidrag i andre områder. I første omgang var det meningen, at ordningen skulle gælde frem til udgangen af 2005, men ordningen blev sidenhen forlænget. Ordningen indebar et loft på 30.000 euro pr. firma, og det var derfor primært små virksomheder, der deltog i ordningen. For de virksomheder, der deltog, indebar ordningen en reduktion i arbejdsgiverbidrag på 4 pct.point, jf. Korkeamäki og Uusitalo (2009). Til sammenligning var det samlede arbejdsgiverbidrag på 24 pct. inden tiltaget. Tiltaget var dermed forholdsmæssigt omtrent halvt så stort som det svenske tiltag. De 20 kommuner i Finland, der fik gavn af tiltaget, var karakteriseret ved relativt høj ledighed. Der var dog også andre omkringliggende kommuner, der havde ligeså høj, eller endda højere, ledighed, men som ikke blev en del af tiltaget.

… har tilsyneladende heller ikke haft beskæftigelseseffekter

Denne til dels arbitrære udvælgelse af hvilke områder, der skulle få gavn af tiltaget, udnyttes til at evaluere ordningen i Korkeamäki og Uusitalo (2009) og Korkeamäki (2011). Begge studier peger på, at der ikke er signifikante effekter på beskæftigelsen. Ledighedsudviklingen i de 20 områder i årene efter tiltaget var således parallel med udviklingen i lignende områder, der ikke var omfattet af tiltaget. Korkeamäki og Uusitalo (2009) finder desuden 1.430 virksomheder i de tilgodesete områder, der hver især er sammenlignelig med en virksomhed i et sammenligneligt område, der ikke fik gavn af tiltaget. Sammenligningen af disse to typer virksomheder indikerer, at der frem til udgangen af 2004 ikke var en signifikant bedre beskæftigelsesudvikling i de tilgodesete områder. Til gengæld er der indikation af en vis overvæltning i lønningerne, men også denne effekt er statistisk usikker. Resultaterne peger i retning af en løneffekt svarende til omkring halvdelen af reduktionen i arbejdsgiverbidraget. I Korkeamäki (2011) analyseres ordningen igen, men for en længere periode. Denne analyse peger i retning af, at der hverken er en statistisk signifikant effekt på beskæftigelse eller lønninger for det samlede område.

Regionale forskelle i arbejdsgiverbidrag i Norge

I Norge har der siden 1975 været tradition for, at arbejdsgiverbidrag varierer på tværs af geografiske områder med lavere arbejdsgiverbidrag i de nordligste områder. Der findes aktuelt syv forskellige geografiske zoner. Der betales ikke arbejdsgiverafgift i den nordligste zone, mens der betales en afgift på 14,1 pct. i den sydligste zone, der blandt andet inkluderer Oslo. I de øvrige zoner er arbejdsgiverbidraget mellem 5,1 pct. og 10,6 pct.

Kraftigt løngennemslag i Norge

Effekterne af forskelle i arbejdsgiverafgifter i Norge med hensyn til lønninger er undersøgt i Johansen og Klette (1997). De undersøger dog ikke direkte beskæftigelseseffekterne. De sammenligner således virksomheder i samme brancher, der er lokaliseret i forskellige områder. Deres resultater indikerer, at lavere arbejdsgiverbidrag giver sig udslag i højere lønninger med en gennemslagseffekt på mellem 60 og 100 pct. De konkluderer derfor, at med den relativt kraftige løneffekt må de beskæftigelsesmæssige effekter være meget begrænsede.

Små og usikre beskæftigelseseffekter

Samlet peger de nordiske erfaringer med lokale skattebegunstigelser til virksomheder i yderområder på, at der kun er meget begrænsede beskæftigelseseffekter knyttet hertil, og at det derfor er et ineffektivt instrument, hvis det underliggende formål er at flytte økonomisk aktivitet til yderområder. Det bør dog bemærkes, at to af tiltagene har indebåret et loft over det maksimale tilskud. Dette betyder, at gevinsten ved at flytte en virksomhed til det begunstigede område er begrænset. Resultaterne peger dog på, at der er en vis overvæltning i lønningerne. Dermed kan lokale skattebegunstigelser være relevante at overveje, hvis det underliggende formål blot er at forøge levestandarden for beskæftigede i særlige områder. Den yderst begrænsede effekt på beskæftigelsen betyder endvidere, at der ikke er indikationer af betydelige omkostninger herved i form af, at virksomheder flyttes til områder, hvor de i udgangspunktet er mindre produktive.

Mere nuancerede resultater for Tyskland …

I Vesttyskland fandtes fra 1971 og frem til efter genforeningen en ordning, hvorved midler blev overført til områder tæt på grænsen til Østtyskland, blandt andet for at kompensere for at disse områder var afskåret fra markederne øst for

grænsen. Overførslerne blev primært anvendt til at finansiere investeringssubsidier samt investeringer i offentlig infrastruktur i disse områder. En analyse finder, at ordningen rent faktisk forøgede aktiviteten i disse områder, også efter ordningen var udfaset, jf. Ehrlich og Seidel (2015). Dette tolkes i særdeleshed som udtryk for en effekt af, at investeringssubsidierne resulterede i større kapitalakkumulation i områderne. Analysen peger imidlertid også på, at den forøgede aktivitet i de begunstigede områder skete på bekostning af lavere aktivitet i de tilstødende områder. Der er desuden tegn på, at ordningen i betydelig grad forøgede jordpriserne og dermed kom de eksisterende jordejere til gode, men omvendt trak i retning af lavere realindkomster for de øvrige.

… og Storbritannien

Storbritannien har også haft ordninger, der tilgodeså virksomheder i særlige områder. I 1972 indførtes således et program, der ydede tilskud til virksomheders investeringer i områder karakteriseret ved lave indkomstniveauer og høj ledighed, defineret ud fra samme kriterier, som anvendes i tildelingen af EU's strukturfondsmidler. Formålet var at bevare eller ligefrem forøge industribeskæftigelsen i disse områder. Tiltaget rettede sig derfor ikke eksplicit mod yderområder, men derimod generelt mod økonomisk tilbagestående områder. En undersøgelse anvender ændringer i de EU-regler, der beskriver hvilke områder, der kan få gavn af ordningen, og finder over perioden 1986-2004 positive effekter af ordningen på beskæftigelse, investeringer og antallet af virksomheder, jf. Criscuolo mfl. (2012). Disse effekter gør sig dog primært gældende for mindre virksomheder.

Udflytning af offentlige arbejdspladser

Udflytning af statslige arbejdspladser i Storbritannien og Sverige

Udflytning af statslige arbejdspladser kan potentielt være et redskab til at flytte økonomisk aktivitet og befolkning til yderområder. I flere lande har udflytning af offentlige arbejdspladser således været anvendt som et led i regionalpolitikken. I Storbritannien udflyttedes i perioden 2004-10 omkring 25.000 offentligt ansatte fra London og det sydøstlige England. Dette svarede til omkring 20 pct. af de statslige arbejdspladser i London og 17 pct. af de statslige arbejdspladser i det sydøstlige England, jf. Faggio (2014). Hensynet til den regionale udvikling var dog ikke det eneste

motiv bag udflytningen af arbejdspladser, der også var begrundet ud fra blandt andet omkostningshensyn. I Sverige har der også været foretaget betydelige udflytninger af offentlige arbejdspladser tilbage i tid, og igen begyndende i 2005, hvor en del af de statslige arbejdspladser i Stockholm blev udflyttet.

Modsat rettede effekter på beskæftigelsen i lokalområdet

Det er ikke teoretisk klart, om udflytning af offentlige arbejdspladser til et område kan forventes at øge eller reducere den private beskæftigelse i nærområdet, jf. Faggio og Overman (2014). På den ene side vil der være en positiv efterspørgselseffekt, i litteraturen kaldet en lokal *multiplikator*. Denne vil især trække i retning af større produktion af ikke-handlede varer, dvs. mange typer af serviceydelser, i lokalområdet. Omvendt kan der dog også være såkaldte *crowding out*-effekter, der består i, at udflytningen af arbejdspladser kan føre til højere lønninger og højere priser på fast ejendom i lokalområdet, hvilket kan få virksomheder til at flytte til andre områder.

Kun beskeden beskæftigelseseffekt i Storbritannien

I Faggio (2014) evalueres udflytningen af statslige arbejdspladser i Storbritannien i 00'erne ved at sammenligne områder i umiddelbar nærhed af, hvor de statslige arbejdspladser er rykket hen, med områder, der ligger længere væk. Resultaterne tyder på, at tiltaget forøgede beskæftigelsen i serviceerhverv i nærområderne, men samtidig reducerede beskæftigelsen i fremstillingserhverv. Samlet peger resultaterne på, at der er en positiv, men beskeden, effekt på den private beskæftigelse i nærområdet. Dermed indikerer resultaterne, at den samlede beskæftigelse, offentlig såvel som privat, stiger. Såfremt det er formålet at forøge denne i et givet område, peger analysen derfor på, at udflytning af offentlige arbejdspladser virker, men primært via den direkte effekt. Analysen peger også på, at effekten på den private beskæftigelse er begrænset til det umiddelbare nærområde.

Mange statslige arbejdspladser i hovedstadsområdet i Danmark

I Danmark har staten også udflyttet statslige arbejdspladser, men i væsentligt mindre omfang end i Sverige og Storbritannien. Blandt andet blev Sikkerhedsstyrelsen etableret i Esbjerg i 2004, SKAT's betalingscenter blev flyttet til Ringkøbing i 2005, Statsforvaltning Sjælland blev rykket til Nykøbing Falster i 2007, og Tinglysningsretten blev samlet i Hobro i

2007. Over 40 pct. af de statslige arbejdspladser findes dog fortsat i hovedstadsområdet. Antallet af statslige arbejdspladser i forvaltning pr. indbygger er højere i bykommunerne end i såvel yderkommuner som de øvrige kommuner, jf. tabel IV.11. Fordelingen af statslige arbejdspladser indenfor militæret mellem de tre kommunetyper er væsentligt mere lige, men samtidig udgør disse en beskeden andel af det samlede antal statslige arbejdspladser.

Udflytning af arbejdspladser er et komplekst tiltag

Effekten af udflytning af statslige arbejdspladser på bosætning i lokalområdet vil naturligvis afhænge af mulighederne for at kunne pendle til arbejde, muligheden for at kunne arbejde hjemme mv. Den regionale udvikling er ikke det eneste kriterium, der bør overvejes i forbindelse med udflytning af statslige arbejdspladser. Andre vigtige faktorer er omkostningseffektivitet, rekrutteringsmuligheder, stordriftsfordele, hensynet til nærdemokratiet mv.

Lokalisering af uddannelsesinstitutioner

Størstedelen af videregående uddannelses-institutioner ligger i byområder

En bekymring i relation til yderområder kan være, at uddannelsessammensætningen er skæv. For Danmark er der således en tendens til, at det i særdeleshed er personer med en lang videregående uddannelse, der flytter fra yderområderne, jf. afsnit IV.2. Dette kan både være problematisk i forhold til den sociale sammenhængskraft, og fordi det kan have en uheldig indflydelse på de kommunale udgifter og indtægter i yderområderne. Et instrument til at modvirke den uddannelsesmæssige skævvridning kunne være at flytte vidensintensive offentlige arbejdspladser til yderområder. Som alternativ, eller som supplement hertil, kan det også være relevant at overveje at flytte uddannelsesinstitutioner til yderområder. I Danmark er størstedelen af de videregående uddannelser eksempelvis placeret i byområder. Af de 29 institutioner med videregående uddannelser, som defineret af Undervisningsministeriet, er de 26 af dem placeret i bykommuner.[5] To institutioner med videregående uddannelse er placeret i yderkommuner, nemlig Syddansk Universitets afdelinger i henholdsvis Slagelse og Sønderborg.

5) Jf. http://uvm.dk/Uddannelser/Paa-tvaers-af-uddannelserne-/Institutionsregister

Tabel IV.11 Statslige arbejdspladser fordelt efter ansattes bopælskommune, ultimo 2012

	Antal	Antal pr. 100 indbyggere	Andel
	------- Personer ------		-- Pct. --
Samlet			
Bykommuner	106.409	4,0	57,1
Yder	38.719	2,6	20,8
Øvrige	41.149	2,8	22,1
I alt	186.277	3,3	100,0
Forvaltning			
Bykommuner	98.890	3,7	58,8
Yder	32.694	2,2	19,4
Øvrige	36.684	2,5	21,8
I alt	168.268	3,0	100,0
Militær			
Bykommuner	7.519	0,3	41,8
Yder	6.025	0,4	33,5
Øvrige	4.465	0,3	24,8
I alt	18.009	0,3	100,0

Anm.: En statslig arbejdsplads er defineret ud fra Danmarks Statistiks sektorkode. Ansatte i statslige selskaber er ikke medtaget. Bemærk, at tallene ikke er helt sammenfaldende med de tal fra Moderniseringsstyrelsen, der er vist i Regional- og Landdistriktspolitisk redegørelse 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Positiv produktivitetseffekt i lokalområderne

Sverige foretog i løbet af 1980'erne og 1990'erne en væsentlig geografisk decentralisering af højere uddannelsesinstitutioner. Evalueringer af disse tiltag peger på, at udflytningen af uddannelsesinstitutioner havde en positiv effekt på såvel produktivitet som patentaktivitet i lokalområdet, jf. Andersson mfl. (2004) og Andersson mfl. (2009). Dermed kan udflytning af uddannelsesinstitutioner potentielt være et redskab til at gøre det mere attraktivt for vidensbaserede

virksomheder at lokalisere sig i yderområder. Resultaterne fra Sverige indikerer dog også, at de positive effekter er meget lokale, idet styrken af afsmitningseffekterne aftager hurtigt med afstanden til uddannelsesstederne. Samlet peger analyserne imidlertid på, at effekten på den gennemsnitlige produktivitet for hele landet af udflytningen har været positiv. De foreliggende evalueringer har ikke undersøgt de beskæftigelsesmæssige virkninger af tiltagene.

Højere velstand og lavere ledighed

At tilstedeværelsen af højere uddannelsesinstitutioner kan have en positiv indvirkning på den regionale velstand understøttes også af en undersøgelse af effekten af universitetsaktiviteter i Tyskland over perioden 2000-11, jf. Schubert og Kroll (2014). Denne tyder endvidere på, at tilstedeværelsen af universiteter på længere sigt kan reducere ledigheden i et område.

Infrastrukturinvesteringer

Infrastruktur kan være vigtig for lokaliserings-beslutninger

Offentlige investeringer i trafikinfrastruktur kan være en måde at gøre det mere attraktivt at bosætte sig og etablere virksomhed i yderområder. Velfungerende veje og offentlig transport er naturligvis befordrende for, at virksomheder og personer vælger at lokalisere sig i et område. Det er således et rimeligt veletableret resultat, at denne type infrastrukturinvesteringer har positive produktivitetseffekter, jf. Produktivitetskommissionen (2013). En undersøgelse af et stort geografisk baseret udviklingsprogram i USA med fokus på infrastrukturinvesteringer peger på, at dette har haft positive effekter på industribeskæftigelsen i de tilgodesete områder, jf. Kline og Moretti (2014a). Erfaringer fra Storbritannien tyder ligeledes på, at forbedringer af motorvejsnettet og den kollektive transport har forbedret mulighederne for at få gavn af agglomerationsfordele, jf. Copenhagen Economics (2014). EU's strukturfondsmidler har i høj grad været anvendt til at finansiere infrastrukturinvesteringer. En evaluering af EU's strukturfond peger på, at denne har haft en positiv indvirkning på væksten i BNP, men ikke på beskæftigelsen, jf. Becker mfl. (2010).

Ikke entydige effekter af forbedret infrastruktur

Effekterne af forbedret trafikinfrastruktur på bosætning og beskæftigelse i yderområder er dog ikke entydig. En bedre infrastruktur betyder således, at beboere i yderområder kan få lettere ved at pendle ud af lokalområdet. Dette betyder på den ene side, at det kan blive mere attraktivt at bosætte sig i et yderområde og pendle ud, men samtidig kan det være sværere for de lokale virksomheder at tiltrække medarbejdere. Omvendt kan der dog også være en effekt af, at det bliver lettere at pendle ind i yderområder, hvilket trækker i retning af at en beskæftiget i et yderområde i højere grad kan bosætte sig uden for yderområderne, såfremt dette ønskes.

Udbredelse af digital infrastruktur kan gør yderområder mere attraktive

Den digitale infrastruktur er med tiden blevet vigtig fordi den blandt andet muliggør mobiltelefoni og hurtig internetforbindelse. En større udbredelse af denne type infrastruktur har forventeligt en entydig positiv effekt på tilskyndelsen til at bosætte sig og drive erhverv i yderområder. Internationale empiriske undersøgelser peger således på, at en øget udbredelse af bredbånd forøger produktiviteten, jf. Produktivitetskommissionen (2013). Omvendt er det ikke klart fra undersøgelserne, om forbedringer af kapaciteten af eksisterende bredbåndsforbindelser har en positiv produktivitetseffekt. I Danmark er det private virksomheder, der forestår udrulning af digital infrastruktur, og de træffer valg om eksempelvis den anvendte teknologi, og virksomhederne har ikke fundet det profitabelt at etablere denne digitale infrastruktur i alle yderområder uden særlig tilskyndelse.

IV.7 Sammenfatning

Økonomisk betydning af at leve i yderområde

Formålet med kapitlet er at undersøge den økonomiske betydning af at leve i et yderområde. I kapitlet er yderområder defineret som kommuner, hvor medianborgeren har mere end en halv times kørsel til en by med mindst 45.000 indbyggere. Denne afgrænsning af yderområder omfatter 35 kommuner, hvor der bor knap 1½ mio. mennesker, der dækker halvdelen af Danmarks areal.

Situationen i yderområderne

Indbyggertallet i yderkommunerne er faldet lidt siden 2009

Indbyggertallet i yderområderne er faldet siden 2009 efter at have været svagt stigende i flere årtier, mens det samlede folketal for Danmark er steget. Faldet i indbyggertallet i yderområderne hænger især sammen med, at færre flytter til, mens antallet af personer, der flytter fra yderområderne, stort set har været uændret.

Lavere erhvervsfrekvens skyldes lavere uddannelsesniveau og højere alder

En større andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder står uden for arbejdsmarkedet i yderområderne sammenlignet med resten af Danmark. Imidlertid er befolkningens uddannelsesniveau lavere og gennemsnitsalderen højere. For personer med en given alder og uddannelse er erhvervsfrekvensen ikke lavere i yderområderne

Lavere indkomster i yderområderne

Der er en tendens til, at de gennemsnitlige erhvervsindkomster er lavere i yderområderne, hvilket delvist hænger sammen med, at de erhvervsaktive har et lavere uddannelsesniveau. Analyser i kapitlet viser, at når der tages højde for, at arbejdskraftens kvalifikationer og erhvervsstrukturen i yderområderne adskiller sig fra andre dele af landet, så er aflønningen i gennemsnit stadig ca. 8 pct. lavere i yderområderne end i bykommunerne. Der er flere mulige forklaringer på denne lønforskel. Den kan f.eks. skyldes, at arbejdskraften i yderområder vil acceptere en lavere løn, fordi leveomkostningerne er lavere, eller der er større omkostninger forbundet med transport til områder med højere erhvervsindkomster. Det kan også skyldes, at placeringen kan betyde noget i sig selv eksempelvis ved, at der kan være økonomiske ulemper ved, at der er få udbydere af varer og tjenesteydelser i et geografisk område. Når der er få producenter af en bestemt type, vil det typisk resultere i lavere produktivitet, hvilket påvirker de lokale lønninger.

Betinget konvergens mellem kommuner

Over de seneste godt 30 år har der ikke været nogen tendens til, at de gennemsnitlige erhvervsindkomster på tværs af de nuværende 98 kommuner er blevet mere lige fordelt. Der er imidlertid i kapitlet fundet indikationer af betinget konvergens, det vil sige at erhvervsindkomsten vokser hurtigere i kommuner med et initialt lavt indkomstniveau end i rigere kommuner, når der tages højde for forskelle i uddannelses-

niveau mellem kommunerne. Den præsenterede undersøgelse tyder endvidere ikke på, at kommuner i yderområderne systematisk har haft en lavere vækst i erhvervsindkomsterne end andre kommuner, når der korrigeres for uddannelse og det initiale indkomstniveau.

Markedet for ejerboliger er under pres i mange yderområderne

Forskellen i priserne for ejerboliger mellem yderområderne og resten af landet og især i forhold til bykommunerne er vokset betragteligt de seneste 25 år. Medvirkende årsager til dette kan være den relativt svagere befolkningsudvikling i yderområderne. Antallet af tomme boliger i yderkommunerne er steget betydeligt de seneste 10 år, og det udgør i dag et problem, at nogle boliger står uden beboere i så lang tid, at de forfalder og ikke umiddelbart er egnede til at blive anvendt igen.

Mulighederne for personer vokset op i yderområderne ser ikke ud til at være dårligere

Det er vigtigt, at børns muligheder i voksenlivet ikke afhænger af hvilken kommune, de er vokset op i. Hvis den sociale mobilitet er mindre for personer, der er vokset op i yderområderne, kan det være tegn på, at der ikke er lige muligheder. Undersøgelser i kapitlet viser imidlertid, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet i yderkommunerne (om noget) er lidt højere end i bykommunerne og på samme niveau som i de øvrige kommuner. Børn af ufaglærte forældre har således en markant mindre sandsynlighed for også selv at blive ufaglærte, når de er vokset op i yderkommunerne, end hvis de har baggrund i de større byer. Undersøgelser i kapitlet, der sammenligner børnenes og forældrenes placering i indkomstfordelingen henover kommuner, viser også, at erhvervsindkomsten i voksenlivet hverken afhænger mere eller mindre af forældrenes erhvervsindkomst i yderområderne end i andre områder.

De største udfordringer: fraflytning, boligmarkedet og lave erhvervsindkomster

Samlet set er vurderingen på baggrund af undersøgelserne i kapitlet, at yderkommunernes største udfordring kan ligge i en relativ affolkning, og specielt i at befolkningstallet de seneste år er faldet. Hvis denne udvikling fortsætter, kan det lægge yderligere pres på bl.a. ejerboligmarkedet, der aktuelt er karakteriseret ved relativt lave priser og tomme boliger. Dertil kommer, at uddannelsesniveauet er lavere i yderområderne, hvilket betyder, at en større del af befolkningen i den arbejdsdygtige alder står uden for arbejdsmarkedet, og

at erhvervsindkomsterne er relativt lave. Det resulterer i, at de kommunale udgifter til indkomstoverførsler er større, og at skatteindtægterne er lavere.

Principper for støtte

Bør der gøres mere for yderområder?

Disse forhold rejser spørgsmålet, om udviklingen i yderområderne udgør et samfundsmæssigt problem og hvilke tiltag, der i givet fald kan anbefales. Grundlæggende kan to hensyn begrunde offentlig intervention: Fordeling og effektivitet.

Geografisk omfordeling kan have omkostninger

Der kan være årsager til, at bekymre sig om den geografiske fordeling af velstand. Det er imidlertid ikke oplagt, at fordelingsmæssige tiltag bør have en geografisk karakter. Selvom det som udgangspunkt stiller personer i de begunstigede områder bedre, kan der være nogle uheldige sidevirkninger. Geografisk baseret omfordeling kan således resultere i, at virksomheder og befolkning flytter til områder, hvor deres produktivitet reelt er lavere, eller hvor de er mindre villige til at bosætte sig. En sådan mindre hensigtsmæssig geografisk fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet reducerer den samlede velfærd i samfundet. Dertil kommer, at geografisk baseret omfordeling delvist vil virke imod hensigten om at stille personer i et givet område bedre, idet der kan forventes en stigning i priserne på blandt andet fast ejendom og lokalt handlede serviceydelser. Disse prisstigninger vil trække i retning af lavere realindkomster for personer, der i forvejen er bosat i det område, som det egentlig var meningen at begunstige. Jo mere geografisk mobile virksomheder og arbejdsstyrken er, des mindre effektiv er geografisk baseret omfordeling.

Alternativet er personbaseret omfordeling

Alternativet til geografisk betinget omfordeling kan være generelle tiltag, der virker for hele landet, eksempelvis i form af et progressivt skattesystem eller generøse indkomstoverførsler. Personbaseret omfordeling har den fordel fremfor geografiske baserede tiltag, at der ikke umiddelbart sker nogen geografisk skævvridning af aktiviteter og befolkning. Dette taler for, at fordelingshensyn varetages på nationalt plan og rettes mod personer med lav indkomst, uanset hvor de bor. Grundlæggende lighedsprincipper tilsi-

ger desuden, at der på tværs af geografiske områder bør være omtrent lige muligheder for at få glæde af offentlige velfærdsgoder såsom uddannelse og sundhed.

Effektivitetshensyn taler ikke umiddelbart for at flytte aktivitet til yderområder

Markedsfejl kan potentielt være en begrundelse for, at staten griber ind i den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet. Det er imidlertid svært at pege på markedsfejl, der skulle begrunde tiltag, som tilskynder til, at økonomiske aktiviteter flyttes til yderområder. Tværtimod taler eksempelvis agglomerationsfordele og eksternaliteter knyttet til humankapital snarere for at tilskynde til, at økonomisk aktivitet samles i relativt få områder i stedet for at være spredt ud over hele landet. Dette skyldes, at der kan være positive sideeffekter ved samling af økonomisk aktivitet, som den enkelte ikke tager højde for i sin lokaliseringsbeslutning.

Befolkede områder kan udgøre et offentligt gode

En markedsfejl, der dog muligvis kan tilsige, at aktivitet flyttes til yderområder, kan være, at befolkning af og aktivitet i yderområder kan være et såkaldt offentligt gode, hvis befolkningen, uanset hvor de bor, tillægger det værdi eller betydning, at der er beboere og aktivitet i alle områder af landet. I dette tilfælde vil affolkning af områder indebære et velfærdstab, ikke kun for de personer, der i forvejen bor i disse områder, men også for den øvrige del af befolkningen. Der kan derfor være et rationale for tiltag, der gør det mere attraktivt for virksomheder eller befolkning at lokalisere sig i tyndt befolkede områder. Det er imidlertid svært at vide, i hvilken grad befolkningen rent faktisk værdsætter, at yderområderne er prægede af liv og aktivitet på baggrund af de få undersøgelser der findes.

Effektivitet taler for gode uddannelsesmuligheder i alle dele af landet

I tillæg til grundlæggende lighedsprincipper kan effektivitetshensyn også tale for, at der findes gode uddannelsesmuligheder i alle dele af landet. Alternativt kan der være personer i nogle dele af landet, der får et lavere uddannelsesniveau, hvorved samfundet går glip af de positive spillover-effekter, som disse personer potentielt kunne have genereret.

Instrumenter

Findes der effektive instrumenter?

Uanset om fordelings- og effektivitetshensyn taler for at flytte økonomisk aktivitet og befolkning til yderområder eller ej, kan der være et politisk ønske herom. Spørgsmålet er i så fald, om der findes effektive instrumenter i relation hertil.

Skattefordele har ikke forøget beskæftigelsen i de nordiske yderområder, men muligvis lønnen

Erfaringerne fra de øvrige nordiske lande med skattebegunstigelser for virksomheder, der er lokaliseret i fjerntliggende egne, tyder ikke på, at dette er et effektivt instrument i forhold til at forøge beskæftigelsen i disse områder. Undersøgelser for disse lande har således ikke vist positive beskæftigelseseffekter i de begunstigede områder, mens der til gengæld er indikationer af en vis overvæltning i de lokale lønninger. Erfaringerne fra Storbritannien og Tyskland er lidt mere blandede, og de tyder på, at lokale skattebegunstigelser godt kan have en vis effekt på det lokale aktivitetsniveau. Dette kan imidlertid i nogen grad afspejle, at aktivitet blot flyttes fra de nærtliggende områder, der ikke har fået gavn af tiltaget.

Udflytning af offentlige arbejdspladser virker via direkte effekt

Udflytning af offentlige arbejdspladser er et andet instrument, der potentielt kan indvirke på den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet. Der er flere eksempler på, at staten har flyttet offentlige arbejdspladser ud af hovedstadsområdet til andre dele af Danmark, men en stor andel af de statslige arbejdspladser er fortsat placeret i hovedstadsområdet. Erfaringer fra Storbritannien tyder på, at udflytning af statslige arbejdspladser kun har haft en svagt positiv afsmittende effekt på den private beskæftigelse i nærområderne. Dette skyldes, at en positiv effekt på beskæftigelsen i serviceerhverv i nærområderne næsten modsvares af lavere beskæftigelse i fremstillingserhverv. Dermed tyder erfaringerne fra Storbritannien på, at udflytning af statslige arbejdspladser primært virker via den direkte beskæftigelseseffekt og ikke i betydelig grad via afsmittende effekter på den private beskæftigelse.

Positive lokale effekter på produktivitet af udflytning af uddannelses-institutioner

Udflytning af højere uddannelsesinstitutioner kan potentielt gøre det mere attraktivt for vidensbaserede virksomheder at lokalisere sig i yderområderne og bidrage til en mere lige geografisk uddannelsesfordeling. Erfaringer fra Sverige med udflytning af højere uddannelsesinstitutioner i 1980'erne og 1990'erne peger netop på, at der kan være positive afsmitningseffekter i form af højere produktivitet og forskningsaktivitet i nærområderne. Resultaterne fra Sverige tyder dog også på, at disse positive afsmitnings-effekter er begrænset til det umiddelbare nærområde.

Udflytning er et komplekst tiltag

Udflytning af såvel offentlige arbejdspladser som uddannel-sesinstitutioner er komplekse tiltag, der ikke kun bør moti-veres ud fra hensynet til udviklingen i yderområder. Det er således vigtigt, at sådanne tiltag er omkostningseffektive ud fra en helhedsbetragtning, om der er stordriftsfordele til-knyttet, samt om der kan være problemer med at rekruttere kvalificerede medarbejdere mv.

Vigtigt at udbud af ungdoms-uddannelser opretholdes

Analyserne i kapitlet tyder som nævnt på, at den inter-generationelle uddannelsesmobilitet er på mindst samme niveau i yderområderne som i resten af landet. Hvis den uddannelsesmæssige mobilitet skal bevares fremover, er det vigtigt, at der opretholdes et udbud af ungdomsuddannelser i alle områder af landet, og at der er et bredt udbud af er-hvervsuddannelser med rimelige transportmuligheder. Dette er ikke bare i overensstemmelse med grundlæggende lig-hedsprincipper, men kan også være med til at sikre, at ta-lentmasse ikke går tabt i særlige områder. Uddannelserne skal dog have et optag, der gør det muligt at udbyde en fag-ligt forsvarlig uddannelse, hvor underviserne har de nød-vendige kompetencer.

Tilskud til nedrivning af faldefærdige huse frem til 2020

Tomme og faldefærdige huse er et problem i yderområder, og der ydes tilskud til nedrivning af faldefærdige huse i landdistrikter. Staten yder således en refusion på 60 pct. af de kommunale udgifter i forbindelse med nedrivning eller istandsættelse. Den samlede statslige ramme var oprindeligt på 400 mio. kr. henover 2014 og 2015, men i forbindelse med Vækstplan 2014 blev det besluttet at forlænge ordnin-gen frem til 2020 med en årlig statslig ramme på 55 mio. kr. Statens Byggeforskningsinstitut har tidligere vurderet, at det

koster omkring 100.000 kr. at nedrive et faldefærdigt hus. Dermed giver puljen for 2014 og 2015 samlet mulighed for at nedrive omkring 6.500 boliger, og derefter vil der være mulighed for at nedrive knap 1.000 om året frem til 2020. Der er kommet forskellige vurderinger af, hvor mange nedrivningsmodne boliger, der findes, og Statens Byggeforskningsinstitut anslår eksempelvis antallet til at ligge omkring 60.000 boliger. I det lys kan den statslige pulje kun siges at tage hånd om en del af problemet. Regeringen har i maj præsenteret et udspil, der blandt andet indebærer en yderligere forøgelse af midlerne til nedrivning af boliger, hvilket svarer til at op mod yderligere 440 boliger kan nedrives om året frem til 2020.

Det bør overvejes, om naboer og finansielle institutter bør bidrage

De negative eksternaliteter forbundet med tomme huse kan begrunde offentlig intervention. Det er dog ikke alene det offentlige, som har en interesse i at reducere antallet af tomme og faldefærdige huse. Ejere af tomme boliger har naturligvis det primære ansvar for boligens stand, og såvel långivere som naboer har også en gevinst ved, at et område gøres mere attraktivt. Gevinsten må i sin natur forventes at være meget lokal. Det bør derfor overvejes, om naboer, banker og realkreditinstituer skal bidrage finansielt til at løse de største problemer med dårlige og usælgelige boliger i yderområderne. På længere sigt kan det også overvejes, om omkostningerne ved at nedrive faldefærdige huse bør finansieres ved et forsikringsbidrag, der påhviler alle boligejere.

Faldende skattegrundlag bør kunne håndteres via udlignings-systemet

En af bekymringerne i relation til en eventuel fortsættelse af tendensen til en faldende befolkning i yderområderne er, at dette kan skabe problemer i forhold til udbuddet og finansieringen af offentlig service. Umiddelbart er dette en problemstilling, der burde kunne håndteres via blandt andet ændringer i det kommunale udligningssystem og de statslige bloktilskud. Finansiering af de kommunale udgifter herunder indretningen af udligningssystemet er ikke nærmere behandlet i dette kapitel.

Opsummering

Samlet set synes traditionelle økonomiske ræsonnementer ikke entydigt at give belæg for økonomisk-politiske tiltag, der skal stimulere aktivitet og bosættelse i yderområderne. Effektivitetshensyn kan meget vel tale for, at tiltag omvendt bør tilskynde til, at aktivitet flyttes væk fra yderområder, og fordelingshensyn varetages generelt bedst via omfordeling, der rettes mod personer, uanset hvor de bor.

Der er imidlertid to forhold, der potentielt kan nuancere dette billede: Hvis børns muligheder i voksenlivet afhænger af, hvor i Danmark de er vokset op, vil det både være i modstrid med almindeligt anerkendte lighedsprincipper og en målsætning om, at borgerne skal have lige adgang til velfærdsydelser som uddannelse. Det kunne også mindske produktiviteten i samfundet, da børnenes potentiale i dele af landet ikke vil blive udfoldet tilstrækkeligt. Undersøgelserne i kapitlet tyder dog ikke på, at børn opvokset i yderområderne har ringere mulighed i voksenlivet. For at fastholde den høje mobilitet i alle dele af landet fremover er det vigtigt, at der fortsat er gode uddannelsesmuligheder i alle dele af landet. Det andet forhold består i, at tiltag, der tilskynder til aktivitet i yderområder, kan være hensigtsmæssige, hvis det har en værdi for personer, der bor andre steder, at yderområderne er befolket, og at der er økonomisk aktivitet. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvor meget vægt dette forhold skal tillægges.

Der findes allerede en række forskellige økonomiske tiltag, der er rettet mod at forbedre forholdene i yderområderne. Selvom argumenterne for at yde støtte til yderområderne måtte være stærkere end argumenterne imod, giver de foreliggende analyser og vurderinger ikke grundlag for at sige, om støtten skal være større eller mindre end i dag.

Litteratur

Andersson, R., J. Quigley og M. Wilhelmsson (2004): University decentralization as regional policy: the Swedish experiment. *Journal of Economic Geography*, 4 (4), s. 371-388.

Andersson, R., J. Quigley og M. Wilhelmsson (2009): Urbanization, productivity and innovation: Evidence from investment in higher education. *Journal of Urban Economics*, 66 (1), s. 2-15.

Barro, R. (2015): Convergence and Modernization. *The Economic Journal (kommende)*.

Becker, S.O., P.H. Egger og M. von Ehrlich (2010): Going NUTS: The effects of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94 , s. 578-590.

Bennmarker, H., E. Mellander og B. Öckert (2009): Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16 (5), s. 480-489.

Bingley, P., K. Christensen og V.M.J. Jensen (2009): Parental Schooling and Child Development: Learning from Twin Parents. Working Paper 07:2009. SFI.

Black, S.E. og P.J. Devereux (2010): *Recent Developments in Intergenerational Mobility*, NBER Working Paper Series, no. 15889.

Bleakley, H. og J. Lin (2012): Portage and Path Dependence. *Quarterly Journal of Economics*, 127 (2), s. 587-644.

Bleakley, H. og J. Lin (2015): *History and the sizes of cities*, *Working Paper no.15-06*. Research Department, Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Bohm, P. og H. Lind (1993): Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden. *Regional Science and Urban Economics*, 23 , s. 51-65.

Boserup, S.H., W. Kopczuk og C.T. Kreiner (2014): *Stability and persistence of intergenerational wealth formation: Evidence from Danish wealth records for three generations*.

Breinlich, H., G.I.P. Ottaviano og J.R.W. Temple (2014): Regional growth and regional decline. I: *Handbook of Economic Growth, Volume 2*.

Busso, M., J. Gregory og P. Kline (2013): Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy. *American Economic Review*, 103 (2), s. 897-947.

Chetty, R., N. Hendren, P. Kline og E. Saez (2014): Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. *Quarterly Journal of Economics*, 129 (4), s. 1553-1623.

Copenhagen Economics (2014): *Bredere økonomiske effekter af transportinvesteringer*.

Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman og J.V. Reenen (2012): *The Causal Effects of an Industrial Policy*, NBER Working Paper 17842.

Davis, R. og D. Weinstein (2002): Bones, Bombs and Break Points: The Geography of Economic Activity. *American Economic Review*, 92 (5), s. 1269-1289.

Ehrlich, M.v. og T. Seidel (2015): *The persistent effects of place-based policy: Evidence from the West-German Zonerandgebiet*, *Discussion Papers 15-06*. Universität Bern.

Faggio, G. (2014): *Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Placed-based policy*, SERC Discussion paper 155.

Faggio, G. og H. Overman (2014): The effect of public sector employment on local labour markets. *Journal of Urban Economics*, 79 , s. 91-107.

Glaeser, E.L. og J.D. Gottlieb (2008): The Economics of Place-Making Policies. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008 , s. 155-239.

Glaeser, E.L., B. Sacerdote og J. Scheinkman (2003): The social multiplier. *Journal of the European Economic Association*, 1 , s. 345-353.

Graversen, B., Heinesen, E., and Madsen, N. (1999): *Ressourceforbrug i folkeskolen: Effekter på elevernes uddannelsesforløb*, AKF Forlaget.

Grawe, N.D. og C.B. Mulligan (2002): Economic Interpretations of Intergenerational Correlations. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (3), s. 45-58.

Greenstone, M. og A. Looney (2010): *An Economic Strategy to Renew American Communities*. The Hamilton Project Strategy. Washington,DC: Brookings.

Heckman, J.J. og R. Landersø (2015): *The Scandinavian Fantasy: The Source of Intergenerational Mobility and the U.S.*

Holmlund, H., M. Lindahl og E. Plug (2011): The Causal Effect of Parent's Schooling on Children's Schooling: A Comparison of Estimation Methods. *Journal of Economic Literature*, 49 (3), s. 615-651.

Jäntti, M., B. Bratsberg, K. Røed, O. Raaum, R. Naylor, E. Österbacka, A. Björklund og T. Eriksson (2006): American Exceptionalism in a New Light: A Comparison of intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States. Discussion paper No 1938. IZA.

Johansen, F. og T. Klette (1997): *Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies*. Statistics Norway Research Department.

Kline, P. og E. Moretti (2014a): Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley

Authority. *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (1), s. 275-331.

Kline, P. og E. Moretti (2014b): People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs. *Annual Review of Economics*, 6 , s. 629-662.

Korkeamäki, O. (2011): *The Finnish payroll tax cut experiment revisited*. Goverment Institute for Economic Research.

Korkeamäki, O. og R. Uusitalo (2009): Employment and wage effects of a payroll-tax cut - evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16 , s. 753-772.

Miguel, E. og G. Roland (2011): The long-run impact of bombing Vietnam. *Journal of Development Economics*, 96 (1).

Mincer, J. (1974): *Schooling, Experience, and Earnings*, Columbia University Press.

Nielsen, L.P. (2015): *The Effects of Governmental Regional Support to Outskirts through Increased Commuter Tax Allowance, on Empoyment, Relocation, and Wages*. Mimeo, Aarhus Universitet.

Produktivitetskommissionen (2013): Infrastruktur, analyserapport 5.

Rangvid, B.S. og L. Olsen (2008): *Familiekultur er vigtig for børnenes skolegang*, *AKF nyt, nr 3*.

Rappaport, J. og J. Sachs (2003): The United States as a Coastal Nation. *Journal of Economic Growth*, 8 , s. 5-46.

Schubert, T. og H. Kroll (2014): Universities' effects on regional GDP and unemployment: The case of Germany. *Papers in Regional Science*.

Sørensen, J.F.L. og G.L.H. Svendsen (2014): Borgernes holdninger til landdistrikternes image og udvikling. Syddansk Universitet.

Willits, F.K. og A.E. Luloff (1995): Urban Residents' Views of Rurality and Contacts with Rural Places. *Rural Sociology*, 60 (3), s. 454-466.

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Finansministeriet
Kommunernes Landsforening
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
Akademikerne
Dansk Industri
Håndværksrådet
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet Tænk
Finansrådet
FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig Torben M. Andersen
Særlig sagkyndig Nina Smith
Særlig sagkyndig Svend Hylleberg

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Konjunkturvurdering og økonomisk politik
Prognosen fra Det Økonomiske Råds formandskab er grundlæggende uændret siden prognosen i efteråret, men konjunktursituationen beskrives mere positivt, og der tales nu om klare tegn på fremgang og lyse udsigter for dansk økonomi. Økonomi- og Indenrigsministeriet deler denne vurdering, der blandt andet kommer til udtryk ved, at beskæftigelsen er steget med mere end 30.000 personer siden midten af 2013.

Ses der lidt længere frem mod 2020, er det formandskabets vurdering, at beskæftigelsen kan stige med mere end 200.000 personer (fra 2014), hvoraf omkring halvdelen skal tilskrives en normalisering af konjunktursituationen. Økonomi- og Indenrigsministeriet er enig i, at en stigning i omtrent denne størrelsesorden er mulig på baggrund af de gennemførte reformer.

Med hensyn til den økonomiske politik vurderes de planlagte finanspolitiske stramninger som passende afstemt med konjunktursituationen. Økonomi- og Indenrigsministeriet deler denne vurdering. Det er afgørende, at finanspolitikken er symmetrisk henover konjunkturerne, så lempelser under lavkonjunkturer kan trækkes gradvist tilbage, i takt med at væksten i økonomien genoprettes. Der er således påbegyndt en gradvis normalisering af finanspolitikken oven på kriseårene, hvor finanspolitikken var tilrettelagt med henblik på at understøtte økonomien mest muligt.

Bankunionen
Økonomi- og Indenrigsministeriet deler rapportens grundlæggende positive vurdering af fordelene for Danmark ved at deltage i det styrkede banksamarbejde (”bankunionen”), jf. regeringens udmelding 30. april. Det gælder særligt for et land som Danmark med en relativt stor og grænseoverskridende integreret banksektor. Danske kreditinstitutter har således betydelige finansielle bånd til både eurolande og ikke-eurolande. Økonomi- og Indenrigsministeriet deler rapportens generelt positive vurdering af de seneste års styrkelser af den finansielle regulering i EU, som gælder både lande inden for og uden for banksamarbejdet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er også enig i behovet for at afklare især forholdene for dansk realkredit inden en endelig beslutning. Rapporten nævner derudover behovet for at afklare den præcise udformning af den permanente fælles backstop (”bagstopper”) inden stillingtagen. Som følge af bail-in og forudgående træk på fonden, inkl. opkrævning af ekstraordinære bidrag fra bankerne mv., før en backstop vil komme i anvendelse, vurderes der imidlertid kun at være en lille sandsynlighed for, at en backstop aktiveres. Væsentlige rammer for backstoppen er desuden allere-

de kendt på forhånd, navnlig at den skal sikre ligebehandling mellem eurolande og deltagende ikke-eurolande, samt at den skal være finanspolitisk neutral i den forstand, at brugen af den udgør lån, som skal tilbagebetales af den finansielle sektor. Der vurderes at være bred støtte til dette princip blandt landene. Det mindsker samlet set betydningen af at kende den præcise udformning af ordningen inden stillingtagen.

Rapporten vurderer, at den fælles afviklingsfond udgør et beskedent beløb sammenlignet med bankernes samlede størrelse. Det relevante vurderingskriterium er imidlertid sandsynligheden for, at der trækkes på fonden og med hvilke beløb. I den forbindelse bemærkes, at sandsynligheden for finansielle kriser alt andet lige må være mindre end før, eftersom kapitalkravsreglerne og finansiel regulering er strammet op. Dertil kommer ikke mindst, at omkostningerne i højere grad end før falder på den pågældende banks ejere og kreditorer gennem bail-in inden der kan trækkes på fonden. Medmindre der er tale om en krise i alle eller næsten alle deltagerlande samtidig, vil en fælles fond desuden indebære adgang til flere midler til krisehåndtering, end hvis der kun var adgang til nationale fonde i de enkelte berørte lande. Rapporten fra den tværministerielle arbejdsgruppe peger således på, at den fælles fond vil kunne rumme håndtering af nødlidende danske SIFI'er bedre end en isoleret dansk fond, og at en fælles fond også vil kunne håndtere flere nødlidende europæiske SIFI'er samtidigt.

Rapporten nævner, at svensk deltagelse i banksamarbejdet vil øge de potentielle fordele ved dansk deltagelse betragteligt. Det fremgår imidlertid ikke præcist hvordan, fx konkret hvilken forskel det vil gøre for det centrale forsikringsargument for dansk deltagelse, hvorvidt Sverige deltager i samarbejdet eller ej.

Rapporten peger på, at anbefalinger fra det danske Systemiske Risikoråd (som alene er rådgivende) i praksis kan få en mere bindende karakter, hvis Danmark deltager, i det omfang det fælles tilsyn automatisk følger risikorådets anbefalinger som begrundelse for at fastsætte højere makroprudentielle krav, end danske myndigheder har fastsat. En væsentlig præcision er dog, at dette i så fald kun vil gælde de eksplicit oplistede makroprudentielle værktøjer i EU-lovgivningen, såsom modcykliske kapitalbuffere, forøgede risikovægte o.l. Dansk deltagelse vil således ikke indebære, at det danske risikoråds anbefalinger om fx begrænsning af afdragsfrihed for realkreditlån el. lign. vil få en mere bindende karakter end i dag, da det fælles tilsyn netop ikke vil have beføjelser til at fastsætte sådanne krav.

Rapporten nævner, at der ikke kunne opnås enighed om en fælles indskydergaranti. Det hører dog med, at det nye krisehåndteringsregime i hele EU, som beskrevet tidligere i rapporten, indebærer en styrkelse af beskyttelsen af indskydere og af

indskydergarantier, som dermed i højere grad end tidligere nyder beskyttelse mod tab ved konkurs og afvikling mv. Træk på indskydergarantier vil derfor fremover være mindre sandsynlig. En fælles indskydergaranti er således mindre relevant for det styrkede banksamarbejde end det tidligere har været fremført.

Yderområder i Danmark

Det er første gang, at Det Økonomiske Råds formandskab har taget forhold vedrørende yderområder i Danmark op nærmere analyse. Økonomi- og Indenrigsministeriet finder det positiv, at formandskabet har belyst problemstillingen.

Formandskabet definerer yderområder som kommuner, hvor mindst halvdelen af indbyggerne har mere end en halv times kørsel til centrum af en by med over 45.000 indbyggere. Derved fås 35 yderkommuner med samlet knap 1½ mio. indbyggere. Afgrænsningen betyder, at kommuner, der traditionelt ikke opfattes som yderkommuner, fx Slagelse, Næstved og Sorø, omfattes af analysen. Det kan potentielt sløre det billede, som tegnes af udfordringerne for yderområderne – i en mere positiv retning.

Formandskabet beskriver to hovedudfordringer for yderområderne: Affolkning, der kan lægge yderligere pres på ejerboligmarkedet, og et lavere uddannelsesniveau, der medfører lavere erhvervsfrekvens og lavere gennemsnitlige erhvervsindkomster. Økonomi- og Indenrigsministeriet er enige i det overordnede billede og udfordringer, der tegnes af yderområderne.

Formandskabet rejser spørgsmålet, om udviklingen i yderområderne udgør et samfundsmæssigt problem, og om der er traditionelle økonomiske ræsonnementer, som giver belæg for tiltag. Overvejelserne og vurderingerne er et velkomment, om end ret forsigtigt, bidrag til at nuancere og kvalificere debatten om yderområder i Danmark.

For at sikre at børns muligheder i voksenlivet ikke afhænger af, hvor i landet de er opvokset, foreslås et bredt udbud af ungdoms- og erhvervsuddannelser i alle områder af landet. Økonomi- og Indenrigsministeriet er enigt i, at det er vigtigt at sikre, at talentmasse ikke går tabt i særlige områder af landet, men at placering af uddannelsessteder skal ske under hensynstagen til kvaliteten i uddannelserne.

Endelig overvejes om naboer og finansielle institutter bør bidrage til at reducere antallet af dårlige og usælgelige boliger, samt indføring af et forsikringsbidrag for alle boligejere til finansiering af nedrivning. Økonomi- og Indenrigsministeriet er enigt i, at det er oplagt at se på bankers og realkreditinstitutters rolle. Regeringen har nedsat et udvalg, der bl.a. skal analysere vilkår og praksis for belåning af ejerboliger i landdistrikterne. Hvis bosætning og erhverv i yderområderne er et offentligt gode,

er det imidlertid vanskeligt at se begrundelsen for, at kun boligejerne skal finansiere nedrivning.

Finansministeriet

Finansministeriet er enigt i vurderingen af, at fremgangen i dansk økonomi vil fortsætte og væksten ventes at tage til i de kommende år. Samtidig er det DØR's vurdering, at der er plads til pæne stigninger i beskæftigelsen uden at det giver pres på arbejdsmarkedet. Den vurdering deler Finansministeriet, selvom der er forskelle i vurderingen af det konkrete omfang.

1. Finanspolitikken for 2015 og 2016
DØR vurderer, at den gradvise og planlagte stramning af finanspolitikken i 2015 og 2016 er velbegrundet og robust overfor mindre ændringer i konjunkturgenopretningsforløbet.

Finansministeriet deler DØR's overordnede vurdering af finanspolitikken, der er tilrettelagt efter, at den lempelige finanspolitik gradvist trækkes tilbage i takt med konjunkturfremgangen.

DØR vurderer det faktiske budgetunderskud til 3,0 pct. af BNP i 2016, hvilket umiddelbart virker lidt højt, da DØR samtidigt vurderer, at konjunkturgenopretningen er relativt stærk og primært drevet af den indenlandske efterspørgsel.

I Økonomisk Redegørelse, maj 2015 skønnes det faktiske budgetunderskud til 2,5 pct. af BNP i 2016, hvilket giver en vis afstand til EU's underskudsgrænse. Der er knyttet betydelig usikkerhed til vurderingen af det faktiske underskud, da en del skatteindtægter – fx pensionsbeskatningen - kan svinge ganske kraftigt fra år til år. Derfor tilrettelægges finanspolitikken også med udgangspunkt i den strukturelle saldo, udgiftslofterne og målsætningen om strukturel balance i 2020.

2. Ny vurdering af hængekøjeudfordringen og anbefalinger
DØR vurderer, at hængekøjeudfordringen er betydeligt mindre end DØR gjorde for et år siden, jf. DØR forår 2014. Vurderingen af hængekøjeudfordringen er også mindre end Finansministeriets vurdering. Der er usikkerhed knyttet til lange fremskrivninger. Men når fremskrivningen på et år ændrer sig så meget, som tilfældet er for DØR, bør der redegøres mere detaljeret for de bagvedliggende årsager. Hertil kommer, at den generelle usikkerhed vender begge veje, og at hængekøjeudfordringen også kan vise sig at være større end i de aktuelle fremskrivninger.

DØR vurderer, at de offentlige finanser er holdbare på lang sigt. Den vurdering deler Finansministeriet.

De holdbare offentlige finanser på lang sigt får DØR til at konkludere, at hængekøjeudfordringen mere er et formelt end et reelt økonomisk problem. Det er Finansministeriets vurdering, at en længere årrække med betydelige offentlige underskud vil udgøre et væsentligt økonomisk problem.

For det første bygger finanspolitikkens troværdighed på, at vi efterlever budgetloven, og de internationale forpligtelser vi har påtaget os i relation til EU's finanspagt. For det andet forudsætter de langsigtede fremskrivninger, at Folketinget hvert 5. år resten af århundredet øger pensionsalderen til et gradvist højere niveau. Det gælder fx, at pensionsalderen for en nyfødt antages at være 75 år i den fremskrivning, som ligger til grund for holdbarhedsberegningen. Det er endvidere en forudsætning, at ledigheden i gennemsnit over årene holdes nede på 3½ pct., og at realvæksten i det offentlige forbrug vil være lavere, end den har været historisk. Der forudsættes således samlet en betydelig finanspolitisk disciplin for at kunne opnå det forløb der ligger bag hængekøjeforløbet.

Hertil kommer, at hvis Danmark førte en finanspolitik med betydelige underskud og tiltagende gæld, kan det ikke uden videre tages for givet, at finansmarkederne nødvendigvis vil anlægge sammen syn på den fremtidige budgetdisciplin, som den der ligger til grund for de forudsætninger, der indebærer holdbarhed af finanspolitikken. Danmark vil med andre ord løbe en betydelig risiko ved bevidst at planlægge med store budgetunderskud og voksende gæld i en meget lang årrække. Derfor er hængekøjeudfordringen en reel økonomisk udfordring.

DØR gentager det tidligere fremsatte forslag om, at Danmark bør arbejde for, at EU's regler for offentlige underskud gøres mere fleksible ved, at opgørelsen af ØMU-gælden ændres således, at udskudt pensionsbeskatning kan modregnes, og at afkastet heraf tilsvarende kan modregnes i underskuddet.

Finansministeriet vurderer fortsat ikke, at det hverken er muligt eller rimeligt at få ændret regneprincipper i forhold til opgørelsen af strukturelle saldo alene af den grund, at det vil åbne for et utal af "skrivebordsløsninger". Hertil kommer, at man med lige så stor ret kunne argumentere for at medregne andre implicitte forpligtelser f.eks. forventninger om stigende udgifter til sundhedsydelser mv. Endelig skal der gøres opmærksom på, at EU også vurderer dansk økonomi på baggrund af Finansministeriets egen opgørelse af den strukturelle saldo, der tager højde for særlige danske forhold, fx at visse skatteindtægter svinger kraftigt.

DØR foreslår alternativt, at Danmark kunne indføre straksbeskatning af indbetalinger på ratepensioner for at flytte skatteindtægter frem til perioden med uforholdsmæssigt store budgetunderskud.

For det første vil en straksbeskatning af indbetalinger på ratepensioner have den åbenlyse udfordring, at man fjerner den samtidighed, der er mellem skattebetalingen og udgiftsafholdelsen. Det vil på kort sigt styrke de offentlige finanser, men svækker tilsvarende senere.

For det andet vil forslaget – i modsætning til omlægningen af kapitalpensionsordningen - have en lang række tekniske og administrative udfordringer, fx i forhold til modregningsregler for offentlige ydelser.

For det tredje er der en risiko for, at forslaget vil kunne påvirke den samlede opsparingsadfærd i negativ retning med mindre, der gives en betydelig skattepræmie. Omfatter forslaget alene ratepensioner er det muligt, at mange vælger at flytte deres opsparing til livrenteordninger, hvorved effekten af forslaget mindskes. Ligeledes kan forslag forrykke balancen grundliggende i det danske pensionssystem.

For det fjerde kræver straksbeskatning af ratepensioner en meget høj skattesats, hvis der skal være uændret finanspolitisk holdbarhed. Det skyldes, at skattesatsen også skal tage højde for modregningsreglerne i relation til offentlige ydelser.

For det femte forudsætter forslaget en stor finanspolitisk disciplin, da fremrykningen af skatteindtægter vil betyde en årrække med relativt store budgetoverskud, fordi der i en periode opkræves skat af såvel udbetalinger, der er baseret på skattefrie indbetalinger, som af samme periodes indbetalinger. Opretholdelsen af langsigtet finanspolitisk holdbarhed forudsætter, at årene med store budgetoverskud ikke medfører en lempelse af den planlægte finanspolitik. En fremrykning vil således alene få de årlige budgetter til at se pænere ud, uden at det giver muligheder for øget offentligt forbrug/skattelettelser, hvis der fortsat skal være finanspolitisk holdbarhed.

På den baggrund kan Finansministeriet samlet set ikke anbefale en straksbeskatning.

3. Finansiel stabilitet og boligmarkedet

Det seneste økonomiske tilbageslag i Danmark har været relativt dybt og langvarigt. En medvirkende årsag har været, at boligpriserne op til finanskrisen steg til et uholdbart højt niveau og efterfølgende er faldet i en årrække. De faldende boligpriser har medført et nødvendigt konsolideringsbehov hos boligejerne som helhed, der har bidraget til at forlænge det økonomiske tilbageslag. Stabilitet på boligmarkedet er derfor – også fremadrettet – af stor betydning den realøkonomiske udvikling. Det

er derfor velvalgt, at DØR fokusere på forslag, der sigte mod en højere grad at stabilitet på boligmarkedet.

DØR foreslår konkret, at skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdiskat-ten gradvist ophæves. Finansministeriet skal bemærke, at der med Skattereformen, 2012 er indgået en bred politisk aftale om, at skattestoppet for så vidt angår boligbeskatningen fastholdes frem til 2020.

DØR foreslår også, at der indføres et loft over, hvor meget af boligens værdi, der kan belånes med variabelt forrentede lån. Finansministeriet finder umiddelbart forslaget mindre velbegrundet. Erfaringer fra det seneste konjunkturtilbageslag viste, at variabelt forrentede lån havde en stabiliserede virkning på boligmarkedet. Variabelt forrentede lån kan være med til at stabilisere boligmarkedet, hvis den førte pengepolitik i euroområdet er i tråd med danske konjunkturforhold.

Finansministeriet skal endvidere bemærke, at der er taget en række initiativer, der sigter mod at øge stabiliteten på boligmarkedet. Det drejer sig om øget regulering af realkreditsektorens udlån med indførelsen af tilsynsdiamanten og bekendtgørelsen om god skik for finansielle virksomheder.

4. Budgetlov og udgiftsloft

DØR konstaterer, at både regnskaberne for 2014 og de vedtagne budgetter for 2015 ligger inden for de gældende udgiftslofter for såvel stat, kommuner og regioner. Det er positivt og de seneste års brud med tendensen til udgiftsskred i kommunerne tyder på, at de nye styringsmekanismer har haft en positiv effekt på budgetoverholdelsen.

DØR gentager en advarsel i forhold til, at en fuld udnyttelse af udgiftslofterne i 2016-17 vil bringe den strukturelle saldo helt til underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP. Finansministeriet skal bemærke, at i den nuværende situation – hvor de offentlige indtægter skønnes strukturelt lavere end ved fastsættelsen af udgiftslofterne for 2014-17– er det underskudsgrænserne for den strukturelle saldo, der udgør en reel binding for den aktuelle finanspolitik, og politikken tilrettelægges ud fra denne binding.

DØR konstaterer, at en række udgifter under udgiftsloftet for driftsudgifter er vanskelige at styre og foreslår derfor, at disse udgifter undtages fra udgiftsloftet, eller at der afsættes en større reserver under udgiftsloftet, så der ikke skal foretages modgående besparelser ved uforudsete udgiftsskred. De forslag er Finansministeriet principielt uenige i.

En mere snæver afgrænsning af udgiftslofterne vil svække udgiftsstyringen, da et bærende hensyn med udgiftslofterne er, at der skal tages politiske initiativer til at imødegå udgiftsskred, så merudgifter på driftsområdet altid finansieres. Jo mere snævert udgiftslofter afgrænses, desto mindre betydning vil de have i forhold til den samlede udgiftsstyring. Det vil dog altid være en konkret afvejning i forhold til de enkelte poster og lofter. Etableringen af en større reserve under udgiftsloftet svarende til alle potentielle budgetrisici, vil indskrænke muligheden for politiske prioriteringer og kan betyde, at udgiftspolitikken tilrettelægges unødigt stramt med en alt for stor sikkerhedsbuffer i forhold til, hvad erfaringerne med budgetoverholdelse på det statslige område tilsiger.

DØR efterlyser mere gennemsigtighed vedrørende den skønnede udvikling i de offentlige investeringer. Finansministeriet offentliggør løbende skøn for de offentlige investeringer mv. i Økonomisk Redegørelse, Budgetoversigten og opdateringer af de mellemfristede fremskrivninger, og Finansministeriet arbejder samtidig på at forbedre rammerne for planlægning og prioritering af de offentlige investeringer, herunder på det kommunale, regionale og selvejende område. DØR anerkender dog, at de offentlige investeringer ikke er underlagt loftstyring – blandt andet fordi de er vanskelige at styre på kort sigt.

DØR diskuterer aspekter vedrørende gennemsigtighed og finansiering i relation til forsigtighedsprincippet. DØR lægger i den forbindelse op til, at der i højere skal offentliggøres effektvurderinger af forskellige lovforslag blandt andet fordi et givet politisk tiltag kan virke forskelligt på de finanspolitiske mål.

Finansministeriet vurderer løbende lovforslag mv. for at sikre, at den økonomiske politik tilrettelægges i overensstemmelse med de finanspolitiske mål og vurderer ikke, at der er behov for yderligere tiltag på dette område.

5. Bankunionen

Bankunionen kan bidrage til øget finansiel stabilitet i Europa. Og Finansministeriet deler vurderingen af, at et styrkede banksamarbejde kan yde et bidrag til finansiel og økonomisk stabilitet, som også vil være til gavn for Danmark.

Der er imidlertid fortsat uafklarede spørgsmål, der gør det vanskeligt at vurdere den isolerede virkning for Danmark af deltagelse i bankunionen.

Blandt usikkerhederne kan fremhæves, at det er usikkert om de finansielle institutters bidrag til den fælles afviklingsfond i tilstrækkelig grad vil tage hensyn til institutternes karakteristika og risiko, herunder særligt vilkårene for de danske realkreditinstitutioner.

Der synes derfor stadigvæk at være en vis usikkerhed om forsikringspræmiens størrelse/"prisen", og hvorvidt "prisen" tilstrækkelig grad afspejler institutternes risiko set fra et dansk synspunkt. Derudover er der endnu ikke klarhed om udformningen af den "fælles bagstopper", som er en væsentlig del af forsikringsordningen.

Det er usikkert, hvor mange danske institutter som i praksis vil få adgang til den fælles afviklingsfond. Fondens midler kan alene anvendes hvis den europæiske afviklingsinstans vurderer, at det er i "almene interesser" at instituttet rekapitaliseres via fondens formue.

Danmark har i dag et velfungerende finansielt tilsyn af høj kvalitet – og deltagelse i bankunionen kan forankre et i forvejen stærkt tilsyns- og krisehåndteringsregime i en fælles europæisk ramme.

6. Yderområder i Danmark
Kapitlet indeholder en række interessante konklusioner. DØR finder eksempelvis, at uddannelses- og indkomstmobiliteten er forholdsvis høj i Danmark, og at børn, der er vokset op i yderområder, har lige så gode muligheder senere i livet som børn, der er vokset op andre steder i landet.

DØR finder desuden, at yderområdernes største udfordringer består i affolkning samt et relativt lavere uddannelsesniveau. Sidstnævnte betyder, at en større andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder står uden for arbejdsmarkedet i yderområderne, ligesom erhvervsindkomsterne er lavere. De kommunale udgifter til indkomstoverførsler er derfor større i yderområderne, og skatteindtægterne er lavere, hvilket det kommunale udligningssystem tager højde for.

DØR påpeger, at der vil være et trade-off mellem fordelingsmæssige hensyn og effektivitetsmæssige hensyn forbundet med policytiltag, der skal tilskynde til økonomisk aktivitet, bosætning og velstand i yderområderne. DØR gør i forlængelse heraf opmærksom på, at geografisk baserede omfordelingstiltag kan medføre, at virksomheder og befolkning flytter til områder, hvor deres produktivitet er lavere, og/eller hvor de er mindre villige til at bosætte sig.

Kommunernes Landsforening

Det er positivt, at Det Økonomiske Råd igen tager spørgsmålet om indretningen af budgetloven op i sin rapport og påpeger nogle af budgetlovens indbyggede svagheder i rapporten. Dels påpeges den manglede fleksibilitet i forhold til at håndtere store udsving i udgifterne på enkeltområder (asylområdet nævnes som eksempel, medicinudgifter kunne være et andet eksempel). Dels påpeges den manglede fleksi-

bilitet i forhold til at flytte udgifter mellem årene. Vismændenes forslag om en budgetlov med mere fleksible rammer for videreførelser af uforbrugte midler mellem budgetår vil efter KL's opfattelse være et skridt i den rigtige retning.

Det er ydermere positivt, at Det Økonomiske Råd sætter særskilt fokus på Danmarks yderområder. Det er en vigtig politisk dagsorden i kommunerne og en sag KL lægger stor vægt på.

Det Økonomiske Råd forsøger sig med en ny afgrænsning af yderområderne, hvilket vanskeliggør sammenligninger med tidligere analyser af yderområdeproblematikker. Men rådet kommer i lighed med tidligere analyser frem til, at yderområderne har nogle fælles karakteristika i forhold til vigende indkomstgrundlag og demografiske udfordringer. Udfordringerne for yderområderne sættes samtidig konstant under pres, da forskellene kommunerne imellem hele tiden forandres og forstærkes af den hastighed, hvormed ændringerne ske. Det gælder ikke mindst i forhold til befolkningsforskydninger.

Uddannelse er herudover et enormt vigtigt element i debatten om vækst og yderområdernes vilkår. Det Økonomiske Råd er i rapporten inde på vigtigheden af et geografisk dækkende udbud af ungdomsuddannelser. Den geografiske dækning af ungdomsuddannelserne har en markant betydning for vækstmulighederne i hele landet. Mange unge tager i dag en gymnasial uddannelse, hvor de katapulteres ind til de videregående uddannelser i de store byer, og som rådets analyser viser, flytter de ikke tilbage igen. Det er en kæmpe udfordring – både for en række mindre byer og landområder, men også for Danmarks konkurrenceevne.

KL så derfor gerne, at rapporten havde uddybet sammenhængen mellem erhvervsstruktur, arbejdsmarkedets behov og fordelingen af de unge mellem ungdomsuddannelser – og hvilken betydning geografisk placering af uddannelsesinstitutioner har i den forbindelse. I forlængelse heraf mener KL, at styringsmekanismerne i uddannelsessystemet bør gentænkes, så tendensen til at samle alle uddannelsestilbud det samme sted stoppes. Det gælder både den økonomiske styring med indretningen af taxameterprincippet, men også den politiske styring af uddannelsesområdet.

Endelig savner KL en afdækning af de dynamikker og synergieffekter, der opstår gennem tværkommunale samarbejder om fælles udfordringer i forhold til vækst og beskæftigelse. Business-regions kan være en ramme, til at få udnyttet de latente fordele der er ved at samle relaterede aktiviteter i få områder, som fx billigere adgang til service og infrastruktur.

Danmarks Nationalbank

Formandskabets vurdering af de aktuelle konjunkturudsigter for dansk økonomi flugter i store træk med Nationalbankens prognose fra marts. Opsvinget har været i gang i nogen tid, og der er mange tegn på, at det tager til i styrke. Det er en kombination af fremgang i såvel den indenlandske som den udenlandske efterspørgsel, som begge aktuelt understøttes af bl.a. lav rente og fald i olieprisen. Produktionsgabet indsnævres de kommende år, men formandskabet venter først en lukning i 2020. Det er senere end Nationalbankens vurdering. Denne divergens afspejler bl.a. i forskelle i vurderingen af kapacitetssituationen på arbejdsmarkedet, hvor formandskabet anlægger en optimistisk vurdering.

Nationalbanken skønner således, at arbejdsmarkedet hurtigere strammer til, og at arbejdsmarkedsgabet lukkes i løbet af de nærmeste år. Risikoen for at økonomien løber ind i flaskehalse synes undervurderet. Lønstigningstakten er aktuelt moderat, men må forventes at stige i de kommende år i takt med pænt voksende beskæftigelse med udgangspunkt i det laveste ledighedsniveau, der i nyere dansk historie er set tidligt i en opgangskonjunktur. Håbet er, at de foretagne strukturforbedringer og bedre konjunkturer kan tiltrække mange uden for arbejdsstyrken. Det forventer Nationalbanken også vil ske, men det er tilrådeligt ikke at sætte forventningerne til omfanget for højt.

På boligmarkedet har der gennem 2014 og starten af 2015 været en tendens til acceleration i huspriserne. Boligprisernes stigningstakt på landsgennemsnit er ikke specielt højt, om end der er kraftige stigninger i dele af landet. Men det er Nationalbankens vurdering, at fortsatte og forstærkede stigninger i boligpriserne rummer den største risiko for dansk økonomi over en flerårig periode. Prises de lave renter fuldt ud ind i kontantpriserne, er der en risiko for et forløb som set tidligere med selvforstærkende, forventningsdrevne, boligprisstigninger, som før eller siden efterfølges af prisfald. Som også beskrevet af formandskabet er fraværet af automatiske stabilisatorer på boligmarkedet et stort problem. Nationalbanken skønner en højere stigningstakt i kontantpriserne i de nærmeste år end formandskabet, og der er risiko for mærkbart højere stigninger, især på dele af boligmarkedet.

Nationalbanken deler i det store og hele formandskabets analyse af finanspolitikken. Med de mange ekspansive forhold, der gør sig gældenden – lav rente, fald i oliepriser og effektiv kronekurs, høje forbrugerforventninger m.m. - og udsigten til en normalisering af forbrugs- og investeringstilbøjelighed, er det hensigtsmæssigt med strammere finanspolitik. Efter den kraftige lempelse i årene efter finanskrisen er der behov for en vis opstramning med en gradvis tilbageførsel til et neutralt niveau svarende til en balancering af den strukturelle saldo i 2016.

Det er velkomment, at formandskabet i rapporten går i dybden med bankunionen, som indebærer en gennemgribende styrkelse af tilsyns- og krisehåndteringslandskabet i EU. Nationalbanken deler formandskabets konklusion, at der ville være væsentlige fordele ved at deltage i bankunionen. Nationalbanken er også overordnet enig i diskussionsoplæggets analyse, som identificerer en række elementer, der vil bidrage positivt til både finansiel stabilitet og konkurrence i Danmark.

Ét helt centralt forhold er, at der inden for bankunionen vil være større troværdighed om, at man fuldt ud vil respektere kravene til, at tabene ved en nødlidende bank skal dækkes af ejere og kreditorer (bail-in). Dette vil indebære, at både investorer og ejere ikke bare i en krisesituation, men løbende vil tilpasse deres adfærd og risikotagning i en retning som gavner såvel finansiel stabilitet som mere lige konkurrenceforhold på tværs af lande og mellem små og store finansielle institutter. Formandskabet betoner endvidere, at deltagelse i bankunionen kan forventes at fremme konkurrencen blandt banker på tværs af landegrænser til gavn for husholdninger og erhverv i Danmark. Givet de skævvridninger, som stammer fra et fortsat stort antal nationale valgmuligheder i det fælles EU-regelsæt, er dette ikke uvæsentligt.

Det kan tilføjes, at praksis i bankunionen med sikkerhed ikke vil blive tilpasset til fx det danske realkreditsystem, så længe Danmark står udenfor. Dansk ikke-deltagelse vil også svække mulighederne for at påvirke kommende EU-regler i den retning, vi ønsker, både vedr. realkreditten og andre finansielle spørgsmål.

Dansk Arbejdsgiverforening

1. Konjunkturvurdering, aktuel økonomisk politik og offentlige finanser
Langt om længe går det bedre i dansk økonomi og beskæftigelsen stiger i den private sektor. Den er dog stadig betydeligt lavere end før krisen, mens antallet af offentligt ansatte er stort set uændret.

Som både Formandskabet og Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har vist, er en betydelig del af stigningen i den private lønmodtagerbeskæftigelse båret af udenlandske statsborgere. Det viser noget om, hvor afhængig Danmark er af dygtige og motiverede udenlandske medarbejdere, men også noget om, at vores forsørgelsessystem har brug for gennemgribende reformer.

Trods stigende beskæftigelse er det kun lykkedes at øge beskæftigelsesomfanget ganske svagt blandt danske statsborgere. Risikoen for at arbejdspladser også fremover flytter ud af landet stiger pga. mangel på specifikke kompetencer.

Formandskabet forventer en meget stor udvidelse af beskæftigelsen over en kort årrække – 200.000 flere beskæftigede frem mod 2020. Det er primært personer uden for arbejdsstyrken, der skal i beskæftigelse, mens ledigheden stort set vil være uændret. DA er bekymret for, at der ikke er den væsentlige ledige kapacitet i økonomien, som er hele forudsætningen for Formandskabets positive prognose. Årsagen til det er, at det ikke i tilstrækkelig grad kan betale sig at tage job i den lave ende af lønskalaen, fordi niveauerne i indkomstoverførselssystemet ikke respekterer de mindstelønninger, der er aftalt af arbejdsmarkedets parter.

Der er derfor stor risiko for, at en så hurtig og kraftig udvidelse af beskæftigelsen snart vil øge manglen på arbejdskraft og forværre konkurrenceevnen. Der er allerede nu begyndende tegn med meldinger fra virksomhederne om produktionsbegrænsninger, fordi de mangler arbejdskraft, markant vækst i nye jobannoncer i årets første måneder, og lav ledighed i udvalgte a-kasser. Erfaringerne viser, at manglen på arbejdskraft kan accelerere på meget kort tid. DA savner, at Formandskabet forholder sig til den problemstilling og hvordan vi undgår at havne her.

Det er helt afgørende, at kommunerne evner at integrere de flygtninge, der kommer til Danmark. Her er et potentiale, som det slet ikke er lykkedes at udnytte - til skade for den enkelte og for det danske samfund. Redskaberne er udviklet, som f.eks. virksomhedspraktik og løntilskud. Desuden har arbejdsmarkedsparter udviklet en drejebog, der viser, hvordan man konkret kan bruge værktøjerne til at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Desværre er der kun få kommuner, der bruger den.

Den stigende beskæftigelse har sammen med tilbagetrækningsaftalen positiv betydning for de offentlige finanser. Det ændrer dog ikke ved, at der kommer en lang periode, hvor arbejdsstyrkens andel af befolkningen falder, og hvor det strukturelle underskud i den offentlige sektor vil overstige budgetlovens grænse, og endda i 10 år udgøre mere end 1 pct. af BNP. Det hele bygger på et af verdens højeste skattetryk.

Formandskabet konkluderer, at det ikke er et reelt økonomisk problem! Men Formandskabet overser, at den offentlige sektor beslaglægger enormt mange ressourcer i det danske samfund sammenlignet med andre lande og at udgifter til indkomstoverførsler er større i Danmark end i de fleste andre OECD-lande. Hvis det danske samfund brugte samme andel af BNP som Sverige på offentlige indkomstoverførsler til personer i den erhvervsaktive alder, ville den offentlige sektor spare 60 mia. kr. på de offentlige udgifter.

Tidligere har Formandskabet selv lagt vægt på, at et vedvarende underskud på den offentlige saldo påvirker troværdigheden omkring dansk økonomi negativt – hvorfor er det ikke længere et argument, som Formandskabet lægger vægt på?

2. Yderområder i Danmark
Formandskabets solide analyser viser, at der er lige muligheder, uanset hvor i landet man er vokset op. Det gælder både uddannelsesmuligheder og indkomstmuligheder i voksenlivet.
Når Formandskabet tager højde for, at alders- og uddannelsesfordelingen er en anden i yder-kommunerne end i resten af landet, er erhvervsdeltagelsen faktisk højere her.

Spørgsmålet er, om samme resultat viser sig, hvis man i stedet så på den samlede grad af offentlig forsørgelse blandt borgerne i yderområderne? Det er almindelig kendt, at der er stor variation i, hvordan kommuner administrerer forsørgelsesordninger i forhold til borgerne.

Forskelle i indkomster mellem kommuner bliver mindre, når skattesystemets omfordeling kommer med i billedet. Det ville have været interessant, hvis Formandskabet var gået videre og set på, hvad geografiske forskelle i boligudgifter og forbrugerpriser rent faktisk betyder for forbrugsmulighederne forskellige steder i landet. Kunne det tænkes, at tilskyndelsen til at være i offentlig forsørgelse var større i nogle dele af landet end i andre? Hermed en idé til efterårets diskussionsoplæg.

Dansk Byggeri

Kapitel I og II: Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik samt offentlige finanser
Vi glæder os over, at der langt om længe er fremgang i dansk økonomi. Det går bedre både på de danske eksportmarkeder og med den hjemlige efterspørgsel, men væksten sker ud fra et lavt niveau.

Ifølge formandskabet var BNP i 2014 godt 4,5 % lavere end i en normal konjunktursituation, da både forbrugskvoten og investeringskvoten lå langt under deres normale niveauer. Det indebar, at beskæftigelsen i fjor var 100.000 lavere end den skønnede strukturelle beskæftigelse.

Formandskabet vurderer, at væksten vil blive kraftig nok til, at output gap'et vil blive reduceret med næsten 2 procentpoint fra 2014 til 2016. Selvom der er fremgang at spore, vil BNP til næste år blive ca. 2,5 % lavere end i en normal konjunktursituation. Det virker derfor absurd, når der engang imellem er nogen, som advarer mod, at dansk økonomi umiddelbart står overfor at blive overophedet.

Vi mener, at der kunne have været en grundig analyse af arbejdsmarkedet på baggrund af den offentlige debat om flaskehalse. Vi er enige med formandskabet i, at lønudviklingen bekræfter, at der fortsat er ledig kapacitet i økonomien.

Dansk Byggeri har i april i år offentliggjort en analyse af fremtidens arbejdsmarked, hvor det fremgår, at der frem til 2018 vil være ledig kapacitet blandt faglærte med uddannelser i bygge- og anlægsbranchen, men at der på længere sigt vil være behov for at uddanne endnu flere.

Bygge- og anlægsbranchen har ikke forsømt at uddanne lærlinge, men en meget stor del af de faglærte medarbejdere, der er blevet udannet i branchen, har med tiden skiftet ansættelse til andre brancher. Vores fremskrivning viser, at efterspørgslen vil vokse, og at der om ti år vil mangle 10.500 faglærte i bygge- og anlægsbranchen. Det understreger nødvendigheden af, at vi allerede nu øger uddannelsesindsatsen samtidig med, at vi sammen med vores overenskomstpartnere ser på omkostningerne ved at uddanne faglærte.

Der vil også blive mangel på medarbejdere med videregående uddannelser, og der er ikke mindst behov for at forbedre mulighederne for at kunne efteruddanne sig fra faglært til videregående niveau.

For så vidt angår formandskabets vurderinger af den gennemsnitlige økonomiske vækst i årene 2017-2020, mener vi, at en realvækst på 2,8 % om året er temmelig optimistisk.

Ser vi på investeringerne i boliger, mener vi, at formandskabet fortsat er for optimistisk. Vi har dog noteret os, at skønnet for væksten i boliginvesteringerne i 2015 er justeret ned fra + 5,3 % i efterårsrapporten 2014 til nu + 3,8 %. Dansk Byggeri vurderer, at investeringerne i boliger vil ligge på et næsten uændret niveau fra 2014 til 2015.

Boliginvesteringer omfatter både nybyggeri og hovedreparationer. Vi skønner, at nybyggeriet stiger i år, hvorimod der er fald i hovedreparationerne, som tegner sig for 2/3 af boliginvesteringerne. Faldet skyldes, at udbedringerne i 2014 efter stormene i slutningen af 2013 er afsluttet, og at renoveringerne af de almene boliger falder med 2,5 mia. kr. fra 2014 til 2015 ifølge Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. I år er der også et fald inden for de private hovedreparationer, fx nye vinduer og hulmursisoleringer, fordi BoligJobordningen ophørte med udgangen af 2014.

For så vidt angår udlånsrenter for erhverv, vil vi gerne pointere, at den faldende tendens alene gør sig gældende for de store virksomheder. For ifølge Erhvervs- og

Vækstministeriets redegørelser om kredit- og finansieringssituationen har renteniveauet for udlån til SMV-segmentet i de senere år været totalt afkoblet fra det generelle rentefald.

Set i bakspejlet kan vi konstatere, at finanspolitikken blev strammet for hårdt i 2011-2013, hvilket medvirkede til dansk økonomis betydelige vækstefterslæb i forhold til vore nabolande. Vi er enige med formandskabet i, at den svagt kontraktive politik med en finanseffekt på -0,3 % i både 2015 og 2016 er passende. Vi er også enige i, at det vil være forkert at fremrykke finanspolitiske stramninger, da det vil kunne risikere at bremse det spirende opsving.

Formandskabet gentager anbefalingen fra efteråret 2014 om at begrænse muligheden for at optage variabelt forrentede realkreditlån. Vi vil derfor også gentage vort budskab om, at man ikke bør stramme reguleringen af boliglån med variabel rente på nuværende tidspunkt, da boligmarkedet, samlet set, langt fra er tilbage på førkriseniveauet.

Vi tilslutter os formandskabets ønske om at opnå et bedre overblik over omfanget og doseringen af de offentlige investeringer, og at det er ønskeligt at få udredt årsagerne til, at det faktiske forløb for investeringerne ofte ikke følger det planlagte forløb. Vi har længe efterlyst en langsigtet plan for de politisk bestemte investeringer, som markedets aktører kan forholde sig til.

De offentlige investeringer har i de senere år været på et højt niveau efter danske forhold. Men målt som procent af BNP har Danmark underinvesteret kraftigt i perioden 2000-2013 i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med, som fx Holland, Sverige, Norge og Finland. Det relativt høje niveau for de offentlige investeringer i 2012-15 skal under alle omstændigheder ses i forhold til et lavt "normalniveau", hvor vi ikke formår at vedligeholde vores nationalformue.

Kapitel III: Bankunion

Det er vigtigt, at det private erhvervsliv har et stabilt, gennemsigtigt og effektivt finansielt system, der kan sikre lave finansieringsomkostninger. Dansk Byggeri støtter op om en tiltrædelse til Bankunionen i det omfang, en tiltrædelse vil fremme de nævnte formål.

Der er imidlertid betydelig usikkerhed om behandlingen af den danske realkreditsektor, som har en forretningsmodel, der adskiller sig væsentligt fra det øvrige Europa.

Den danske realkreditsektor udgør ca. halvdelen af den finansielle sektor her i landet, og realkreditsektoren spiller som bekendt en meget stor rolle for byggeaktivi-

teten. Det er derfor helt afgørende for Dansk Byggeris opbakning til en tiltrædelse til Bankunionen, at der er fuld klarhed om og fuld sikkerhed for, at den danske realkreditsektor også fremover vil kunne fungere på en tilfredsstillende måde.

Kapitel IV: Yderområder i Danmark

Dansk Byggeri vil gerne kvittere for en god og overskuelig fremstilling af yderområderne og af nogle af de meget iøjnefaldende udfordringer, som områderne står overfor.

Den måde, som formandskabet inddeler landet på, er acceptabel på trods af definitionens simple konstruktion. Kortlægningen styrkes ved, at definitionen på yderområder bliver suppleret ved, at man medtager indkomsten i kommunerne. Problemerne i yderområderne er med andre ord mere komplekse end alene den geografiske placering.

Afstandene i Danmark er ikke større, end det bør være muligt at bo og leve, hvor man måtte ønske, og det er vi i Dansk Byggeri grundlæggende tilhængere af. Det er imidlertid afgørende, at den transportmæssige (veje og kollektiv trafik) og forsyningsmæssige (varme, vand og digitale) infrastruktur fungerer tilfredsstillende. For ellers vil befolkningen føle sig tvunget til at flytte fra yderområderne.

Dansk Byggeri er enig med formandskabet i, at et bredt geografisk udbud af ungdomsuddannelser, herunder ikke mindst erhvervsuddannelserne, er vigtigt for at sikre, at vi udnytter kompetencerne bedst muligt.

Spændet mellem priserne på boliger i bykommuner og priserne på boliger i yderkommuner er udvidet dramatisk i perioden fra 1992 til 2014. Boligmarkedet har særlig stor betydning for yderområdernes udvikling, og de mange tomme boliger er i stigende grad en udfordring.

Tomme og faldefærdige boliger har en negativt afsmittende effekt på attraktiviteten af lokalområdet. Der er iværksat politiske initiativer i form af tilskud til nedrivning af faldefærdige huse i landdistrikter. Omfanget af nedrivningsmodne boliger er meget stort. Statens Byggeforskningsinstitut anslår, at der er ca. 60.000 boliger, men behovet er formentlig endnu større.

Puljen for 2014 og 2015 tilsammen giver mulighed for at nedrive i alt 6.500 boliger, men indtil nu er der kun revet nogle få hundrede boliger ned. Der vil med de nuværende aftaler kun blive nedrevet ca. 1.400 boliger om året frem mod 2020. Der er således et stort behov for at forøge nedrivningsaktiviteten.

Dansk Byggeri mener, at det kunne have været interessant, hvis formandskabet havde analyseret de økonomiske effekter af, at den danske sommerhusregel var blevet ophævet, så det ville blive muligt for udlændinge at købe sommerhuse i Danmark.

Landsorganisationen i Danmark

LO er enig med de Økonomiske Vismænd i, at de offentlige finanser i Danmark er sunde. ”Det er der grund til at glæde sig over, men vi skal fastholde fokus på økonomiske initiativer, der holder liv i opsvinget”, siger LO’s formand Harald Børsting. Kommentaren kommer som reaktion på den nye vismandsrapport, der blev offentliggjort i dag.

- Også til næste år forventer LO, at Danmark ligger et stykke fra EU’s grænse for offentlige underskud. Det skal vi forstå at udnytte, så vi fortsætter den positive udvikling med jobskabelse og vækst, siger Harald Børsting.

Han noterer sig samtidig, at udsigten for de offentlige finanser på mellemlangt sigt, den såkaldte ”hængekøjeeffekt” er blevet væsentligt bedre.

- Derfor er det vigtigt ikke at overreagere med opstramninger til skade for både væksten og fordelingen. ”Vent og se” er et godt råd i denne sammenhæng.
Beskæftigelsen ventes at vokse med 65.000 fra 2014-2016. Det skyldes ikke mindst, at konkurrenceevnen er forbedret de seneste år, og at det er plads til at løfte den offentlige service.

- Jeg deler fuldt ud vismændenes positive syn på dansk økonomi og finder deres forudsigelse om markant jobfremgang særdeles realistisk, slutter Harald Børsting.

Dansk Metal

Konjunkturvurdering
Dansk Metal deler vismændenes vurdering af, at der er udsigt til et bredt funderet opsving i dansk økonomi.

Vismændene skønner, at den aktuelle produktion ligger godt 4¼ pct. under det strukturelle niveau, og at beskæftigelsesgabet er på ca. 100.000 personer. Der er altså masser af ledig kapacitet.

Metal hæfter sig ved, at selv om der er masser af ledige hænder, bliver det stadig sværere at finde den fornødne kvalificerede arbejdskraft på udvalgte områder i industrien. Det gælder ikke mindst værktøjsmagere og industriteknikere med de efterspurgte kompetencer især inden for CNC-området samt klejnsmede med opdaterede svejsekvalifikationer.

Der er derfor behov for en jobrettet opkvalificeringsindsats målrettet mangelområder i industrien for at give ledige de nødvendige kompetencer til at matche virksomhedernes høje krav. Det betyder, at der bør gives fleksible muligheder for valg af kurser inden for CNC- og svejseområdet, når det gælder lediges ret til 6 ugers jobrettet uddannelse.

Vismændene forudser en markant fremgang i erhvervsinvesteringerne i lyset af de bedre konjunkturer, en mærkbar forbedring af konkurrenceevnen og virksomhedernes store opsparing. Metal deler denne vurdering. Mange har imidlertid haft travlt med at fortælle en historie om, at det lave investeringsniveau kan tilskrives, at det ikke er attraktivt at investere i Danmark, men virksomhederne har helt naturligt holdt igen med at investere i lyset af den svage efterspørgsel. Det danske investeringsproblem er derfor en myte.

Vismændene forudså i rapporten fra efteråret 2014 en svækket dansk lønkonkurrenceevne frem mod 2020. Metal er meget tilfreds med, at vismændene nu har en mere positiv vurdering af dansk konkurrenceevne frem mod 2020.

Metal undrer sig over vismændenes skøn over lønudviklingen i tysk industri. Vismændene antager, at de tyske industrilønninger stiger med 2,5 pct. i 2015 og 2,3 pct. i 2016. Til sammenligning forventer EU-kommissionen i sin nye prognose lønstigninger i Tyskland på 3,0 pct. i 2015 og 2,7 pct. i 2016. Overenskomstresultaterne for de industriansatte i Tyskland tyder på, at selv EU-kommissionens skøn er i den lave ende.

De højere tyske lønstigninger vil isoleret set styrke dansk lønkonkurrenceevne i 2015 og 2016. Tyskland er vores vigtigste samhandelspartner, men også den største konkurrent til danske varer. Derfor vil de højere tyske lønstigninger øge dansk eksport og dermed beskæftigelsen i industrien. Samtidig må det forventes, at de tyske forbrugere vil skrue op for privatforbruget som følge af den relativt høje reallønsfremgang. Og det vil også gavne dansk eksport.

Offentlige finanser

Dansk Metal er vismændenes vurdering af, at den førte finanspolitik er holdbar. Det betyder, at der er stor troværdig forbundet med de offentlige finanser. Metal finder

derfor ligesom vismændene, at hængekøjeudfordringen ikke er en reel økonomisk udfordring.

Metal noterer desuden, at hængekøjen er mindre i nærværende rapport sammenlignet med vismændenes opgørelse i foråret 2014. Metal er derfor også meget tilfreds med, at vismændene understreger den store usikkerhed, som de langsigtede fremskrivninger er forbundet med.
På den baggrund deler Metal fuldt ud vismændenes forslag om at håndtere hængekøjeudfordringen via ændringer i EU's regler, så udskudt skat fra pensionsformuerne indregnes i vurderingen af, om de offentlige finanser er i tråd med grænserne for den strukturelle saldo. På den måde vil hængekøjeudfordringen kunne adresseres inden for rammerne af en holdbar finanspolitik.

Yderområder i Danmark
Dansk Metal kvitterer for, at vismændene har fokus på yderområder i Danmark. Det er en diskussion, som kræver et endnu stærkere beslutningsgrundlag i lyset af, at der ifølge Danmarks Statistik befolkningsprognose er udsigt til et fortsat fald i befolkningstallet i yderområderne.

Vismændene finder i sine analyser, at børn, der er vokset op i yderområderne, har lige så gode muligheder i voksenlivet som børn, der er vokset op i andre dele af landet. På den baggrund konkluderer vismændene, at de foreliggende analyser og vurderinger ikke giver grundlag for at sige, om støtten bør være større eller mindre end i dag.

Metal hæfter sig imidlertid ved, at vismændene ser på en periode med en mere decentraliseret uddannelsesstruktur. Det betyder, at der i dag er langt færre erhvervsskoler end for 30 år siden. Vismændene påpeger selv, at afstanden til uddannelsesinstitutionerne kan være en barriere for, at unge i yderområderne fuldfører en erhvervskompetencegivende uddannelse. Metal efterlyser derfor, at vismændene forholder sig til denne problematik i sine konklusioner.

Der skal nemlig uddannes langt flere unge i en årgang fremadrettet, og der er samtidig bred enighed om, at vi kommer til at mangle faglært arbejdskraft i de kommende år. Metal mener derfor, at tendensen til hovedkulds centralisering af erhvervsuddannelserne bør stoppes, da adgang til lokale uddannelsestilbud af høj kvalitet er helt central i bestræbelserne på at få flere unge i yderområderne til at gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det fremtidige udbud af grund- og hovedforløb bør derfor tage højde for, at der er en forventning om øget tilgang til erhvervsuddannelserne.

Metal havde derudover gerne set, at vismændene havde forholdt sig mere konkret til havnenes betydning og samspillet mellem transportformerne, da det er vigtige rammevilkår for yderområderne i Danmark.

Vi skal undgå intern konkurrence mellem havne baseret på offentlig støtte. Det indebærer, at der bør ske en prioritering af offentlige støttemidler til havnene. Det betyder samtidig, at statslige infrastrukturinvesteringer skal sikre samspil mellem transportformerne, så varerne nemt og hurtigt kan flyttes mellem forskellige transportformer, og kunderne dermed kan komme effektivt til og fra havnene.

Akademikerne

De private byerhverv er en motor for væksten
Akademikerne glæder sig over, at det svage opsving har bidt sig fast, og noterer sig, at formandskabet i deres positive vurdering af prognosen for dansk økonomi igen tydeligt fremstiller betydningen af de private byerhverv, der fortsat genererer mest BVT. Det var ifølge formandskabet i efteråret 2014 en af de centrale årsager til, at de dengang forventede en stærkere, positiv udvikling i dansk økonomi fra 1. kvartal 2015. Og det har vist sig tilfældet. Det understreger også iagttagelsen af, at de erhverv, der har god adgang til og anvender et højt kompetenceniveau, også opnår en langt højere værditilvækst og dermed bidrager ganske positivt til fremgangen i dansk økonomi.

Fra 2014 til 2020 ventes beskæftigelsen at vokse med godt 200.000 personer, givet den skønnede årlig vækst i BNP på 2,75 pct. I forhold til tidligere prognoser er beskæftigelsesfremgangen for hele denne periode løftet med 15.000 personer, og faldet i ledigheden er på ca. 30.000 personer sammenholdt med 2014. Væksten i den offentlige beskæftigelse vil udgøre i størrelsesordenen 15.000 personer.

AE har for Akademikerne beregnet, at grundet uddannelsessatsningen og tilbagetiltrækningsreformen kommer der frem mod 2020 ca. 10.000 flere akademikere i arbejdsstyrken om året. Fra 2020 til 2040 stiger det til 15.000 årligt. Det vil medføre at en fjerdedel af den samlede stigning i 2020 vil udgøres af akademikere.

Men en stigning i beskæftigelsen på 200.000 betyder også, at der bliver brug for alle, og i lyset af varsler om mangel på kvalificeret arbejdskraft, endda flaskehalse indenfor fx teknik, natur- og sundhedsvidenskab i de vigtige produktionserhverv, betyder derfor også, at den aktuelle højtuddannede arbejdskraftreserve ikke må falde ud af dagpengesystemet og dermed miste yderligere tilknytning til arbejdsmarkedet, og at deres kompetenceniveau skal fastholdes.

På den anden side af 2020 – holdbarhed og pensioner
Fra Akademikernes side fastholdes en anbefaling om at sikre ro om pensionssystemet. Hvis de nyansatte akademikere skal bakke op om tvungne bidrag til pensionsordninger, der først kan komme til udbetaling ved pensionering som 74årig, er der i allerhøjeste grad brug for en bundsolid tillid til, at man kan regne med pensionerne.

De senere års indgreb, hvor forøgelse af skatten på pensionsafkast samt omlægningen af kapitalpensionerne, har bidraget med 60 mia. kr. til en her og nu sikring af den finanspolitiske holdbarhed, er ikke en vej, der fortsat bør betrædes. Senest har pensionspakken for 2015 bidraget med ca. 15 mia. kr. – igen til sikring af kortsigtet holdbarhed.

Men alle disse indgreb rokker ved tilliden til sammenhængen i pensionssystemet. Og dermed til den kollektive opbakning og langsigtede bæredygtighed af dansk økonomi.

Vismændene fremhæver også betydningen af, om indekseringen af levealderen bliver omsat til højere pensionsaldre. Opstår der usikkerhed om politikernes villighed til at gennemføre modellen, vil også det kunne rokke ved den fremtidige finansiering og holdbarhed. Det vil så tvivl om den pensionsmodel, som Danmark er berømt for i store dele af verden, kan fastholdes. Akademikerne kvitterer hermed for vismændenes tydelige fremstilling heraf.

Tema: Yderområder i Danmark
Akademikerne kvitterer for formandskabets blik for et sammenhængende Danmark og er helt enig i, at der fortsat skal sikres et ordentligt udbud af gode folkeskoler og ungdomsuddannelser i hele Danmark, også i yderkommunerne. Det vil fastholde og forbedre den sociale mobilitet – samt understøtte et reelt jobmarked for kvalificeret arbejdskraft.

Det er tydeligt på formandskabets oplæg, at urbaniseringen har kraftigt fat i Danmark; de unge flytter ikke tilbage til yderkommunerne efter endt uddannelse i samme grad som før. Især de højtuddannede unge bliver i de større byer, særligt i de største universitetsbyer – for her er også det allerstørste udbud af videnstunge arbejdspladser. Akademikerne har i denne forbindelse bidt mærke i formandskabets omtale af eksemplerne fra Storbritannien og Sverige, hvor lokalisering af fx nye uddannelsesinstitutioner i yderområderne viser en reel positiv beskæftigelseseffekt – også i den private sektor.

Produktivitet, mobilitet og adgang til de rette kompetencer
Formandskabet identificerede i sidste rapport en lav produktivitet i visse typer erhverv, som også er ramt af et lavt vidensniveau blandt medarbejderne, når vi sammenligner Danmark med andre OECD-lande. En bekymring, Akademikerne delte med DØR. Der er bestemt et stort potentiale for at øge viden i visse brancher og visse typer virksomheder – især i de mindre.

I denne rapport ses så en dobbelt bekymring hos formandskabet og deraf følgende meget spændende drøftelse i oplægget: Dels analyseres fra-flytningen og den siden 2010 direkte affolkning af visse yderområder i Danmark; og det problematiseres, at de unge ikke vender tilbage efter endt uddannelse. Samtidig vurderes det også af formandskabet, at øget støtte til yderkommunerne kan sænke produktiviteten i samfundet totalt, idet virksomhedernes produktivitet øges ved agglomeration; samlokalisering med andre beslægtede virksomheder.

Men Akademikerne er enig med formanskabet i, at Danmark er et lille land, og er grundlæggende af den opfattelse, at det har høj værdi i form af bl.a. stærkere sammenhængskraft at have en god videndistribution i hele landet, og at der er et stort vækstpotentiale i at løfte vidensniveauet, også i landets mindre virksomheder, som ligger i yderområderne. En bedre fordeling af viden i landet bør styrkes netop nu, så vi udnytter landets konkurrencefordel som et åbent, funktionelt og homogent samfund, og de mindre virksomheder i hele landet får en chance for at få noget ud af uddannelsessatsningen.

Det er bemærkelsesværdigt at se, at mens Københavnsområdet har øget sit aktivitetsniveau og - trods lommer med høj arbejdsløshed - klarer sig godt, så har resten af Sjælland lidt under krisen. Og mens Aalborg og Aarhus fungerer som dynamoer bl.a. pga. et stort udbud af forsknings-tunge uddannelsesinstitutioner, så ses igen en tydelig tendens: jo længere væk fra de største byer, jo lavere indkomst, dårligere adgang til kompetencer mv.

Derfor støtter Akademikerne også op om de større regionale erhvervs-samarbejder som Business Nord, Business Region Aarhus og Greater Copenhagen, da de netop danner rammen for samarbejder på tværs af kommuner og regioner med bl.a. det formål at sikre en god sammen-hængende erhvervsservice i hele regionen, øget mobilitet samt ikke mindst en bedre regional fordeling af arbejdskraft.

Akademikerne har desuden noteret sig, at DØR viser, at den offentlige service halter lidt bagud i yderkommunerne og støtter varmt op om en ordentlig offentlig service - også i yderkommuner og mindre købstæder rundt om i landet. For mens offentlig erhvervsservice og en veldrevet turismeindsats gavner den private sektor direkte, så bidrager fastholdelse af offentlige stillinger fx i borgerservice, biblioteker, skoler,

gymnasier og sundhedshuse til et reelt jobmarked for den kvalificerede arbejdskraft i områder, der ligger længere væk fra de store byer. Og det er vigtigt, hvis familier med to fuldtidsarbejdende skal flytte fra by mod land.

Det er en væsentlig rammebetingelse for et velfungerende arbejdsmarked – privat som offentligt - at der er nem adgang til offentlige velfærds-institutioner med lange åbningstider og høj kvalitet, så medarbejderne har mulighed for at få arbejds- og familieliv til at hænge sammen, når de skal bruge lang tid på transport hver vej i en overgangsfase, hvor jobbet i yderkommunen prøves af.

For rammebetingelserne betyder noget: Med bedre infrastruktur og høj mobilitet i hele landet vil et langt mere fleksibelt arbejdsmarked kunne udvikle sig til direkte gavn for yderkommunerne.

Akademikerne støtter derfor op om udbygning af en bedre infrastruktur i Danmark; især skal den digitale struktur udbygges og forbedres i hele landet, så vi med rimelighed og uden at reducere produktiviteten betydeligt kan rette op på det skæve Danmark. Men vi mangler viden om ny teknologis betydning for mobiliteten i et land som Danmark, og det kunne være spændende at se formanskabets bud på dette.

Erhvervsstøtteordning kan give mere viden til yderområderne
Der er stadig er stor ressource af nyuddannede i arbejdsstyrken, som er ledige som følge af både konjunkturerne og en markant større produktion af kandidater, især fra universiteterne. En af grundene hertil er, at de mindre virksomheder især i yderområderne samt de nyuddannede ikke finder hinanden af sig selv.

Derfor støtter Akademikerne op om udviklingen af nye, enkle erhvervsstøtteordninger, der skal øge vidensniveauet i landets mindre virksomheder, og som i en overgangsfase kan medvirke til nedbrydning af de barrierer hos både virksomhed og arbejdstager, der gør, at markedet ikke fungerer af sig selv.

Undersøgelser har vist, at en tredjedel af de private virksomheder ikke rekrutterer ansøgere med mere end en times kørsel, mens de fleste nyuddannede jo bor i de større byer, når studiet er færdigt. Og samtidigt viser DØR tydeligt i denne rapport, at jo højere uddannelse de unge tager, jo færre flytter tilbage. Der er altså barrierer på begge sider, som bidrager til den omtalte negative spiral, som den manglende tilbagevenden til yderområderne og nedlæggelsen af arbejdspladser der, medfører. Og det er Danmark ikke tjent med.

Dansk Industri

1. Konjunkturvurdering og offentlige finanser

Vismændenes prognose tegner et mere optimistisk billede af de økonomiske udsigter de næstkommende år, end DI's seneste vurdering fra februar. DI er dog enige i retningen på økonomien, hvor det seneste års fremgang ser ud til at fortsætte og tage til i styrke. Vismændenes vurdering af væksten hører dog til i den høje ende blandt prognosemagerne.

Vismændene skønner et underskud på den offentlige saldo på 3,0 pct. af BNP i 2016. Selv om det vurderes mest sandsynligt, at Danmark ikke vil få en henstilling, påpeger vismændene, at den forventede forbedring af saldoen hviler på en væsentlig opstramning af finanspolitikken de kommende år. Dermed anser vismændene også opstramningen for nødvendig.

I egenskab af finanspolitisk vagthund bør vismændene fremhæve, at de finanspolitiske rammer for 2016 er overordentligt stramme. DI mener, at usikkerheden om udgifter til asylmodtagere og offentlige investeringer sandsynliggør, at den faktiske saldo meget vel kan overskride 3 pct. af BNP i 2016. DI mener derfor, at regeringen burde holde lidt mere igen med de offentlige udgifter i 2016.

Vismændenes vurdering af den økonomiske udvikling frem mod 2020 hviler på en vurdering af, at der aktuelt er et stort omfang af ledige ressourcer i økonomien. Ifølge vismændene var beskæftigelsen i 2014 ca. 100.000 lavere end i en normal konjunktursituation. Med udsigt til en betydelig stigning i den strukturelle beskæftigelse på skønsmæssigt godt 100.000 personer fra 2014 til 2020 forudser vismændene en samlet beskæftigelsesstigning fra 2014 til 2020 på mere end 200.000 personer i takt med at konjunkturerne bedres.

Det er DI's indtryk, at et stigende antal virksomheder finder det sværere at rekruttere medarbejdere. Og flere virksomheder kan slet ikke rekruttere den nødvendige arbejdskraft. Det vækker bekymring på et så tidligt tidspunkt i et opsving, og det tyder på, at der ikke er de ledige ressourcer, som vismændene påstår.

DI stiller sig således meget tvivlende over for, om det vil være muligt at øge beskæftigelsen med 200.000 personer frem mod 2020 uden nye arbejdsmarkedsreformer. Hvis virksomhederne ikke kan få den arbejdskraft de har brug for, kan det sætte en effektiv stopklods på det spirende opsving.

Vismændenes beregninger af den finanspolitiske holdbarhed viser, i lighed med tidligere fremskrivninger, at finanspolitikken overordnet er godt og vel holdbar. Fremskrivningen viser også, at saldoen forbedres frem mod 2020, men at den heref-

ter forværres, og at der er udsigt til en langvarig periode med store underskud på de offentlige finanser.

Vismændene gentager deres pointer om, at hængekøjen ikke er et reelt økonomisk problem, fordi gælden på intet tidspunkt bliver faretruende høj, og fordi staten har meget store implicitte aktiver i form af udskudte skatter på pensionsopsparinger. Vismændene foreslår derfor enten, at EU-reglerne ændres, eller at beskatningen af ratepensioner omlægges, så skatten betales ved indbetaling frem for ved udbetaling.

I rapporten indgår beregninger, der viser, at det vil indebære en væsentlig forringelse af saldoen, hvis politikerne ikke vedtager den forudsatte indeksering af efterlønsog pensionsalderen i hhv. 2027 og 2030.
Det understreger vigtigheden af, at et bredt flertal i Folketinget bakker op om og som minimum vedtager den aftalte indeksering i 2015. DI anbefaler dog, at man samtidig forkorter varslet fra 15 til 10 år, fordi det både afhjælper hængekøjeproblematikken og øger vækstpotentialet i økonomien. DI mener ikke, at straksbeskatning af ratepensionerne er en god løsning. Det er generelt et godt princip, at pensioner beskattes ved udbetaling, da det sikrer, at staten har relativt store indtægter, når der er relativt mange pensionister, som også indebærer store offentlige udgifter.

2. Bankunion
Vismandsrapporten indeholder et temakapitel om bankunionen. Vismændene vurderer, at fordelene ved dansk deltagelse er væsentligt større end ulemperne. Det absolut afgørende element er muligheden for at indgå i en fælles forsikringsordning. Vismændene understreger dog, at der bør skabes øget klarhed omkring opretholdelsen af den danske realkreditmodel samt omkring den præcise udformning af den fælles bagstopper før Danmark tiltræder.

DI er enige i, at dansk deltagelse i bankunionen vil være godt for Danmark. Fælles EU-regler er et værn mod fremtidige finanskriser, fordi de gavner den finansielle stabilitet i Europa, tilliden til fremtiden og virksomhedernes adgang til kapital. Det kan blive økonomisk kostbart at stå udenfor, fordi Danmark vil blive tvunget til både at have et strengere tilsyn og hårdere kapitalkrav. Danmarks politiske indflydelse i EU vil generelt også være større, hvis vi deltager i bankunionen.

3. Yderområder i Danmark
Vismændene har udarbejdet et temakapitel om den økonomiske betydning af at leve i et yderområde i Danmark og afvandringen herfra. Samlet konkluderer vismændene, at der ikke er belæg for økonomiske-politiske initiativer, der skal stimulere aktivitet og bosætning i yderområderne. Endvidere finder vismændene, at effektivitetshensyn kan tale for, at tiltag omvendt bør tilskynde til, at aktivitet flyttes væk fra

yderområderne og fordelingshensyn bedst varetages via den generelle omfordeling, der rettes mod personer, uanset hvor de bor.

Vismændenes analyse er et væsentligt bidrag til viden i debatten om, hvordan man skal håndtere den flytning af ressourcer, der har fundet sted gennem de sidste mange år fra land til by. DI gennemfører årligt en undersøgelse af det lokale erhvervsklima, og her er det især udfordringer i forbindelse med lokal infrastruktur og rekruttering af kvalificeret arbejdskraft, som virksomhederne i yderområderne fremhæver. Selvom vismændene finder, at der ikke er økonomiske argumenter for at gennemføre initiativer, der understøtter aktivitet og bosætning betyder det derfor ikke, at virksomhederne lokalt ikke kan opleve udfordringer i forhold til deres placering.

Håndværksrådet

I Håndværksrådet er vi enige i formandskabets analyse af dansk økonomi. I de kommende år er der udsigt til højere økonomisk vækst i Danmark – og væksten vil ikke mindst være drevet af fortsat fremgang på eksportmarkederne. Men til forskel fra de seneste år ventes privatforbruget nu også at komme op i et højere gear og dermed give et større bidrag til vækstskabelsen.

Håndværksrådets egne konjunkturmålinger bekræfter da også vismændenes optimisme, da især mange små og mellemstore virksomheder med afsætning på hjemmemarkedet giver udtryk for en stigende optimisme.

Ifølge vores målinger er det særligt SMV'ernes beskæftigelsesforventninger, som nu er højere, end de var på samme tidspunkt sidste år.

Håndværksrådets analyser afslører dog også, at der er stor usikkerhed om styrken af opsvinget, og derudover er finansieringssituationen for SMV'erne endnu ikke tilfredsstillende. De statslige lånefonde har i kriseårene med lånetørke vist deres værd, og trods økonomisk optur ser vi dem fortsat spille en rolle i de kommende år.

Da væksten, ifølge vores målinger, samtidigt er meget ujævnt fordelt, mener vi stadig, at der er behov for at styrke efterspørgslen efter håndværkerydelser gennem en bolig-jobordning, og vi opfordrer derfor regeringen til at genindføre ordningen, som efter vores mening har styrket beskæftigelsen og haft klar afdæmpende virkning på omfanget af det sorte arbejde.

Formandskabet beskæftiger sig også med spørgsmålet om dansk tilslutning til bankunionen. Spørgsmålet kan umiddelbart virke perifært for de små og mellemstore

virksomheder, som er medlemmer i Håndværksrådet. Vi har imidlertid noteret os, at Nationalbanken anbefaler en tilslutning til bankunionen – og at Det Økonomiske Råd i maj-rapporten mener, at fordelene ved dansk medlemskab vil overstige ulemperne.

For Håndværksrådet er det afgørende, at Danmark har et robust og fleksibelt finansielt system, der effektivt og billigst muligt er i stand til at håndtere den løbende kreditformidling og samtidig tage hånd om pludselige finansielle kriser.

For Håndværksrådet er det af afgørende betydning, at der i tilfælde af dansk tilslutning til bankunionen bliver skabt fuld sikkerhed om det danske realkreditsystem, som i høj grad anvendes som finansieringskilde i de små og mellemstore virksomheder.

Da denne sikkerhed endnu ikke er på plads, stiller Håndværksrådet sig på nuværende tidspunkt yderst skeptisk over for en dansk tilslutning til bankunionen.

Afslutningsvis vil Håndværksrådet gerne knytte et par kommentarer til vismændenes analyse af yderområderne.

Analysen bekræfter Håndværksrådets egne observationer af, at der gennem de seneste år er opstået et større økonomisk og befolkningsmæssigt skel mellem yderområderne og de større byer. Det giver sig, som vismændene også kommer frem til, blandt andet udslag i generel lavere økonomisk vækst, beskæftigelse, uddannelse, indkomst og boligpriser i yderområderne.

I Håndværksrådet er vi fuldt bevidste om, at afvandringen fra land til by ikke er noget nyt fænomen, men vi noterer os imidlertid, at processen har været tiltagende gennem de seneste år i takt med de strukturelle ændringer i erhvervslivet i retningen af en større servicesektor på bekostning af industri og landbrug.

Håndværksrådet er helt enigt med vismændene i, at det i høj grad er en politisk beslutning, om man ønsker at fordele væksten anderledes end i dag. For Håndværksrådet er der dog ingen tvivl. Vi ønsker at bevare et mangfoldigt Danmark og ser en værdi for de små og mellemstore virksomheder i at styrke yderområderne.

Vi anbefaler derfor at styrke yderområdernes infrastruktur, udflytning af statslige arbejdspladser og ikke mindst oprettelse af nye uddannelsesinstitutioner i yderområderne.

Håndværksrådet har i den forbindelse noteret sig, at det også er instrumenter, som de økonomiske vismænd anser som effektive til at tiltrække familier, holde på de unge og skabe merbeskæftigelse i yderområderne.

Landbrug & Fødevarer

Landbrug & Fødevarer deler i vid udstrækning den generelle forventning om fortsat fremgang i dansk økonomi. Formandskabet forventer en realvækst i BNP på 1,9 pct. i 2015, hvilket øges yderligere i 2016 til en forventning om en realvækst på 2,3 pct. Forventningerne adskiller sig derfor ikke synderligt fra Landbrug & Fødevarers seneste konjunktur-vurdering fra februar 2015, hvor forventningerne til realvæksten i BNP for 2015 og 2016 er hhv. 2,0 og 2,1 pct.

Den gennemsnitlige realvækst i BNP i perioden 2016-2020 forventes at blive 2,8 pct. Landbrug & Fødevarer finder denne forventning endog meget optimistisk, dels fordi en periode af en denne længde med relativ høj vækst ikke forekommer ofte, dels fordi Danmark på sigt står overfor en række udfordringer, bl.a. lav produktivitet og manglende råvaregrundlag.

Formandskabet finder det hensigtsmæssigt, at den traditionelle opgørelsesmetode af lønkonkurrence, de relative enhedslønomkostninger, suppleres med et mål, der også tager højde for værdiskabelsen. Denne betragtning er yderst hensigtsmæssigt, da man dermed også opfanger visse danske erhvervs, herunder den danske fødevareklyngens, evner til at producere en stor andel højværdivarer.

Det er foruroligende for dansk økonomi, at den danske lønkonkurrenceevne faldt i perioden 2013-2014. Selvom forværringen i høj grad skyldes en stigende effektiv kronkurs, så er det grundliggende problematisk for dansk økonomi, at den relative udvikling i produktivitet, løn og værdiskabelse ikke kan opveje sådanne udsving. Det peger i retning af, at der er behov for yderligere reformer i dansk økonomi.

Et fald i den effektive kronkurs i starten af 2015 vil forbedre den danske konkurrenceevne. Men det er afgørende, at man øger fokus på tiltag, der forbedrer produktivt og mulighederne for værdiskabelse, så den danske konkurrenceevne ikke forværres tilsvarende, hvis/når udviklingen på valutamarkederne vender.

Landbrug & Fødevarer deler formandsskabets positive syn på udviklingen i verdensøkonomien, men mener ligeledes, at man ikke må undervurder de risici, som en kinesisk vækst-afdæmpning, en russisk-ukrainsk konflikt og den usikkerhed om eurosamarbejdet, som den græske gældssituation medfører, skaber for dansk eksport. Den britiske debat om medlemskab af EU kan ydermere være med til denne

usikkerhed. Derudover er yderligere fokus på det danske råvaregrundlag afgørende, hvis Danmark skal drage nytte af den globale vækst.

Landbrug & Fødevarer er meget urolig for den faktiske saldo i 2016, der kun lige holder sig indenfor EU's underskudsgrænse. Dette gør saldoen meget lidt robust overfor uforudsete hændelser. Formandskabets beregninger viser, at en gradvis opstramning af finanspolitikken spiller en stor rolle i at holde sig inden for underskudsgrænsen, og det er derfor afgørende, at man ikke afviger fra denne kurs.

Landbrug & Fødevarer er så vidt enig i, at der overordnet set kun er få tegn på pres på arbejdsmarkedet. Dette betyder dog ikke, at specifikke sektorer og geografiske områder ikke oplever mangel, hvilket opleves blandt en række af Landbrug & Fødevarers egne medlemmer. En anden indikator på en stigende mangel på kvalificeret arbejdskraft er den relativ store andel af beskæftigelsesfremgangen, der kommer fra udenlandsk arbejdskraft.

Formandsskabet vurderer, at den aktuelle konjunktursituation i sammenhæng med de lave renter kan give uhensigtsmæssigt stærke stimulanser til ejendomsmarkedet. For-mandsskabet foreslår at imødegå dette ved at ophæve nominalprincippet for ejendomsværdiskatten samt ved at lægge begrænsninger på, hvor stor en andel af en boligs værdi, der kan belånes med variabelt forrentede lån.

Landbrug & Fødevarer skal advare mod at fare for stærkt frem mod ejendomsmarkedet. De stigende ejendomspriser er i høj grad et storbyfænomen. I mange yderområder er ejendomsmarkedet fortsat præget af prisfald, og det kan endog være svært i det hele taget at belåne ejendommene. En skærpet beskatning samt restriktioner på lånemulighederne vil yderligere udsætte, eventuelt helt forhindre det opsving, som gerne også skal komme yderområderne til gavn.

Ikke mindst landbruget oplever fortsat stramme kreditvilkår. Det er baggrunden for den netop indgåede aftale mellem regeringen, erhvervet og finansieringsinstitutterne, der skal styrke grundlaget for fortsat udvikling af erhvervet ved at få skabt holdbare løsninger for gældsramte landmænd samt ved at lette adgangen til ansvarlig kapital.

Rapporten viser, at realkreditinstitutterne siden 2008 har fordoblet bidragssatserne på udlån til erhverv. Bidragssatserne er yderligere differentieret efter lånetype for at fremme låntagernes interesse for lån med længere rentebinding.

Landbrug & Fødevarer accepterer forhøjelser og omlægninger, der er en følge af markedets krav til et styrket kapitalberedskab i institutterne. Men når den nødvendi-

ge soliditet er nået, bør konkurrencen i sektoren sikre en tilbagevenden til mere normale bidrag.

Hvis Danmark kan indgå i bankunionen på en måde, der sikrer den danske realkreditmodel, og samtidig får sikkerhed for, at "bagstopperen" alene får til opgave at yde lån og garantier, vurderer formandskabet, at det vil være en fordel for Danmark at deltage i bankunionen.

Landbrug & Fødevarer er overordnet positive overfor en dansk tiltrædelse af bankunionen, og er enige i betragtningen om det danske realkreditsystem. En velfungerende finansiel sektor er afgørende for landbrugs- og fødevareerhvervets fremtidige udviklingsmuligheder. Særligt det danske realkreditsystem har stor betydning for primærlandbruget, hvor ca. 76 pct. af låntagning stammer fra realkreditinstitutterne. Det er derfor afgørende at dette system bevares til gavn for vækst og udvikling.

Fødevareerhvervet - og den afledte beskæftigelse af denne - spiller en betydelig rolle for beskæftigelse, liv og vækst i yderområderne. Landbrug & Fødevarer mener, at der bør sikres gode rammevilkår for vækst og udvikling i hele Danmark, og hilser fokus på yderområderne velkommen. Især råvaregrundlaget er vigtigt, hvis fødevareklyngen også i fremtiden skal sikre beskæftigelsen i ydreområderne. Bl.a. Høje ammoniakreduktionskrav og dansk overimplementering af EU krav er derfor en trussel mod vækst og beskæftigelse i ydreområderne.

Formandskabet fremhæver bl.a. betydningen af tilgængelighed til uddannelse, samt en udbygget fysisk og digital infrastruktur i yderområderne. Det konstateres bl.a., at produktiviteten forøges af øget udbredelse af bredbånd. Samtidig konstateres det, at den markedsdrevne udvikling af bredbånd ikke har ledt til etablering af digital infrastruktur i alle yderområder.

Landbrug & Fødevarer mener, at effektivt bredbånd i dag er en central del af erhvervslivets rammer for produktion – herunder også ift. at mulighederne for at anvende moderne produktionsteknologi i landbruget, samt overholdelse af kravet om digital indberetning til det offentlige. Der er fortsat et væsentligt potentiale for at udbygge adgangen til effektivt bredbånd i yderområderne.

Formandsskabet diskuterer mulige tiltag, fx skattemæssige incitamenter, udflytning af statslige arbejdspladser, udbud af ungdomsuddannelser, tilskud til nedrivning af faldefærdige huse, justering af det kommunale udligningssystem mv. Formandsskabet mener dog ikke, at de foreliggende undersøgelser giver grundlag for at sige, at støtten til yderområderne skal være større eller mindre end i dag.

I lyset af det politiske ønske om vækst og udvikling i hele Danmark, og i lyset af det væsentlige vækstpotentiale i bl.a. fødevareklyngen, mener Landbrug & Fødevarer, at det er centralt, at man arbejder videre med at sikre tiltag til forbedring af rammevilkårene for produktion og aktivitet i yderområderne. De præsenterede mulige tiltag kan med fordel indgå i den sammenhæng.

Dansk Erhverv

Kapitel I: Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
Dansk Erhverv er overordnet set enig med formandskabet i, at dansk økonomi bevæger sig fremad i et højere gear end i 2014, hvor der for første gang siden 2011 var en positiv vækst. Formandskabets skøn for væksten i 2015 og 2016 vurderes dog at ligge i den høje ende specielt i forhold til vurderingerne af privatforbruget og erhvervsinvesteringerne.

Ud fra de hidtidige indikationer om privatforbrugets udvikling i 2015, er det svært at se, at væksten i privatforbruget kan nå op på de af formandskabet forventede 1,9 pct. i 2015 og hele 2,7 pct. i 2016. Trods gunstige forhold for forbruget har erfaringer fra de senere år tydeligt vist, at danskerne ikke disponerer som tidligere. I lyset af en fortsat usikker udvikling i privatforbruget finder Dansk Erhverv ikke, at det er tid til at ændre ved boligbeskatningen eller finansieringsmulighederne.

Dansk Erhverv er også knap så optimistisk som formandskabet, hvad angår væksten i erhvervsinvesteringerne. Præget af de seneste 4-5 år mangler vi stadig at se solide beviser på, at investeringstørken omsider er ovre. Dansk Erhverv mener fortsat, at specielt små og mellemstore virksomheder har svære kreditvilkår, hvilket hæmmer disse virksomheders investeringsmuligheder.

Fremgang i dansk økonomi viser sig også i udviklingen på arbejdsmarkedet, hvor det udelukkende er den private beskæftigelse, som er i fremgang. Dansk Erhverv er glad for, at det er den private beskæftigelse, og især serviceerhvervene, der er i fremgang. Vi mærker den stigende optimisme hos vore medlemsvirksomheder. Vi ser dog øgede tegn på rekrutteringsproblemer og frygter, at fortsat fremgang i beskæftigelsen meget hurtigt vil begrænses af mangel på de kvalifikationer, som virksomhederne har brug for. Udfordringerne kan delvist imødekommes ved import af arbejdskraft. Denne mulighed begrænses dog af øget velstand, parallelle vækstscenarier og aldring i de lande, som vi hyppigst rekrutterer fra.

Dansk Erhverv forudser risiko for, at en fortsat økonomisk vækst med fremgang i beskæftigelsen på op mod 200.000 flere i job, trods mulighed for import af arbejdskraft, kan blive bremset af uløste strukturelle udfordringer på arbejdsmarkedet. Flere

analyser, herunder fra Rockwool Fonden, viser, at en lavere kompensationsgrad i overførselsindkomster i forhold til mindstelønnen øger udbuddet af arbejdskraft. Dansk Erhverv efterlyser sådanne tiltag, der kan bidrage til at øge udbuddet af arbejdskraft og dermed understøtte mulighederne for vækst. Vi skal sikre, at det også på lavere løntrin i højere grad kan betale sig at være aktiv på arbejdsmarkedet. Dansk Erhverv efterlyser en analyse, der afdækker risikoen for og konsekvenserne af et scenarie, hvor en stigende løninflation og en faldende konkurrenceevne som følge af mangel på arbejdskraft, afsporer den ventede vækstudvikling i hovedscenariet frem mod 2020.

Kapitel II: Offentlige finanser

Dansk Erhverv deler formandskabets vurdering af, at de planlagte stramninger af finanspolitikken i 2015 og 2016 er velbegrundede såvel i forhold til stabilisering af økonomien som i forhold til hensynet til de underskudsgrænser, der gælder for dansk finanspolitik. Konjunktursituationen er bedret og samtidig er vigtigheden af signalet om, at Danmark har styr på sine offentlige finanser massivt. Uden en opstramning ville såvel strukturel som faktisk saldo overskride tilladte grænser de kommende år, og derfor er en opstramning helt nødvendig. Der er ingen grund til at gamble med tiltroen til dansk økonomi eller et privatforbrug, som endnu ikke er løftet markant.

Dansk Erhverv mener endvidere, at der er behov for mere finanspolitisk disciplin, så vi ikke skal udfordre underskudsgrænserne gang på gang, men i stedet fører en finanspolitik, der bringer os på behørig afstand af disse grænser.

Formandskabet argumenterer for, at hængekøjen mere er et politisk og juridisk problem end et egentligt økonomisk problem, og der foreslås i den forbindelse flere løsningsmodeller, hvis ikke EU's regler for budgetunderskud og underskudsbegrænsningen i budgetloven kan bukkes til Danmarks fordel. Dansk Erhverv mener ikke, at fortsat fremførsel af fremtidige skatteindtægter af den ene eller anden type pensioner er løsningen på det offentliges balanceproblemer. Der bør heller ikke indføres tiltag på EU plan, der udelukkende sigter mod tilpasning til enkelte landes specifikke strukturer. I stedet bør fokus rettes mod løsning af de reelle økonomiske problemer enten i form af justeringer af de udgifter, der overstiger indtægterne, eller i form af en løsning på problemet med den manglende arbejdskraft, hvor en mulighed kunne være en fremrykning af forøgelsen af tilbagetrækningsalderen.

Dansk Erhverv støtter fortsat op om budgetloven fra 2012. Dansk Erhverv er imidlertid enig med formandskabet i, at den meget stramme etårige styring af udgiftslofterne kan resultere i en uhensigtsmæssig adfærd hos kommuner og regioner. Det kan derfor give god mening, hvis man i begrænset omfang kan åbne op for muligheden

for opsparing, og dermed give adgang til en mere langsigtet og effektiv planlægning.

Kapitel III: Bankunionen
Dansk Erhverv er positivt indstillet overfor bankunionen og anerkender de fordele, som formandsskabet stiller op, eksempelvis forbedrede forhold for international konkurrence mellem pengeinstitutter og forsikringselementet. Dansk Erhverv ønsker dog også at henlede opmærksomheden på de usikkerheder, som formandskabet opstiller: problemer med ineffektivitet og hvorvidt "bagstopperen" kan fungere, samt om den fælles afviklingsinstans vil kunne håndtere forskelle i medlemslandenes specifikke forhold som eksempelvis det danske realkreditsystem.

Usikkerhederne er alvorlige og kræver opmærksomhed i tilrettelæggelsen af bankunionen. Det er en svær balancegang, da en stram men effektivt fungerende bankunion vil have mindre frirum til at tage højde for medlemslandenes individuelle forhold, mens en mere fleksibel bankunion vil levne muligheder for smuthuller, som kan udnyttes uhensigtsmæssigt.

Kapitel IV: Yderområder i Danmark
Formandskabet angiver, at markedsfejl kan være begrundelse for, at staten griber ind i den geografiske og økonomiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet. Dansk Erhverv finder det svært at pege på markedsfejl, der skulle begrunde tiltag, som tilskynder til, at økonomisk aktivitet flyttes til yderområder. Tværtimod er det i forhold til effektiv udnyttelse af human kapital ofte positivt, at økonomisk aktivitet samles i relativt få områder i stedet for at være spredt ud over hele landet.

Udenlandske erfaringer viser, at udflytning af offentlige arbejdspladser kun har en svag positiv effekt på den private beskæftigelse i nærområderne. Dansk Erhverv mener, at udflytningen af statslige arbejdspladser bør baseres på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Dog bør det bemærkes, at flere servicevirksomheder i yderområderne udfordres af, at ægtefæller ikke kan finde arbejde, hvorfor det er vanskeligt at fastholde og tiltrække kvalificeret arbejdskraft. En udflytning af statslige arbejdspladser ville potentielt kunne imødegå denne problemstilling, men bør afvejes med omkostningen for samfundsøkonomien. For Dansk Erhverv handler det om gode vilkår for flere private job i hele Danmark.

Forbrugerrådet Tænk

Konjunkturvurdering, aktuel økonomisk politik samt offentlige finanser

Overophedning af boligmarkedet
Formandskabet (s. 3 og side 31) finder, at kombinationen af de ekstraordinære lave renter, olieprisfaldet og den lave kronekurs indebærer risiko for opbygning af ubalancer, især på boligmarkedet i form af prisbobler. Hvis sådanne ubalancer viser sig, vil der være behov for indgreb fx i form af ændringer i ejendomsbeskatningen.

Forbrugerrådet Tænk har ingen holdning til indretning af skattesystemet. Vi finder det dog væsentligt, at prisbobler på boligmarkedet undgås, da erfaringerne viser, at mange forbrugere lider betydelige tab som følge af overophedning på boligmarkedet og prisbobler.

Rentetilpasningslån
Formandskabet (s. 4 og s. 94) foreslår, at der indføres en grænse for, hvor stor en andel af boligens værdi, der kan belånes med rentetilpasningslån.

Forbrugerrådet Tænk vil gerne støtte dette forslag, da mange boligejere med rentetilpasningslån befinder sig i en sårbar situation hvis, eller når, renten stiger. Desuden kan forslaget bidrage til en mere stabil udvikling generelt i samfundsøkonomien.

Straksbeskatning af ratepensioner
Formandskabet (s. 6 og s. 140) forslår en omlægning af beskatningen af ratepensioner fra udbetalingstidspunktet til indbetalingstidspunktet. Dette vil give et mere optimalt forløb i de offentlige finanser i de kommende år.

Forbrugerrådet Tænk vil pege på den uklarhed, og de store problemer for forbrugerne, som en tilsvarende omlægning af kapitalpensioner til aldersopsparing har givet anledning til. Denne oplægning har skabt betydelig uklarhed for forbrugeren overfor vilkårene for omlægningen, fx hvorvidt væsentlige forsikringsordninger og rentegarantier fortsat var gældende efter omlægningen, herunder om kompensationen for at opgive garantier er rimelig samt uigennemskuelige omkostninger til selve omlægningen. Det er endvidere vores klare indtryk, at rådgivningen primært har varetaget selskabernes interesser. Hvis der indføres en omlægning af ratepensioner til beskatning på indbetalingstidspunktet opfordrer Forbrugerrådet Tænk til, at der tages hånd om disse problemer inden der åbnes for omlægning.

Realkreditpriser
Formandskabet (s. 53 ff) konstaterer, at de ekstremt lave realkreditrenter, og faldet i låneomkostningerne, i et vist omfang er modvirket af løbende stigninger i realkredittens bidragssatser.

Forbrugerrådet Tænk skal pege på, at rapporten i den forbindelse henviser til udviklingen i de (vægtede) gennemsnitlige bidragssatser, som er påvirket af fordelingen mellem de enkelte lånetyper, der optages af forbrugeren. Det betyder, at den stigning den enkelte boligejer oplever, er anderledes end det gennemsnittet viser. Rigtig mange boligejer har i de seneste år oplevet stigninger i bidraget, der er betydeligt større end de gennemsnitsberegner, der henvises til i rapporten. Forbrugerrådet Tænk tester med jævne mellemrum de enkelte institutters bidragssatser, herunder for forskellige lånetyper. Testene viser, at for enkelte lånetyper er der tale om en fordobling af bidragene på få år. Vi er overrasket over, at de stigende bidrag ikke problematiseres yderligere i rapporten. Hvis, eller når, realkreditrenten stiger vil de samlede finansieringsomkostninger for boligejerne, herunder ikke mindst for nye boligejere, kunne stige ganske betydeligt. Det vil kunne få store negative effekter for forbruget, boligmarkedet og den generelle økonomi.

Bankunion
Formandskabets samlede vurdering af bankunionen er, at det vil være en fordel at Danmark deltage i unionen. Der er dog nogle usikkerheder, der skal afklares inden endelig stillingtagen.

Forbrugerrådet Tænk anser overordnet den danske realkreditmodel for et stort og vigtigt forbrugsgode. Det er derfor afgørende, at realkreditmodellen kan videreføres i sin nuværende form, også selv om den danske realkreditmodel er atypisk set i forhold til de øvrige lande i unionen. Det er også vigtigt, at dansk deltagelse i bankunionen ikke medfører, at regler for forbrugerbeskyttelse sættes over styr. En nærmere analyse heraf er påkrævet.

Det ligger i unionens setup, at aktionærerne i finansielle virksomheder skal pålægges et større økonomisk ansvar, når en bank er nødlidende. Det er vi enige i, men det bør klarlægges, hvori dette skærpede ansvar præcist består. I den forbindelse bør det overvejes, om der er behov for at stramme op på reglerne ved salg/rådgivning af forbrugere ved køb af bankaktier. Danske forbrugere har en betydelig andel af deres investeringer placeret i netop bankaktier. Vi finder det væsentligt, at deltagelse i unionen bidrager til at skærpe konkurrencen i den finansielle sektor, bl.a. i form af øget grænseoverskridende aktivet. I rapporten analyseres dog ikke den danske finanssektors produktivitet og internationale konkurrenceevne, hvilket må anses for væsentligt ved vurderingen af betydningen for dansk økonomi af øget grænseoverskridende aktivitet. Forbrugerrådet Tænk skal derfor foreslå, at der i en kommende

rapport kigges nærmere herpå fx i form af analyser i stil med dem Produktivitetskommissionen har foretaget af andre væsentlige sektorer i dansk økonomi.

Yderområder i Danmark
Formandskabet (s. 10 og s. 231ff) har belyst de problemer, der er for yderområderne i Danmark.

Forbrugerrådet Tænk har stor forståelse for, at det kan være svært for beboere i yderområderne, der oplever stagnation, mens resten af landet oplever fremgang. Det må imidlertid desværre nok konstateres, at der er tale om en så stærkt samfundsmæssig udvikling (at befolkningen søger mod byerne mv.), at det vil kræve endog meget betydelige ressourcer at vende udviklingen for alvor. Rapportens analyser tyder heldigvis ikke på, at uddannelses- og indkomstmobiliteten i yderområderne er væsentlige laver end i det øvrige land. Vi efterlyser mere fokus på - og analyse af - mulighederne for større digital udbredelse i yderområderne, herunder udbydernes incitamenter til at forsyne disse områder med relevante digitale løsninger både på mobil- og internet-dækning samt datatransmissions-hastigheder. Vi skal endvidere pege på, at spredt beboede områder med naturområder kan giver grundlag for en opblomstring af hele turisterhvervet og kan tilgodese ønskerne om en mere bæredygtig natur- og miljøforvaltning - fx ved at give gode vilkår for omlægning til økologisk landbrug.

Formandskabet nævner, men analyserer ikke, den problemstilling, der har været rejst fra forskellig side om, at en væsentlig årsag til den uheldige udvikling i yderområderne skulle være, at det er svært at opnå finansiering til bolig og erhverv i disse områder. Forbrugerrådet Tænk deltager i øjeblikket i et udvalg nedsat af Erhvervs- og Vækstministeren, som ser på finansieringsmulighederne i yderområderne. Ud fra de oplysninger, der indtil nu har været fremlagt i udvalget, kan det ikke umiddelbart konkluderes, at der er regulering/regler for de finansielle virksomheder, der hindre finansiering i yderdistrikterne. En anden ting er, om de finansielle virksomheder agerer og udfylder de rammer reguleringen giver fuldt ud – en analyse Det Økonomiske Råd med fordel kunne forestå.

Forbrugerrådet Tænk skal pege på, at den aktuelle ekstremt lave rente gør, at det i øjeblikket er meget billigt at finansiere boliger. Det bevirker, at folk aktuelt har bedre mulighed for at købe dyrere boliger i byerne. Hvis/når renten begynder at stige vil det kunne bidrage til, at folk i højere grad køber billigere boliger uden for de større byer.

Finansrådet

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Konjunkturvurdering

Finansrådet deler generelt formandskabets vurdering af udsigterne for den danske økonomi de førstkommende år. Nøgletallene har forbedret sig den seneste tid, og der er generelt positive tendenser i den internationale økonomi.

Finansrådet finder dog formandskabets vurdering af den økonomiske situation frem mod 2020 noget optimistisk på dansk økonomis vegne.

Formandskabets vurdering af niveauet for output gap er således på den høje side i forhold til skøn fra Nationalbanken og Finansministeriet, hvilket gør, at væksten i perioden 2015-2020 forventes at blive endog noget høj uden, at risikoen for afledte flaskehalsproblemer med mere i økonomien diskuteres. Formandskabets forventede udvikling i den strukturelle beskæftigelse er optimistisk i lyset af risikoen for overophedning af økonomien, samt usikkerheden omkring de vedtagne reformers effekter på arbejdsmarkedet, herunder risikoen for mismatch mellem efterspørgsel og udbud af kvalifikationer i arbejdsstyrken.

Økonomisk politik

Finansrådet er enig i formandskabets vurdering af, at de planlagte finanspolitiske stramninger er hensigtsmæssige i den aktuelle økonomiske situation, hvor vi oplever et begyndende velfunderet opsving med stigende forbrugertillid, øget beskæftigelse samt væsentligt forbedrede eksportmuligheder for danske virksomheder.

Stramningerne vurderes at medføre, at de finanspolitiske rammer vil blive overholdt i 2015 og 2016.

I forbindelse med boligmarkedet foreslår formandskabet en ophævelse af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten. Finansrådet er grundlæggende enig i den underliggende hensigt med forslaget for derigennem at sikre gennemsigtighed og stabilitet på boligmarkedet. Det er dog en forudsætning, at det samlede skattetryk ikke må stige.

Endelig er det Finansrådets holdning, at det ville være gavnligt med en samlet analyse af alternative forslag, der kan være med til at balancere boligmarkedet, herunder en nuanceret gennemgang af udformning og implementering.

Finansielle forhold
Finansrådet genkender formandskabets beskrivelse af de aktuelle forhold for den finansielle sektor. Udlånsrenterne ligger fortsat lavt, og omfanget af udlån er ikke væsentligt under niveauet før krisen.

Den finansielle sektor er samlet set velkapitaliseret, hvorfor bankerne er i stand til at imødekomme den nuværende og fremtidige låneefterspørgsel.

Formandskabet udtrykker bekymring for konsekvenserne af kraftige rentestigninger på boligejere med variabelt forrentet realkreditfinansiering. Der anbefales en øvre grænse for, hvor stor en andel af en boligs værdi, der kan belånes med variabelt forrentede lån.

Finansrådet vurderer dog, at problemstillingen allerede er adresseret tilstrækkeligt i den regulering, der er vedtaget i Finanstilsynets tilsynsdiamant for realkreditområdet.

Tilsynsdiamanten indeholder en række pejlemærker, som naturligt vil nedbringe udbredelsen af rentetilpasningslån. Det, kombineret med at sektoren gennem det seneste år selv har arbejdet med at håndtere problemstillingen, vurderer Finansrådet som værende tilstrækkeligt i forhold til at sikre husholdningernes økonomi og et stabilt boligmarked.

Det er desuden værd at bemærke, at Nationalbanken i deres analyser af danske realkreditlåntageres privatøkonomiske robusthed konkluderer, at de danske boligejere kan håndtere ganske betydelige stød til renterne, hvilket blandt andet skyldes det observerede mønster, hvor de største låntagere med variabel realkreditfinansiering også ofte besidder de største formuer.

Offentlige finanser
Formandskabet vurderer, at finanspolitikken er holdbar på lang sigt. Finansrådet deler i den forbindelse formandskabets opfattelse af, at der er stor usikkerhed omkring antagelserne i holdbarhedsberegningen.

Med fokus på udviklingen i den langsigtede finanspolitiske holdbarhed vil Finansrådet advare imod at mindske det potentielle ”hængekøjeproblem” ved hjælp af en straksbeskatning af ratepensioner. Det kan føre til en uhensigtsmæssig ændring i de opsparingsmønstre, vi har i det danske pensionssystem. Det skaber endvidere fundamentet for øgede offentlige udgifter, og øger risikoen for tidsmæssig forskydning mellem statens indtægter og udgifter.

Tema om bankunion
Finansrådet er grundlæggende positivt stemt over for intentionerne med en bankunion i Europa, og deler formandskabets vurdering af de nævnte forsikrings- og risikomæssige fordele ved dansk deltagelse.

Finansrådet deler også vurderingen af, at der trods de nævnte fordele er en række forhold, hvor det endnu er uafklaret, hvilke implikationer der vil opstå for de danske banker og realkreditinstitutter og dermed det danske samfund.

For eksempel er tilsynsopgaverne og selve tilsynsfunktionen ændret markant med en lang række nye regelsæt. Det gør det svært at afgøre, hvordan det nye regime vil påvirke Danmark og vores særlige karakteristika, herunder realkreditten. En stærkere makroøkonomi, både strukturmæssigt og konjunkturelt, er også nødvendigt. Og så er der uklarheder omkring, hvilke instrumenter man vil bruge, når nødlidende banker skal håndteres.

Dette er forhold, som gør, at beslutningen om dansk deltagelse i bankunionen bør afvente en nærmere afklaring af disse.

Tema om yderområder i Danmark
Finansrådet vil gerne kvittere for et informativt kapitel om yderområderne i Danmark og belysningen af spørgsmålet om, hvorvidt den geografiske placering af danskernes bopæl eller arbejdssted isoleret set har betydning for vedkommendes økonomiske muligheder. Der er mange interessante pointer omkring urbaniseringens udfordringer for Danmark.

Finansrådet finder det formålstjenligt, at debatten nuanceres ved at formandskabet sætter fokus på det forhold, at der er negative samfundsøkonomiske konsekvenser ved at opretholde eller øge den geografiske betingede støtte til yderområderne.

FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte

Generel økonomi
FTF er enig med formandsskabet i, at der er tegn på, at den danske økonomi er på vej op igen. Formandsskabet peger på, at tiden derfor er moden til at stramme de offentlige finanser. Det er FTF til gengæld ikke enig i. Det er glædeliget at opsvinget så småt er på vej, men det er endnu for spædt til, at lade den offentlige økonomi bidrage negativt til BNP-væksten med ¼ pct.point. Danmark har stadig brug for en økonomisk politik, hvor der investeres mere i at skabe vækst og job. FTF har sammen med LO foreslået en national investeringsplan, der retter sig mod både den private og offentlige sektor. Heri indgår at kommunernes anlægsinvesteringer skal

øges ved at det beløb til anlæg, der aftales i den årlige økonomiaftale, hæves og bruges til bl.a. investeringer i ny velfærdsteknologi, der kan lette de årlige driftsomkostninger og muliggøre fortsat kvalitet i velfærden.

FTF er enig med formandsskabet i, at skattestoppet skaber ustabilitet på boligmarkedet. Boligbobler kan blive alvorlige forhindringer for et stabilt opsving og i lyset af erfaringerne fra den krise, vi nu blot er begyndt at bevæge os ud af, bør skattestoppets nominalprincip ophæves. FTF er enig med formandsskabet i, at det selvfølge bør ske med en rimelig indfasning, således at den enkelte families økonomi ikke belastes for hårdt.

Budgetlov og hængekøje

Formandsskabet vurderer, at de offentlige finanser er holdbare. Som det fremgår af diskussionsoplægget er budgetloven dog ikke uproblematisk. Med budgetloven er kravet til det maksimale strukturelle underskud lovfastsat og er retningsgivende for den økonomiske politik. I lyset af, at det er en teknisk og "kunstig" størrelse, er det bekymrende, idet der er stor usikkerhed om niveauet. Som formandsskabet selv peger på, er der forskellige metoder til opgørelsen af det strukturelle underskud med betydelige variationer i resultatet, jvf. beregninger i diskussionsoplægget, der viser forskel i det strukturelle underskud på mellem 0,3 og 0,6 pct. af BNP frem til 2020 alt efter finansministeriets metode eller DØR's metode.

Beregningerne af det strukturelle underskud og forventningerne til størrelsen heraf er, som formandsskabet peger, på væsentlige for det økonomiske fænomen, der kendes som "hængekøjen". FTF er enig med formandsskabet i at problemet med hængekøjen ikke så meget er økonomisk, men snarere politisk, fordi det udelukkende opstår på baggrund af politiske krav fra EU og budgetlov til det strukturelle underskuds størrelse. Problemet kan dermed inddæmmes hvis disse krav lempes eller hvis beregningsmetoden justeres. Indregning af den udskudte skat på pensioner vil f. eks. eliminere problemet. FTF vil opfordre den kommende regering til at teste mulighederne for, at også EU tilpasser beregningsmetoden til realøkonomien i de enkelte medlemslande fremfor at bruge hængekøjeproblemstillingen som argument for nye arbejdsudbudsreformer eller besparelser på den offentlige sektor. Det er der ud fra en holdbarhedsmæssig/økonomisk betragtning ikke behov for.

Budgetlov og regnskabssanktion

Budgetlovens hårde regnskabssanktion over for kommunerne, staten og regionerne har ført til underforbrug især i kommunerne. Det har ikke været gavnligt for vækst og beskæftigelse i en krisetid. FTF foreslår sammen med LO, at regnskabssanktionen suspenderes, indtil Danmark er ude af krisen. Det skal sikres, at alle de penge, der er afsat til offentligt forbrug, bliver brugt fuldt ud, fx ved at give mulighed for

mere fleksibelt at overføre midler fra et budgetår til næste, så også kommunernes økonomi kan fungere i mere end et-årigt perspektiv.

Bankunion
Det er korrekt og meget relevant at formandskabet peger på, realkredit- og bagstopperproblematikkerne som væsentlige usikkerhedselementer. Da den fælles bagstopper først skal være på plads senest i 2024, vil en afventning af en endelig afklaring heraf i værste fald kunne betyde en væsentlig udskydelse af beslutningen om dansk deltagelse i bankunionen.

Formandsskabet beskriver flere steder fordelene ved ensartet regulering og konkurrencevilkår. Alligevel fremhæves det som en entydig ulempe ved dansk deltagelse i bankunionen, såfremt man bliver nødt til fx at opgive tilsynsdiamanten, som uden nærmere argumentation bliver betegnet som god. Man kunne have inddraget yderligere momenter i vurderingen heraf.

Yderområder i Danmark
FTF er glad for, at formandsskabet med et specialkapitel om yderområderne i Danmark har taget fat på en problemstilling, der har stor betydning for sammenhængskraften i vores velfærdssamfund. For FTF er det vigtigt at vi får skabt gode rammer for, at der kommer vækst og beskæftigelse i alle egne af landet og har sammen med LO forslået en ny og mindre stram landzonelov, så det kan bane vejen for, at flere virksomheder og boligejere vil bosætte sig uden for de store byzoner og investere i byggeri og skabelsen af nye lokale arbejdspladser.

Ligeledes er det vigtig at den samlede kommunale økonomi indrettes så det giver mulighed for, at offentlige velfærdstilbud af høj kvalitet kan gives til borgere i alle dele af landet.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konjunkturvurdering og økonomisk politik
AE er enig i konjunkturbilledet – opsvinget er i gang, og hvis ellers ikke der kommer nye negative faktorer forventes det at fortsætte med stigende styrke de kommende år. Vi er enige i, at der kommer mere fart på, men der er, som Vismændene også selv angiver, stadig betydelig overkapacitet i dansk økonomi, herunder på det danske arbejdsmarked, og ingen generelle tegn på mangel på arbejdskraft ej eller flaskehalse. Dermed ikke sagt, at der ikke kan forekomme lokale problemer, eller at der kan opstå mangel på kvalificeret arbejdskraft frem mod 2020. Det er vigtigt at imødekomme disse med en øget uddannelsesindsats – både af unge men også ved opkvalificering af arbejdsstyrken.

AE vil gerne kvittere for, at formandskabet fokuserer på den nye og mere korrekte tilgang for opgørelsen af lønkonkurrenceevnen, men forstår ikke, hvorfor den opgøres for hele økonomien i stedet for kun den internationalt konkurrenceudsatte del af økonomien. I lyset af netop bytteforholdsudviklingen og det fokus, der ligger på værdiskabelsen, er det også overraskende, at formandskabet fokuserer på markedsandelene i faste priser i stedet for løbende priser, hvor prisudviklingen også medregnes

AE er enig i, at finanspolitikken skal strammes, når der er kommet gang i økonomien. Men lad først konstatere, at der virkelig er kommet ordentlig gang i både dansk og international økonomi – før den "finanspolitiske bremse" aktiveres. Desuden bør finanspolitikken strammes lempeligt. Ud over en normalisering af det offentlige investeringsniveau er vi enige i, at kikkerten bør rettes mod boligmarkedet og ophævelse af skattestoppet på ejendomme – gerne med en lempelig indfasning, og således at den effektive skattesats normaliseres på tværs af landet. Vi er ligeledes enige i, at en regulering af lånegrænserne i forhold til rentetilpasningslån kan være på sin plads, for at sikre en øget stabilitet af vores boligmarked i fremtiden. Man bør ligeledes overveje grænser på brugen af afdragsfrihed.

AE kvitterer for analysen af, at finanspolitikken har betydning for tilpasningshastigheden i økonomien.

I lyset af at beskæftigelsen sidste år steg med omkring 20.000 personer, virker den underliggende forværring af den offentlige saldo sidste år mere end bemærkelsesværdig – et forhold der desværre ikke er behandlet i rapporten. AE forventer en betydelig stærkere saldo og vil heller ikke blive overrasket, hvis der senere kommer en opjustering af den offentlige saldo i 2014, hvormed niveauet for i år og de kommende år også løftes.

AE er enig i, at der mangler en detaljeret oversigt over de offentlige investeringer, herunder hvad der er undervejs samt oversigt over potentielle investeringer ud i tid. Det burde lette styringen herunder i konjunktursammenhænge. Formandskabet kunne dog med fordel i samme om-gang have analyseret konsekvenserne/betydningen af senere års offentlige underforbrug.

AE er enig i, at man bør arbejde på at få ændret de finanspolitiske grænser, så de i højere grad matcher de forskellige landes indretning og finanspolitiske holdbarhedssituation. Alternativt at vi kan indregne betydningen af vores pensionsformue i de offentlige finanser. Er det umuligt, anser vi det også for en fornuftig løsning at fremrykke dele af pensionsbeskatningen. For at mindske uhensigtsmæssig anvendelse kunne man med fordel binde provenuet herfra i en fond.

Yderområder
AE vil gerne kvittere for, at der i rapporten er fokus på yderområderne i Danmark og social mobilitet. Den tekniske afgrænsning af yderområder i rapporten alene ud fra afstanden til nærmeste større by giver dog nogle udfordringer. Således er det overraskende, at kommuner som f.eks. Viborg, Holstebro og Billund er med i gruppen af yderkommuner. Generelt giver den store gruppe af yderkommuner en relativt uensartet gruppe af kommuner, som har meget forskellige udfordringer. Den store gruppe af meget uens kommuner i definitionen af yderområder giver også nogle udfordringer i konklusionen af analyserne, da kommunerne netop står overfor meget forskellige udfordringer.

Resultaterne om uddannelsesmobilitet stemmer godt overens med de undersøgelse AE tidligere har lavet på området, der også har vist, at mange af de vestjyske kommuner er relativt gode til at sikre de unge får en uddannelse selvom de er opvokset i en familie med ufaglærte forældre. Omvendt har analyserne vist, at den sociale arv er sværere at bryde i de vest- og sydsjællandske kommuner. At der ses på yderområderne under ét, dækker derfor over en relativ stor spredning mellem disse typer af kommuner. Samme forhold gør sig gældende, når man ser på bykommunerne. I de store byer er der også stor forskel mellem boligområderne, som kan være meget polariserede. AE finder det derfor afgørende, at se på polariseringen i det hele taget, og ikke kun se på yderområder afgrænset alene ud fra en geografisk definition.

Formandskabet nævner i rapporten, at afstanden til uddannelsesinstitutionerne kan være en barriere i forhold til, at unge i yderområderne gennemfører en erhvervskompetencegivende uddannelse. Tidligere undersøgelser som AE har foretaget viser, at unge med svag baggrund ofte klarer sig dårligere, når de har langt til nærmeste ungdomsuddannelsesinstitution. AE kortlagde forrige år uddannelsesmulighederne rundt om i landet på det korte- og mellemlange videregående niveau. I særdeleshed mangler der uddannelsesmuligheder rettet imod den private sektor, og særligt inden for de tekniske fag på Sjælland uden for Københavnsområdet. At der mangler uddannelsesmuligheder på Sjælland uden for hovedstadsområdet kan måske være en del af forklaringen på, at forholdsvis mange unge på Sjælland står uden uddannelse, og at det er sværere for unge fra selvsamme område at bryde den negative sociale arv. At placere et uddannelsessted i yderområderne vil netop give de afsmittende effekter som formandskabet nævner i rapporten. Det vil give arbejdspladser, og være med til at sikre en veluddannet arbejdskraft i områderne. At sikre videregående uddannelsesmuligheder i hele landet ville samtidig være en meningsfuld måde at flytte statslige arbejdspladser på, da disse uddannelsesinstitutioner netop er statslige. Det er efter AE's opfattelse uheldigt, at taxameterfinansieringen af uddannelsesinstitutionerne betyder, at det er driftsøkonomiske - og ikke samfundsøkonomiske - hensyn, der afgør den geografiske placering af uddannelsessteder.

Dette kunne løses ved, at en del af finansieringen afhænger af, hvor uddannelsen fysisk er placeret.

Udover fokus på uddannelse er et andet sted, hvor der kan sættes ind for at hjælpe de yderområder, som sakker bagud fra resten af Danmark at fokusere på en erhvervspolitik, der kan skabe job uden for storbyområderne. Vi skal især have fokus på at skabe flere arbejdspladser inden for industri og håndværk samt sikre praktikpladser. Og derudover er det nødvendigt, at mulighederne for voksen- og efteruddannelse konstant forbedres. Især de ufaglærte, men også de faglærte skal have gunstige muligheder og vilkår for at opkvalificere sig og dermed forbedre deres jobchancer – også i de mest udsatte yderområder.

Endelig kan pendlermulighederne forbedres for familier med lange transportafstande mellem hjem og arbejde. Det er altså en række tiltag, der kan være med til at værne om sammenhængskraften og sikre, at også de mest udsatte områder i Danmark får en håndsrækning, således at Danmark ikke knækker.

Særlig sagkyndig Torben M. Andersen

Rapporten tegner et billede af dansk økonomi, der langsomt kommer ud af finanskrisen og frem mod 2020 når en mere normal (strukturel) situation. Konjunkturvurderingen bekræfter et billede også tegnet fra anden side, og usikkerheden om den økonomiske udvikling synes at være mindre end i mange år.

Finanspolitikken karakteriseres i rapporten (side 3 og 91) som robust. Af konjunkturanalysen fremgår det, at der ikke er behov for en ekspansiv finanspolitik af aktivitetsmæssige årsager, og at en sådan politik vil komme i konflikt med budgetmålene. Omvendt er opsvinget ikke så stærkt, at en mere kontraktiv finanspolitik kan anbefales. Finanspolitikken er således afstemt med konjunktursituationen og de offentlige finanser, men uden væsentlige frihedsgrader. Finanspolitikken befinder sig tæt på de budgetpolitiske grænser (underskuddet på de offentlige finanser vurderes at blive omkring 3 % af BNP i 2016, og den strukturelle budgetsaldo omkring ¼ % af BNP i både 2015 og 2016). Rapporten fremhæver usikkerheden omkring disse forhold og risikoen for at komme i konflikt med budgetgrænserne. I forhold til den strukturelle budgetsaldo vurderer formandskabet afstanden til grænse på ½ % af BNP som værende lidt større end vurderet af Finansministeriet, jf. Tabel II.8 (vurderet for samme metode, kan dette tilskrives en mere positiv vurdering af det strukturelle niveau for beskæftigelse og BNP). Finansministeriet vurderer, at den strukturelle saldo i 2016 vil udgøre ½ % af BNP og dermed tangerer grænsen for den strukturelle saldo. Men dette understreger både usikkerheden knyttet til, om budgetmålene kan holdes, og dermed de begrænsede frihedsgrader i finanspolitikken. I de sene-

re år er der set flere eksempler på økonomisk-politiske initiativer med strukturelle implikationer, der har været begrundet i kravene til at overholde budgetmålene, jf. også afsnit II.5. På den baggrund er det vanskeligt at karakterisere finanspolitikken som robust, og der synes mere at være tale om en balancegang. Disse forhold kommer ikke særligt tydeligt frem i "trafiklyskarakteristikken" af finanspolitikken, jf. Tabel II.1.

I forhold til det såkaldte "hængekøjeproblem" knyttet til profilen for de offentlige finanser henføres dette til at være forårsaget af "udvekslingen mellem store og små årgange på arbejdsmarkedet". I denne sammenhæng er den stigende levetid og den præcise indfasning af de øgede tilbagetrækningsaldre af afgørende betydning. De gennemførte reformer har en relativ lang indfasningsperiode, hvilket i et vist omfang tilgodeser nuværende generationer, mens fremtidige generationer vil kunne se frem til at tilbringe en større andel af livet som erhvervsaktive, dvs. stigende levetid vil på sigt stort set slå ud i et tilsvarende længere arbejdsliv.

Det konkluderes (side 144) forsigtigt, at der "næppe er et objektivt svar på, hvad der er mest fair for generationerne". Løsninger af hængekøjeproblemet vil selvsagt kunne have implikationer for den intergenerationelle fordeling. I rapporten diskuteres forskellige mulige løsninger, herunder en hurtigere indfasning af stigningerne i pensionsalderen (tidligste alder for henholdsvis efterløn og folkepension) via en fremrykning af indekseringsmekanismen. Diskussionen omkring dette punkt er lidt uklart. På den ene side henvises til en enkelt analyse fra DØR F14, der indikerer, at dette især vil ramme generationer født 1955-75, og på den anden side stilles der spørgsmålstegn ved denne analyse. Kapitlet fremhæver en række andre løsningsmuligheder end ændringer i pensionsalderen. Hvis man antager – en antagelse, der i høj grad kan anfægtes – at tilbagetrækningsreformen afspejler en reform præcist kalibreret i forhold til de intergenerationelle fordelingsmål, tilbagestår der et åbent spørgsmål i forhold til udviklingen siden reformens vedtagelse. Tilbagetrækningsreformen (og velfærdsforliget) implicerer, at alle levetidsstigninger udover de forventede ved reformens tilblivelse vil give sig udslag i en længere pensionistperiode for de berørte generationer, mens indekseringsordningen fremadrettet sikrer, at sådanne stigninger i levetiden for fremtidige generationer giver sig udslag i en forlængelse af arbejdslivet for en uændret forventet pensionsperiode. Der er således en væsentlig asymmetri indbygget i reformen, som har stor betydning for den intergenerationelle fordeling. Dette bliver særligt tydeligt, da der er indtruffet signifikante stigninger i levetiden siden indgåelsen af reformen. En person, der når folkepensionsalderen i 2015, vil kunne forvente at have godt 19 år på pension. Ved indgåelse af forliget var det vurderingen, at denne periode ville være godt 16 år. Det er derfor ikke oplagt, at dette afspejler en præcist intergenerationelt kalibreret fordelingsprofil. Det ville være interessant at se en analyse, der holdt det forventede antal år på pension uændret i forhold til prognosen ved indgåelse af tilbagetrækningsreformen. I denne

forbindelse kunne det absolutte kriterium for indekseringsordningen (14,5 år) modificeres til en længere periode eller ændres til et relativt kriterium

Det er lidt vanskeligt at følge argumentationen, når der (side 173) argumenteres for, at der ikke aktuelt er behov for at adressere hængekøjeproblemet, men alene at følge udviklingen tæt. Hvis en løsning involverer ændringer i tilbagetrækningsalderen, er dette synspunkt ikke umiddelbart klart, givet behovet for at varsle ændringer i god tid. Det er heller ikke klart, at det følger mere generelt. Der er som også fremført i teksten usikkerhed omkring længden og dybden af hængekøjen, men er det i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, der diskuteres mere generelt i forhold til tilrettelæggelsen af finanspolitikken, at usikkerhed fordrer udskydelse af beslutninger? Dette kan også have store implikationer for risikofordelingen på tværs af generationer.

Kapitel II indeholder en række interessante analyser og diskussioner af de offentlige finanser og finanspolitikken. Et væsentligt spørgsmål er implementeringen af det såkaldte forsigtighedsprincip for den økonomiske politik. I modsætning til tidligere kan tiltag, der belaster de offentlige finanser via øgede udgifter eller skattelettelser, ikke finansieres alene via målsætninger om fremtidige økonomisk-politiske tiltag til sikring af finansieringen. Det er nu et krav, at der skal være et flertal for den konkrete finansiering i Folketinget. Dette er en væsentlig ændring med en potentiel disciplinerende effekt. Et afgørende punkt her er effektvurderingen af økonomisk-politiske tiltag, f.eks. tiltag hvor en væsentlig del af finansieringsbidragene hidrører fra øget arbejdsudbud og beskæftigelse. Effektvurderingen af sådanne tiltag er imidlertid ikke altid enkel og kan være forbundet med betydelig usikkerhed om både størrelse og profil af implikationerne for de offentlige finanser. Det havde været interessant med en nærmere diskussion af principperne for sådanne effektvurderinger set i forhold til forsigtighedsprincippet.

Rapporten indeholder et kapitel om såkaldte yderområder i Danmark. Kapitlet indeholder en interessant diskussion og analyser knyttet til problemstillingen.

Kapitlet anvender kommunerne som enhed, men med det tillægskriterium, at medianborgeren har en transporttid (hvilket transportmiddel?) over 30 minutter til en by med mindst 45.000 indbyggere. Det er ikke helt klart, hvorfor kommunen er den relevante enhed for denne diskussion, medmindre fokus er på udfordringerne for de offentlige finanser og tilvejebringelse af offentlig velfærdsservice m.m. Kriteriet knyttet til rejsetid antyder, at pendling og dermed adskillelse af den geografiske lokalisering af arbejde og bopæl er af afgørende betydning. Kriteriet på 30 minutter kan virke lidt lavt (i litteraturen om økonomisk-geografi anvendes ofte et kriterium på 45 minutter). Mange indbyggere i større byer vil have en transporttid over 30 minutter mellem hjem og arbejde. Afgørende i denne sammenhæng (og knyttet til

diskussionen om agglomerering) er, at der knyttet til de store byer vil være en omegn eller periferi bestemt af transporttiden/omkostningen, hvor pendling er muligt til en relativ lav omkostning (tid og økonomisk). Ved betragtning af figur IV.2 er det ikke oplagt, at den valgte operationalisering med udgangspunkt i kommunegrænser fanger dette aspekt særligt præcist (en opdeling efter postnumre ville bedre fange dette aspekt). Der savnes en nærmere begrundelse for den valgte operationalisering og betydningen heraf for analyserne og deres fortolkning. Det ville f.eks. være interessant med oplysninger om variabilitet inden for den enkelte kommune (er denne i nogle tilfælde større end variabilitet på tværs af kommuner?).

Kapitlet forholder sig overvejende til den historiske udvikling frem til i dag. Da der er klare trends i udviklingen, ville det være interessant med en analyse af den mulige fremtidige udvikling og om den i væsentligt omfang kan påvirkes af den økonomiske politik. I forhold til kommuneperspektivet er det i denne sammenhæng væsentligt, at den demografiske udvikling påvirker kommunerne meget forskelligt. Dette forhold diskuteres ikke i kapitlet.

Pendling behandles kun sparsomt i kapitlet, og der savnes er nærmere analyse af betydningen heraf for agglomereringen. Over tid har en transporttidsgrænse på 30 eller 45 minutter i mange områder af landet øget den geografiske størrelse af periferiområdet til de større byer. Hvis der er stærke positive eksternaliteter knyttet til agglomerering, jf. side 318, så er mulighederne for en udvidelse af det geografiske omfang af periferien af helt afgørende betydning. Det øger mulighederne for at høste agglomereringsgevinsterne, og det kan mindske risikoen for spekulative bobler i huspriser m.m.

Dette har også store implikationer for den politiske diskussion; er de politiske mål for yderområderne knyttet til bosættelse eller erhvervsaktiviteter? Diskussionen om instrumenter i regionalpolitikken er ikke helt skarp i denne sondring. Hvis målsætningerne primært er knyttet til bosættelse, får transportmulighederne (veje, offentlig transport m.m.) en helt central betydning. Det ville være interessant med en nærmere analyse af, hvad pendling betyder for yderområderne, og hvorledes de ændrede pendlingsmuligheder har ændret grænserne for periferiområdernes udstrækning og karakter (f.eks. områder med mindre erhvervsaktivitet, men et gennemsnitligt indkomstniveau i kraft af pendling).

Det kan være lidt vanskeligt at tolke nogle af analyserne i kapitlet. Til eksempel kontrolleres der i analyserne af individuelle lønninger for branche alene ved en dummyvariabel for 10 brancher. Da der fra andre analyser er belæg for ganske store sektorforskydninger, skill-bias m.m., er det et spørgsmål, i hvilket omfang analysen opfanger disse forhold, når branche/sektor alene er målt ved en dummyvariabel. I analysen af betinget konvergens er den afhængige variabel gennemsnitsindkomsten

for beskæftigede (afhængig af arbejdssted og ikke bopæl). Det er for det første ikke klart, om den fundne (men langsomme) betingede konvergens er skabt af pendling. Det er også et spørgsmål, om man opfanger størrelses- eller skalaeffekter, hvor gennemsnitsindkomsten for de tilbageværende beskæftigede i et område er "gennemsnitlig", mens den samlede beskæftigelse er faldet.

Særlig sagkyndig Nina Smith

Dansk økonomi er efter al sandsynlighed på vej ud af den lange vækstkrise, og der forventes vækstrater i 2015 og de følgende år på ca. 2 % eller højere. Der er ganske vist fortsat et betydeligt output gap, men omvendt er der på visse dele af arbejdsmarkedet begyndende flaskehalse, og dansk økonomi bevæger sig fortsat relativt tæt på EU's budgetkrav til offentlige underskud. I det lys forekommer det rimeligt at anbefale en omtrent neutral finanspolitik for 2016, som Formandsskabet anbefaler.
Rapporten dokumenterer, at der i løbet af de seneste år - uden tvivl som følge af Budgetlovens meget stramme styringsregime - er sket en betydelig adfærdsændring i kommuner og regioner. Det er meget positivt, at det er lykkedes at få skabt en sådan omstilling, som sammen med 'forsigtighedsprincippet' er med til at give en langt skarpere styring og tydeligere prioritering mellem offentlige udgifter. Men givet at denne budgetdisciplin nu for alvor virker, kan det være rimeligt være hensigtsmæssigt at videreudvikle og nuancere styringsprincipperne, så de offentlige ressourcer udnyttes mest muligt optimalt. Bl.a. er det ønskværdigt, at der er mulighed for en rimelig grad af intertemporal optimering i de enkelte offentlige institutioner, og at det overvejes at gøre opsparingsmulighederne mere fleksible end i dag, så man undgår suboptimering og overstyring.

I det længere perspektiv viser beregningerne en positiv HBI. Det er særdeles positivt, at der i de senere år er gennemført en række reformer, som har bragt dansk økonomi i en situation med langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Selvom der allerede nu, med de indlagte forudsætninger, må forventes en periode efter 2030 med strukturelle underskud, der er større end 1 % af BNP ('Hængekøje-perioden'), så kan omfanget og timingen af disse problemer ikke siges at være alarmerende langtidsudsigter, der kalder på en hurtig økonomisk-politisk reaktion i 2015. Hængekøjeproblemet skal naturligvis adresseres i tide, men løsningerne kan indtænkes i den generelle omstilling og omstrukturering af den offentlige sektor og de offentlige ydelser.

Formandsskabet anbefaler som ofte før, at skattestoppets nominalprincip vedrørende ejendomsbeskatningen ophæves hurtigst muligt med en lempelig overgangsordning. Ud fra både økonomisk efficiens, konjunkturhensyn, boligprisudvikling og fordelingshensyn er den anbefaling fornuftig. Jo længere tid det uhensigtsmæssige nomi-

nalprincip fastholdes, jo mere vanskeligt bliver det at løse de affødte problemer af nominalprincippet. Det er derfor vigtigt, at Formandsskabet for Det Økonomiske Råd fastholder anbefalingen, uanset at den ikke for tiden vurderes som politisk realistisk

.

I kapitlet om yderområder gives en interessant beskrivelse og analyse af den regionale økonomiske udvikling i Danmark. Kapitlet giver et godt grundlag for at foretage videre analyser af emnet om Udkantsdanmark, som uden tvivl vil blive centralt i de kommende års økonomisk-politiske diskussion. Hovedkonklusionen i Formandsskabets analyse er, at endnu ser situationen ikke alarmerende ud. Tilsyneladende er der større social mobilitet i Udkantsdanmark end i det øvrige Danmark, og der er en vis grad af konvergens mellem regionerne.

Det er positivt, at forskellene endnu ikke er mere markante, end det er tilfældet bl.a. med hensyn til unges uddannelsesmuligheder. Men der er måske alligevel i det fremlagte empiriske materiale nogle tendenser, som kan give grund til bekymring. De beskrivende analyser (bl.a. figur IV.6 og IV.7) viser således ganske klart, at der kan tænkes at være strukturelle skift på vej i udviklingen efter 2008, hvor der for første gang er sket et tydeligt fald i tilflytning til yderkommuner og en tilsvarende stigning i tilflytningen til bykommuner, hvilket samlet set betyder, at yderkommunernes befolkning nu falder, mens bykommunernes befolkning stiger kraftigt. Samtidig dokumenterer analyserne, at der allerede er en meget signifikant uddannelsesmæssig segmentering mellem udkants- og bykommuner (figur IV.9), og denne segmentering forstærkes, jfr. bl.a. at personer med langvarig uddannelse rejser fra yderkommunerne (tabel IV.5). Hvis man forsøger at tænke sig en fremskrivning for de næste årtier af den udvikling, som kapitel IV dokumenterer, kan man være ganske bekymret for uddannelsesniveauet (og dermed indkomstniveauet og erhvervsmulighederne) i yderkommunerne på længere sigt, hvis udviklingen fortsætter. Dette fremstår ikke særlig tydeligt i rapportens kapitel IV. Tværtimod foretages analyser af udviklingen i lønforskelle (figur IV.20) og konvergens (figur IV.22) hvor der eksplicit kontrolleres for uddannelsesniveau og i førstnævnte erhvervsstruktur. Men selve udviklingen i forskelle i bl.a. borgernes uddannelsesniveau i yderkommuner og bykommuner er netop en del af hele problemet. Derfor er disse analyser måske ikke så relevante. I stedet ville det være relevant at analysere, om der sker uddannelses- og erhvervsmæssig konvergens eller divergens mellem kommunerne, fordi det netop er netop er det, der er det helt grundlæggende problem i diskussionen om Udkantsdanmark.

Samme overvejelse kan knyttes til analyserne om den sociale arv. Det er naturligvis positivt, at der tilsyneladende er mindst samme mobilitet i yderområder som i byområder med hensyn til den uddannelsesmæssige mobilitet. Men måske er det ikke så overraskende med den måde den uddannelsesmæssige mobilitet måles på. I en

periode hvor det generelle uddannelsesniveau er meget hurtigt voksende, vil man formentligt finde, at bykommuner med et relativt højt initialt uddannelsesniveau hos forældre tenderer at have mindre uddannelsesmæssig intergenerationel mobilitet (som i høj grad vil bestå af nedadgående mobilitet) sammenlignet med yderkommuner med en lavtuddannet forældregeneration, hvor børnene tenderer at få højere generelt uddannelsesniveau end forældrene på grund af den generelle stigning i uddannelsesniveauet i samfundet. Hvis disse børn i øvrigt i stort omfang rejser til bykommunerne, som analyserne viser, vil det på langt sigt have klare konsekvenser for yderkommunernes indkomstgrundlag.

Trods disse bekymringer i forhold til analyserne, forekommer policy-overvejelserne ganske fornuftige. Det er formentlig ganske vanskeligt i praksis at udforme effektive instrumenter, som kan modvirke de negative konsekvenser af strukturændringerne. Men som det fremhæves, vil det være vigtigt at sikre, at de børn, der i fremtiden fødes og opvokser i yderkommunerne sikres de samme uddannelsesmuligheder som børn, der vokser op i mere velstående og tætbefolkede bykommuner. Mens forældrene naturligvis har et valg i forhold til bosætning, er dette jo ikke på samme måde tilfældet for børnene. Ud fra lighedshensyn og ud fra overvejelser om, at der er betydelige samfundsmæssige interesser i at have en veluddannet befolkning, er det vigtigt, som Formandsskabet anbefaler, at sikre en fastholdelse af uddannelses- og transportmuligheder for børn og unge i yderområder i fremtiden.

Særlig sagkyndig Svend Hylleberg

Kapitel I. Konjunkturvurdering

Det er befriende, at formandskabet fortsætter kampen mod den ”indefrysning” af ejendomsbeskatningen, som er vedtaget indtil 2020. Denne indefrysning, som dels indebærer, at de automatiske konjunkturstabilisatorer svækkes, dels indebærer en dramatisk skæv formueudvikling til fordel for især dem, der ejer i de områder, hvor væksten er størst, er en ren skandale, som Danmark ikke kan være bekendt.

Et spørgsmål, som måske også fortjener lidt mere opmærksomhed, end den er givet i rapporten, er den udfordring, der ligger i, at et konjunkturopsving sker fra et rimeligt lavt arbejdsløshedsniveau.

På lidt længere sigt bliver udfordringen imidlertid en helt anden. Den teknologiske udvikling vil med stor sikkerhed indebære, at ikke blot håndens arbejdere, men også andre, vil blive erstattet af robotter og ændrede teknologier.

Selv på de uddannelser, der foregår på universiteter o.l., vil undervisningen blive dramatisk ændret, som følge af at man ibrugtager den nyeste teknologi. Og her vil

den rutineprægede undervisning blive overladt til computere, hvilket vil medføre, at en meget stor del af specielt deltidslærerne kan undværes.

Hvis vi skal tilpasse os den situation, er det nødvendigt at have et langt mere fleksibelt uddannelsessystem, end den vi har, men i stedet går man for tiden i den modsatte retning med fremdriftsreform og dimensionering.

Kapitel IV. Yderområder i Danmark

Yderområderne, som de bliver kaldt i denne gennemgang, er selvfølgelig et oplagt emne for en behandling i Det Økonomiske Råd. Og de spørgsmål, der bliver behandlet og forsøgt besvaret, er også af stor interesse også for det politiske system.

I kapitlet præsenteres en analyse af, om den geografiske placering af en persons bopæl eller arbejdssted har betydning for vedkommendes økonomiske muligheder. Endvidere undersøges udviklingen over tid i disse muligheder.

Resultatet af denne analyse er, at der er forskel, selv når der tages hensyn til forskelle i uddannelsesniveau og erhvervsstruktur. Samtidig synes der at være konvergens i indkomsterne over tiden, således at der er en langsigtet tendens til indsnævring af indkomstforskellene, når der tages hensyn til forskelle i uddannelsesniveau.

Den foretagne analyse er interessant, men dog ikke uden problemer.

For det første er spørgsmålet om ikke det, at man kontrollerer for uddannelsesniveau og erhvervsstruktur, skjuler de reelle problemer.

For det andet hæmmes analysen af det forhold, at man formentlig i mangel af bedre anvender kommunedata og grupperer kommunerne i tre grupper Yderkommuner, Bykommuner og Øvrige kommuner. Ydekommuner defineres som kommuner, hvor median borgeren har mere end en halv times kørsel til en by med mere end 45 000 indbyggere. Men kommuner har en rummelig udstrækning, og der er kommuner, hvor forskellene mellem delområder er meget store og hvor fordelingen af erhvervsindkomst, vækst m.m. formentlig ikke er symmetrisk og ikke kan beskrives ved et kommunetal, hvad enten man bruger median eller gennemsnit.

Afgrænsningen ved 45 000 indbyggere er selvfølgelig også i en vis udstrækning vilkårlig. Herning Kommune med 48 000 indbyggere i Herning by er således ikke en ”Yderkommune”, Viborg med 39 000 indbyggere i byen er en ”Yderkommune”, mens Silkeborg med kun 43 000 indbyggere i Silkeborg by ikke er en ”Yderkommune”, formentlig fordi en væsentlig del af kommunen har mindre end en halv times kørsel til en by med over 45 000 indbyggere (Herning og Aarhus).

Og for det tredje foretages konvergensanalysen, som det traditionelt er sket på landedata, ved en regressionsanalyse, hvor væksten regresseres på erhvervsindkomst pr. beskæftiget, og der kontrolleres for det gennemsnitlige uddannelsesniveau. Men som det også var tilfældet med mange af de analyser, der er foretaget i den litteratur, synes resultaterne også her at være afhængige af nogle få observationer.

Ser man på Figur IV.22 side 269 er det klart, at fjernes de to observationer med laveste og højeste korrigerede initialindkomst bliver hældningen på regressionslinjen mindre negativ og måske ikke signifikant forskellig fra nul.

Argumentet på side 271 om at konvergensen formentlig er skævt estimeret i retning mod nul kræver også en argumentation for, at de udeladte variables korrelation med initial indkomsten har modsat fortegn af de udeladte variables påvirkning af vækstraten, og den argumentation gives ikke.

ENGLISH SUMMARY

This report from the chairmen of the Danish Economic Councils contains four chapters. Chapter I presents the outlook for the Danish economy, Chapter II provides a long-term projection for the Danish economy with emphasis on public sector finances, Chapter III discusses the European Banking Union, and Chapter IV examines the remote areas of Denmark.

Chapter I: Economic Outlook

The Danish economy grew by 1.1 per cent in 2014 following a strong performance in the second half of 2014. Further, according to the new figures from the major revision of the Danish national accounts in the autumn of 2014, the Danish economy grew steadily from mid-2013 to mid-2014. The growth performance is now consistent with the employment figures. Danish employment has increased by 30,000 persons since mid-2013.

It is expected that the recent growth in the Danish economy will continue, and increase, in the coming years. The growth will be driven by both domestic demand and exports.

The cyclical stance of the global economy is improving. The recovery of the US economy continues and is broad-based. Growth in the euro area is slowly gaining momentum with the area benefiting from low interest rates and the weak euro caused by the expansionary monetary policy. This suggests that major Danish export markets will experience improved performance in the coming years.

Growth in domestic demand will be driven mainly by private consumption and private sector investment. Meanwhile, the projected fiscal policy is contractionary, resulting in negative contributions to growth in the order of a ¼ of a percentage point in 2015 and in 2016.

Table A Key figures of the short-term outlook for the Danish economy

	Current prices DKK bn.	Per cent of GDP	Percentage change, volume			
	2014	**2014**	**2014**	**2015**	**2016**	**2020[a)]**
Private consumption	932	48.5	0.5	1.9	2.7	3.0
Public sector consumption	513	26.8	1.4	1.0	0.1	0.9
Gross fixed capital formation	359	18.7	4.0	4.0	10.1	7.4
consisting of:						
Residential investment	76	4.0	6.5	3.8	5.1	5.0
Business fixed investment	208	10.9	1.1	5.8	15.4	10.3
Public sector investment	75	3.9	8.6	-1.7	-0.4	-0.9
Stockbuilding[b)]	14	0.7	0.3	0.2	0.0	0.0
Total domestic demand	1,818	94.7	1.7	2.2	3.4	3.4
Exports of goods and services	1,030	53.7	2.6	3.3	4.8	4.9
Imports of goods and services	929	48.4	3.8	4.0	7.2	6.0
GDP	1,919	100.0	1.1	1.9	2.3	2.8
Key indicators						
Consumer prices, percentage change[c)]			0.7	0.6	2.0	2.3
Unemployment, per cent[d)]			3.8	3.7	3.3	2.6
Current account, DKK bn.			118.6	124.6	98.0	47.6
Current account, per cent of GDP			6.2	6.3	4.8	1.9
General gov. budget balance, DKK bn.			23.9	-40.8	-62.2	13.6
General gov. budget balance, per cent of GDP			1.2	-2.1	-3.0	0.5
Hourly wage costs, percentage change			1.3	1.8	2.5	2.9
Terms of trade, percentage change			0.4	0.8	-0.7	-0.3

a) The column shows projected average annual growth from 2016 to 2020 for all variables except for unemployment, the current account, and the general government balance. For these variables the column shows the projected values in 2020.
b) Contribution to GDP growth in percentage points.
c) Implicit private consumption deflator.
d) Percentage of total labour force. National definition.
Source: Statistics Denmark, National Accounts and own calculations.

In view of these considerations, Danish GDP is expected to grow by just below 2 per cent in 2015 and by about 2¼ per cent in 2016. The projected growth is sufficient to decrease the output gap by almost 2 percentage points from 2014 to 2016, cf. Table A.

Growth rates in the Danish economy are expected to increase towards 2020 and exceed the rates of structural growth. Consequently, employment is projected to increase by just over 200,000 between 2014 and 2020. Of this increase, roughly one half is cyclically induced. The other half is due to an increase in structural employment caused mainly by retirement reforms.

Policy

The planned fiscal policy is estimated to place a drag on growth of about a ¼ of a percentage point in 2015 and 2016. It is assessed that the planned fiscal policy is reasonable in view of the projected cyclical upswing in the Danish economy and the restrictions imposed by deficit limits.

As Danish fiscal policy is currently accommodative, it is appropriate to gradually tighten fiscal policy as a cyclical upswing is projected for the coming years. In addition, a budget deficit of 3 per cent of GDP is estimated for 2016. This is right on the deficit limit established in the Stability and Growth Pact. Further, the structural budget deficit, computed according to the method set down in the Budget Law, stands at ¼ per cent of structural GDP in both 2015 and 2016 – not much below the limit of ½ per cent in the Budget Law. According to computations in Chapter I, both deficit limits will probably be violated in the absence of fiscal tightening in 2015 and 2016.

The assessment is robust to modifications of the cyclical outlook for the Danish economy. If the cyclical upswing turns out to be stronger than expected, there is a risk of undue pressures on the labour market in the absence of fiscal tightening. On the other hand, a stronger fiscal contraction than planned may prevent the recovery of the Danish economy.

Interest rates have decreased significantly in recent years and stand at historical lows. According to the Danish Systemic Risk Council, the combination of low interest rates, low oil prices and the recent depreciation of the effective exchange rate could cause a build-up of systemic financial risks. Policy interventions to stabilise macroeconomic development may be necessary if these risks materialise in the Danish economy. However, it would be preferable to have sizeable automatic stabilisers rather than resorting to discretionary policy interventions. In this respect it is unfortunate that the tax freeze on property values prevents the property tax from stabilising the fluctuations in the housing markets and thus the broader economy.

A model for the abolition of the tax freeze on property values was suggested in *Danish Economy, autumn 2011*. This model could be implemented by increasing the property value tax rate to 1 per cent of the market value in 2016 or 2017. This corresponds to the rules that were in place before 2001. This would immediately increase the property owners' tax payment by roughly 50 percent, on average.

In order to avoid an immediate decline in property prices, owners could be compensated by a tax rebate that nullifies the increase in the property tax payments. The rebate could initially be kept fixed in nominal terms and subsequently be phased out over a number of years.

The model ensures that the effective property value tax on changes in property prices is 1 per cent of the change. Thus, the full benefit of increased stabilisation of property prices and the broader economy is reaped from the beginning, despite a gradual phasing in.

Significant increases in the level of interest rates are to be expected in the coming years. This will put downward pressure on housing prices – perhaps to such an extent that technical insolvency becomes prevalent. In *Danish Economy, autumn 2014* a loan-to-value limit on floating rate mortgages was proposed. Such a loan-to-value limit would further reduce the macroeconomic instability that could result from significant interest rate increases.

Chapter II: Public Finances

Danish fiscal policy has been subject to the Budget Law since 1 January 2014. The Budget Law imposes expenditure ceilings for the state, municipalities and regions, and sets a structural deficit limit of ½ per cent of GDP. The fiscal policy is still subject to the demands of the EU Stability and Growth Pact, including the deficit limit of 3 per cent of GDP.

The Budget Law assigned the chairmanship of the Danish Economic Councils the role of "fiscal watchdog". The chairmanship is to evaluate various fiscal policy objectives, including long term sustainability and whether fiscal policy complies with the Budget Law and other medium term budgetary restrictions. This includes assessing the expenditure ceilings.

It is the opinion of the chairmanship that, overall, the planned fiscal policy is in compliance with the fiscal policy rules. However, there is a risk of non-compliance in certain areas.

One of the most important benchmarks in fiscal policy is the structural balance. The chairmanship estimates a structural deficit of around ¼ per cent of GDP in 2015 and 2016, which is below the limit of ½ per cent mandated by the Budget Law. The structural balance is expected to improve over the coming years. The government has a stated goal of achieving balance or a surplus on the public balance by 2020. The chairmanship estimates that this goal will be achieved, and projects a surplus of ½ per cent of GDP in 2020.

Table B Assessment of fiscal policy rules

Objective	Assessment
Fiscal sustainability	● The overall assessment is that Danish fiscal policy is sustainable
Medium-term developments of the budget balance	*Structural balance* ● Structural deficit of 0.3 per cent of GDP in 2015 and of 0.2 per cent of GDP in 2016. Structural balance or surplus in 2017-20 *Budget balance* ● -2.1 per cent of GDP in 2015 ● -3.0 per cent of GDP in 2016 ● Gradual improvement from 2017 towards a surplus of 0.5 per cent in 2020
Expenditure ceilings in compliance with fiscal policy objectives	● Fully utilising expenditure ceilings in 2016-17 will result in a structural balance at the deficit limit ● Possible to utilise expenditure ceiling fully in 2018 within the constraints on the structural balance in the Budget Law
Compliance with expenditure ceilings in fiscal planning	● The agreements with municipalities and regions as well as the budget for 2015 comply with the expenditure ceilings
Compliance with expenditure ceilings in accounts	● The accounts of the municipalities, regions and central government for 2014 comply with the budgets and expenditure ceilings

Note: Compliance with fiscal objectives is assessed based on the planned policy:
Red: It is assessed that a limit or an objective will not be met.
Yellow: It is assessed that a limit or an objective is close to not being met, and there is a risk of non-compliance.
Green: It is assessed that a limit or an objective will be met.

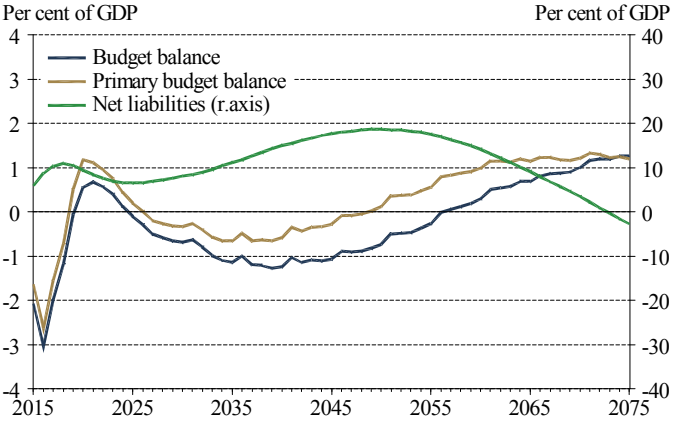
Based on the current outlook for the Danish economy, a budget deficit of 3 per cent of GDP is expected in 2016. Therefore, even minor changes in the underlying conditions for this assessment may cause the deficit to breach the EU deficit limit of 3 per cent of GDP.

The forecasted public expenses are judged to be at or below the adopted expenditure ceilings in 2015-18. If the ceilings were to be utilised fully, the structural deficit may exceed the Budget Law deficit limit of ½ per cent of GDP.

Long-term projection

The long-term projection of the Danish economy for the decades after 2020, focusing on public finances, illustrates trends caused by demographic changes, future age indexation of retirement benefits and projected changes in North Sea Oil revenues and tax revenues from pension savings. As seen in Figure A, the structural budget is projected to deteriorate for about 20 years after 2020. It reaches a maximal deficit of a little more than 1 per cent of GDP around 2040. Subsequently, the budget improves again and becomes positive after 2050. The main reason for both the deterioration and the later improvement is the succession of small and large generations in the labour market.

Figure A Budget balance and net liabilities



Source: Statistics Denmark, ADAM, DREAM and own calculations.

According to the projection, Danish fiscal policy is sustainable. The sustainability (S2) indicator is 0.3 per cent of GDP (i.e. the primary budget can deteriorate permanently by 0.3 per cent of GDP without causing debt to explode in the long run). Projected European Monetary Union (gross) government debt stays comfortably below the limit of 60 per cent of GDP stipulated in the EU Stability and Growth Pact. Moreover, there are very large implicit government assets in the form of deferred taxes on pension savings. Consequently, the projected deficit trend is not considered to be a real economic problem for Denmark. Denmark is obliged to adhere to the common EU rules, however, even though the way the present deficit rules are formulated may be unsatisfactory. From a Danish point of view, it would be preferable if the rules were changed, e.g. so that deferred pension taxes were taken into account when measuring debts, and their interest when measuring deficits.

Chapter III: Banking Union

The EU has established a banking union for the euro area with supranational supervisory and resolution authorities, including financial arrangements. The banking union is

underpinned by the common rules for the EU member states, known as the "Single Rules Book". It is possible for non-euro member states, like Denmark, to participate in the banking union.

The financial integration of Denmark with the euro area implies potential benefits from a single supervisory and resolution authority that copes with international spill-overs and possible contagion during crises.

It is assessed that the main benefit from participating in the banking union lies with the insurance scheme of the Single Resolution Fund. Denmark has a large financial sector with institutions that would be difficult for the Danish government to handle unilaterally were they to become severely distressed. The benefits may appear moderate, as access to the funds is conditional on a prior bail-in of 8 per cent of total liabilities. However, in a worst-case scenario, the losses incurred by a distressed bank exceed this level – and it is in exactly such a scenario that insurance is of high value.

The Single Resolution fund is set to have subscribed capital of 55 billion euros financed by bank levies. The bank levies will be adjusted for the individual risk profiles of the banks. This adjustment protects safe banks from being net contributors to risky banks through the Single Resolution Fund. In an emergency case, the fund may borrow from external sources in order to extend its capacity. The fund will repay the loans through future bank levies. The EU member states have agreed to develop a "common backstop" to support the Single Resolution Fund in cases where loans cannot be obtained from private sources. At present, the exact design of the common backstop is unknown. Provided the only function of the common backstop will be to support the capacity of the Single Resolution Fund, the risks of participating in the common backstop are limited.

An additional advantage of Danish participation in the banking union is that the European Central Bank (ECB) may help to avoid any future decline in the quality of Danish financial supervision. As significant supervisory powers are transferred to the ECB, Denmark would be unable to

unilaterally relax financial supervision. This might be important if the lessons of the financial crisis of 2008 are forgotten in the future. Additionally, common supervisory standards within the banking union might promote competition.

The main disadvantage of participating in the banking union is that harmonisation of supervision and resolution approaches within the banking union might squeeze or rule out well-advised national approaches. An example could be the Danish practice of promoting transparency by the disclosure of inspections reports and individual capital requirements by the Danish financial supervisory agency.

Further, the structure of the Danish financial sector is distinctive due to the prevalence of specialised mortgage banks. The specialised mortgage system has many benefits, but in some respects it is at odds with the international financial supervisory and resolution standards designed for universal banking models. The supervisory and resolution approaches have to take account of the distinctive business model of the Danish mortgage banks.

Within the banking union, resolution tasks will be handled by the Single Resolution Authority. This agency is set to apply the new principle of bailing-in owners and creditors in large and systemically important banks. This might be a difficult task, especially as the procedures of The Single Resolution Authority appear cumbersome in some respects. This involves the risk that distressed banks will not be handled efficiently. However, there are clearly stated deadlines and the resolution is based on resolution schemes prepared in advance.

On balance, it is assessed that Danish participation in the EU banking union would involve a significant economic benefit. Largely, this is based on the expected benefits from participating in the insurance scheme of the Single Resolution Fund. In comparison, the disadvantages of participating in the banking union are modest. However, there are some important uncertainties involved: The common backstop for the Single Resolution Fund has not yet been defined, and

the exact consequences for the Danish mortgage system are unknown. The conclusion that Danish participation in the banking union is beneficial is conditional on these uncertainties being reasonably resolved.

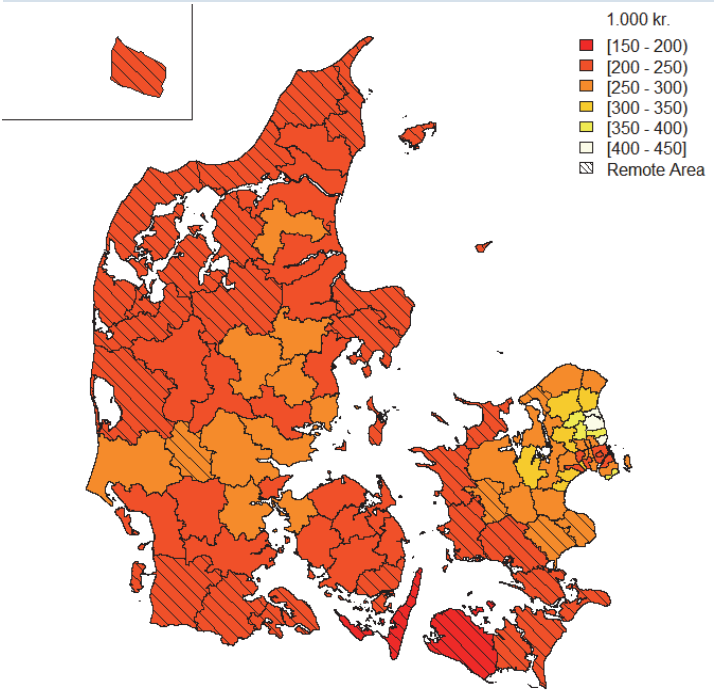
Chapter IV: Danish Remote Areas

Denmark constitutes a small geographic area compared to most other European countries, yet there are marked differences in economic development between geographic areas within the country. In this report a purely geographic criteria is used to define a Danish remote area as a municipality where the median citizen has to travel more than 30 minutes (by car) in order to reach a town with a population of at least 45,000 people. According to this definition, 35 of the 98 municipalities in Denmark are in remote areas. These 35 municipalities encompass around half of the country's total area, and are home to around 25 per cent of its population.

Earned income is low for the group of remote municipalities as a whole. Furthermore, population in the municipalities has declined in recent years, housing prices are low, and there are more empty houses than in the rest of the country. However, it should be noted that not all remote municipalities are characterized by low income, and that some large urban municipalities (defined as municipalities with a population above 45,000 people) have low earned income, see figure B.

On average, people in the remote areas are older than in the rest of the country. They also have a lower educational level and a lower labour market participation rate. However, conditional on the educational level and the age distribution, the participation rate is actually slightly higher in the remote areas than in the rest of the country. This indicates that it is the composition of the population in the remote areas, and not their behaviour, that differs from the rest of the country.

Figure B Earned income per employed person, 2012



Note: ”Remote Area” refers to municipalities where the median citizen has to travel more than 30 minutes in order to get to town with more than 45,000 inhabitants.

The average earned income per employee is 12-13 per cent lower in the remote areas compared to large urban municipalities. This gap can be partly explained by differences in individual worker characteristics such as education, and partly by differences in business composition between municipalities. However, the analysis in the report shows that, even when these differences are taken into account, there is still a gap of around 8-9 per cent, which has been roughly constant for the last 20 years.

Population in the remote areas has been stable at around 1½ million people for several decades. Meanwhile, the total population of Denmark has increased. Hence, population in the remote areas has steadily declined relative to the rest of the country. In recent years, remote areas have also experi-

enced an absolute decline, in particular in areas where earned income is low. Since 2010, population in the remote areas has declined by 30,000 persons.

Housing prices are lower in the remote areas than in the rest of Denmark. In 2014, housing prices were, on average, 60 per cent lower in the remote areas than in large urban municipalities. This figure was only 40 per cent in 1995, illustrating that the housing price gap between urban municipalities and remote areas has increased over time. Also, the proportion of empty houses has increased more in the remote areas and is considerably higher than in the rest of the country.

The educational level in the remote areas is lower than in the rest of the country. A reasonable concern could be that young people in the remote areas achieve lower levels of education than their peers in other parts of the country due to limited educational opportunities. However, the analysis in the report shows that, conditional on the educational level of their parents, on average, children from remote areas do slightly better than children from other parts of the country. For instance, children of unskilled workers in the remote areas have a markedly lower probability of becoming unskilled workers themselves compared to children of unskilled workers in larger towns and cities. Also, a similar analysis shows that the intergenerational income mobility is roughly the same in the remote areas as in the rest of the country. Together, these analyses of educational and income mobility across generations suggest that the intergenerational mobility is fairly high in Denmark, and that children growing up in remote areas have the same opportunities in adulthood as children growing up in other parts of the country.

Economic theory provides two rationales for supporting certain areas economically (though they may be difficult to separate in practice): Income distribution and efficiency.

Income distribution is considerably more equal in Denmark than in most other countries. Taxes and transfers are the primary tools for redistributing income from people with

high incomes to people with low incomes. It seems difficult to justify that the redistribution of income on the individual level should contain a direct geographical dimension. Rather, taxes and transfers should redistribute income to households with a low income potential, regardless of where they live. In fact, such general redistribution implicitly favours remote areas as these areas have low participation rates and low earned income.

The distributional concern is also related to public services such as education and health. Basic principles of equality suggest that the level of public services adjusted for local tax rates should be roughly the same across the country. In Denmark, the system of inter-municipal equalization seeks to achieve this objective. The Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior constructs a measure of the level of public services divided by the tax rate for each municipality. This measure indicates that the level of public service relative to the tax rate is slightly lower in the remote municipalities than in the rest of the country.

Economic support to remote areas might also be justified for other reasons than distributional concerns. First, there might be positive spill-over effects related to education, and thus reasons to ensure access to a wide range of education and training opportunities, as well as reasonable transport available in all parts of the country. Hence, not only distributional concerns but also efficiency considerations might speak in favour of ensuring that young people have access to a broad set of educational opportunities regardless of where they grow up. Such spill-over effects may justify specific economic support to educational institutions in remote areas as it might be more expensive to sustain such institutions in sparsely populated areas.

Second, the political debate concerning remote areas indicates that there might be a general social desire to ensure that the population in the remote areas doesn't decline further (or at least that the speed of the decline is reduced), and that a certain level of activity is maintained in the remote areas. If this concern is strong enough, it could justify support to remote areas in order to halt the population decline.

However, there are also reasons for reducing the existing support to remote areas, or at least not increasing it. One reason could be the possible gains from agglomeration, i.e. concentration of people and firms within areas. When firms are located close to each other, their employees might interact and generate positive spill-over effects, benefiting the entire society. Additionally, a large labour pool might encourage division of labour and thereby increase productivity and wealth. Thus, measures that seek to move economic activity from towns and cities to remote areas might entail substantial costs.

At the end of the day, it is a political judgment whether the reasons for supporting remote areas are stronger than the reasons not to. If they are, a related question is whether there exist effective measures for counteracting the decline in the remote areas.

One possible way of increasing the employment in remote areas is to move governmental jobs from the larger towns and cities to the remote areas. British experience suggests that this kind of measure has a positive effect on total employment in the remote areas, but only a limited effect on local employment in the private sector. The effect will probably be largest if the governmental bodies are able to hire the necessary workers locally. A decision to move governmental jobs should, under all circumstances, be based on a specific assessment of the costs and benefits.

Empty and dilapidated houses spoil remote areas, possibly entailing substantial negative externalities. Recent political measures intend to address these problems, but further measures might be necessary. The beneficiaries of these measures are the neighbours of the empty houses as well as the financial institutions with mortgages in these houses. Therefore, whether they should contribute to financing these measures in some way could be considered.

The Danish remote areas are faced with several challenges, and there are already several economic measures in place aimed at improving conditions in these areas. Even though

the arguments for economic support to the remote areas might be stronger than the counter-arguments, there is no easy way to assess whether the support should be increased from the current level. More support to remote areas could contribute to improved living standards and potentially counteract the population decline, yet it might simultaneously reduce aggregate productivity and income.