

# 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 beskedent, 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.

**Beskæftigelsesfremgang 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 konjunkturalnormalisering. 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 <sup>a)</sup>
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 velbegrunderet**

Den planlagte finanspolitik vurderes at trække omkring  $\frac{1}{4}$  pct.point ud af væksten såvel i år som næste år. Den planlagte opstramning af finanspolitikken vurderes at være velbegrunderet 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 konjunkturalisering 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  $\frac{1}{4}$  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  $\frac{1}{2}$  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 konjunkturaltilpasning. 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 nominal-  
princippet for  
ejendomsværdi-  
skatten**

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  $\frac{1}{4}$  pct. af BNP, altså på den rigtige side af budgetlovens grænse på  $\frac{1}{2}$  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  $\frac{1}{2}$  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  $\frac{1}{2}$  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  $\frac{1}{2}$  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 pensionskat 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 pensionskat, 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 ratepensionskatten 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 finanspolitikens 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 netto-udgifter 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 offentlige 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 forsigtighedsprincippet**

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 finanspolitiske 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**

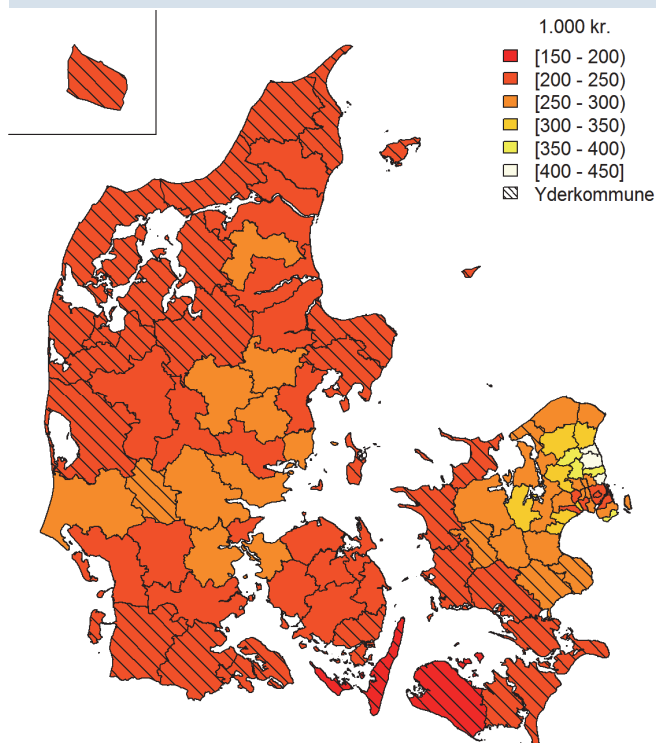
Hvis Danmark kan indgå en tiltrædelsesaftale, der sikrer den danske realkreditmodel, og samtidig får rimelig sikkerhed for, at bagstopperen alene får til opgave at yde lån til og stille garantier for afviklingsfonden, vurderes det, at der ud fra økonomiske hensyn vil være en dansk fordel ved at deltage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

**Yderområder i Danmark**

**Problemer i mange yderkommuner, 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 erhvervsindkomster 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 uddannelsesniveaue, 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 ...**

Uddannelsesniveaueet 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**

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.

**Tyder på samme muligheder i voksenlivet**

**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 uddannelsesudbud 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 oprettholdelse 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.

**Effektivitets-  
hensyn 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 koncentrerer sig 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 beskedent 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.

