

Dansk Økonomi Forår 2004

Konjunkturvurdering

Finanspolitikens holdbarhed

**Fordelingen mellem
generationer**

**Effektivitet og kvalitet
i den offentlige sektor**

Danish Economy • Spring 2004 • English summary

•
DET ØKONOMISKE RÅD

• •
FORMANDSKABET

Pris 140 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-47-7
ISSN 0904-7778

Sælges hos boghandlere
og i Sekretariatet, hvor den også fås i abonnement

Det Økonomiske Råd
Sekretariatet
Adelgade 13
1304 København K

Tlf.: 33 13 51 28
Fax: 33 32 90 29
E-post: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk

Oplag 2200

Tryk: Schultz Grafisk A/S

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke.

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

INDHOLD

Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering	25
	Indledning	25
	International baggrund	31
	Euro/dollar-kursen	50
	Indenlandsk efterspørgsel	64
	Eksport, import og betalingsbalance	74
	Beskæftigelse, løn og priser	82
	De offentlige finanser	88
	Ændringer i konjunkturvurderingen	94
	Aktuel økonomisk politik	100
	Bilagstabeller	110
Kapitel II	Finanspolitikens holdbarhed	119
	Indledning	119
	Hovedresultater	125
	Arbejdsstyrken frem til 2020	127
	Forudsætninger om de offentlige finanser	134
	Resultater	141
Kapitel III	Fordelingen mellem generationer	149
	Indledning	149
	Generationsregnskaber	152
	Historiske generationsregnskaber	162
	Fremadrettede analyser	181
	Formue og arv	194
	Sammenfatning og anbefalinger	206

Kapitel IV	Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor	215
	Introduktion	215
	Produktion i offentligt eller privat regi?	218
	Udlisitering i Danmark	231
	Partnerskaber	247
	Konkurrence og samarbejde i den offentlige sektor	257
	Sammenfatning og politikanbefalinger	271
	Skriftlige indlæg fra	
	Det Økonomiske Råds medlemmer	285
	English Summary	313

TIL REGERINGEN

Diskussionsoplægget blev drøftet på Det Økonomiske Råds møde den 27. maj 2004. Det følgende resume af drøftelserne er delt op i tre dele. Første afsnit omhandler konjunktursituationen og den aktuelle økonomiske politik, herunder finanspolitikens holdbarhed. Andet afsnit omhandler generationsfordelingen, og tredje afsnit omhandler effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. Ud over bemærkninger på mødet er der på siderne 285-312 skriftlige indlæg fra en række rådsmedlemmer.

Formandskabet beklagede indledningsvis, at diskussionsoplægget var blevet omtalt i pressen før rådsmødet, men udtrykte tilfredshed med, at rådets medlemmer ikke havde kommenteret rapporten i pressen inden mødet. Sidste gang, der skete et læk, tog formandskabet kontakt til det pågældende medie og fik en skriftlig tilgængelighed af, at klausulen ville blive overholdt fremover. Formandskabet vil tilsvarende rette henvendelse til det medie, der har brudt klausulen omkring diskussionsoplægget i denne omgang, og indskærpe retningslinjerne. Der var blandt rådsmedlemmerne fuld tilslutning til at fortsætte den nuværende procedure omkring offentliggørelsen. Formandskabet annoncerede, at efterårets specialkapitler vil omhandle international outsourcing og vandmiljø.

Konjunktursituationen, den aktuelle økonomiske politik og finanspolitikens holdbarhed

Formanden for Landsorganisationen erklærede sig grundlæggende enig i vurderingen af den økonomiske situation. Han var delvis enig i kritikken af regeringens forårspakke, idet skatteløstelser ikke er det bedste instrument til at øge beskæftigelsen. Han fandt det imidlertid nødvendigt at fremme beskæftigelsen, og modsat formandskabet mente formanden for LO, at vi er langt fra den strukturelle ledighed. Han erklærede sig enig i formandskabets gentagne kritik af regeringens skattestop, som står i vejen for fornuftige skatteomlægninger, ligesom skattestoppet reducerer mulighederne for at føre stabiliseringspolitik. Formanden for LO delte også formandskabets kritik af regeringens forslag om at forankre beskæftigelsesindsatsen i

kommunerne. Han erkendte, at den demografiske udvikling frem mod 2040 øger presset på de offentlige budgetter og på længere sigt truer finanspolitikens balance og holdbarhed, og var enig med formandskabet i, at regeringen får vanskeligt ved at opfylde 2010-planen. Selvom finanspolitikken på nuværende tidspunkt kan være uholdbar, bør man være opmærksom på, at problemet, der ifølge formandskabets beregninger svarer til knap 2 pct. af BNP eller knap 30 mia. kr., ikke vil være umuligt at løse gennem en fokuseret indsats med henblik på at bringe marginaliserede grupper ind på arbejdsmarkedet. Han noterede sig, at formandskabet er optimistisk sammenlignet med Velfærdskommissionen, som kommer frem til et dobbelt så stort problem, svarende til knap 60 mia. kr. Formanden for LO tilføjede, at LO's velfærdsudvalg peger på, at udfordringerne næppe er større end opgjort af formandskabet.

Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening håbede, at både den hjemlige og den internationale økonomi er på vej frem igen, og fandt, at forårets overenskomstfornyelser har skabt rammer for en fornuftig udvikling på arbejdsmarkedet. Formanden for DA understregede dog, at der fortsat er store uløste problemer i dansk økonomi. For det første presses arbejdsstyrken allerede nu af de demografiske forskydninger mod flere ældre og færre unge. Et andet problem er, at lønudviklingen i udlandet har bidt sig fast på et meget lavt niveau, nemlig under 3 pct. om året. På kort sigt kan selv en beskeden fremgang i beskæftigelsen blive bremsset af flaskehalse og yderligere tab af konkurrenceevne. Det er derfor nødvendigt med stramninger i arbejdsmarkedspolitikken for at styrke det effektive arbejdsudbud. De stærkere konjunkturer vil være et godt udgangspunkt for sådanne initiativer. Formanden for DA var enig med formandskabet i, at de demografiske forskydninger stiller den økonomiske politik over for en stor og langvarig udfordring, og han fandt, at de samfundsøkonomiske konsekvenser af den demografiske forskydning snart er så godt beskrevet, at man kan komme i gang med at løse problemerne – en proces, som formanden for DA ser frem til. Han udtrykte sin enighed med formandskabet i, at det er nødvendig med en statsligt forankret beskæftigelsespolitik.

Formanden for Finansrådet kunne tilslutte sig formandskabets prognose for dansk økonomi. Han delte derimod ikke formandskabets kritik af forårspakken. Han fandt, at forårspakken har en gavnlig effekt på det opsving, der er på vej, men anerkendte formandskabets bekymring for finanspolitisk “fine tuning” og var i øvrigt enig i formandskabets vurdering af, at pensionsordninger bør have stabile rammer. Formanden fandt forslaget om direkte udgiftsstyring og omsættelige udgiftskvoter i kommunerne interessant, men ville ikke underkende, at skattestoppet har en gunstig, disciplinerende virkning. I relation til debatten om at forbedre den finanspolitiske holdbarhed fandt han, at man bør fokusere på konkrete forslag såsom prisregulering fremfor lønregulering af overførselsindkomster og en nytænkning af efterlønsregelsættet. Højere skat er ikke en løsning.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd erklærede sig overordnet enig i konjunkturvurderingen. Han påpegede dog, at det opstillede alternative scenario for en kraftigere udvikling i det private forbrug næppe er realistisk, fordi husholdningernes forbrug i forhold til den disponible indkomst ikke ligger på et specielt lavt niveau. Han forstod ikke formandskabets forbehold over for at føre aktiv finanspolitik. Han konstaterede, at der hvert år føres finanspolitik i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, og spurgte, om formandskabet var af den opfattelse, at den økonomiske politik skal tilrettelægges sådan, at finanseffekten bliver nul. I forhold til de finanspolitiske holdbarhedsberegninger var han kritisk over for antagelserne vedrørende befolkningens fremtidige uddannelsesniveau. Hvis der tages højde for bl.a. opkvalificering, bliver holdbarhedsproblemet noget mindre. Han var her særlig kritisk over for Velfærdskommissionens beregninger. Han var dog ikke uenig i, at der er et holdbarhedsproblem, og så gerne, at der bliver gjort en større indsats på uddannelsesområdet. Endelig tilsluttede han sig kritikken af regeringens forslag om at forankre arbejdsmarkedsindsatsen i kommunerne.

En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen, fandt det svært at se, hvordan USA kan gøre noget ved sit dobbelte underskud, uden at det rammer Europa. Vedrørende de langsigtede beregninger mente han, at debatten bliver afsporet ved at an-

give, hvor store skattestigninger, der skal til for at løse holdbarhedsproblemet. Problemerne er relateret til arbejdsmarkedet, og det er der, løsninger skal findes. Han understregede, at erhvervsfrekvenserne generelt er for lave – og at dette ikke blot gælder indvandrere og ældre, men også f.eks. mænd mellem 30 og 50 år. Han tilsluttede sig i øvrigt kritikken af at forankre beskæftigelsesindsatsen i kommunerne.

Finansministeriets departementschef var enig i konjunkturvurderingen, men uenig i vurderingen af nødvendigheden af forårspakken. Han glædede sig dog over, at formandskabet anerkender, at forårspakken er sat fornuftigt sammen, og hæftede sig ved, at formandskabet har udtrykt, at 2010-planen er holdbar, hvis forudsætningerne om en stram udgiftsstyring og stigende beskæftigelse opfyldes. I den forbindelse fremhævede departementschefen skattestoppets udgiftsdisciplinerende virkning og efterlyste, at formandskabet havde analyseret dette nærmere. Han gjorde opmærksom på, at de svenske erfaringer med udgiftsstyring ikke er gode. Endeligt fremhævede han, at udgiftsstyring på alle niveauer er en kompliceret proces, og at det i en politisk virkelighed ikke er let at styre efter et betydeligt, vedvarende overskud på de offentlige finanser.

Den administrerende direktør for Kommunernes Landsforening startede sit indlæg med at reflektere over formandskabets kritik af at forankre det enstrengede beskæftigelsessystem i kommunerne. Han mente, at kritikken savnede et egentligt belæg. Tanken med forslaget er at opbygge et nyt system, hvor der er et lokalt niveau, som står for kontakten med brugerne, og hvor der er et regionalt og et centralt niveau, der sikrer et tværgående samarbejde mellem kommunerne og overvåger systemet. Han fremhævede, at det lokale niveau er meget vigtigt, da det er her, der skal kunne skelnes mellem personer, der kun rammes af ledighed, og personer, der som følge af sociale og sundhedsmæssige årsager står uden for arbejdsmarkedet. Han udtrykte sig også yderst kritisk med hensyn til formandskabets forslag om omsættelige kvoter for de offentlige udgifter mellem kommunerne, da han mente, at dette i praksis ikke ville kunne gennemføres, og at man kunne risikere, at det kommunale selvstyre ville forsvinde. Han mente, at forslaget

i praksis vil give anledning til en ophedet debat om, hvorledes disse kvoter skulle fordeles. Til sidst tilføjede han, at der er sket et historisk brud i udviklingen i de offentlige udgifter, idet disse de seneste år har holdt sig inden for de aftalte rammer. Han frygtede dog, at fremtidige serviceforbedringer i kommunerne skal ske ved budgetomlægninger, da det finanspolitiske råderum er spist op af forårspakken og prioriteringen af sundhedsydelse.

Repræsentanten for Dansk Industri kunne tilslutte sig formandskabets opfattelse af, at et opsving i USA og Asien er godt i gang. Han tvivlede derimod på et kommende opsving i Tyskland og påpegede, at et svagere opsving i Tyskland end forventet kan have relativt stor betydning for fremgangen i den danske økonomi. DI støtter derfor ikke formandskabets kritik af forårspakken som værende unødvendig. Endvidere vil skattelettelse fastholde og tiltrække arbejdskraft, og forårspakken skader ikke den finanspolitiske holdbarhed, da pakken indebærer en fremrykning af allerede vedtagne skattelettelse. Han mente, at et rigtigt skattestop gennem flere år vil forhindre fornuftige skatteomlægninger, og han fandt i den forbindelse formandskabets forslag om at styre de offentlige udgifter ved brug af omsættelige kommunale udgiftskvoter interessant. Endelig tilsluttede han sig, at beskæftigelsesystemet bør være enstrengt og statsligt styret.

Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef var enig i det økonomiske billede i rapporten, men mente, at forårspakken har en passende effekt på ledigheden. Han hæftede sig ved, at formandskabet anerkender, at forårspakken er fornuftigt sammensat, men at der udtrykkes tvivl om, hvorvidt det er muligt at undgå et forhøjet investeringsniveau fremadrettet. Departementschefen bemærkede i den forbindelse, at der foreligger en flerårig investeringsplan, og de fremrykkede investeringer i forårspakken sker på områder, der er dækket af flerårige aftaler. Han glædede sig over, at der er enighed om, at 2010-planen er holdbar, hvis målene for beskæftigelse og offentlig udgiftsstyring nås. Han mente ikke, at formandskabets model med udgiftskvoter er realiserbar, og stillede spørgsmålstegn ved, hvad modellen vil medføre. Han kritiserede, at kommunalreformen kun sporadisk diskuteres i rapporten, idet

det kun er beskæftigelsesindsatsen, der kommenteres. Han ønskede en bekræftelse af, at formandskabet går ind for et enstrengt beskæftigelsessystem og efterlyste endvidere en mere nuanceret diskussion af den foreslåede kommunalt forankrede beskæftigelsesindsats. Endeligt konstaterede departementschefen, at den nye forskningsfond øger midlerne afsat til forskning, om end han medgav, at det naturligvis altid kan diskuteres, hvordan en sådan fond skal finansieres.

Formanden for Håndværksrådet var enig i formandskabets forventninger til konjunkturudviklingen i Danmark. Han tilføjede, at Håndværksrådets medlemsvirksomheder mærker – og ligeledes forventer – fremgang i dansk økonomi, og mange virksomheder mener, at investeringsituationen er blevet væsentligt forbedret. Den positive påvirkning på beskæftigelsen fra den større efterspørgsel ventes dog hovedsageligt først at indtræffe i 2005. Han fandt imidlertid ikke risikoen for overophedning af økonomien overhængende, og han kunne derfor ikke tilslutte sig formandskabets kritik af forårspakken. Håndværksrådet kan heller ikke tilslutte sig formandskabets kritik af den nye forskningsfond. Den nye fond er en god ide, da den vil kunne bidrage til at udbrede forskningsresultaterne i erhvervslivet.

Formanden for Handel, Transport og Serviceerhvervene var meget enig med formandskabets vurdering af konjunkturerne, men påpegede den usikre situation i Tyskland. Han roste forårspakken, idet både doseringen og det tidsmæssige aspekt i den finanspolitiske lempelse er passende.

Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd mente, at forårspakken er gunstig for udviklingen i ledigheden, men at det er uhensigtsmæssig at anvende den særlige pensionsfond (SP) som finanspolitisk instrument. Hun var enig i formandskabets kritik af forslaget om, at formidlingen af arbejdskraft skal ske i kommunerne, og støttede ideen om et statslig styret enstrengt arbejdsmarkedssystem. Hun kunne også tilslutte sig formandskabets kritik af skattestoppet.

En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen, mente, at beskrivelsen af forbruget afspejler en typisk økonom-tilgang

med en række “på den ene side” og “på den anden side” argumenter for, hvordan rationelle forbrugere reagerer på forskellige indgreb og skattelettelser, alt efter om de f.eks. er forbigående eller permanente. Hun argumenterede for, at der bliver afsat forskningspenge til at undersøge, hvordan forbrugere rent faktisk reagerer på forskellige indgreb.

Præsidenten for Landbrugsraadet kunne generelt tilslutte sig formandskabets konjunkturprognose, men var uenig i kritikken af forårspakken og havde gerne set, at forårspakken var blevet foreslået og vedtaget tidligere, end det er tilfældet. Han udtrykte bekymring for de fortsatte kraftige danske lønstigninger i forhold til udlandets og den deraf forværrede konkurrenceevne og fandt, at der burde foretages flere analyser af årsagen til og konsekvenserne af denne udvikling. Han var enig med formandskabet i, at det på forskningsområdet er vigtigt, at det private og det offentlige samarbejder, og var også enig i, at det bør være Det Strategiske Forskningsråds opgave at prioritere forskningsindsatsen.

Nationalbankdirektøren konstaterede, at et opsving er indtruffet. Virkningen på ledigheden sker dog først med en betydelig forsinkelse. Han advarede mod forsøg på at finjustere den økonomiske udvikling og påpegede risikoen for, at det kan føre til for kraftig forbrugsvækst. Vedrørende dollarkursudviklingen bemærkede han, at der har været betydelige udsving over tid, og mente ikke, at et valutakurssamarbejde, der skulle sikre en fast kurs mellem euroen og dollaren, ville være mulig. I prognosesammenhæng var det dog hans opfattelse, at det bedste bud på valutakursudviklingen er den aktuelle kurs. Endelig fandt han, at formandskabets beskrivelse af et “dollarområde” bestående af USA og Kina med et internt balanceproblem er en for simpel fremstilling, og henviste bl.a. til, at offentliggørelse af beskæftigelsestal i USA påvirker den økonomiske udvikling i Europa.

En af de særligt sagkyndige, Niels Thygesen, delte formandskabets bekymring for i den aktuelle situation at føre en aktiv finanspolitik. Han fandt dog, at forårspakken snarere måtte karakteriseres som overflødig end som skadelig. Han understregede, at det er vigtigt, at Danmark har en ansvarlig økono-

misk politik baseret på langsigtet planlægning og stram udgiftsstyring. Han tilsluttede sig nationalbankdirektørens bemærkninger om dollarkursudviklingen, idet han mente, at tonen i forbindelse med vurderingen af betydningen af USA's balanceproblemer for Europa er for beroligende. Han mente, at forskellige vækstambitioner i USA og Europa kan føre til yderligere kursskred.

Formandskabet sammenfattede, at der havde været bred enighed om vurderingen af konjunktursituationen. Derimod mente de fleste rådsmedlemmer, at forårspakken er berettiget. Formandskabet gentog, at det opfattede indgrebet som et unødvendigt forsøg på at finjustere den økonomiske udvikling, og at sandsynligheden for et holdbart opsving er større, hvis det udvikler sig roligt. Samtidig er mulighederne for at bremse udviklingen igen begrænset af skattestoppet. Det tilsiger, at man bør føre en forholdsvis forsigtig finanspolitik. Formandskabet understregede, at indgreb i tilfælde af store ubalancer kan være berettigede, og den fremførte kritik af finjusteringer af den økonomiske politik skal ikke opfattes som et udsagn om, at finanseffekten skal være nul hvert år. Formandskabet medgav, at det mere klart i diskussionsoplægget kunne have været tilkendegivet, at formandskabet støtter et enstrengt system for arbejdsmarkedsindsatsen, blot er det kritisk over for den kommunale forankring. Formandskabet noterede sig i øvrigt, at der blandt rådets medlemmer var stor tilslutning til denne kritik. Formandskabet glædede sig over, at forslaget om udgiftsstyring og omsættelige udgiftskvoter havde vakt interesse. Selvom forslaget ikke er gennemgået i detaljer, er det et alternativ til det nuværende skattestop, der fortjener overvejelse. Formandskabet gentog, at det er enig i, at på regeringens præmisser er finanspolitikken holdbar. Formandskabet er dog skeptisk over for, om de nuværende institutionelle rammer kan sikre opfyldelsen af disse præmisser, og savner konkrete forslag til reformer.

Fordelingen mellem generationer

Formanden for Landsorganisationen fandt forslaget om at øge arvebeskatningen interessant, men vurderede, at det kræver yderligere undersøgelser af de forvriddningsmæssige konsekvenser.

Formanden for Finansrådet fandt det problematisk, at fornuftige forslag om en lavere kapitalindkomstbeskatning og en højere grænse for betaling af topskat bliver kædet sammen med en højere arvebeskatning af fordelingsmæssige årsager. En højere arvebeskatning vil have de samme problemer som andre skatter, f.eks. vil det øge incitamentet til at forlade landet. Det ville ikke være katastrofalt, hvis den i internationalt sammenhæng lave danske ulighed steg en anelse.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd mente, at analysen af fordelingen mellem generationer er spændende. Men han mente dog samtidig, at der ikke vil være store gevinster ved yderligere analyser på dette område. Forskellene mellem generationer er nemlig som forventet små. Det vil således være af mere interesse at analysere indkomstfordeling på individniveau. Det blev påpeget som problematisk, at analysen mangler at tage højde for de debitorgevinster, der har været på boligmarkedet. Disse gevinster kan have stor betydning for balancen mellem generationer.

En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen erklærede, at generationsregnskabsanalysen er interessant. Med hensyn til analysen af arv udtrykte han bekymring for, at det ene arvemål kan give et skævt billede af arv, idet de største dødsboer har særligt lange behandlingstider, og disse fanges derfor ikke af analysen. Desuden vil mange arvemodtagere være tilbøjelige til at øge forbruget inden modtagelsen af arv, hvilket også trækker i retning af at skævvride dette arvemål.

Repræsentaten for Dansk Industri syntes ikke, at en højere grænse for betaling af topskat skulle medføre højere arveafgifter, specielt i lyset af de problemer dette kunne skabe i relation til generationsskifte af virksomheder. Det er således beklageligt, at dette forhold ikke er analyseret i rapporten.

Formanden for Håndværksrådet kunne godt se pointen i forslaget om at finansiere en højere topskattegrænse med arveafgifter, men han påpegede, at en uheldig konsekvens kan være, at der ikke længere opbygges formuer, hvis disse ikke kan videregives. I forbindelse med generationsskifte af virksomheder kan arveafgiften blive et problem for virksomhedens videre overlevelse. Der er derfor grænser for, hvor høj en arveafgift man kan indføre til at finansiere, at færre skal betale topskat.

Formanden for Handel, Transport og Serviceerhvervene fandt kapitlets problemstilling interessant og bemærkede, at det er vanskeligt at belyse fordelingen mellem generationer fuldt ud. Han var betænkelig ved at skrue på arveafgiften, særlig hvis det bliver sværere at gennemføre generationsskifte.

En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen, pegede på problemer i opgørelsen af balancen mellem generationer. I opgørelsen bliver betalingerne til og fra det offentlige samt indkomsten fordelt efter nøgler, hvor den ældste stammer fra 1980. Der kan findes ældre oplysninger, eksempelvis folke- og boligtællingen. Når tilgængelige ældre kilder ikke er benyttet, lever undersøgelsen ikke op til minimale videnskabelige krav, og der kan derfor ikke fæstes lid til analysen. De fremadrettede analyser er også problematiske. Her antages eksempelvis, at der er konstant arbejdstid på langt sigt, hvilket ikke virker realistisk.

Formandskabet hæftede sig ved de fremførte bekymringer for negative effekter af en højere arveafgift, specielt med hensyn til mulighederne for at foretage generationsskifte. Hvis der sker opstramninger af arveafgiften, bør der derfor samtidig ses på reglerne for succession, der netop er indført for at gøre generationsskifte nemmere. I udarbejdelsen af generationsregnskabet er der gennemført et meget stort arbejde med at gøre forskellige datakilder sammenlignelige bagud i tid. Der findes flere kilder end dem, der er benyttet, og disse vil formentlig kunne gøre generationsregnskabet endnu bedre. Det vil derfor blive overvejet, om beregningerne kan udbygges.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Formanden for Landsorganisationen fandt det overraskende, at redegørelsen ikke leverer afgørende ny viden omkring effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. Han var enig med formandskabet i, at det er ønskeligt med en bedre produktivtetsudvikling i den offentlige sektor under forudsætning af, at kvaliteten kan opretholdes. Han støttede anbefalingen af at udvikle produktionen af offentlige ydelser ved systematiske sammenligninger mellem de forskellige leverandører. Derimod er det ikke umiddelbart hensigtsmæssigt at udlicitere f.eks. hjemmehjælpen, da det skønnes vigtig for borgernes velfærd at undgå kvalitetsforringelser, som kun vanskeligt kan kontrolleres.

Formanden for Finansrådet roste, at der i redegørelsen er sat fokus på effektiviteten og kvaliteten i den offentlige sektor. Der er ikke tvivl om, at der ligger betydelige besparelsesmuligheder gemt i større brug af udlicitering. Produktionen af offentlige serviceydelser bør konkurrenceudsættes i langt større omfang, end tilfældet er i dag. En større specificering og måling af kvaliteten af offentlige ydelser vil være et skridt i retning mod målet om en strammere udgiftsstyring.

En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen bemærkede, at analysen i redegørelsen viser, at der er en besparelse ved at udlicitere opgaverne i kommunerne, men at størrelsen af besparelsen dog er begrænset. Han anførte, at redegørelsens behandling af selvejende institutioner som udelukkende et økonomisk fænomen er meget snæver. Historisk har der ligget ideologiske overvejelser bag oprettelsen af sådanne institutioner, som f.eks. oprettelsen af friskoler.

Den administrerende direktør for Kommunernes Landsforening fandt, at argumenterne i redegørelsen for øget udlicitering og mulighederne for besparelser i den kommunale økonomi er forholdsvis konventionelle. Dette gælder eksempelvis antagelserne om, at private aktøres profitincitament vil føre til omkostningsreduktion og øget innovation. I redegørelsens beregninger af besparingspotentialer ved øget udlicitering er der ikke taget hensyn til, om det har betydning for kvaliteten.

Det mest progressive forslag i redegørelsen inden for udlicitering er offentlig-private partnerskaber, hvor der dog mangler en diskussion af afknopning, driftspartnerskaber og udfordringsretten. Han påpegede også, at han ikke er enig i, at udlicitering som alternativ til kommunale samarbejder vil betyde, at det politiske ansvar for levering af ydelsen vil blive mere klar.

Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef var enig i, at produktionen af offentlige serviceydelser bør konkurrenceudsættes i større omfang, end det sker i dag. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er forskel på, hvordan private leverandører kan bidrage mest hensigtsmæssigt. Det er i den forbindelse positivt, at redegørelsen fremhæver perspektiverne i Offentlig-Privat Partnerskab.

Formanden for Håndværksrådet fandt kapitlet spændende og erklærede sig enig i, at der er et besparelspotentiale ved at udlicitere offentlig produktion. Han fandt dog, at det beregnede besparelspotentiale på godt to mia. kr. pr. år virker lille. Han var enig i, at en tilstrækkelig grad af konkurrence er en forudsætning for at opnå en reduktion i omkostningerne ved udlicitering. Endvidere lagde han særlig vægt på, at offentlige udbud bliver delt op i små selvstændige udbud, således at også små virksomheder har mulighed for at byde. Denne mulighed vil yderligere forbedres, hvis produktionsapparatet forbliver i offentligt ejerskab, hvorved kapitalkravet til tilbudsgiverne mindskes. Desuden fandt han det afgørende, at udbudsmaterialet er kort og præcist og åbent for, at tilbudsgiverne selv tilrettelægger produktionen.

Formanden for Handel, Transport og Serviceerhvervene kvitterede for kapitlet og erklærede sig enig i konklusionerne i kapitlet. Han fandt, at besparelspotentialet på godt 2 mia. kr. pr. år er betydeligt og håbede, at kapitlet kan medvirke til at sætte gang i udliciteringerne, hvis omfang har været stort set uændret de sidste 10 år.

Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd erklærede, at hun ikke er ideologisk modstander af udlicitering. Hun mente dog, at udlicitering ofte ikke forbedrer

produktiviteten, men derimod kan være årsag til unødvendigt bureaukrati og bøvl. Ligeledes fandt hun, at der er grænser for, hvor meget ekstra effektivitet der kan presses ud af f.eks. en hårdtarbejdende sygeplejerske. Ikke desto mindre tilsluttede hun sig formandskabets konklusion om det ønskelige i at effektivisere den offentlige sektor.

Landbrugsrådets præsident var generelt enig i konklusionerne i kapitlet. Særligt mente han, at det ville være fordelagtigt, hvis omfanget af offentlige-private partnerskaber bliver forøget. Der har været stigende produktivitet i de private erhverv, mens den er faldet i dele af den offentlige sektor. Dette er et argument for at konkurrenceudsætte den offentlige sektor, hvor det er muligt. Han fandt, at en besparelse på 2-4 mia. kr. pr. år ved forøgelse af kommunal udlicitering er et betydeligt beløb.

Formandskabet konkluderede, at holdningen blandt rådets medlemmer til kapitlet generelt var positiv, men noterede, at nogle af rådets medlemmer fandt, at kapitlet ikke bidrager med ny indsigt. Formandskabet bemærkede hertil, at bl.a. analysen af sammenhængen mellem kommunale udgifter og omfanget af udlicitering er ny, og at kapitlet bidrager med analyser, der viser en besparelse, der dog er mindre end andre skøn, der har verseret i debatten.

København, den 11 juni 2004

Jørgen Birk Mortensen Jan Rose Skaksen Peter Birch Sørensen

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Finanspolitikens holdbarhed, kapitel II
- Fordelingen mellem generationer, kapitel III
- Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor, kapitel IV

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Relativt store vækstrater de næste par år

Der er nu klare tegn på, at opsvinget i Danmark er begyndt, og væksten i den samlede produktion skønnes at blive godt 2 pct. i 2004 og ca. 2½ pct. i 2005. De forholdsvis store vækstrater indebærer, at ledigheden vil falde mærkbart i løbet af i år og næste år. Opsvinget ventes at blive drevet af den indenlandske efterspørgsel, men samtidig vil tiltagende vækst i udlandet bidrage gennem øget eksport. Specielt i 2004 ventes det private forbrug at vokse stærkt, mens bidraget fra eksporten især vil være stort i 2005-06. I 2006 skønnes væksten at blive mere moderat på ca. 1¾ pct., og udviklingen i ledigheden ventes som følge heraf at flade ud omkring et niveau på 150.000 personer. Prognosens hovedtal fremgår af tabellen side 10.

Globalt opsving

Udsigterne for den internationale økonomi i 2004-06 er generelt gode. I USA er opsvinget indtruffet med en stærk vækst i det private forbrug og en stigende beskæftigelse. I Storbritannien forventes vækstrater i nærheden af 3 pct., og i Japan er flere års stagnation vendt til positiv vækst. Opsvinget virker derimod en smule trægt i Euroland, hvor specielt forventningerne til udviklingen i Tyskland i 2004 er beskedne.

Globale ubalancer

Et væsentligt risikomoment i den internationale konjunkturudvikling knytter sig til de stigende globale ubalancer, som

Resumeeet er færdigredigeret den 10. maj 2004.

bl.a. er kommet til udtryk ved et stort underskud på USA's offentlige finanser og betalingsbalance. Udviklingen har bl.a. ført til et fald i dollarens værdi. En eventuel genopretning af den amerikanske betalingsbalance kan ske gennem et yderligere fald i dollarens værdi, men i det omfang, dette modsvares af en opskrivning af en række asiatiske valutaer, herunder den kinesiske, vil det ikke nødvendigvis påvirke den europæiske økonomi nævneværdigt. En genopretning af betalingsbalancen kan imidlertid også ske gennem en afmatning af aktiviteten i USA, og i så fald kan det forventede opsving i Europa blive yderligere svækket.

Kraftig stigning i det private forbrug

I Danmark steg det private forbrug kraftigt allerede i slutningen af 2003. I år ventes en vækst i det private forbrug på knap 4 pct. baseret på en fortsat stigning i forbrugernes realindkomster, bl.a. som følge af det generelle opsving, af skattelettelserne, der blev vedtaget i 2003, og af forårspakken. Væksten i forbruget ventes også i de kommende år at ligge over BNP-væksten.

Beskæftigelsen vokser hovedsageligt i 2005

På trods af den pæne vækst i år ventes beskæftigelsen kun at stige beskedent. Dette skyldes bl.a., at beskæftigelsen normalt reagerer med en vis forsinkelse i forhold til en stigning i efterspørgslen, især i begyndelsen af et opsving. I 2005 skønnes beskæftigelsen derimod at vokse med godt 20.000 personer, mens stigningen igen er beskedent i 2006.

Ligeledes vil faldet i ledigheden især vise sig til næste år

Arbejdsstyrken vurderes kun at stige en smule i de kommende år. De små ændringer i arbejdsstyrken medfører, at udviklingen i ledigheden afspejler ændringerne i beskæftigelsen. Det høje niveau for ledigheden i slutningen af 2003 betyder imidlertid, at ledigheden på årsniveau i 2004 vil være lidt højere end sidste år. Dette dækker dog over et pænt fald igennem året, og dette fald ventes at fortsætte også i 2005. Som konsekvens af den lavere BNP-vækst i 2006 ventes ledigheden at flade ud i prognosens slutår på et niveau omkring 150.000 personer.

Lav inflation i år – men lønstigninger markant over udlandets

Udviklingen i valutakurserne har bidraget til, at inflationen aktuelt er meget lav, og der ventes på den baggrund kun en stigning i forbrugerpriserne på ca. 1¼ pct. i år. I de følgende år vil inflationen ligge omkring 2 pct. Lønstigningerne var med

4¼ pct. relativt høje i 2003, både set i forhold til de udenlandske lønstigninger og i forhold til stigningen i ledigheden. I de kommende år ventes lønstigningstakter, der fortsat vil ligge mærkbart over lønstigningerne i udlandet.

Offentlig saldo stort set uændret i 2004

I forhold til 2003 vurderes overskuddet på de offentlige finanser i år at blive stort set uændret. Den pæne vækst og den midlertidige afskaffelse af bidraget til den særlige pensionsordning (SP) øger skatteindtægterne, mens skattelettelserne reducerer den offentlige saldo. Samlet set vokser skatteindtægterne derfor næsten ikke. I 2005 resulterer det forventede opsving i en lille forbedring af den offentlige saldo, mens saldoen forværres lidt i 2006, bl.a. på grund af genindførelsen af SP-bidraget.

Forårspakken ikke nødvendig

Med det givne konjunkturbillede synes forårspakken ikke at have været nødvendig. Det ville have været fornuftigt at have set tiden an, bl.a. fordi fremgang i beskæftigelsen normalt først indtræffer med en vis forsinkelse i forhold til selve konjunktur-opsvinget. Nu er der risiko for, at det i løbet af et par år kan blive nødvendigt at bremse udviklingen igen, fordi der ellers vil være fare for overophedning. Erfaringerne viser, at det er svært at finjustere konjunkturudviklingen, og denne form for økonomisk politik kan ikke anbefales.

Forsøg på finjustering af konjunkturudviklingen bør undgås

Vanskelighederne skyldes bl.a. besvær med at dosere finanspolitikken korrekt, fordi det er usikkert, hvornår og hvor kraftigt en finanspolitisk ændring vil slå igennem. Hertil kommer, at selve informationsgrundlaget for finanspolitiske beslutninger kan være behæftet med stor usikkerhed, fordi økonomiske statistikker ofte undergår store revisioner. Et yderligere problem ved finanspolitisk aktivisme er, at det politisk set er nemmere at lempe finanspolitikken end at stramme den. Det trækker i retning af en forværring af de offentlige finanser på mellemlang sigt og øger risikoen for gældsætning. Herudover kan løndannelsen blive påvirket i retning af mindre ansvarlighed, hvis mindre konjunkturtilbageslag udløser systematiske lempelser af finanspolitikken. Endelig vil hyppige ændringer i finanspolitikken skabe øget usikkerhed om rammerne for den økonomiske politik.

Ledighed ikke væsentligt over det strukturelle niveau

Kun når der er store, vedvarende ubalancer, bør finanspolitikken anvendes aktivt. Et argument for at gribe ind i sådanne situationer er faren for, at ledigheden ellers bider sig fast på et højt niveau. Det aktuelle niveau for ledigheden ligger dog næppe langt over det strukturelle niveau, og samtidig er der udsigt til faldende ledighed. Derfor er det begrænset, hvor meget ekspansiv økonomisk politik yderligere kan bringe ledigheden ned. I den forbindelse skal det bemærkes, at det lave ledighedsniveau i slutningen af 2001 sandsynligvis lå under det strukturelle niveau og derfor ikke er et naturligt sigtemål for stabiliseringspolitikken.

Fremrykning af skattelettelser kun en midlertidig lempelse

Hvis der tages udgangspunkt i et politisk ønske om et indgreb, virker indholdet i forårspakken fornuftigt, da de enkelte tiltag har karakter af at være midlertidige og derfor ikke påvirker holdbarheden af den økonomiske politik i nævneværdig grad. Skattelettelser er dog ikke det mest effektive instrument til at øge beskæftigelsen, men fremrykningen af allerede besluttede skattelettelser forværrer ikke de offentlige finanser permanent.

Behov for offentlig investeringsplan

Fremrykningen af de offentlige investeringer i forårspakken kræver, at der ikke på et senere tidspunkt vedtages nye investeringer, der erstatter de fremrykkede, således at niveauet bliver højere. Hvis fremrykning af investeringer skal bruges som et troværdigt instrument til at udjævne konjunkturer med, kræves kendskab til eksplicite mål for niveauet flere år frem i tiden. Sådanne mål bør regeringen redegøre for i en årlig rapport. Inden rammen for investeringer udfyldes, bør de konkrete projekters lønsomhed underkastes en samfundsøkonomisk analyse.

SP problematisk som instrument til at regulere konjunkturerne

Forårspakkens midlertidige ophævelse af det særlige pensionsbidrag (SP) er kun gældende for i år og næste år. Hvis det på et tidspunkt bliver nødvendigt at stramme den økonomiske politik for at forhindre overophedning, kunne en genindførelse og eventuelt forhøjelse af SP-bidraget umiddelbart forekomme at være nærliggende mulighed. SP-ordningen, der kan opfattes som en tvungen opsparing, blev oprindeligt indført for at afdæmpe konjunkturudviklingen. Instrumentet er dog kun effektivt, hvis SP-bidraget ikke eller kun i begrænset omfang fører til en reduktion i borgernes øvrige opsparing. SP virker

primært ved at påvirke forbrugsmulighederne for personer, der ikke har en likvid formue at tære på, eller som ikke har mulighed for at optage lån. Det er endvidere problematisk at foretage stadige ændringer i en ordning, der er en del af det overordnede pensionssystem, og som derfor bør have stabile rammer, så borgerne kan foretage en fornuftig langsigtet planlægning af deres pensionsopsparing.

Problematiske skattestop

Regeringens skattestop gør SP til det eneste instrument på indtægtssiden til regulering af konjunkturudviklingen. Selvom skattestopet virker disciplinerende på den offentlige udgiftspolitik, er det problematisk af flere velkendte grunde. Skattestopet hindrer fornuftige skatteomlægninger. Det udhuler provenuet af ejendomsskatter og afgifter, på trods af at der er større behov for en sænkning af skatten på arbejdsindkomst. Det begrænser mulighederne for stabiliseringspolitik. Endelig øger skattestopet risikoen for offentlig gældsætning, hvis disciplinen på udgiftsområdet ikke holdes. Et mere fleksibelt skattestop ville løse nogle af disse problemer, men den disciplinerende effekt kan være mindre. Under alle omstændigheder gælder, at et skattestop kun er en indirekte måde at styre udgifterne på.

Udgiftsstyring en bedre model

En bedre model er en direkte styring af de offentlige udgifter. Udgiftsstyring indebærer, at regering og Folketing fastsætter en overordnet udgiftsramme i overensstemmelse med langsigtede målsætninger om udviklingen i den offentlige gæld og holdbarhed i den økonomiske politik. Disse målsætninger bør formuleres i nominelle termer af hensyn til gennemskuelse og sammenhæng med budgetlægningen i de forskellige offentlige instanser. På grundlag af fastlagte objektive kriterier for udgiftsbehovet fordeles udgiftskvoter til de enkelte kommuner.

Effektiv styring med fleksibilitet gennem omsættelige kvoter

For at sikre en hensigtsmæssig fordeling af udgifterne bør kommunerne have lov til at handle udgiftskvoter med hinanden. Dette system indebærer, at kommuner, som ønsker at afholde større udgifter, end deres tildelte kvote tillader, kan gøre det ved at købe ubrugte kvoter i andre kommuner. Prisen på kvoter kommer til at afspejle "straffen" for at øge udgiftsniveauet eller kompensationen for at sænke det. En sådan ordning med omsættelige kommunale udgiftskvoter vil tilgodese det kommu-

nale selvstyre ved at sikre den enkelte kommune et manøvre-rum samtidig med, at staten opnår kontrol med de samlede udgifter i landets kommuner under et.

Demografi stiller store krav til den økonomiske politik

Den demografiske udvikling indebærer, at de offentlige udgifter frem mod 2040 må ventes at stige med omkring 9 pct. af BNP, hvis det nuværende serviceniveau og overførselssystem skal opretholdes. Dette stiller store krav til den fremtidige økonomiske politik.

Målene i 2010-plan er meget ambitiøse og nås næppe

I henhold til 2010-planen er målet et årligt overskud på de offentlige finanser på mellem 1½ og 2½ pct. af BNP frem mod 2010. Forudsætningen for, at dette kan realiseres, er en stram offentlig udgiftsstyring med en realvækst i det offentlige forbrug på ½ pct. om året og en betydelig stigning i beskæftigelsen. 2010-planens forudsætninger er ambitiøse, og indfrielse af kravene i planen vil kræve betydelige reformer for at øge erhvervsdeltagelsen. Målsætningerne i planen er fastlagt således, at finanspolitikken er holdbar. Regeringen har imidlertid ikke fremlagt konkrete forslag til reformer, som kan give det ifølge regeringens beregninger nødvendige bidrag til en stigning i beskæftigelsen på ca. 55.000 personer frem mod 2010. Den nuværende økonomiske politik må på denne baggrund karakteriseres som uholdbar.

Uden reformer er en stramning af finanspolitikken på 2 pct. af BNP nødvendig

Beregninger fremlagt i kapitel II viser, at der i fravær af reformer på arbejdsmarkedet er behov for en stramning af finanspolitikken. Den nødvendige stramning svarer til en permanent forøgelse af bundskatten på 4¼ pct.point eller til en permanent besparelse på det offentlige forbrug på omkring 2 pct. af BNP. Alternativt viser beregningerne, at en stigning i beskæftigelsen på ca. 140.000 personer frem mod 2011 kan skabe holdbarhed på de offentlige finanser. Bedre integration af flygtninge og begrænsninger af efterlønnen kan bidrage til en forøgelse af arbejdsstyrken, men det er urealistisk, at en så stor stigning i beskæftigelsen kan nås i løbet af mindre end 10 år.

Finanspolitik nok mindre holdbar end vurderet af regeringen

Den her beregnede nødvendige finanspolitiske stramning er større end vurderet af regeringen i det såkaldte udmøntede forløb, jf. f.eks. *Konvergensprogram for Danmark* fra november 2003. Forskellen skyldes bl.a., at regeringen forud-

sætter en vækst i det offentlige forbrug frem mod 2010, der er lavere end forudsat her. Regeringen forudsætter derved en strammere styring af de offentlige udgifter, hvilket indebærer, at der skal ske besparelser i forhold til et forløb, der baseres på en neutral fremskrivning af det offentlige forbrug. En neutral fremskrivning tager udgangspunkt i de såkaldte uændrede nominelle standarder, hvor udgiften pr. bruger af de offentlige ydelser vokser i takt med den generelle lønudvikling. Regeringen anvender selv en neutral fremskrivning af det offentlige forbrug baseret på nominelle standarder efter 2010.

**Skattelettelser
har forværret
holdbarheden...**

Den nødvendige stramning er også større end tidligere vurderet, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2002*. Dette skyldes primært de vedtagne skattelettelser og et mindre optimistisk syn på den fremtidige udvikling i arbejdsstyrken. Alene skattelettelserne, der indebærer et provenutab på ca. 10 mia. kr., medfører en forværring af den finanspolitiske holdbarhed svarende til en stigning i bundskatten på 1¼ pct.point, når der tages hensyn til, at skattelettelserne øger arbejdsudbuddet. Den finanspolitiske lempelse, der ligger i fremrykningen af skattelettelserne i forbindelse med forårspakken, påvirker derimod ikke den finanspolitiske holdbarhed nævneværdigt.

**... men forårspakken
er stort set neutral**

**Skattestoppet
forværret
holdbarheden**

Det er i beregningerne antaget, at skattestoppet kun videreføres til 2010. Skattestoppet fra 2002 indebærer en forværring af holdbarheden svarende til en stigning i bundskatten på godt 1 pct.point, fordi provenuet af ejendomsværdiskatten og punktafgifterne udhules af inflationen. En videreførelse af skattestoppet efter 2010 vil øge kravet til stramninger. Omvendt viser beregningerne, at ophæves skattestoppet f.eks. fra 2007, vil behovet for f.eks. en stigning i bundskatten blive reduceret ca. ½ pct.point fra ca. 4¼ til ca. 3¾ pct.point.

**Lempelig skatte-
politik koster på den
finanspolitiske
holdbarhed**

De seneste års skattepolitiske tiltag efterlader samlet et udækket finansieringsbehov svarende til knap 2½ pct.point på bundskatten fordelt på 1¼ pct.point fra skattelettelser og 1¼ pct.point fra skattestoppet. Dermed er de skattepolitiske tiltag ansvarlige for mere end halvdelen af den krævede finanspolitiske stramning.

Større stramning er nødvendig, hvis den udskydes

Jo før en stramning af finanspolitikken foretages, jo mindre behøver den at være. Udskydes stramningen, vil gældsafviklingen ske langsommere, og der er derfor behov for en større stramning på et senere tidspunkt. En udskydelse af den nødvendige finanspolitiske stramning med 10 år vil øge behovet for eksempelvis en højere bundskattesats fra ca. 4¼ til ca. 5 pct.point. Der er uden tvivl en grænse for, hvor højt skattetrykket i praksis kan blive, og de skadelige effekter som følge af en skattestigning øges med skattetrykkets højde. I det omfang, modelberegningerne ikke fuldt ud tager højde for dette, kan den nødvendige skattestigning blive større ved en udskydelse. Også en øget internationalisering, der bl.a. lægger et pres på de mobile skattekloder, kan øge kravet til finanspolitikken i forhold til modelberegningernes krav.

Reformer eller stramning – politisk valg hvordan og hvornår

Det er et politisk valg, hvordan og hvornår finanspolitisk holdbarhed sikres. Udskydes en finanspolitisk stramning, vil det i højere grad være de yngre og kommende generationer, der skal bære byrden herved. Det er en politisk afvejning, hvordan den generationelle fordeling af finansieringsbyrden bør være. Der er betydelig usikkerhed omkring beregningerne af såvel holdbarhedsproblemets præcise størrelse som de generationsmæssige aspekter heraf. Men der er ingen tvivl om, at der er behov for en mærkbar finanspolitisk stramning, medmindre det gennem reformer på arbejdsmarkedet lykkes at øge erhvervsdeltagelsen markant. I kapitel III diskuteres de generationsmæssige aspekter nærmere.

Opsummering på holdbarhedsproblemet

Af hensyn til de udfordringer, befolkningsudviklingen stiller os overfor, er det vigtigt at holde fast i langsigtede målsætninger, der kan sikre holdbarhed i den økonomiske politik. Reforme, der kan øge det samlede arbejdsudbud, forekommer at være den mest attraktive måde at løse holdbarhedsproblemet på. Det høje skattetryk og skattegrundlagenes stigende internationale mobilitet betyder, at mærkbare skattestigninger vil medføre alvorlige økonomiske forvridninger. Offentlige besparelser vil indebære en forringelse af den offentlige service til borgerne, i det omfang det ikke lykkes at øge effektiviteten i den offentlige sektor tilstrækkeligt (se herom i kapitel IV). Løsning af holdbarhedsproblemet vil dog under alle omstændigheder kræve en stram offentlig udgiftsstyring, som næppe kan sikres

alene ved det nuværende skattestop, der i øvrigt har en række uheldige bivirkninger. Dette taler for at styre de offentlige udgifter mere direkte gennem det ovenfor beskrevne system med kommunale udgiftsrammer.

Styrket forskningsindsats

Opprioritering af forskningsområdet er et samfundsøkonomisk fornuftigt tiltag, jf. *Dansk Økonomi, forår 2003*. Derimod forekommer opbygningen af en ny forskningsfond finansieret ved salg af statens aktiver ikke at være hensigtsmæssig. Provenuet fra salget bør gå til nedbringelse af den offentlige gæld, og finansieringen af den øgede forskningsindsats bør i stedet komme fra omprioriteringer på finansloven. Selvom det er fornuftigt at satse på anvendelsesorienterede forskningsområder, er det problematisk, at midlerne målrettes specifikke områder, uden at der foregår en samlet tværgående prioritering. I den forbindelse er det uforståeligt, at der opbygges en selvstændig fond i en situation, hvor et nyt rådgivende forskningssystem med bl.a. et strategisk forskningsråd er blevet etableret. Der synes ikke at være gode forskningspolitiske grunde til at fratage Det Strategiske Forskningsråd opgaven at prioritere øgede anvendelsesorienterede forskningsmidler – uanset om disse måtte komme fra den ene eller den anden kilde.

Problematiske placering af enstrengt arbejdsmarkeds-system i kommunerne

Regeringens forslag til en kommunalreform indeholder bl.a. et forslag om at forankre den offentlige beskæftigelsesindsats i et enstrengt system, der placeres i kommunerne. Denne placering synes ikke velbegrunder. De sædvanlige argumenter for at placere opgaver i kommunerne – nemlig mulighed for at tage højde for forskelle i lokale præferencer og for at udnytte information om lokale forhold, der giver mulighed for at tilpasse ydelserne – holder dårligt på beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsesindsatsen baseret på ret-og-pligt-princippet er en vigtig del af den overordnede økonomiske politik, og det relevante arbejdsmarked strækker sig ud over kommunegrænserne. For at undgå skævvridning af incitamenterne indebærer forslaget, at finansieringen af dagpenge også flyttes over til kommunerne. Dette vil resultere i større budgetfølsomhed over for konjunkturudviklingen, hvilket vil kræve en reform af refusionsregler og udligningssystemet. Denne opgave vil ikke være nem at løse uden at svække incitamenterne for kommunerne. Et andet incitamentsproblem knytter sig til selve arbejdsformidlingen.

Kommunerne har størst fordel af at anvise egne borgere til ledige stillinger, hvortil kommer, at kommuner måske vil være tilbageholdende med at anvise arbejde langt væk fra kommunen, fordi det øger sandsynligheden for, at borgeren flytter fra kommunen. I begge tilfælde hæmmes den geografiske mobilitet på arbejdsmarkedet, og det er således ikke sikkert, at en formidling i kommunalt regi vil sikre, at den bedst egnede arbejdskraft bliver anvist de ledige stillinger.

Bedre at indsatsen styres af staten

De nævnte problemer taler for et statsligt styret enstrengt system for beskæftigelsesindsatsen. Anvisningen af job kan foregå ved lokale jobcentre, der skal kunne visitere personer med sociale problemer til kommunerne. Staten bør finansiere samme andel af kontanthjælp og andre sociale ydelser uafhængigt af visitationen, således at der ikke opstår utilsigtede økonomiske incitamentter til at placere nogen i uhensigtsmæssige ordninger.

Prognosens hovedtal

	2002	2003	2004	2005	2006
BNP-vækst (pct.)	1,0	0,4	2,1	2,5	1,7
Offentlig saldo (mia. kr.)	21	17	19	28	27
Betalingsbalance (mia. kr.)	28	42	39	45	53
Ledighed (1.000 pers.)	145	171	175	155	151
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-5	-23	2	22	4
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,3	4,3	3,9	3,9	4,1
Inflation (pct.)	2,1	1,8	1,2	2,0	1,7

Anm.: Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

Finanspolitikens holdbarhed

Arbejdsstyrken falder, mens antallet af personer uden for arbejdsstyrken øges frem mod 2040

Frem til omkring 2025 ventes der at være flere personer i arbejdsstyrken end uden for, men herefter skifter dette forhold til det modsatte. Selv når der tages højde for effekter af de vedtagne arbejdsmarkeds- og velfærdsreformer, ventes arbejdsstyrken at falde med omkring 300.000 personer frem mod 2040, og samtidig øges antallet af personer på overførsler.

Offentlige udgifter stiger med ca. 9 pct. af BNP

Et stigende antal overførselsmodtagere øger de offentlige udgifter, og ændringerne i befolkningens sammensætning lægger et større pres på den offentlige service i form af et øget behov for blandt andet sygehuse og ældrepleje. Under antagelse om uændrede servicestandarder og regler for overførselsindkomster betyder dette, at de offentlige udgifter ekskl. rentebetalinger øges fra lidt over 50 pct. af BNP til knap 60 pct. af BNP omkring 2040.

De offentlige indtægter stiger med 3½-4 pct. af BNP

På trods af, at den faldende arbejdsstyrke isoleret set reducerer skatteindtægterne, stiger skatteindtægterne med omkring 2 pct. af BNP som følge af de udskudte skatter af pensionsudbetalingerne og pensionsafkastbeskatningen. Endvidere vil en fortsat gældsafvikling vende den offentlige nettogæld til en formue, hvilket betyder, at renteindtægter vil bidrage til at finansiere det øgede udgiftspres. Samlet stiger de offentlige indtægter med 3½-4 pct. af BNP frem mod 2040, og der er dermed kun tale om en delvis finansiering af udgiftsstigningen i den tilsvarende periode.

Den nuværende finanspolitik er ikke holdbar

Hovedresultatet af beregningerne er således, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar. I fravær af reformer på arbejdsmarkedet, der markant øger arbejdsudbuddet, er det derfor nødvendigt med en finanspolitisk stramning for at sikre balancen på de offentlige finanser over tid.

Holdbarhed kræver f.eks. en permanent stigning i bundskatten på 4¼ pct.point fra 2007

Stramningen kan antage flere former. Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal opnås via en stigning i bundskatten, kræves en stigning på 4,2 pct.point fra 2007 og i al fremtid, jf. tabellen side 12. Af denne stigning skyldes 2½ pct.point, dvs. mere end halvdelen, de skattepolitiske lempelser, der følger af skattestopet og skattepakken. Et alternativ er permanente besparelser på de offentlige udgifter på 1,9 pct. af BNP i 2007, hvilket svarer til knap 30 mia. kr. i 2007.

Udskydes indgrebet øges den nødvendige stramning

Hvis stramningen udskydes, øges den skattestigning eller udgiftsstramning, som er nødvendig for at sikre balancen på det offentlige budget. En senere stramning betyder en langsommere gældsnedbringelse, hvilket øger renteudgifterne. I sidste ende skal stramningen derfor også kompensere for de ekstra renteudgifter.

En forøgelse af beskæftigelsen på knap 140.000 kan sikre finanspolitisk holdbarhed

Et alternativ til skattestigninger eller besparelser på de offentlige udgifter er arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der øger arbejdsstyrken. Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem sådanne tiltag alene, kræves en stigning i beskæftigelsen på knap 140.000 personer frem mod 2011, svarende til, at arbejdsstyrken øges med ca. 146.000 personer. Dette krav er væsentligt større end det, der følger af regeringens kravforløb, der anslår et behov for 50-60.000 mere i beskæftigelse. Når kravet her er væsentligt større, skyldes det blandt andet, at regeringen forudsætter en lavere stigningstakt i det offentlige forbrug frem mod 2010 og et lavere niveau for de offentlige investeringer.

Trods usikkerhed er resultatet robust

Holdbarhedsberegningerne bygger på forudsætninger om offentlige indtægter og udgifter langt ud i fremtiden. Forudsætningerne kan diskuteres, og beregningerne er bl.a. derfor behæftet med usikkerhed. Trods usikkerheden er der dog ingen tvivl om, at det er nødvendigt med en betydelig stramning for at sikre den finanspolitiske holdbarhed, med mindre det gennem reformer på arbejdsmarkedet lykkes at hæve erhvervsdeltagelsen markant.

Alternative indgreb til sikring af finanspolitikens holdbarhed

Stigning i bundskattesats fra 2007	4,2 pct.point
Stigning i bundskattesats fra 2017	4,8 pct.point
Besparelser på offentligt forbrug i 2007	1,9 pct. af BNP
Besparelser på offentligt forbrug i 2017	2,1 pct. af BNP
Forøgelse af arbejdsstyrken	146.000 personer

Anm.: Besparelserne på offentligt forbrug er foretaget som en reduktion af det kollektive offentlige forbrug, der bl.a. indeholder udgifter til administration, retsvæsen og politi.

Forøgelsen af arbejdsstyrken er indfaset frem mod 2011, og det er antaget, at alle personer, der tilgår arbejdsstyrken, kommer fra en eller anden form for offentlig forsørgelse.

Fordelingen mellem generationer

Fokus på den intergenerationale fordeling

Den fremtidige stigning i forsørgerbyrden har givet anledning til øget fokus på fordelingen mellem generationer. I den offentlige debat argumenteres der ofte for, at visse generationer har haft en høj velstand på bekostning af andre generationer. Også fra politisk side er der fokus på en fair fordeling mellem generationer. Faktum er, at der er meget lidt konkret viden om fordelingen af de enkelte generationers indkomst og betalinger til og fra det offentlige. I dette kapitel er det for første gang på danske data forsøgt systematisk at opgøre hver enkelt generations indkomst og nettobidrag til det offentlige.

Absolut eller relativ indkomst?

Når indkomst mellem generationer skal sammenlignes, optræder der ofte to meget afvigende synspunkter. Nogle ser de absolutte forbrugsmuligheder som afgørende. Her opfattes generationer som lige, hvis de har kunnet opnå de samme forbrugsmuligheder set over et helt livsforløb. Det indebærer, at der alene skal ske en korrektion for prisudviklingen, når generationers indkomster sammenlignes. Andre ser de relative forbrugsmuligheder som afgørende. Det betyder, at de enkelte personer i et givet år sammenligner deres egen indkomst med andre personers indkomst i det samme år, og at den enkelte kun opnår øget tilfredshed i det omfang, indkomsten stiger i forhold til indkomsten for andre borgere i ind- og udland. Den relative indgangsvinkel indebærer, at væksten i økonomien fuldt ud skal komme fremtidige generationer til gode. Derved vil fremtidige generationer i Danmark ikke sakke bagud i forhold til tilsvarende generationer i landene omkring os.

Justering for pris og vækst

I første omgang skal der i analyser af indkomst fra forskellige perioder nødvendigvis ske en justering for forskelle i prisniveau. En sådan opgørelse af reale indkomster sammenligner de forskellige generationers reale forbrugsmuligheder. Den historiske vækst har betydet, at de yngste generationer har oplevet stigninger i deres forbrugsmuligheder i forhold til ældre generationer. Der er dog i generationsregnskaber problemer med alene at bruge den reale indkomst. Analyser af tilfredsheden tyder på, at den samlede tilfredshed ikke nødvendigvis stiger, på trods af at væksten i økonomierne giver højere og højere forbrugsmuligheder. Dette forhold taler for også at

vækstkorrigerede indkomsterne ud fra en betragtning om, at borgerne sammenligner sig med andre, der lever på samme tid som dem selv. Såfremt man vælger ikke at vækstkorrigerede, kan det legitimere, at nuværende generationer inddrager fremtidige generationers forventede større indkomst.

I sidste ende et politisk spørgsmål

Det kan diskuteres, hvilket af ovennævnte mål for indkomsten man bør foretrække ved vurderinger af fordelingen mellem generationer. I sidste ende er det et politisk spørgsmål. Hvis man via den økonomiske politik ønsker at omfordele mellem generationer, bør man derfor gøre klart, om en retfærdig balance mellem generationer er ensbetydende med, at der skal skabes en absolut udjævning af de forskellige generationers realindkomster. Dette indebærer, at man overvejer konsekvenserne af en sådan politik. Hvis der forventes fortsat økonomisk vækst, vil en målsætning om udjævning af de absolutte forbrugsmuligheder mellem generationerne i princippet kunne begrunde en stor offentlig gældsætning og et deraf følgende meget højt fremtidigt skattetryk. På den måde kunne man omfordele forbrugsmuligheder fra kommende til nulevende generationer. Det ville imidlertid betyde, at forbrugsmulighederne for kommende generationer af danskere ville blive markant lavere end de fremtidige forbrugsmuligheder i de lande, vi normalt sammenligner os med. Samtidig er det ikke givet, at den forventede fremtidige vækst i økonomien realiseres. Der er således ingen garanti for, at fremtidige generationers reale forbrugsmuligheder bliver forbedret som beregnet.

Der skal nok fokuseres på pris- og vækstkorrigerede indkomster

Diskussionen i dette kapitel viser, at selvom der ikke kan findes et klart objektive kriterium for sammenligninger mellem generationer, er der meget, der taler for at benytte pris- og vækstkorrigerede opgørelser over indkomster og nettobidrag til det offentlige, når der sammenlignes mellem generationer.

Der kan alternativt korrigeres med vækst i timelønnen

En vækstkorrektur af indkomsterne kan foretages ved at korrigerede for væksten i den samlede indkomst eller ved at korrigerede for væksten i timelønnen, der følger stigningen i produktionen pr. arbejdstime. Befolkningsudviklingen betyder, at den fremtidige vækst i indkomsten bliver mindre end væksten i timeproduktiviteten. I kapitel III er der korrigeret med væksten i den samlede indkomst. Det indebærer en

implicit antagelse om, at de enkelte borgere i Danmark vurderer deres egen indkomst i forhold til indkomsten for andre, der er udsat for tilsvarende ændringer i forsørgerbyrden. Hvis man i stedet havde korrigeret indkomsterne med væksten i timelønnen, ville det have resulteret i, at fremtidige generationers markedsindkomst ville være blevet lavere. Denne metode ville indebære en implicit antagelse om, at fremtidige generationer sammenlignede sig med befolkningen i en økonomi, der ikke var udsat for ændringer i forsørgerbyrden og dermed kunne opretholde en indkomstudvikling svarende til udviklingen i produktionen pr. præsteret arbejdstime.

Stor usikkerhed på resultater

Der er stor usikkerhed på sammenligninger mellem generationer. Det skyldes dels ovenstående problem omkring det korrekte sammenligningsgrundlag, men derudover vil en række forhold, der påvirker generationernes samlede velfærd, naturligt ændres over tid. Det drejer sig blandt andet om fritid, familieforhold, miljøforhold og kriminalitet. Ud over disse problemstillinger er der også usikkerhed om de størrelser, der faktisk beregnes. Opgørelsen af generationernes indkomst samt opdelingen af den offentlige sektors indtægter og udgifter tilbage til 1947 er således ikke statistisk velbelyst. Samtidig vil den manglende viden om specielt tidligere velfærdsordningers fordeling på aldersgrupper give anledning til usikkerhed. Fremadrettet bygger beregningerne på et sæt af antagelser om befolkningens sammensætning, arbejdsudbud, reallønninger etc., der alle er behæftet med usikkerhed af forskelligt omfang. Endelig indebærer kædningen mellem historiske opgørelser og fremadrettede modelkørsler yderligere usikkerhed. På trods af ovenstående forbehold vurderes det, at de gennemførte beregninger ikke er behæftet med fejl, der giver en systematisk forskert opgørelse mellem generationer. Den gennemførte beregning af generationskonti repræsenterer således det første forsøg på at give et samlet og systematisk overblik over den økonomiske fordeling mellem nuværende og fremtidige generationer.

Generelt lille omfordeling mellem generationer

I beregningerne opgøres hver generations markedsindkomst, det vil sige nutidsværdien af generationens livsindkomst før skat, samt generationens nettobidrag til det offentlige, defineret som nutidsværdien af dens samlede skattebetalinger over livsløbet fratrukket nutidsværdien af den service og de overfør-

selsindkomster, generationen har modtaget i sin levetid. Beregningerne i dette kapitel viser, at størrelsen af nettobidraget til den offentlige sektor for de enkelte generationer over et helt liv er forholdsvist beskedent. Det gælder både, når der sammenlignes mellem generationer, og når nettobidragene til den offentlige sektor sammenlignes med den samlede markedsindkomst. På denne baggrund kan det konkluderes, at den samlede omfordeling mellem generationer via den offentlige sektor er forholdsvist behersket. De mest markante forskelle mellem generationer findes, når der ses på de opgørelser af markedsindkomst, der alene er priskorrigerede. Generationen, der bliver født i 2030'erne, kan således forvente en markedsindkomst målt i reale enheder, der er 3 gange så stor som den generation, der blev født i 1930'erne. Den store forskel illustrerer tydeligt vigtigheden af at gøre sig klart, hvordan lighed mellem generationer tænkes.

Beskedne nettobidrag fra fremtidige generationer

Beregningerne på de væstkorrigerede størrelser viser, at generationer født i 1930'erne betalte de laveste nettobidrag til det offentlige. Det skyldes, at disse generationer har været erhvervsaktive i en periode med en forholdsvist lille offentlig sektor og derfor har betalt en relativt lav skat samtidigt med, at de har nydt godt af den udbygning af service på ældreområdet, der er sket. Analysen tegner et billede af, at generationer født i 1950'erne og 1960'erne kommer til at yde de største nettobidrag. Disse generationer har været skatteydere i perioder, hvor en del af skattebetalingen er gået til at finansiere statens renteudgifter og derfor ikke er blevet modsvaret af offentlig service. I fremtiden vil en holdbar finanspolitik derimod indebære, at der opbygges en formue i den offentlige sektor, jf. kapitel II. En del af de fremtidige offentlige udgifter vil derfor blive finansieret af statens renteindtægter, hvilket vil medføre lavere nettobidrag for fremtidige generationer.

Tid til gradvis indfasning af reformer

Beregningerne i kapitel II og III viser, at dansk økonomi står over for et holdbarhedsproblem. Der skal således ske en tilpasning på enten indtægtssiden eller udgiftssiden, for at de offentlige finanser bliver holdbare på længere sigt. En dårligere udvikling end antaget kan endda indebære behov for et endnu større indgreb i fremtiden. Hvis man politisk ikke ønsker at sikre holdbarheden gennem arbejdsmarkedsreformer, der

markant øger arbejdsudbuddet, må tilpasningen nødvendigvis ske via højere skatter eller offentlige besparelser. Beregningerne i kapitel III viser, at en vis udskydelse af tilpasningen ikke i sig selv vil skævvride balancen væsentligt mellem nulevende og kommende generationer, når vurderingen sker på nettobidraget. Beregningerne viser dog også, at jo senere skattestigningen eller besparelserne gennemføres, jo større bliver den nødvendige skattestigning eller udgiftssænkning. Dette taler for at undgå en udskydelse af tilpasningen, såfremt holdbarheden skal sikres gennem en traditionel finanspolitisk stramning. Hvis der i stedet satses på at løse holdbarhedsproblemet gennem reformer, der øger arbejdsudbuddet, viser beregningerne, at der er tid til en gradvis indfasning af sådanne reformer, således at borgerne kan nå at tilpasse sig ændrede regler og vilkår for f.eks. tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Men også her gælder det, at en senere løsning stiller større krav til reformerne.

Forskellige løsninger til sikring af holdbarhed

Der er i kapitlet beregnet effekter af forskellige løsninger til at sikre holdbarhed. Disse beregninger er primært vist til illustration af problemets størrelse og er ikke tænkt som egentlige løsningsforslag. Skattestigninger i den størrelsesorden, der er anvendt i beregningerne, er sandsynligvis urealistiske. Der skulle derfor gerne findes løsninger, således at mærkbare skattestigninger kan undgås. Den politiske udfordring er dermed at sikre et højere arbejdsudbud og en offentlig sektor med højere produktivitet, hvormed det fremtidige forsørgerproblem kan løses, uden at det bliver nødvendigt at ty til kraftige skattestigninger. Det indebærer sandsynligvis reformer med et længere sigte, eksempelvis af pensionssystemet eller efterlønsordningen, der også med en lang tidshorisont er mulig, uden at fremtidige generationer bliver dårligere stillet end nulevende generationer.

Formueoverførsler mellem generationer er ulige fordelt

Udover følgerne af forskelle i markedsindkomst og nettobidrag til det offentlige kan den fordelingsmæssige balance mellem generationer også påvirkes af overførsler i form af gaver eller arv fra forældre til børn. Analyser af denne form for formueoverførsel mellem generationer vanskeliggøres imidlertid af, at der ikke opgøres statistik over formueoverførslerne i Danmark. Analyser i rapporten viser imidlertid, at der er sammenhæng

mellem børns og forældres formue. Børn af rige forældre har således forholdsvis stor sandsynlighed for selv at være blandt de mest formuende, mens børn af de fattigste forældre har forholdsvis stor sandsynlighed for selv at være blandt de fattigste. Dette kan tages som et tegn på, at overførsler fra forældre til børn i form af gaver har betydning for formuefordelingen. Desuden viser to forskellige arvemål, at arven stiger med modtagerens indkomst og formue.

Forvridninger og arveafgift

I forbindelse med udformningen af skattesystemet er det tidligere blevet fremhævet, at det vil være hensigtsmæssigt med en sænkning af kapitalindkomstbeskatningen og en højere topskattegrænse, da det øger arbejdsudbuddet, jf. Det Økonomiske Råd (2001a). Sådanne forbedringer af skattestrukturen vil imidlertid øge indkomstuligheden, men resultaterne her viser, at en højere afgift på arv vil kunne modvirke dette. En måde at øge arvebeskatningen på kunne være at forstærke progressionen, sådan at afgiftssatsen stiger med størrelsen af den samlede efterladte arv. Eftersom der er en positiv sammenhæng mellem arv og modtagers formue, vil det give anledning til en mere lige formuefordeling. Denne løsning kunne være interessant, fordi arveafgifter sandsynligvis forvrider mindre end mange andre skatter, idet en del arv efterlades utilsigtet. Beskatning af utilsigtet arv vil således ikke forvride arbejdsudbuddet og opsparingsbeslutningerne.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Vigtigt med effektiv produktion af offentlig service

Der er et betydeligt pres på de offentlige udgifter som følge både af befolkningsudviklingen, og af at der kan være en tendens til, at efterspørgslen efter en række offentlige serviceydelser stiger mere end indkomsterne. Det er derfor vigtigt, at de serviceydelser, den offentlige tilbyder borgerne, produceres så effektivt som muligt. Der er gode argumenter for, at den offentlige tilbyder borgerne en række serviceydelser. Et argument er, at ydelserne ellers ikke ville blive udbudt i tilstrækkeligt omfang eller i en passende kvalitet. Det er dog ikke nødvendigt, at den offentlige sektor selv producerer ydelserne. Det afgørende for valget af producent af offentligt

finansierede serviceydelser bør være, hvem der producerer ydelserne med den ønskede kvalitet billigst muligt.

Konkurrenceudsættelsen bør øges

Produktionen af offentlige serviceydelser bør derfor i større omfang konkurrenceudsættes. Hvis dette ikke er muligt, bør der skabes en større tilskyndelse til at øge produktiviteten i den offentlige sektors egen produktion. Der er en række principielle argumenter for, at konkurrenceudsættelse vil reducere omkostningerne i dele af produktionen af offentlige serviceydelser. Disse argumenter understøttes af empiriske undersøgelser.

Private mere innovative

Et vigtigt argument for, at private vil producere serviceydelserne med lavere omkostninger end den offentlige sektor, er, at private virksomheder har en målsætning om at få overskud af deres aktiviteter. Det betyder, at virksomhederne tilstræber at mindske produktionsomkostningerne bl.a. ved at forbedre produktionsprocessen via innovationer. Det er i mindre udstrækning tilfældet i den offentlige sektor, da ansatte her almindeligvis ikke får andel i gevinsten ved at reducere omkostningerne.

Empiriske undersøgelser indikerer besparelser

Det er imidlertid et empirisk spørgsmål, hvorvidt og i hvilket omfang det er omkostningsbesparende at inddrage den private sektor i produktionen af de offentlige serviceydelser. En række internationale og danske undersøgelser viser, at det typisk er omkostningsbesparende at lade den private sektor stå for dele af produktionen af offentlige serviceydelser. Undersøgelserne er dog behæftet med nogen usikkerhed, fordi de generelt kun medtager de tilfælde, hvor de private virksomheder har lavere omkostninger, mens der ikke er oplysninger om tilfælde, hvor private virksomheder er blevet fravalgt, fordi de har højere omkostninger end offentlige producenter. Samtidig indgår undersøgelser af ændringer i kvaliteten ofte ikke i analyserne. Udliciteringen af busdriften i 1990'erne er et eksempel på, at omlægning fra offentlig til privat produktion har givet lavere omkostninger. Dette resulterede i betydelige besparelser, samtidig med at kvaliteten målt ved kundetilfredshed steg i perioden.

Kommunal udlicitering betyder lavere udgifter

Kommuner, der overlader produktion af en del af de kommunale opgaver til private, har typisk lavere bruttodriftsudgifter end andre kommuner. Undersøgelsen i kapitel IV viser, at besparel-

sen er aftagende med omfanget af udlicitering, dvs. at gevinsterne ved at udlicitere yderligere er størst for kommuner med en lav udlicitering. Hvis f.eks. de $\frac{2}{3}$ af kommunerne, der har den laveste udlicitering, forøgede deres udlicitering svarende til den mest udliciterende kommune i denne gruppe, kan der ifølge beregningerne realiseres en besparelse på omkring 2 mia. kr. pr. år. Dette svarer til ca. 1 pct. af de kommunale udgifter. På længere sigt vil denne gevinst ved udlicitering forøges, hvis produktivitetstigningen ved privat produktion overgår produktivitetstigningen ved offentlig produktion. Endelig viser undersøgelserne, at de små kommuner opnår den største gevinst ved udlicitering, da store kommuner kan have stordriftsfordele.

Hvornår er udlicitering en god ide?

Der er en række forhold, der skal være opfyldt for at opnå de fulde gevinster af en udlicitering. Der skal kunne skabes eller være konkurrence på markedet, og kvaliteten skal kunne specificeres og måles. Derimod kan det være u hensigtsmæssigt at udlicitere ydelser, hvis efterspørgslen med hensyn til kvalitet eller omfang af ydelsen ofte ændres. Det skyldes, at ændringer i forhold til kontrakten kan være forholdsvis omkostningsfulde, fordi leverandøren har en stærk forhandlingsposition.

Konkurrence vigtig for gevinst

Før en ydelse udbydes i licitation, bør det vurderes, om der er tilstrækkeligt med potentielle producenter til, at der skabes en reel konkurrence og derved realiseres en besparelse. Offentlige producenter skal også have mulighed for at deltage i licitationen, idet de repræsenterer erfaring og kompetence på det udbudte område. Når offentlige producenter byder i konkurrence med private, er det dog vigtigt at medtage samtlige omkostninger for den offentlige producent for ikke at skævvride konkurrencen.

Ikke for mange begrænsninger i udbudsmaterialet

I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet er det ofte hensigtsmæssigt, at det gøres muligt for det offentlige at vælge mellem forskellige kombinationer af pris og kvalitet for ydelsen for at få et bedre kendskab til afvejningen af dette forhold. Samtidig er det også vigtigt, at der ikke på forhånd lægges for mange begrænsninger for, hvordan produktionen af ydelsen skal tilrettelægges, da det vil begrænse producentens mulighed for innovationer i produktionen. I forbindelse med

udlicitering af busdriften er der f.eks. skabt mulighed for, at vognmændene selv kan foreslå forbedringer, og at de kan byde på en højere kvalitet og så opnå en højere pris.

Lavere omkostninger kan skyldes lavere kvalitet

Det er vigtigt, at kontrakten specificerer kvaliteten af ydelser med den nødvendige præcision, da der kan være en risiko for, at private producenter vil sænke kvaliteten for at få nedbragt omkostningerne. Når et nyt område udliciteres, kan det dog være hensigtsmæssigt, at kontrakten ikke er for detaljeret, indtil der opnås erfaring med kontraktudarbejdelse. Det bekræfter erfaringerne fra udlicitering af busdriften, hvor kontrakterne over tid er vokset betragteligt i omfang. Når kontrakterne er summariske, bør kontraktperioden være forholdsvis kort, så leverandøren hurtigt mister kontrakten, hvis han ikke lever op til forventningerne.

Kontrolproblemer kan tale mod udlicitering

Det er vigtigt at få defineret og specificeret kvaliteten for en serviceydelse, uanset om det er det offentlige eller private, der står for produktionen. I nogle tilfælde kan det imidlertid være vanskeligt at kontrollere, om ydelsen har den forventede kvalitet. Private leverandører har et større økonomisk incitament til at slække på kvaliteten, fordi de dermed kan få en besparelse. Den højere risiko for, at den private producent ikke leverer den forventede kvalitet af ydelsen, kan være et argument for at undlade udlicitering på områder, hvor der lægges meget vægt på at undgå kvalitetsforringelser.

Fleksibilitet i produktionen

Serviceområder, hvor ændringer i efterspørgslen ofte indebærer ændringer i sammensætningen af de leverede ydelser, egner sig ikke så godt til udlicitering baseret på en detaljeret kontrakt, da sådanne ændringer er vanskelige at indarbejde i kontrakten. Det skyldes, at ændringer, der ligger uden for kontrakten, ofte kan resultere i øgede omkostninger. I sådanne tilfælde kan partnerskaber være et alternativ.

Privat-offentlige partnerskaber kan være hensigtsmæssige

Der kan være begrænsede muligheder for innovationer af ydelser, der er udliciteret, hvis kontrakterne specificerer ydelsen i detaljer. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at det offentlige indgår i et samarbejde med en privat partner, hvis der over tid kan ske innovationer i ydelserne eller en videnoverførsel mellem partnerne. Derved får det offentlige indflydelse

på selve produktionen og fungerer ikke blot som kontrollant af den leverede ydelse. Privat-offentlige partnerskaber anvendes også som en betegnelse for projekter, hvor en privat producent har fleksible rammer i udførelsen af en opgave med præcist specificerede mål. Eksempelvis er der for sygehuse, fængsler og veje i Storbritannien gode erfaringer med at give en privat virksomhed ansvaret for såvel bygning og efterfølgende drift af en facilitet. Derved gives incitamentet til, at den private virksomhed håndterer det samlede projekt effektivt og innovativt, uden at den anvendte teknologi er bestemt i kontrakten.

Omfanget af forsknings-samarbejder bør forøges

Det kan være vanskeligt for en offentlig forskningsinstitution at realisere det forretningsmæssige potentiale i et forskningsresultat, ligesom der kan være barrierer for, at private virksomheder kan anvende offentlige forskningsresultater i produktionen. Der kan derfor være fordele for såvel den offentlige forskningsinstitution som den private virksomhed ved at indgå et samarbejde, der kan kommercialisere et forskningsresultat. Samarbejdet kan også finde sted ved, at der stilles venturekapital til rådighed for nystartede innovative virksomheder. Antallet af samarbejder og adgangen til venturekapital er lille i Danmark og bør forøges. Ved en meget kraftig forøgelse af omfanget af samarbejder kan der dog være en fare for, at den samlede offentlige forskningsindsats skævvrides, så en kortsigtet kommerciel gevinst høstes på bekostning af grundforskningen, der har et længere sigte. Ligeledes kan der være fare for, at konkurrencen skævvrides, da viden ikke stilles til rådighed for alle private virksomheder på lige vilkår.

Fritvalg medfører kun konkurrence på kvaliteten

En mulighed for at skabe konkurrence i produktionen af offentlige ydelser er at lade brugerne vælge mellem offentlige og private leverandører, som tilbyder ydelser til samme pris. Der er i det tilfælde kun konkurrence om kvaliteten. På hjemmehjælpsområdet er der åbnet op for en sådan mulighed. I en del kommuner er der dog ingen private, der udbyder hjemmehjælp til den fastsatte pris. Det kan enten skyldes, at det potentielle marked af private producenter vurderes at være for lille, eller at prisen er for lav for en privat udbyder. Det sidste kan skyldes, at kommunerne ikke har medregnet alle omkostninger ved prisfastsættelsen. Hvis f.eks. hjemmehjælpen udbydes i egentlig licitation, vil ydelsen også blive udsat for

priskonkurrence. Det anbefales, at flere kommuner afprøver en sådan mulighed.

Målestoks- konkurrence en anvendelig metode

Systematiske sammenligninger af omkostninger for forskellige producenter af ensartede produkter gør det muligt at få kendskab til omkostningsstrukturen for produktionen af en serviceydelse. Sådanne sammenligninger kan skabe en målestokskonkurrence, hvilket kan være en metode til at øge effektiviteten. Omkostningsforskelle kan dog afspejle kvalitetsforskelle, hvilket er vigtigt at tage højde for ved sådanne sammenligninger. Det anbefales, at der mere systematisk foretages sammenligninger af forskelle i omkostninger mellem kommunerne, hvor forskelle i kvaliteten er inddraget. Der kunne eksempelvis foretages systematiske undersøgelser af, i hvilket omfang de store forskelle i folkeskoleudgifterne pr. elev mellem kommunerne er udtryk for forskelle i kvaliteten eller andre forhold, herunder forskelle i produktiviteten. Sådanne undersøgelser kan med passende anvendelse af incitamenter bruges til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, f.eks. ved at en del af aflønningen af ledelse og medarbejdere eller institutionens bevillinger afhænger af det opnåede resultat.

Frihedsgrader for institutioner

Udlægning af opgaver til selvejende institutioner med betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelsen af produktionen og i anvendelsen af institutionens budget kan være en måde, hvorpå kommunalbestyrelsen kan motivere institutionsmedarbejdere til at udnytte deres viden om produktionsforholdene og brugernes behov for at forbedre servicekvaliteten. Større frihedsgrader til institutionerne til at anvende omkostningsbesparelser til investeringer inden for institutionen kan ligeledes virke motiverende og dermed kvalitetsforbedrende, hvad enten der er tale om selvejende eller offentligt ejede institutioner.

Udliciteringer i stedet for samarbejder

Nogle opgaver kræver større befolkningsgrundlag end den enkelte kommune har. Derfor indgås samarbejde med andre kommuner for at opnå stordriftsfordele, hvilket kan bidrage til højere kvalitet (faglig bæredygtighed) og lavere omkostninger. Kommunerne indgår i mange sådanne samarbejder, hvilket indebærer, at kommunalbestyrelsens indflydelse på opgaveløsningen begrænses. Det bør overvejes, om der som alternativ til kommunale samarbejder i højere grad kan ske en udlici-

tering af opgaverne, således at det politiske ansvar for levering af ydelsen placeres mere klart.

Gevinster ved sammenlægning af kommuner forudsætter tilpasninger

En række forhold taler for, at der kan opnås økonomiske gevinster ved at sammenlægge små kommuner med andre kommuner, jf. Det Økonomiske Råd (2002) og Strukturkommissionen (2004). Kommunerne har således i de senere år fået et større ansvar for finansieringen af de kommunale udgifter og nye opgaver, de skal løse. Begge dele trækker i retning af, at befolkningsgrundlaget for den enkelte kommune skal være større. Dertil kommer, at de mindste kommuner typisk har højere udgifter pr. indbygger. Strukturkommissionens undersøgelser tyder på, at disse udgiftsforskelle er steget i de senere år. En sammenlægning af kommunerne vil dog ikke i sig selv indebære lavere udgifter. Realisering af den potentielle økonomiske gevinst ved kommunesammenlægninger vil kræve, at der sker en tilpasning af arbejds gange og medarbejderstab og i visse tilfælde nedlæggelse af institutioner.

Resultatkontrakter – fokus på målene

I situationer, hvor det ikke er muligt at foretage omkostnings-sammenligninger, f.eks. fordi der kun er få eller ingen, der producerer samme ydelser, kan resultatkontrakter bidrage til, at den offentlige virksomhed producerer den ydelse, der forventes. Resultatkontrakter medvirker således til, at der er fokus på institutionens mål, og at der sker en prioritering mellem de forskellige mål, der er for institutionens virke. Opstillingen af målene og bevillingerne sker i en forhandling med den offentlige virksomhed, som har de detaljerede informationer om omkostningerne, hvilket kan begrænse mulighederne for at skabe omkostningseffektivitet. Der er også en fare for, at der sker en skævvridning af indsatsen til fordel for de områder, der er beskrevet eksplicit i kontrakten.

KAPITEL I

KONJUNKTURVURDERING

I.1 Indledning

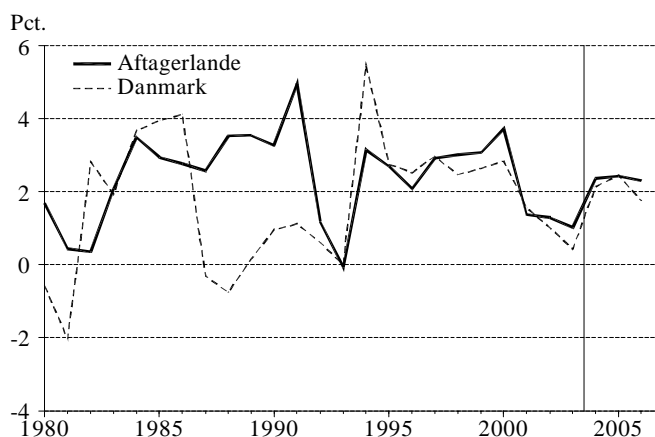
Pæn vækst i 2004

Efter svag vækst i dansk økonomi i 2003 tegner udsigterne for 2004 klart bedre. Væksten tog allerede til i slutningen af sidste år, og opsvinget ventes understøttet af en stigende indenlandsk efterspørgsel og en højere international vækst. Opsvingets styrke forventes at tage til gennem 2004, og væksten skønnes således at blive godt 2 pct. i år, jf. tabel I.1.

Opsvinget fortsætter ind i 2005, men aftager i 2006

Opsvinget vurderes at fortsætte ind i 2005, hvilket betyder, at stigningen i BNP næste år formodentlig bliver omkring 2½ pct. I 2006 ventes økonomien at være tilbage omkring trendvæksten med en vækstrate på ca. 1¾ pct., jf. figur I.1.

Figur I.1 Væksten i Danmark og i vore aftagerlande



Kilde: OECD, *Economic Outlook*, No. 74, EcoWin, ADAM's databank og egne beregninger.

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 2004.

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets priser	Mængdestigning				
	2003	2002	2003	2004	2005	2006
	Mia. kr	-----		Pct.	-----	
Privat forbrug	661	0,6	1,1	3,8	3,0	2,0
Offentligt forbrug	369	2,1	0,5	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	23	-5,0	-3,7	3,3	3,3	2,0
Boliginvesteringer	67	10,5	7,8	4,9	-0,6	-2,3
Erhvervsinvesteringer	188	4,3	-2,3	4,7	3,7	2,3
Lagerændringer	-4	-0,0	-0,4	0,1	0,2	-0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.304	1,9	0,1	3,3	2,6	1,5
Ekspor i alt	606	4,8	0,3	2,8	4,3	4,1
Vareeksport	431	5,1	-1,3	2,6	4,4	4,2
heraf industrivarer	294	5,3	-1,2	3,0	4,9	4,9
Tjenesteeksport	175	3,7	4,7	3,2	4,1	4,0
Efterspørgsel i alt	1.910	2,9	0,2	3,2	3,2	2,3
Import i alt	514	7,3	-0,4	5,5	4,8	3,7
Vareimport	378	6,6	-1,5	6,5	5,0	3,7
Tjenesteimport	137	9,9	4,1	2,0	3,9	3,7
Bruttonationalprodukt	1.396	1,0	0,4	2,1	2,5	1,7
Nettoafgifter	197	1,9	0,4	4,0	3,1	1,7
Bruttoværditilvækst	1.199	0,9	0,4	1,8	2,4	1,7
heraf private byerhverv	691	0,7	-0,1	2,2	2,8	2,1

Tabel I.1 fortsat Hovedtal i konjunkturvurderingen

	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	2,1	1,8	1,2	2,0	1,7
Eksportpriser	-2,7	0,3	1,1	1,5	1,0
Importpriser	-3,1	-1,8	0,8	1,0	0,9
Timelønomkostninger	4,3	4,3	3,9	3,9	4,1
Kontantpris på bolig	3,7	3,3	3,3	1,3	-0,6
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	-5	3	6	2	0
Privat beskæftigelse	-15	-21	-0	18	1
Offentlig beskæftigelse	10	-2	2	4	3
	----- 1.000 personer -----				
Ledighed	145	171	175	155	151
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	28	42	39	45	53
Offentlig saldo	21	17	19	28	27
Offentlig bruttogæld	614	620	616	604	593
Udlandsgæld	241	210	172	128	76
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	1,3	1,0	2,4	2,4	2,3
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,7	2,7	2,7	2,8	3,3
Ændring i den effektive kronekurs	1,2	4,7	0,5	-0,3	0,0
Gennemsnitlig obligationsrente	5,3	4,3	4,4	5,2	5,7
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,5	2,2	2,5	2,1	2,1

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. de offentlige фонде, og at ændringen i udlandsgælden er lig betalingsbalancen.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Bureau of Labour Statistics, EcoWin og egne beregninger.

**Også i verdens-
økonomien ser
det lysere ud**

Samlet set oplever de udenlandske økonomier større vækstrater, end det har været tilfældet de senere år. Specielt i USA, Japan og Storbritannien går det godt. Mindre gunstigt ser det ud for de større lande i Euroland, herunder Tyskland og Frankrig, hvor beskedne BNP-stigninger og relativt stor arbejdsløshed dominerer billedet.

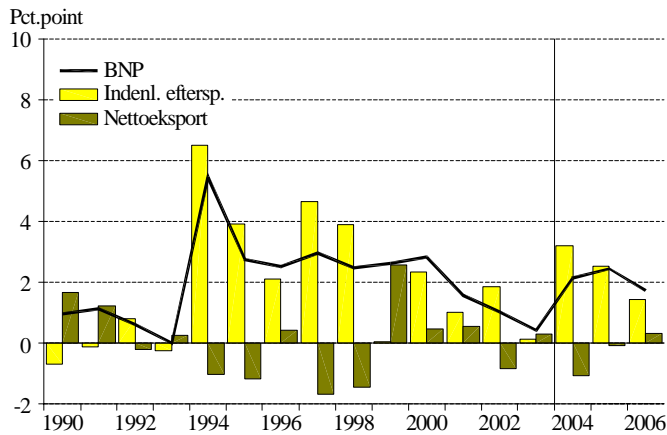
**Det private forbrug
ventes at blive den
store drivkraft bag
opsvinget**

Den kraftige stigning i den indenlandske efterspørgsel i 2004 drives primært af et øget privat forbrug, der ventes at vokse med knap 4 pct. Dette er en markant stigning i forhold til den vækst, der har været i det private forbrug siden 1999 på mindre end ½ pct. om året. Det private forbrug steg meget allerede i slutningen af 2003, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med det lave udgangspunkt for forbruget i forhold til den private formue. Forventninger om højere indkomster og lavere ledighed hos forbrugerne har sandsynligvis bidraget til at sætte forbrugsstigningen i gang. Forbrugsfremgangen understøttes i år af den generelle opsving og forstærkes af skattelettelserne i forbindelse med forårspakken. I kølvandet på det forbrugsdrevne opsving kommer pæne stigninger i investeringerne. De positive takter ventes at fortsætte ind i 2005, men stigningen vurderes at aftage i løbet af 2005 for derefter at stabilisere sig til et mere normalt forløb i 2006.

**Overskuddet på
betalingsbalancen
forbliver stort**

Den økonomiske udvikling i udlandet resulterer i en pæn eksportvækst, der således bidrager til opsvinget. Vækstbidraget fra nettoeksporten bliver imidlertid negativt i 2004, idet importen ventes at stige væsentligt som følge af udviklingen i den indenlandske efterspørgsel, jf. figur I.2. På denne baggrund ventes et lille fald i overskuddet på betalingsbalancen i 2004. I 2005-06 bidrager eksporten endnu mere til opsvinget, efterhånden som væksten i udlandet tager til. Samtidig falder stigningstakten i importen. Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster ventes derfor at vokse til godt 50 mia. kr. i 2006.

Figur I.2 Bidrag til BNP-vækst fra indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport



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

**En lille
beskæftigelses-
stigning gennem
2004 og en
kraftigere
stigning
i 2005**

Niveauet for ledigheden steg kraftigt gennem 2003, og ledigheden var ca. 185.000 personer ved indgangen til 2004. Efterhånden som virksomhederne bliver mere sikre på opsvinget, ventes beskæftigelsen imidlertid at stige i løbet af 2004. Ledigheden begyndte allerede at falde i starten af året, og den tiltagende beskæftigelse vil reducere ledigheden yderligere i løbet af året. Således skønnes en gennemsnitlig ledighed på 175.000 personer i 2004. Ledighedsfaldet forventes at være kraftigst i andet halvår af 2004 og første halvår af 2005, og ledigheden i 2005 skønnes derfor at blive ca. 155.000 personer. Ledighedskurven vurderes at flade ud i løbet af 2006, efterhånden som BNP-væksten nærmer sig trendvæksten.

**Opsvinget
resulterer i store
produktivitets-
stigninger**

Den relativt høje vækst i BNP i 2004 indebærer en høj produktivitetsstigning i år på ca. 2½ pct. Denne stigning skal blandt andet forklares ved en træg sammenhæng mellem den øgede efterspørgsel og udviklingen i beskæftigelsen. Således går der normalt et stykke tid fra efterspørgslen stiger, til virksomhederne øger antallet af ansatte. Dette er specielt udtalt i starten af et opsving, og produktivitetsstigningen bliver derfor mindre i 2005 og 2006.

Arbejdsstyrken stiger lidt i 2004

Arbejdsstyrken steg lidt i 2003, og der forudses også en lille stigning i 2004. Modsat i 2003, hvor den større arbejdsstyrke skyldtes strukturelle forhold, ventes der i år et positivt bidrag fra konjunkturerne, idet opsvinget trækker flere personer ind på arbejdsmarkedet. I modsat retning trækker demografiske forhold samt et negativt bidrag fra flere personer i aktivering. I 2005-06 skønnes arbejdsstyrken at være nogenlunde uændret, da det strukturelle og det konjunkturrelle bidrag stort set modsvares hinanden.

Den offentlige saldo ændres ikke i år

Overskuddet på de offentlige finanser vurderes at være stort set uændret i 2004 i forhold til 2003. Skønt stigende aktivitet samt den midlertidige afskaffelse af SP-bidraget øger skatteindtægterne, forringer skattelettelserne den offentlige saldo. Skatteindtægterne stiger derfor næsten ikke i år. I 2005 resulterer opsvinget imidlertid i en forbedret offentlig saldo, mens saldoen forværres i 2006, blandt andet på grund af genintroduktionen af SP-bidraget, der formindsker udskrivningsgrundlaget for indkomstbeskatningen.

Usikkerhedsmomenter

Der er en række usikkerhedsmomenter, som kan ændre forudsætningerne i prognosen.

Internationalt opsving

Styrken af det internationale opsving synes usikker. Dette gælder ikke mindst, når man betragter Euroland, der er af størst direkte betydning for Danmark. Vækstpotentialet specielt i Tyskland er usikkert, og i værste tilfælde vil Tyskland ikke bevæge sig ud af den nuværende lavkonjunktur. Også i USA, der igen præsterer imponerende vækstrater, synes fremtidsudsigterne usikre. Opsvinget er primært båret af ekspansiv økonomisk politik, og det store underskud på de offentlige finanser og betalingsbalancen udgør en trussel for opsvinget. En tilpasning i amerikansk økonomi kan ske i form af et yderligere fald i dollarkursen, hvilket kan få negative konsekvenser for Europa og Danmark. Usikkerheden omkring den internationale økonomi vedrører også renten. Renten er historisk lav og forventes at stige. Udviklingen i renten vil imidlertid bl.a. afhænge af centralbankernes adfærd og vurdering af den økonomiske situation. Både den amerikanske, den europæiske og de asiatiske centralbanker vil kunne påvirke rente- og valutakursudviklingen.

Usikkerhed om det private forbrug

Vækstraten i det private forbrug ventes at blive på knap 4 pct. i 2004, og forbruget ventes at blive en af de afgørende faktorer for opsvinget. Om end der ikke er tvivl om, at forbrugsvæksten i år vil blive større end normalt, er skønnet over den nøjagtige stigning i forbruget imidlertid forbundet med en vis usikkerhed. Usikkerheden knytter sig især til størrelsen af forbrugseffekten af skattelettelserne og en midlertidig ophævelse af SP-bidraget. Hertil kommer, at udviklingen i forbrugernes tillid kan bidrage væsentligt til forbrugsudviklingen i enten positiv eller negativ retning. Hvis faldet i ledigheden udebliver eller bliver markant svagere end forudsat, kan det f.eks. give anledning til en negativ effekt på forbruget, som yderligere kan forsinke ledighedsfaldet.

Kraftigere forbrugsreaktion kan lede til overophedning

Omvendt kan det ikke udelukkes, at forbrugsvæksten bliver kraftigere end forudsat. Dette kan eksempelvis ske ved, at forbrugerne vælger at anvende en del af de senere års formueopbygning på øget forbrug, bl.a. ansporet af de stadig mere omfattende muligheder for belåning af friværdierne i ejerboliger. Tilsvarende kan forbrugernes optimisme styrkes, hvis faldet i ledigheden bliver stærkere end forudsat. Hvis dette sker, kan opsvinget blive så stærkt, at en overophedning af økonomien ikke kan udelukkes.

I.2 International baggrund

Globalt opsving i gang

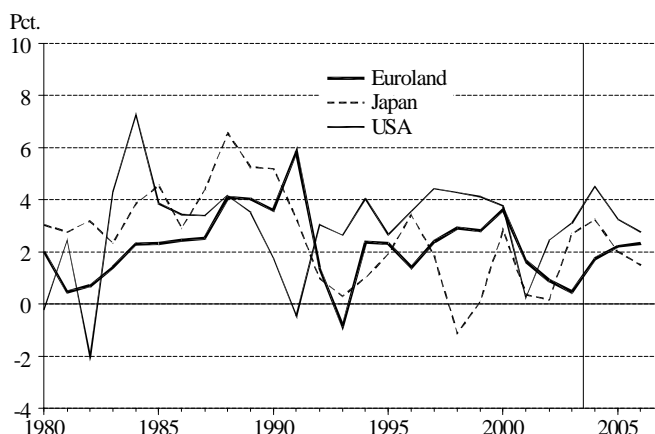
Der er igen fremgang i verdensøkonomien efter de seneste tre års afmatning. Opsvinget kom i andet halvår sidste år og har været mest tydeligt i USA og Japan. Også i de europæiske økonomier, der har været mest ramt af stagnation, har der været fremgang – om end mere tøvende. Forventningerne til indeværende år er derfor steget. Alene accelerationen i aktiviteten i andet halvår sidste år betyder, at 2004 vil blive et godt år. Om den gode udvikling også kan fortsætte i årene herefter, afhænger af, om opsvinget i de enkelte lande vil blive tilstrækkeligt bredt funderet. Det betyder for USA's vedkommende bl.a., at væksten skal kunne vare ved uden den kraftige stimulans fra den økonomiske politik, der har ført til et klart uholdbart underskud på det offentlige budget. For Japans og især Eurolands vedkommende er det nødvendigt med en styrkelse af den inden-

landske efterspørgsel, da opsvinget i disse områder indtil videre primært er betinget af fremgangen i den globale økonomi.

Fremgang ventes at fortsætte i hele prognoseperioden

Denne prognose bygger på en forventning om styrke og holdbarhed i fremgangen i verdensøkonomien, således at der ikke sker et hurtigt tilbagefald, men derimod er udsigt til et normalt vækstforløb i prognoseperioden. Den sammenvejede BNP-vækst for Danmarks samhandelspartnere skønnes på den baggrund at blive mellem 2¼ og 2½ pct. i hvert af prognoseårene, jf. figur I.3 og bilagstabel I.1. Væsentlige forhold, der kan ændre disse udsigter, er diskuteret senere i afsnittet.

Figur I.3 Væksten i udvalgte områder

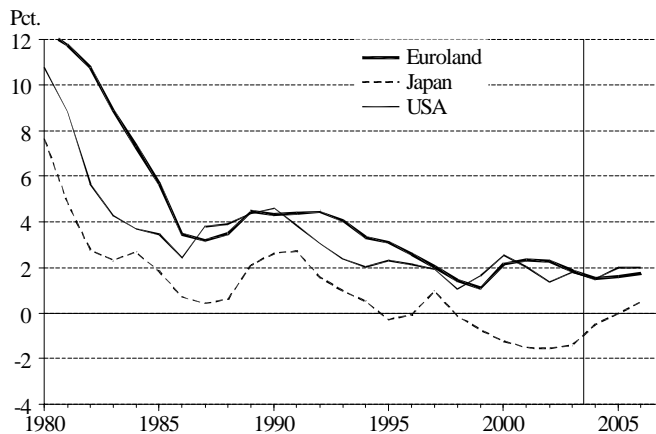


Kilde: Bilagstabel I.1.

Inflationsudsigter

De seneste års afdæmpede prisudvikling verden over ventes at fortsætte i prognoseperioden, jf. figur I.4. I en række EU-lande har der i de seneste måneder været tendens til lavere inflation, men denne udvikling er i nogen grad påvirket af udviklingen i energipriser og valutakursen sidste år og er således kun af midlertidig karakter. I Japan er der udsigt til, at forbrugerpriserne i prognoseperioden vil starte med at stige igen efter perioden med deflation siden 1995. I marts steg engrospriserne for første gang i fire år, hvilket er et forvarsel om stigende forbrugerpriser.

Figur 1.4 Inflationen i udvalgte områder



Kilde: Bilagstabel I.1.

Lempelig pengepolitik

De afdæmpede inflationsforventninger har indtil videre gjort det muligt at fastholde den lempelige pengepolitik. Både ECB og den amerikanske centralbank har ladet de pengepolitiske renter være uændrede siden juni sidste år. I udtalelser fra begge centralbanker hedder det, at den lempelige pengepolitik vil understøtte fremgangen i aktiviteten.

Rentestigninger senere på året i USA

Den amerikanske centralbank har tidligere signaleret, at den ville være tålmodig med at hæve renten. Tidspunktet for en amerikansk rentestigning er dog rykket tættere på, efter at der kunne konstateres betydelig vækst i beskæftigelsen i marts og april. Efterfølgende er de lange renter også steget en del, hvilket afspejler markedets forventning til stigninger i de korte renter.

Næppe rentesækning i Euroland

ECB har været under et vist politisk pres for at sænke renten, bl.a. for at modvirke valutakursudviklingen. ECB har dog fastholdt, at udviklingen i inflationen ikke kan begrunde en rentesækning, og centralbanken skal ikke direkte tage hensyn til udviklingen i aktiviteten. Behovet for en pengepolitisk lempelse synes også mindsket med udsigten til rentestigninger i USA. Hertil kommer, at dollarfaldet tilsyneladende er stoppet; faktisk er dollaren blevet styrket lidt siden begyndelsen af i år. Hvis

der kommer overraskende negative tal for udviklingen i euroområdet, er en sænkning af renten dog ikke utænkelig. Der er også plads til det, da den pengepolitiske rente trods det historisk lave niveau er noget højere end i USA, jf. figur I.5a.

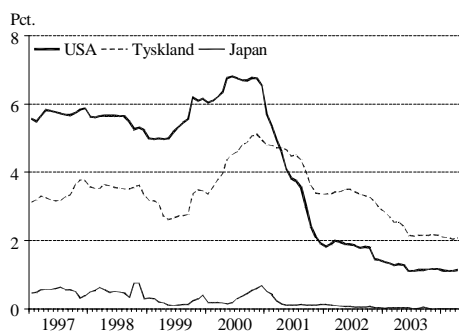
Fortsat lempelig pengepolitik i Japan

Bank of Japan forventes at fortsætte den nuværende kvantitative lempelse af pengepolitikken, der ud over et bredere opkøb af værdipapirer også omfatter ganske store interventioner på valutamarkedet, som ikke længere fuldt ud modsvares af andre pengemarkedsoperationer. Den japanske centralbank har meldt klart ud, at den vil fortsætte den lempelige pengepolitik, indtil der er positiv inflation og ingen fare for deflation. En sådan udmelding er ikke uvæsentlig, da pengepolitik har en virkning gennem forventningsdannelse.

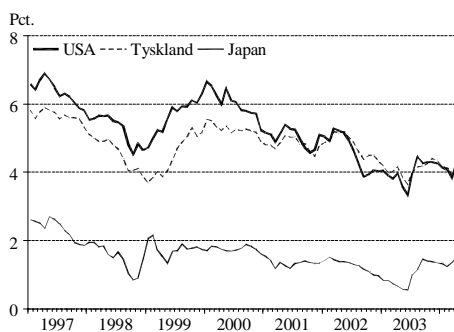
Rente op i Storbritannien

I Storbritannien er det inflationære pres større, og Bank of England hævdede allerede renten sidste år, i begyndelsen af i år og senest i starten af maj. Forventningen er, at der kommer flere rentestigninger senere på året, bl.a. for at bremse de accelererende boligpriser.

Figur I.5a Korte renter



Figur I.5b Lange renter



Anm.: Der er anvendt henholdsvis renter på tre måneders indskud og renter på ti-årige statsobligationer for korte og lange renter. Sidste observation er april 2004.

Kilde: EcoWin.

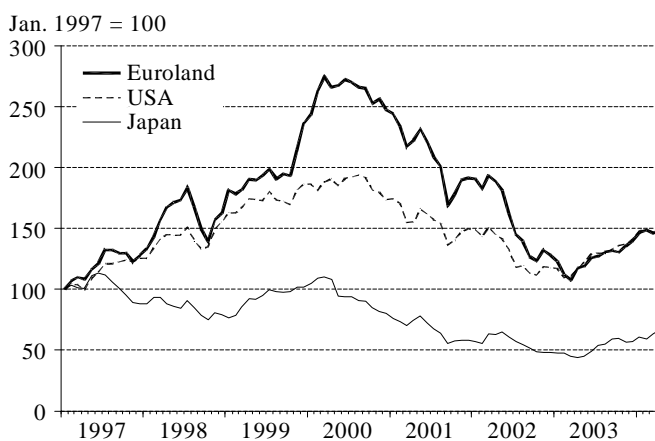
Lang rente ventes at stige

I slutningen af 2003 steg de lange renter i takt med troen på, at et opsving var undervejs, og i forventning om pengepolitiske stramminger, jf. figur I.5b. Troen blev svækket i begyndelsen af 2004, da en forventet stigning i den amerikanske beskæftigelse i første omgang udeblev, og de lange renter faldt igen i en periode. Renten på 10-årige tyske statspapirer var i april på 4,1 pct. Forventningen er, at den lange rente vil stige i løbet af i år og næste år til et niveau på 5,5 pct. Profilen for den lange tyske rente bestemmer i prognosen de danske renter, idet der antages uændrede rentespænd.

Optimisme på aktiemarkederne

De finansielle markeders forventninger om et opsving har været endnu mere tydelig i aktiekursudviklingen, idet der har været en stigende tendens i aktiekurserne siden begyndelsen af 2003, jf. figur I.6.

Figur I.6 *Udviklingen i centrale nominelle aktieindeks*



Anm.: Sidste observation er april 2004. For Euroland er anvendt Stoxx 50, for USA er anvendt Standard & Poors 500 og for Japan Nikkei.

Kilde: EcoWin.

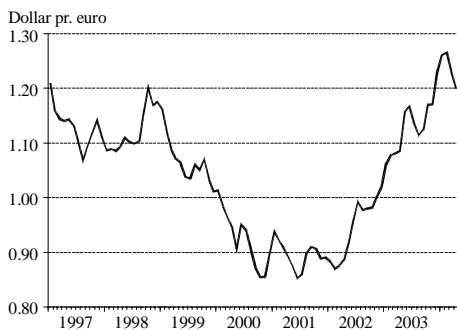
Uændrede valutakurser antages fremover

Dollar/euro-kursen nåede i begyndelsen af i år 1,28, jf. figur I.7a. Dette er tilsyneladende afslutningen på dollarens depreciering siden begyndelsen af 2002, idet kursen herefter har svinget omkring 1,20. Den lille styrkelse af dollaren kan tolkes som en bekræftelse af troen på opsvinget i USA. Valutakursbevægelser er svære at forudsige på kort sigt, men euroens aktuelle kurs over for dollaren ligger formentlig tæt på ligevægtskursen, jf. afsnit I.3. Fremadrettet antages det nuværende forhold mellem euro og dollar derfor at være uændret. Tilsvarende antages kursen på pund, yen, svenske og norske kroner at være uændrede i forhold til euro og dollar.

Lempelig finanspolitik i USA og Storbritannien

Finanspolitikken har i de seneste år været overordentlig ekspansiv i Storbritannien og USA, jf. figur I.8a. Finanspolitikken har også været lempelig i de to største eurolande, Tyskland og Frankrig, men for Euroland som helhed har finanspolitikken været neutral. Også i Japan har finanspolitikken bidraget en smule til aktiviteten. I indeværende år vil finanspolitikken fortsat bidrage til aktiviteten i USA og Storbritannien, mens den strammes i Japan og Euroland, jf. figur I.8b.

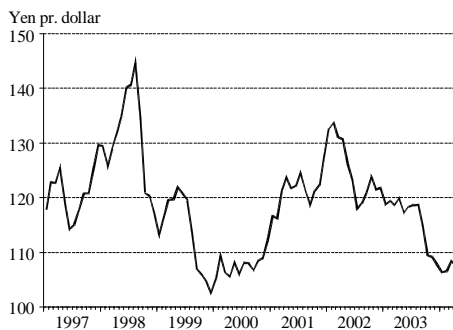
Figur I.7a Dollar/euro-kursen



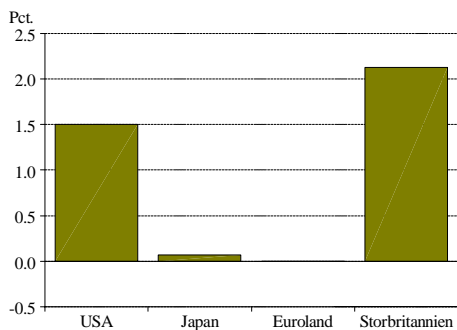
Anm.: Sidste observation er april 2004.

Kilde: EcoWin.

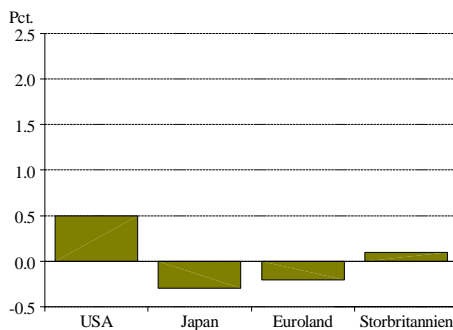
Figur I.7b Yen/dollar-kursen



Figur I.8a Gns. årlig finanspolitisk lempelse 2001-2003



Figur I.8b Forventet finanspolitisk lempelse 2004



Anm.: Finanspolitikken er målt ved ændringen i den strukturelle saldo i forhold til potentielt BNP. En positiv værdi angiver en lempelse, og en negativ værdi angiver en stramning. Opgørelsen af den strukturelle saldo er hæftet med stor usikkerhed, så det anvendte mål for finanspolitikken skal tolkes med en vis forsigtighed.

Kilde: IMF: *World Economic Outlook* (April 2004).

Risici

De bedre udsigter kan som antydnet indledningsvis blive forringet af flere forhold. Forventningen til fremgangen i den globale økonomi bygger især på den afsmittende virkning af en gunstig konjunkturudvikling i USA. Det amerikanske opsving er indtil videre i høj grad drevet af en lempelig økonomisk politik og kan vise sig ikke at være bredt nok funderet til at vare ved. Opsvinget i flere EU-lande er i nogen grad betinget af fremgangen i den globale økonomi, da den indenlandske efterspørgsel udvikler sig svagt. I Japan begrænses vækstpotentialet på lidt længere sigt af mangel på konkurrence og lav produktivitet i de indenlandske sektorer. Omvendt kan et mere positivt vækstforløb også tænkes. Der er ledige ressourcer til stede i både EU, Japan og USA efter de seneste års afmatning. Det betyder, at hvis en optimistisk stemning breder sig, kan produktionen øges forholdsvis meget, uden at det inflationære pres tiltager. De væsentligste risici vedrører:

- *Globale ubalancer.* De asiatiske centralbanker synes fortsat at være villige til at finansiere et stort amerikansk betalingsbalanceunderskud for at undgå en væsentlig styrkelse af deres valutaer og dermed forringede eksportmuligheder. En eventuel valutakurskorrektio

ikke nødvendigvis ramme de europæiske økonomier, da en svækkelse af dollaren kan blive opvejet af en styrkelse af asiatiske valutaer. Sker genopretningen af den amerikanske betalingsbalance derimod gennem en afmatning af aktiviteten i USA, vil det have negative konsekvenser for EU. Se mere i afsnit I.3.

- *Overophedning i Kina.* I de sidste fem år har Kina stået for en fjerdedel af den globale vækst i BNP. Sidste år voksede BNP med 9,1 pct. i Kina. Det kinesiske boom er afgørende for Japans eksportmuligheder. Sidste gang Japan tilsyneladende var på vej ud af stagnationen siden begyndelsen af 1990'erne, var forud for krisen i Sydøstasien. Risikoen for overophedning har været påpeget et stykke tid, og de kinesiske myndigheder er opmærksomme på faren og har allerede iværksat visse aktivitetsbegrænsende tiltag.
- *Strukturelle problemer i flere eurolande.* Fortsat høj ledighed kan afføde en negativ stemning, der svækker den i forvejen svage udvikling i det private forbrug, og som påvirker virksomhedernes investeringslyst. En forudsætning for en vedvarende markant fremgang i beskæftigelsen er strukturelle reformer på arbejdsmarkedet.
- *Høj oliepris.* Forbliver prisen på olie på et højt niveau, kan styrken af det globale opsving blive svækket.

Mål med Lissabonstrategi er vækst på 3 pct.

Den potentielle vækst i BNP i EU begrænses af en række velkendte strukturproblemer. Erkendelse heraf førte i 2000 til formuleringen af den såkaldte Lissabonstrategi, der går ud på at gøre EU til den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensøkonomi i verden i løbet af en tiårsperiode. Målet er at øge den potentielle vækstrate til omkring 3 pct. I de sidste tre år er BNP imidlertid i gennemsnit kun vokset med 1,2 pct. EU-Kommissionen (2004) må i en statusrapport da også konstatere, at der er store vanskeligheder på nogle områder, som blokerer for den overordnede strategi, og som hindrer en tilbagevenden til en stærk vækst. Problemerne knytter sig bl.a. til de offentlige finanser, udviklingen i beskæftigelsen, utilstrækkelig produktivitetsudvikling og mangelfuld konkurrence.

Utilstrækkelig vækst i beskæftigelsen

På arbejdsmarkedet er Lissabon-målsætningen en erhvervsfrekvens på 70 pct. i 2010, jf. tabel I.2. Målet opfyldes i dag kun af Storbritannien, Sverige, Holland og Danmark, og delmålet på 67 pct. i 2005 vil næppe blive opfyldt, jf. Kommissionen (2004). Især volder det store problemer at bringe beskæftigelsen op for ældre på arbejdsmarkedet.

Tabel I.2 Erhvervsfrekvens og Lissabon-mål

	2000	2002	2005 (mål)	2010 (mål)
I alt (15-64 år)	63,4	64,3	67	70
Kvinder (15-64 år)	54,1	55,6	57	60
Ældre (55-64 år)	37,8	40,1	-	50

Kilde: Economic Policy Committee: *Annual Report on Structural Reforms 2004*.

Vækstefterslæb i forhold til USA?

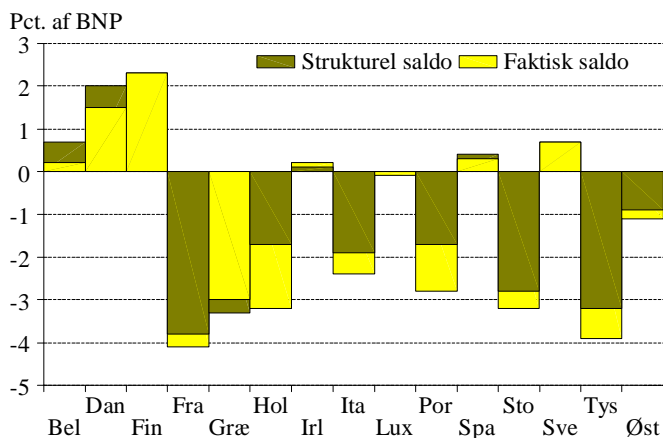
EU's gennemsnitlige BNP pr. indbygger i EU udgør kun omkring 70 pct. af amerikansk niveau. Denne andel har været uændret de sidste 30 år. Blanchard (2004) argumenterer for, at dette ikke kan tolkes som lavere levestandard eller manglende evne til at indhente USA's indkomstniveau. Derimod kan det være udtryk for, at en del af produktivitsfremgangen i Europa er blevet omsat til mere fritid. Det uændrede BNP pr. indbygger i forhold til USA dækker nemlig over, at antal arbejdstimer har været faldende, mens timeproduktiviteten faktisk har udviklet sig bedre end i USA.

Kick-start til EU-lande hæmmet af strukturelle problemer

Det har været meget småt med at gennemføre reformer i en række EU-lande under de seneste års afmatning. Det hænger naturligt sammen med, at gennemførelse af sådanne kan kræve tilpasninger, der kan forværre konjunktursituationen. Eksempelvis vil mindre stive jobbeskyttelsesregler på kort sigt kunne skubbe flere ud i ledighed. Hertil kommer, at væsentlige lempelser af finanspolitikken, der kunne kompensere herfor, ikke har været mulige på grund af for store (overvejende selvfor-skyldte) offentlige underskud i henhold til underskudsrestriktionen i stabilitets- og vækstpagten, jf. figur I.9. Hvis under-

skudsrestriktionen havde været baseret på et strukturelt mål, kunne en kombination af strukturelle tiltag og ekspansiv finanspolitik have været anvendt. Danmark havde succes med en sådan kombination af strukturpolitik og ekspansiv finanspolitik i forbindelse med kick-starten i begyndelsen af 1990'erne.

Figur 1.9 Offentlig saldo, 2003



Kilde: European Commission, *Spring Forecasts 2004*.

USA

Solid vækst i USA

Amerikansk økonomi er på ny inde i en periode med ganske kraftig vækst. I tredje og fjerde kvartal sidste år voksede BNP med henholdsvis 3,6 pct. og 4,3 pct. i forhold til samme kvartal året før. Ledig kapacitet i amerikansk økonomi betyder, at den høje vækst potentielt kan fortsætte i år, og først i årene herefter vil en stigende kapacitetsudnyttelse lægge en dæmper på mulig vækst.

Vækst understøttet af lempelig økonomisk politik

Væksten understøttes af en meget lempelig økonomisk politik. Den amerikanske centralbank fastholder indtil videre renten på det laveste niveau siden 1958, og finanspolitikken giver en betydelig vækstimpuls i kraft af massive skattelettelser og et højt

offentligt forbrug. Dollar-deprecieringen har bidraget positivt til væksten i amerikansk økonomi, men er dog ikke afgørende for opsvinget, der primært drives af indenlandsk efterspørgsel.

Optimisme afspejles i forskellige indikatorer

Fremgangen afspejles i forskellige tillidsindikatorer og aktiekurser, der har været stigende siden begyndelsen af 2003. I marts 2004 indtraf den ventede stigning i beskæftigelsen, der ellers havde haltet noget efter i forhold til konjunktursituationen. En overgang var det frygtet, at nye skuffende beskæftigelsesstatistikker kunne afføde en negativ stemning, som kunne gå ud over forbruget og investeringerne. Modstykket til manglende jobvækst har været imponerende produktivitetsstigninger.

Stort offentligt underskud

Den ekspansive finanspolitik i USA har ført til en mærkbar forværring af det offentlige budget. Underskuddet, både det faktiske og det strukturelle, ventes i år at overstige 5 pct. af BNP. Underskuddet vil først være væk igen i 2014 ifølge en langsigtet fremskrivning fra den amerikanske regerings budgetkontor. Fremskrivningen bygger bl.a. på stabil høj vækst og afskaffelse af de seneste års skattelettelser fra 2010. Disse forudsætninger er dog ret tvivlsomme, og det er en udbredt opfattelse, at den amerikanske finanspolitik er uholdbar, ikke mindst i lyset af den demografiske udvikling. Finansieringen af underskuddet er med til at presse den lange rente op.

Lille privat opsparing

Den amerikanske betalingsbalance er blevet markant forværret de seneste år, og underskuddet overstiger nu 5 pct. af BNP. Udviklingen i betalingsbalancen afspejler til dels udviklingen i de offentlige finanser, men er også et udtryk for en lille privat opsparing. En korrektion kan komme gennem en afdæmpning i aktiviteten eller via en yderligere depreciering af dollaren over for især de asiatiske valutaer, jf. afsnit I.3.

Japan

Japan på vej ud af krise

Japan synes langt om længe på vej ud af den økonomiske stagnation, der har præget landet siden begyndelsen af 1990'erne. Opsvinget startede i 2002 og fik forøget styrke sidste år. I fjerde kvartal oplevede Japan den kraftigste vækst i BNP siden 1990. For 2003 som helhed voksede BNP med 2,7 pct., og væksten i 2004 ventes at blive i samme størrelsesorden på

grund af accelerationen i aktiviteten i andet halvår sidste år. Dette er noget over trendvækst, der bl.a. begrænses af en demografisk betinget afgang fra arbejdsstyrken. Endvidere ser det ud til, at problemet med deflation er ved at aftage. Den underliggende inflation ligger nu omkring 0 pct., og forbrugerpriserne falder mindre end før.

Bl.a. stor eksport til Kina er drivende for fremgangen

Væksten drives af eksport, investeringer og privat forbrug. Især eksporten til Kina, der er inde i et økonomisk boom, er gået op (44 pct. sidste år). Det har affødt nye investeringer i store, eksportorienterede virksomheder. De mere lyse udsigter afspejles i tillidsindikatorer, især for industrien, og stigende aktiekurser. Nikkei-indekset er siden lavpunktet sidste år steget med en tredjedel. Der er færre konkurser, og flere virksomheder gives en bedre kreditvurdering. Fremgangen i det private forbrug kan bl.a. tilskrives skattelettelse sidste år. Opsvinget understøttes også af visse fremskridt i reformprocessen, bl.a. er udeståendet af dårlige lån blevet reduceret.

Risikomomenter

Opsvinget er svært at spore på arbejdsmarkedet. Arbejdsløsheden er kun faldet lidt de seneste par år, og de bedre udsigter kan blive påvirket af flere forhold. Den eksterne efterspørgsel kan gå ned, dels er der et opadgående pres på yen, dels er der fare for overophedning i Kina. Dette vil også ramme den indenlandske japanske efterspørgsel gennem investeringerne. Den offentlige gæld vokser fortsat og overstiger nu 160 pct. af BNP. Der er lagt op til en stramning i finanspolitikken i år. Stramningen er en del af regeringens mellemfristede målsætning om at opnå overskud på det primære budget i begyndelsen af 2010'erne. Også i de kommende år må der gennemføres betydelige besparelser. Den eventuelle kontraktive virkning af finanspolitikken kan komme til at bremse opsvinget.

Euroland

Kun begrænset vækst i Euroland sidste år

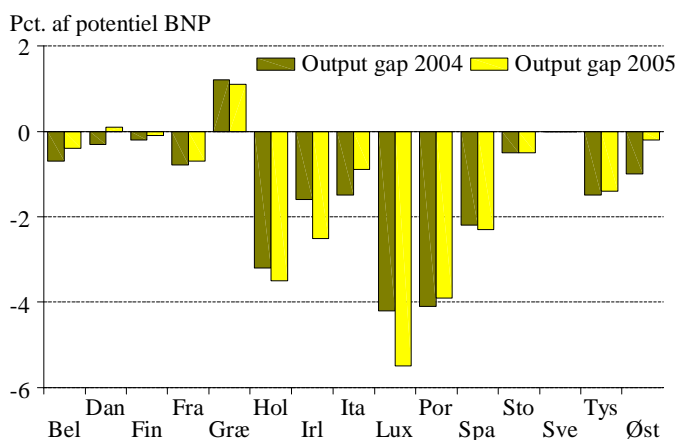
BNP voksede med blot 0,3 pct. i euroområdet i 2003. Det er den laveste vækst siden recessionen i 1993. Den lave vækst afspejler især udviklingen i Tyskland og Frankrig. Holland var dog endnu hårdere ramt af afmatning sidste år, da BNP faldt med 0,8 pct. Spanien klarede sig bedst med en vækst på 2,7 pct. Det er generelt forventningen, at væksten nu vil tiltage.

Allerede i andet halvår sidste år var der tegn på, at et omsving var undervejs, idet BNP igen voksede efter tre kvartaler med fald.

Udsigterne er lidt lysere nu

Det opmuntrende er, at fremgangen især kan tilskrives investeringer, som ellers har været faldende siden begyndelsen af 2001. Det tyder på, at virksomhederne nu ser lysere på fremtiden. Derimod ser den svage udvikling i det private forbrug ud til at fortsætte. Forbrugertilliden er lav, og den usikre situation på arbejdsmarkedet får folk til at holde igen på forbruget. Ledigheden er ellers ikke steget meget under de seneste tre års afmatning, men dette er mest et udtryk for, at virksomheder i nogen grad fastholder arbejdskraft i nedgangstider, bl.a. på grund af jobbeskyttelsesregler. Dette har også den konsekvens, at ledigheden kun kan forventes at falde langsomt igen, når der er fremgang. Ledig produktionskapacitet afspejles i forholdsvis store output gap, jf. figur I.10.

Figur I.10 Output gap, 2004 og 2005



Anm.: Et negativt output gap betyder, at aktuel BNP ligger under potential BNP.

Kilde: European Commission, *Spring Forecasts 2004*.

Offentligt forbrug understøtter fremgang

Ekspansiv finanspolitik i form af skattelettelser og stigende offentligt forbrug er med til at drive opsvinget. Derimod er det lidt mere uklart, hvad der kan forventes af nettoeksporten. Eksporten voksede forholdsvis meget i tredje kvartal, men gik så i stå i fjerde kvartal. Eurostyrkelsen vil i sig selv dæmpe eksporten. På den anden side gavnede eksporten af høj vækst i verdensøkonomien.

Afdæmpede inflationsforventninger

Inflationsudsigterne i euroområdet er afdæmpede, om end lidt varierende fra land til land. Den underliggende inflation målt ved HICP ekskl. energi, fødevarer, alkohol og tobak har i over et halvt år ligget omkring 1,7 pct. Styrkelsen af euroen er med til at lægge en dæmper på prisstigninger.

Tyskland

Tysk stagnation måske ovre

Efter tre års stagnation i tysk økonomi forventes atter fremgang. Den meget beskedne vækst i sidste halvdel af 2003 betyder dog, at selv med pæn vækst i løbet af 2004 bliver væksten i BNP på årsniveau næppe mere end 1½ pct.

Nøgletal er dog ikke overbevisende

De seneste nøgletal giver et blandet billede af vækstudsigterne. Efter uafbrudte stigninger siden april sidste år faldt ifo-indekset i både februar og marts, men steg så igen i april. Industriproduktionen steg med 1,8 pct. i februar efter et mindre fald i januar. Eksporten steg pænt i både januar og februar.

Opsvinget skal drives af eksporten

Meget tyder på, at opsvinget kommer til at afhænge af udviklingen i eksporten. Det private forbrug har længe ligget under drejet, og situationen på arbejdsmarkedet og den lave forbrugertillid peger på, at det private forbrug kun langsomt vil komme sig. Virkningen af skattelettelser i år vil i høj grad blive modvirket af afgiftsforhøjelser. Bidraget til væksten fra den indenlandske efterspørgsel vil mest sandsynligt komme fra investeringerne, som startede med at stige igen i fjerde kvartal sidste år efter fald siden 2000. Fortsatte stigninger vil være betinget af stigende industriproduktion, som igen hænger sammen med eksportudviklingen. Afgørende for en positiv udvikling i eksporten er, at de bedre globale udsigter holder, idet styrkelsen af euroen i sig selv trækker i modsat retning.

Lav inflation

Forbrugerpriserne udvikler sig meget afdæmpet. I januar trådte en sundhedsreform i kraft, der indebærer, at husholdningerne skal betale en større andel af sundhedsudgifterne. Beregningen af forbrugerprisindekset er påvirket heraf, hvilket havde en isoleret virkning på 0,6 pct.point. Uden dette spring ville inflationen kun have været 0,6 pct. i januar, hvilket bl.a. kan tilskrives fald i energipriserne. Priserne holdes også nede af eurokursudviklingen.

Tredje år med for stort underskud

Den forventede fremgang i tysk økonomi vil reducere den konjunkturmæssige belastning af det offentlige budget. Det strukturelle underskud vil dog fortsat være stort. Tyskland vil også i år (for tredje år i træk) bryde underskudsrestriktionen i stabilitets- og vækstpagten.

Frankrig**Fremgang i fransk økonomi**

Det ser ud til, at de sidste tre års nedtur i fransk økonomi kan være overstået. Siden sidste sommer har der været vækst, om end den er svag. Alle underkomponenter af den indenlandske efterspørgsel voksede i fjerde kvartal. Også eksporten gav et vigtigt bidrag til væksten i BNP, men da importen voksede hurtigere, var der et negativt vækstbidrag fra nettoeksporten. For 2003 som helhed voksede BNP kun med 0,2 pct. Hvis udviklingen fra anden halvdel af sidste år holder, vil væksten i år komme op på omkring 1¾ pct.

Kun udsigt til beskedent fald i ledigheden

Styrken af opsvinget vil efter al sandsynlighed komme til at hænge på udviklingen i eksporten. Det private forbrug må trods skattelettelser forventes fortsat at udvikle sig svagt som følge af den usikre situation på arbejdsmarkedet, der får husholdningerne til at spare op. Der er ikke udsigt til, at udviklingen i ledigheden vender lige med det samme, da der har været en vis grad af fastholdelse af arbejdskraft i forbindelse med de seneste års konjunkturafmatning.

Optimisme i industrien

En positiv udvikling i eksporten er betinget af fortsat gode udsigter for verdensøkonomien, da euroapprecieringen i sig selv lægger en dæmper på eksporten. En vis optimisme afspejles i tillidsindikatorer for industrien, der peger op. Industri-

produktionen er steget i takt med eksporten, og fremgangen har affødt nye investeringer, selvom kapacitetsudnyttelsen er lav.

Store offentlige underskud

De offentlige udgifter må ifølge regeringens seneste stabilitetsprogram ikke vokse med mere end 1,1 pct. (real) om året i perioden 2005-07 af hensyn til genopretningen af de offentlige finanser. Dette mål er ganske ambitiøst i betragtning af, at væksten i de offentlige udgifter har været noget højere i de seneste år. Hertil kommer, at for at reducere underskuddet til under 3 pct. af BNP i 2005 kræves forholdsvis høj vækst.

Storbritannien

Høj vækst igen

Britisk økonomi er på vej op i fart igen efter en mindre af-dæmpning af væksten i 2001 og 2002. Faktisk er BNP vokset noget mere end forventet fra første kvartal sidste år, og i fjerde kvartal var der pæn vækst i alle efterspørgselskomponenter. For året som helhed blev væksten i BNP 2,4 pct. Fortsætter udviklingen fra sidste år, er der udsigt til pæn vækst i år. Herefter begrænses den potentielle vækst af stigende kapacitetsudnyttelse. Allerede nu ligger ledigheden på det laveste niveau siden 1975.

Opsving skal i højere grad drives af eksport

Opsvinget har varet siden 1992 og har især været drevet af en stærk udvikling i det private forbrug, som bl.a. er blevet understøttet af faldende ledighed, faldende rente og stigende huspriser. Fortsat høj vækst er i nogen grad betinget af, at (netto-) eksporten kommer til at give et større vækstbidrag, da de drivende faktorer bag forbruget ikke vil have samme styrke. Betingelserne for større vækst i eksporten synes at være til stede. Der er ledig produktionskapacitet i industrien, og en bedring i verdensøkonomien er indtruffet. Eksporten voksede allerede kraftigt i fjerde kvartal, og tillidsindikatorer for industrien peger op. Forbrugertilliden ligger også relativt højt. Den skitserede udvikling indebærer et bredere funderet opsving.

Lempelig finanspolitik har givet stort underskud

Trods den gunstige konjunkturudvikling har den britiske regering ført og vil fortsætte med at føre en ret ekspansiv finanspolitik, som afspejler stigende offentlige udgifter til nye tiltag på velfærdsområdet og den internationale bekæmpelse af terrorisme. Den ekspansive politik har vendt et overskud på det of-

fentlige budget på 0,7 pct. af BNP i 2001 til et forventeligt underskud på mere end 3 pct. i indeværende og de to næstfølgende år.

Strammere pengepolitik for at undgå overophedning

En stramning af pengepolitikken vil være afgørende for at undgå overophedning. En fare er de hurtigt voksende boligpriser, som med Bank of Englands ord er uholdbart høje. Renten er allerede blevet sat op tre gange siden november sidste år. Den første rentestigning afsluttede fire år med rentenedsættelser.

Sverige

Fremgang i svensk økonomi, men fortsat høj ledighed

Farten i svensk økonomi er på vej op igen efter tre år med mere moderat vækst. Udviklingen i det offentlige forbrug (i 2001 og 2002) og i det private forbrug (i 2002 og 2003) har været afgørende for, at svensk økonomi ikke er blevet ramt af stagnation. Investeringerne er nemlig faldet siden 2000, og der var nærmest ingen vækst i eksporten i 2001 og 2002. Afmatningen har sat sit præg på arbejdsmarkedet. Ledigheden er steget siden begyndelsen af 2003, og en vending i udviklingen er ikke indtruffet endnu. Ledigheden er således på det højeste niveau i fire år.

Opsving primært drevet af eksport

Den stigende ledighed kan true opsvinget i Sverige. Mens virksomhederne er blevet mere forventningsfulde (især med hensyn til tiltagende eksportmuligheder), har forbrugertilliden det seneste år svinget omkring et forholdsvis lavt niveau uden tendens til at stige. Opsvingets styrke vil derfor i første omgang komme fra eksporten og i takt med stigende kapacitetsudnyttelse fra investeringerne.

Lav inflation har muliggjort rentesænkninger

Øget købekraft hos forbrugerne kan også bidrage til fremgangen. Stigningen i forbrugerpriserne har været faldende, og i både februar og marts faldt priserne i forhold til samme måned året før, dog påvirket noget af en ekstraordinært stor stigning i prisen på elektricitet i begyndelsen af 2003. I april lå inflationen på 0,3 pct. og var dermed under Riksbankens målsætning på 2 pct. \pm 1 pct. De afdæmpede inflationsudsigter fik Riksbanken til at sænke renten med 0,25 pct.point i begyndelsen af februar. Riksbanken satte igen renten ned i begyndelsen af april.

Fortsat offentligt overskud

Afmatningen og en meget ekspansiv finanspolitik i 2002 har gjort et stort indhug i det offentlige overskud, som sidste år faldt til 0,2 pct. af BNP. Der er dog stadig et lidt større strukturelt overskud, og både det faktiske og det strukturelle overskud ventes forbedret i de kommende år i takt med bedre konjunkturer og en strammere finanspolitik, der allerede sidste år betød skattestigninger.

Norge

Kraftig lempelse af pengepolitikken bag omsving i norsk økonomi

Siden slutningen af 2002 har der været 10 rentesænkninger af foliorenten på i alt 5,25 pct.point til 1,75 pct. (inklusive den seneste rentenedsættelse den 11. marts). Baggrunden for rentenedsættelserne har ifølge Norges Bank været en inflation væsentligt under målsætningen på 2½ pct. Angiveligt har valutakursudviklingen også spillet en væsentlig rolle, idet den norske krone blev styrket betragteligt i løbet af 2002. Den kraftige lempelse af pengepolitikken bidrager til et forventeligt omsving i norsk økonomi, der både vil blive drevet af indenlandsk efterspørgsel (stimuleret af lav rente) og eksport (hjulpet af bedre konkurrenceevne, da den norske krone er blevet svækket). Sidste år voksede BNP med blot 0,2 pct., især på grund af meget lav vækst i første kvartal. Fortsætter udviklingen fra andet halvår sidste år, vil BNP i år vokse med mindst 2½ pct.

Meget afdæmpet inflation

Usædvanligt høje elpriser i begyndelsen af sidste år er en væsentlig forklaring på, at forbrugerpriserne faldt med knap 2 pct. i både januar og februar. Priserne steg i april med 0,4 pct. i forhold til samme måned året før. Den underliggende inflation udviser dog også faldende tendens, hvilket måske er lidt overraskende i betragtning af svækkelsen af den norske krone, der i sig selv indebærer stigende importpriser. Faktisk er importpriserne faldet, hvilket kunne tyde på en ændret sammensætning af udenrigshandlen i retning af billigere varer (fra bl.a. Kina). Hertil kommer også større konkurrence på hjemmemarkedet.

Stor tillid til fremgang

De forholdsvis gode udsigter for norsk økonomi afspejles i, at tilliden er høj hos såvel forbrugere som hos virksomheder. En forholdsvis lav kapacitetsudnyttelse i industrien betyder, at virksomhederne kan øge produktionen.

Nye EU-lande

10 nye EU-lande

Den 1. maj blev EU udvidet med ti nye lande. Befolkningsmæssigt udgør de nye lande omkring en femtedel af det øvrige EU. Økonomisk set er andelen mindre end 10 pct. (købekraftskorrigeret). En række økonomiske nøgletal for de nye lande fremgår af tabel I.3.

God udvikling i de nye EU-lande

De nye EU-lande har siden begyndelsen af 2002 oplevet økonomisk fremgang, og opsvinget skønnes at fortsætte i prognoseperioden, hvor BNP for området som helhed i hvert af årene ventes at vokse med godt 4 pct., jf. bilagstabel I.1. Generelt ventes der størst vækst i de nye EU-lande, der har det laveste BNP-niveau pr. indbygger, dvs. i de baltiske lande og Polen.

Tabel I.3 Nogle nøgletal for de nye EU-lande, 2003

	Befolkning	BNP pr. indb.	BNP-vækst	Inflation	Ledighed	Off. budget	Betalingsbalance
	1.000 pers.	-----	Pct.	-----	---	Pct. af BNP	---
Cypern	798	76	3,3	3,4	4,4	-6,3	-4,4
Estland	1.359	40	6,2	3,6	10,0	2,6	-13,7
Letland	2.339	35	7,1	2,5	10,5	-1,8	-9,1
Litauen	3.469	39	6,6	0,4	12,7	-1,7	-6,1
Malta	397	69	1,8	1,7	8,2	-9,7	-3,4
Polen	38.232	41	2,5	4,5	19,8	-4,1	-2,0
Slovakiet	5.379	47	3,6	7,9	17,1	-3,6	-0,9
Slovenien	1.996	69	3,1	7,7	6,5	-1,8	0,2
Tjekkiet	10.201	62	2,8	2,4	7,8	-12,9	-6,5
Ungarn	10.159	53	3,9	7,3	5,8	-5,9	-5,7

Anm.: Befolkningstallet gælder for hele Cypern. BNP pr. indbygger er købekraftskorrigeret og angivet i pct. af gennemsnittet for EU-15. Tal for BNP-vækst og inflation er årlige gennemsnit for perioden 2000-03.

Kilde: European Commission, *Comprehensive Country Monitoring Reports 2003*, European Commission, *Spring Forecasts 2004*.

I de sidste par år har især det private forbrug været drivende for væksten. I prognoseperioden forventes en acceleration i investeringer og eksport, bl.a. betinget af bedringen i de øvrige EU-lande og udbygning af infrastruktur.

Mere fokus på inflation og budgetunderskud

Optagelsen i EU indebærer, at den økonomiske politik i de nye lande skal tilrettelægges inden for de rammer, som unionsmedlemskab tillader. Dette vil naturligt lede til større fokus på den makroøkonomiske udvikling og især på inflation og budgetunderskud. Inflationen er relativt lav i øjeblikket (undtagen i Ungarn, Slovakiet og Slovenien) og kun lidt over inflationen i det øvrige EU, men niveauet må formodes at stige lidt i de kommende år bl.a. som konsekvens af harmonisering af afgifter. Ekspansiv finanspolitik har i de seneste år ført til stigende budgetunderskud. Tjekkiet har det største underskud på 12,9 pct. af BNP, og fem andre af de nye EU-lande har ligeledes underskud, der overskrider stabilitets- og vækstpagtens underskudsrestriktion på 3 pct., nemlig Cypern, Ungarn, Malta, Polen og Slovakiet. I de kommende år forventes de nye EU-lande at mindske underskuddene i bestræbelse på at kvalificere sig til deltagelse i euroen.

I.3 Euro/dollar-kursen

Stor fokus på euro/dollar-kurs

Siden euroens introduktion i 1999 har der været stor opmærksomhed på dens kurs over for dollaren.¹ Euroens fald i værdi frem til november 2000 blev set som et tegn på svagheder i de europæiske økonomier. Siden slutningen af 2002 er euroen steget med 40 pct., og nu er der bekymring for, at de seneste par års svækkelse af dollaren vil påvirke de europæiske økonomier negativt. Samtidig er de globale ubalancer øget, hvilket især er kommet til udtryk ved en markant forværring af betalingsbalancen og de offentlige finanser i USA og en ændret finansiering heraf. Frygten er, at en genopretning af den amerikanske betalingsbalance vil kunne ramme de europæiske lande yderligere.

1) Euro-sedler og -mønter blev sendt i omløb 1. januar 2002.

Hvad forklarer euro/dollar-kursudviklingen?

Ændringer i euro/dollar-kursen i begge retninger er altså blevet anset for at være problematiske. Dette kan hænge sammen med, at store udsving næsten uundgåeligt er ensbetydende med, at valutakursen i lange perioder er langt fra en ligevægtskurs, der er konsistent med bl.a. balance på betalingsbalancens løbende poster. Dette har realøkonomiske konsekvenser, idet der nødvendigvis må ske en tilpasning over tid. Tilpasningen kommer dog ikke nødvendigvis gennem valutabevægelser. Eksempelvis kan betalingsbalanceunderskud mindskes gennem en afdæmpning af efterspørgslen. I det følgende ses der nærmere på, hvad der har været drivende for udviklingen i euro/dollar-kursen i de seneste år, og der gives en vurdering af, hvorvidt yderligere tilpasning er påkrævet som konsekvens af globale ubalancer og/eller overreaktion i valutakursudviklingen.

Store udsving over tid

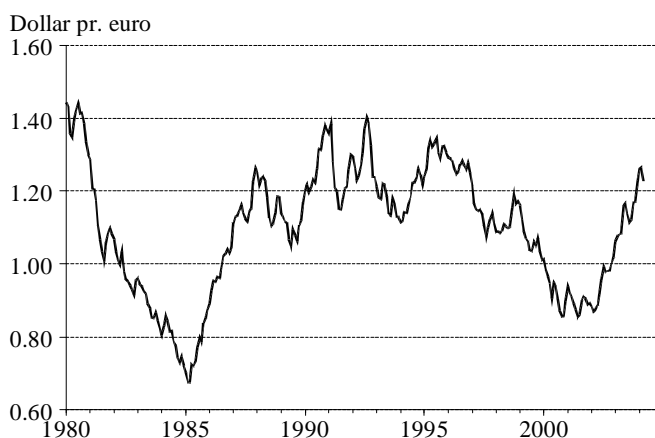
I euroens to første år faldt dens værdi over for dollaren med en fjerdedel. Siden begyndelsen af 2002 er det gået den anden vej, og kursen over for dollar ligger nu godt 5 pct. over kursen ved indførelsen og godt 40 pct. over den foreløbige bundrekord i 2000. I et historisk perspektiv er hverken den aktuelle kurs eller kursen i 2000 dog specielt afvigende. Dollaren har i tidligere perioder været både stærkere og svagere, jf. figur I.11.

Mindre udsving i den reale effektive valutakurs

De store ændringer over tid bliver mindre dramatiske, når der ses på udviklingen i den reale effektive valutakurs.² Målt her ved er euroen siden begyndelsen af 2002 steget med godt 20 pct. Når den effektive eurokurs er steget mindre end euroens kurs over for dollar, skyldes det, at andre valutaer, bl.a. den japanske yen, også er blevet styrket i forhold til dollaren. Udviklingen betyder i øvrigt, at den reale effektive dollarkurs ligger tæt på sit historiske gennemsnit, mens euroen overstiger det historiske gennemsnit, jf. figur I.12. De historiske gennemsnit er dog ikke nødvendigvis udtryk for ligevægtskurser.

- 2) Den effektive valutakurs er et vægtet gennemsnit af bilaterale valutakurser, hvor vægtene er bestemt af omfanget af udenrigshandel. Den reale effektive valutakurs tager herudover højde for forskelle i inflationsrater og bliver dermed et udtryk for konkurrenceevnen.

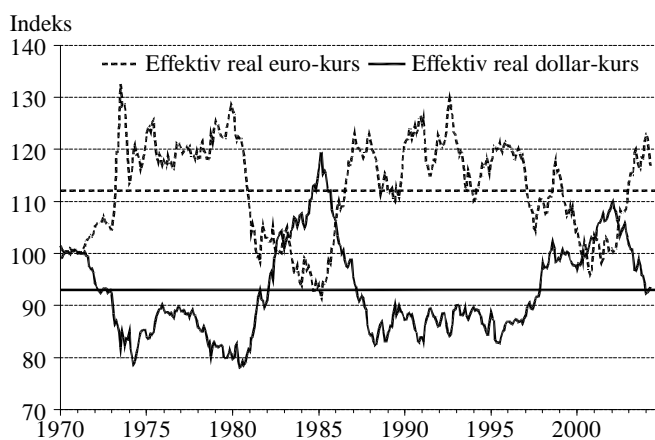
Figur I.11 Valutakurs



Anm: Før 1999 viser figuren dollar-kursen i forhold til en syntetisk euro beregnet på baggrund af et vægtet gennemsnit af de europæiske valutaer i euro-kurven.

Kilde: EcoWin.

Figur I.12 Reale effektive valutakurser



Anm.: De fremhævede vandrette linjer angiver gennemsnittet for perioden 1971-2003. En positiv ændring i den effektive reale eurokurs indikerer en stigning i euroens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen.

Kilde: EcoWin.

Også store udsving dagligt

Valutakurser svinger også betydeligt fra dag til dag. De gennemsnitlige daglige udsving i euro/dollar-kursen er i størrelsesordenen 0,5 pct. Nogle perioder er en smule mere turbulente end andre, men der har ikke været de store ændringer i karakteren af udsving over tid. De store daglige udsving kan næppe forklares af fundamentale variable, såsom det relative pengeudbud, væksthforskelle og forskelle i inflationsrater og renter, der anses som bestemmende for valutakurser på lidt længere sigt. Ændringer i forventningen til udviklingen i disse variable har dog givetvis stor betydning for valutakursbevægelser på kort sigt.³

Hvad forklarer valutakursbevægelser?

Påvirkningen af valutakurser går gennem handelsstrømme og kapitalstrømme, idet valutakurser under fri flydning tilpasser sig, således at disse strømme modsvarer hinanden. Handelsstrømme er grundlæggende bestemt af valutakurser, relative priser og aktivitetsforskelle, mens kapitalstrømme grundlæggende er bestemt af (forventninger til ændringer i) valutakurser, renteforskelle samt forskelle i forventet afkast og risikospredning. Ændringer i valutakurser kommer dermed til at afspejle (forventninger til) ændringer i disse fundamentale variable, som knytter sig til behovet for makroøkonomisk tilpasning og ønsket om porteføljeomlægninger.

Makroøkonomisk tilpasning

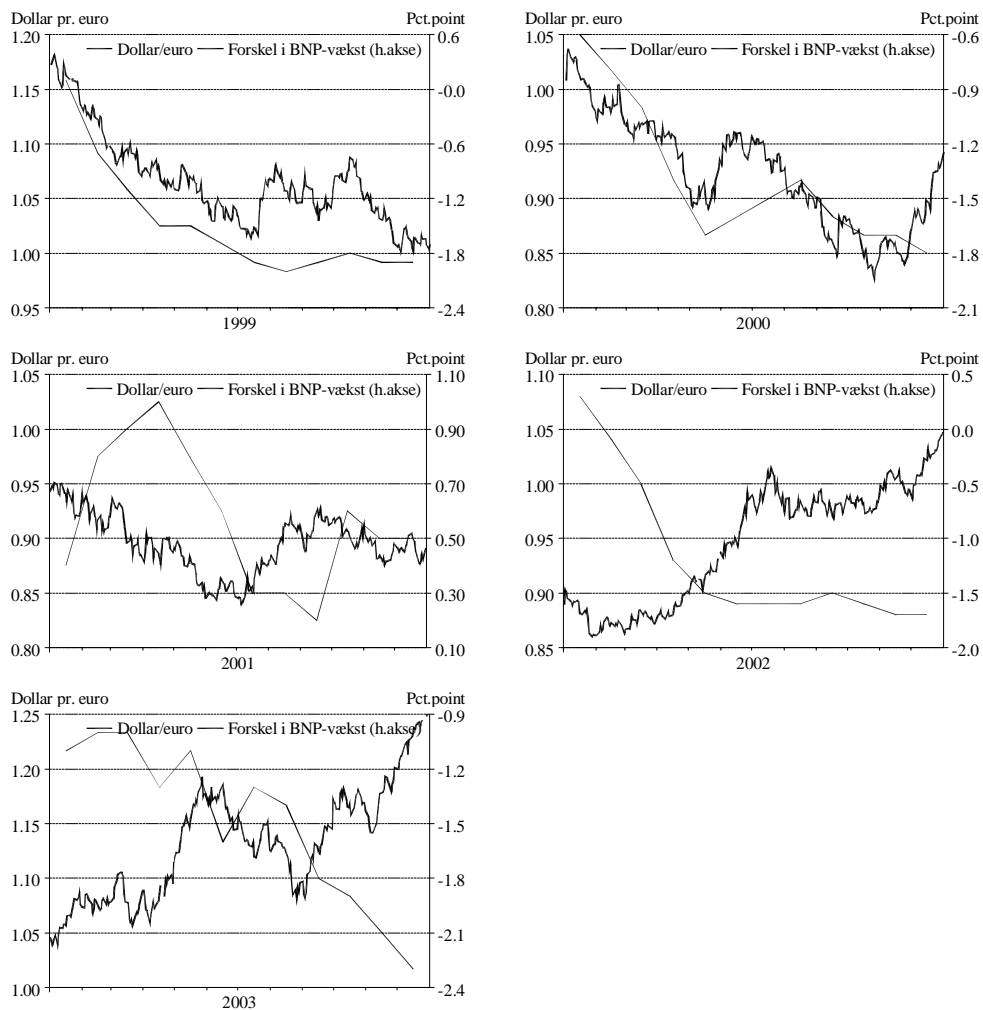
Behovet for makroøkonomisk tilpasning afhænger af eventuelle ubalancer, som f.eks. kan vise sig som underskud på betalingsbalancens løbende poster. Hvorvidt et underskud kræver tilpasning, afhænger bl.a. af perspektivet for produktivitetsstigninger og dermed stigende indkomster i fremtiden. Hvis dette er til stede, vil underskuddet blive finansieret af kapitaltilstrømning, som følger af et højere forventet afkast på investeringer. Kapitaltilstrømningen vil i sig selv være forbundet med en styrkelse af valutaen. Hvis et underskud derimod kræver tilpasning, kan det ske ved en svækkelse af valutaen (eller på anden vis en konkurrenceevneforbedring) eller en afdæmpning af aktiviteten i forhold til udlandet og derigennem en forbedring af betalingsbalancens løbende poster.

3) Valutatransaktioner overstiger i dag dagligt omfanget af vare- og tjenestehandel på årsniveau, se IMF (2001).

Ændringer i forventninger til vækst af betydning for valutakursen

I 1999 og 2000 var der en pæn sammenhæng mellem forudsagt vækst i USA i forhold til Euroland og euro/dollar-kursen, jf. figur I.13. Denne sammenhæng blev oprindeligt påpeget af Corsetti og Pesenti (1999) og blev tolket som en indikation af,

Figur I.13 Skønnede vækstforskelle og dollar/euro-valutakurs



Anm.: Forskel i BNP-vækst dækker over Consensus-skøn for BNP-vækst i euro-området minus Consensus-skøn for BNP-vækst i USA det pågældende år. Skønnene er opgjort månedsvist.

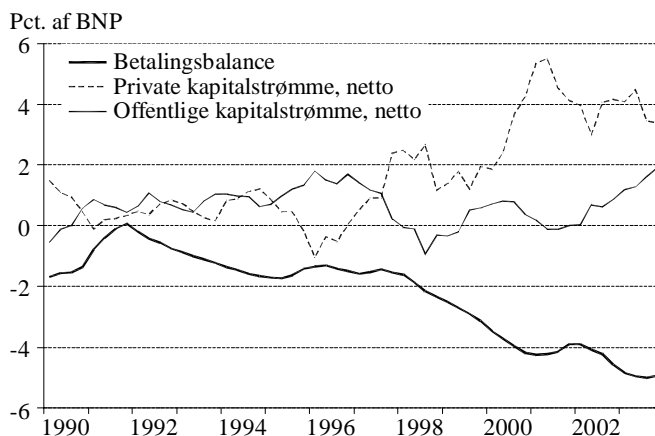
Kilde: Consensus Forecasts (Consensus Economics, London) og EcoWin.

at valutakurser bevæger sig i takt med ændringer i perspektivet for produktivitetsstigninger (udtrykt ved forventet vækst). Sammenhængen var dog kun delvis til stede i 2001 og forsvandt helt i 2002 og 2003. Sammenbruddet i sammenhængen kan tolkes som en konsekvens af, at der ikke længere er en tro på, at forholdsvis store produktivitetsstigninger kan finansiere et stadigt voksende underskud på den amerikanske betalingsbalance, der især kan tilskrives de seneste års kraftigt voksende offentlige budgetunderskud. Finanspolitikken er uholdbar og kræver før eller siden tilpasning.

Ændret finansiering af det amerikanske betalingsbalanceunderskud

Finansieringen af det amerikanske underskud på betalingsbalancen har ændret sig noget de seneste år, jf. figur I.14. I anden halvdel af 1990'erne var der en stigende privat kapitalstrømning til USA, dækkende over både porteføljeinvesteringer

Figur I.14 *Finansiering af amerikansk betalingsbalanceunderskud*



Anm.: Fire kvartalers glidende gennemsnit er anvendt. Private kapitalstrømme dækker bl.a. over udenlandske direkte investeringer og porteføljeinvesteringer. Offentlige kapitalstrømme dækker primært over udenlandske centralbankers køb af amerikanske aktiver, især statspapirer. På grund af statistiske unøjagtigheder i opgørelserne svarer summen af kapitalstrømmene ikke helt til de løbende poster på betalingsbalancen.

Kilde: EcoWin.

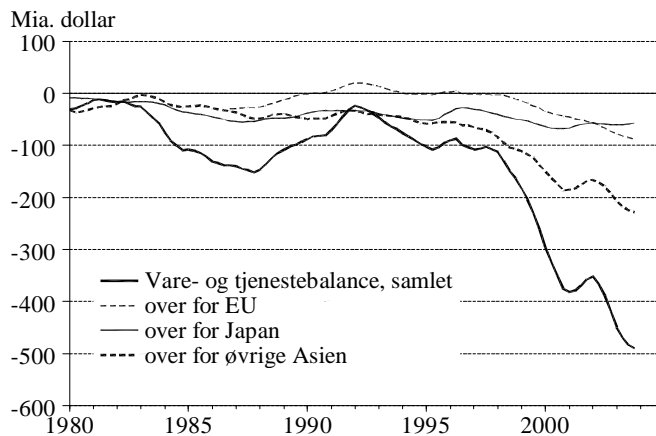
ger og direkte investeringer. Disse investeringer må formodes at have været motiveret af udsigten til højt afkast under de gode konjunkturer. Efterspørgsel efter valuta til at foretage investeringerne med har bidraget til en styrkelse af dollaren i denne periode. Udviklingen vendte i 2000, hvorefter det voksende betalingsbalanceunderskud i stigende omfang måtte finansieres gennem salg af amerikanske statspapirer, jf. Beier (2004). Asiatiske centralbanker har i de seneste år i stor stil opkøbt amerikanske statspapirer for at holde værdien af deres egne valutaer nede. Uden disse opkøb ville dollaren givetvis være faldet endnu mere.

**Internt
balanceproblem
i “dollarområdet”
påvirker ikke
nødvendigvis EU**

USA's stigende underskud skyldes først og fremmest en drastisk forværring af handelsbalancen over for Kina (og det øvrige Asien), og i langt mindre grad en forværring over for resten af verden (Europa, Japan, Canada og Latinamerika), jf. figur I.15. Kina holder en fast kurs over for dollar (såkaldt dollar-peg).⁴ Det indebærer bl.a., at Kina intervenserer i valutamarkedet for at understøtte den fastlagte kurs. Denne politik har ført til en undervurderet kinesisk valuta (renminbi yuan) over for dollar og er en væsentlig del af forklaringen på det voksende handelsoverskud over for USA. Kinas overskud over for EU er også steget de seneste år, men er af et noget mindre omfang end overskuddet over for USA. EU har dog haft en nogenlunde stabil udvikling i den samlede betalingsbalance som følge af overskuddet over for USA. Med andre ord har EU ikke nogen balanceproblemer i forhold til “dollar-området” bestående af USA og Kina, som derimod kan siges at have et internt balanceproblem. En eventuel korrektion heraf i form af en styrkelse af yuan og en yderligere svækkelse af dollar vil have to modsatrettede effekter på EU, idet valutakursændringerne vil trække i retning af et mindre overskud over for USA og et mindre underskud over for Kina og det øvrige Asien. Disse overskud og underskud er i forvejen af omtrent samme størrelsesorden, og endvidere er omfanget af EU's handel nogenlunde det samme med begge regioner. Kommer korrektio-

4) Også Hong Kong og Malaysia holder en fast valutakurs over for dollar, mens flere andre asiatiske lande styrer deres valutaer efter dollaren, bl.a. Taiwan og Singapore. Japan og Korea har i princippet flydende valutakurser, men intervenserer kraftigt på valutamarkedet, jf. Dooley mfl. (2003).

Figur I.15 USA's vare- og tjenestebalance



Anm.: Fire kvartalers glidende gennemsnit er anvendt.

Kilde: EcoWin.

nen derimod gennem en afmatning af aktiviteten i USA, kan EU blive ramt negativt.

Nyt Bretton Woods-system

De globale ubalancer kræver ikke nødvendigvis en snarlig korrektion. Dooley mfl. (2003) argumenterer for, at en udviklingsstrategi for Kina og andre asiatiske lande er en eksport-drevet vækst understøttet af undervurderede valutaer og restriktioner på kapitalbevægelser. I det omfang denne vurdering er korrekt, vil myndighederne i disse lande fortsat være villige til at finansiere det amerikanske underskud uden hensyntagen til afkast og risiko. Dette arrangement svarer til Bretton Woods-systemet, der i efterkrigstiden bidrog til den økonomiske genopretning af Vesteuropa og Japan.

Købekraftsparitet og renteparitet holder ikke på kort sigt

Helt simple modeller for valutakurser er baseret på købekraftsparitet og renteparitet, som knytter sig til henholdsvis handelsstrømme og kapitalstrømme. Ifølge købekraftspariteten er valutakursen bestemt ved forholdet mellem prisniveauet i forskellige lande. I relativ form indebærer det, at inflationsforskelle modsvarer af ændringer i valutakursen. Rentepariteten bygger på, at investeringer med samme risiko skal give samme forventede afkast i forskellige lande. Renteforskelle må således af-

spejle forventninger om ændringer i valutakursen. Der er dog en række grunde til, at disse hypoteser ikke kan forventes at holde på kort sigt, bl.a. transportomkostninger og andre transaktionsomkostninger, handelsbarrierer, pris- og lønstivheder, skatter og afgifter samt tilstedeværelse af ikke handlede varer. Empirisk set er sammenhængen mellem inflationsforskelle, rentespænd og valutakursudviklingen da heller ikke særlig klar på kort sigt. For en uddybning se f.eks. Isard (1995).

Bedste bud på valutakursudvikling på kort sigt er uændret kurs

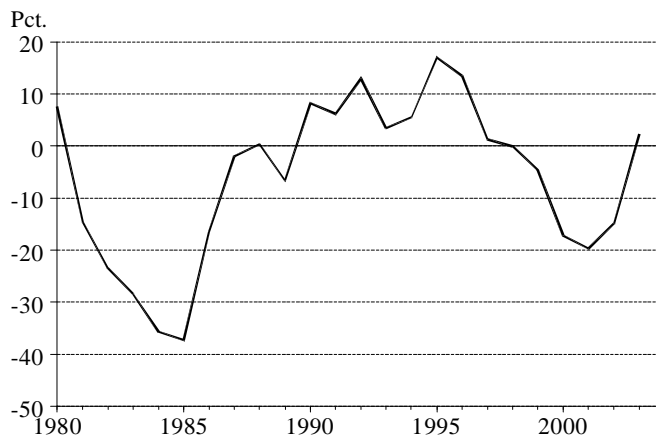
Udvidede valutakursmodeller forsøger at overvinde nogle af de teoretiske svagheder ved at inkludere forklarende faktorer som det relative pengeudbud (den monetære model), forskelle i aktivitetsniveau og produktivitsforskelle mellem sektorer. Mere avancerede modeller tager udgangspunkt i en mere formel beskrivelse af betalingsbalancen (dvs. handelsstrømme og kapitalstrømme). Endelig kan valutakurser bestemmes på baggrund af fulde makroøkonomiske modeller.⁵ Men heller ikke de mere avancerede modeller er gode til at forklare valutakursudviklingen på kort og mellemlang sigt. Empiriske undersøgelser peger på, at det bedste bud på valutakursen på kort sigt er den aktuelle kurs (random walk-hypotesen), se Meese og Rogoff (1983) og Cheung mfl. (2003).

På lang sigt er der en ligevægtskurs

På lang sigt er der mere belæg for, at valutakurser bevæger sig i overensstemmelse med fundamentale realøkonomiske forhold, se f.eks. Juselius og McDonald (2000). Tilpasningen til ligevægtskurser tager dog tid – typisk er halveringstiden på 3-5 år, jf. Coppel mfl. (2000) og Cashin og McDermott (2003). Ligevægtskurser siger derfor ikke umiddelbart noget om valutakursudviklingen på kort sigt. Hertil kommer, at fordi valutakurser kan tilpasse sig hurtigere end andre priser, kan tilpasningen føre til såkaldt “overshooting”, indtil andre priser har tilpasset sig, jf. Dornbusch (1976). Overshooting vil sige, at valutakurser ikke umiddelbart falder til ro på en teoretisk ligevægtsværdi, men typisk stiger eller falder mere i forhold til denne. At valutakurser i lange perioder kan være langt fra en ligevægtskurs, er illustreret i figur I.16, der viser euro/dollar-kursen i forhold til en ligevægtskurs baseret på købekraftspariteten (PPP).

5) Se Isard (1995) for en gennemgang af valutakursmodeller.

Figur I.16 Afvigelse fra PPP-baseret dollar/euro-kurs



Anm.: Forskel mellem markedskurs og PPP-baseret dollar/euro-kurs i forhold til PPP-kurs. En negativ værdi indebærer en undervurderet markedskurs i forhold til PPP-kursen.

Kilde: OECD.

Estimater på ligevægtskurs

Ligevægtskurser kan beregnes på forskellige måder, jf. boks I.1. Flere studier peger på, at euro/dollar-ligevægtskursen ligger i et interval omkring 1,20, jf. tabel I.4. Ligevægtskursen kan ikke observeres i praksis, men det er værd at bemærke, at den aktuelle valutakurs ikke ligger langt fra estimaterne og heller ikke langt fra Consensus-skønnet (april) for kursen to år frem i tiden på 1,20. Der ser således ikke ud til at være fundamentale kræfter, der skulle trække valutakursen meget i den ene eller anden retning. Som nævnt kan “overshooting” dog gøre sig gældende, hvilket betyder, at en yderligere svækkelse af dollaren på kort sigt ikke kan udelukkes.

Konsekvenser af valutakurs ændringer

Ændringer i valutakursen har realøkonomiske konsekvenser. Umiddelbart påvirkes priser af valutakursændringer. En appreciering af euroen betyder lavere priser på importvarer og højere lokale priser på eksportvarer givet uændret prisfastsættelse i euro. Derved forværres konkurrenceevnen (eller indtjningsmulighederne), hvilket kan føre til tab af arbejdspladser

i eksporterhvervene samt i de importkonkurrerende erhverv. Men bytteforholdet forbedres også, hvilket øger købekraften gennem lavere inflation. Samtidig vil renten kunne sættes ned til gavn for aktiviteten.

Boks 1.1 *Beregning af ligevægtskurs*

Der er flere metoder at beregne ligevægtskurser på. Overordnet er de baseret på følgende tilgange, se f.eks. Wren-Lewis (2003).

- PPP (købekraftsparitet): beregning af valutakurs, der giver samme pris på kurv af varer på tværs af lande. Helt simpelt kan prisen på en enkelt standardvare sammenlignes, hvilket eksempelvis er idéen bag *The Economist's* Big Mac Index. Mere avancerede metoder er baseret på kurve svarende til sammensætningen af handlede varer eller sammensætningen af BNP. PPP-valutakurser beregnes bl.a. af OECD.

- reduceret form: beregning på baggrund af estimation af (typisk enkeltligning for) valutakurs som funktion af forklarende variable. Ligevægtskursen bestemmes ved at lade de forklarende variable antage deres ligevægtsværdi. I den mest simple udgave (baseret på en PPP-tilgang) regresseres den reale valutakurs på en konstant. Estimatet på konstanten svarer til ligevægtskursen. Ved at tilføje andre forklarende variable kan der bl.a. tages højde for den såkaldte Balassa-Samuelson-effekt (dvs. effekten af ikke handlede varer).

- partiel ligevægt: valutakursen bestemmes typisk på baggrund af en model for handelsstrømme, mens andre bestemmende faktorer antager ligevægtsværdi. Ligevægtskursen er konsistent med intern balance (stabil inflation) og ekstern balance (balance på betalingsbalancens løbende poster). Tilgangen tilskrives Williamson (1985), og ligevægtskursen går ofte under betegnelsen FEER (fundamental equilibrium exchange rate).

- fuld model: valutakursen bestemmes på baggrund af et system af ligninger, f.eks. den makroøkonomiske model NiGEM.

Tabel I.4 Ligevægtsværdi for dollar/euro-kurs

	Ligevægtsværdi
van Arle mfl. (2000)	1,07
Chinn og Alquist (2001)	1,17-1,23
Gern mfl. (2000)	1,03
Clostermann og Schnatz (2000)	1,13
Teiletche (2000)	1,09
Lorentzen og Thygesen (2000)	1,19-1,28
Alberola mfl. (1999)	1,26
Stein (2001)	1,17
Duval (2001)	1,15
Wren-Lewis og Driver (1998)	1,19-1,45
Borowski og Couharde (2000)	1,23-1,31

Kilde: ECB (2002).

Imidlertid er den underliggende inflation i euroområdet ikke faldet i løbet af 2003 trods stigningen i euroens værdi. Det kunne være tegn på pricing-to-market adfærd, som indebærer, at udenlandske udbydere af varer og tjenester i et vist omfang prisfastsætter i lokal valuta uden hensyntagen til valutakursbevægelser. Amerikanske eksportører vil på den måde i en periode kunne opnå en ekstra indtjening ved ikke at sænke prisen på deres varer i euro (dvs. hæve prisen i dollar for at kompensere for faldet i dollarkursen).

Ændring i valutakurs på 10 pct. påvirker vækst med 1 pct.

For at få en fuldstændig vurdering af de realøkonomiske konsekvenser af valutakursændringer er det nødvendigt at tage udgangspunkt i de faktorer, der forårsager valutakursbevægelser. Det kan f.eks. være ændringer i produktivitetsudviklingen, udviklingen i de offentlige finanser eller renteændringer. Disse forhold har ikke alene betydning for valutakursudviklingen, men også for andre økonomiske størrelser. Modelberegninger af konsekvenser af valutakursændringer tager imidlertid som regel kun højde for de mere direkte konsekvenser, der er relateret til ændringer i handelsstrømme, og eventuelt en pengepo-

litisk reaktion.⁶ Derved fås kun en partiel vurdering. Det typiske resultat ifølge sådanne modelberegninger er, at en eksogen forøgelse af valutakursen på 10 pct. fører til en reduktion i væksten på omkring 1 pct. i EU, jf. tabel I.5.⁷ En pengepolitisk reaktion gør effekten lidt mindre. Effekten er en smule mindre for Danmark, da den effektive valutakurs på grund af handelsmønstret påvirkes mindre. Priserne påvirkes ifølge beregningerne kun lidt det første år.

Er intervention på valutamarkedet velbegrunderet?

De realøkonomiske konsekvenser af valutakursbevægelser betyder, at der kan være en interesse i at påvirke valutakursudviklingen, specielt i tilfælde hvor valutakurserne bevæger sig langt fra deres ligevægtskurs (f.eks. på grund af overshooting). Argumentet er, at uforholdsvist store udsving er forbundet med overflødige tilpasningsomkostninger, som opstår i perioder, hvor valutaer er over- og undervurderede. Et andet argument for intervention på valutamarkedet er, at valutakursudsving skaber usikkerhed, som påvirker handel og investeringer. Frankel og Rose (2002) har påvist ganske store effekter på handel mellem lande, der indgår i en valutaunion (hvor valutakursudsving helt er fjernet). Andre studier er dog mere forbeholdne over for betydningen af valutakursudsving, se bl.a. Coppel mfl. (2000) og Becchetta og van Wincoop (1998). Der kan også være problemer forbundet med intervention på valutamarkedet. Bruges renten eksempelvis som et hyppigt instrument, vil det medføre større udsving i renten, hvilket sandsynligvis vil afføde øget volatilitet på de finansielle markeder. Et andet problem med intervention er, at ligevægtskursen ikke kendes. Disse problemer trækker i retning af, at intervention kun bør have karakter af at "låne sig imod vinden" med det formål at tage toppen af store valutakursudsving.

- 6) Typisk stødes der til valutakursen eller en risikopræmie, selvom valutakursen er en endogen variabel, der bestemmes af mere fundamentale forhold.
- 7) Også andre studier finder en effekt i samme størrelsesorden, se f.eks. Pedersen (2000) og OECD (2002).

Tabel I.5 Effekt på dansk og europæisk økonomi af et fald i dollarens værdi på 10 pct.^a

	1. år	2. år	3. år
	Pct.		
Danmark			
BNP-niveau	-0,8	-0,8	-0,5
Forbrugerpris-niveau	-0,3	-1,4	-1,8
EU			
BNP-niveau	-0,7	-1,1	-0,9
Forbrugerpris-niveau	-0,3	-1,3	-1,9

a) Det er i beregningerne forudsat, at de asiatiske lande (minus Japan), Afrika, Mellemøsten og Tyrkiet, Latinamerika samt "rest-OECD" (dvs. Canada, Mexico, Australien og New Zealand) følger dollaren.

Anm.: Beregningerne er baseret på følgende rentereaktion: konstant rentestruktur og konstant kort realrente. Den lange rente tilpasser sig 1:1 til ændringerne i den korte rente. Dvs. den lange realrente er også konstant.

Kilde: Heimdal.

Afrunding

Valutakurser svinger betydeligt over tid og kan bevæge sig langt fra deres fundamentale ligevægtskurs. Euroens aktuelle kurs over for dollaren ligger formentlig ikke langt fra ligevægtskursen, og de seneste års depreciering af dollaren kan i vid udstrækning opfattes som et spejlbillede af valutakursudviklingen de to første år efter euroens introduktion, hvor euroen tabte betydeligt i værdi. Valutakurser har det med at overreagere, så en yderligere svækkelse af dollaren på kort sigt kan ikke udelukkes, og der er også flere forhold, der kan trække i den retning, først og fremmest USA's underskud på betalingsbalancen og det offentlige budget. En eventuel genopretning af den amerikanske betalingsbalance vil dog ikke nødvendigvis få store realøkonomiske konsekvenser for de europæiske lande. Balanceproblemet er nemlig mest et anliggende mellem lande i "dollar-området" bestående af USA, Kina og andre lande, der holder en fast valutakurs over for dollaren. De europæiske lande har haft en nogenlunde stabil udvikling i den samlede betalingsbalance over for disse lande, og en eventuel korrektion

af balanceproblemet i form af en styrkelse af den kinesiske yuan og en yderligere svækkelse af dollaren vil have to modsatrettede effekter på EU, idet valutakursændringerne vil trække i retning af et mindre overskud over for USA og et mindre underskud over for Kina og det øvrige Asien (disse overskud og underskud er i forvejen af omtrent samme størrelsesorden). Kommer korrektionen derimod gennem en afmatning af aktiviteten i USA, kan EU blive ramt negativt.

I.4 Indenlandsk efterspørgsel

Høj vækst i indenlandsk efterspørgsel i 2004-05

Den indenlandske efterspørgsel voksede stort set ikke i 2003, idet en beskedent stigning i forbruget blev modvirket af et fald i investeringerne, jf. tabel I.6 og figur I.17. I 2004 ventes den indenlandske efterspørgsel imidlertid at stige markant som følge af en kraftig vækst i det private forbrug samt en pæn stigning i investeringerne. De positive tendenser skønnes at fortsætte i 2005-06, om end med aftagende styrke.

Kraftig forbrugsstigning i 2004

Det private forbrug ventes at vokse med knap 4 pct. i 2004. Efter flere års lav vækst i det private forbrug steg forbruget mærkbart i slutningen af 2003, hvilket formentlig delvis var drevet af forventningerne til det kommende opsving. Hertil kommer, at realindkomsterne steg relativt meget, både på grund af lav inflation og som følge af de vedtagne afgiftsnedsættelser. Samtidig forbedredes mulighederne på boligmarkedet for at frigøre værdier til forbrug som følge af den lave rente og indførelsen af afdragsfrie lån. Stigningen i forbruget var ikke mindst båret af en kraftig vækst i bilkøbet, men også af, at detailomsætningen steg mærkbart, jf. figur I.18. I begyndelsen af året er forbrugertilliden forbedret, specielt efter annonceringen af forårspakken. På denne baggrund og med udsigt til stigende disponible indkomster må det ventes, at forbrugsfremgangen vil fortsætte og tage til i styrke gennem 2004. Det er specielt forbruget af varige goder, herunder biler, der normalt er mest konjunkturfølsomt, som ventes at stige.

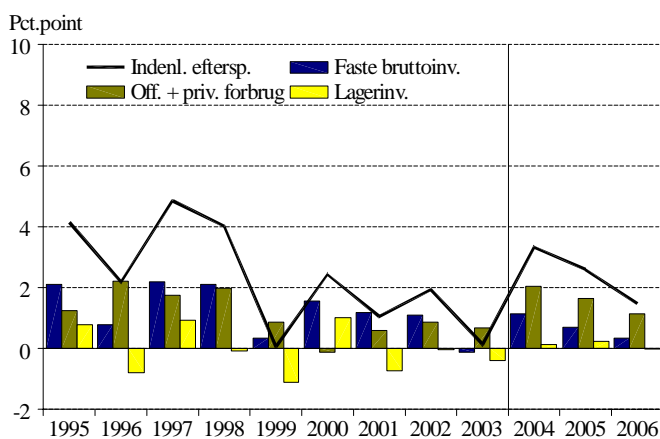
Tabel I.6 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets priser	Mængdestigning				
	2003	2002	2003	2004	2005	2006
	Mia. kr.	-----		Pct.	-----	
Privat forbrug	661	0,6	1,1	3,8	3,0	2,0
Bilkøb	24	15,3	-13,9	20,7	10,7	2,0
Andet forbrug	637	0,0	1,8	3,2	2,7	2,0
Offentligt forbrug	369	2,1	0,5	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	23	-5,0	-3,7	3,3	3,3	2,0
Boliginvesteringer	67	10,5	7,8	4,9	-0,6	-2,3
Erhvervsinvesteringer	188	4,3	-2,3	4,7	3,7	2,3
Materiel	134	7,4	0,5	3,3	3,0	2,0
Bygninger	54	-4,7	-11,5	10,2	5,8	3,2
Lagerændringer	-4	-0,0	-0,4	0,1	0,2	-0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.304	1,9	0,1	3,3	2,6	1,5

Anm.: For "Lagerændringer" angiver mængdestigning bidrag til vækst i indenlandsk efterspørgsel.

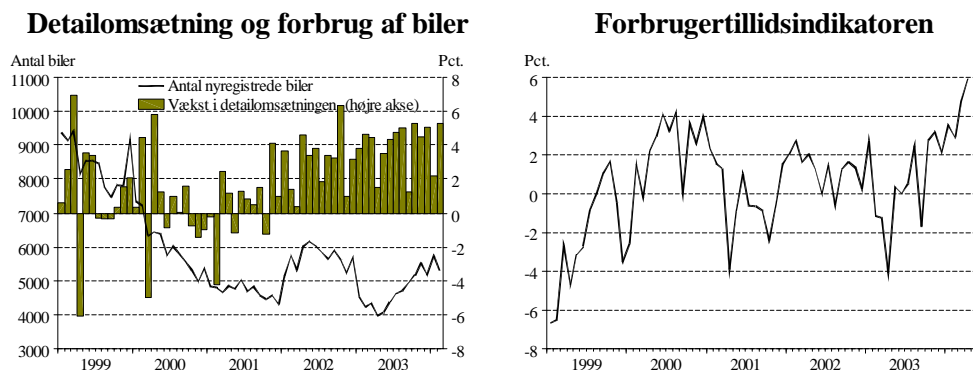
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur I.17 Bidrag til vækst i indenlandsk efterspørgsel



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

Figur I.18 Detailomsætning, bilforbrug og forbrugertillid



Anm.: Væksten i detailomsætningen angives som den procentvise vækst i forhold til samme periode året forinden.

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

Også pæn vækst i det private forbrug i 2005 og 2006

I 2005-06 forventes det private forbrug at stige med henholdsvis ca. 3 og ca. 2 pct. Væksten vil overvejende blive trukket af udviklingen i de disponible indkomster, men forbruget ventes at vokse lidt hurtigere end indkomsten. Vækstraten i forbruget vurderes at aftage i takt med, at økonomien bevæger sig mod en mere normal konjunktursituation.

Effekterne af skattelettelser og forårspakke

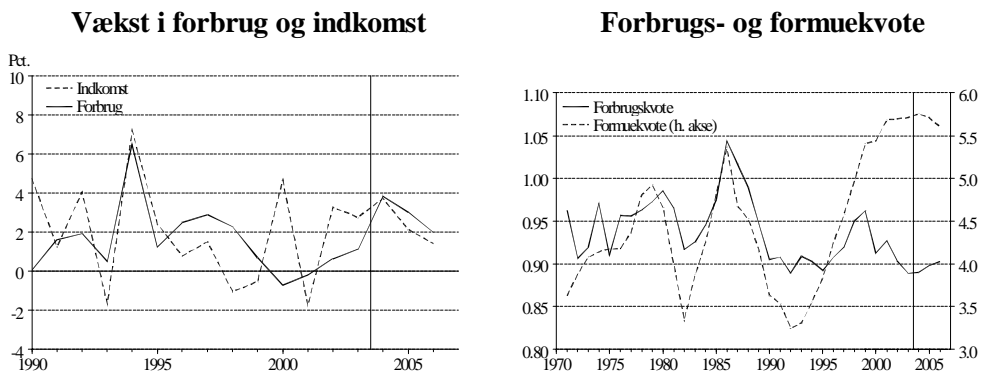
Det vurderes, at de i 2003 vedtagne skattelettelser og forårspakken tilsammen bidrager med en stigning i det private forbrug på godt 1½ pct.point i 2004 og yderligere ca. ½ pct.point i 2005, jf. boks I.2. Effekten skyldes nogenlunde ligeligt den oprindelige skattepakke og forårspakken. Vurderingen af effekterne er dog forbundet med usikkerhed, ikke mindst fordi skattelettelserne er ufinansierede, og fordi SP-bidraget ikke har karakter af en ordinær skat, jf. boks I.2.

Sammenhæng mellem forbrugskvotens og formuekvotens ændret de seneste år

De sidste 3-4 år er forbruget kun vokset meget lidt til trods for pæne stigninger i indkomsterne, jf. figur I.19. Dette har betydet, at forbrugskvoten er faldet, selvom de private formuer er steget bl.a. som følge af højere huspriser. Dette betyder, at den historiske sammenhæng mellem forbrugskvoten og formuekvoten er brudt. Dette brud er ikke let at forklare, men kan

være begrundet i, at forbrugerne har fået et stærkere ønske om formueopbygning, f.eks. som følge af øget usikkerhed om fremtidige pensionsforhold eller som følge af reduktionen af rentefradragsretten. I givet fald kan der være tale om et permanent skift i forholdet mellem forbrugskvote og formuekvote. Der kan imidlertid også være tale om midlertidige forhold, der har trukket de to kvoter fra hinanden. Hvis der er tale om midlertidige forhold, må man forvente en tilbagevenden til den tidligere sammenhæng, hvilket vil indebære en markant stigning i forbruget. Vanskelighederne ved at vurdere den fremadrettede udvikling i forbruget er ikke alene knyttet til vurderingen af disse sammenhænge, men også relateret til vurderingen af effekterne af skattelettelserne og forårspakken, jf. diskussionen i boks. I.2.

Figur I.19 Privat forbrug, indkomst og formue



Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.6. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemmende private formue målt i forhold til disponibel indkomst.

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

Prognosen tager højde for den skønnede effekt af indkomstskattelettelserne, der blev vedtaget i 2003, samt effekten af forårspakken. Samlet vurderes disse tiltag at øge BNP-væksten med ca. ½ pct.point i 2004 og ca. ¼ pct.point i 2005, jf. tabel A. Effekten kommer primært fra en højere forbrugsvækst, og den større økonomiske aktivitet vurderes samlet at resultere i et ledighedsniveau, der er ca. 17.000 personer lavere i 2006.

Der er en vis usikkerhed forbundet med at skønne over effekten af skatte- og forårspakkerne. Pakkernes aktivitetsvirkning går primært via stigninger i de disponible realindkomster, og effektens størrelse afhænger dermed grundlæggende af, hvor mange ører der anvendes til forbrug af en ekstra kroners realindkomst.

Skattelettelserne opfattes formodentlig som en permanent stigning i den disponible indkomst og har derfor sandsynligvis en relativt stor effekt på forbruget. I SMEC er sammenhængen mellem indkomsten og forbruget estimeret på historiske data, hvori der ikke skelnes mellem permanente og midlertidige indkomststigninger. Det er således sandsynligt, at forbrugseffekten af skattelettelserne er større end den i SMEC specificerede kortsigtssammenhæng. Hertil kommer, at gennemførelsen af forårspakken kan have påvirket forbrugernes og erhvervslivets forventninger positivt, hvilket ligeledes kan bidrage til, at den kortsigtede effekt er større end vurderet af SMEC. Omvendt kan det tænkes, at forbrugerne vurderer, at der ikke er råderum til skattelettelser, og i dette tilfælde kan forbrugseffekten blive mindre. Samlet vurderes skattelettelserne dog at have en større effekt på forbruget end estimeret i SMEC.

Forårspakken indeholder også en midlertidig ophævelse af bidraget til den særlige pensionsordning (SP) i 2004-05. SP kan opfattes som en tvungen opsparing, og et lavere SP-bidrag indebærer principielt ikke nogen ændring i forbrugernes samlede, langsigtede indkomst. Den lavere pensionsindbetaling i dag modsvares af lavere pensioner senere. Forbrugerne kan vælge at anvende det sparede SP-bidrag til forbrug, eller de kan vælge at foretage anden opsparing som kompensation, f.eks. i form af frivillige, skattebegunstigede pensionsindbetalinger. Hvorvidt forbrugerne vælger at forbruge eller spare op, afhænger bl.a. af, om de i udgangspunktet er begrænsede i deres lånemuligheder. Hvis de er lånebegrænsede, er det sandsynligt, at de vil anvende en del af det sparede SP-bidrag til forbrug. Alt i alt må det antages, at den midlertidige ophævelse af SP-bidraget har en positiv effekt på forbruget, men at den er mindre end estimeret i SMEC.

Samlet set vurderes effekterne af skattepakken og forårspakken at være lidt større end de rent modelberegnedes effekter. Der er taget højde for dette i tabel A, der viser

effekter af skatte- og forårspakkerne. Disse effekter afviger dermed bl.a. fra de rene finanseffektberegninger i afsnit I.7. *Del I* viser, hvorledes vurderingen ville have set ud, hvis de to pakker ikke var vedtaget. Vækstskønnet for 2004 ville i så fald have været 1,6 pct. og ledigheden 182.000 personer. *Del II* viser, hvorledes vurderingen ville have set ud, hvis kun skattepakken, men ikke forårspakken, var blevet vedtaget. I så fald ville væksten i 2004 forventes at blive 1,8 pct. og ledigheden 179.000. Det er vurderingen, at ledigheden uden forårspakken i 2006 ville være faldet til 159.000. Forskellen mellem del I og del II kan opfattes som den skønnede effekt af skattepakken vedtaget i 2003. Endeligt viser *del III* vurderingen under hensyntagen til både skattepakken og forårspakken, hvilket er identisk med nærværende prognose. Det fremgår, at den skønnede effekt af forårspakken (forskellen mellem del II og del III) er en forøgelse af væksten i 2004 og 2005 på henholdsvis 0,3 og 0,2 pct.point og en samlet reduktion af ledigheden på omkring 8.000 personer i perioden 2004-06. Samlet skønnes de to pakker at resultere i et ledighedsniveau, der er ca. 17.000 personer lavere i 2006.

Tabel A Effekter af skattepakken og forårspakken

	2004	2005	2006
I Uden skattelettelser og uden forårspakken			
Vækst i BNP, pct.	1,6	2,2	1,8
Vækst i privat forbrug, pct.	2,2	2,5	2,2
Niveau for ledighed, 1.000 pers.	182	173	168
Ændring i beskæftigelse fra 2003, 1.000 pers.	-5	9	11
II Med skattepakken fra 2003			
Vækst i BNP, pct.	1,8	2,3	1,9
Vækst i privat forbrug, pct.	2,9	2,8	2,5
Niveau for ledighed, 1.000 pers.	179	167	159
Ændring i beskæftigelse fra 2003, 1.000 pers.	-2	15	20
III Med skattepakke og forårspakke, svarende til prognosen			
Vækst i BNP, pct.	2,1	2,5	1,7
Vækst i privat forbrug, pct.	3,8	3,0	2,0
Niveau for ledighed, 1.000 pers.	175	155	151
Ændring i beskæftigelse fra 2003, 1000 pers.	2	24	28

Risiko for overophedning, hvis forbruget vokser kraftigere

I fremskrivningen indebærer forbrugsudviklingen, at forbrugskvoten kun stiger en smule de kommende år. Hvis væksten i forbruget bliver stærkere, således at forbrugs- og formuekvoten i højere grad vender tilbage mod den historiske sammenhæng, vil det overordnede vækstbillede påvirkes. I boks I.3 er der diskuteret et alternativt forløb, hvor forbruget vokser 1½ pct. mere pr. år i 2004-06. Beregningerne viser, at en kraftigere forbrugsvækst vil kunne føre til et markant stærkere fald i ledigheden og en deraf følgende risiko for overophedning af den danske økonomi.

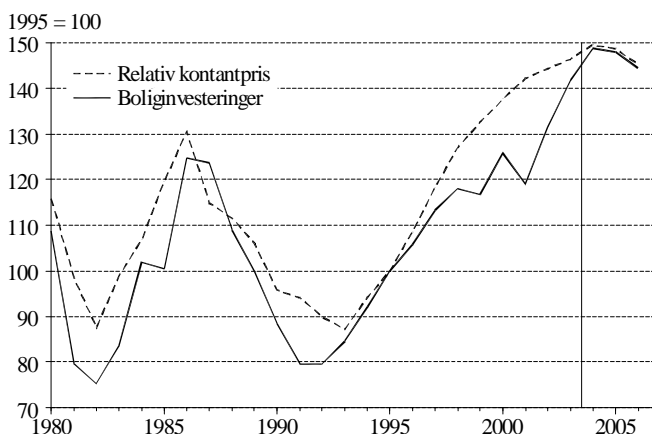
Moderat vækst i huspriserne i 2004

Vækstraten i kontantprisen på enfamiliehuse har været aftagende de senere år, skønt renten generelt er faldet i perioden. I 2004 ventes renten at være nogenlunde uændret i forhold til 2003, og kontantprisen skønnes at vokse med ca. 3¼ pct. En pæn stigning i kontantprisen først på året ligger bag den forventede vækst. Hertil kommer en positiv påvirkning fra konjunkturerne, herunder faldende ledighed. Endelig er der formodentlig en beskedent positiv effekt fra de afdragsfrie lån. I 2005 skønnes kontantprisen kun at stige lidt i forhold til 2004. Den konjunkturrelle indvirkning vil fortsat være positiv, men en højere rente forventes at modvirke kontantprisstigningen. Fortsatte rentestigninger i 2006 og stort set intet bidrag fra konjunkturerne ventes at resultere i et fald i kontantprisen i dette år.

Investeringer i boliger ventes at stige i år og falde efterfølgende

Boliginvesteringerne er steget meget de seneste 2-3 år. Et højt niveau for den relative kontantpris, dvs. kontantprisen i forhold til byggeomkostningerne, gør det fordelagtigt at investere i boliger. Den kraftige stigning i den relative kontantpris i slutningen af 1990'erne forklarer således væksten i boliginvesteringerne de seneste år, jf. figur I.20. Et fortsat højt niveau for den relative kontantpris medfører, at boliginvesteringerne forventes at stige i 2004, samtidig med at fremrykningen af offentligt støttede boliginvesteringer som følge af forårspakken bidrager til væksten. I 2005-06 skønnes boliginvesteringerne at følge udviklingen i den relative kontantpris, hvilket vil sige, at boliginvesteringerne falder i denne periode.

Figur I.20 Boliginvesteringer og relativ kontantpris



Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

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

Bygningsinvesteringer vokser pænt fra et lavt niveau

Bygningsinvesteringerne, eksklusive investeringer i boliger, faldt markant i slutningen af 2002 og i starten af 2003. Dette fald afspejler formentlig en vis forsigtighed hos virksomhederne, når de økonomiske udsigter er mindre gode og usikkerheden er stor. Det sidste halve år af 2003 steg investeringerne i bygninger og anlæg imidlertid pænt, og den stigende tendens skønnes at fortsætte i 2004, således at væksten i forhold til 2003 ventes at blive ca. 10 pct. Det forventede opsving ligger bag denne vækst, hvortil kommer, at investeringskvotens niveau er relativt lav, jf. figur I.21. I 2005-06 ventes væksten i bygningsinvesteringerne at aftage, efterhånden som renten stiger, og væksten falder.

Forbrugskvoten har været lav i forhold til formuekvoten de senere år. På længere sigt må det formodes, at en større formue implicerer øget forbrug, idet formuen i sidste ende skal benyttes til forbrug. Der har historisk været en relativt klar sammenhæng mellem de to kvoter, men denne sammenhæng er tilsyneladende brudt de senere år.

Den ændrede sammenhæng kan enten være midlertidig eller permanent. Generelt er den kortsigtede forbrugstilbøjelighed forskellig fra den langsigtede, hvilket i perioder kan drive de to kvoter fra hinanden. Også andre forhold kan have betydning på kort sigt, f.eks. fordi der er usikkerhed om, hvorvidt en formuestigning er permanent eller midlertidig. Ændringer i den økonomiske politik, f.eks. i forbindelse med pinsepakken i 1998, kan have påvirket forbrugeradfærden midlertidigt. De relativt kraftige kontantprisstigninger siden midten af 1990'erne er eventuelt blevet betragtet som midlertidige og usikre, og forbrugerne har i så fald valgt at omsætte en mindre andel af formuestigningen i forbrug end normalt. Endvidere kan den øgede risiko på aktiemarkedene omkring 2000 midlertidigt have mindsket den andel af aktieformuen, som anvendes til forbrug.

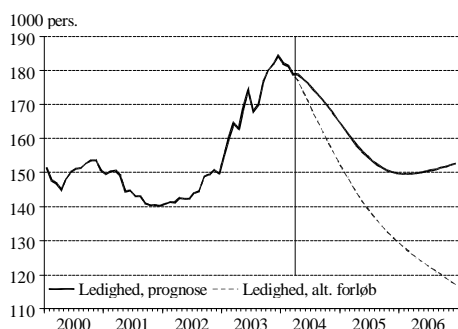
Hvis forbrugs- og formuekvoten mere permanent skal bevæge sig væk fra hinanden, må der være sket nogle mere grundlæggende ændringer i forbrugeradfærden. Det er f.eks. tænkeligt, at reduktionen af rentefradragsretten de senere år har øget opsparingstilbøjeligheden permanent og dermed mere varigt flyttet forholdet mellem forbrugs- og formuekvoten. Også øget usikkerhed om offentlige pensioner og ydelser til ældre kan have øget den langsigtede private opsparing permanent.

Det er vanskeligt at sige, om det skift, der kan observeres i sammenhængen mellem forbrugs- og formuekvoten, er betinget af midlertidige eller permanente forhold. Hvis der i nævneværdigt omfang er tale om midlertidige forhold, må man forvente en vis tilnærmelse mellem de to kvoter. For at illustrere en mulig betydning heraf er det på baggrund af SMEC beregnet, hvad der vil kunne ske, hvis forbrugsvæksten øges 1½ pct.point om året i 2004-06 i forhold til forbrugsvæksten i prognosen.

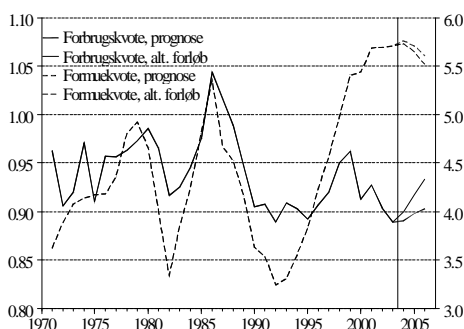
En større forbrugsstigning resulterer naturligvis i en større forbrugskvote i prognose-årene samt en lidt lavere formuekvote. Endvidere reduceres ledigheden væsentligt til et niveau på knap 125.000 i 2006, mens BNP-væksten øges med ca. ½ pct.point i alle årene. Faldet i ledigheden lægger et større pres på lønningerne, således at lønstigningstakten bliver ca. ¼ pct.point højere i 2005 og ca. ¾ pct.point højere i 2006.

Et ledighedsniveau på knap 125.000 er med stor sandsynlighed under den strukturelle ledighed. Derfor vil der formentlig opstå afledte effekter i økonomien som følge af den større forbrugsvækst, som en ren modelberegning ikke nødvendigvis fuldt ud tager højde for. F.eks vil et så lavt ledighedsniveau uden tvivl være forbundet med kapacitetsbegrænsninger og flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Som følge heraf er det sandsynligt, at der vil opstå et større lønpres end det, der fremgår af en ren modelberegning. I givet fald kunne man forestille sig, at udviklingen i udenrigshandlen påvirkes mere negativt, og faldet i ledigheden ville begrænses. Samlet er der således ingen tvivl om, at en væsentlig større forbrugsvækst end i prognosen vil øge risikoen for overophedning på arbejdsmarkedet og dermed også i resten af økonomien.

Figur A: Ledigheden



Figur B: Forbrugs-og formuekvote

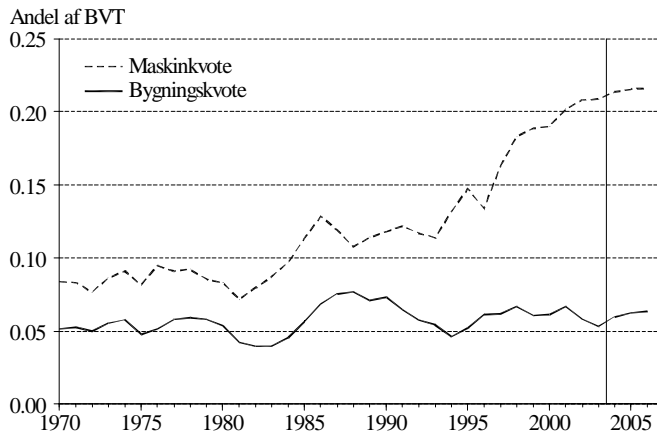


Anm.: Figur A og figur B angiver udviklingen i henholdsvis ledigheden og forbrugs- og formuekvoten i henhold til prognosen og det alternative forløb. Profilerne fra og med april 2004 i figur A angiver mulige forløb baseret på skønnede årsniveauer for 2004-06. Under det alternative forløb er forbrugsvæksten hævet med 1,5 pct.point pr. år i 2004-06 i forhold til prognosen.

Investeringer i maskiner vokser i prognoseperioden

Maskininvesteringskvoten har været stigende de senere år, hvilket til dels afspejler tiltagende investeringer i maskiner med relativt kort levetid. Således er væksten i nettoinvesteringskvoten, det vil sige investeringer minus afskrivninger, noget mindre. Flere IT-relaterede investeringer er en mulig forklaring herpå. På baggrund af bedre økonomiske udsigter for virksomhederne vurderes maskininvesteringerne at vokse med ca. 3 pct. i 2004-05 og lidt mindre i det sidste prognoseår, efterhånden som renten stiger, og opsvinget aftager i styrke.

Figur I.21 Maskin- og bygningsinvesteringskvoter i de private byerhverv



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

Lagerinvesteringer

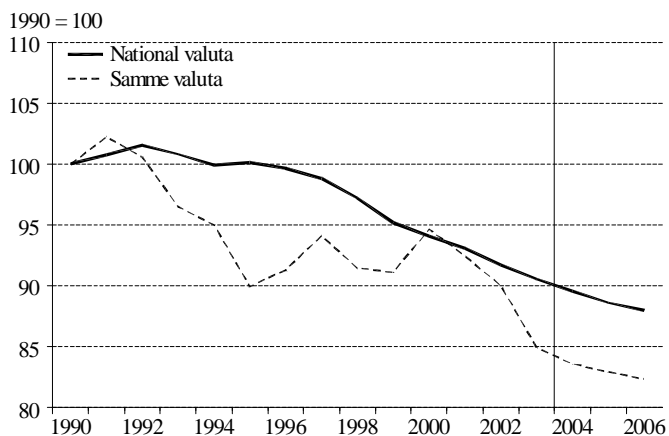
BNP-bidraget fra lagerinvesteringerne ventes at blive på omkring 0,1 pct. i 2004 og ca. 0,2 pct. i 2005, hvilket i store træk skal opfattes som en normalisering oven på en betydelig lagernedbrydning i 2003. I 2006 ventes bidraget fra lagerinvesteringerne at være lig nul.

I.5 Eksport, import og betalingsbalance

Lønkonkurrenceevnen falder fortsat

I 2002-03 blev lønkonkurrenceevnen forringet væsentligt som følge af udviklingen i valutakursen. Forværringen af lønkonkurrenceevnen ventes at fortsætte de kommende år, om end med knap så stor styrke som i de foregående år, jf. figur I.22. Det betyder, at lønkonkurrenceevnen svækkes med godt 1½ pct. i år og med knap 1 pct. i 2005-06.

Figur I.22 Lønkonkurrenceevnen – udlandets lønomkostninger i forhold til danske



Anm.: Et fald i indekset indikerer en forværring af industriens lønkonkurrenceevne. Den stiplede linje tager højde for, at valutakursændringer også påvirker lønkonkurrenceevnen. Se i øvrigt anmærkning til tabel I.7.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labour Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing* og egne beregninger.

Valutakurser bag stor forværring af konkurrenceevne i 2003

I 2003 var det især en stigning i den effektive kronekurs, der forårsagede den dårligere konkurrenceevne, jf. tabel I.7 og figur I.23. En markant svækkelse af dollaren er hovedforklaringen bag stigningen i kronekursen. Under antagelse om uændrede valutakurser fremover vil den effektive kronekurs i 2004 ligge ca. ½ pct. højere end i 2003, på trods af et mindre fald i starten af 2004. Antagelsen om, at kronekursen forbliver uændret fremover medfører, at der ikke ventes nævneværdige påvirkninger af lønkonkurrenceevnen fra kronekursen i 2005-06.

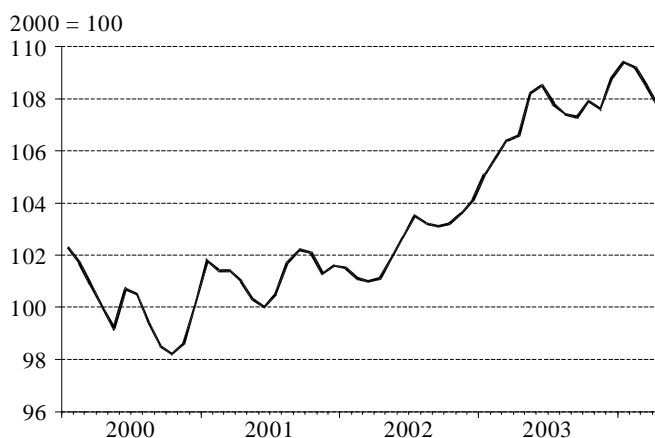
Tabel I.7 Lønkonkurrenceevne

	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønombkostninger					
udland	2,7	2,7	2,7	2,8	3,3
indland	4,2	4,0	3,9	3,9	4,1
Ændring i relativ løn	-1,5	-1,3	-1,2	-1,1	-0,8
Ændring i effektiv kronekurs	1,2	4,7	0,5	-0,3	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-2,7	-6,0	-1,6	-0,8	-0,8

Anm.: Ændringen i den relative løn beregnes ved lønstigningen i udlandet fratrukket lønstigningen i Danmark. En positiv ændring i den effektive kronekurs indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Ændringen i lønkonkurrenceevnen beregnes ved ændringen i den relative løn fratrukket ændringen i den effektive kronekurs. Et negativt tal indebærer en forværring af konkurrenceevnen. Lønombkostningerne omfatter både direkte og indirekte ombkostninger. De danske lønstigninger i denne tabel (og figur I.22) bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige lidt fra lønstigninger anvendt andetsteds.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labour Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin's databank og egne beregninger.

Figur I.23 Effektiv kronekurs



Anm.: Sidste observation er april måned.

Kilde: EcoWin.

Højere lønstigninger reducerer konkurrenceevnen

Stigningen i de danske timelønsomkostninger i industrien vurderes at blive på omkring 4 pct. i 2004-06. Det er ca. et pct.point mere end stigningen i udlandet, og lønkonkurrenceevnen forværres således med ca. 1 pct. som følge heraf i alle prognoseår.

Industrieksporten vokser, men industriens markedsandele ventes at falde

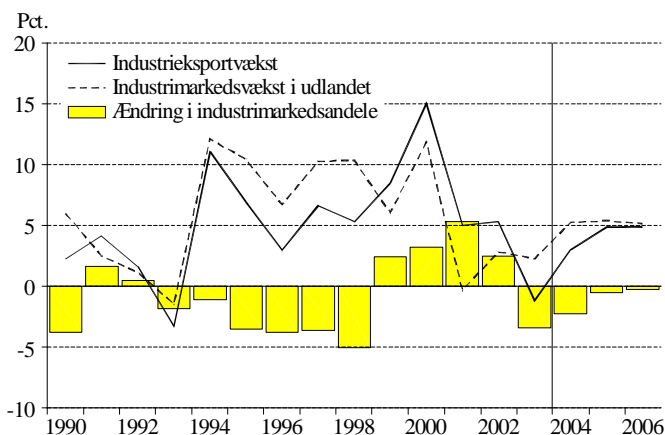
Den stigende kronekurs og deraf følgende forværring af konkurrenceevnen i 2003 førte sammen med afdæmpede internationale konjunkturer til et direkte fald i industrieksporten sidste år, jf. tabel I.8. Det var især eksporten til USA samt til andre lande med fast valutakurs over for dollaren, der faldt. Den svækkede konkurrenceevne medførte endvidere, at de danske industrivirksomheder tabte terræn på de internationale markeder, jf. udviklingen i markedsandelen i figur I.24. I 2004 ventes industrieksporten imidlertid at stige pænt som følge af det internationale opsving, og eksportvæksten ventes at blive end-

Tabel I.8 Eksporten opdelt på underkomponenter

	Årets priser		Mængdestigning				Pristigning				
	2003	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
	Mia. kr.		Pct.					Pct.			
Industri	294	5,3	-1,2	3,0	4,9	4,9	-0,6	1,0	0,0	1,2	1,2
Landbrug	100	1,7	1,1	2,0	2,1	2,0	-3,0	-3,1	-1,1	1,3	1,3
Energi	34	9,3	2,7	-0,0	9,8	3,7	-3,7	3,3	3,5	-2,1	-5,9
Skibe, fly mv.	3	65,1	-55,1	3,0	4,9	4,9	-0,1	-0,1	-0,4	0,6	0,7
Søfart mv.	140	2,1	8,8	4,3	4,6	4,4	-8,6	-0,1	4,4	2,3	2,0
Turisme	35	9,7	-9,5	-1,5	2,1	2,0	2,1	2,2	1,5	2,4	1,9
Eksport i alt	606	4,8	0,3	2,8	4,3	4,1	-2,7	0,3	1,1	1,5	1,0

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

Figur I.24 Industrieksport, udlandsvækst og industrimarkedsandele



Anm.: Markedsandelene er konstrueret ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejet gennemsnit af aftagerlandenes industriimport. Både eksport og import er mængder. Aftagerlandenes import er sammenvejet med udgangspunkt i de givne eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, OECD, *Economic Outlook*, ADAM's databank og egne beregninger.

nu højere i 2005-06. Trods højere eksportvækst ventes dansk industri dog også at miste markedsandele i de kommende år, om end i mindre omfang end i 2003. Det forventede tab af markedsandele hænger sammen med, at danske industrivirksomheder ofte taber markedsandele under internationale højkonjunkturer, hvilket er udtryk for dansk eksports relativt lave følsomhed over for den økonomiske vækst. Hertil kommer, at lønkonkurrenceevnen i de kommende år forværres som følge af højere lønstigninger i Danmark end i udlandet, hvilket antages ikke fuldt ud at blive kompenseret af højere produktivitetsstigninger.

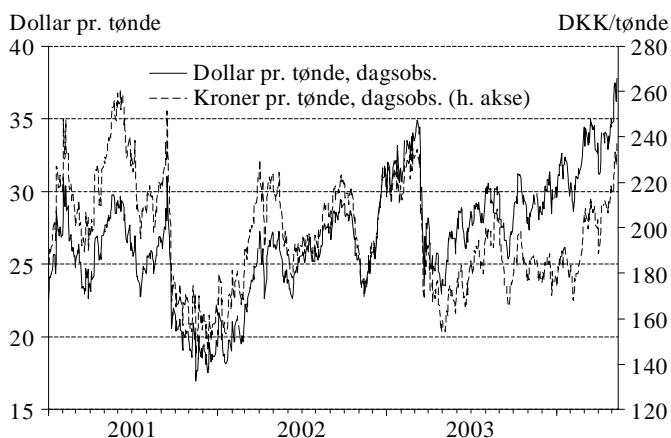
Landbrugseksport vokser en smule i prognoseårene

Eksporten af landbrugsvarer skønnes årligt at stige med ca. 2 pct. i 2004-06. Den moderate stigning afspejler på den ene side en pæn udenlandsk efterspørgsel som følge af det forventede internationale opsving. På den anden side antages det, at svinebestanden ikke vokser meget i den nærmeste fremtid.

Olieprisen antages at falde en smule de næste par år

Olieprisen steg gennem det meste af 2003, og stigningen fortsatte i starten af 2004, således at prisen i begyndelsen af maj lå på godt 35 dollar pr. tønde, jf. figur I.25. Olieprisstigningen skyldes en kombination af øget efterspørgsel som følge af det internationale opsving og usikkerhed om situationen i Mellemøsten. Samtidig har OPEC-landene via tilbageholdenhed med olieproduktionen ønsket at undgå en reduktion i indtjeningen som følge af den lave dollarkurs. Den faldende dollarkurs har gjort, at olieprisen målt i danske kroner siden starten af 2003 er steget mindre end olieprisen i dollar. I løbet af prognoseperioden antages olieprisen at falde mod et niveau omkring 29 dollar pr. tønde, hvilket er midt i OPEC's nye interval for olieprisen.

Figur I.25 Olieprisen



Anm.: Den sidste observation er primo maj måned.

Kilde: EcoWin.

Uændret energi-eksport i 2004

Eksporten af energi faldt kraftigt igennem 2003, og det lave niveau i slutningen af året medfører, at energieksporten i 2004 i gennemsnit kun forventes at være uændret i forhold til 2003. Udviklingen i energieksporten igennem 2003 var i et vist omfang udtryk for en normalisering efter en meget stor eksport af el i begyndelsen af året. I 2005 og 2006 skønnes energiekspor-

ten at vokse pænt. Den forventede udvikling baseres delvist på Energistyrelsens fremskrivninger af produktionen i Nordsøen.

Jævn stigning i tjenesteeksporten i prognoseperioden

Tjenesteeksporten ventes at vokse med omkring 3 pct. om året i 2004-06. Det er hovedsagelig eksport af søfart, der trækker eksporten af tjenester op, som det også var tilfældet sidste år. Eksport af turisme skønnes at vokse igennem 2004, men et fald i 2003 indebærer, at årsniveauet for i år vurderes at blive mindre end sidste år. I 2005 og 2006 ventes eksport af turisme at stige.

Opsvinget resulterer i en væsentlig importstigning ...

Den pæne vækst i den indenlandske efterspørgsel, specielt i 2004, men også i 2005-06, afspejles i en ret kraftig vækst i importen, jf. tabel I.9. Det er i høj grad importen af varer til forbrug og investeringer, der ventes at stige meget.

... og som følge heraf forværres balancen for varer og tjenester

Efter en stigning i 2003 på 15 mia. kr., ventes balancen for varer og tjenester at falde med ca. 10 mia. kr. i 2004, jf. tabel I.10. Den forventede store importvækst i forhold til stigningen i eksporten i år udgør den overvejende årsag. Prisudviklingen

Tabel I.9 Importen opdelt på underkomponenter

	Årets priser		Mængdestigning				Prisstigning				
	2003	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
	Mia. kr.	-----	Pct.	-----	-----	-----	-----	Pct.	-----	-----	-----
Landbrug	43	3,9	4,6	6,1	5,2	4,3	-0,8	-2,3	0,0	1,0	1,0
Forbrug og inv.	181	7,0	-1,9	7,6	5,7	3,9	-1,5	-2,8	-0,1	1,0	1,0
Råvarer	116	3,7	0,2	5,3	4,1	3,2	-1,1	-0,0	1,8	1,0	1,0
Energi	24	1,5	-1,4	1,7	2,0	3,3	-7,4	2,2	2,4	-1,1	-5,6
Skibe, fly mv.	12	56,1	-28,9	3,3	2,7	1,8	0,8	-1,2	0,0	1,0	1,0
Søfart mv.	102	8,9	6,5	3,3	4,4	4,3	-11,4	-3,0	3,5	2,0	2,0
Turisme	35	13,0	-3,2	-2,3	2,0	1,8	1,6	-1,6	1,8	2,0	2,0
Import i alt	514	7,3	-0,4	5,5	4,8	3,7	-3,1	-1,8	0,8	1,0	0,9

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

Tabel I.10 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	46	54	39	41	45
Tjenestebalance	31	38	43	47	50
Nettorenter	-27	-25	-18	-16	-13
Øvrige poster	-22	-25	-26	-29	-31
Løbende poster i alt	28	42	39	45	53
Gæld til udlandet, ultimo	241	210	172	128	76
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	2,0	3,0	2,7	2,9	3,4
Gæld til udlandet, ultimo	17,7	15,0	11,8	8,4	4,8

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

i eksporten og importen bidrager ikke betydeligt til udviklingen i vare- og tjenestebalancen. I 2005 og 2006 vokser vare- og tjenestebalancen en smule, efterhånden som væksten i importen falder, og eksportstigningen tiltager.

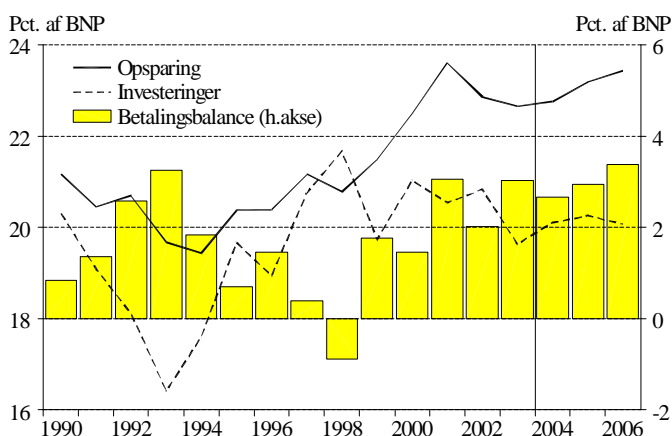
Færre renteudgifter bidrager til en bedre betalingsbalance

Udviklingen i vare- og tjenestebalancen afspejles tydeligt i betalingsbalancens løbende poster. Således ventes betalingsbalancen at falde lidt i 2004, hvorefter betalingsbalancen ventes at blive forbedret de efterfølgende to år. Nettorenteudgifterne falder igennem prognoseperioden, efterhånden som gælden over for udlandet bliver mindre, om end en stigende renteprofil reducerer faldet i nettorenteudgifterne.

Sammenhængen mellem opsparing, investeringer og betalingsbalance

Reduktionen af overskuddet på betalingsbalancen i 2004 kan alternativt forklares ved, at investeringskvoten stiger mens opsparingsens andel af BNP er nogenlunde konstant, jf. figur I.26. I 2005 og 2006 tilskrives den bedre betalingsbalance hovedsagelig en vækst i opsparingskvoten, idet investeringernes andel af BNP stort set er uændret.

Figur I.26 Opsparing, investeringer og betalingsbalance



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

I.6 Beskæftigelse, løn og priser

Lille stigning i beskæftigelsen i år

Lavkonjunktoren i 2003 bevirkede, at den private beskæftigelse faldt kraftigt sidste år. Som følge af det økonomiske opsving ventes beskæftigelsen at tiltage i løbet af 2004. Det lave niveau ved årskiftet indebærer imidlertid, at beskæftigelsen i 2004 kun bliver lidt højere end årsniveauet for 2003, jf. tabel I.11. Den forventede udvikling i beskæftigelsen resulterer i et fald i ledigheden gennem 2004, der ventes at bringe antallet af arbejdsløse ned under 170.000 ved udgangen af året.

Godt 20.000 flere beskæftigede i 2005 og et pænt fald i ledigheden

Stigningen i beskæftigelsen ventes at fortsætte i 2005, således at godt 20.000 flere personer skønnes at komme i arbejde til næste år. De fleste nye arbejdspladser i 2005 vurderes at blive skabt i første halvdel af året, hvorefter væksten i beskæftigelsen falder i takt med, at opsvinget aftager i styrke. Beskæftigelsesudviklingen indebærer, at ledigheden vurderes at falde med ca. 20.000 personer i 2005 og med yderligere ca. 4.000 personer i 2006.

Tabel I.11 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	2003	2002	2003	2004	2005	2006
	1.000 pers.	---- Ændring i 1.000 personer ----				
Arbejdsstyrke	2.889	-5	3	6	2	0
Beskæftigelse	2.718	-5	-23	2	22	4
Fremstillingserhverv	318	-12	-12	-11	-5	-5
Serviceerhverv	1.184	3	-5	3	16	4
Bygge- og anlægserhverv	189	-5	-4	6	4	1
Privat beskæftigelse i øvrigt	195	-1	-0	2	3	2
Offentligt ansatte	832	10	-2	2	4	3
Registrerede ledige	171	-0	26	4	-20	-4
		----- 1.000 personer -----				
Registrerede ledige		145	171	175	155	151
Antal aktiverede		59	52	60	58	53
Efterløn og overgangsydelse		181	186	195	176	157
		----- Pct. -----				
Ledighed		5,0	5,9	6,0	5,4	5,2

a) Faldet i antallet af personer på efterløn i 2005 og 2006 skyldes nedsættelsen af folkepensionsalderen.

Anm.: Erhvervsopdelingen i SMEC afviger fra opdelingen i nationalregnskabet. I "privat beskæftigelse i øvrigt" indgår landbrug, energi mv. Fremstillingserhvervene er mindre end i nationalregnskabet; eksempelvis tilhører fødevarerindustrien landbrugserhvervet i SMEC.

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

Fald især i industri- beskæftigelsen

Faldet i beskæftigelsen sidste år var koncentreret i fremstillingserhvervene, hvor beskæftigelsen faldt med mere end 10.000 personer. Også i de kommende år ventes beskæftigelsen i dette erhverv at udvikle sig svagere end den samlede beskæftigelse. Modstykket til den faldende beskæftigelse er relativt høje produktivitetsstigninger i fremstillingserhvervene.

Beskæftigelsen reagerer forsinket i et opsving

Det er almindeligt, at beskæftigelsen reagerer med en vis forsinkelse, når et opsving starter, jf. boks I.4. Dette betyder, at produktiviteten ofte udvikler sig procyklisk, sådan at der er en højere vækst i produktiviteten i begyndelsen af et opsving.

Almindeligvis går der et stykke tid, før en ændring i efterspørgslen efter varer og tjenester slår igennem på beskæftigelsen. I begyndelsen af et opsving vil man ofte se, at den større efterspørgsel tilfredsstilles af øget import og træk på lagrene. Samtidig vil de danske virksomheder i en kortere periode kunne øge produktiviteten, især hvis der i udgangssituationen er relativt lav aktivitet på arbejdspladserne. Den forsinkede reaktion i beskæftigelsen kan forklares ved, at arbejdsgiverne oftest vil vente med at ansætte, til der er en vis sikkerhed for, at efterspørgslen efter deres produkter faktisk stiger. Hvis opsvinget viser sig at være midlertidigt eller mindre end forventet, er der færre omkostninger forbundet med f.eks. at øge mængden af overarbejde end med at have ansat for meget arbejdskraft.

Sammenhængen mellem vækst og beskæftigelse kan illustreres ved at betragte den modelberegne effekt af at øge det offentlige varekøb med 1 pct. af BNP, jf. Nationalbankens kvartalsmodel MONA. Det fremgår af tabellen, at BNP kun stiger 0,38 pct. det første kvartal, skønt det offentlige varekøb øges med 1 pct. af BNP. Det skyldes en større import og et træk på lagrene. Dvs. under halvdelen af den større efterspørgsel tilfredsstilles ved øget dansk produktion. Det fremgår også, at beskæftigelsen kun stiger med 0,06 pct., hvilket er udtryk for den forsinkede reaktion fra aktivitet til beskæftigelse. Modstykket er en stigning i produktiviteten. I de følgende to kvartaler øges effekten på BNP, idet lagerændringen er midlertidig, og fordi den kortsigtede importeffekt er større end den langsigtede. Samtidig spiller afledte effekter på forbrug og investeringer en rolle. Det højere niveau for BNP trækker efterhånden beskæftigelsen opad, men påvirkningen af produktiviteten er markant i adskillige kvartaler. Først efter ca. 1½ år er effekten på produktiviteten elimineret. Disse modelberegne effekter understøtter, at der kan gå relativt lang tid fra en stigning i efterspørgslen til den fulde effekt på beskæftigelsen kan observeres.

Tabel A Modelberegne effekter af øget offentligt varekøb

	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.	5. kv.	6. kv.	7. kv.	8. kv.
	----- Pct. -----							
Beskæftigelse	0,06	0,23	0,33	0,40	0,45	0,51	0,55	0,58
BNP	0,38	0,69	0,78	0,78	0,78	0,80	0,81	0,81
Produktivitet	0,14	0,39	0,37	0,26	0,17	0,11	0,05	-0,01

Kilde: Modelberegninger på MONA, jf. Nationalbanken (2003).

I overensstemmelse med disse erfaringer antages det, at produktivitetsvæksten i år bliver lidt højere end normalt. Konkret skønnes timeproduktiviteten i de private byerhverv i år at stige med ca. 2½ pct., mens produktivitetsvæksten i 2005 og 2006 antages at ligge omkring trendniveauet på godt 2 pct. pr. år.

**Stort set uændret
arbejdsstyrke i
2004-06**

Arbejdsstyrken forventes at stige med godt 5.000 personer i 2004, men er ellers stort set uændret i perioden 2005-06. Arbejdsstyrken påvirkes de kommende år negativt af den demografiske udvikling, idet der bliver relativt flere personer i arbejdsstyrken i de ældre aldersklasser, som har en lavere erhvervsfrekvens end gennemsnittet, jf. tabel I.12. Arbejdsstyrken påvirkes til gengæld positivt af en række tiltag på arbejdsmarkedet, herunder førtidspensionsreformen samt udfasning af overgangsydelsen, jf. diskussionen i kapitel II. Hertil kommer en mindre effekt fra den øgede aktivering som følge af forårspakken.

Tabel I.12 Ændringer i befolkning og arbejdsstyrke

	2002	2003	2004	2005	2006
	1.000 pers. -- Ændring i 1.000 personer --				
Samlet befolkning	5.368	15	9	9	8
- under 15 år	1.005	8	2	-2	-5
- 15 til 64 år	3.569	4	2	7	6
- 65 år eller over	795	4	4	6	7
Arbejdsstyrken					
Demografisk forløb		-7	-9	-10	-10
Bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.		12	3	6	10
Bidrag fra konjunkturerne mv.		-2	12	6	0
Det ventede forløb	2.886	3	6	2	0

Anm.: Ca. halvdelen af bidraget fra allerede vedtagne tiltag på arbejdsmarkedet kommer fra udfasningen af overgangsydelsen. Herudover er der skønnet en vis effekt fra "Flere i arbejde", førtidspensionsreformen samt efterlønsreformen.

Kilde: DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

Konjunkturelt tilbageløb til arbejdsstyrken de kommende år

I lyset af faldende ledighed og stigende beskæftigelse vurderes der at komme et konjunkturelt betinget bidrag til arbejdsstyrken i 2004-06. Stigningen skønnes netop at modsvare et konjunkturelt betinget fald i arbejdsstyrken i 2002-03, således at det konjunkturrelle "underskud" netop antages at være elimineret i 2006. Bag denne vurdering ligger bl.a. en formodning om, at der i de seneste par år er sket en vis ophobning i uddannelsessystemet af personer, der har mulighed for at indtræde på arbejdsmarkedet ved bedre udsigter til at finde job.

Lønstigninger på knap 4 pct. i 2004

På trods af den stigende ledighed steg de direkte lønomkostninger med over 4 pct. i 2003, jf. tabel I.13. Eftersom beskæftigelsen faldt markant sidste år, indikerer de store lønstigninger, at løntilpasningen er træg, og at det i høj grad er beskæftigelsen, der må tilpasse sig konjunkturudviklingen. Vurderingen af lønudviklingen i 2004 tager blandt andet udgangspunkt i de nye overenskomstresultater. Endvidere forventes de bedre konjunkturer at lægge et positivt pres på lønningerne, og sammenlagt ventes lønstigningen i år at blive på ca. 3,9 pct.

Tabel I.13 Lønomkostninger og realløn

	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Pct. -----				
Direkte lønomkostninger	4,0	4,2	3,8	3,9	4,1
Samlede lønomkostninger	4,3	4,3	3,9	3,9	4,1
bidrag fra indirekte lønomkostninger	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Realløn	1,8	2,3	2,6	1,9	2,3
Produktrealløn	2,8	1,2	1,8	0,9	1,6

Anm.: Stigningen i de indirekte lønomkostninger i 2002 skyldtes øgede udgifter til arbejdsskadeforsikringer. I 2003 bortfaldt refusionen af arbejdsgivernes ATP-betaling. Stigningen i de indirekte lønomkostninger i 2004 kan henføres til øgede udgifter til arbejdsskadeforsikring. Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabets forbrugsdeflator, mens produktreallønnen er defineret som de samlede lønomkostninger divideret med BVT-deflatoren for private byerhverv.

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

Og kun en smule højere lønstigninger i 2005-06

Overenskomstresultatet indebærer et aftagende forløb for lønstigningstakten i 2005 og 2006, mens konjunkturerne og faldende ledighed påvirker lønningerne opad. Sammenlagt vurderes disse modsat rettede effekter nogenlunde at ophæve hinanden, således at lønningerne forventes at stige med ca. 4 pct. de to sidste prognoseår.

Lav inflation i 2004 og en mere normal stigningstakt i priserne i 2005-06

Fra et niveau på omkring et par pct. er inflationen stort set blevet halveret det seneste år, jf. tabel I.14. Relativt små prisstigninger på importvarer og energi, hovedsageligt som følge af stigningen i den effektive kronekurs, ligger bag denne udvikling. Hertil kommer afgiftsned sættelser på bl.a. spiritus og cigaretter. Sammenlagt medfører dette et vækstskøn på forbrugsdeflatoren i år på godt 1 pct. Inflationen ventes at tiltage i løbet af prognoseperioden, idet valutakursen skønnes at være uændret, og prisudviklingen således vender tilbage til et mere normalt forløb. I 2005-06 vurderes inflationen således at blive på ca. 2 pct.

Tabel I.14 Ændringen i centrale prisindeks

	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	2,1	1,8	1,2	2,0	1,7
Importpriser	-3,1	-1,8	0,8	1,0	0,9
Eksportpriser	-2,7	0,3	1,1	1,5	1,0
Kontantpris på bolig	3,7	3,3	3,3	1,3	-0,6

Anm.: Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

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

I.7 De offentlige finanser

Faldende offentligt overskud

I 2003 udgjorde det offentlige overskud 1,2 pct. af BNP mod 1,6 pct. af BNP i 2002. For i år skønnes et offentligt overskud, der er en smule større end sidste år. Fremadrettet ventes en forbedring heraf, jf. tabel I.15 og figur I.27a.

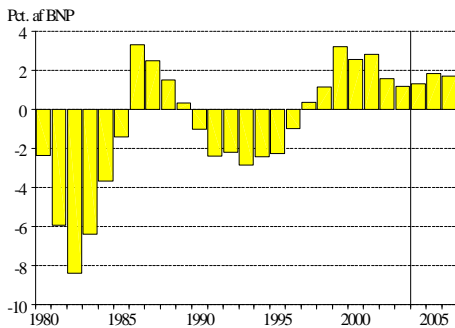
Tabel I.15 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2003	2002	2003	2004	2005	2006
	Mia. kr.	-----	Ændring i mia. kr.	-----		
Indirekte skatter	243	8,3	2,3	10,4	11,1	7,5
Direkte skatter	416	2,1	16,5	10,8	18,3	11,8
heraf: Personlige skatter	292	4,0	7,2	4,7	11,0	6,8
Selskabsskatter	40	-2,7	1,0	1,5	1,4	1,3
Pensionsafkastbeskatning	6	0,2	5,0	1,8	2,0	-0,1
Arbejdsmarkedsbidrag	63	1,9	1,8	2,4	3,1	2,9
Andre skatter	26	-6,9	1,0	0,6	0,5	1,1
Indtægter i alt	685	3,6	19,8	21,8	30,0	20,4
Offentligt forbrug	369	15,2	10,7	14,7	15,6	15,5
Indkomstoverførsler	239	8,4	13,9	6,7	3,4	5,3
Offentlige investeringer	23	-0,9	-1,3	1,1	1,3	1,0
Nettorenteudgifter	4	-0,9	-5,6	-3,6	-1,4	-0,8
Øvrige udgifter, netto	33	-1,9	6,6	0,4	2,3	0,2
Udgifter i alt	668	19,9	24,3	19,3	21,3	21,2
			-----	Mia. kr.	-----	
Saldo		21	17	19	28	27
		-----	Pct. af BNP	-----		
Saldo	1,2	1,6	1,2	1,3	1,8	1,7
Offentlig bruttogæld	44,4	45,1	44,4	42,4	39,6	37,4
Skattetryk	49,1	48,9	49,1	48,7	48,3	47,8

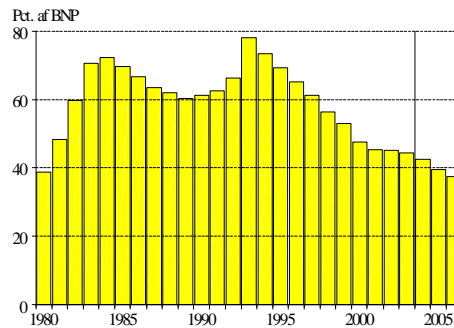
Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

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

Figur I.27a Den offentlige sektors saldo



Figur I.27b Offentlig bruttogæld



Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

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

Finanspolitiske forudsætninger

De finanspolitiske forudsætninger tager udgangspunkt i regeringens annoncerede politik, jf. *Økonomisk Redegørelse, december 2003* og *Flere i beskæftigelse – lavere ledighed, marts 2004*. Forventningen til udviklingen i den offentlige beskæftigelse, det offentlige forbrug og de offentlige investeringer bygger endvidere på de seneste tal fra nationalregnskabet.

Forårspakken og skattelettelser

I marts 2004 annoncerede regeringen, at den ønskede at stimulere dansk økonomi. Begrundelsen for dette indgreb var dels den dårlige udvikling i konjunkturerne i perioden op til, at indgrebet blev besluttet, dels en forventning om, at opsvinget først ville slå igennem senere end hidtil ventet, jf. *Flere i beskæftigelse – lavere ledighed, marts 2004*. Forårspakken indeholder en række tiltag med henblik på at stimulere den økonomiske aktivitet gennem en øget efterspørgsel:

- En fremrykning af den allerede vedtagne skattepakke.
- En midlertidig ophævelse af SP-ordningen i 2004 og 2005.
- En fremrykning af en række offentlige investeringer, hovedsageligt til 2005.
- En forstærket indsats med hensyn til aktivering og uddannelse af kort uddannede.

Formålet med de to første tiltag er at øge husholdningernes disponible indkomst og derved stimulere det private forbrug. Fremrykningen af en række offentlige anlægsinvesteringer til fortrinsvis 2005 skal øge aktiviteten i bygge- og anlægssektoren og derved fremme beskæftigelsen her. Den sidste del af forårspakken sigter på at forbedre de svageste gruppers muligheder på fremtidens arbejdsmarked.

Forårspakken og holdbarhed

Da de forskellige tiltag i forårspakken er af midlertidig karakter, sker der kun en beskedent forværring af den langsigtede holdbarhed i de offentlige finanser.

Forårspakken og de offentlige indtægter

Forårspakken påvirker de offentlige indtægter gennem to modsatrettede forhold i 2004. Fremrykningen af skattelettelserne indebærer et fald i de offentlige indtægter, men dette modsvares stort set af den midlertidige ophævelse af SP-bidraget i 2004 og 2005.⁸

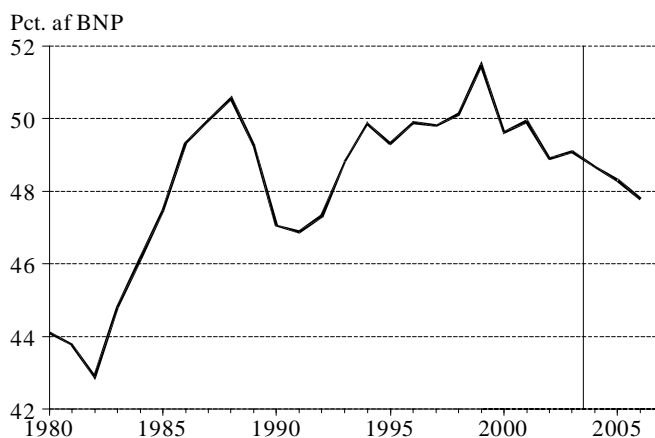
Frem mod 2006 medfører den øgede økonomiske aktivitet og en stigende beskæftigelse, at de offentlige indtægter vokser som følge af et større provenu fra både de direkte og indirekte skattekilder. I 2006 er det planlagt, at SP-ordningen genindføres, hvilket bidrager til et fald i provenuet fra kildeskatterne.

Fortsat faldende skattetryk

I de seneste år har det samlede skattetryk været faldende, jf. figur I.28. Det skyldes hovedsageligt den sidste indfasning af pinsepakken samt effekten af nominalprincippet i skattestoppet (det forhold, at punktafgifter og ejendomsværdiskatter fastholdes i kroner og øre). I de kommende år falder skattetrykket yderligere bl.a. som følge af et lavere provenu fra personbeskatning som andel af BNP. Faldet i 2006 skyldes hovedsageligt, at SP-ordningen genindføres, jf. ovenfor.

8) Ophævelsen af SP-bidraget øger isoleret set skattebetalingerne, da SP-bidraget ikke indgår i skattegrundlaget.

Figur I.28 Skattetrykket



Anm.: Skattetrykket er opgjort som provenuet af de samlede skatter i forhold til BNP.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Udviklingen i det offentlige forbrug

I 2002 blev målsætningen fra 2010-planen for udviklingen i det offentlige forbrug overskredet i både reale og nominelle termer, jf. tabel I.16. I henhold til *Økonomisk Redegørelse, december 2003* førte det til, at 2003-målsætningen for væksten i det offentlige forbrug i både reale og nominelle termer blev nedjusteret til henholdsvis 0,1 pct. og 3,0 pct. fra de oprindelige mål på 0,7 pct. for realvæksten og 3,6 pct. for den nominelle vækst. De seneste tal fra nationalregnskabet viser, at målsætningen for væksten i reale termer blev overskredet med 0,4 pct.point i 2003.

Skattestoppet disciplinerer

I nominelle termer peger tallene fra nationalregnskabet dog på, at udviklingen for 2002 og 2003 som helhed stort set var inden for rammerne af 2010-planen. Dette kan tages som udtryk for, at skattestoppet har disciplineret udviklingen i de offentlige udgifter.

2010-planen omdrejningspunkt for den økonomiske politik

Omdrejningspunktet for den økonomiske politik i Danmark er 2010-planen, der har til formål at sikre finanspolitikens langsigtede holdbarhed, jf. kapitel II. Det skal ske gennem en række klare målsætninger for den økonomiske politik frem mod 2010.

Tabel I.16 Udviklingen i det offentlige forbrug sammenholdt med regeringens mål for 2002 og 2003

	2002		2003	
	Real	Nominel	Real	Nominel
	----- Pct. -----			
Finansministeriet – maj 2003	1,0	3,7	0,7	3,6
Finansministeret – december 2003	•	•	0,1	3,0
Realiseret udvikling ifølge nationalregnskabet	2,1	4,4	0,5	3,0

Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2003 og december 2003 og ADAM's databank.

En målsætning er, at beskæftigelsen frem mod 2010 skal vokse med 55.000 personer ud over, hvad de allerede vedtagne tiltag på arbejdsmarkedet bidrager med. Planen bygger endvidere på et krav om en meget stram styring af de offentlige udgifter. Fra 2005 til 2010 er det målet, at det offentlige forbrug i nominelle termer ikke må vokse med mere end ca. 3,6 pct. om året i gennemsnit (svarende til en realvækst på ½ pct.).

Den ventede udvikling i det offentlige forbrug

Gennem hele prognoseperioden ventes imidlertid i denne rapport en realvækst i det offentlige forbrug på 0,7 pct. pr. år svarende til en årlig vækst på knap 4 pct. i nominelle termer. Den skønnede udvikling i det offentlige forbrug tager udgangspunkt i en demografisk fremskrivning baseret på DREAM's befolkningsprognose, der også ligger til grund for holdbarhedsberegningerne præsenteret i kapitel II.

Målene for vækst i offentligt forbrug nås næppe

Der ventes således en overskridelse af 2010-planens målsætninger for udviklingen i det offentlige forbrug frem mod 2006 i både nominelle og reale termer. Det kan hertil bemærkes, at en realisering af prognosens forudsætning om en årlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,7 pct. i sig selv vil indebære en stram udgiftsstyring set i lyset af både den historiske udvikling i det offentlige forbrug og den fremtidige demografiske udvikling.

De offentlige investeringer

For 2004 og 2005 ventes en vækst på ca. 3 pct. for de offentlige investeringer. Væksten i de offentlige investeringer er bl.a. påvirket af, at der med forårspakken er sket en fremrykning af

de offentlige investeringer fra 2007 og 2008. I 2006 forventes de offentlige investeringer at følge den offentlige investeringsplan frem mod 2010, jf. Finansministeriet (2003).

Lempelig finanspolitik

Finanspolitikken bidrager i 2004 til den økonomiske vækst med 0,3 pct.point., jf. tabel I.17. Bidraget kommer fra indtægts-siden, hvor især en lempelig skattepolitik som følge af skattepakken, skattestoppet og grænsehandelspakken medfører en positiv aktivitetseffekt. I 2005 og 2006 skønnes finanspolitikken at være stort set neutral.

Finanseffekter

Disse beregninger af finanseffekten afviger fra den ventede aktivitetspåvirkning af dansk økonomi som følge af forårspakken, jf. boks I.2. Denne forskel skyldes to forhold. For det første ses der i boks I.2 på den isolerede virkning af skattelettelse, og der tages eksempelvis ikke højde for, at den dæmpede udvikling i det offentlige forbrug påvirker økonomien negativt. For det andet er det i prognosen eksplicit forudsat, at skattelettelse påvirker det private forbrug kraftigere end i grundlaget for de rene modelberegninger af finanseffekterne.

Tabel I.17 *Finanseffekter 1998-2006, aktivitetsevirkning i pct. af BNP*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Offentligt forbrug	0,5	0,2	-0,1	0,6	0,6	0,1	0,0	-0,1	-0,0
Offentlige investeringer	-0,1	-0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Overførsler	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,0	0,0	0,0
Udgifter i alt	0,4	0,2	-0,0	0,7	0,6	0,1	-0,0	-0,1	-0,1
Persoonskatter	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,3	-0,0	0,0
Punktafgifter	-0,3	-0,0	0,2	-0,1	-0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Indtægter i alt	-0,0	-0,2	0,2	-0,1	0,3	0,1	0,3	-0,0	0,0
Finanseffekt	0,3	-0,0	0,1	0,7	0,8	0,2	0,3	-0,1	-0,0

Anm.: Ikke alle budgetposter er vist særskilt i tabellen, men er dog indeholdt i totalposterne. Et positivt tal indikerer en aktivitetsfremmende virkning af finanspolitikken. For udgiftsposterne betyder dette øgede udgifter og for indtægtsposter mindskede indtægter målt ved det direkte provenu (som er størrelsen af den del af ændringen i en budgetpost, der kan henføres til ændringen i finanspolitikken).

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

I.8 Ændringer i konjunkturvurderingen

Prognosegrundlag

Fremskrivningen er baseret på Det Økonomiske Råds makroøkonomiske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til og med fjerde kvartal 2003, mens flere indikatorer rækker ind i første kvartal af 2004. Siden prognosen i *Dansk Økonomi, efterår 2003* er forudsætningerne for vurderingen ændret som følge af en række forhold, herunder nye politiske initiativer. Ligesom i prognosen fra *Dansk Økonomi, efterår 2003* ventes den tiltagende vækst i 2004 at være drevet af en kombination af et internationalt opsving og tiltagende indenlandsk efterspørgsel, især det private forbrug.

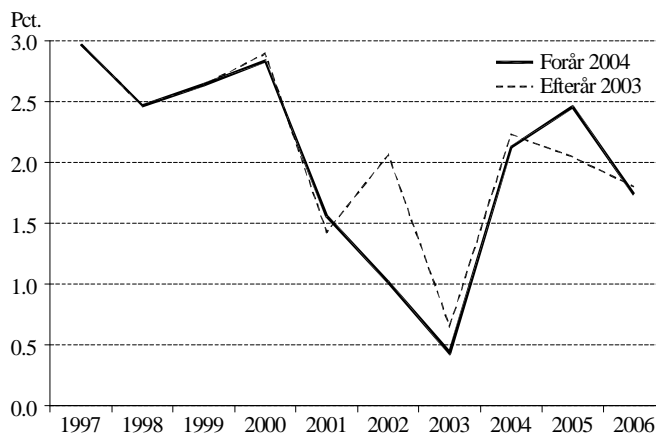
For optimistisk skøn for 2003

Siden prognosen i *Dansk Økonomi, efterår 2003* er nationalregnskabet for 2003 opgjort. Tallene viser, at prognosen fra sidste efterår var lidt for optimistisk, idet BNP-væksten blev overvurderet med ca. 0,3 pct.point. Denne overvurdering skyldtes hovedsageligt et for positivt skøn med hensyn til udenrigshandlen, som udviklede sig mere negativt end ventet i prognosen, samt en overvurdering af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer.

Væksten i 2005 opjusteret

Skønnet for vækstraterne i BNP i 2004-06 er ændret en smule siden sidste prognose, jf. figur I.29. Den væsentligste forskel er, at opsvinget nu ventes at blive stærkere end tidligere antaget i sidste halvdel af 2004 og starten af 2005. Det lave BNP-niveau ved udgangen af 2003 medfører dog, at BNP-væksten i 2004 ikke bliver større end forventet i sidste prognose. Til gengæld ventes BNP-væksten i 2005 at blive større. Det betyder, at den samlede vækst i 2004-06 skønnes at blive lidt højere end tidligere forventet, hvilket bl.a. betyder, at ledigheden forventes at falde lidt stærkere end vurderet i efteråret 2003. Betydningen for vækstprofilen og udviklingen i en række centrale makroøkonomiske størrelser kan ses i tabel I.18 og figur I.30.

Figur I.29 Forventet BNP-vækst



Anm.: Forskellen mellem de to kurver i 2000-02 skyldes revisioner af BNP-væksten i nationalregnskabet, der er foretaget siden udgivelsen af *Dansk Økonomi, efterår 2003*.

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

Ændrede centrale forudsætninger:

Væksten i dansk økonomi blev som nævnt lidt lavere i 2003 end forventet i *Dansk Økonomi, efterår 2003*. Udgangspunktet for vurderingen af 2004 er derfor på flere områder mindre gunstigt end tidligere antaget, hvilket har betydet en række ændringer i forudsætningerne bag fremskrivningen i forhold til prognosen i efteråret. Herudover er den økonomiske politik ændret med forårspakken, der søger at stimulere den indenlandske efterspørgsel:

Lavere renteniveau

- Renteniveauet er ca. et halvt pct.point lavere i 2004-06 sammenlignet med skønnet i efteråret 2003. Den tiltagende profil er dog fastholdt.

Højere oliepris

- Skønnet over olieprisen i 2004 er hævet lidt siden sidste prognose. Pæne stigninger i starten af i år ligger bag opjusteringen. Om end usikkerheden omkring udviklingen i olieprisen er stor, ventes niveauet i 2005-06 også en smule højere end i efteråret 2003.

Tabel I.18 Skøn fra Dansk Økonomi, efterår 2003 og forår 2004

	Efterår 2003				Forår 2004			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	1,0	3,0	2,3	2,0	1,1	3,8	3,0	2,0
Offentligt forbrug	1,1	1,0	0,8	0,8	0,5	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	0,0	2,0	2,0	2,0	-3,7	3,3	3,3	2,0
Boliginvesteringer	6,0	2,9	2,0	2,0	7,8	4,9	-0,6	-2,3
Erhvervsinvesteringer	-5,9	2,8	2,2	2,4	-2,3	4,7	3,7	2,3
Lagerændringer	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,4	0,1	0,2	-0,0
Incl. efterspørgsel i alt	0,2	2,5	1,9	1,8	0,1	3,3	2,6	1,5
Vareeksport	1,5	3,4	3,9	3,9	-1,3	2,6	4,4	4,2
Tjenesteeksport	0,6	3,5	4,6	4,9	4,7	3,2	4,1	4,0
Efterspørgsel i alt	0,5	2,8	2,6	2,6	0,2	3,2	3,2	2,3
Vareimport	-0,3	4,2	4,1	4,5	-1,5	6,5	5,0	3,7
Tjenesteimport	2,0	4,0	4,1	4,3	4,1	2,0	3,9	3,7
Bruttonationalprodukt	0,7	2,2	2,0	1,8	0,4	2,1	2,5	1,7
BVT i private byerhverv	1,0	2,5	2,4	2,3	-0,1	2,2	2,8	2,1
	----- Ændring i 1.000 personer -----							
Arbejdsstyrke	-13	18	1	0	3	6	2	0
Privat beskæftigelse	-37	13	6	1	-21	-0	18	1
Offentlig beskæftigelse	0	4	4	4	-2	2	4	3
	----- 1.000 personer -----							
Ledighed	169	170	160	155	171	175	155	151
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	1,8	1,8	2,0	2,0	1,8	1,2	2,0	1,7
Eksportpriser	-0,6	0,9	1,3	1,3	0,3	1,1	1,5	1,0
Importpriser	-1,9	0,7	1,0	1,1	-1,8	0,8	1,0	0,9
Timelønnomkostninger	4,1	3,7	3,7	3,9	4,3	3,9	3,9	4,1
Realvækst i aftagerlande	1,0	2,2	2,3	2,3	1,0	2,4	2,4	2,3
Gns. rente, pct. p.a.	4,6	5,0	5,5	6,0	4,3	4,4	5,2	5,7
Timeprod. i priv. byerh.	2,9	1,9	2,0	2,2	2,2	2,5	2,1	2,1
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	47	48	56	63	42	39	45	53
Offentlig saldo	16	16	17	17	17	19	28	27

Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. lagerændringerne målt i forhold til BNP det foregående år. Forbrugerpriserne angiver stigningstakten i deflatoren for det private forbrug.

Skønnet over ledigheden er nogenlunde uændret

- Ledighedsniveauet ved udgangen af 2003 var lidt højere end vurderet i efterårsrapporten fra 2003, og ledighedsniveauet er derfor opjusteret i 2004. Ledigheden ventes stadig at falde markant frem mod det sidste prognoseår. Faldet skønnes at tage til gennem 2004, og der ventes derfor pæne fald i ledigheden i slutningen af året og starten af næste år. Denne ledighedsprofil følger profilen i *Dansk Økonomi, efterår 2003*, om end faldet nu er lidt kraftigere.

Beskæftigelsesstigningen nedjusteret i år

- Stigningen i beskæftigelsen er væsentligt nedjusteret i forhold til sidste prognose. Dette tilskrives dels revisioner af beskæftigelsesudviklingen i nationalregnskabet i 2003, dels et mindre optimistisk syn på stigningen i beskæftigelsen igennem 2004. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at væksten i arbejdsstyrken formentlig også var overvurderet i sidste prognose. Det ændrede skøn på beskæftigelsesudviklingen i 2004 indebærer omvendt en større stigning i 2005 end tidligere forventet.

Ændret økonomisk politik – øget indenlandsk aktivitet

- Regeringen har med forårspakken søgt at stimulere den indenlandske efterspørgsel, hvilket bidrager til, at den skønnede udvikling i den indenlandske efterspørgsel ændres i 2004 og 2005. Isoleret indebærer forårspakken en større vækst i det private forbrug i 2004 på knap 1 pct.point og en større BNP-vækst i 2004 og 2005 på henholdsvis 0,3 pct.point og 0,2 pct.point.

Kraftigere vækst i den indenlandske efterspørgsel

Væksten i den indenlandske efterspørgsel i 2004 ventes at blive knap 1 pct.point højere end i *Dansk Økonomi, efterår 2003*. Både stigningen i det private forbrug og investeringerne ventes at blive større end tidligere vurderet. Forskellen mellem skønnene skyldes hovedsageligt effekterne fra forårspakken.

**Skuffende udenrigs-
handel i 2003**

Forventningen til verdensøkonomien er stort set uændret fra rapporten i efteråret 2003. Imidlertid skuffede eksporten frem mod slutningen af 2003. Det lave udgangspunkt, som dette har ført til, medfører en nedjustering af forventningen til eksporten i 2004. En kraftigere fremgang i den indenlandske efterspørgsel indebærer samtidig, at importen nu ventes at vokse kraftigere. Samlet set nedjusteres forventningerne til nettoeksporten derfor i 2004.

**Nedjustering af
betalingsbalancens
løbende poster**

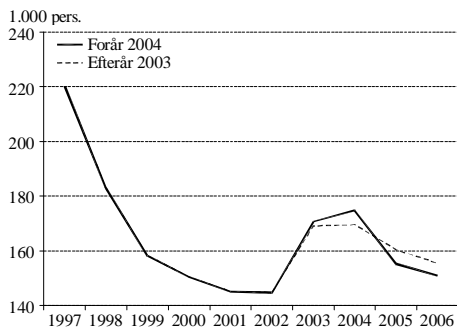
Betalingsbalancens løbende poster er nedjusteret med ca. 10 mia. kr. i alle prognoseårene. Det skyldes primært, at de løbende poster på grund af statistiske revisioner er blevet nedjusteret i 2003.

**Opjustering af den
offentlige saldo**

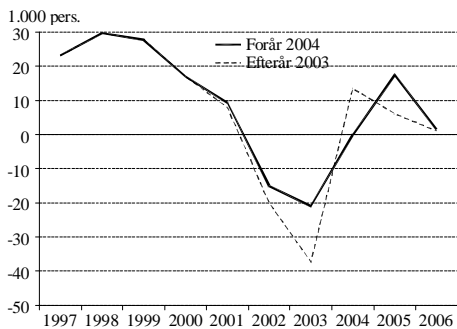
Sammenholdt med sidste prognose ventes det, at saldoen på de offentlige finanser forbedres. Det tilskrives flere forhold. For det første forventes en kraftigere indenlandsk aktivitet i økonomien frem mod 2006, hvilket selvsagt øger indtægterne fra de forskellige skattekilder. For det andet påvirker forårspakken den offentlige saldo i to retninger. Fremrykningen af skattelettelserne forringer den offentlige saldo, mens den midlertidige ophævelse af SP-bidraget øger skatteindtægterne. Samlet vurderes forårspakken at være nogenlunde neutral i forhold til de offentlige finanser.

Figur I.30 Skøn i Dansk Økonomi, efterår 2003 og forår 2004

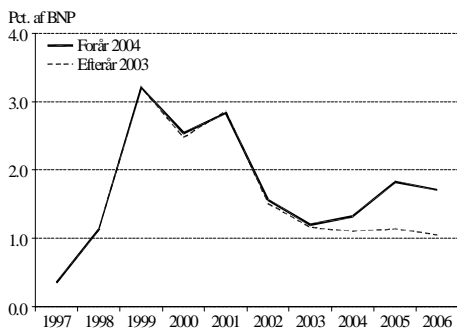
Ledighed



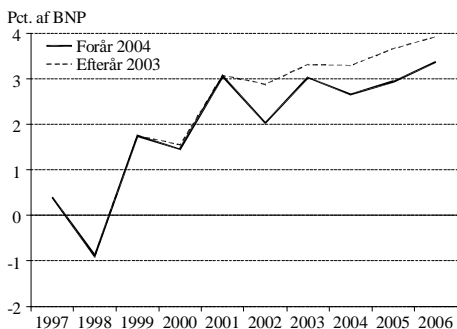
Ændring i privat beskæftigelse



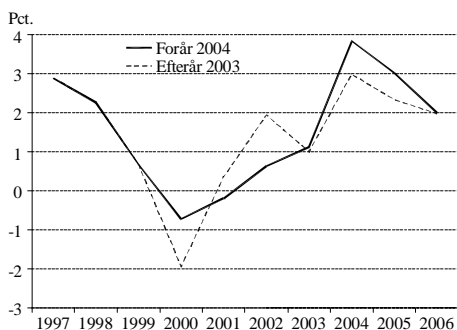
Offentlig saldo



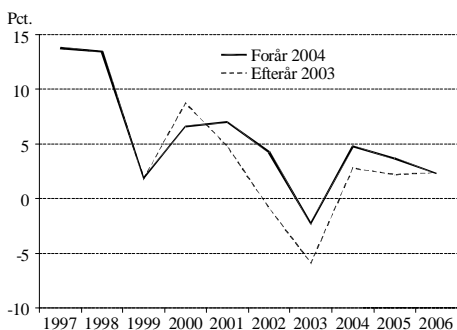
Betalingsbalance



Vækst i det private forbrug



Vækst i investeringerne



Anm.: Forskellen mellem kurverne i 2000-2002 skyldes revisioner i nationalregnskabet, der er foretaget siden udgivelsen af *Dansk Økonomi, efterår 2003*.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

I.9 Aktuel økonomisk politik

Forbrugsdrevet opsving

Der er nu klare tegn på, at dansk økonomi er på vej ind i et opsving. Væksten i det private forbrug skønnes at blive den højeste siden 1994. Hertil kommer, at fremgangen i verdensøkonomien vil resultere i en pæn eksportvækst.

Ledigheden falder

Det private forbrug startede allerede med at tiltage i slutningen af 2003, bl.a. fordi forventningerne allerede på dette tidspunkt var på vej op. Forårspakken vil stimulere forbruget yderligere. Ledigheden ventes bl.a. derfor at falde i løbet af 2004 og i 2005, hvorefter faldet i ledigheden vil flade ud på et niveau omkring 150.000 personer i 2006.

Forårspakken ikke nødvendig

Med det givne konjunkturbillede synes forårspakken ikke at have været nødvendig. Det ville have været fornuftigt at have set tiden an, bl.a. fordi fremgang i beskæftigelsen normalt først indtræffer med en vis forsinkelse i forhold til selve konjunktur-opsvinget. Nu er der risiko for, at det i løbet af et par år kan blive nødvendigt at bremse udviklingen igen, fordi der ellers vil være fare for overophedning. Erfaringerne viser, at det er svært at finjustere konjunkturudviklingen, og denne form for økonomisk politik kan ikke anbefales.

Forsøg på finjustering af konjunkturudviklingen bør undgås

Vanskelighederne skyldes bl.a. besvær med at dosere finanspolitikken korrekt, fordi det er usikkert, hvornår og hvor kraftigt en finanspolitisk ændring vil slå igennem. Hertil kommer, at selve informationsgrundlaget for finanspolitiske beslutninger kan være behæftet med stor usikkerhed, fordi økonomiske statistikker ofte undergår store revisioner. Et yderligere problem ved finanspolitisk aktivisme er, at det politisk set er nemmere at lempe finanspolitikken end at stramme den. Det trækker i retning af en forværring af de offentlige finanser på mellemlang sigt og øger risikoen for gældsætning. Herudover kan løndannelsen blive påvirket i retning af mindre ansvarlighed, hvis mindre konjunkturtilbageslag udløser systematiske lempelser af finanspolitikken. Endelig vil hyppige ændringer i finanspolitikken skabe øget usikkerhed om rammerne for den økonomiske politik.

Ledighed ikke væsentligt over det strukturelle niveau

Kun når der er store, vedvarende ubalancer, bør finanspolitikken anvendes aktivt. Et argument for at gribe ind i sådanne situationer er faren for, at ledigheden ellers bider sig fast på et højt niveau. Det aktuelle niveau for ledigheden ligger dog næppe langt over det strukturelle niveau, og samtidig er der udsigt til faldende ledighed. Derfor er det begrænset, hvor meget ekspansiv økonomisk politik yderligere kan bringe ledigheden ned. I den forbindelse skal det bemærkes, at det lave ledighedsniveau i slutningen af 2001 sandsynligvis lå under det strukturelle niveau og derfor ikke er et naturligt sigtemål for stabiliseringspolitikken.

Fremrykning af skattelettelser kun en midlertidig lempelse

Hvis der tages udgangspunkt i et politisk ønske om et indgreb, virker indholdet i forårspakken fornuftigt, da de enkelte tiltag har karakter af at være midlertidige og derfor ikke påvirker holdbarheden af den økonomiske politik i nævneværdig grad. Skattelettelser er dog ikke det mest effektive instrument til at øge beskæftigelsen, men fremrykningen af allerede besluttede skattelettelser forværrer ikke de offentlige finanser permanent.

Behov for offentlig investeringsplan

Fremrykningen af de offentlige investeringer i forårspakken kræver, at der ikke på et senere tidspunkt vedtages nye investeringer, der erstatter de fremrykkede, således at niveauet bliver højere. Hvis fremrykning af investeringer skal bruges som et troværdigt instrument til at udjævne konjunkturer med, kræves kendskab til eksplicite mål for niveauet flere år frem i tiden. Sådanne mål bør regeringen redegøre for i en årlig rapport. Inden rammen for investeringer udfyldes, bør de konkrete projekters lønsomhed underkastes en samfundsøkonomisk analyse.

SP problematisk som instrument til at regulere konjunkturerne

Forårspakkens midlertidige ophævelse af det særlige pensionsbidrag (SP) er kun gældende for i år og næste år. Hvis det på et tidspunkt bliver nødvendigt at stramme den økonomiske politik for at forhindre overophedning, kunne en genindførelse og eventuelt forhøjelse af SP-bidraget umiddelbart forekomme at være nærliggende mulighed. SP-ordningen, der kan opfattes som en tvungen opsparing, blev oprindeligt indført for at afdæmpe konjunkturudviklingen. Instrumentet er dog kun effektivt, hvis SP-bidraget ikke eller kun i begrænset omfang fører til en reduktion i borgernes øvrige opsparing. SP virker

primært ved at påvirke forbrugsmulighederne for personer, der ikke har en likvid formue at tære på, eller som ikke har mulighed for at optage lån. Det er endvidere problematisk at foretage stadige ændringer i en ordning, der er en del af det overordnede pensionssystem, og som derfor bør have stabile rammer, så borgerne kan foretage en fornuftig langsigtet planlægning af deres pensionsopsparing.

Problematiske skattestop

Regeringens skattestop gør SP til det eneste instrument på indtægtssiden til regulering af konjunkturudviklingen. Selvom skattestopet virker disciplinerende på den offentlige udgiftspolitik, er det problematisk af flere velkendte grunde. Skattestopet hindrer fornuftige skatteomlægninger. Det udhuler provenuet af ejendomsskatter og afgifter, på trods af at der er større behov for en sænkning af skatten på arbejdsindkomst. Det begrænser mulighederne for stabiliseringspolitik. Endelig øger skattestopet risikoen for offentlig gældsætning, hvis disciplinen på udgiftsområdet ikke holdes. Et mere fleksibelt skattestop ville løse nogle af disse problemer, men den disciplinerende effekt kan være mindre. Under alle omstændigheder gælder, at et skattestop kun er en indirekte måde at styre udgifterne på.

Udgiftsstyring en bedre model

En bedre model er en direkte styring af de offentlige udgifter. Udgiftsstyring indebærer, at regering og Folketing fastsætter en overordnet udgiftsramme i overensstemmelse med langsigtede målsætninger om udviklingen i den offentlige gæld og holdbarhed i den økonomiske politik. Disse målsætninger bør formuleres i nominelle termer af hensyn til gennemskelighed og sammenhæng med budgetlægningen i de forskellige offentlige instanser. På grundlag af fastlagte objektive kriterier for udgiftsbehovet fordeles udgiftskvoter til de enkelte kommuner.

Effektiv styring med fleksibilitet gennem omsættelige kvoter

For at sikre en hensigtsmæssig fordeling af udgifterne bør kommunerne have lov til at handle udgiftskvoter med hinanden. Dette system indebærer, at kommuner, som ønsker at afholde større udgifter, end deres tildelte kvote tillader, kan gøre det ved at købe ubrugte kvoter i andre kommuner. Prisen på kvoter kommer til at afspejle "straffen" for at øge udgiftsniveauet eller kompensationen for at sænke det. En sådan ordning med omsættelige kommunale udgiftskvoter vil tilgodese det kommu-

nale selvstyre ved at sikre den enkelte kommune et manøvre-rum samtidig med, at staten opnår kontrol med de samlede udgifter i landets kommuner under et.

Demografi stiller store krav til den økonomiske politik

Den demografiske udvikling indebærer, at de offentlige udgifter frem mod 2040 må ventes at stige med omkring 9 pct. af BNP, hvis det nuværende serviceniveau og overførselssystem skal opretholdes. Dette stiller store krav til den fremtidige økonomiske politik.

Målene i 2010-plan er meget ambitiøse og nås næppe

I henhold til 2010-planen er målet et årligt overskud på de offentlige finanser på mellem 1½ og 2½ pct. af BNP frem mod 2010. Forudsætningen for, at dette kan realiseres, er en stram offentlig udgiftsstyring med en realvækst i det offentlige forbrug på ½ pct. om året og en betydelig stigning i beskæftigelsen. 2010-planens forudsætninger er ambitiøse, og indfrielse af kravene i planen vil kræve betydelige reformer for at øge erhvervsdeltagelsen. Målsætningerne i planen er fastlagt således, at finanspolitikken er holdbar. Regeringen har imidlertid ikke fremlagt konkrete forslag til reformer, som kan give det ifølge regeringens beregninger nødvendige bidrag til en stigning i beskæftigelsen på ca. 55.000 personer frem mod 2010. Den nuværende økonomiske politik må på denne baggrund karakteriseres som uholdbar.

Uden reformer er en stramning af finanspolitikken på 2 pct. af BNP nødvendig

Beregninger fremlagt i kapitel II viser, at der i fravær af reformer på arbejdsmarkedet er behov for en stramning af finanspolitikken. Den nødvendige stramning svarer til en permanent forøgelse af bundskatten på 4¼ pct.point eller til en permanent besparelse på det offentlige forbrug på omkring 2 pct. af BNP. Alternativt viser beregningerne, at en stigning i beskæftigelsen på ca. 140.000 personer frem mod 2011 kan skabe holdbarhed på de offentlige finanser. Bedre integration af flygtninge og begrænsninger af efterlønnen kan bidrage til en forøgelse af arbejdsstyrken, men det er urealistisk, at en så stor stigning i beskæftigelsen kan nås i løbet af mindre end 10 år.

Finanspolitik nok mindre holdbar end vurderet af regeringen

Den her beregnede nødvendige finanspolitiske stramning er større end vurderet af regeringen i det såkaldte udmøntede forløb, jf. f.eks. *Konvergensprogram for Danmark* fra november 2003. Forskellen skyldes bl.a., at regeringen forud-

sætter en vækst i det offentlige forbrug frem mod 2010, der er lavere end forudsat her. Regeringen forudsætter derved en strammere styring af de offentlige udgifter, hvilket indebærer, at der skal ske besparelser i forhold til et forløb, der baseres på en neutral fremskrivning af det offentlige forbrug. En neutral fremskrivning tager udgangspunkt i de såkaldte uændrede nominelle standarder, hvor udgiften pr. bruger af de offentlige ydelser vokser i takt med den generelle lønudvikling. Regeringen anvender selv en neutral fremskrivning af det offentlige forbrug baseret på nominelle standarder efter 2010.

**Skattelettelser
har forværret
holdbarheden...**

Den nødvendige stramning er også større end tidligere vurderet, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2002*. Dette skyldes primært de vedtagne skattelettelser og et mindre optimistisk syn på den fremtidige udvikling i arbejdsstyrken. Alene skattelettelserne, der indebærer et provenutab på ca. 10 mia. kr., medfører en forværring af den finanspolitiske holdbarhed svarende til en stigning i bundskatten på 1¼ pct.point, når der tages hensyn til, at skattelettelserne øger arbejdsudbuddet. Den finanspolitiske lempelse, der ligger i fremrykningen af skattelettelserne i forbindelse med forårspakken, påvirker derimod ikke den finanspolitiske holdbarhed nævneværdigt.

**... men forårspakken
er stort set neutral**

**Skattestoppet
forværret
holdbarheden**

Det er i beregningerne antaget, at skattestoppet kun videreføres til 2010. Skattestoppet fra 2002 indebærer en forværring af holdbarheden svarende til en stigning i bundskatten på godt 1 pct.point, fordi provenuet af ejendomsværdiskatten og punktafgifterne udhules af inflationen. En videreførelse af skattestoppet efter 2010 vil øge kravet til stramninger. Omvendt viser beregningerne, at ophæves skattestoppet f.eks. fra 2007, vil behovet for f.eks. en stigning i bundskatten blive reduceret ca. ½ pct.point fra ca. 4¼ til ca. 3¾ pct.point.

**Lempelig skatte-
politik koster på den
finanspolitiske
holdbarhed**

De seneste års skattepolitiske tiltag efterlader samlet et udækket finansieringsbehov svarende til knap 2½ pct.point på bundskatten fordelt på 1¼ pct.point fra skattelettelser og 1¼ pct.point fra skattestoppet. Dermed er de skattepolitiske tiltag ansvarlige for mere end halvdelen af den krævede finanspolitiske stramning.

Større stramning er nødvendig, hvis den udskydes

Jo før en stramning af finanspolitikken foretages, jo mindre behøver den at være. Udskydes stramningen, vil gældsafviklingen ske langsommere, og der er derfor behov for en større stramning på et senere tidspunkt. En udskydelse af den nødvendige finanspolitiske stramning med 10 år vil øge behovet for eksempelvis en højere bundskattesats fra ca. 4¼ til ca. 5 pct.point. Der er uden tvivl en grænse for, hvor højt skattetrykket i praksis kan blive, og de skadelige effekter som følge af en skattestigning øges med skattetrykkets højde. I det omfang, modelberegningerne ikke fuldt ud tager højde for dette, kan den nødvendige skattestigning blive større ved en udskydelse. Også en øget internationalisering, der bl.a. lægger et pres på de mobile skattekloder, kan øge kravet til finanspolitikken i forhold til modelberegningernes krav.

Reformer eller stramning – politisk valg hvordan og hvornår

Det er et politisk valg, hvordan og hvornår finanspolitisk holdbarhed sikres. Udskydes en finanspolitisk stramning, vil det i højere grad være de yngre og kommende generationer, der skal bære byrden herved. Det er en politisk afvejning, hvordan den generationelle fordeling af finansieringsbyrden bør være. Der er betydelig usikkerhed omkring beregningerne af såvel holdbarhedsproblemets præcise størrelse som de generationsmæssige aspekter heraf. Men der er ingen tvivl om, at der er behov for en mærkbar finanspolitisk stramning, medmindre det gennem reformer på arbejdsmarkedet lykkes at øge erhvervsdeltagelsen markant. I kapitel III diskuteres de generationsmæssige aspekter nærmere.

Opsummering på holdbarhedsproblemet

Af hensyn til de udfordringer, befolkningsudviklingen stiller os overfor, er det vigtigt at holde fast i langsigtede målsætninger, der kan sikre holdbarhed i den økonomiske politik. Reforme, der kan øge det samlede arbejdsudbud, forekommer at være den mest attraktive måde at løse holdbarhedsproblemet på. Det høje skattetryk og skattegrundlagenes stigende internationale mobilitet betyder, at mærkbare skattestigninger vil medføre alvorlige økonomiske forvridninger. Offentlige besparelser vil indebære en forringelse af den offentlige service til borgerne, i det omfang det ikke lykkes at øge effektiviteten i den offentlige sektor tilstrækkeligt (se herom i kapitel IV). Løsning af holdbarhedsproblemet vil dog under alle omstændigheder kræve en stram offentlig udgiftsstyring, som næppe kan sikres

alene ved det nuværende skattestop, der i øvrigt har en række uheldige bivirkninger. Dette taler for at styre de offentlige udgifter mere direkte gennem det ovenfor beskrevne system med kommunale udgiftsrammer.

Styrket forskningsindsats

Opprioritering af forskningsområdet er et samfundsøkonomisk fornuftigt tiltag, jf. *Dansk Økonomi, forår 2003*. Derimod forekommer opbygningen af en ny forskningsfond finansieret ved salg af statens aktiver ikke at være hensigtsmæssig. Provenuet fra salget bør gå til nedbringelse af den offentlige gæld, og finansieringen af den øgede forskningsindsats bør i stedet komme fra omprioriteringer på finansloven. Selvom det er fornuftigt at satse på anvendelsesorienterede forskningsområder, er det problematisk, at midlerne målrettes specifikke områder, uden at der foregår en samlet tværgående prioritering. I den forbindelse er det uforståeligt, at der opbygges en selvstændig fond i en situation, hvor et nyt rådgivende forskningssystem med bl.a. et strategisk forskningsråd er blevet etableret. Der synes ikke at være gode forskningspolitiske grunde til at fratage Det Strategiske Forskningsråd opgaven at prioritere øgede anvendelsesorienterede forskningsmidler – uanset om disse måtte komme fra den ene eller den anden kilde.

Problematiske placering af enstrengt arbejdsmarkeds-system i kommunerne

Regeringens forslag til en kommunalreform indeholder bl.a. et forslag om at forankre den offentlige beskæftigelsesindsats i et enstrengt system, der placeres i kommunerne. Denne placering synes ikke velbegrunder. De sædvanlige argumenter for at placere opgaver i kommunerne – nemlig mulighed for at tage højde for forskelle i lokale præferencer og for at udnytte information om lokale forhold, der giver mulighed for at tilpasse ydelserne – holder dårligt på beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsesindsatsen baseret på ret-og-pligt-princippet er en vigtig del af den overordnede økonomiske politik, og det relevante arbejdsmarked strækker sig ud over kommunegrænserne. For at undgå skævvridning af incitamenterne indebærer forslaget, at finansieringen af dagpenge også flyttes over til kommunerne. Dette vil resultere i større budgetfølsomhed over for konjunkturudviklingen, hvilket vil kræve en reform af refusionsregler og udligningssystemet. Denne opgave vil ikke være nem at løse uden at svække incitamenterne for kommunerne. Et andet incitamentsproblem knytter sig til selve arbejdsformidlingen.

Kommunerne har størst fordel af at anvise egne borgere til ledige stillinger, hvortil kommer, at kommuner måske vil være tilbageholdende med at anvise arbejde langt væk fra kommunen, fordi det øger sandsynligheden for, at borgeren flytter fra kommunen. I begge tilfælde hæmmes den geografiske mobilitet på arbejdsmarkedet, og det er således ikke sikkert, at en formidling i kommunalt regi vil sikre, at den bedst egnede arbejdskraft bliver anvist de ledige stillinger.

Bedre at indsatsen styres af staten

De nævnte problemer taler for et statsligt styret enstrengt system for beskæftigelsesindsatsen. Anvisningen af job kan foregå ved lokale jobcentre, der skal kunne visitere personer med sociale problemer til kommunerne. Staten bør finansiere samme andel af kontanthjælp og andre sociale ydelser uafhængigt af visitationen, således at der ikke opstår utilsigtede økonomiske incitamentter til at placere nogen i uhensigtsmæssige ordninger.

Litteraturliste

Bacchetta, P. and E. van Wincoop (1998): Does Exchange Rate Stability Increase Trade and Capital Flows. CEPR Discussion Paper No. 175.

Beier, N. (2004): USA's betalingsbalanceunderskud og dollaren. *Danmarks Nationalbank Kvartalsoversigt 1. kvartal*. København.

Blanchard, O. (2004): The Economic Future of Europe. NBER Working Paper No. 10310.

Cashin, P. and C. McDermott (2003). An Unbiased Appraisal of Purchasing Power Parity. *IMF Staff Papers*, 50 (3), pp. 321-351.

Cheung, Y.-W., M. Chinn, and A Pascual (2003): Empirical Exchange Rate Models of the Nineties: Are Any Fit to Survive? Santa Cruz Center for International Economics. Paper 03-14.

Coppel, J., M. Durand and I. Visco (2000): EMU, the Euro and the European Policy Mix. OECD Economics Department Working Papers No. 232.

Corsetti, G. and P. Pesenti (1999): Stability Asymmetry and Discontinuity: The Launch of the European Monetary Union. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 295-358.

Dooley, M., D. Folkerts-Landau and P. Garber (2003). An Essay on the Revived Bretton Woods System. NBER Working Paper No. 9971.

Dornbusch, R. (1976): Expectations and Exchange Rate Dynamics. *Journal of Political Economy*, 84, pp. 1161-1176.

ECB (2002): Economic Fundamentals and the Exchange Rate of the Euro. *Monthly Bulletin*, januar 2002.

EU-Kommissionen (2004): Beretning fra Kommissionen til det

Europæiske Råds forårsmøde – Gennemførelse af Lissabonstrategien. Bruxelles.

Finansministeriet (2003): *Investeringsplan – de næste 10 års offentlige investeringer*. København.

Frankel, J. and A. Rose (2002): An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2), pp. 437-466.

IMF (2001): *World Economic Outlook*. Washington, D.C.

Isard, P. (1995): *Exchange Rate Economics*. Cambridge University Press.

Juselius, K. and R. McDonald (2000): The International Parities Between USA and Germany. Discussion paper Institute of Economics, University of Copenhagen.

Meese, R. and K. Rogoff (1983): Empirical Exchange Rate Models of the Seventies: Do They Fit Out of Sample? *Journal of International Economics*, 14, pp. 390-402.

Nationalbanken (2003): *MONA – en kvartalsmodel af dansk økonomi*. København.

OECD (2002): *OECD Economic Surveys 2001 2002: Euro Area*. Paris.

Pedersen, S. (2000): Virkninger af bevægelser i euro-dollar-kursen. Arbejdsrapport nr. 2/00. Økonomiministeriet.

Wren-Lewis, S. (2003): *Estimates of Equilibrium Exchange Rates for Sterling against the Euro*. HM Treasury.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte OECD-lande

	Eksport- vægte	Realvækst				
		2002	2003	2004	2005	2006
	Andel	----- Pct. stigning -----				
USA	8,5	2,4	3,1	4,50	3,25	2,75
Japan	2,8	0,2	2,7	3,25	2,00	1,50
Tyskland	23,7	0,2	-0,1	1,50	1,75	2,00
Frankrig	6,5	1,3	0,2	1,75	2,25	2,25
Italien	3,2	0,4	0,3	1,25	2,00	2,25
UK	10,1	1,7	2,2	3,00	2,75	2,25
Spanien	4,7	2,0	2,4	2,75	3,25	3,00
Holland	5,2	0,2	-0,8	1,00	1,75	2,00
Belgien	2,9	0,7	1,1	2,00	2,50	2,50
Schweiz	1,7	0,2	-0,5	1,75	2,00	2,00
Østrig	1,6	1,4	0,7	1,75	2,50	2,50
Sverige	13,9	1,9	1,6	2,50	2,50	2,25
Norge	7,9	1,0	0,2	2,50	2,50	2,00
Finland	3,5	2,2	1,9	2,75	2,75	2,75
Irland	2,6	6,9	1,2	3,75	4,50	4,50
Portugal	0,5	0,4	-1,3	1,00	2,25	3,00
Grækenland	0,7	3,8	4,2	4,00	3,25	3,00
Danmark		1,0	0,4	2,1	2,5	1,7
EU-15		1,1	0,8	2,0	2,3	2,3
Euroland		0,9	0,5	1,7	2,2	2,3
Nye EU-lande		2,4	3,6	4,0	4,2	4,0
Aftagere	100,0	1,3	1,0	2,4	2,4	2,3

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten 2003. De medtagne lande aftager 80,2 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU og Euroland er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.2 Løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande

	KE- vægte	Lønudvikling					Prisudvikling				
		2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
	Andel	----- Pct. stigning -----									
USA	10,1	3,5	2,9	3,50	4,00	4,00	1,4	1,8	1,50	2,00	2,00
Japan	8,0	-1,1	1,5	1,00	1,00	1,50	-1,5	-1,4	-0,50	0,00	0,50
Tyskland	28,4	2,2	2,4	1,75	2,00	2,75	1,3	1,0	1,00	1,00	1,50
Frankrig	8,1	3,7	3,0	2,75	3,00	3,00	1,8	1,5	1,50	1,50	1,50
Italien	5,4	2,6	3,0	3,25	3,00	4,00	3,0	2,5	1,75	2,25	2,00
UK	8,8	3,7	3,5	4,50	4,50	4,50	1,3	1,5	1,50	2,00	2,00
Spanien	2,5	4,8	3,9	3,50	3,50	4,00	3,5	3,1	2,50	2,25	2,00
Holland	4,2	4,2	2,9	2,75	1,00	4,00	3,1	2,0	1,00	1,00	2,00
Belgien	3,5	2,5	1,9	3,00	3,00	4,00	1,7	1,8	1,50	1,75	2,00
Schweiz	2,7	1,8	-1,1	2,25	3,50	4,00	0,8	0,7	0,50	1,50	2,00
Østrig	1,8	3,0	4,6	2,75	3,00	4,00	1,1	1,8	1,50	1,50	2,00
Sverige	7,1	3,4	2,9	3,50	3,75	3,75	2,0	2,5	1,00	2,00	2,00
Norge	4,4	5,1	4,7	4,00	4,00	4,00	0,7	2,0	1,00	2,00	2,00
Finland	3,1	2,8	4,1	3,50	3,50	4,00	3,0	1,7	0,75	1,75	2,00
Irland	1,0						6,1	3,8	1,75	2,25	2,00
Portugal	0,6						3,7	3,4	2,00	2,25	2,00
Grækenland	0,3						3,6	3,5	3,50	3,25	2,00
Danmark		4,2	4,0	3,9	3,9	4,1	2,1	1,8	1,2	2,0	1,7
EU-15							2,1	1,8	1,5	1,7	1,8
Euroland							2,3	1,9	1,5	1,6	1,7
Nye EU-lande							2,1	1,9	3,5	3,2	3,0
Konkur.	100,0	2,7	2,7	2,7	2,8	3,3	1,5	1,4	1,1	1,5	1,7

Anm.: KE-vægtene (eller dobbeltvejede eksportvægte) afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 1995, idet vægten for et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport og den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på tredjelandes markeder. Vægtene er udlignet til kun at omfatte de medtagne lande. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønomkostningerne i industrien. Prisudviklingen angiver stigningstakten for deflatoren for det private forbrug i nationalregnskabet. EU og Euroland er sammenvæjet med BNP-vægte, mens konkurrenter er sammenvæjet med KE-vægte. Skønnet for lønudviklingen omfatter ikke Irland, Portugal og Grækenland.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, Bureau of Labour Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, EcoWin, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Værdi 2003	Mængdestigning									
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mia. kr.	Pct.									
Privat forbrug	661	2,9	2,3	0,7	-0,7	-0,2	0,6	1,1	3,8	3,0	2,0
Offentligt forbrug	369	0,8	3,1	2,0	0,9	2,7	2,1	0,5	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	23	0,2	-2,8	4,4	7,7	10,6	-5,0	-3,7	3,3	3,3	2,0
Boliginvesteringer	67	7,1	4,2	-1,0	7,7	-5,3	10,5	7,8	4,9	-0,6	-2,3
Erhvervsinvesteringer	188	13,7	13,4	1,9	6,6	7,0	4,3	-2,3	4,7	3,7	2,3
Lagerændringer	-4	0,9	-0,1	-1,1	1,0	-0,7	-0,0	-0,4	0,1	0,2	-0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.304	4,9	4,0	0,1	2,4	1,0	1,9	0,1	3,3	2,6	1,5
Vareeksport	431	5,8	3,9	8,6	9,9	3,5	5,1	-1,3	2,6	4,4	4,2
heraf industri	294	6,6	5,3	8,5	15,0	5,0	5,3	-1,2	3,0	4,9	4,9
landbrug m.m.	100	4,8	1,6	5,5	0,1	3,9	1,7	1,1	2,0	2,1	2,0
Tjenesteeksport	175	-1,8	5,7	26,3	25,4	6,9	3,7	4,7	3,2	4,1	4,0
Eksport i alt	606	4,1	4,3	12,3	13,5	4,4	4,8	0,3	2,8	4,3	4,1
Samlet efterspørgsel	1.910	4,7	4,1	3,4	5,7	2,1	2,9	0,2	3,2	3,2	2,3
Vareimport	378	10,8	8,8	5,5	11,8	3,3	6,6	-1,5	6,5	5,0	3,7
heraf energiimport	24	8,0	-7,5	1,3	8,3	1,3	1,5	-1,4	1,7	2,0	3,3
Tjenesteimport	137	6,8	9,2	5,7	20,9	4,2	9,9	4,1	2,0	3,9	3,7
Import i alt	514	10,0	8,9	5,5	13,5	3,5	7,3	-0,4	5,5	4,8	3,7
Bruttonationalprodukt	1.396	3,0	2,5	2,6	2,8	1,6	1,0	0,4	2,1	2,5	1,7
Produktskatter, netto	197	3,6	3,2	0,2	-0,9	0,6	1,9	0,4	4,0	3,1	1,7
Bruttoværditilvækst	1.199	2,9	2,4	3,0	3,4	1,7	0,9	0,4	1,8	2,4	1,7

Ann.: Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

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

Bilagstabel I.4 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Værdi 2003	Bidrag til mængdestigning i BNP									
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mia. kr.	Pct.									
Privat forbrug	661	1,5	1,1	0,3	-0,4	-0,1	0,3	0,5	1,8	1,4	1,0
Offentligt forbrug	369	0,2	0,8	0,5	0,2	0,7	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Offentlige investeringer	23	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0
Boliginvesteringer	67	0,3	0,2	-0,0	0,3	-0,2	0,4	0,3	0,2	-0,0	-0,1
Erhvervsinvesteringer	188	1,8	1,9	0,3	1,0	1,1	0,7	-0,4	0,8	0,7	0,4
Lagerændringer	-4	0,9	-0,1	-1,1	1,0	-0,7	-0,0	-0,4	0,1	0,2	-0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.304	4,6	3,9	0,1	2,4	1,0	1,8	0,1	3,2	2,5	1,4
Vareeksport	431	1,6	1,1	2,5	3,1	1,2	1,7	-0,4	0,9	1,5	1,5
heraf industri	294	1,2	1,0	1,7	3,1	1,2	1,3	-0,3	0,7	1,2	1,2
landbrug m.m.	100	0,4	0,1	0,4	0,0	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Tjenesteeksport	175	-0,1	0,4	2,0	2,4	0,8	0,4	0,6	0,4	0,5	0,5
Ekspor i alt	606	1,5	1,6	4,5	5,5	2,0	2,2	0,1	1,3	2,1	2,0
Samlet efterspørgsel	1.910	6,1	5,5	4,6	7,8	3,0	4,0	0,3	4,5	4,6	3,4
Vareimport	378	2,8	2,4	1,6	3,5	1,1	2,2	-0,5	2,2	1,8	1,3
heraf energiimport	24	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,0	0,0	0,0	0,0
Tjenesteimport	137	0,4	0,6	0,4	1,4	0,3	0,8	0,4	0,2	0,4	0,4
Import i alt	514	3,2	3,0	2,0	5,0	1,4	3,0	-0,2	2,4	2,1	1,7
Bruttonationalprodukt	1.396	3,0	2,5	2,6	2,8	1,6	1,0	0,4	2,1	2,5	1,7
Produktskatter, netto	197	3,6	3,2	0,2	-0,9	0,6	1,9	0,4	4,0	3,1	1,7
Bruttoværditilvækst	1.199	2,9	2,4	3,0	3,4	1,7	0,9	0,4	1,8	2,4	1,7

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

Bilagstabel I.5 Løn- og restindkomst

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst ialt	955	981	1.027	1.096	1.136	1.163	1.199	1.247	1.310	1.363
Lønsum	591	623	655	683	715	735	752	780	816	851
Nettorestindkomst	187	172	179	211	205	206	220	228	242	245
Afskrivninger	177	183	190	200	211	219	221	233	246	260
Anden produktionskat	-0	3	3	3	5	4	5	6	6	7
Bruttofaktorindkomst, off. sektor	219	230	237	244	257	266	274	285	297	310
Lønsum	191	202	210	217	229	239	247	256	267	278
Afskrivninger	26	26	25	26	26	27	27	29	31	32
Anden produktionskat	2	2	2	1	1	1	-0	-0	-0	-0
Bruttofaktorindkomst, privat sektor	735	750	790	852	880	897	925	962	1.013	1.052
Lønsum	399	421	445	466	486	496	505	524	549	573
Nettorestindkomst	187	172	179	211	205	206	220	228	242	245
Afskrivninger	152	157	164	174	185	192	194	203	215	227
Anden produktionskat	-2	0	2	1	4	3	6	6	7	7
	----- Pct. -----									
Løkvote i alt	61,9	63,5	63,8	62,3	62,9	63,2	62,8	62,6	62,3	62,4
Løkvote, privat sektor	54,3	56,1	56,4	54,7	55,2	55,3	54,6	54,5	54,2	54,4

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

Bilagstabel I.6 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	591	623	655	683	715	735	752	780	816	851
Restindkomst m.v.	364	358	372	413	422	429	446	467	494	512
Bruttoværditilvækst	955	981	1.027	1.096	1.136	1.163	1.199	1.247	1.310	1.363
+ Nettoerter	-3	-3	2	-17	-14	-18	-21	-18	-17	-15
+ Overførsler m.m.	199	200	202	210	217	225	239	246	249	255
Bruttoindkomst	1.151	1.178	1.231	1.289	1.339	1.371	1.417	1.474	1.542	1.603
- Direkte skatter	339	346	372	380	398	400	416	427	446	457
- Andre skatter	20	20	28	32	32	25	26	27	27	28
- Anden produktionskat	-0	3	3	3	5	4	5	6	6	7
Disponibel bruttoindkomst	793	810	827	874	904	942	969	1.015	1.063	1.110
- Afskrivninger	177	183	190	200	211	219	221	233	246	260
Disponibel nettoindkomst	616	626	638	674	693	724	747	782	817	850
- Korr. for skat af pension mv.	6	15	15	5	19	13	4	2	5	12
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	610	612	623	669	674	710	743	780	812	838
Anvendt til privat forbrug	561	581	599	610	624	642	661	694	729	756
privat nettoopsparing	49	30	24	58	49	69	82	86	83	81

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

Bilagstabel I.7 Indkomster og forbrugskvoter

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	3,9	2,1	4,4	4,8	3,7	2,5	3,2	4,0	4,6	3,9
Disponibel bruttoindkomst	3,8	2,1	2,2	5,6	3,4	4,2	2,8	4,7	4,8	4,4
Disponibel nettoindkomst	3,4	1,7	1,8	5,8	2,7	4,5	3,3	4,6	4,5	4,0
Disponibel indkomst, SMEC	3,8	0,3	1,9	7,4	0,7	5,5	4,6	4,9	4,1	3,1
	----- Niveau -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	92,0	95,1	96,2	91,3	92,7	90,3	88,9	89,0	89,8	90,3
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	91,0	94,1	96,1	92,0	93,9	90,7	89,6	88,9	89,3	89,9

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transferinger samt renteindtægter. Fradrages direkte og andre skatter fremkommer den disponible bruttoindkomst, og trækkes yderligere de private afskrivninger fra, fremkommer disponibel nettoindkomst. Den (langsigtede) disponible indkomst ifølge SMEC fremkommer ved at se bort fra renteindtægter samt skatten af pensionsopsparing og renteindtægter. Forbrugskvoten med anvendelse af SMEC's forbrugsdefinition anvender et forbrugsbegreb, hvor bilkøbet er trukket ud af forbruget og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

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

Bilagstabel I.8 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stigning i timelønomkostninger	3,0	2,4	2,4	3,2	2,9	2,7	2,7	2,7	2,8	3,3
Udland	3,9	4,1	4,5	4,4	4,0	4,2	4,0	3,9	3,9	4,1
Indland	-0,9	-1,7	-2,1	-1,2	-1,1	-1,5	-1,3	-1,2	-1,1	-0,8
Ændring i relativ lønudvikling	-3,8	1,2	-1,7	-4,8	1,3	1,2	4,7	0,5	-0,3	0,0
Ændring i effektiv kronkurs	2,9	-2,9	-0,4	3,6	-2,4	-2,7	-6,0	-1,6	-0,8	-0,8
Ændring i lønkonkurrenceevne										
Forbrugerpriser	2,2	1,3	2,4	2,6	2,5	2,1	1,8	1,2	2,0	1,7

Pct. -----

Anm.: Ændringen i den relative lønudvikling er beregnet som lønstigningsstakten i udlandet fratrukket lønstigningsstakten i Danmark, mens ændringen i lønkonkurrenceevnen er beregnet som ændringen i den relative lønudvikling minus ændringen i den effektive kronkurs. En positiv ændring i den relative lønudvikling bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. En stigning i den effektive kronkurs indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Se også anmærkningerne til bilagstabel I.2 for sammenvejningen af udenlandsk lønstigningsstakt og kronkurs. De danske lønstigninger i denne tabel bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige lidt fra lønstigninger anvendt andetsteds. Forbrugerpriserne er målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Bureau of Labour Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, EcoWin, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel 1.9 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skatte tryk

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	198	213	222	223	232	240	243	253	264	272
Direkte skatter	339	346	372	380	398	400	416	427	446	457
heraf personlige slutskatter	237	240	253	267	280	284	292	296	307	314
selskabsskat	29	33	37	31	42	39	40	41	43	44
pensionsafkastbeskatning	13	10	15	10	1	1	6	8	10	10
arbejdsmarkedsbidrag	49	52	54	57	59	61	63	65	68	71
Andre skatter	20	20	28	32	32	25	26	27	27	28
Indtægter i alt	556	579	622	635	662	665	685	707	737	757
Offentligt forbrug	285	300	312	323	343	359	369	384	400	415
Indkomstoverførsler	199	200	202	210	217	225	239	246	249	255
Offentlige investeringer	21	20	20	22	25	24	23	24	25	26
Nettorenteudgifter	23	19	20	16	10	9	4	0	-1	-2
Øvrige udgifter, netto	25	27	28	31	29	27	33	34	36	36
Udgifter i alt	552	566	583	602	624	644	668	688	709	730
Nettoopsparing	4	13	39	32	38	21	17	19	28	27
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	0,4	1,1	3,2	2,5	2,8	1,6	1,2	1,3	1,8	1,7
Offentlig bruttogæld	61,2	56,2	52,9	47,4	45,4	45,1	44,4	42,4	39,6	37,4
Skatte tryk, total	49,8	50,1	51,5	49,6	49,9	48,9	49,1	48,7	48,3	47,8
- Direkte skatter	30,3	29,9	30,8	29,7	30,0	29,4	29,8	29,4	29,2	28,9
- Indirekte skatter	17,7	18,5	18,3	17,4	17,5	17,7	17,4	17,4	17,3	17,1
- Andre skatter	1,8	1,7	2,3	2,5	2,4	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. de offentlige фонде.

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

KAPITEL II

FINANSPOLITIKKENS HOLDBARHED

II.1 Indledning

Demografisk betinget pres på de offentlige finanser

Udviklingen i befolkningen og dens sammensætning frem mod 2040 lægger et pres på de offentlige finanser af flere årsager. Dels vokser andelen af ældre i befolkningen, og dels vokser den andel af befolkningen, som er af anden etnisk herkomst. Størstedelen af de ældre er permanent uden for arbejdsstyrken, og grupperne med anden etnisk baggrund har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end den øvrige befolkning. Samlet set bliver der derfor færre erhvervsaktive samtidig med, at der bliver flere, der lever af overførselsindkomster.

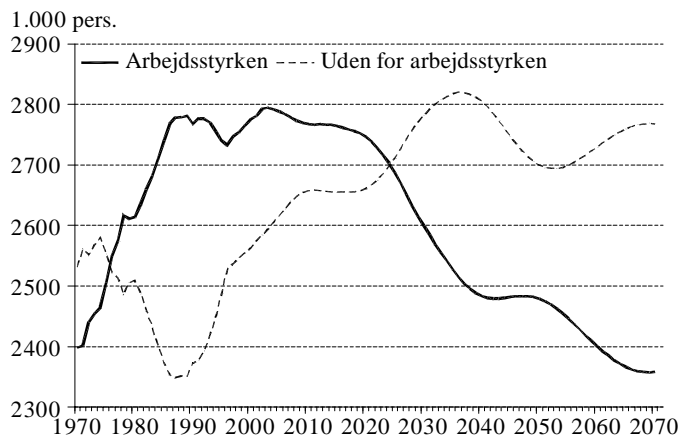
Den demografiske udvikling indebærer, at der frem til omkring 2025 er flere i arbejdsstyrken end udenfor, men herefter ændres dette forhold til det modsatte, jf. figur II.1. I 2040 vil der for hver 10 personer i arbejdsstyrken være flere end 11 personer udenfor. Til sammenligning var der i 1980'erne og 1990'erne mellem 8 og 9 personer uden for arbejdsstyrken for hver 10 personer i arbejdsstyrken.

De offentlige udgifter stiger med ca. 9 pct. af BNP

Lavere arbejdsstyrke og et øget antal overførselsmodtagere vil presse det offentlige budget, både gennem relativt lavere skatteindtægter og gennem øgede udgifter til overførselsindkomster. Samtidig medfører ændringerne i befolkningens sammensætning et større pres på den offentlige service i form af et øget behov for blandt andet sygehuse og ældrepleje. Under antagelse om uændrede servicestandarder betyder dette, at de offentlige udgifter ekskl. rentebetalinger øges fra lige over 50 pct. af

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 2004.

Figur II.1 Personer i og uden for arbejdsstyrken



Anm.: Arbejdsstyrken efter 2001 er fremskrevet som præsenteret i afsnit II.3. Fra 1970-2000 er arbejdsstyrken fra ADAM's databank (kædet til niveauet i 2001).

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

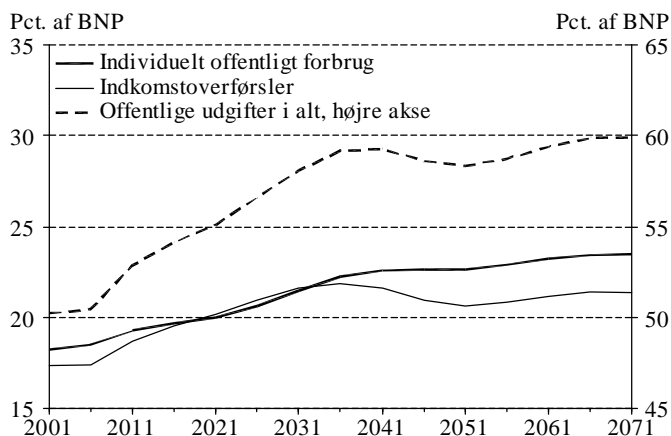
BNP på nuværende tidspunkt til knap 60 pct. af BNP omkring 2040. En stor del af stigningen kan forklares med udviklingen i overførslerne og i det individuelle offentlige forbrug, som stiger med henholdsvis 4,2 og 4,1 pct. af BNP, jf. figur II.2.

Udskudte skatter reducerer holdbarhedsproblemet

Stigningen i de offentlige udgifter betyder isoleret set, at det offentlige budget bliver forringet med ca. 9 pct. af BNP frem mod 2040. De offentlige indtægter stiger imidlertid også som andel af BNP i denne periode. Den udskudte skat af pensionsudbetalingerne og pensionsafkastbeskatningen bidrager til, at de direkte skatter samlet øges med ca. 2 pct. af BNP frem mod 2040. Samtidig betyder en fortsat nedbringelse af den offentlige gæld, at rentebetalingerne reduceres. Følges den forventede udvikling i de offentlige finanser, vil der blive opbygget en offentlig formue, hvilket betyder, at renteindtægter vil bidrage til at forbedre det offentlige budget med yderligere ca. 2 pct. af BNP frem mod 2040. I modsat retning trækker en normalisering af provenuet fra selskabsskatten, som har været usædvanligt højt i de senere år, og en udtømmning af Nordsøens re-

server. Samlet kan dette betyde et fald i selskabsskatten på ca. ½ pct. af BNP.

Figur II.2 Offentlige udgifter



Anm.: Udviklingen i de offentlige udgifter er beregnet med en DREAM-kørsel, hvor det offentlige budget over tid balanceres ved hjælp af en bundskattestigning. De samlede offentlige udgifter udgøres af individuelt offentligt forbrug, indkomstoverførsler samt udgifter til bl.a. kollektivt offentligt forbrug og offentlige investeringer.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

En umiddelbar opgørelse af problemet viser dermed, at udgifterne kan ventes at stige med ca. 9 pct. af BNP frem mod 2040. Dette modsvares delvist af, at indtægterne i samme periode stiger med omkring 3½-4 pct. af BNP.

Udfordringen

Denne udvikling indebærer en udfordring, der består i at sikre, at behovet for offentlig service kan opfyldes i fremtiden samtidig med, at der bliver relativt færre erhvervsaktive til at finansiere udgifterne. Kun hvis dette er muligt uden at hæve skatterne og/eller at forringe serviceniveauet, kan de offentlige finanser betragtes som holdbare, jf. boks II.1.

2010-planen

Både den tidligere og den nuværende regering har tilkendegivet at ville leve op til 2010-planens krav til den økonomiske poli-

Boks II.1 Definition af finanspolitisk holdbarhed

Teknisk set er de offentlige finanser holdbare, hvis en uændret finanspolitik indebærer, at der er balance på det offentlige budget over tid. Hvis det er nødvendigt at hæve skatterne og/eller sænke de offentlige udgifter for at sikre balancen, er finanspolitikken i udgangspunktet ikke holdbar.

Balance over tid betyder, at værdien i nutidskroner af alle fremtidige offentlige udgifter - inklusive rentebetalinger på gælden - ikke overstiger værdien i nutidskroner af alle fremtidige offentlige indtægter.

Formelt kan balancen over tid (dvs. den intertemporale budgetrestriktion) fra tidspunkt t formuleres ved, at gælden ikke må overstige den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige primære budgetoverskud:

$$B_t \leq \sum_{i=0}^{\infty} d_{t+i} (T_{t+i} - G_{t+i})$$

Her er d_{t+i} diskonteringsfaktoren, der omregner kroner på tidspunkt $t+i$ til kroner på tidspunkt t . Diskonteringsfaktoren er defineret ud fra realrenten. B_t er den offentlige gæld på tidspunkt t , og T_{t+i} er de samlede offentlige indkomster til tidspunkt $t+i$, dvs. hovedsageligt skatter og afgifter. G_{t+i} er de samlede offentlige udgifter til tidspunkt $t+i$, herunder investeringer og overførsler, men eksklusive rentebetalinger.

tik, jf. boks II.2. Planen indebærer en meget stram styring af de offentlige udgifter og stiller herudover krav om en forøgelse af arbejdsstyrken frem mod 2010. Opfyldes disse krav, kan overskuddet på de offentlige finanser blive på 1½ - 2½ pct. af BNP frem mod 2010. Det vil føre til halvering af den offentlige bruttogæld som andel af BNP i forhold til niveauet i 2000.

Efter 2010

Ved regeringens vurdering af den finanspolitiske holdbarhed gøres tillige en række antagelser om udviklingen efter 2010. For det første forudsættes, at det offentlige forbrug vokser i takt med befolkningssammensætningen og den generelle lønudvikling. For det andet forudsættes, at de enkelte befolkningsgruppers tilknytning til arbejdsmarkedet holdes konstant. Den tredje forudsætning er, at den historiske tendens til fald i den gennemsnitlige arbejdstid ophører, således at arbejdstiden antages konstant fremover.

Hensigten med 2010-planen er at sikre den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt. En holdbar finanspolitik kræver i henhold til Finansministeriet (2003a) overskud på de offentlige finanser på mellem 1½ - 2½ pct. om året frem mod 2010. Sikres dette, vil den offentlige ØMU-gæld som andel af BNP i 2010 være halveret i forhold til 2000.

Målsætninger frem mod 2010:

- Nye tiltag på arbejdsmarkedet skal øge beskæftigelsen med ca. 55.000 personer ud over bidraget fra de allerede vedtagne tiltag.
- En stram styring af de offentlige udgifter gennem en dæmpet vækst i det offentlige forbrug svarende til, at den gennemsnitlige årlige realvækst ikke må overstige ½ pct. fra 2005 til 2010.

Holdbarhed kan opnås ad flere veje

Hvis de offentlige finanser ikke er holdbare, vil det i fremtiden være nødvendigt at hæve skatterne eller skære ned på de offentlige udgifter, såfremt det ikke lykkes at øge skattegrundlaget gennem øget beskæftigelse. Der er mange forskellige måder at stramme finanspolitikken, og metoden er i sidste ende et politisk valg. Det politiske valg indebærer også en afgørelse af, hvornår et eventuelt indgreb skal ske. Alt efter hvordan og hvornår man vælger at stramme finanspolitikken, vil det påvirke de enkelte befolkningsgrupper forskelligt og vil således have betydning for fordelingen i samfundet. F.eks. rammer en skattestigning hovedsageligt de erhvervsaktive, mens en udgiftsstramning alt efter den konkrete udformning kan ramme snart sagt en hvilken som helst gruppe i det danske samfund. En stramning i dag vil desuden ramme andre generationer end en stramning, der først gennemføres om 20 år, jf. kapitel III.

Beregning af holdbarhed med DREAM

Holdbarhedsberegningen i dette kapitel bygger på den økonomiske model DREAM, jf. boks II.3. For at kunne benytte modellen er det blandt andet nødvendigt at foretage en fremskrivning af arbejdsstyrken samt at gøre nogle antagelser omkring udviklingen i det offentlige forbrug.

DREAM (Danish Rational Economic Agents Model) er en anvendt dynamisk generel ligevægtsmodel, der giver en stiliseret beskrivelse af dansk økonomi, hvor adfærdsparemetrene bestemmes med udgangspunkt i danske tal fra 2001. Her ud fra beregner modellen tilpasningen mod en fremtidig ligevægtssti, når der tages højde for den allerede vedtagne politik og den demografiske udvikling.

Den demografiske udvikling tager udgangspunkt i en befolkningsfremskrivning fra 2003, jf. Markeprand mfl. (2003). Heri er befolkningen opdelt i fem etniske grupper: Indvandrere og efterkommere, der igen er opdelt efter, om de kommer fra mere eller mindre udviklede lande, samt den øvrige befolkning. De enkelte gruppers udvikling beskrives hver for sig. De enkelte gruppers tilknytning til arbejdsmarkedet bestemmes uden for modellen, mens beskæftigelsen og ledigheden bestemmes i modellen og bl.a. afhænger af arbejdsløshedsunderstøttelsen og en progressiv indkomstbeskatning.

Befolkningen er beskrevet som overlappende generationer af gennemsnitshusholdninger, som udbyder arbejde for at finansiere deres forbrug og opsparing. Under fuld forudseenhed kender de deres livsindkomst, og gennem deres opsparing ønsker husholdningerne dels at udjævne deres forbrug gennem livet, og dels at efterlade en arv til de efterfølgende generationer. Opsparingen placeres dels i egen bolig, dels i "fri" finansiel opsparing og dels i forskellige pensionsordninger.

Virksomhederne fremstiller forbrugsvarer og bygninger, og i deres produktion anvender de arbejdskraft, kapital og råvarer. Som aktieselskaber søger virksomhederne at maksimere deres værdi ved at tilrettelægge produktionen bedst muligt, og herunder anvendes arbejdskraft og kapital i et optimalt forhold givet løn- og kapitalomkostninger.

For en udførlig beskrivelse af DREAM henvises til www.dreammodel.dk.

Kapitlets opbygning I afsnit II.2 præsenteres hovedresultaterne af beregningen, mens de efterfølgende afsnit, II.3 og II.4, gennemgår og diskuterer de forskellige forudsætninger om arbejdsstyrken og de offentlige finanser, som beregningen baseres på. Endeligt præsenteres resultaterne mere detaljeret i afsnit II.5, som også indeholder en diskussion af resultaternes følsomhed over for nogle af de centrale forudsætninger. Kapitlet er en opfølgning på holdbarhedsberegningen i Det Økonomiske Råd (2002).

II.2 Hovedresultater

Holdbarhed kan f.eks. opnås ved en stigning i bundskatten på 4¼ pct.point

Beregningerne viser, at det er nødvendigt med en stramning af de offentlige finanser for at sikre den finanspolitiske holdbarhed med mindre der via reformer sker en markant forøgelse af arbejdsudbuddet. Stramningen kan antage flere former. Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal opnås via en stigning i bundskatten, kræves en stigning på 4,2 pct.point fra 2007 og i al fremtid, jf. tabel II.1.

Alternativt besparelser på knap 2 pct. af BNP

Et alternativ til at øge skatterne er en besparelse på de offentlige udgifter. Mindskes det kollektive offentlige forbrug (der bl.a. består af administration, forsvar og retsvæsen), kræves en permanent besparelse på 1,9 pct. af BNP fra 2007, eller knap

Tabel II.1 Alternative metoder til at sikre finanspolitikens holdbarhed og udvalgte størrelser omkring 2040

	Størrelse	BNP	Privat forbrug	Off. udgifter	Off. nettogæld
	Pct.point	2001=100	---	Pct. af BNP	---
Bundskat op fra 2007	4,2	91,8	93,5	59,3	-31,0
Bundskat op fra 2017	4,8	91,8	93,6	59,3	-14,5
	Pct. af BNP				
Besparelser på offentligt forbrug fra 2007	1,9	92,9	98,1	56,6	-35,4
Besparelser på offentligt forbrug fra 2017	2,1	92,8	98,1	56,3	-16,5
	Personer				
Forøgelse af arbejdsstyrken	146.000	96,9	100,5	56,4	-19,1

Anm.: Tallene for BNP og privat forbrug er opgjort i pris- og vækstkorrigerede størrelser. Offentlige udgifter er eksklusive nettorentebetalinger og inklusive udbetalinger fra f.eks. ATP. Offentlig nettogæld inkluderer sociale kasser og fonde. Besparelserne på offentligt forbrug er foretaget som en reduktion af det kollektive offentlige forbrug, der bl.a. indeholder udgifter til administration, retsvæsen og politi. Forøgelsen af arbejdsstyrken er indfaset frem mod 2011, og det er antaget, at alle personer, der tilgår arbejdsstyrken, kommer fra en eller anden form for offentlig forsørgelse.

30 mia. kr. Hvis holdbarheden sikres ved besparelser frem for ved en skattestigning, vil BNP fremover være lidt større. Det skyldes skattesystemets påvirkning af arbejdsudbuddet. Højere skatter reducerer arbejdsudbuddet, hvilket betyder, at produktionen vil være mindre, når skatten sættes op.

Udskydes indgrebet øges den nødvendige stramning

Hvis stramningen udskydes, øges den skattestigning eller udgiftsreduktion, som er nødvendig for at sikre balancen på det offentlige budget. En senere stramning betyder en langsommere gældsnedbringelse, hvilket øger renteudgifterne, og i sidste ende skal stramningen også kompensere for de ekstra renteudgifter. Hvis indgrebet eksempelvis udsættes til 2017, skal bundskattesatsen øges med 4,8 pct.point for at opnå holdbarhed mod 4,2 pct.point ved et indgreb i 2007. Alternativt skal det kollektive offentlige forbrug reduceres med 2,1 pct. af BNP, hvis indgrebet sker i 2017 mod 1,9 pct. af BNP i 2007. Dette svarer til en yderligere besparelse på knap 4 mia. kr.

Også en forøgelse af beskæftigelsen på knap 140.000 kan sikre finanspolitisk holdbarhed

Et alternativ til skattestigninger eller besparelser på de offentlige udgifter er arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der kan øge arbejdsstyrken. Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem sådanne tiltag alene, kræves en stigning i beskæftigelsen på knap 140.000 personer frem mod 2011, hvilket indebærer, at arbejdsstyrken øges med 146.000 personer. Dette krav er væsentligt større end det, der følger af regeringens kravforløb, jf. Finansministeriet (2003b). Heri anslås, at der er et behov for 50-60.000 mere i beskæftigelse. Når kravet her er væsentligt større, skyldes det blandt andet, at regeringen forudsætter en lavere stigningstakt i det offentlige forbrug frem mod 2010 og et lavere niveau for de offentlige investeringer.

Tabel II.1 præsenterer tre stiliserede metoder til at opnå finanspolitisk holdbarhed. Alle tre er i sig selv umiddelbart vanskelige at realisere på kort sigt, og de bør hovedsageligt opfattes som en illustration af problemets størrelsesorden.

Usikkerhed ved lange fremskrivninger

Lange fremskrivninger af den økonomiske udvikling er behæftet med betydelig usikkerhed. Jo længere fremskrivning, jo større usikkerhed. Derfor skal man være forsigtig med at drage for håndfaste og for detaljerede konklusioner på basis af disse fremskrivninger. Nærværende beregninger, som er udarbejdet

ved hjælp af DREAM-modellen, giver et bud på den fremtidige økonomiske udvikling, men ligger både under for en generel usikkerhed med hensyn til den økonomiske udvikling og usikkerhed forbundet med de grundlæggende forudsætninger for fremskrivningen. Auerbach og Hassett (2002) påpeger dog, at usikkerhed om den fremtidige økonomiske udvikling i sig selv ikke er noget argument for at udskyde eller undlade en finanspolitisk stramning.

II.3 Arbejdsstyrken frem til 2020

Fremskrivningen af arbejdsstyrken bygger på DREAM's befolkningsprognose

DREAM's befolkningsprognose fremskriver befolkningen fordelt på alder, køn og etnisk herkomst baseret på antagelser om fødselstal, levealder samt ind- og udvandring. Her kan især ind- og udvandring udvikle sig anderledes end forudsat i prognosen, hvis der f.eks. opstår større flytningestrømme, men også andre parametre som f.eks. fødselstallet kan afvige fra forudsætningerne. Prognosen kan dog siges at give et ganske realistisk billede af befolkningsudviklingen frem til 2020, da hovedparten af befolkningen, der lever til den tid, allerede er født på nuværende tidspunkt. Særligt vil forudsigelserne om størrelsen af de erhvervsaktive aldersklasser være relativt pålidelige.

Skift i sammensætningen af erhvervsaktive medvirker til fald i arbejdsstyrken

Udviklingen i befolkningens sammensætning frem mod 2020 indebærer en stigning i antallet af ældre i forhold til de erhvervsaktive aldersgrupper, dvs. de 17-64-årige.¹ Men også inden for gruppen af erhvervsaktive sker der skift i sammensætningen frem mod 2020. For det første øges andelen af unge under 30 og ældre over 50, mens andelen af 30-49-årige falder kraftigt. For det andet øges andelen af indvandrere, og de har

- 1) I tabel II.2 afgrænses de erhvervsaktive aldersgrupper til de 17-64-årige. Af modeltekniske årsager ses der i holdbarhedsberegningerne bort fra de 15-16-årige, som i andre opgørelser inkluderes i arbejdsstyrken. Herved undervurderes arbejdsstyrken i personer. De 15-16-årige har imidlertid både kort arbejdstid og lav produktivitet, og dermed har denne udeladelse ikke større effekt på vurderingen af holdbarheden. Beregningerne inkluderer på den anden side erhvervsaktive over 64 år.

lavere tilknytning til arbejdsmarkedet end den resterende befolkning. Der er dermed tale om stigninger i grupper med relativt lav erhvervsfrekvens og fald i grupper med relativt høj erhvervsfrekvens, jf. tabel II.2.

Tabel II.2 Ændring i antal 17-64-årige efter alder og herkomst

	2003-10	2010-20	2003-20	Erhvervsfrekvens
	----- 1.000 personer -----			
17-29-årige	- 10	108	98	76,2
30-49-årige	- 35	- 192	- 227	86,4
50-59-årige	- 43	64	21	81,4
60-64-årige	73	- 26	47	34,4
Indvandrere	49	49	98	56,2
Efterkommere	21	51	71	72,2
Resterende	- 84	- 147	- 231	80,5
17-64-årige i alt	- 15	- 46	- 61	78,7

Anm.: Frekvenserne er fra 2001 og er ikke fuldt sammenlignelige mellem herkomstgrupperne, da aldersfordelingerne er forskellige.

Kilde: DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

En fremskrivning med fastholdte erhvervsfrekvenser er udgangspunktet

Udgangspunktet for fremskrivningen af arbejdsstyrken og antallet af overførselsmodtagere er de erhvervs- og bestandsfrekvenser,² som var gældende for de enkelte befolkningsgrupper opdelt på alder, køn og etnisk tilhørsforhold i 2001. En fremskrivning med fastholdte erhvervsfrekvenser kan opfattes som et rent demografisk forløb og betyder, at arbejdsstyrken falder

- 2) For en befolkningsgruppe, karakteriseret ved alder, køn og herkomst, er *erhvervsfrekvensen* den andel af gruppen, der er i arbejdsstyrken. *Bestandsfrekvensen* for en arbejdsmarkeds- eller velfærdsordning er andelen af gruppen, der er i ordningen. Endelig er befolkningsgruppens *tilgangsfrekvens* til en ordning den andel af gruppen, der indtræder i ordningen i løbet af det pågældende år.

med ca. 100.000 personer mellem 2003 og 2020, jf. første række i tabel II.3. Det svarer til et fald på omkring 4 pct.

Korrektioner til fremskrivningen bl.a. som følge af reformer af tilbage-trækningsordninger

I forhold til den rent demografiske fremskrivning er der foretaget en række korrektioner, jf. boks II.4. En del af korrektionerne følger af en række reformer, som har betydning for tilgangen til flere tilbagetrækningsordninger. For at tage højde for disse reformer er det valgt at fremskrive antallet af personer på overgangsydelse, førtidspension og efterløn på basis af tilgangsfrekvenserne til ordningerne frem for bestandsfrekvenserne. Den ændring i antallet af personer på ordningerne, som

Tabel II.3 Udviklingen i arbejdsstyrken

	2003-10	2010-20	2003-20
	----- 1.000 personer -----		
Demografisk forløb	-63	-35 ¹⁾	-98
<i>Bidrag fra andre forhold</i>			
Integration ²⁾	+5	+6	+11
Uddannelse	+13	+4	+16
<i>Bidrag fra vedtaget politik</i>			
Udfasning af overgangsydelse	+10		+10
Efterløn	-11		-11
Førtidspension	+20	+5	+25
Udvidet barselsorlov	-3		-3
Flere i arbejde	+5		+5
Nedsættelse af folkepensionsalder	-3		-3
Arbejdsstyrken i alt	-27	-20	-47

Anm.: Arbejdsstyrken defineres som personer over 17 år, der er i beskæftigelse, dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere til rådighed for arbejdsmarkedet eller sygedagpengemodtagere fra beskæftigelse.

Noter: 1) Det demografiske forløb mellem 2010 og 2020 er beregnet med udgangspunkt i de fremskrevne erhvervsfrekvenser fra 2010, hvorfor ændringen fra 2010 til 2020 afviger fra DREAM's fremskrivning.

2) Effekt af at inkludere indvandreres opholdstider i fastlæggelsen af deres erhvervsfrekvens.

Arbejdsstyrken fremskrives på basis af befolkningsudviklingen og antagelser om tilknytningen til arbejdsmarkedet for befolkningsgrupper opdelt efter alder, køn og etnisk herkomst. Udgangspunktet er af befolkningsgruppernes arbejdsmarkedsstatus i 2001. I forhold til en fremskrivning, hvor alle erhvervs- og bestandsfrekvenser fastholdes, sker der følgende korrektioner frem mod 2020:

- Indvandrerens tilknytning til arbejdsmarkedet antages at stige med den tid, de opholder sig i Danmark. Effekten øger arbejdsstyrken med 11.000 personer mellem 2003 og 2020.
- Udviklingen i de erhvervsaktives uddannelsessammensætning medfører en stigning i erhvervsfrekvenserne frem mod 2020 med en samlet forøgelse af arbejdsstyrken på 16.000 personer.
- Overgangsydelsen udfases frem mod 2008, hvilket fra 2003 øger arbejdsstyrken med 10.000 personer.
- Antallet af efterlønsmodtagere fremskrives med konstante tilgangsfrekvenser fra 2002. Udgangspunktet er antallet af efterlønnere i 2002 opdelt på alder og køn. Der sker en mindre justering af tilgangen for 60-årige, som følge af udfasningen af overgangsydelsen. Samlet reduceres arbejdsstyrken med 11.000 personer.
- Antallet af førtidspensionister fremskrives ved hjælp af tilgangen fordelt på alder og køn i 2002. Udgangspunktet er bestanden af førtidspensionister i 2002. Metoden øger arbejdsstyrken med ca. 5.000 personer fra 2003 til 2010. Dertil kommer, at den årlige tilgang til førtidspension antages at falde med 3.000 fra 2002 til 2003 som følge af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2003, jf. Finansministeriet (2002). Dette betyder yderligere knap 15.000 flere personer i arbejdsstyrken fra 2003 til 2010 samt 5.000 flere fra 2010 til 2020.
- Regeringens skøn for effekten af omlægningen af barsels- og forældreorloven er, at arbejdsstyrken samlet reduceres med 3.000 personer mellem 2003 og 2010, jf. Finansministeriet (2002). Der indlægges ikke en effekt af den centrale barselsfond.
- 'Flere i arbejde' antages at forøge arbejdsstyrken med 5.000 personer mellem 2003 og 2010.
- Folkepensionsalderen nedsættes fra 67 til 65 år. Andelen af de 65-66-årige i arbejdsstyrken, antages dog at være næsten uændret. Arbejdsstyrken falder med 3.000 personer.

En mere detaljeret gennemgang af teknikken bag fremskrivningen af arbejdsstyrken findes i et baggrundsnotat om holdbarhedsberegningerne, som kan rekvireres fra Det Økonomiske Råds Sekretariat.

opstår heraf, overføres til arbejdsstyrken. Derudover tages der højde for den betydning, befolkningens uddannelsessammensætning og indvandreres opholdstider har for erhvervsfrekvenserne.

Opholdstiden har betydning for indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet

Indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet antages at stige med opholdstiden i DREAM's fremskrivning af arbejdsstyrken. Effekten er vurderet på basis af tværsnitsdata, jf. DREAM (2004). Effekten kan imidlertid være lidt overvurderet, da sammensætningen af indvandringen kan have betydning.³ Derfor indlægges ikke en yderligere eksplicit effekt af integrationsindsatsen i fremskrivningen.

Højere uddannelsesniveau øger erhvervsfrekvensen

De yngre årgange i arbejdsstyrken har et gennemsnitligt højere uddannelsesniveau end de ældre. F.eks. er andelen af ufaglærte lavere blandt 30-40-årige end blandt 50-60-årige. Da tilknytningen til arbejdsmarkedet generelt stiger med uddannelsesniveauet, kan det ventes, at erhvervsfrekvenserne øges i fremtiden i takt med, at årgange med et højere uddannelsesniveau afløser årgange med et lavere uddannelsesniveau. Fremskrivningen tager højde for dette ved at fastholde den enkelte årgangs uddannelsessammensætning, som tiden går, og benytte uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser opdelt på alder og køn.⁴

- 3) F.eks. kom der i 1990'erne mange indvandrere fra det tidligere Jugoslavien, som kan være blevet relativt let integreret.
- 4) Uddannelsesfordelingen og de uddannelsesbetingede erhvervsfrekvenser for de 30-64-årige er beregnet på registerdata fra 2001. Det forudsættes, at alle 30-årige har opnået deres højeste uddannelsesniveau. De fremtidige generationer af 30-årige forudsættes at have samme uddannelsesfordeling som de 30-årige i 2001, dvs. der indlægges ikke en yderligere stigning i uddannelsesniveauet. Det er muligt, at uddannelsesniveauet vil vedblive med at stige, hvilket betyder, at fremskrivningen kan undervurdere effekten af uddannelse på erhvervsfrekvenserne for de 30-64-årige. Modsat vil et stigende uddannelsesniveau også betyde, at erhvervsfrekvensen blandt de yngste aldersgrupper falder. Den uddannelsesbetingede stigning i erhvervsfrekvensen modsvares af et fald for gruppen "øvrige uden for arbejdsstyrken".

Overgangsydelsen udfases

Tilgangen til overgangsydelsen blev stoppet i 1997. I takt med at personer, der modtager overgangsydelse, fylder 60 år, overgår de til efterløn, hvilket betyder, at der ikke er flere på ordningen i 2008. Dette tages der højde for i fremskrivningen.

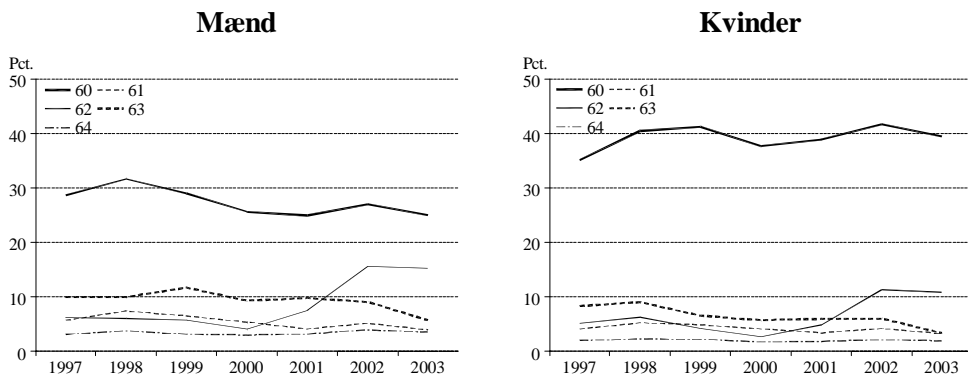
Øget tilgang til efterløn

Efterlønsreformen indebar, at det fra 1999 blev mere attraktivt at vente med at gå på efterløn til det 62. år. Reformen har påvirket tilbagetrækningen, idet der skete et fald i tilgangen til efterløn for de 60-61-årige efter reformens vedtagelse. I 2002 steg tilgangen til efterløn igen, primært som følge af en øget tilgang blandt de 62-årige, der netop var den første årgang under den nye ordning, jf. figur II.3. Det vurderes dermed, at efterlønsreformen nu har vist sin effekt på tilgangen til efterløn for de 60-62-årige, som er de aldersgrupper, der dominerer tilgangen. Fremskrivningen af efterlønsmodtagere baseres på konstante tilgangsfrekvenser fra 2002 opdelt på alder og køn.

Fald i tilgang til førtidspension

Socialreformen fra 1998, der bl.a. indebar, at en større del af finansieringen af førtidspensionen overgik til kommunerne, betød en reduktion i tilgangen til førtidspension fra 1998 til 1999 på ca. 30 pct. Siden er tilgangen steget igen, men ikke op til det tidligere niveau, jf. figur II.4. Den 1. januar 2003 trådte

Figur II.3 Tilgangsfrekvenser for efterløn

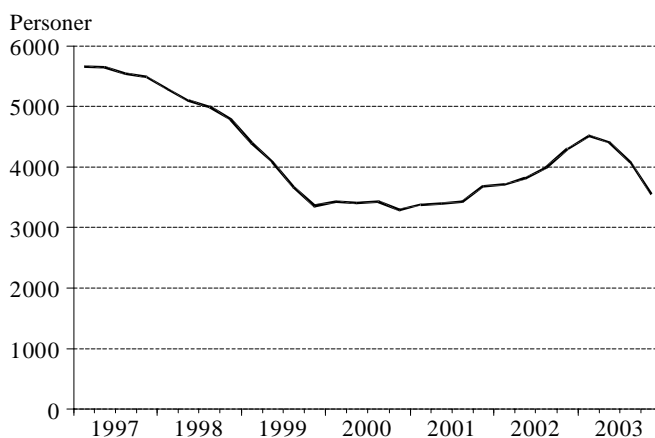


Anm.: Tilgangen før 2000 er baseret på registerdata kædet til data fra CRAM fra 2000 til 2003. Tilgangsfrekvenserne er beregnet på basis af hele befolkningen i aldersgruppen.

Kilde: Arbejdsmarkedsdirektoratet, DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

en ny reform i kraft, som stiller nye krav til tilkendelsen af førtidspension, der vil reducere tilgangen yderligere. Det er valgt at fremskrive antallet af førtidspensionister på basis af konstante alders- og kønsfordelte tilgangsfrekvenser, der er justeret til at tage højde for den nye førtidspensionsreform.⁵

Figur II.4 Nytilkendelser til førtidspension



Anm.: 4 kvartalers glidende gennemsnit fra 1. kv. 1997 til 3. kv. 2003.

Kilde: Den sociale database under Ankestyrelsen.

Øvrige korrektioner

Både i forbindelse med omlægningen af barsels- og forældreorloven og i forhold til 'Flere i arbejde' er det valgt at tage udgangspunkt i regeringens skøn over effekten på arbejdsstyrken.⁶ Udvidelsen af barselsorloven samtidig med udfasningen af forældreorloven forudsættes dermed samlet at reducere arbejdsstyrken med 3.000 personer fra 2002 til 2010. Der tages ikke højde for en eventuel effekt af den nye barselfond.

- 5) Metoden betyder et fald i antallet af førtidspensionister. Dette overføres til en tilsvarende stigning i arbejdsstyrken, da disse personer antages at kunne opnå en form for støttet beskæftigelse. I beregningerne får de dog mindre betydning for holdbarheden, end deres antal tilsiger, da de antages at have en lavere produktivitet end gennemsnittet og samtidig modtager offentlig støtte.
- 6) Jf. Finansministeriet (2002).

Initiativerne i 'Flere i arbejde' forudsættes at øge arbejdsstyrken med omkring 5.000 fra 2003 til 2010.

Den officielle folkepensionsalder nedsættes fra 67 år til 65 år i midten af 2004. Potentielt kan dette betyde et fald i arbejdsstyrken på op til 15.000 personer. Det antages imidlertid, at de 65-66-åriges tilknytning til arbejdsstyrken vil være næsten uændret efter 2004. Dette er en relativt optimistisk antagelse.

Skattepakken

Ud over de ovennævnte korrektioner til arbejdsstyrken har nedsættelsen af indkomstskatten fra 2004 betydning for det effektive arbejdsudbud. I nærværende beregninger er det dog antaget, at denne effekt udelukkende fremkommer som et øget arbejdsudbud i timer, mens arbejdsstyrken opgjort i personer ikke ændres. Effekten fra skattepakken svarer til ca. 8.000 personer, hvilket er lidt mindre end regeringens skøn over den samlede virkning.

Korrektionerne forbedrer den finanspolitiske holdbarhed

Samlet set halveres faldet i arbejdsstyrken fra 2003 til 2020 fra 100.000 til 50.000 som følge af korrektionerne. Efter 2020 fremskrives arbejdsstyrken og antallet af overførselsmodtagere med befolkningsudviklingen og fastholdte erhvervs- og bestandsfrekvenser på det korrigerede niveau fra 2020. I forhold til den demografiske fremskrivning forbedrer den korrigerede arbejdsstyrkefremskrivning den finanspolitiske holdbarhed, svarende til at den krævede stigning i bundskattesatsen er 1¼ pct.point lavere.

II.4 Forudsætninger om de offentlige finanser

De offentlige indtægter

De offentlige indtægter følger i grove træk den underliggende økonomiske vækst. Der er dog to modsatrettede forhold, som påvirker de offentlige indtægter i fremtiden. På den ene side vil den faldende arbejdsstyrke frem mod 2040 mindske provenuet fra beskatningen af lønindkomst. Modsat vil udbygningen af de opsparingsbaserede pensionsordninger gennem de senere år og i den nærmere fremtid øge provenuet fra beskatningen af både pensionsudbetalinger og pensionsafkast frem mod og efter 2040.

**En lempelig
skattepolitik
forværrer
holdbarheden**

Den nuværende regering har, siden den tiltrådte i 2001, ført en lempelig skattepolitik, der samlet har forværrer holdbarheden svarende til en stigning i bundskatten på lidt over 2½ pct.point. Den lempelige skattepolitik består hovedsagelig af to elementer: Skattestoppet og en ufinansieret lempelse af personbeskatningen som følge af skattepakken.

**Skattestoppets
nominalprincip**

Skattestoppet indebærer i praksis en skattelettelse. Det skyldes, at provenuet fra ejendomsskatterne og punktafgifterne udhules af inflationen som følge af nominalprincippet i skattestoppet. Det forudsættes i beregningerne, at skattestoppet fastholdes frem til 2010, hvilket følger Finansministeriet (2003a). Over perioden 2002 til 2010 forværrer skattestoppet den finanspolitiske holdbarhed, svarende til en stigning i bundskatten på ca. 1¼ pct.point, jf. boks II.5.

**Skattepakken og
forårspakken**

Skattepakken fra 2003 består dels af et beskæftigelsesfradrag svarende til 2½ pct. af bruttoindkomsten op til mellemskattegrænsen, og dels en forøgelse af grænsen for betaling af mellemskatten med knap 50.000 kr. Med forårspakken er den allerede vedtagne lempelse af indkomstbeskatningen blevet fremrykket til i år,⁷ og desuden er indbetalingerne til SP-ordningen blevet ophævet i 2004 og 2005. Samlet forværrer lempelserne af indkomsts-katten den finanspolitiske holdbarhed svarende til en stigning i bundskattesatsen på ca. 1¼ pct.point, jf. boks II.5.

7) Skattepakken fra 2003 indebar oprindeligt, at lempelsen skulle indføres fra 2004 til 2007.

Skattestoppets nominalprincip indebærer et samlet provenutab på ca. 10 mia. kr. fra 2002 til 2010. Herved bidrager skattestoppet med 1,3 pct.point af den krævede stigning i bundskatten på i alt 4,2 pct.point. Af de 1,3 pct.point stammer 0,3 pct.point fra loftet over ejendomsværdibeskatningen og 1,0 pct.point fra fastfrysningen af punktafgifterne. Beregningen tager højde for de afledte virkninger af skattestoppet, herunder bl.a. et øget arbejdsudbud på ca. 2.500 fuldtidspersoner, der følger af en øget disponibel realløn. Hvis skattestoppet ophæves fra 2007, mindskes bidraget herfra til den krævede bundskattestigning til 0,6 pct.point.

Provenutabet fra skattelettelserne på samlet ca. 10 mia. kr. betyder en forværring af den finanspolitiske holdbarhed. Skattepakken bidrager isoleret set med 1,2 pct.point af den krævede bundskattestigning på 4,2 pct.point. Også her tages der højde for de afledte virkninger af skattelettelserne, særligt et øget arbejdsudbud i timer, som svarer til ca. 8.000 fuldtidspersoner.

Forårspakken består primært af en række midlertidige tiltag, og er derfor stort set neutral i forhold til finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Forårspakken betyder således kun en beskedent forværring af holdbarheden svarende til 0,02 pct.point på bundskattesatsen.

Samlet set bidrager skattestop og skattelettelser med 2½ pct.point af den krævede stigning i bundskatten på i alt 4,2 pct.point.

Den offentlige udgiftspolitik

Fremskrivningen af de offentlige udgifter tager udgangspunkt i en række regler for den offentlige udgiftspolitik, som gennemgås nedenfor. De samlede udgifter deles mellem udgifter til:

- Offentlige overførsler
- Offentligt forbrug
 - Individuel service
 - Kollektivt forbrug
- Offentlige investeringer

De offentlige overførsler

De offentlige udgifter til indkomstoverførsler afhænger af to forhold. For det første påvirker udviklingen i befolkningen og dens sammensætning antallet af personer, der modtager overførsler. I de kommende år sker der en forskydning i sammensætningen af befolkningen mod relativt færre erhvervsaktive. Det indebærer, at en større del af befolkningen vil komme til at

leve af offentlig forsørgelse. For det andet er det fremadrettet forudsat, at satserne for overførslerne vokser med lønudviklingen i henhold til loven om satsreguleringen. Loven definerer lønudviklingen som væksten i den gennemsnitlige årsløn før skat og rensat for arbejdsmarkedsbidrag, bidrag til ATP og indbetalinger til arbejdsmarkedspensionsordninger.⁸ Bidraget til arbejdsmarkedspensionerne fastholdes på det nuværende niveau.

Fremskrivningen af det offentlige forbrug

Det offentlige forbrug kan opdeles i det kollektive forbrug og service beregnet på den enkelte, den individuelle service. Ca. to tredjedele af udgifterne til offentligt forbrug går til den individuelle service, der dækker over udgifter til f.eks. skoler, sygehuse og plejehjem. Den sidste tredjedel af udgifterne bruges på det kollektive forbrug, som dækker over udgifter til bl.a. administration, retsvæsen og forsvaret.

Den offentlige individuelle service opretholdes pr. bruger

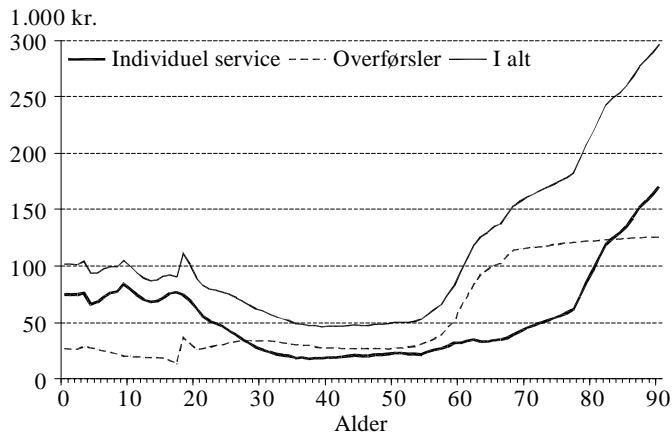
I fremskrivningen forudsættes det, at udgifterne til den individuelle service pr. bruger vokser med den underliggende nominelle vækst⁹ i økonomien. Det indebærer, at i fremskrivningen vil udgiften pr. bruger følge den generelle lønudvikling i samfundet. Det vil eksempelvis svare til, at antallet af børn pr. børnehavepædagog holdes konstant over fremskrivningen, og at pædagogens løn følger den generelle lønudvikling.

Antallet af brugere udvikler sig med demografien

De samlede udgifter til den individuelle service påvirkes endvidere af befolkningsudviklingen. Udgifterne pr. person til den individuelle service er afhængige af personens alder. Tidligt og sent i livet benyttes den individuelle service i højere grad end i de mellemliggende år, jf. figur II.5. Hvor udgifterne til børn og unge knytter sig til daginstitutioner og skolegang, vil ældre i højere grad benytte offentlig service i relation til sygehuse og plejehjem. Isoleret set bidrager forskydningen i befolknings-sammensætningen til øgede udgifter til den individuelle service.

- 8) Ved indekseringen af satserne antages det, at den aftalte arbejdstid er uændret fremover.
- 9) Med den underliggende nominelle vækst menes udviklingen i arbejdskraftens timeproduktivitet og den generelle inflation.

Figur II.5 Aldersfordelte udgifter pr. person i 2001



Kilde: DREAM.

Kollektivt offentligt forbrug følger BNP

Det nominelle kollektive forbrug fremskrives med den nominelle udvikling i BNP. Det indebærer, at udviklingen i det kollektive forbrug antages at afhænge af to ting: den underliggende nominelle vækst i økonomien, hvilket er det samme princip som for den individuelle service, og udviklingen i arbejdsstyrken, jf. boks II.6.

Den offentlige produktion

Det offentlige forbrug produceres ved brug af kapital og arbejdskraft. I takt med at efterspørgslen efter offentlig service øges, vil den offentlige sektors behov for kapital og arbejdskraft derfor også stige.

De offentlige investeringer

I fremskrivningen antages i overensstemmelse med DREAM, at de offentlige investeringer fastsættes, så forholdet mellem det offentlige kapitalapparat og den offentlige produktion fastholdes. Dette svarer f.eks. til, at når det samlede antal af patientdage på hospitalerne vokser, så øges antallet af senge på sygehuset tilsvarende. En fastholdelse af forholdet mellem det offentlige kapitalapparat og den offentlige produktion indebærer, at de offentlige investeringer skal være højere, end de har været historisk. Dette skyldes dels det fremadrettede større træk på offentlige ydelser, dels at det nuværende investeringsniveau måske er lavere end nødvendigt selv med uændret træk fra efterspørgslen efter offentlige ydelser, jf. boks II.7.

Fremskrivningen af det offentlige forbrug har stor betydning for vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed. I forhold til fremskrivningen af den individuelle service hersker der konsensus om, at de offentlige udgifter hertil skal fremskrives med den underliggende nominelle vækst og befolkningsudviklingen. Der kan dog argumenteres for, at denne tilgang vil undervurdere udviklingen i udgifterne. Det er således muligt, at udgifterne til nogle typer af individuel service vil vokse hurtigere end indkomsten. Eksempelvis kan udvikling af nye behandlingstilbud føre til øgede sundhedsudgifter.

I modsætning hertil er der mindre enighed om, hvordan udgifterne til det kollektive offentlige forbrug bør fremskrives. Der kan grundlæggende anvendes tre forskellige metoder ved fremskrivningen:

- A: Fremskrivning med underliggende nominel vækst
- B: Fremskrivning med underliggende nominel vækst og samlet befolkning
- C: Fremskrivning med underliggende nominel vækst og arbejdsstyrke (fast andel af BNP)

Der er ikke noget entydigt svar på, hvilken metode, der er den rigtige at fremskrive udgifterne til det kollektive forbrug med. Det skyldes, at forskellige dele af det kollektive forbrug kan have forskellige udviklingstendenser i forhold til den underliggende nominelle vækst, arbejdsstyrken og befolkningen. F.eks. kunne det være naturligt at fremskrive udgifterne til forsvaret uafhængigt af udviklingen i befolkningen eller arbejdsstyrken, hvilket svarer til metode A. Derimod virker det rimeligt at lade politiets bemanning udvikle sig i takt med den samlede befolkning, hvilket svarer til et uændret antal borgere pr. betjent, svarende til metode B. Endelig vil udgifterne til skatteforvaltningen og centraladministration sandsynligvis i højere grad udvikle sig med arbejdsstyrken og aktiviteten i økonomien som helhed, svarende til metode C.

I nærværende beregninger fremskrives udgifterne til kollektive forbrug efter metode C, hvilket er den samme tilgang DREAM anvender, jf. DREAM (2004). Finansministeriet fremskriver det kollektive forbrug efter samme princip som udgifterne til den individuelle service, svarende til metode B, jf. Baadsgaard (2002). Forskellen mellem de to tilgange er, at i nærværende beregninger udgør det kollektive forbrug en fast andel af BNP, mens andelen vil være voksende ved Finansministeriets tilgang, fordi vækstraten for befolkningen de kommende år er mindre negativ end for arbejdsstyrken.

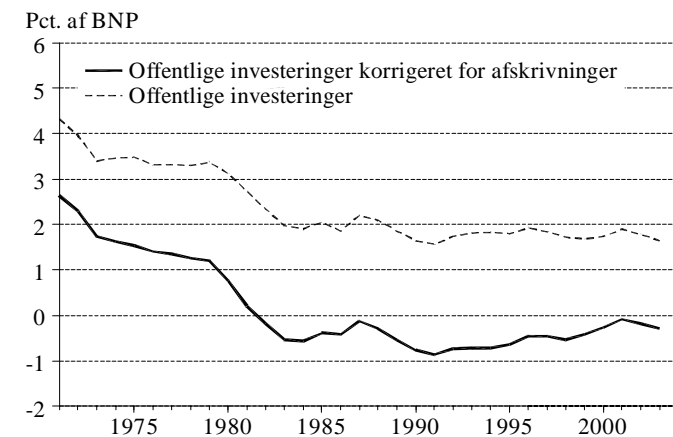
Betydningen af fremskrivningsmetoden for det kollektive forbrug illustreres af, at et skift til metode A eller metode B vil indebære en forøgelse af den krævede stigning i bundskattesatsen på henholdsvis 3,1 og 2,5 pct.point.

I DREAM indgår kapitalapparatet sammen med den offentlige beskæftigelse i produktionen af de offentlige forbrugsgoder. Den fremtidige vækst i det offentlige forbrug kræver, at kapitalapparat og beskæftigelse udvikler sig på en måde, der sikrer, at produktionskapaciteten er i overensstemmelse med forbruget. Det er de offentlige investeringer, der skal sikre den krævede udvikling i kapitalapparatet.

Denne metode afviger fra finansministeriets tilgang. Finansministeriet antager, at de offentlige investeringer vokser med 2 pct. om året frem til 2010, og derefter fremskrives investeringerne som en konstant andel af BNP. De offentlige investeringer udgør i finansministeriets fremskrivning omkring 1,7 pct af BNP. DREAM's fremskrivning vil derimod betyde en højere og voksende investeringskvote. De offentlige investeringer stiger således fra 1,7 til 2,1 pct. af BNP mellem 2006 og 2041. Udviklingen i de offentlige investeringer påvirker selvsagt den finanspolitiske holdbarhed.

Niveauet for de offentlige investeringer i Danmark har igennem de sidste 20 år ligget omkring 1,9 pct. af BNP. Korrigeres for afskrivningerne har de offentlige investeringer imidlertid været negative siden midten af 1980'erne af BNP, jf. figur A. Endvidere kan det nævnes, at de offentlige investeringers andel af BNP i de fleste andre lande er mærkbart større end i Danmark. Eksempelvis har de offentlige bruttoinvesteringsandel af BNP i USA i perioden 1980-2000 gennemsnitligt udgjort 3,2 pct. af BNP. Det tilsvarende tal for Sverige og Norge er 2,8, Storbritannien 1,5, Tyskland 2,6 og Frankrig 3,1 pct. af BNP.

Figur A Offentlige investeringer



Kilde: ADAM's databank.

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i 2006

De fremskrivningsregler for de forskellige komponenter af de offentlige finanser, som præsenteres ovenfor, benyttes fra 2007 og frem. Mellem 2002 og 2006 tager beregningerne udgangspunkt i henholdsvis den historiske udvikling og konjunkturvurderingen, jf. kapitel I.

II.5 Resultater

Hovedkonklusionen er, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar. For at sikre balancen på de offentlige finanser skal der ske en opstramning eller en stigning i skattegrundlaget gennem øget arbejdsudbud. Sker indgrebet i form af en ændring i bundskattesatsen fra 2007, er det nødvendigt at øge bundskatten med 4,2 pct.point, dvs. fra de nuværende 5,5 pct. til 9,7 pct., jf. tabel II.4.

BNP og privat forbrug falder i vækstkorrigerede størrelser

Arbejdsstyrken ventes at falde med 300.000 frem mod 2040, dvs. et fald på omkring 10 pct. Dette er den væsentligste årsag til, at BNP falder med godt 10 pct. mellem 2006 og 2041, når der korrigeres for inflation og den underliggende produktivitetsvækst, jf. tabel II.4.¹⁰ I samme periode falder det private forbrug lidt mindre end BNP, og forbruget øges således relativt til BNP. Dette skyldes, at der er en større andel af ældre i befolkningen, og de ældre aldersgrupper har et højere forbrug end de yngre som følge af en større formue.

Både de offentlige udgifter og de offentlige indtægter stiger som andel af BNP frem mod 2040. Frem til omkring 2025 er de offentlige indtægter større end udgifterne, så der kan opbygges en betydelig offentlig nettoformue. Rentebetalingerne fra denne formue benyttes til at finansiere et underskud på den offentlige primære saldo efterfølgende. Stigningen i bundskatte-

10) Det faktiske bruttonationalprodukt forventes at stige over perioden som følge af produktivitetsvæksten. BNP i faste priser stiger således med 49 pct. over de 35 år, hvilket betyder en gennemsnitlig årlig vækst på 1,1 pct. Den underliggende produktivitetsvækst er imidlertid 1,5 pct. årligt, hvilket indebærer, at BNP opgjort i vækstkorrigerede størrelser falder.

Tabel II.4 *Udviklingen i centrale økonomiske størrelser - forøgelse af bundskatten fra 2007*

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sig
	----- 1.000 personer -----						
Befolkning	5.359	5.411	5.425	5.405	5.277	5.129	5.219
Arbejdsstyrke	2.781	2.784	2.766	2.738	2.480	2.393	2.441
Forsørgerbrøk	0,93	0,94	0,96	0,97	1,13	1,14	1,14
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorregeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	102,3	99,9	97,7	91,8	88,9	89,8
Privat forbrug	625	101,3	99,0	98,3	93,5	90,4	90,1
	Mia. kr.	----- Pct. af BNP -----					
Offentlige udgifter	666	50,4	52,9	55,1	59,3	59,4	58,6
Offentlige indtægter	722	52,7	55,4	56,1	58,4	58,8	58,3
Offentlig nettogæld	86	-4,6	-17,5	-33,5	-31,0	-32,8	-24,0
		----- Pct. -----					
Bundskattesats	6¼	5,5	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7

Anm.: Forsørgerbrøken er defineret som antallet af personer uden for arbejdsstyrken delt med antallet af personer i arbejdsstyrken. Tallene er beregnet med DREAM, som er baseret på femårs intervaller, og de rapporterede årstal er det sidste år i femårs intervallerne. Størrelser som BNP og forbrug er gennemsnittet over femårs intervallet, mens beholdningsstørrelser, som f.eks. nettogælden, opgøres til sidst i femårs intervallet. Offentlige udgifter ekskluderer nettorentebetalinger og inkluderer udbetalinger fra f.eks. ATP. Offentlig nettogæld inkluderer bl.a. sociale kasser og fonde.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

satsen på 4,2 pct.point fra 2007 sikrer, at de fremtidige indtægter fra skatter og renter på nettoformuen netop kan finansiere de voksende offentlige udgifter.

Besparelser på det kollektive offentlige forbrug

Udføres stramningen i stedet i form af en besparelse på det kollektive offentlige forbrug fra 2007, skal der spares 1,9 pct. af BNP, jf. tabel II.5. Dette svarer til ca. 25 pct. af det samlede kollektive offentlige forbrug eller knap 30 mia. kr. i 2007. Herved reduceres de offentlige udgifter i forhold til forløbet med en stigning i bundskattesatsen i tabel II.4, mens BNP og særligt det private forbrug falder mindre. BNP falder mindre, da en besparelse på det kollektive forbrug ikke påvirker arbejds-

Tabel II.5 *Udvikling i centrale størrelser - besparelser på det kollektive offentlige forbrug fra 2007*

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sig
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	103,4	100,9	98,7	92,9	90,0	90,8
Privat forbrug	625	105,4	103,2	102,6	98,1	95,0	94,8
	Mia. kr.	-----			Pct. af BNP		-----
Offentlige udgifter	666	50,4	50,1	52,5	56,6	56,7	55,9
Offentlige indtægter	722	53,0	53,0	53,5	55,7	56,0	55,6
Offentlig nettogæld	86	-6,5	-21,3	-37,5	-35,4	-37,3	-29,1
Kollektivt offentligt forbrug	101	7,7	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

udbuddet. Det private forbrug er næsten 5 pct. højere i 2040, hvilket dels skyldes, at skatterne er lavere, og dels et højere niveau for BNP.

Udskydes stramningen øges størrelsen af det krævede indgreb

Hvis stramningen udskydes fra 2007 til 2017, øges den krævede bundskattestigning med 0,6 pct.point til 4,8 pct.point, jf. tabel II.6. Tilsvarende øges den krævede besparelse på det kollektive offentlige forbrug med 0,2 pct. af BNP til 2,1 pct. af BNP, jf. tabel II.7. Årsagen ses direkte i udviklingen i den offentlige nettogæld. Ved stramninger i 2007 vokser den offentlige nettoformue til 30-40 pct. af BNP efter 2020, jf. tabel II.4 og II.5. Udskydes stramningen til 2017, halveres opbygningen af den offentlige formue, så den kun udgør omkring 15-20 pct. af BNP fra 2020. Dette betyder, at renteindtægterne fra denne formue er mindre, og for at kompensere for dette skal stramningen være større.

Tabel II.6 *Udvikling i centrale størrelser - bundskattestigning fra 2017*

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sigt
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	102,7	100,7	97,8	91,8	88,8	89,6
Privat forbrug	625	102,5	100,5	99,0	93,6	90,0	89,4
	Mia. kr.	----- Pct. af BNP -----					
Offentlige udgifter	666	50,4	52,7	55,1	59,3	59,5	58,7
Offentlige indtægter	722	52,8	53,0	56,6	58,8	59,1	58,6
Offentlig nettogæld	86	-5,0	-8,0	-14,6	-14,5	-16,9	-9,5
		----- Pct. -----					
Bundskattesats	6¼	5,5	5,5	10,3	10,3	10,3	10,3

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Tabel II.7 *Udvikling i centrale størrelser - besparelser i det kollektive offentlige forbrug fra 2017*

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sigt
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	103,5	101,4	98,7	92,8	89,9	90,7
Privat forbrug	625	105,5	103,4	102,8	98,1	94,9	94,7
	Mia. kr.	----- Pct. af BNP -----					
Offentlige udgifter	666	50,4	52,5	52,0	56,3	56,4	55,7
Offentlige indtægter	722	53,0	53,2	53,7	55,7	55,9	55,5
Offentlig nettogæld	86	-6,7	-10,8	-19,1	-16,5	-18,1	-10,1
Kollektivt offentligt forbrug	101	7,7	7,7	5,6	5,6	5,6	5,6

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Den offentlige gæld vendes til en offentlig formue

Gældsafviklingen i alle ovenstående forløb betyder, at den offentlige gæld allerede i 2006 er vendt til en offentlig formue, når de sociale kasser og fonde medregnes. Renteindtægterne fra formuen bidrager til at finansiere væksten i de offentlige udgifter.

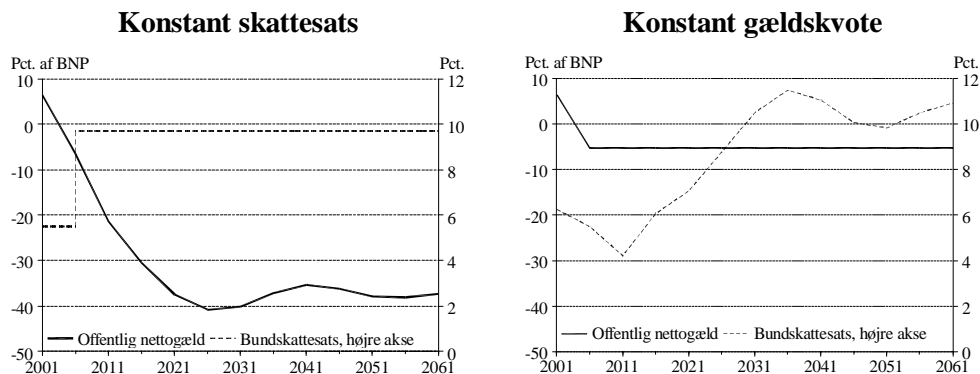
Alternativt holdes gældskvoten konstant og bundskattesatsen øges

Som et alternativ til dette forløb for gældsafviklingen kan man beregne et forløb, hvor den offentlige nettogæld udgør en konstant andel af BNP fra 2007, og variationer i bundskattesatsen sikrer balancen på det offentlige budget over tid, jf. figur II.6 og tabel II.8.

Ved konstant gældskvote skal bundskatten fordobles

Når gældskvoten holdes konstant, skal en større andel af de fremtidige udgifter betales over skatten. I den alternative beregning stiger bundskattesatsen derfor til det dobbelte frem mod 2040. Det betyder, at de fremtidige generationer bliver lidt fattigere i forhold til den situation, hvor der opbygges en anseelig offentlig formue. Til gengæld øges livsindkomsterne for de nuværende generationer, hvilket bl.a. ses af, at det private forbrug er lidt højere i 2011 i tabel II.8 end i tabel II.4, mens det private forbrug er lavere på længere sigt i tabel II.8 end i tabel II.4.

Figur II.6 Forskellige forløb for bundskattesats og offentlig gæld



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Tabel II.8 *Udvikling i centrale størrelser - konstant gældskvotep og varierende bundskattesats*

	Niveau 2001	2006	2011	2021	2041	2061	Lang sigt
	Mia. kr.	Pris- og vækstkorrigeret indeks, 2001=100					
BNP	1.325	102,8	101,0	98,3	91,7	88,6	89,5
Privat forbrug	625	103,1	101,2	99,8	93,6	89,6	89,2
	Mia. kr.	-----			Pct. af BNP	-----	
Offentlige udgifter	666	50,4	52,4	54,9	59,4	59,6	58,8
Offentlige indtægter	722	52,8	52,3	54,8	59,4	59,5	58,7
Offentlig nettogæld	86	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2
		-----			Pct.	-----	
Bundskattesats	6¼	5,5	4,2	7,1	11,1	10,9	11,3

Anm.: Se anmærkning tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Forudsætninernes indvirkning på beregningerne

Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed er meget følsom overfor de beregningstekniske forudsætninger. Eksempelvis vil en udgiftspolitik, som opfylder 2010-planens målsætning om en gennemsnitlig årlig vækst i det offentlige forbrug fra 2005 til 2010 på ½ pct., reducere den krævede bundskattestigning med 1,4 pct.point, jf. tabel II.9. Udviklingen i arbejdstiden har også stor betydning, idet en reduktion i den aftalte arbejdstid på 1 pct. fra 2011 vil forhøje den krævede bundskattestigning med 0,3 pct.point i 2007.

Endvidere kan en yderligere stigning i arbejdsstyrken på 10.000 personer frem mod 2011 reducere den nødvendige bundskattestigning med 0,3 pct.point i 2007, hvis personerne kommer fra offentlig overførsler. Hvis arbejdsstyrken forøges med 10.000 personer, der ikke kommer fra offentlige overførsler, vil den nødvendige bundskattestigning imidlertid kun blive reduceret med 0,1 pct.point i 2007. Forskellen skyldes, at ved en persons overgang fra offentlige overførsler til arbejdsstyrken forbedres det offentlige budget både gennem øgede skatteindtægter og gennem lavere udgifter til overførsler.

Tabel II.9 Strammingsbehovets følsomhed over for centrale forudsætninger i 2007

	Pct.point på bundskatten	Pct. af BNP
Offentligt forbrug opfylder 2010-planens målsætning	- 1,38	- 0,59
Aftalt arbejdstid er 1 pct. lavere fra 2011	+ 0,33	+ 0,19
10.000 flere i arbejdsstyrken – fra offentlig overførsel	- 0,29	- 0,13
10.000 flere i arbejdsstyrken – ej fra offentlig overførsel	- 0,11	- 0,06

Anm.: Forøgelsen af arbejdsstyrken er indfaset frem mod 2011. Personerne i fjerde række, der tilgår arbejdsstyrken uden at komme fra offentlige overførsler, antages at stamme fra gruppen "øvrige uden for arbejdsstyrken". Beregningsteknisk er realiseringen af 2010-planens målsætninger for udviklingen i det offentlige forbrug gennemført ved, at den offentlige forbrugskvote i 2010 stemmer overens med den opgjorte kvote i henhold til Økonomisk Redegørelse, maj 2003.

Kilde: Egne beregninger med DREAM.

Afrunding

Beregningerne viser, at de offentlige finanser ikke er holdbare på nuværende tidspunkt. I fravær af nye reformer på arbejdsmarkedet kræves en finanspolitisk stramning, der enten øger indtægterne eller sænker udgifterne med knap 2 pct. af BNP fra 2007. Beregningerne viser også betydningen af at fortsætte med at nedbringe den offentlige gæld. Udskydes opstramningen, falder tempoet i gældsafviklingen, og en større efterfølgende stramning er nødvendig. En fastlåsning af gælden i 2006 indebærer, at bundskattesatsen skal stige til det dobbelte for, at indtægterne kan holde trit med udgifterne frem mod 2040. Trods usikkerheden forbundet med så langsigtede forudsigelser, er konklusionen om, at finanspolitikken er uholdbar, robust. Det er således nødvendigt med en betydelig stramning for at sikre den finanspolitiske holdbarhed, med mindre det gennem reformer på arbejdsmarkedet lykkes at hæve erhvervsdeltagelsen markant.

Litteraturliste

Auerbach, A. J. and K. A. Hassett (2002). *Optimal Long-Run Fiscal Policy: Constraints, Preferences and the Resolution of Uncertainty*. Burch Center Working Papers no. B02-10. Berkeley.

Baadsgaard, M. (2002): Beregning af den finanspolitiske holdbarhed. Finansministeriets Arbejdsrapporter 2002:7. København.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, efterår 2002*. København.

DREAM (2004): *Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed*. www.dreammodel.dk.

Finansministeriet (2002). *Finansredegørelse 2002*. København.

Finansministeriet (2003a). *Økonomisk Oversigt, maj 2003*. København.

Finansministeriet (2003b). *Konvergensprogram for Danmark. Opdatering for perioden 2003-2010*. København.

Markeprand, T., P. Stephensen. og L. H. Pedersen (2003). *DREAMs disaggregerede befolkningsfremskrivning til år 2001*. www.dreammodel.dk.

KAPITEL III

FORDELINGEN MELLEM GENERATIONER

III.1 Indledning

Fokus på fordelingen mellem generationer

Udsigterne til en fremtidig stigning i forsørgerbyrden har givet anledning til et øget fokus på fordelingen mellem generationer. I den offentlige debat argumenteres der ofte for, at visse generationer har oplevet en velstand på bekostning af andre generationer. Også fra politisk side er der fokus på en fair fordeling mellem generationer. F.eks. fremgår det af kommissoriet for Velfærdskommissionen, at "*Kommissionens forslag skal respektere regeringens målsætning om, at de nuværende generationer ikke efterlader en ufinansieret regning til kommende generationer*".

Meget lidt konkret viden

I den offentlige debat fremføres ofte meget bombastiske udsagn om vindere og tabere i fordelingen mellem generationer. Der postuleres således markante forskelle i forbrugsmuligheder i forbindelse med navngivningen af generationer som rødvin-, vandgrøds- eller græshoppegenerationer. Men der er i virkeligheden meget lidt konkret viden om den inter-generationelle fordeling af indkomst og betalinger til og fra det offentlige.

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 2004.

Accept af omfordeling kræver viden om faktiske forhold

Den danske velfærdsmodel er karakteriseret ved en meget stor omfordeling. Omfordelingen kan i princippet tage tre former. En omfordeling fra personer med høje livsindkomster til personer med lave livsindkomster, hvor personer med høje indkomster hen over hele livet generelt betaler højere skatter og modtager færre overførsler. En anden type af omfordeling sker i et tværsnitsperspektiv, hvor erhvervsaktive betaler til f.eks. studerende og pensionister inden for det enkelte år. De fleste modtager således høje overførsler og serviceydelser i de unge år og i pensionsalderen, mens de bidrager med relativt lidt i skatter. Til gengæld er de nettobidragssydere i de erhvervsaktive år. Denne omfordeling kan umiddelbart se ud som den tredje type omfordeling, nemlig omfordelingen mellem generationer. Men hvis regelsættet for tildeling af offentlige overførsler og betaling af skatter er uændret over tid, bliver den reelle omfordeling mellem generationer meget lille. Accept af omfordelingen mellem forskellige aldersgrupper på et givet tidspunkt kræver en forståelse for rimeligheden heraf, men denne forståelse kan være svær at opnå, hvis løse påstande om skævheder i den intergenerationelle fordeling flourerer. En af hensigterne med dette kapitel er at få belyst, hvorvidt nogle generationer rent faktisk er blevet beriget i forhold til andre generationer. Fokus i dette kapitel indebærer, at der ses bort fra forskelle, der måtte eksistere inden for en generation. Dette perspektiv er selvfølgelig noget begrænset. For en redegørelse med fokus på forskellen mellem rige og fattige inden for en generation henvises til Det Økonomiske Råd (2001b).

Traditionelle generationskonti kun fremadrettede

Generationskonti er en opgørelse af den enkelte generations betalinger til og fra det offentlige hen over hele livet. Der findes flere opgørelser af generationskonti i Danmark. I disse beregnes normalt alene betalinger til og fra det offentlige for forskellige generationer og dermed ikke den indkomst, som betalingerne udredes af. Disse opgørelser dækker samtidig kun betalinger frem i tiden. Det er derfor ikke muligt at sammenligne betalinger for den generation, der er 50 år gammel, med den generation, der er 30 år gammel, i udgangsåret. Det skyldes, at en større del af den ældre generations skattebetalinger allerede er sket. Nettobidraget til den offentlige sektor bliver dermed undervurderet for denne generation.

Beregninger tilbage i tid

For at sikre et bedre grundlag for diskussionen af den inter-generationelle balance, gennemføres der i dette kapitel beregninger for langt de fleste nulevende generationers livsindkomster og mellemværende med det offentlige. Beregninger sker både fremadrettet med udgangspunkt i det nuværende regelsæt samt bagudrettet med udgangspunkt i de oplysninger, der kan findes om forskellige velfærdsordningers og skattebetalingers historiske fordeling på generationer.

Fordelingen kan påvirkes på flere måder

Den intergenerationelle fordeling kan påvirkes på flere måder. Det kan ske gennem udefrakommende forhold, eksempelvis ved et kraftigt olieprishock, der skaber en periode med øget ledighed. Det vil give anledning til lavere markedsindkomster for den erhvervsaktive del af befolkningen og indebære en anden fordeling af indkomster og overførsler mellem generationer, til skade for den generation der var erhvervsaktiv på tidspunktet for det eksogene stød. Men der kan også gennemføres økonomisk-politiske tiltag, der indebærer en omfordeling mellem nuværende og fremtidige generationer. En ekspansiv finanspolitik, der øger den offentlige gæld, vil således medføre større byrder for fremtidige generationer.

Fokus på den offentlige sektors rolle

I dette kapitel er det primære fokus den offentlige sektors rolle. Det betyder, at samtlige skatter, overførsler samt det offentlige forbrug skal fordeles på generationer. Denne opdeling giver mulighed for at vurdere den indflydelse, den offentlige sektor har haft på fordelingen mellem generationer. Samtidig kan effekten af forskellige mulige politikinstrumenter på den intergenerationelle fordeling beregnes. Ud over den offentlige sektors rolle bliver der dog også bestemt lønindkomst, kapitalindkomst og kapitalgevinster for alle generationer. Der kan således også beregnes en livsindkomst og et "nettoskattetryk" for hver enkelt generation.

Direkte overførsler mellem generationer kan være vigtige

Ud over den direkte erhvervede indkomst kan også overførsler mellem generationer have betydning. Disse overførsler kan have form af arv og gave og potentielt påvirke generationernes samlede forbrugsmuligheder. I et af afsnittene analyseres derfor sammenhængen mellem arv og indkomst og mellem formuer hos forældre og børn.

Opbygning af dette kapitel

I afsnit III.2 diskuteres, hvordan en fair fordeling mellem generationer nærmere skal forstås og kan defineres. Datagrundlaget samt metode og resultater for de historiske generationsregnskaber gengives i afsnit III.3. Efterfølgende diskuteres metode og resultater fra de fremadrettede beregninger i afsnit III.4, og resultaterne kobles sammen med resultaterne fra afsnit III.3. Afsnit III.4 indeholder også resultaterne fra analyser over en række mulige økonomisk-politiske indgreb. I afsnit III.5 præsenteres analyser af arv og formueforhold, mens der i afsnit III.6 afsluttes med sammenfatning og anbefalinger.

III.2 Generationsregnskaber

Omfordelingen i et enkelt år giver et misvisende billede

Den danske velfærdsstat omfordeler inden for hvert enkelt år kraftigt. Dels mellem rig og fattig, og dels mellem personer der befinder sig forskellige steder i livsforløbet. Derved får man nemt det indtryk, at der sker en kraftig omfordeling mellem generationer. Dette billede er dog misvisende, hvis der benyttes en længere tidshorisont. Pensionister har således tidligere i livsforløbet været nettobidragssydere til den offentlige sektor, mens studerende må forventes at blive det i fremtiden. I dette afsnit beskrives de metodemæssige problemer, der skal overvejes, før den reelle omfordeling mellem generationer kan bestemmes. Her er generationer defineret som personer, der er født inden for samme år eller i nogle præsentationer inden for samme femårs- eller tiårsintervaller.

Hvad er et generationsregnskab?

Et generationsregnskab er en opgørelse over den enkelte generations samlede indkomster, betalinger af skat og modtagelse af forskellige ydelser fra den offentlige sektor over hele livet. Typisk er der alene tale om fremadskuende regnskaber og ofte sker der alene en opgørelse af nettobidraget til den offentlige sektor. Generationsregnskaber blev først præsenteret i begyndelsen af 1990'erne, jf. Auerbach mfl. (1991). Generationsregnskaberne blev opstillet som et alternativ til det offentlige underskud eller gæld som mål for den offentlige sektors fremtidige forpligtelser og dermed også for omfordelingen mellem nuværende og fremtidige generationer. Udgangspunktet var, at selv provenuneutrale politikændringer kan skævvride

balancen mellem generationer.¹

Flere muligheder for at påvirke balancen

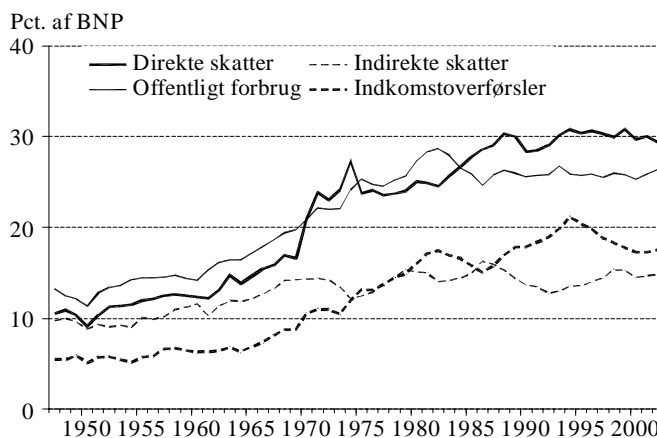
Den mest direkte måde at påvirke balancen mellem generationer er ved hjælp af offentlig gældsætning. Denne vil, med mindre den modsvares af tilsvarende investeringer, medføre en større byrde på fremtidige generationer. Men balancen kan også påvirkes gennem mere indirekte tiltag. En provenuneutral ændring af indkomstbeskatningen hen imod et mere progressivt skattesystem vil således stille de fleste ældre bedre, fordi deres indkomster typisk er lavere end de erhvervsaktives. Derudover kan dynamiske effekter igennem en påvirkning af priserne indebære en intergenerational omfordeling. Eksempelvis vil lavere ejendomsskatter og højere indkomstskatter påvirke priserne på jord i opadgående retning; en prisstigning der giver nuværende generationer af boligejere en gevinst. Derimod vil fremtidige generationer, ved fuld overvæltning i prisen på jord, ikke være påvirket af faldet i ejendomsskatterne, men alene blive berørt af stigningen i indkomstskatterne. De to sidste tiltag vil tilsammen ikke umiddelbart påvirke den offentlige saldo, men alligevel påvirke generationsbalancen. Det er derfor nødvendigt med andre opgørelser end den offentlige saldo for at fange påvirkningen af forskellige generationers forbrugsmuligheder.

Skævvridning ved udbygning af velfærdsstaten?

Figur III.1 viser hovedposterne i de offentlige indtægter og udgifter. Udviklingen i de offentlige finanser afslører en markant udbygning af velfærdsstaten i den analyserede periode. Denne udbygning kan have indebåret en omfordeling mellem generationer. En generation, der var erhvervsaktiv i 1950'erne og 1960'erne, har således betalt forholdsvis lidt i skatter og afgifter, men har i pensionsalderen oplevet et betydeligt højere serviceniveau.

1) Der er tidligere blevet opstillet generationsregnskaber for Danmark. Det første i Jensen mfl. (1996) og senere med udgangspunkt i DREAM af Jensen mfl. (2001).

Figur III.1 Offentlige indtægter og udgifter



Kilde: ADAM's databank og Statistiske undersøgelser nr. 7, Nationalregnskabsstatistik 1947-1960.

Hvad vil vi måle?

I forbindelse med udarbejdelse af generationsregnskaber er det vigtigt først at gøre sig klart, hvad der skal måles. Det ideelle kunne siges at være at måle den enkelte generations samlede velfærd eller tilfredshed. Velfærden er en funktion af indkomst, men også af forhold der ikke umiddelbart kan måles.² Det kunne være goder, der ikke eller kun vanskeligt kan værdisættes. Eksempelvis graden af forurening og kriminalitet eller familieforhold og sociale netværk. Tabel III.1 viser de bestanddele af forbrugsmulighederne, der kunne indgå som elementer i vurderingen af den enkelte generations velfærd. Tabellen indeholder en række elementer, der ikke bliver fordelt på generationer i dette kapitel. Disse mangler indebærer, at der nødvendigvis må tages forbehold for de beregnede generationskonti.

2) De efterfølgende betragtninger bygger på Moon (1993).

Tabel III.1 Elementer i generationsfordelingen

Egen indkomst	Indgår
+ Offentlige overførsler	Indgår
- Direkte skatter	Indgår
Disponibel indkomst	Indgår
- Indirekte skatter	Indgår
+ Offentligt forbrug mv.	Indgår
Faktiske forbrugsmuligheder	Indgår
Overførsler gennem arv og gaver	Analyseres, men indgår ikke
Levetid og helbred	Indgår ikke
Arbejdstid og erhvervsfrekvenser	Indgår ikke
Natur- og miljøgoder	Indgår ikke
Familie- og sociale forhold	Indgår ikke

Anm.: Der beregnes også kapitalgevinster på boliger. De enkelte elementer i indkomstbegrebet bliver nærmere beskrevet i afsnit III.3 og III.4.

Opgørelsen af indkomst er også problematisk

I opgørelsen af indkomst er der taget udgangspunkt i de indkomster, der rent faktisk kan observeres. Disse er ikke nødvendigvis et godt mål for den enkeltes velfærd. Arbejdsindkomsten er afhængig af arbejdsindsatsen og kapitalindkomsten af opsparing. Der kan dog argumenteres for, at det valgte indkomstbegreb er proportionalt med det korrekte indkomstbegreb, og at det under en række antagelser er et godt mål for velfærden også over tid, jf. boks III.1.

Formålet med dette kapitel er at belyse forskelle i generationers samlede forbrugsmuligheder over livsforløbet. Ideelt set bør et mål for forbrugsmuligheder inkludere et mål for værdien af fritid, som de forskellige generationer har mulighed for at nyde. Endvidere vil et ideelt forbrugsmulighedsmål søge at tage hensyn til overførsler af arv og gave mellem generationerne. I en økonomi med arveoverførsler, og hvor forbrugerne selv kan fastlægge omfanget af deres fritid, ville det idelle mål for forbrugsmuligheder for en forbruger være:

$$R = Y^p + A - N \quad (1)$$

A er nutidsværdien af den modtagne arv fra forældregenerationen, N er nutidsværdien af forbrugerens nettobidrag til det offentlige over livsforløbet (eksklusiv kapitalsskatter), og Y^p er nutidsværdien af forbrugerens potentielle arbejdsindkomst, det vil sige den maksimale arbejdsindkomst forbrugeren kunne oppebære, hvis han/hun helt fravalgte fritid (bortset fra den fritid der er nødvendig for hvile og reproduktion af arbejdsevnen). Størrelsen R angiver nutidsværdien af forbrugerens samlede opnåelige forbrug over livsløbet, inklusive værdien af den arv han/hun vælger at efterlade og inklusive fritidsforbruget, jf. Sørensen (2004). Værdien af den modtagne arv A er principielt lig med nutidsværdien af de kapitalindkomster efter skat, som de arvede aktiver kaster af sig. Forbrugerens øvrige kapitalindkomster indgår derimod ikke, da kapitalafkast hidrørende fra opsparing af arbejdsindkomst blot er kompensation for, at forbrugeren udskyder forbrug af arbejdsindkomst til senere i livsforløbet. Analogt hermed indgår skatter på kapitalafkast heller ikke i nettobidraget N til det offentlige. Af praktiske grunde er det imidlertid ikke muligt at anvende det ideelle forbrugsmulighedsmål i (1). Den potentielle arbejdsindkomst Y^p kan ikke observeres, og der foreligger ikke generationsfordelte data for de modtagne arvebeløb A . Endvidere er det ikke umiddelbart muligt at udskille kapitalsskatterne fra det samlede nettobidrag til det offentlige, ligesom det ikke er muligt at opsplitte den samlede indkomst i kapitalindkomst og arbejdsindkomst tilbage i tid. I denne rapport anvendes derfor i stedet forbrugsmulighedsmålet:

$$F = M - N^s \quad (2)$$

M er nutidsværdien af forbrugerens samlede markedsindkomst, det vil sige summen af arbejds- og kapitalindkomst, og N^s er nutidsværdien af det samlede nettobidrag til det offentlige, inklusive kapitalsskatter.

I Sørensen (2004) vises, at under visse antagelser er det anvendte forbrugsmulighedsmål i (2) proportionalt med det ideelle forbrugsmulighedsmål (1), og at forholdet mellem de to mål vil være konstant over tid, hvis der i det lange løb er nogenlunde stabilitet i a) de disponible kapitalindkomsters andel af de samlede disponible indkomster, b) den andel af en generations samlede formue, der hidrører fra arv, og c) den andel af den potentielle indkomst, som forbrugerne afstår fra ved at holde fri. Hvis størrelserne a) til c) er nogenlunde konstante over tid, vil variationerne i det anvendte forbrugsmulighedsmål F på tværs af generationer altså give et retvisende billede af variationerne i det ideelle forbrugsmulighedsmål R . Historisk har den aftalte arbejdstid imidlertid været faldende over den betragtede periode, hvilket kunne tyde på, at husholdningerne har omsat en stigende andel af deres potentielle indkomst i fritid. Til gengæld har kvinderne i stigende omfang meldt sig på arbejdsmarkedet, hvilket trækker i modsat retning, om end en del af kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse formentlig er blevet modsvaret af faldende hjemmeproduktion i den uformelle økonomi. Alt i alt har der nok været en tendens til, at danske husholdninger har omsat en stadig større andel af deres potentielle indkomst til fritid. I så fald betyder det, at det anvendte indkomstbegreb i (2) undervurderer de yngre årganges forbrugsmulighed i forhold til de ældre årganges potentielle forbrug.

Specielle problemer for generationer

Som nævnt må der i analyser af indkomstfordeling eller mellemværende med den offentlige sektor på et givet tidspunkt tages forbehold over for en lang række forhold, der kun vanskeligt kan måles eller omsættes til kroner og øre.³ Disse problemstillinger bliver yderligere komplicerede, når der arbejdes i et mere dynamisk perspektiv. Eksempelvis vil kriminalitet og forurening ikke være konstante hen over tid, og det samme gør sig gældende for arbejdstiden samt erhvervsfrekvenser og dermed for fritiden. De opgørelser, der bliver lavet af generationers indkomster, stammer i sagens natur fra forskellige tidspunkter i historien. Det giver anledning til flere problemer med sammenligneligheden.

- 3) I Blanchflower og Oswald (2004) bliver der sat pris på en lang række personlige karakteristikas betydning for tilfredsheden. De finder, at specielt etnisk tilhørsforhold, familiestatus og ledighedsgrad har stor indflydelse på tilfredsheden.

Absolut eller relativ indkomst?

Når indkomst mellem generationer skal sammenlignes, optræder der ofte to meget afvigende synspunkter. Nogle ser de absolutte forbrugsmuligheder som afgørende. Her opfattes generationer som lige, hvis de har kunnet opnå de samme forbrugsmuligheder set over et helt livsforløb. Det indebærer, at der alene skal ske en korrektion for prisudviklingen, når generationers indkomster sammenlignes. Andre ser de relative forbrugsmuligheder som afgørende. Det betyder, at de enkelte personer i et givet år sammenligner deres egen indkomst med andre personers indkomst i det samme år, og at den enkelte kun opnår øget tilfredshed i det omfang, indkomsten stiger i forhold til indkomsten for andre borgere i ind- og udland. Den relative indgangsvinkel indebærer, at væksten i økonomien fuldt ud skal komme fremtidige generationer til gode. Derved vil fremtidige generationer i Danmark ikke sakke bagud i forhold til tilsvarende generationer i landene omkring os.

Justering for pris og vækst

I første omgang skal der i analyser af indkomst fra forskellige perioder nødvendigvis ske en justering for forskelle i prisniveau.⁴ En sådan opgørelse af reale indkomster sammenligner de forskellige generationers reale forbrugsmuligheder. Den historiske vækst har betydet, at de yngste generationer har oplevet stigninger i deres forbrugsmuligheder i forhold til ældre generationer. Der er dog i generationsregnskaber problemer med alene at bruge den reale indkomst. Analyser af tilfredsheden tyder på, at den samlede tilfredshed ikke nødvendigvis stiger, på trods af at væksten i økonomierne giver højere og højere forbrugsmuligheder.⁵ Dette forhold taler for også at vækstkorrigere indkomsterne ud fra en betragtning om, at borgerne sammenligner sig med andre, der lever på samme tid som dem selv.⁶ Såfremt man vælger ikke at vækstkorrigere, kan det

- 4) Boks III.2 indeholder en diskussion af, hvilke valg der er foretaget for korrektion af priser, rente og vækst.
- 5) Frey og Stutzer (2002) giver en oversigt over de analyser, der er foretaget vedrørende sammenhængen mellem tilfredshed og indkomst.
- 6) I Auerbach mfl. (1995) beregnes der både brutto- og nettoindkomster, og her benyttes skatteprocenten som mål for en lige fordeling af byrden mellem nuværende og fremtidige generationer. Denne opgørelse svarer til både at pris- og vækstkorrigere.

legitimere, at nuværende generationer inddrager fremtidige generationers forventede større indkomst.

I sidste ende et politisk spørgsmål

Det kan diskuteres, hvilket af ovennævnte mål for indkomsten man bør foretrække ved vurderinger af fordelingen mellem generationer. I sidste ende er det et politisk spørgsmål.⁷ Hvis man via den økonomiske politik ønsker at omfordele mellem generationer, bør man derfor gøre klart, om en retfærdig balance mellem generationer er ensbetydende med, at der skal skabes en absolut udjævning af de forskellige generationers realindkomster. Dette indebærer, at man overvejer konsekvenserne af en sådan politik. Hvis der forventes fortsat økonomisk vækst, vil en målsætning om udjævning af de absolutte forbrugsmuligheder mellem generationerne i princippet kunne begrunde en stor offentlig gældsætning og et deraf følgende meget højt fremtidigt skattetryk. På den måde kunne man omfordele forbrugsmuligheder fra kommende til nulevende generationer. Det ville imidlertid betyde, at forbrugsmulighederne for kommende generationer af danskere ville blive markant lavere end de fremtidige forbrugsmuligheder i de lande, vi normalt sammenligner os med. Samtidig er det ikke givet, at den forventede fremtidige vækst i økonomien realiseres. Der er således ingen garanti for, at fremtidige generationers reale forbrugsmuligheder bliver forbedret som beregnet.

Der skal nok fokuseres på de pris- og vækstkorrigerede indkomster

Diskussionen i dette kapitel viser, at selvom der ikke kan findes et klart objektivt kriterium for sammenligninger mellem generationer, er der meget, der taler for at benytte pris- og vækstkorrigerede opgørelser over indkomster og nettobidrag til det offentlige, når der sammenlignes mellem generationer.

Overførsler til børn henregnes til forældrene

I opgørelsen af serviceydelser og overførsler er der en lang række ydelser, der er målrettet børnefamilier. Disse kan principielt behandles på to måder. Man kan lade det enkelte livsforløb starte ved fødslen og derefter henhøre eksempelvis børnefamilieydelse og udgifter til folkeskole til hvert enkelt livsforløb. Denne behandling giver problemer i de tilfælde, hvor

7) Eller som udtrykt i Kotlikoff (1993): “*What constitutes a fair distribution of welfare is a normative question to which economics per se provides no particular guide*”.

den offentlige ydelse både afhænger af antallet af børn og forældrenes indkomst. Det gælder f.eks. boligsikring og friplads i daginstitution. Det er således ikke klart, hvordan ydelsen skal fordeles på børn og forældre.⁸ Det er derfor valgt at henføre de børnerelaterede ydelser til forældrene. Implicit antages det således, at forældrene ud af egen lomme ville betale for den offentlige service, hvis den ikke blev leveret gratis. Eksempelvis antages det, at alene forældrenes økonomi bliver forbedret af økonomisk friplads i daginstitution.⁹

Nationalregnskabet som hovedkilde

I en opgørelse af indkomster og nettobidrag til den offentlige sektor er det nødvendigt med en opgørelse over de samlede betalinger til og fra det offentlige. For at sikre den mest konsistente opgørelse over tid af overførslerne til og fra det offentlige er nationalregnskabet benyttet som primær kilde. Her findes der for langt de fleste hovedstørrelser oplysninger tilbage til 1947. Det giver meget store data- og fortolkningsmæssige problemer at sikre tidsserier tilbage til før krigen. Opgørelserne om produktion og beskæftigelse under krigen er således meget mangelfulde, og samtidig er de nødvendige antagelser, om at ikke-økonomiske forhold antages konstante, mere problematiske i en periode, hvor der er krig. Det er derfor valgt at starte opgørelsen af generationsregnskaberne i 1947.

Nødvendigt at simplificere

For at kunne foretage en egentlig opgørelse tages der forenklet udgangspunkt i den enkelte generations samlede indkomst, betalinger til samt overførsler og serviceydelser fra det offentlige målt i kroner. Serviceydelsernes værdi bliver i denne forbindelse bestemt ved omkostningerne. Der er foretaget en del valg af mere teknisk karakter, som er gennemgået i boks III.2.

- 8) Samtidig vil livsforløb, der starter ved fødslen, indebære, at der skal benyttes længere tidsserier for at beskrive de enkelte livsforløb. For at beskrive livsforløbet for en person, der var 71 år gammel ultimo 2001, ville det således være nødvendigt at gå tilbage til 1930. Hvis livsforløbet alternativt startes i 17-års alderen, skal der alene skaffes oplysninger om perioden 1947 og frem.
- 9) Eftersom ydelserne falder senere i livsforløbet, vil denne metode generelt medføre et højere tilbagediskonteret nettobidrag. Valget af metode vil alene have betydning for balancen mellem generationer, hvis fertiliteten er forskellig.

I de fleste livsforløb vil der være nettobetalingen fra det offentlige i de unge år og som pensionist. Omvendt vil den enkelte generation være nettobidragyder til det offentlige i de erhvervsaktive år. Generelt vil den enkelte foretrække at modtage de offentlige ydelser så tidligt som muligt, mens betalingerne helst skal ligge så sent som muligt. For at tage højde for dette forhold tilbagediskonteres alle betalinger til og fra det offentlige til det enkelte livsforløbs begyndelse i 17-års-alderen. Til dette formål benyttes en realrente efter skat på 1,16 pct, der svarer nogenlunde til gennemsnittet for en længere historisk periode. Denne rente er beregnet med baggrund i de antagelser, der er gjort fremadrettet i DREAM. Den benyttes med henblik på at sikre størst mulig sammenlignelighed mellem de historiske og de fremadrettede opgørelser. De 1,16 pct. kan også opfattes som forbrugernes tidspræferencerate, en rate der således antages mere konstant end den mere svingende faktiske realrente efter skat. Denne behandling indebærer en implicit antagelse om, at udsvingene i realrenten over tid har været uforudsete. Opgørelsen af uforudsete udsving i realrenten er da også i praksis umuligt at bestemme. Sørensen (2004) indeholder en nærmere diskussion af generationernes nettobidrag, rente og forbrugsmuligheder. I analysen af betalingerne til og fra det offentlige indgår også betalingen af indirekte skatter. Det benyttede prisindeks til deflatering af indkomsterne er derfor nettoprisindekset, hvor effekten fra ændringer i de indirekte skatter er fjernet. For at sikre konsistens med opgørelserne af betalinger til og fra det offentlige er der benyttet nettoprisindekset for det private forbrug i nationalregnskabet. En del af det private forbrug i nationalregnskabet er givet ved en imputeret husleje for ejerboliger. Denne del af det private forbrug er fjernet inden beregningen af prisstigninger. I lange tidsserier kan den normale opgørelse af prisstigninger være problematisk, fordi den bygger på en fast kurv af varer. Det er derfor valgt at benytte kædeindeks. Der er beregnet kædede nettoprisindeks tilbage til 1966, og fra 1947 til 1966 benyttes deflatoren for det private forbrug fra ADAM's databank. Til pris- og vækstkorrektionen er der taget udgangspunkt i den samme serie, som benyttes til at bestemme befolkningens samlede indkomst. Den samlede indkomst opgøres som nettonationalindkomsten minus indirekte skatter.

Der kan alternativt korrigeres med vækst i timelønnen

En vækstkorrektion af indkomsterne kan foretages ved at korrigere for væksten i den samlede indkomst eller ved at korrigere for væksten i timelønnen, der følger stigningen i produktionen pr. arbejdstime. Befolkningsudviklingen betyder, at den fremtidige vækst i indkomsten bliver mindre end væksten i timeproduktiviteten. I kapitel III er der korrigeret med væksten i den samlede indkomst. Det indebærer en implicit antagelse om, at de enkelte borgere i Danmark

vurderer deres egen indkomst i forhold til indkomsten for andre, der er udsat for tilsvarende ændringer i forsørgbyrden. Hvis man i stedet havde korrigeret indkomsterne med væksten i timelønnen, ville det have resulteret i, at fremtidige generationers markedsindkomst ville være blevet lavere. Denne metode ville indebære en implicit antagelse om, at fremtidige generationer sammenlignede sig med befolkningen i en økonomi, der ikke var udsat for ændringer i forsørgbyrden og dermed kunne opretholde en indkomstudvikling svarende til udviklingen i produktionen pr. præsteret arbejdstime.

Mangel på tal tilbage i tid

Oplysningerne om betaling af direkte og indirekte skatter, overførsler og serviceydelser fordelt på aldersklasser er yderst sparsomme tilbage i tid. Det har derfor være nødvendigt at foretage en række antagelser for at kunne få et tilnærmelsesvist korrekt billede af denne fordeling. Beregningerne bygger primært på de oplysninger om fordelingen af skatter og overførsler, der kan findes direkte i registre fra 1980 og frem, men også på usikre oplysninger om betaling af indirekte skatter og serviceydelser.

Der skal tolkes forsigtigt

Ovenstående betragtninger omkring tilfredshed over tid samt de meget store datamæssige mangler, der eksisterer tilbage i tid, indebærer, at der skal tolkes forsigtigt på de tal for generationskonti, der præsenteres i dette kapitel. Beregningerne kan ikke desto mindre ses som et første forsøg på at give et samlet og systematisk overblik over den økonomiske fordeling mellem nulevende og fremtidige generationer i Danmark.

III.3 Historiske generationsregnskaber

Seks elementer i regnskaberne

I dette afsnit beskrives metode, datagrundlag og resultaterne fra de historiske generationsregnskaber.¹⁰ Regnskaberne er bygget op omkring seks delelementer, nemlig egen indkomst inklusive kapitalindkomst, kapitalgevinster på ejerboliger, overførsler fra det offentlige, direkte og indirekte skatter samt

10) Beskrivelsen er forholdsvis summarisk. En nærmere redegørelse for datagrundlag og metode kan rekvireres i Det Økonomiske Råds Sekretariat.

forbrug af offentlige serviceydelser.

To forskellige opgørelsesmetoder

I beregningerne summeres den enkelte generations indkomster og overførslerne til og fra det offentlige hen over hele livet.¹¹ Disse gøres derefter sammenlignelige mellem generationer ved at diskontere med udviklingen i hhv. pris samt pris og vækst, jf. diskussionen i afsnit III.2. Med udgangspunkt i disse opgørelser forsøges det at bestemme betydningen af den historiske skatte- og udgiftspolitik for den intergenerationelle fordeling.

Generationernes egen indkomst

Den offentlige sektors rolle i fokus

Fokus i dette kapitel er den offentlige sektors rolle i omfordelingen mellem generationer. Denne omfordeling kan imidlertid også være en konsekvens af, at nogle generationer har klaret sig bedre på arbejdsmarkedet end andre generationer. Generationer, der har haft højere uddannelse, eller som måske har været heldige at starte deres arbejdsmarkedskarriere under en højkonjunktur, kan have opnået en højere egen indkomst. De vil på grund af den højere indkomst sandsynligvis også bidrage med mere til den offentlige sektor. Det forsøges derfor i dette afsnit også at bestemme den enkelte generations egen indkomst, hvor generationernes egen indkomst eller markedsindkomst både består af lønindkomst samt kapitalindkomst og eventuelle gevinster på ejerboligmarkedet.

Udgangspunkt i DREAM og nationalregnskabet

For at kunne bestemme husholdningernes indkomst historisk, er det nødvendigt både at kende den samlede markedsindkomst i alle år og fordelingen af denne på aldersklasser. Der knytter sig nogen usikkerhed til størrelsesordenen af husholdningernes indkomster. Det har derfor været nødvendigt at foretage nogle kunstgreb for at beregne disse. I de fremadrettede generationsregnskaber beregnet med udgangspunkt i DREAM opgøres

11) Eftersom det første år, der beregnes på, er 1947, vil den ældste generation, hvorom der findes oplysninger, være de personer, der var 71 år gamle i 2001. Oplysningerne fra det historiske generationsregnskab skal knyttes sammen med oplysninger fra DREAM. DREAM opererer med femårige aldersintervaller, derfor vil den ældste aldersgruppe, hvor der kan dannes hele livsforløb, være de personer, der var mellem 67 og 71 år i 2001.

husholdningernes indkomst som lønindkomst plus et afkast af kapital. Denne indtægt ligger lidt under den indtægt, der ved hjælp af nationalregnskabet opgøres for hele den danske økonomi. I denne forbindelse sammenlignes med nettonationalindkomsten minus de indirekte skatter der er den opgørelse, der bedst beskriver husholdningernes indkomst tilbage i tid. Den manglende sammenhæng kan skyldes tre forhold, hvis størrelsesorden kun vanskeligt kan opgøres. For det første er en del af erhvervslivet fondsejet. De kapitalindkomster, der er forbundet med denne del af formuen, kan ikke fordeles på personer. For det andet tilfalder en del af kapitalafkastet pensionskasserne. Denne del af formueafkastet bliver henført til de enkelte generationer på udbetalingstidspunktet og giver derfor anledning til en forskydning af den opgjorte indkomst. Det giver derfor anledning til forskel mellem den opgjorte indkomst i generationsregnskabet og i nationalregnskabet i udgangsåret. For det tredje består en del af nationalregnskabet opgørelse af indkomster fra sort arbejde. Denne del af indkomsten kan af gode grunde ikke genfindes i opgørelserne af de skattepligtige indkomster og bliver derfor ikke fordelt på generationer i nærværende analyse. I de historiske generationskonti fastholdes husholdningernes indkomst som andel af nettonationalindkomsten minus de indirekte skatter i forhold til udgangsåret. Denne andel bliver beregnet i DREAM og fastholdes for at sikre konsistens mellem de historiske og de fremadrettede opgørelser. Markedsindkomsten udgjorde i 2000 94 pct. af nettonationalindkomsten minus indirekte skatter.

Føres tilbage med registerdata

I fordelingen af den private indkomst på aldersgrupper tages der udgangspunkt i registerdata for 1980 samt 1988 til 2000. I de sidste tretten år er beregningen uproblematisk, fordi der kan dannes oplysninger om både lønindkomster, kapitalindkomster og en imputeret lejeværdi af egen bolig, der modsvarer nationalregnskabet's produktionsværdi i boligbenyttelse. Kapitalindkomsten på ejerboliger kan ikke beregnes for 1980. I dette år tages der derfor udgangspunkt i fordelingen af kapitalindkomster for 1988, mens lønindkomsten fordeles på aldersgrupper som i 1980. Denne sidste fordelingsnøgle benyttes også bagud i tid til fordeling af indkomsterne på generationer. På trods af, at denne fremgangsmåde er et realistisk bud på fordelingen af indkomster historisk, skal der advares mod alt for

skråsikre konklusioner på resultaterne. Resultaterne fra fordelingen af markedsindkomster vil blive præsenteret sammen med resultaterne fra den fremadrettede analyse i afsnit III.4.

Gevinster på boligmarkedet

Ejerboliger kan give store gevinster til den enkelte familie

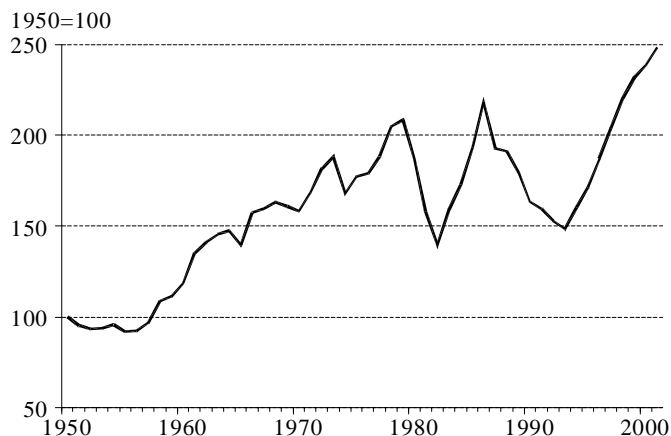
En meget stor del af danskernes formue er bundet i ejerboliger. I 2001 udgjorde den samlede ejerboligformue 1.379 mia. kr. Der har i perioder endvidere været meget store udsving i boligpriserne sammenlignet med den almindelige prisudvikling, jf. figur III.2. Den store beholdning af ejerboliger sammenholdt med de store prisudsving har givet anledning til store skattefri gevinster eller tab afhængigt af, hvornår den enkelte familie har været til stede på boligmarkedet. Boligmarkedet vil derfor også påvirke de enkelte generationers forbrugsmuligheder hen over livet.¹² Det vil derfor blive undersøgt, hvor stor betydning udsving i prisen på ejerboligmarkedet har haft for generationsfordelingen.

Fordelingen af ejere ikke konstant

Der tages udgangspunkt i fordelingen af ejere opdelt på alder fra 1988 til 2000. Der er i denne forholdsvis begrænsede periode sket et skift i antallet af ejere i de enkelte aldersklasser. Der var således færre unge i 2000 end i 1988, der ejede deres egen bolig. I aldersgruppen mellem 18 og 30 år er andelen faldet med 10 pct.point i gennemsnit, hvilket svarer til 100.000 færre boligejere i denne aldersklasse. I fordelingen af gevinster før 1988 på generationer benyttes samme fordeling af ejere på aldersklasser som i 1988.

12) Gevinsterne på boligmarkedet er analog med lejernes gevinster ved huslejereguleringen, jf. Det Økonomiske Råd (2001a). Det har af datamæssige årsager ikke været muligt at opgøre denne gevinst for en længere årrække.

Figur III.2 Reale huspriser



Anm.: Huspriserne er sammenholdt med det kædede nettoprisindeks ekskl. konsumgruppen for ejerboliger. Det indebærer, at væksten bliver lidt højere end andre sammenligninger med deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af oplysninger fra nationalregnskabet samt ADAM's databank.

Gevinsten bestemmes med udgangspunkt i primobestanden

I beregningerne tages der hvert år udgangspunkt i primobestanden af boliger. Denne er beregnet ved at tilbageskrive lovmodellens oplysninger for ejerboligbestanden i 1983.¹³ Oplysningerne fra ejendomsvurderingerne undervurderer typisk ejendommens markedsværdi, og de angivne skøn for gevinsten ved ejerboligprisstigninger vil derfor være undervurderede.

Gevinster på op imod 10 pct. af BNP

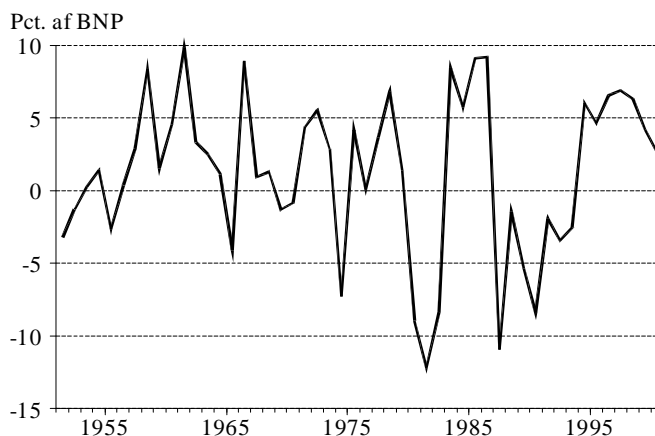
Den samlede kapitalgevinst for hvert kalenderår beregnes som primobeholdningen af ejerboliger gange den reale prisstigning på boliger.¹⁴ Beregningerne afslører betydelige gevinster og tab på boligmarkedet gennem de sidste 50 år, jf. figur III.3. Gevinsterne kan således i et enkelt år udgøre op mod ti pct. af BNP. For at beregne den enkelte generations gevinst summeres

13) Værdien af ejerboliger steg i perioden 1983 til 2001 fra 413 mia. kr. til 1.379 mia. kr.

14) De primære kilder til prisstigningerne er ADAM's databank, Blomgren-Hansen og Knøsgaard (1978) og Det Økonomiske Råd (1966).

gevinsten i alle år tilbage til 1951, der er det første år, hvor vi har oplysninger om prisstigninger på ejerboliger. De personer, der var 17 år i 2000, får således kun ejerboliggevinster i et enkelt år, mens alle, der er ældre end 66 år i 2000, får del i gevinster eller tab helt tilbage til 1951.

Figur III.3 Kapitalgevinster på boligmarkedet



Kilde: Egne beregninger.

Flere metoder til opgørelse af gevinster

Gevinsterne kan i princippet opgøres på to måder. Der kan ved hjælp af nettoprisindekset laves en priskorrektion, således at den samlede gevinst afspejler de ekstra forbrugsmuligheder, den enkelte generation har haft på grund af prisstigningerne på ejerboliger. Dermed bliver en real gevinst på eksempelvis 4.000 kr. i 1952 gjort sammenlignelig med en real gevinst på 100.000 kr. i 2001.¹⁵ Modsat kan der deflateres med den nominelle vækst i økonomien, og denne metode indebærer en pris- og vækstkorrektion af gevinsterne hen over tid. Dermed fjernes både inflation og den opadgående trend i den reale økonomi, jf. diskussionen i afsnit III.2.

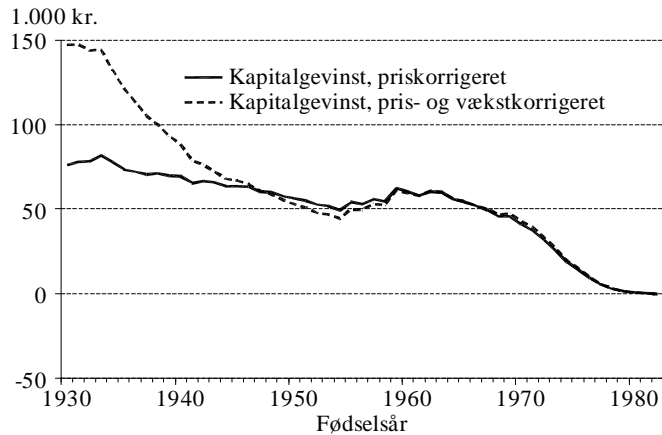
15) Deflateringen sker igen med det kædede nettoprisindeks eksklusiv konsumgruppen for ejerboliger.

De ældre har fået den største gevinst

I figur III.4 er gevinsterne summeret over hele livsforløbet frem til 2000 opgjort for alle aldersklasser, hvor fødselsåret er angivet på første-aksen. Gevinsten er fordelt ud på antallet af personer i hver generation. Samtidig er der forsøgt at tage højde for, at en gevinst, der falder sent i livsforløbet, har mindre værdi end en gevinst, der falder tidligt. Det sker ved at tilbagediskontere til 17-års-alderen. Når der alene ses på de priskorrigerede gevinster, har de allerældste og personer født omkring 1960 fået de største gevinster på boligmarkedet. De sidste har på grund af den høje ejerandel i aldersklassen fået stor glæde af de seneste års prisstigninger, mens de ældre årgange har fået gavn af de markante prisstigninger i 1960'erne og 1970'erne. Når der derfor ydermere tages højde for væksten i økonomien, slår kapitalgevinsterne i 1960'erne og 1970'erne fuldt igennem og indebærer større gevinster til de ældste grupper.¹⁶ Den ekstra korrektion for vækst indebærer ikke store forskelle for de yngste generationer. Det skyldes dels en mindre vækstkorrektion for gevinsterne for disse generationer, dels at de store periodevise tab i 1980'erne vægter mere. Generelt er der dog tale om beskedne størrelser for kapitalgevinster for boliger set i et livsindkomstperspektiv, hvor den gennemsnitlige disponible indkomst er omkring 10 mio. kr.¹⁷

- 16) Personer yngre end 55 år får ikke glæde af denne pris- og vækstkorrektion, fordi de ikke var til stede på boligmarkedet i nævneværdig grad i 1960'erne og 1970'erne. Derfor starter de to kurver på hver sit niveau.
- 17) Tilbagediskonteret og opgjort i 2000-niveau, jf. afsnit III.4.

Figur III.4 Gevinster på ejerboligmarkedet, pr. 17-årig i generationen



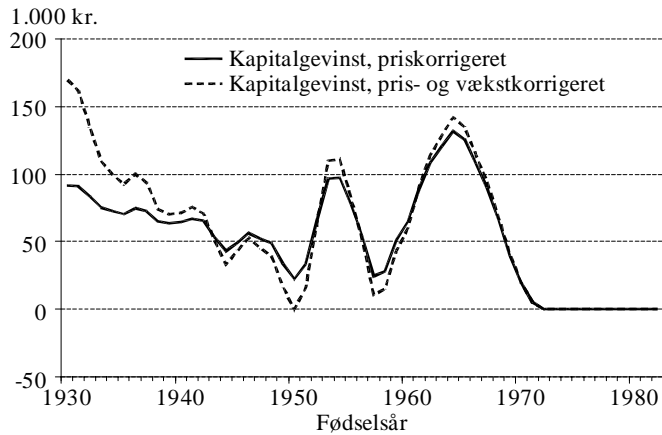
Anm.: Gevinsterne er i begge kurver opgjort i 2000-niveau. Tallene i figuren er ikke direkte sammenlignelige. De yngste generationer har således kun været på boligmarkedet i ganske få år, deres gevinster vil derfor i lyset af den historiske udvikling forventes at være mindre.

Kilde: Egne beregninger.

Stiliserede familier kan give større udsving

For den enkelte familie kan gevinsterne dog have været meget større. Kun en del af en årgang er således repræsenteret på ejerboligmarkedet. Samtidig vil den enkelte familie i større udstrækning end hele generationen opleve udsving i priserne, afhængigt af hvornår den enkelte familie trådte ind på ejerboligmarkedet. Som alternativ beregnes der derfor også fiktive gevinster for en modelfamilie i hver enkelt årgang. I disse beregninger antages det, at alle i en generation går ind på boligmarkedet som 30-årige og ud igen som 70-årige. Denne beregning skal alene illustrere den antagelse, der tit kommer til udtryk i den offentlige debat, hvor hver enkelt generation går ind på boligmarkedet på et bestemt tidspunkt og ud igen på et andet. Denne antagelse må selvsagt indebære større forskel mellem generationernes gevinster, fordi hver enkelt generation enten er fuldt repræsenteret på ejerboligmarkedet i et givet år eller slet ikke. Modsat den virkelige verden, hvor medlemmer af en given generation træder ind på forskellige tidspunkter.

Figur III.5 Gevinster på ejerboligmarkedet, stiliserede familier



Kilde: Egne beregninger.

Mere markante udsving

Som ventet bliver forløbet mere svingede, når der tages udgangspunkt i et stiliseret livsforløb. Der kommer således lokale udsving hen over aldersklasserne, jf. figur III.5. Figuren illustrerer tydeligt, hvorfor der er så stor fokus på husprisudviklingen i offentligheden. Der er således meget store forskelle på nettogevinsterne for de yngre årgange, gevinsterne svinger fra 0 kr. pr. person til over 150.000 kr. til hver eneste person i årgangen for næsten jævnaldrende generationer. For de ældre generationer har gevinsterne samlet set været større, samtidig har udsvingene i de seneste år haft mindre betydning.

Direkte skatter

Kraftig stigning i skattebetalingerne

I perioden fra 1947 til 2000 er betalingen af direkte skatter steget kraftigt, jf. figur III.1 i afsnit III.2. I 1947 udgjorde de direkte skatters andel af BNP lidt over 10 pct., mens andelen i 2000 var steget til knap 30 pct. Den kraftige stigning kan i sig selv have betydning for den intergenerationelle fordeling, men også ændringer i progressiviteten hen over perioden kan påvirke fordelingen mellem generationer, fordi man bliver hårdest ramt af de progressive skatter i den erhvervsaktive alder.

Ændringer er blevet hyppigere

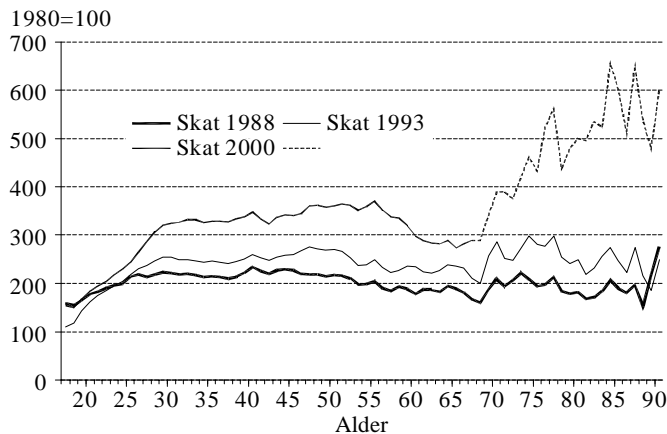
I de senere år er der sket hyppige ændringer i skattesystemet. Der er således gennemført flere skattereformer, som typisk er blevet indfaset over en periode på omkring 5 år. Hvis man derimod ser på årene før 1970, er de kendetegnet ved en stor stabilitet i de enkelte skattearter.¹⁸ Stabilitet sikrer generelt en mere lige behandling af generationerne, og det kan derfor ventes, at der vil være kraftigere intergenerationelle effekter af den skattepolitik, der er ført i de senere år.

Kun lille stigning for unge

Figur III.6 viser de enkelte aldersklassers nominelle skattebetaling i 1988, 1993 og 2000. Skattebetalingerne er sat i forhold til skattebetalingen i 1980, der for alle aldersklasser er indekseret til 100. Det fremgår af figuren, at de yngste aldersklasser har oplevet den mindste stigning i de direkte skatter fra 1980 til 2000. Dette kan hænge sammen med et højere uddannelsesniveau og dermed en lavere erhversdeltagelse i de unge år. I samme periode er de ældres betalinger steget voldsomt. Dette er et resultat af bruttoficeringen af folkepensionen i 1994 og er ikke et udtryk for en reel stigning i pensionisternes skattebyrde.¹⁹ For at kunne vurdere belastningen for den enkelte generation er det således nødvendigt også at kende størrelsen af de offentlige overførsler og den enkelte generations egenindkomst. Der har i den betragtede periode været en tendens til længere uddannelsestid. Det må derfor forventes, at de yngre aldersklasser har haft en tilsvarende lavere indtægt i de unge år og en højere indtægt i de erhvervsaktive år.

- 18) Opdelingen på skattearter er gengivet i notatet vedrørende de direkte skatter, der kan rekvireres i Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- 19) Folkepensionen var også før 1994 skattepligtig, men på grund af et højt personfradrag for pensionister betaltes der kun i mindre grad skat af folkepension. Det lavere personfradrag efter 1993 blev modsvaret af en højere folkepension.

Figur III.6 Direkte skatter fordelt på aldersklasser



Anm.: Bruttoficeringen af kontanthjælp og folkepension indebærer, at specielt tallene for de ældste generationer ikke er sammenlignelige fra årene før 1994 til år 2000.

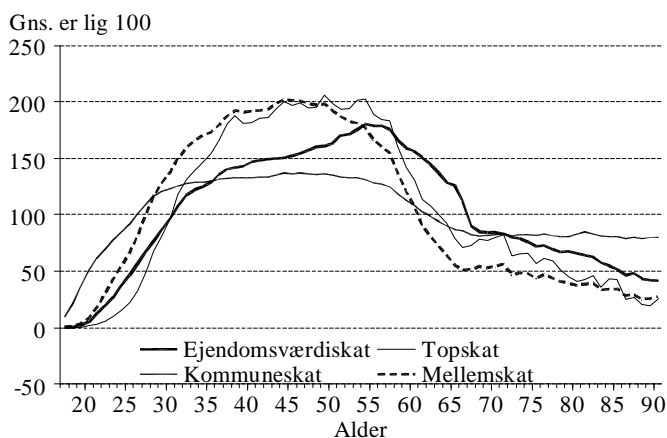
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Stor forskel på skatternes profil

Figur III.7 viser udvalgte skattearters fordeling på aldersklasser. Figuren afslører en betydelig forskel mellem skatternes fordeling på aldersklasser. De progressive skatter er således mere koncentreret omkring de erhvervsaktive. Ejendomsværdiskatten er derimod i højere udstrækning målrettet den ældre del af befolkningen. Ejerboligforbruget er således forsinket i forhold til indtjeningen. En reduktion af ejendomsværdibeskatningen kommer dermed i højere udstrækning de ældre til gavn end de yngre. Samtidig vil et eventuelt gennemslag i prisen på ejerboliger også give den ældre del af befolkningen en kapitalgevinst. Et andet eksempel på et historisk indgreb med betydning for den intergenerationelle fordeling er indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget. Beskatningen af arbejdsindkomst blev ændret, således at de generelle skatter blev sat ned, mens der blev indført en ny skat, der blev beregnet på et bredere udskrivningsgrundlag. Udbetalingerne fra arbejdsmarkeds pensioner og private pensioner bliver ikke beskattet med arbejdsmarkedsbidrag, mens indbetalingerne til ordningen var fradragsberettigede på tidspunktet for indbetalingen. Personer, der indbetalte store beløb til pensionsordninger før arbejdsmarkedsbidragets

indførelse, havde således en forholdsvis høj skatteværdi af fradraget, mens udbetalingerne vil blive beskattet lempeligere. Denne effekt vil indgå i beregningerne, fordi vi kender de faktiske skattebetalinger på indbetalingstidspunktet, mens der i de fremadrettede generationsregnskaber ikke beregnes arbejdsmarkedsbidrag på udbetalingerne fra arbejdsmarkeds-pensioner.

Figur III.7 Udvalgte skattearter på aldersklasser, 2000



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Registerdata fra 1980 og frem

Fra registerdata har vi oplysninger for perioden 1980 og frem. I denne periode er det derfor ukompliceret at fordele de direkte skatter på aldersklasser. Fra 1980 og tilbage må de enkelte delelementer i de direkte skatter derfor fordeles med udgangspunkt i en fordelingsnøgle beregnet for 1980. Der tages udgangspunkt i betaling pr. person i hver enkelt aldersklasse. Denne ganges på antallet af personer i beregningsåret, de beregnede beløb justeres efterfølgende ned (eller op), således at det samlede opgjorte provenu på de enkelte delelementer i beregningsåret rammes.

Indirekte skatter

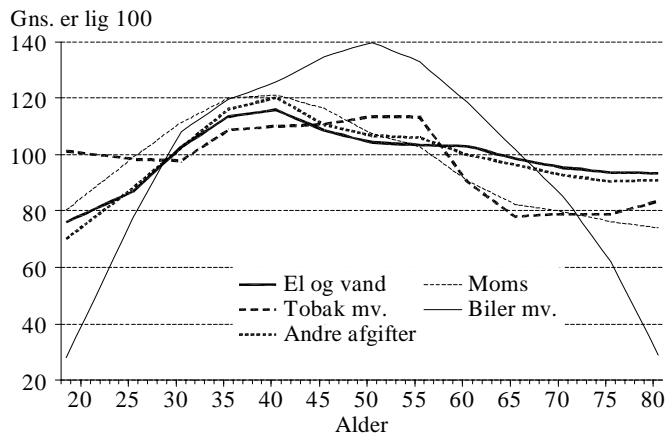
Kraftig vækst i de indirekte skatter

De indirekte skatter er steget fra omkring 10 pct. af BNP i 1947 til knap 15 pct. af BNP i 2000. Den relative stigning i de indirekte skatter har således været mindre end stigningen i de direkte skatter. Sammensætningen af de indirekte skatter har i samme periode ændret sig markant. I analyserne bliver de indirekte skatter delt op i 5 hovedgrupper: Moms, afgifter på el og vand, afgifter på biler mv., afgifter på cigaretter og spiritus samt andre afgifter.

Sammensætningen er ændret

I 1947 udgjorde afgifter på cigaretter og spiritus 64 pct. af det samlede afgiftsprovener. Denne andel var i 2000 kun 5 pct., mens moms, der først blev indført i 1962 (i de første år under navnet omsen), udgjorde 62 pct. af det samlede provener i 2000. I perioden 1947 til 2000 er afgifter på biler mv. kun steget fra 10 pct. til 12 pct. af provener, mens de i begyndelsen af 1960'erne udgjorde 27 pct. Ændringerne i det samlede provener fra afgifter og ændringen i sammensætningen kan have påvirket fordelingen mellem generationer. Belastningen for unge og ældre er således højere end for erhvervsaktive, ikke mindst på grund af forskelle i forbrugskvote. Samtidig er der stor forskel på aldersprofilen for de bilrelaterede afgifter i forhold til andre afgifter, jf. figur III.8. Bilafgifterne er således koncentreret omkring den erhvervsaktive del af befolkningen.

Figur III.8 Indirekte skatter på aldersklasser, 1997



Kilde: Finansministeriet (2000).

Forbrug af offentlig service

Stor udbygning af den offentlige service

I takt med velfærdsstatens udbygning er det offentlige forbrug vokset. I 1947 udgjorde det offentlige forbrug 13,3 pct. af BNP, og denne andel var i 2000 steget til 25,3 pct. De ældste generationer har dermed ikke haft adgang til den samme standard af offentlig service igennem hele deres livsforløb, hvilket kan have givet anledning til intergenerational omfordeling. Modsat vil nogen generationer have været erhvervsaktive i perioder med lave skatter, mens de har modtaget høje offentlige ydelser i alderdommen.

Aldersprofiler fra 2000

Der benyttes i alle år i perioden 1947-2000 aldersfordelingen af det offentlige forbrug for 2000. Disse udgifter er fordelt af finansministeriet på grundlag af lovmodelldata. For størstedelen af det offentlige forbrug foreligger der ikke registerdata, og der må derfor foretages en række specialkørsler. F.eks. fordeles hospitalsudgifterne efter, hvor lange og hvilke behandlinger patienter i forskellige aldersgrupper har modtaget. Hospitaludgifterne og udgifterne til den offentlige sygesikring er stigende med alderen, jf. figur III.9.

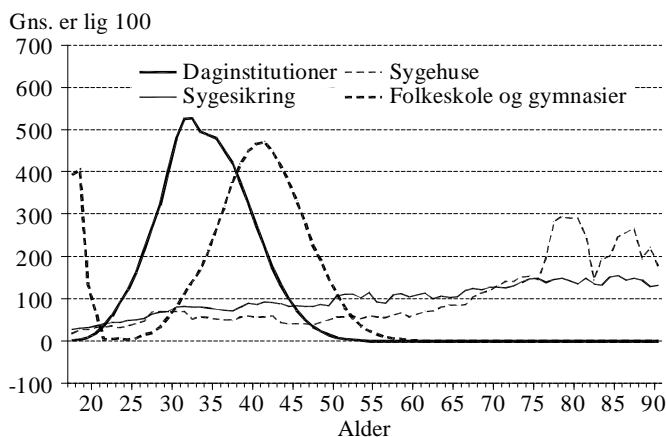
Udgifter til børn og unge fordelt på forældrene

Udgifter til børn og unge under 17 år er tilskrevet forældrene. Offentlig forbrug til børn og unge består især af udgifter til daginstitutioner, folkeskoler og ungdomsuddannelser. Derfor har udgifterne til daginstitutioner deres maksimum for de 30-årige. På grund af allokeringen af det offentlige forbrug til forældrene for personer under 17 år, er uddannelsesudgifterne til ungdomsuddannelse dels fordelt til forældrene med et maksimum omkring 40-års-alderen, dels til børnene selv fra 17-års-alderen.

Usikkerhed på det offentlige forbrug før 1971

Der findes ingen funktionsfordelte opgørelser af det offentlige forbrug i perioden 1947-70. Med baggrund i årlige kommunale og statslige regnskaber er det offentlige forbrug beregnet, således at hver delpost i det offentlige forbrug svarer til de samlede udgifter til denne post fratrukket overførslerne indenfor samme område. Fra de samlede udgifter på ældreområdet trækkes således de overførsler, der er tilknyttet ældre, for at bestemme det offentlige forbrug.

Figur III.9 Offentligt forbrug fordelt på aldersklasser, 2000



Anm.: Sygehuse og sygesikring er gengivet som glidende gennemsnit over 5 år.

Kilde: Finansministeriet (2002).

Offentlige overførsler

Stor stigning i overførslerne

I perioden fra 1947 til 2000 er de offentlige overførslers andel af BNP steget fra 5,5 pct. til 17,3 pct. Denne stigning skyldes en udbygning af eksisterende ordninger til at omfatte flere personer, højere beløbsniveauer for de enkelte overførselsindkomster, bruttoficeringer samt nye ordninger, jf. boks III.3. De forskellige generationer i efterkrigstiden har dermed ikke haft samme muligheder for at modtage overførselsindkomster, hvorved der potentielt kan være foregået en betydelig intergenerational omfordeling. En del af en sådan generationel omfordeling via de offentlige finanser kan imidlertid også være et udtryk for, at de enkelte generationer har gennemlevet forskellige konjunkturperioder på forskellige tidspunkter i deres livsforløb.

Registerdata tilbage til 1988

Vi har oplysninger fra registerdata for langt størstedelen af de offentlige overførsler tilbage til 1988. Før dette tidspunkt fastholdes de enkelte overførslers aldersprofiler, dog således at vi for hver overførselsindkomst rammer de aggregerede tal.²⁰

20) Der benyttes dog registerdata fra 1980 for arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp og efterløn.

For de offentlige overførsler kan det være interessant at se på, hvordan udviklingen har været. Før 1890 optrådte der ikke sociale udgifter på Finansloven, men med en række love i 1890'erne om blandt andet aldersforsørgelse blev dette ændret. I de første årtier efter 2. verdenskrig byggede den sociale lovgivning på K.K. Steinckes socialreform fra 1933, der var en vigtig del af Kanslergadeforliget. Socialreformen i 1933 forenklede 55 love til fire love. Den første lov vedrørte folkeforsikring, dvs. syge-, invaliditets- og aldersforsikring. Den anden lov var forsorgsloven for personer, der ikke var omfattet af forsikring eller pension. Den tredje lov var loven om arbejdsanvisning, mens den fjerde lov vedrørte arbejdsløshedsforsikring. Først med forsorgsloven i 1961 kunne modtagelse af offentlig hjælp ikke længere resultere i tab af valgret og valgbarhed, og kun i særlige tilfælde blev tilbagebetaling krævet. Ved forsorgsloven i 1961 kunne offentlig hjælp derudover ydes efter lempeligere regler. I 1976 blev bistandsloven vedtaget. Bistandsloven afløste i alt seks tidligere love om offentlig forsorg. I den forbindelse blev der ligeledes gennemført et enstrengt princip om, at alle henvendelser vedrørende hjælp skulle rettes til det sociale udvalg i opholdskommunen.

Uddannelsesstøtte begyndtes i 1952 med Ungdommens Uddannelsesfond, hvis finansiering oprindeligt stammede fra Tipstjenestens overskud. Studielån og legater blev givet til ubemidlede studerende ved anerkendte lærestalter og fagskoler. I 1970 blev Ungdommens Uddannelsesfond nedlagt i forbindelse med indførelsen af Statens Uddannelsesstøtte. Modtagelse af Statens Uddannelsesstøtte var til at begynde med i høj grad afhængig af forældrenes indtægter,²¹ men modtagelse af uddannelsesstøtten er løbende blevet mere løstrevet fra forældrenes indkomst.

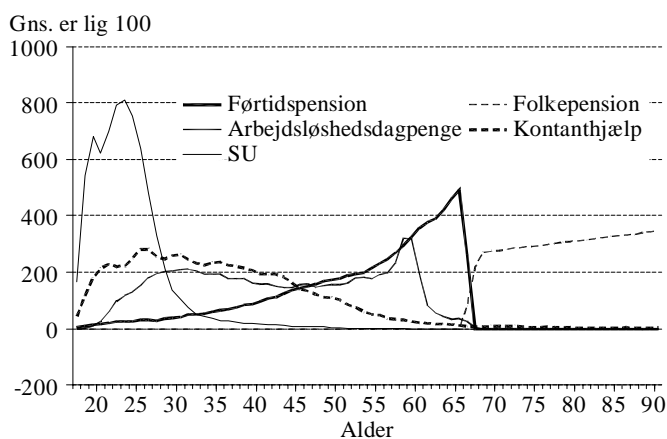
På grund af stigningen i arbejdsløsheden i løbet af 1970'erne indførte man i 1979 efterlønnen med den primære argumentation, at arbejdere over 60 år skulle kunne trække sig tilbage og give plads til yngre kræfter på arbejdsmarkedet. Samme filosofi gjorde sig gældende med overgangsydelsen. I perioden mellem 1992 og 1996 fik langtidsledige a-kassemedlemmer i alderen 50-59 år mulighed for at vælge overgangsydelse i stedet for jobtilbud. Både efterlønnen og overgangsydelsen har opnået en stor popularitet. Mulighederne for at gå på overgangsydelse blev dog stoppet fra 1997, og efterlønsreformen i 1999 reducerede incitamenterne til at gå på efterløn. I forbindelse med efterlønsreformen blev folkepensionsalderen nedsat fra 67 år til 65 år.

21) Man skulle således være 28 år i 1970 for at kunne modtage Statens Uddannelsesstøtte uafhængigt af forældrenes indtægt.

Store forskelle i aldersprofiler

Da de enkelte overførsler er målrettet forskellige befolkningsgrupper, er der naturligvis store forskelle mellem aldersprofilerne for de enkelte overførsler, jf. figur III.10. Langt størstedelen af modtagerne af uddannelsesstøtte er under 30 år, mens folkepensionen kun modtages af personer på 67 år eller derover. Figuren afslører ydermere, at kontanthjælpsmodtagere typisk er yngre end modtagere af arbejdsløshedsdagpenge. Det pludselige fald i arbejdsløshedsdagpengene ved de 60 år skal ses som en konsekvens af mulighederne for at modtage efterløn. Andelen af førtidspensionister stiger med alderen, indtil pensionering som 67-årig.

Figur III.10 Overførselsindkomster fordelt på aldersklasser, 2000



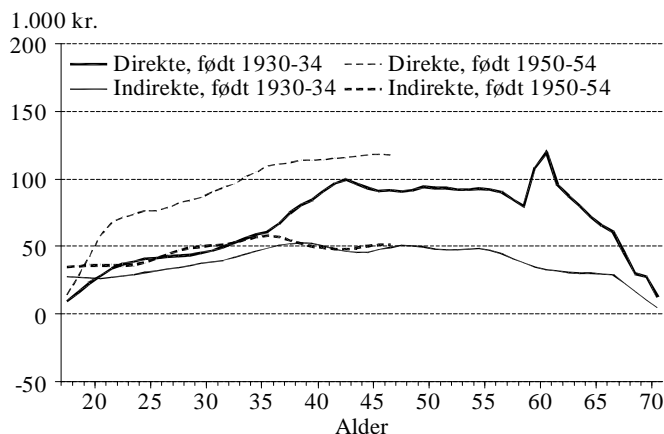
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Størst vækst i direkte skatter

Figur III.11 viser udviklingen i de beregnede skattebetalinger hen over livet for to generationer født henholdsvis mellem 1930-34 og 1950-54. Den generation der er født i 1930, får opgjort betalingerne helt frem til 70-årsalderen, mens generationen født i 1950 kun får opgjort skattebetalingen frem til 50-årsalderen. For at sikre sammenlignelighed er tallene vækst- og priskorrigeret. Den samlede betaling af skat for hvert alderstrin er fordelt ud på antallet af 17-årige i generationen. Tallene udtrykker således den forventede skattebetaling på alle

alderstrin. Figuren viser, at forskellene mellem betalingen af de indirekte skatter er meget små. Udviklingen i denne har altså haft lille omfordelende virkning. Betaling af direkte skatter er til gengæld markant højere for den yngste generation. Denne generation har da også været erhvervsaktiv i en periode med højere direkte skatter som andel af BNP, jf. figur III.1.

Figur III.11 Betalte skatter over livet for to generationer

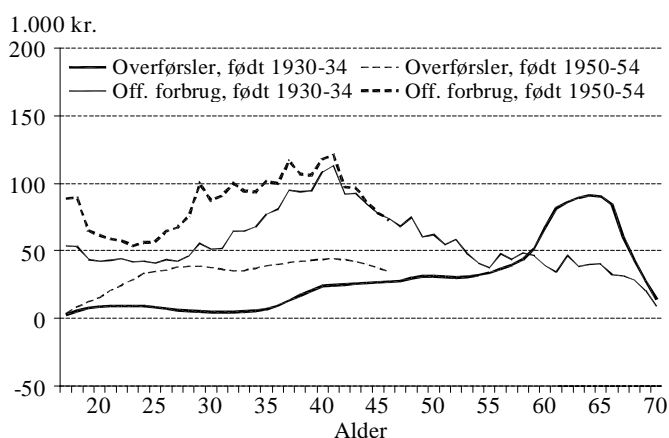


Kilde: Egne beregninger.

Vækst i børnerelateret service og overførsler

Der kan generelt konstateres en stigning i både overførsler og den offentlige service for de to generationer, jf. figur III.12. Overførslerne og serviceydelsene i de aldersklasser, hvor den enkelte generation har børn, er således steget markant. En stor del af udbygningen af velfærdsstaten er således sket på børneområdet.

Figur III.12 Overførsler og serviceydelser fordelt over livet



Anm.: Den samlede sum af overførsler og serviceydelser for hvert alderstrin er fordelt ud på antallet af 17-årige i generationen. Tallene udtrykker således den forventede modtagelse af overførsler og serviceydelser på alle alderstrin.

Kilde: Egne beregninger.

III.4 Fremadrettede analyser

Regnskaberne antager en holdbar finanspolitik

I dette afsnit præsenteres de fremadrettede generationsregnskaber, det vil sige en opgørelse over nuværende og fremtidige generationers markedsindkomst og mellemværende med den offentlige sektor. Beregningerne sker på grundlag af en række antagelser om den fremtidige økonomiske politik. I grundforløbet antages de nuværende standarder for de offentlige serviceydelser og overførsler opretholdt, men den statslige bundskat hæves, således at finanspolitikken bliver holdbar. Det indebærer, at den nuværende gæld plus fremtidige udgifter præcist modsvares af fremtidige indtægter. Eller med andre ord at den offentlige langsigtede budgetrestriktion er overholdt. Kapitel II indeholder en mere udførlig beskrivelse af holdbarhedsbegrebet, jf. boks II.1. Til de fremadrettede beregninger af generationsregnskaber benyttes DREAM. I modellen fordeles alle indtægter samt alle overførsler mellem borgere og det offentlige ud på aldersklasser.

Grundforløbet knyttes sammen med de historiske generationsregnskaber

De fremadrettede generationsregnskaber bliver knyttet sammen med de i afsnit III.3 beregnede historiske serier, således at der kan ske en sammenligning mellem nulevende og fremtidige generationer. Generationerne defineres som fem-årige aldersintervaller.

Hvordan virker politikændringer?

Som supplement til ovenstående grundforløb bliver der præsenteret et antal beregninger over alternative metoder til at sikre finanspolitisk holdbarhed. Det drejer sig dels om eksperimenter, hvor sikringen af holdbarhed udskydes, dels om beregninger over omlægninger af skatter.

Samme grundforløb som i kapitel II

Med udgangspunkt i det grundforløb, der blev dannet i kapitel II, er det muligt at bestemme den enkelte generations nettobidrag til det offentlige. I dette grundforløb er holdbarheden sikret ved at hæve bundskatten med 4,2 pct.point i 2007. Ud over nettobidraget til den offentlige sektor er også den enkelte generations markedsindkomst beregnet. Denne består af løn og kapitalindkomst. Med udgangspunkt i markedsindkomsten og nettobidraget er det muligt at bestemme den enkelte generations samlede forbrugsmuligheder.

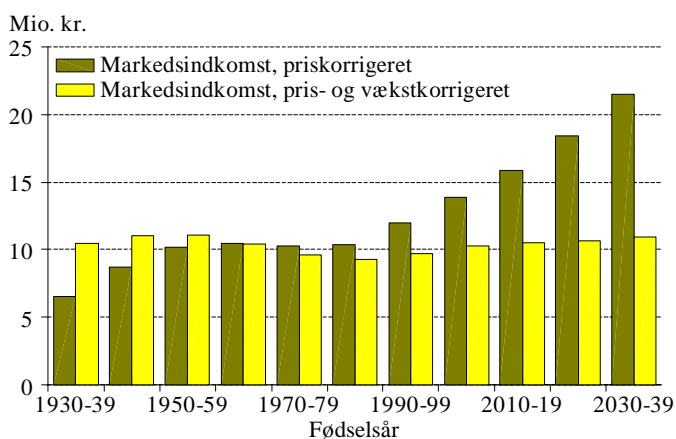
Tredobling af markedsindkomsten

Der kan forventes en tredobling af den priskorrigerede markedsindkomst, når generationer, der er født i 1930'erne, sammenlignes med personer, der bliver født i 2030'erne, jf. figur III.13. Hvis der i stedet tages udgangspunkt i markedsindkomster, der er pris- og vækstkorrigeret, bliver forskellene naturligt nok jævnet ud. De mindre forskelle, der stadig eksisterer, skyldes, at nogen generationer klarer sig bedre end den generelle vækst i økonomien, mens andre klarer sig dårligere. Fluktuationer i økonomien vil således påvirke generationer forskelligt. De bedst stillede generationer kan eksempelvis have været erhvervsaktive i perioder med lav ledighed.²² Figuren illustrerer tydeligt vigtigheden af at overveje, hvordan man tænker lighed mellem generationer, jf. diskussionen i afsnit III.2. Figuren afslører, at personer, der er født omkring 1980, har en lidt

22) Hvis de 20-åriges indkomst fra det ene år til det andet eksempelvis vokser med 3 pct., mens de 25-åriges indkomst vokser med 5 pct. og økonomien med 4 pct, vil de 20-årige naturligvis få en lavere markedsindkomst på trods af, at der pris- og vækstkorrigeres.

lavere markedsindkomst end både generationer født før og efter. Stigningen i de kommende generationers markedsindkomst skyldes primært, at væksten i arbejdsindkomsten pr. medlem af hver generation vil overstige væksten i den samlede indkomst, på grund af det stigende antal pensionister i forhold til arbejdsstyrken. Da markedsindkomsten kun korrigeres med væksten i den samlede indkomst, efterlades en stigning i den vækstkorrigerede markedsindkomst for de kommende generationer. Hvis der i stedet blev vækstkorrigeret med væksten i timelønnen for de beskæftigede, ville de beregnede fremtidige markedsindkomster blive mindre.

Figur III.13 *Markedsindkomst, historisk og fremadrettet, 2000-niveau*



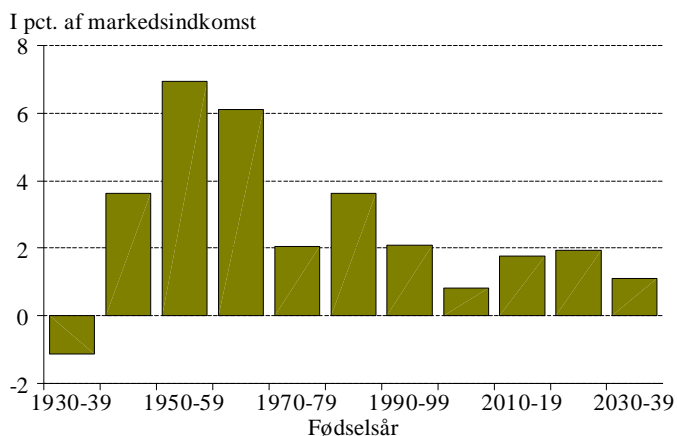
Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

Størst bidrag for generationer født i 1950'erne og 1960'erne

Figur III.14 viser nettobidrag til den offentlige sektor fordelt på generationer. De allerældste generationer har de laveste nettobidrag. Disse generationer har da også levet en del af deres erhvervsaktive karriere i perioder med forholdsvis lave skatter, jf. figur III.1 i afsnit III.2. Modsat vil de leve deres pensionisttilværelse i en periode med forholdsvis store offentlige overførsler og serviceydelser til pensionister. De allerældste generationer har således haft glæde af udbygningen af velfærdssamfundet. De største nettobidragydere er personer født i

1950'erne og 1960'erne, mens fremtidige generationer kan forvente et nettobidrag, der ligger mellem de nuværende generationers nettobidrag.²³ Det overordnede mønster genfindes, hvis der ses på nettobidrag og markedsindkomst der alene er priskorrigeret.

Figur III.14 Nettobidrag, pris- og vækstkorrigeret



Anm.: Tilbagediskonteringen er sket med en realrente efter skat på 1,16 pct. Størrelsen af nettobidraget er forholdsvis stabil i forhold til valget af rente. Det skyldes, at ikke kun de positive nettobidrag i den erhvervsaktive alder bliver mindre ved en højere diskontering, men også de negative nettobidrag i alderdommen vægter mindre ved en højere diskontering.

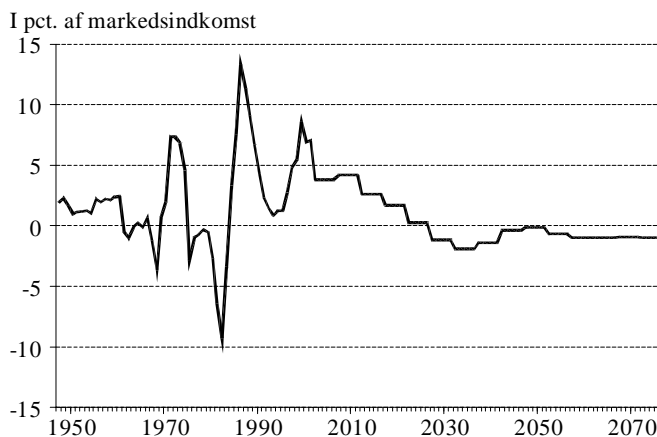
Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

- 23) Det skal bemærkes, at niveauet for nettobidraget afhænger af, hvordan ydelser til børn henføres til generationer, jf. diskussionen i afsnit III.2. Hvis livsforløbene alternativt startede i 0-års-alderen, ville der ligge mange ydelser fra det offentlige tidligt i livsforløbet. På grund af tilbagediskonteringen til starten af livsforløbet vil disse udbetalinger vægte forholdsvist meget. Det vil derfor indebære et lavere nettobidrag. På grund af dette forhold kan et negativt nettobidrag således ikke opfattes som, at man har opnået en gevinst overfor den offentlige sektor. Vindere og tabere skal således primært opgøres ved at sammenligne niveauet mellem generationer.

Tilbagebetaling af gæld og opbygning af formue rammer de midaldrende

Det samlede nettobidrag til den offentlige sektor udgøres af den faktiske saldo eksklusive de offentlige renteudgifter, netto. Denne er i figur III.15 sat i forhold til den samlede markedsindkomst i året. Generelt er perioden frem til 2020 præget af meget svingende, men generelt positive nettobidrag til den offentlige sektor. Opbygningen af gæld i løbet af 1970'erne og starten af 1980'erne har indebåret store renteudgifter, der sammenholdt med de nuværende overskud i den offentlige sektor indebærer store nettobidrag fra befolkningen til den offentlige sektor. Denne byrde bæres primært af de erhvervsaktive med de højeste indtægter, hvilket vil sige generationer født i 1950'erne og 1960'erne. I DREAM løses holdbarheden ved at sikre en formueopbygning i den offentlige sektor. Det indebærer renteindtægter fremover og dermed lavere nettobidrag fra borgerne til det offentlige. Det betyder, at fremtidige generationer vil bidrage med mindre end de generationer, der har levet i perioder, hvor nettobidragene har udgjort en stor positiv andel af indkomsten.

Figur III.15 Nettobidrag historisk og fremadrettet



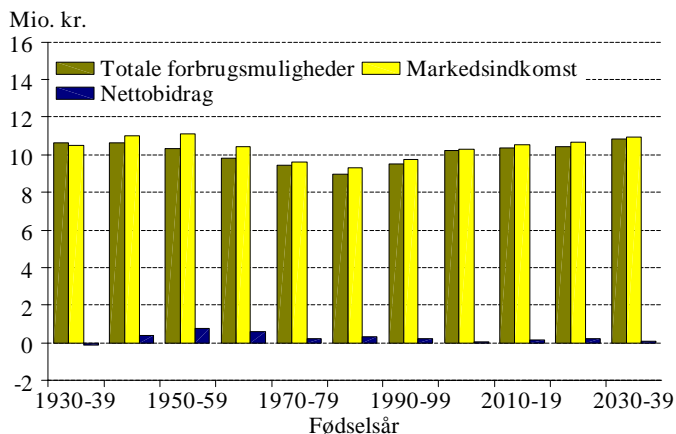
Anm.: Nettobidraget er beregnet som den offentlige sektors samlede indtægter minus de samlede udgifter. Opgørelsen er eksklusive renteudgifterne netto, dog undtaget indtægterne i offentlige quasiselskaber og jordrente.

Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

Forskelle mellem generationer skyldes primært forskelle i markedsindkomst

Figur III.16 viser markedsindkomst, nettobidrag og de totale forbrugsmuligheder for alle generationer. Generelt giver den offentlige sektor anledning til forholdsvis små ændringer fra markedsindkomst til totale forbrugsmuligheder. For de mest berørte generationer giver nettobidraget til den offentlige sektor anledning til et fald fra markedsindkomst til totale forbrugsmuligheder på 7 pct. I forbindelse med en eventuel udjævning skal det nøje vurderes, om der ønskes en lige fordeling af forbrugsmuligheder eller en lige fordeling af nettobidrag til den offentlige sektor. Disse to mål vil nemlig kræve forskellige politiktiltag. Generationerne født i 1950'erne og 1960'erne har således ydet relativt høje nettobidrag, men har alligevel oplevet høje totale forbrugsmuligheder sammenlignet med de umiddelbart efterfølgende generationer.

Figur III.16 *Nettobidrag, markedsindkomst og totale forbrugsmuligheder, pris- og vækstkorrigeret, 2000-niveau*



Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

Hvordan kan balancen påvirkes?

I ovenstående beregninger er det i overensstemmelse med grundforløbet i kapitel II antaget, at holdbarheden sikres ved permanent at hæve bundskatten med 4,2 pct.point fra 2007, hvorefter den økonomiske politik holdes uændret. For at bestemme følsomheden over for disse antagelser gennemgås

effekterne på den intergenerationelle fordeling af et sæt af alternative muligheder til at sikre holdbarhed. I den første følsomhedsberegning vurderes effekten, hvis sikringen af holdbarheden først sker på et senere tidspunkt. Konkret udskydes den nødvendige opjustering af bundskatten i to alternativer i henholdsvis 10 og 20 år, og i andre to sker der en indfasning over 5 og 10 år. I andre alternativer sikres holdbarheden ved at nedsætte det offentlige forbrug. Også her vurderes virkningen af at udskyde sikring af holdbarhed i henholdsvis 10 og 20 år. Til sidst arbejdes der videre med grundforløbet, hvor virkningen af andre skatter på generationsfordelingen bestemmes. Alle de analyserede politiktiltag er præsenteret i tabel III.2.

Tabel III.2 Alternative metoder til sikring af finanspolitisk holdbarhed

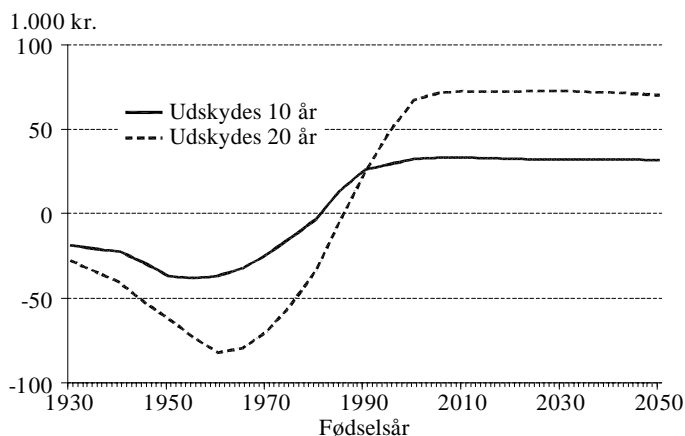
Bundskatten hæves med 4,8 pct.point i 2017
Bundskatten hæves med 5,4 pct.point i 2027
Gradvis indfasning, 3 pct.point i 2007,+1,3 pct.point i 2012
Gradvis indfasning, 1½ pct.point i 2007,+1½ pct.point i 2012,+1½ pct.point i 2017
Det offentlige forbrug sættes ned med 1,9 pct. af BNP i 2007
Det offentlige forbrug sættes ned med 2,1 pct. af BNP i 2017
Det offentlige forbrug sættes ned med 2,4 pct. af BNP i 2027

Bundskatten hæves med 3,2 pct.point, mellemskatten med 8,4 pct.point.
Bundskatten hæves med 3,2 pct.point, topskatten med 13,1 pct.point.
Bundskatten hæves med 3,2 pct.point, momsens med 2,1 pct.point.

Yderligere afventning vil medføre tab for fremtidige generationer

I de første eksempler antages det, at den finanspolitiske holdbarhed sikres ved at hæve bundskatten med henholdsvis 4,8 pct.point og 5,4 pct.point i henholdsvis 2017 og 2027. Løsningen af problemet udskydes således henholdsvis 10 og 20 år. Figur III.17 viser den totale ændring i nettobidraget ved disse to politikeksperimenter i forhold til grundforløbet. Som det fremgår af kurven for en udskydelse af problemet i 10 år, vinder alle generationer, der er født før 1980, mens alle senere fødte generationer taber. Hvis man er født i 1970, er erhvervsindkomsten forholdsvis høj i de år, hvor man opnår en skatterabat. De fremtidige generationer bliver relativt hårdt ramt, for personer født i 2020 udgør tabet lidt over 30.000 kr. set over hele livet, hvilket svarer til en forringelse af denne generations samlede forbrugsmuligheder på lidt mere end 0,3 pct. Hvis problemet alternativt udskydes i 20 år, bliver effekterne større. I dette tilfælde vil nulevende generationer kunne vinde forholdsvis store beløb, helt op til omkring 80.000 pr. person. Modsat vil fremtidige generationer lide tab. Personer født i 2020 vil således kunne se frem til at skulle yde mere end 70.000 kr. ekstra til den offentlige sektor. Det svarer til en forringelse af forbrugsmulighederne på knap 0,7 pct.

Figur III.17 Ændring i nettobidrag ved senere sikring af holdbarhed

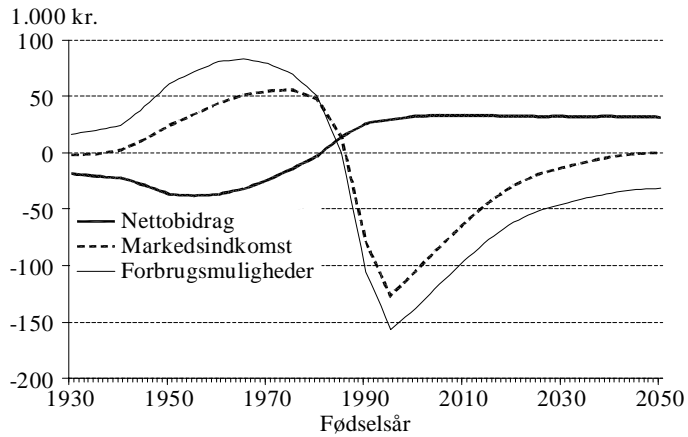


Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

**Ikke kun
nettobidraget
påvirkes**

I ovenstående eksempel med en udskydning af den nødvendige skattestigning virkede effekterne delvist igennem ændringer i arbejdsudbuddet. Det betyder, at også markedsindkomsten vil forandres generationerne imellem. I figur III.18 er ændringen i nettobidraget igen vist for eksemplet med en udskydelse af løsningen i 10 år. Samtidig er det vist, hvordan den enkelte generations markedsindkomst ændres. De generationer, der primært er på arbejdsmarkedet i de 10 år, hvor udskydelsen finder sted, får en stigning i markedsindkomsten. Omvendt vil de personer, der primært er på arbejdsmarkedet i de år, hvor den kraftigere stigning i bundskatten slår ind, generelt nedsætte deres arbejdsudbud og dermed opnå en noget lavere markedsindkomst. Disse generationer bliver således ramt dobbelt af skattestigningen, dels gennem et højere nettobidrag, dels gennem en lavere egenindkomst. Der skal dog gøres opmærksom på, at den lavere markedsindkomst skyldes et lavere arbejdsudbud og modsvares dermed af mere fritid. De sidstfødte generationer fremstår med uændret markedsindkomst. Det skyldes, at den generelle ligevægt er nået. Alle generationer har sænket deres arbejdsudbud, hvilket giver en lavere generel vækst i økonomien i en overgangsperiode, mens den vækst- og priskorrigerede serie på længere sigt bliver som i udgangsforløbet.

Figur III.18 Ændringer i nettobidrag, indkomst og forbrugsmuligheder ved en udskydelse i 10 år

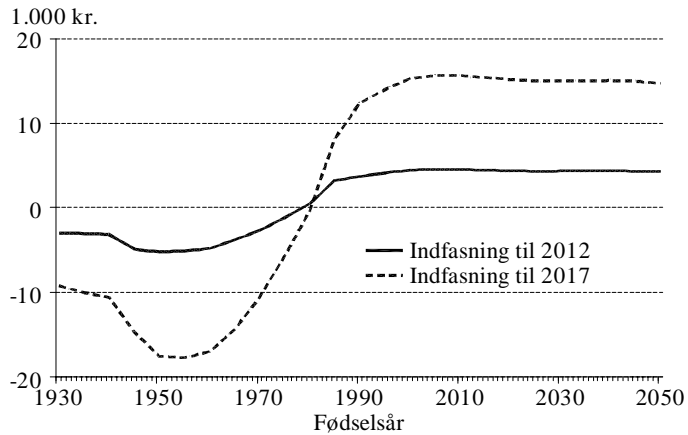


Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

Lille effekt af indfasning

Et alternativ til ovenstående spring i bundskatten kunne være en gradvis indfasning af skattestigningerne. I figur III.19 er resultaterne fra to alternativer vist. I det ene hæves bundskatten med 3 pct.point i 2007 og med yderligere 1,3 pct.point i 2012. I det andet alternativ hæves bundskatten med 2 pct.point i 2007, 2 pct.point i 2012 og med yderligere 1,2 pct.point i 2017. I forhold til basisforløbet bliver virkningerne af denne gradvise indfasning meget små. Hovedparten af tilpasningen sker også på samme tidspunkt som tidligere. De største vindere i forhold til grundforløbet i indfasningen til 2017 er personer født omkring 1950, der skal bidrage med knap 20.000 kr. mindre. Omvendt skal fremtidige generationer bidrage med lidt mere end 15.000 kr. ekstra. Det svarer til lidt mere end 0,1 pct. af den samlede livsindkomst.

Figur III.19 Ændring i nettobidrag ved indfasning af skattestramning

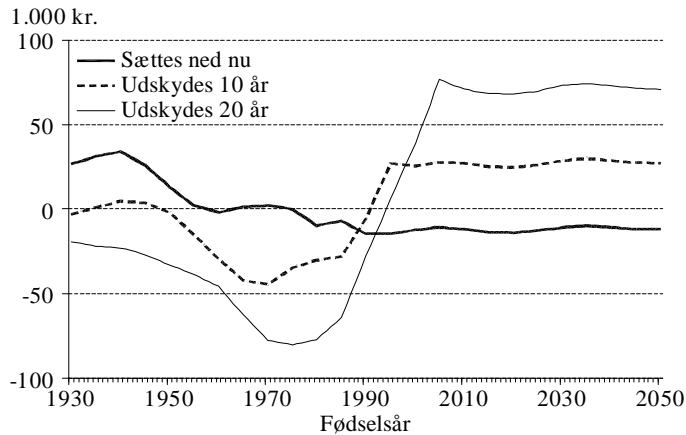


Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

Holdbarhed sikres ved lavere offentligt forbrug

Som alternativ til skattestigninger kan holdbarheden sikres ved at sætte det offentlige forbrug ned. På samme måde som for bundskatten kan dette ske nu eller senere. Der regnes her på 3 alternativer, en nedsættelse nu, en nedsættelse om 10 år og endelig en nedsættelse om 20 år. Der kræves i de tre politikeksperimenter en nedsættelse på henholdsvis 1,9 pct., 2,1 pct. og 2,4 pct. af BNP. Nedsættelsen antages at ramme det kollektive forbrug og er dermed jævnt fordelt på generationer. Dette eksperiment giver nogenlunde samme billede som for de tilsvarende ændringer i bundskatten, jf. figur III.20. De fremtidige generationer vil ved en udskydelse på 20 år også her skulle yde 0,7 pct. af deres markedsindkomst ekstra i nettobidrag til den offentlige sektor. For de allerældste generationer er der tale om mindre forskelle, hvor de ældste generationer får et lidt højere nettobidrag. Det skyldes de ældste aldersklassers relativt lave betaling af bundskat.

Figur III.20 Ændring i nettobidrag ved sikring af holdbarhed ved lavere offentligt forbrug



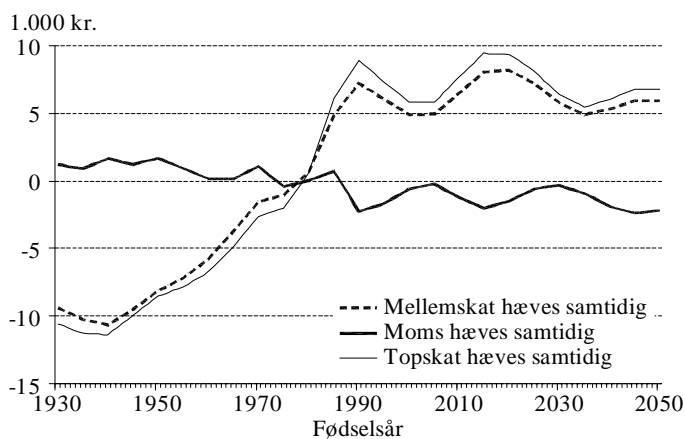
Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

En omlægning til mere forvridende skatter giver lavere arbejdsudbud

I ovenstående eksperimenter blev der givet forskellige bud på en sikring af holdbarhed. I de efterfølgende beregnes andre politiktiltag med udgangspunkt i den grundkørsel, hvor bundskatten hæves med 4,2 pct.point i 2007. I første omgang erstattes et pct.point af den nødvendige bundskattestigning med henholdsvis mellemskat og topskat. Eftersom mellemskat og topskat er mere forvridende end bundskat i DREAM, giver det generelt anledning til højere ledighed og dermed et større finansieringsbehov for den offentlige sektor. Det indebærer for generationer født efter 1980 generelt højere nettobidrag, jf. figur III.21. På den anden side vinder de ældre generationer, fordi bundskatten er mere ligeligt fordelt på aldersgrupper. Topskatten betales således primært af de erhvervsaktive, jf. figur III.7. Ændringerne i nettobidraget er i dette eksperiment forholdsvis små. De generationer, der bliver hårdest ramt, oplever en stigning i nettobidraget på 0,1 pct. af markedsindkomsten. En højere finansiering ved top- og mellemskat vil generelt betyde, at fremtidige generationer skal yde mere. Hvis en del af stigningen i bundskatten erstattes med en momsforhøjelse, betyder det ikke meget på fordelingen mellem generationer. De ældste generationer får et lille tab, hvilket kan tilskrives en højere forbrugskvote. De betaler således relativt

mere i moms end i bundskat. Omvendt vil generationer født efter 1980 skulle yde et lidt lavere nettobidrag.

Figur III.21 Ændring i nettobidrag ved alternative holdbarhedsinstrumenter



Kilde: Egne beregninger foretaget på DREAM.

Konklusion og opsummering

Beregningerne i dette kapitel illustrerer vigtigheden af at overveje, hvordan balance mellem generationer tænkes. Der er således markant forskel mellem de priskorrigerede forbrugsmuligheder og de pris- og vækstkorrigerede. Beregningerne viser også, at fremtidige generationer kommer til at yde et nettobidrag til den offentlige sektor. Nettobidraget er dog forholdsvis lille sammenlignet med deres markedsindkomst. I sammenligning med nulevende generationer er fremtidige generationer heller ikke hårdt ramt. Generationer født i 1950'erne og 1960'erne yder således et nettobidrag, der i forhold til den pris- og vækstkorrigerede indkomst er tre gange så stort, men har til gengæld haft en relativt høj markedsindkomst. En udskydelse af løsningen af holdbarhedsproblemet vil have negative konsekvenser for fremtidige generationer. Det gælder både, hvis løsningen sker ved stigninger i bundskatten, og ved at det offentlige forbrug sættes ned. De beregnede alternative omlægninger af skattesystemet fra bundskat over til mellemskat og topskat vil begge bidrage til at udhule skatte-

grundlaget, fordi mellem- og topskatten virker mere forvriddende end bundskatten.

III.5 Formue og arv

Den intergenerationelle fordeling påvirkes af formue og arv

Den fordelingsmæssige balance mellem generationer kan påvirkes af overførsler mellem forældre og børn. Rige forældre kan have rige børn, f.eks. fordi forældrene investerer i børnenes uddannelse eller forærer børnene penge direkte. Den individuelle økonomiske velstand påvirkes også via arv, i det omfang forældrene efterlader formue ved dødsfald. Disse forhold kan potentielt have stor betydning for stabiliteten i indkomst- og formuefordelingen over tid, og det er et emne, der for danske forhold ikke er velbelyst. Dette afsnit bidrager dels med en analyse af, i hvilket omfang børns formue er korreleret med forældres og dels med en analyse af betydningen af arv for fordelingen af forbrugsmuligheder.

Arv mellem generationer i Danmark

Arv fra forældre til børn kan belyses ud fra flere vinkler. Hvis eksempelvis de højeste indkomster og uddannelser i befolkningen systematisk falder inden for de samme familier, generation efter generation, er der tale om arv mellem generationer i disse dimensioner. Hvis omvendt forældrenes indkomst og uddannelse er af ringe betydning for børnenes indkomst og uddannelse, er der høj grad af mobilitet mellem generationer. I Det Økonomiske Råd (2001b) blev det vist, at den intergenerationelle mobilitet i indkomst er høj i forhold til andre lande, mens mobiliteten i uddannelse er noget lavere. Det er ligeledes dokumenteret i Det Økonomiske Råd (2003), at særligt forældrenes uddannelse har betydning for børnenes uddannelsesvalg.

Overførsel af formueulighed mellem generationer i USA

Familiernes formueposition fastholdes over tid, hvis de rigeste familier har en tendens til at overføre store formuer fra generation til generation. Dette gælder også, selv hvis der er høj intergenerationel mobilitet med hensyn til indkomst. Charles og Hurst (2003) har for amerikanske forhold undersøgt betydningen af direkte overførsler fra forældre til børn (såkaldte inter vivos overførsler) for formuefordelingen. De finder tydelige tegn på, at formueuligheden i forældrenes

generation overføres til børnenes generation. Eksempelvis har 36 pct. af forældrene i den laveste formuekvintil børn i den laveste formuekvintil, mens kun 7 pct. af børnene ender i den øverste formuekvintil.²⁴ En næsten tilsvarende ulighed vises for børn af forældre i den øverste formuekvintil; 36 pct. af børnene ender også i den øverste formuekvintil, mens kun 11 pct. findes i den nederste.

Kun indirekte mål for overførsel af midler mellem generationer

Denne måde at undersøge formueoverførsel mellem generationer på er kun en indirekte tilgang, der beror på, at der sjældent findes tilgængelige statistiske opgørelser over sådanne overførsler. En svaghed ved tilgangen er, at der kan være andre forklaringer på korrelationen mellem børns og forældres formuer end formueoverførsel i form af f.eks. gaver. Det kan også være udtryk for social og genetisk arv i den udstrækning, at børn af rige forældre f.eks. har længere uddannelse og bedre evner.

Overførsel af formueulighed mellem generationer i Danmark

En lignende analyse er her foretaget for danske forhold. Tabel III.3 viser sammenhængen mellem børns og endnu ikke afdøde forældres formue. Hvis der var fuldkommen mobilitet med hensyn til formue, ville alle procenterne i tabellens celler være lig 20. Dette ville indebære, at sandsynligheden for, at et barns formue tilhører en given kvintil, er uafhængig af, hvilken kvintil forældrene tilhører. Børn af de 20 pct. fattigste forældre har imidlertid 27 pct. sandsynlighed for at tilhøre de 20 pct. fattigste børn og 14 pct. sandsynlighed for at tilhøre de 20 pct. rigeste børn. For børn af forældre i 5. formuekvintil er der derimod hele 33 pct. sandsynlighed for, at de også tilhører 5. formuekvintil. Tabellen dokumenterer derfor, at der er sammenhæng mellem børns og forældres formue, og at det er særligt udtalt for børn af de rigeste forældre. Dette er tegn på, at overførsel af midler mellem generationer, før forældrene er døde, har betydning for formuefordelingen for børnene.

24) Formuekvintiler er en opdeling af personerne i fem lige store formuegrupper, sådan at de 20 pct. med lavest formue er i nederste formuekvintil, de 20 pct. med næstlavest formue er i 2. formuekvintil osv.

Tabel III.3 Sandsynligheder for at et barn tilhører en given formuekvintil fordelt på forældrenes formuekvintiler

	Forældres formuekvintil				
	1	2	3	4	5
Barnets formuekvintil	----- Pct. -----				
1. kvintil	27,4	21,2	19,2	17,2	14,9
2. kvintil	24,3	22,6	20,4	18,9	13,8
3. kvintil	18,7	23,4	21,9	20,1	15,9
4. kvintil	15,4	18,7	21,4	22,6	21,9
5. kvintil	14,2	14,2	17,0	21,1	33,5
I alt	100	100	100	100	100

Anm.: Barnet var i 2001 30-40 år, og forældrenes alder i 1980 afveg med højst 10 år herfra. Forældrene var stadig i live i 2001. Barnets formue er gennemsnittet af den observerede formue i 1999-2001. Forældrenes samlede formue måles i 1980. Niveaulet for forældrenes formue i 1980 er væsentlig højere end niveaulet for børnenes formue i 1999-2001. Dette skyldes, at forældrene gennemsnitligt er ældre end børnene, at det er forældrenes samlede formue mod barnets individuelle formue, og at der er tale om forskellige formuebegreber, jf. boks III.4. Formuekvintilerne er dannet på baggrund af afvigelser fra den forventede formue ud fra alder og alder kvadreret.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks III.4.

Direkte sammenhæng mellem børns og forældres formue

Det er også muligt at opnå et mere direkte udtryk for sammenhængen mellem børns og forældres formue vha. regressionsanalyse, hvor barnets formue forsøges forklaret ud fra forældrenes formue, barnets alder og forældrenes alder.²⁵ En sådan analyse viser, at 1.000 kr. højere forældreformue giver ca. 78 kr. højere formue til barnet. Den tilsvarende effekt for USA beregnet af Charles og Hurst (2003) er mere end dobbelt så stor, idet 1.000 kr. højere forældreformue her giver ca. 178 kr. højere formue til barnet.

25) Barnets og forældrenes alder (og alder kvadreret) inkluderes i regressionsanalysen for at tage højde for det forhold, at formuen stiger med alderen i den betragtede aldersgruppe.

Boks III.4 Data til analyser af formue og arv

To forskellige datasæt er benyttet til analyser af formue og arv. Analyserne af formuekorrelationen mellem forældre og børn bygger på registerbaserede oplysninger for en 10 pct. stikprøve af den danske befolkning i årene 1980 og 1999-2001. Analyserne af arv bygger på registerbaserede oplysninger for hele befolkningen i Danmark for årene 2000 og 2001. For begge datasæt gælder, at oplysninger om alder, køn, bopæl, uddannelse, familierelationer m.m. er hentet fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA) i Danmarks Statistik. Dertil er koblet oplysninger om indkomster og formuer fra Danmarks Statistiks indkomstregister.

Formuevariablen for forældrene i 1980 er formuen, der dannede grundlag for formueskatten (der blev afskaffet fra og med 1997). Dvs. der er tale om selvangiven formue, som i princippet dækker alt, også varige forbrugsgoder som f.eks. både, biler, smykker, malerier osv. Pensionsformuen var dog ikke inkluderet.

Formuebegrebet i 1999-2001 består af indeståender i pengeinstitutter (både på konti, kursværdi af obligationsformue og pantebreve), kursværdi af aktier og investeringsbeviser i depoter, kontantværdi af ejendomme fratrukket gæld til pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Tilsvarende udenlandske poster indgår også. Pensionsformuen indgår ikke. Den væsentligste forskel i forhold til formuebegrebet fra 1980 er således, at varige forbrugsgoder mv. ikke indgår.

Overførsel af indkomstulighed mellem generationer

Det kan have interesse at sammenligne den intergenerationelle formuekorrelation med den tilsvarende korrelation i lønindkomsten. Børn af forældre med de 20 pct. laveste indkomster har 24 pct. sandsynlighed for at tilhøre de 20 pct. med de laveste indkomster og 17 pct. sandsynlighed for at tilhøre de 20 pct. med de højeste indkomster, jf. tabel III.4. For børn af forældre i 5. indkomstkventil er der 31 pct. sandsynlighed for, at de også tilhører 5. indkomstkventil. Det er således lidt mere intergenerationel mobilitet i lønindkomst end i formue. Dette hænger givetvis sammen med, at indkomst afspejler arbejdsindsatsen i et enkelt år, mens den individuelle formue opbygges over flere år. Derfor vil tilfældige udsving have større betydning for indkomsten.

Tabel III.4 Sandsynligheder for at et barn tilhører en given lønindkomstkventil fordelt på forældrenes lønindkomstkventiler

	Forældres lønindkomstkventil				
	1	2	3	4	5
Barnets lønindkomstkventil	----- Pct. -----				
1. kvartil	24,2	23,1	18,7	17,8	16,2
2. kvartil	20,5	22,4	22,1	19,6	15,4
3. kvartil	19,5	21,4	21,3	20,2	17,5
4. kvartil	18,4	19,2	20,3	22,0	20,0
5. kvartil	17,2	13,8	17,6	20,4	30,9
I alt	100	100	100	100	100

Anm.: Barnet var i 2001 30-40 år, og forældrenes alder i 1980 afveg med højst 10 år herfra. Forældrene var stadig i live i 2001. Barnets indkomst er gennemsnittet af lønindkomsten i årene 1999-2001. Forældrenes samlede lønindkomst måles i 1980. Lønindkomsterne angiver afvigelser fra den forventede indkomst ud fra alder og alder kvadreret.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, 1980 og 1999-2001, jf. boks III.4.

Større mobilitet i lønindkomst end i formue

At der er mere intergenerational mobilitet i indkomst end i formue, fremgår endnu tydeligere ved beregning af et mobilitetsmål for henholdsvis formue og indkomst. Beregningen af mobilitetsmålet er beskrevet i boks III.5. En høj værdi af mobilitetsmålet indikerer en stor generationel mobilitet. Målet har værdien 1, hvis alle sandsynligheder i tabellen er lig 20, dvs. hvis der er fuldkommen mobilitet. Enhver afvigelse fra perfekt mobilitet trækker ned i indekset. For formuekorrelationen i tabel III.3 er mobilitetsmålet beregnet til 0,83, og for lønindkomstkorelationen i tabel III.4 er mobilitetsmålet beregnet til 0,88. Disse tal bekræfter, at mobiliteten i indkomsten er højere end i formuen. Formuekorrelationen, som er beregnet for USA af Charles og Hurst (2003), har til sammenligning et mobilitetsmål på 0,68.

Boks III.5 Måling af intergenerational mobilitet

Mobilitetsmålet angiver forskellen mellem f.eks. tabel III.3 og tabellen, som den ville se ud ved fuldkommen intergenerational mobilitet, dvs., hvis alle celler indeholdt værdien 20. Mobilitetsmålet er beregnet ud fra formlen

$$1 - \frac{1}{k^2} \sum_i \sum_j \left| \frac{p_{ij}}{100/k} - 1 \right|$$

hvor k angiver antal grupper i forspalten, i og j angiver et cellenummer i henholdsvis forspalten og hovedspalten, og p angiver cellens værdi. Hvis der var fuldkommen mobilitet, ville sandsynligheden for at tilhøre hver celle være $100/k$. Udtrykket, der summeres over, er den numeriske forskel mellem den procent, der ville fremkomme ved fuldkommen mobilitet, og den faktiske procent fra tabel III.3. Målet har værdien 1, hvis alle p_{ij} i tabellen er lig $100/k = 20$, dvs. der er fuldkommen mobilitet. Enhver afvigelse fra perfekt mobilitet trækker ned i indekset.

Andre faktorer har betydning for formuekorrelationen

Charles og Hurst (2003) viser for formuekorrelationen i USA, at en stor del kan forklares af forhold som f.eks. nedarvede evner og opsparingstilbøjelighed. Børn af rige forældre kan således have forholdsvis høj formue, fordi de har arvet forældrenes evner til at skabe en stor formue. Derfor korrigerer Charles og Hurst (2003) også formuen for faktorer som lønindkomst, uddannelse, og om børnene og forældrene ejer aktier, bolig eller virksomhed. En begrundelse for at tage højde for indkomst og uddannelse er, at disse faktorer kan fange intergenerational korrelation i evner, motivation eller præferencer for arbejde/fritid. En anden begrundelse er, at det kan rense formuekorrelationen for det, der kan tilskrives kapitalmarkedsimperfektioner. Hvis børn har svært ved at investere i uddannelse på grund af likviditetsbegrænsninger, vil rige forældre være bedre i stand til at lempe denne begrænsning f.eks. ved direkte lån eller kaution. Dvs. at børn af rige forældre alt andet lige kan have højere uddannelse og indkomst. Dette forhold må dog formodes at have en væsentlig større betydning i USA end i Danmark. Begrundelsen, for at tage højde for om man ejer aktier, bolig eller virksomhed, er, at forældre og børn kan have ens formuer, fordi de har ens opsparingstilbøjelighed eller risikovillighed, og det omfang, hvormed man ejer aktier, bolig og virksomhed, kan være et udtryk for disse forhold.

Kun en mindre del af formuekorrelationen i Danmark skyldes andre faktorer

Hvis man tager højde for faktorerne nævnt ovenfor, reduceres korrelationen mellem forældres og børns formue også i Danmark, jf. tabel III.5. For eksempel vil børn af forældre i 5. formuekvintil have 31 pct. sandsynlighed for, at de også tilhører 5. formuekvintil. Hvis der ikke tages højde for andre faktorer end alder, er denne sandsynlighed 34 pct., jf. tabel III.3. Mobilitetsmålet efter kontrol for andre faktorer stiger således også fra 0,83 til 0,89, men der er tale om en forholdsvis beskedne stigning. For USA stiger mobilitetsmålet til sammenligning fra 0,68 til 0,88. Disse beregninger kan derfor være tegn på, at overførsler fra forældre til børn, mens forældrene stadig er i live, umiddelbart er af større betydning i USA end i Danmark. Forsøger man imidlertid at tage højde for andre faktorer som f.eks. nedarvet opsparingstilbøjelighed, evner, motivation og omfanget, hvormed forældrene betaler for børns uddannelse, der også kan påvirke sammenhængen mellem børns og forældres formue, ser sammenhængen ud til at være af nogenlunde samme størrelsesorden i de to lande.

Tabel III.5 Sandsynligheder for at et barn tilhører en given korrigeret formuekvintil fordelt på forældrenes korrigerede formuekvintiler

	Forældres formuekvintil				
	1	2	3	4	5
Barnets formuekvintil	----- Pct. -----				
1. kvintil	25,6	21,0	19,0	17,8	16,6
2. kvintil	21,3	21,9	20,8	20,1	16,0
3. kvintil	19,7	20,6	21,6	21,2	16,9
4. kvintil	17,5	20,4	21,0	21,2	19,9
5. kvintil	15,9	16,1	17,6	19,7	30,7
I alt	100	100	100	100	100

Anm.: Barnet var i 2001 30-40 år, og forældrenes alder i 1980 afveg med højst 10 år herfra. Forældrene var stadig i live i 2001. Barnets formue er gennemsnittet af den observerede formue i 1999-2001. Forældrenes samlede formue måles i 1980. Niveaueet for forældrenes formue i 1980 er væsentlig højere end niveaueet for børnenes formue i 1999-2001. Dette skyldes, at forældrene gennemsnitligt er ældre end børnene, at det er forældrenes samlede formue mod barnets individuelle formue, og at der er tale om forskellige formuebegreber, jf. boks III.4. Formuekvintilerne er dannet på baggrund af afvigelser fra den forventede formue ud fra alder, alder kvadreret, uddannelse, lønindkomst, lønindkomst kvadreret, og om man ejer bolig eller virksomhed.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, 1980 og 1999-2001, jf. boks III.4.

Den direkte sammenhæng mellem børns og forældres formue ændres også

Den direkte sammenhæng mellem børns og forældres formue påvirkes også, når man tager højde for faktorer som nedarvede evner og opsparingstilbøjelighed. Effekten af 1.000 kr. højere forældreformue reduceres således fra ca. 78 kr. højere børneformue til ca. 65 kr. højere børneformue. For USAs vedkommende har det igen større betydning at tage højde for sådanne forhold, idet effekten her reduceres fra ca. 178 kr. til ligeledes ca. 65 kr. Disse resultater viser således også, at når man forsøger at tage højde for andre faktorer, ser sammenhængen mellem børns og forældres formue ud til at være af nogenlunde samme størrelsesorden i de to lande.

Arv kan også påvirke formuefordelingen

Overførsel af midler fra forældre til børn, mens forældrene er i live, er kun én kanal, hvorigennem formuefordelingen mellem og inden for generationer kan påvirkes. Når forældrene dør, påvirkes børnenes formueposition også, hvis forældrene efterlader formue. Analyser af denne del af formueoverførslen

mellem generationer vanskeliggøres imidlertid af, at der ikke opgøres statistik for arvestrømme i Danmark.

To forskellige mål for arv

I det følgende undersøges betydningen af arv ved at betragte to forskellige indirekte mål for arv. Der tages udgangspunkt i alle personer i 30-40-års-alderen, der i 2001 havde en forælder, der døde, og som var enten sidste tilbageværende forælder eller ugift, jf. boks III.6. Det første arvemål defineres som forælderformuen divideret med antallet af børn. Det andet arvemål defineres som forskellen mellem barnets faktiske opsparing i 2001 og den opsparing, man ville have haft, hvis ikke forælderen var død.

Mangler ved arvemålene

De to arvemål er således meget forskellige og har begge mangler. Det første arvemål bygger på en antagelse om, at den efterladte formue deles ligeligt mellem børnene. Forældrene kan imidlertid have motiver til at give mest i arv til de dårligst stillede børn. Sådanne altruistiske arvemotiver er der fundet tegn på i Sverige og USA, jf. Laitner og Ohlsson (2001). Desuden vil arvemålet overvurdere arven af flere grunde. For det første kan andre end børnene arve de afdøde. Dette kan f.eks. ske bevidst i det omfang, der er skrevet testamente. For det andet ses der bort fra omkostninger forbundet med at skifte (advokatsalær, omkostninger ved salg af bolig, arveafgift m.m.). For det tredje kan antallet af børn, som formuen deles mellem, være for lavt, hvis der eksisterer ældre børn, som der ikke er information om i datasættet, jf. boks III.6. Omvendt undervurderer arvemålet dog arven, idet formuebegrebet har visse mangler, jf. boks III.4.

Boks III.6 Metoder til beregning af arv

Der tages udgangspunkt i alle potentielle arvemodtagere i alderen 30-40 år i 2001. Man betegnes som potentiel arvemodtager, hvis i) begge forældre døde i 2001, ii) den sidste levende forælder døde i 2001, eller iii) en af forældrene døde i 2001, og vedkommende i 2000 ikke var samboende med den tilbageværende forælder. Der ses bort fra personer, hvis forældre døde i sidste kvartal af 2001 (da arven her formentlig ikke når at komme til udbetaling i 2001) eller havde negativ formue (da de ikke efterlader arv). Kun de 30-40-årige indgår i analysen, idet der i datasættet ikke findes fuldt dækkende sammenkoblinger til forældre for personer, der er ældre end 40 år i 2001.

To forskellige mål for arv for de potentielle arvemodtagere betragtes. Det første arvemål defineres som den af afdøde forældre efterladte formue divideret med antallet af børn. Dvs. det antages, at formuen deles ligeligt mellem børnene.

Det andet arvemål konstrueres ved at sammenligne opsparingen fra udgangen af 2000 til udgangen af 2001 for de potentielle arvemodtagere med opsparingen for en tilsvarende person, der ikke var potentiel arvemodtager. Opsparingen måles som ultimo 2001 formuen fratrukket ultimo 2000 formuen plus indbetalinger på private og arbejdsgiverbetalte pensioner i 2001. Hver potentiel arvemodtager matches med en kontrolperson på baggrund af en lang række karakteristika som f.eks. køn, uddannelse, branchetilknytning, stilling, a-kasse, fagforeningsmedlemskab, lønindkomst, kapitalindkomst, bopæl, føde-region, formue og formuesammensætning i 2000 samt lignende karakteristika for forældrene. Herved opnås et mål for den opsparing, arvemodtagerne hypotetisk set ville have haft i 2001, hvis ikke forælderen var død. Arvemålet defineres dernæst som forskellen mellem arvemodtagerens faktiske opsparing i 2001 og den hypotetiske opsparing for kontrolpersonen.

Arvemålene giver overkants- og underkantsskøn

Det andet arvemål har også mangler, idet det ikke fanger arv, der anvendes med det samme til f.eks. afvikling af gæld uden for pengeinstitutter og realkreditinstitutter, til forbrug eller til anskaffelse af varige forbrugsgoder, som ikke indgår i formuebegrebet. Dette arvemål fanger således kun den del af arvestrømmene, som har betydning for den individuelle formueopbygning. De to arvemål kan derfor siges henholdsvis at give gennemsnitlige overkants- og underkantsskøn på den sande

gennemsnitlige arveladning.²⁶

Stor forskel på arvemålene

For de 30-40-årige arvemodtagere er den gennemsnitlige arv ifølge det første arvemål 251.000 kr. og 36.000 kr. ifølge det andet arvemål, jf. tabel III.6. Ifølge det første arvemål er der tale om forholdsvis betydningsfulde beløb, idet det drejer sig om næsten det dobbelte af den gennemsnitlige årlige disponible indkomst. Omvendt antyder beløbenes gennemsnitlige størrelse, at de ikke påvirker livsindkomsten væsentligt. Når man betragter det andet arvemål, der siger noget om effekten af arv på den individuelle formue efter forbrug, er der tale om en forholdsvis beskeden størrelsesorden. Dette indikerer, at en stor del af arveløbene går til forbrug med det samme. Med hensyn til størrelsesordenen af arveløbene skal det understreges, at den kan være anderledes for arvemodtagere, der er ældre end 40 år.²⁷

Tabel III.6 Arv for 30-40-årige fordelt på indkomstkventiler, 2000

	K1	K2	K3	K4	K5	Alle
	----- Gennemsnit, 1.000 kr. -----					
Ækvivaleret disponibel indkomst	73	112	132	155	220	139
Arvemål 1	191	197	227	254	388	251
Arvemål 2	11	23	29	59	59	36

Anm.: Indkomstbegrebet er den husholdningsækvivalerede disponible indkomst, jf. Det Økonomiske Råd (2001b). Indkomstkventilerne er dannet ud fra hele populationen af 30-40-årige.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks III.4.

- 26) For begge arvemål gælder desuden, at hvis der skiftes, når første forælder dør, så påvirkes børnenes formue heraf, men denne arveladning indgår ikke i arvemålene. Det samme gælder for inter vivos overførsler.
- 27) Beregninger indikerer, at arveløbene for 41-50-årige arvemodtagere er henholdsvis ca. 40 pct. (arvemål 1) og 10 pct. (arvemål 2) højere end for de 30-40-årige arvemodtagere. Disse beregninger skal dog tolkes med forbehold, idet der er dataproblemer i forbindelse med at identificere arvemodtagere ældre end 40 år, jf. boks III.6.

Arven stiger med arvemodtagernes indkomst

For begge arvemål gælder, at arven har en stigende profil med indkomsten. Målt ved det første arvemål er arven således ca. dobbelt så stor for personerne i den øverste indkomstkvin til i forhold til personerne i den nederste indkomstkvin til, jf. tabel III.6. Hvis forskellen mellem de to arvemål opfattes som den del af arven, der går til forbrug, tyder det desuden på, at arvemodtagerne i de nederste indkomstkvin tiler forbruger stort set hele arven med det samme. For personerne i den nederste indkomstkvin til spares der kun i gennemsnit 11.000 kr. op af arven, og dette beløb stiger til 59.000 kr. for arvemodtagerne i de to øverste kvintiler.

Arven fordelt på formuekvintiler

Arvebeløbene kan også fordeles efter arvemodtagernes formue. For begge arvemål gælder, at arvebeløbet er mindst for personerne i 2. formuekvintil, hvorefter arven stiger med formuen, jf. tabel III.7. Blandt de 20 pct. af arvemodtagerne med størst formue er arven i følge arvemål 1 således 440.000 kr., og ifølge arvemål 2 er den 62.000 kr.

Tabel III.7 Arv for 30-40-årige fordelt på formuekvintiler, 2000

	K1	K2	K3	K4	K5	Alle
	----- Gennemsnit, 1.000 kr. -----					
Formue	-278	-62	-8	73	461	35
Arvemål 1	203	179	186	254	440	251
Arvemål 2	33	16	32	40	62	36

Anm.: Formuekvintilerne er dannet på baggrund af afvigelser fra den forventede formue ud fra alder og alder kvadreret.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks III.4.

**Opsummering:
Gaver og arv er
ulige fordelt**

Dette afsnit har vist, at både overførsel af midler fra endnu ikke afdøde forældre til børn (målt ud fra den intergenerationale formuekorrelation) og arv er ulige fordelt på indkomst- og formuegrupper. Børn af rige forældre har således forholdsvis stor sandsynlighed for selv at være blandt de mest formuende, mens børn af de fattigste forældre har forholdsvis stor sandsynlighed for selv at være blandt de fattigste. Dette resultat holder, selv hvis man forsøger at tage højde for betydningen af genetisk og social arv f.eks. i form af nedarvede evner.

**Niveauet for arv er
usikkert**

Det er vanskeligt at måle den del af formueoverførslen mellem generationer, der består af arv, idet der ikke opgøres statistik for arvestrømme i Danmark. To indirekte mål for fordelingen af arv giver meget forskellige bud på niveauet for arvestrømmene, men i gennemsnit for den betragtede aldersgruppe er der højest tale om ca. tre pct. af en gennemsnitlig livsindkomst. For begge mål gælder desuden, at arven har en tendens til at stige med arvemodtagerens indkomst og formue.

III.6 Sammenfatning og anbefalinger

**Fokus på den
intergenerationale
fordeling**

Den fremtidige stigning i forsørgerbyrden har givet anledning til øget fokus på fordelingen mellem generationer. I den offentlige debat argumenteres der ofte for, at visse generationer har haft en høj velstand på bekostning af andre generationer. Også fra politisk side er der fokus på en fair fordeling mellem generationer. Faktum er, at der er meget lidt konkret viden om fordelingen af de enkelte generationers indkomst og betalinger til og fra det offentlige. I dette kapitel er det for første gang på danske data forsøgt systematisk at opgøre hver enkelt generations indkomst og nettobidrag til det offentlige.

**Absolut eller relativ
indkomst?**

Når indkomst mellem generationer skal sammenlignes, optræder der ofte to meget afvigende synspunkter. Nogle ser de absolutte forbrugsmuligheder som afgørende. Her opfattes generationer som lige, hvis de har kunnet opnå de samme forbrugsmuligheder set over et helt livsforløb. Det indebærer, at der alene skal ske en korrektion for prisudviklingen, når generationers indkomster sammenlignes. Andre ser de relative

forbrugsmuligheder som afgørende. Det betyder, at de enkelte personer i et givet år sammenligner deres egen indkomst med andre personers indkomst i det samme år, og at den enkelte kun opnår øget tilfredshed i det omfang, indkomsten stiger i forhold til indkomsten for andre borgere i ind- og udland. Den relative indgangsvinkel indebærer, at væksten i økonomien fuldt ud skal komme fremtidige generationer til gode. Derved vil fremtidige generationer i Danmark ikke sakke bagud i forhold til tilsvarende generationer i landene omkring os.

Justering for pris og vækst

I første omgang skal der i analyser af indkomst fra forskellige perioder nødvendigvis ske en justering for forskelle i prisniveau. En sådan opgørelse af reale indkomster sammenligner de forskellige generationers reale forbrugsmuligheder. Den historiske vækst har betydet, at de yngste generationer har oplevet stigninger i deres forbrugsmuligheder i forhold til ældre generationer. Der er dog i generationsregnskaber problemer med alene at bruge den reale indkomst. Analyser af tilfredsheden tyder på, at den samlede tilfredshed ikke nødvendigvis stiger, på trods af at væksten i økonomierne giver højere og højere forbrugsmuligheder. Dette forhold taler for også at vækstkorrigere indkomsterne ud fra en betragtning om, at borgerne sammenligner sig med andre, der lever på samme tid som dem selv. Såfremt man vælger ikke at vækstkorrigere, kan det legitimere, at nuværende generationer inddrager fremtidige generationers forventede større indkomst.

I sidste ende et politisk spørgsmål

Det kan diskuteres, hvilket af ovennævnte mål for indkomsten man bør foretrække ved vurderinger af fordelingen mellem generationer. I sidste ende er det et politisk spørgsmål. Hvis man via den økonomiske politik ønsker at omfordele mellem generationer, bør man derfor gøre klart, om en retfærdig balance mellem generationer er ensbetydende med, at der skal skabes en absolut udjævning af de forskellige generationers realindkomster. Dette indebærer, at man overvejer konsekvenserne af en sådan politik. Hvis der forventes fortsat økonomisk vækst, vil en målsætning om udjævning af de absolutte forbrugsmuligheder mellem generationerne i princippet kunne begrunde en stor offentlig gældsætning og et deraf følgende meget højt fremtidigt skattetryk. På den måde kunne man omfordele forbrugsmuligheder fra kommende til nulevende

generationer. Det ville imidlertid betyde, at forbrugsmulighederne for kommende generationer af danskere ville blive markant lavere end de fremtidige forbrugsmuligheder i de lande, vi normalt sammenligner os med. Samtidig er det ikke givet, at den forventede fremtidige vækst i økonomien realiseres. Der er således ingen garanti for, at fremtidige generationers reale forbrugsmuligheder bliver forbedret som beregnet.

Der skal nok fokuseres på pris- og vækstkorrigerede indkomster

Diskussionen i dette kapitel viser, at selvom der ikke kan findes et klart objektivt kriterium for sammenligninger mellem generationer, er der meget, der taler for at benytte pris- og vækstkorrigerede opgørelser over indkomster og nettobidrag til det offentlige, når der sammenlignes mellem generationer.

Der kan alternativt korrigeres med vækst i timelønnen

En vækstkorrektur af indkomsterne kan foretages ved at korrigerer for væksten i den samlede indkomst eller ved at korrigerer for væksten i timelønnen, der følger stigningen i produktionen pr. arbejdstime. Befolkningsudviklingen betyder, at den fremtidige vækst i indkomsten bliver mindre end væksten i timeproduktiviteten. I kapitel III er der korrigeret med væksten i den samlede indkomst. Det indebærer en implicit antagelse om, at de enkelte borgere i Danmark vurderer deres egen indkomst i forhold til indkomsten for andre, der er udsat for tilsvarende ændringer i forsørgerbyrden. Hvis man i stedet havde korrigeret indkomsterne med væksten i timelønnen, ville det have resulteret i, at fremtidige generationers markedsindkomst ville være blevet lavere. Denne metode ville indebære en implicit antagelse om, at fremtidige generationer sammenlignede sig med befolkningen i en økonomi, der ikke var udsat for ændringer i forsørgerbyrden og dermed kunne opretholde en indkomstudvikling svarende til udviklingen i produktionen pr. præsteret arbejdstime.

Stor usikkerhed på resultater

Der er stor usikkerhed på sammenligninger mellem generationer. Det skyldes dels ovenstående problem omkring det korrekte sammenligningsgrundlag, men derudover vil en række forhold, der påvirker generationernes samlede velfærd, naturligt ændres over tid. Det drejer sig blandt andet om fritid, familieforhold, miljøforhold og kriminalitet. Ud over disse problemstillinger er der også usikkerhed om de størrelser, der faktisk beregnes. Opgørelsen af generationernes indkomst samt

opdelingen af den offentlige sektors indtægter og udgifter tilbage til 1947 er således ikke statistisk velbelyst. Samtidig vil den manglende viden om specielt tidligere velfærdsordningers fordeling på aldersgrupper give anledning til usikkerhed. Fremadrettet bygger beregningerne på et sæt af antagelser om befolkningens sammensætning, arbejdsudbud, reallønninger etc., der alle er behæftet med usikkerhed af forskelligt omfang. Endelig indebærer kædningen mellem historiske opgørelser og fremadrettede modelkørsler yderligere usikkerhed. På trods af ovenstående forbehold vurderes det, at de gennemførte beregninger ikke er behæftet med fejl, der giver en systematisk forkert opgørelse mellem generationer. Den gennemførte beregning af generationskonti repræsenterer således det første forsøg på at give et samlet og systematisk overblik over den økonomiske fordeling mellem nuværende og fremtidige generationer.

Generelt lille omfordeling mellem generationer

I beregningerne opgøres hver generations markedsindkomst, det vil sige nutidsværdien af generationens livsindkomst før skat, samt generationens nettobidrag til den offentlige sektor, defineret som nutidsværdien af dens samlede skattebetalinger over livsløbet fratrukket nutidsværdien af den service og de overførselsindkomster, generationen har modtaget i sin levetid. Beregningerne i dette kapitel viser, at størrelsen af nettobidraget til den offentlige sektor for de enkelte generationer over et helt liv er forholdsvis beskedent. Det gælder både, når der sammenlignes mellem generationer, og når nettobidragene til den offentlige sektor sammenlignes med den samlede markedsindkomst. På denne baggrund kan det konkluderes, at den samlede omfordeling mellem generationer via den offentlige sektor er forholdsvis behersket. De mest markante forskelle mellem generationer findes, når der ses på de opgørelser af markedsindkomst, der alene er priskorrigerede. Generationen, der bliver født i 2030'erne, kan således forvente en markedsindkomst målt i reale enheder, der er 3 gange så stor som den generation, der blev født i 1930'erne. Den store forskel illustrerer tydeligt vigtigheden af at gøre sig klart, hvordan lighed mellem generationer tænkes.

Beskedne nettobidrag fra fremtidige generationer

Beregningerne på de vækstkorrigerede størrelser viser, at generationer født i 1930'erne betalte de laveste nettobidrag til det offentlige. Det skyldes, at disse generationer har været erhvervsaktive i en periode med en forholdsvis lille offentlig sektor og derfor har betalt en relativt lav skat samtidigt med, at de har nydt godt af den udbygning af service på ældreområdet, der er sket. Analysen tegner et billede af, at generationer født i 1950'erne og 1960'erne kommer til at yde de største nettobidrag. Disse generationer har været skatteydere i perioder, hvor en del af skattebetalingen er gået til at finansiere statens renteudgifter og derfor ikke er blevet modsvaret af offentlig service. I fremtiden vil en holdbar finanspolitik derimod indebære, at der opbygges en formue i den offentlige sektor, jf. kapitel II. En del af de fremtidige offentlige udgifter vil derfor blive finansieret af statens renteindtægter, hvilket vil medføre lavere nettobidrag for fremtidige generationer.

Tid til gradvis indfasning af reformer

Beregningerne i kapitel II og III viser, at dansk økonomi står over for et holdbarhedsproblem. Der skal således ske en tilpasning på enten indtægtssiden eller udgiftssiden, for at de offentlige finanser bliver holdbare på længere sigt. En dårligere udvikling end antaget kan endda indebære behov for et endnu større indgreb i fremtiden. Hvis man politisk ikke ønsker at sikre holdbarheden gennem arbejdsmarkedsreformer, der markant øger arbejdsudbuddet, må tilpasningen nødvendigvis ske via højere skatter eller offentlige besparelser. Beregningerne i kapitel III viser, at en vis udskydelse af tilpasningen ikke i sig selv vil skævvride balancen væsentligt mellem nulevende og kommende generationer, når vurderingen sker på nettobidraget. Beregningerne viser dog også, at jo senere skattestigningen eller besparelserne gennemføres, jo større bliver den nødvendige skattestigning eller udgiftssænkning. Dette taler for at undgå en udskydelse af tilpasningen, såfremt holdbarheden skal sikres gennem en traditionel finanspolitisk stramning. Hvis der i stedet satses på at løse holdbarhedsproblemet gennem reformer, der øger arbejdsudbuddet, viser beregningerne, at der er tid til en gradvis indfasning af sådanne reformer, således at borgerne kan nå at tilpasse sig ændrede regler og vilkår for f.eks. tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Men også her gælder det, at en senere løsning stiller større krav til reformerne.

Forskellige løsninger til sikring af holdbarhed

Der er i kapitlet beregnet effekter af forskellige løsninger til at sikre holdbarhed. Disse beregninger er primært vist til illustration af problemets størrelse og er ikke tænkt som egentlige løsningsforslag. Skattestigninger i den størrelsesorden, der er anvendt i beregningerne, er sandsynligvis urealistiske. Der skulle derfor gerne findes løsninger, således at mærkbare skattestigninger kan undgås. Den politiske udfordring er dermed at sikre et højere arbejdsudbud og en offentlig sektor med højere produktivitet, hvormed det fremtidige forsørgerproblem kan løses, uden at det bliver nødvendigt at ty til kraftige skattestigninger. Det indebærer sandsynligvis reformer med et længere sigte, eksempelvis af pensionssystemet eller efterlønsordningen, der også med en lang tidshorison er mulig, uden at fremtidige generationer bliver dårligere stillet end nulevende generationer.

Formueoverførsler mellem generationer er ulige fordelt

Udover følgerne af forskelle i markedsindkomst og nettobidrag til det offentlige kan den fordelingsmæssige balance mellem generationer også påvirkes af overførsler i form af gaver eller arv fra forældre til børn. Analyser af denne form for formueoverførsel mellem generationer vanskeliggøres imidlertid af, at der ikke opgøres statistik over formueoverførslerne i Danmark. Analyser i rapporten viser imidlertid, at der er sammenhæng mellem børns og forældres formue. Børn af rige forældre har således forholdsvis stor sandsynlighed for selv at være blandt de mest formuende, mens børn af de fattigste forældre har forholdsvis stor sandsynlighed for selv at være blandt de fattigste. Dette kan tages som et tegn på, at overførsler fra forældre til børn i form af gaver har betydning for formuefordelingen. Desuden viser to forskellige arvemål, at arven stiger med modtagerens indkomst og formue.

Forvridninger og arveafgift

I forbindelse med udformningen af skattesystemet er det tidligere blevet fremhævet, at det vil være hensigtsmæssigt med en sænkning af kapitalindkomstbeskatningen og en højere topskattegrænse, da det øger arbejdsudbuddet, jf. Det Økonomiske Råd (2001a). Sådanne forbedringer af skattestrukturen vil imidlertid øge indkomstuligheden, men resultaterne her viser, at en højere afgift på arv vil kunne modvirke dette. En måde at øge arvebeskatningen på kunne være at forstærke progressionen, sådan at afgiftssatsen stiger med størrelsen af

den samlede efterladte arv. Eftersom der er en positiv sammenhæng mellem arv og modtagers formue, vil det give anledning til en mere lige formuefordeling. Denne løsning kunne være interessant, fordi arveafgifter sandsynligvis forvrider mindre end mange andre skatter, idet en del arv efterlades utilsigtet. Beskatning af utilsigtet arv vil således ikke forvride arbejdsudbuddet og opsparingsbeslutningerne.

Litteraturliste

Auerbach, A. J., J. Gokhale and L. J. Kotlikoff (1991): "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. In Bradford, D. (ed.): *Tax Policy and the Economy*, vol 5, pp. 55-110. MIT Press, Cambridge.

Auerbach, A. J., J. Gokhale, and L. J. Kotlikoff (1995): Restoring Generational Balance in U.S. Fiscal Policy. *Federal Reserve Bank of Cleveland. Economic Review*, 31, pp 2-12.

Blanchflower, D. G. and A. J. Oswald (2004): Well-being over time in Britain and the USA. *Journal of Public Economics*, 88, pp. 1359-1386.

Blomgren-Hansen, N. og J. E. Knøsgaard (1978): Boligmarkedet i den pengepolitiske transmissionsmekanisme. *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 116, pp. 250-277.

Charles, K.K. and E. Hurst (2003): The Correlation of Wealth across Generations. *Journal of Political Economy*, 111, pp. 1155-1182.

Det Økonomiske Råd (1966): *Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år*. København.

Det Økonomiske Råd (2001a): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2001b): *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi, efterår 2003*. København.

Finansministeriet (2000): *Finansredegørelse 2000*. København.

Finansministeriet (2002): *Fordeling og incitamenter 2002*. København.

Frey, B. S. and A. Stutzer (2002): What Can Economists Learn from Happiness Research? *Journal of Economic Literature*, XL (2), pp. 402-435.

Jensen, S. E. H., B. Raffelhüschen, P. Jacobsen og M. Junge (1996): Et generationsregnskab for Danmark. *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 134, pp. 39-60.

Jensen, S. E. H., U. Nødgaard, og L. H. Pedersen (2001): Fiscal Sustainability and Generationel Burden Sharing in Denmark. Economic Modelling Working Paper Series 2001:1.

Kotlikoff, L. J. (1993): Justice and Generational Accounting. In Cohen, L. M. (ed.): *Justice Across Generations*. American Association of Retired Persons.

Laitner, J. and H. Ohlsson (2001): Bequest Motives: A Comparison of Sweden and the United States. *Journal of Public Economics*, 79, pp. 205-236.

Moon, M. (1993): Measuring Intergenerational Equity. In Cohen, L. M. (ed.): *Justice Across Generations*. American Association of Retired Persons.

Sørensen, P. B. (2004): Markedsrente, forbrugsmulighed og generationsfordeling. EPRU-Analyse nr. 22. Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

KAPITEL IV

EFFEKTIVITET OG KVALITET I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

IV.1 Introduktion

For at sikre højst mulig velfærd er det vigtigt, at offentlige ydelser produceres og leveres på en effektiv måde. Holdbarhedsberegningerne i kapitel II viser, at de offentlige udgifter vil stige i de kommende år, uden at indtægterne følger med i tilstrækkeligt omfang. Derfor er det yderligere afgørende at effektivisere tilvejebringelsen af de offentlige serviceydelser. En række særlige forhold for den offentlige sektor betyder, at offentlig produktion af offentlige serviceydelser kan finde sted på en uhensigtsmæssig måde. I en del tilfælde kan effektivitet og udvikling af offentlige serviceydelser sikres ved at overlade produktionen til private, i andre tilfælde må alternative midler tages i brug for at forøge effektiviteten. Dette kapitel handler om, hvilke midler der kan tages i anvendelse for at sikre effektivitet og innovation i produktionen af de ydelser, det er besluttet, at den offentlige sektor skal finansiere. Omfanget af de offentligt finansierede serviceydelser tages for givet i dette kapitel.

Offentlig deltagelse i produktionen

Der bør skelnes mellem det offentliges rolle som regulator og det offentliges rolle som producent af offentlige ydelser. Et behov for offentlig regulering er således ikke en tilstrækkelig begrundelse for offentlig produktion. F.eks. kan busdrift reguleres via licitationer. På nogle områder er det dog ikke tilstrækkeligt, at det offentlige regulerer eller beslutter omfanget af ydelser. Det gælder i forbindelse med forskellige former for myndighedsudøvelse, f.eks. politi. Manglende viden om muligheder og vilkår for privat produktion eller manglende mulig-

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 2004.

heder for at specificere en ydelse tilstrækkeligt præcist i en kontrakt kan også nødvendiggøre offentlig produktion af offentlige serviceydelser.

Udlicitering versus varekøb

Ved en udlicitering overdrages produktionen af offentlige serviceydelser, der som udgangspunkt har fundet sted som offentlig produktion, til en privat producent. Yderligere vil der i modsætning til varekøb, der typisk finder sted uproblematisk på etablerede markeder, ofte være tale om en længerevarende aftale. Dette skaber ofte et behov for en udbudsrunde, hvor de interesserede private producenter konkurrerer om at give tilbud på opgaven. Når et tilbud er valgt, indgås en kontrakt, hvor vilkårene er specificeret. Herefter har den valgte producent typisk monopol på at levere ydelsen på de i kontrakten fastsatte vilkår i en fastsat periode. Udbudsrunder anvendes også til andet end udlicitering: Større indkøb af varer skal sendes i EU-udbud, hvis værdien overskrider en given tærskel.¹ Den principielle baggrund for udliciteringer gennemgås i afsnit IV.2 og besparelsespotentialet ved kommunal udlicitering gennemgås i afsnit IV.3 sammen med en præsentation af øvrige danske erfaringer.

Partnerskaber

Offentlige-private partnerskaber dækker over en række forskellige samarbejdsformer mellem private og offentlige parter. Partnerskaber kan være en løsning ved opgaver, der har et stort innovativt indhold, og hvor det derfor ikke er muligt at specificere en ydelse tilstrækkeligt præcist. I sådanne projekter kan den ene part yderligere have en specifik viden, som i forbindelse med et partnerskab kan overføres til den anden part. Det kan gælde såvel forskningssamarbejde som produktion af offentlige ydelser. Partnerskabsbegrebet bruges også om avancerede udliciteringer, hvor en privat part gives frihed i valg af metode til at nå de specificerede mål. Mulighederne og begrænsningerne for anvendelse af partnerskaber gennemgås i afsnit IV.4.

Fritvalg

Med fritvalgsordningerne har brugerne af en række offentlige tjenester – f.eks. hjemmehjælp – mulighed for at vælge mellem flere leverandører. De private udbydere skal være godkendt af

1) Tærsklen er 1,14 mio. kr. for statsinstitutioner og 1,76 mio. kr. for amter og kommuner.

kommunen og modtager en betaling svarende til kommunens omkostninger ved at levere hjemmehjælp. Dermed konkurrerer de private udbydere på kvaliteten af ydelsen. Da ordningerne kun er knap 1½ år gamle, er der endnu kun sparsomme erfaringer.

Målestoks-konkurrence

I nogle tilfælde er det ikke hensigtsmæssigt at overlade produktionen af en offentlig service til en privat udbyder. I sådanne tilfælde kan det være et alternativ at skabe konkurrence i den offentlige produktion ved at sammenligne effektiviteten i en enhed med andre tilsvarende enheder. Dermed vil en enhed, der klarer sig dårligt i sammenligningen, dels komme under pres for at forbedre sig, dels vil de bedste enheder blive identificeret, således at deres arbejdsform kan efterlignes af mindre effektive enheder. På baggrund af sammenligningen kan der indføres incitamenter til omkostningsminimering for de enkelte enheder.

Resultatkontrakter

For at forbedre incitamenterne til effektivitet i offentlig produktion kan resultatkontrakter tages i anvendelse. I en resultatkontrakt indgås en aftale mellem en institutions leder og dennes foresatte om omfanget og kvaliteten af institutionens resultater. Som led i kontrakten kan gives en økonomisk bonus (der sættes i relation til målopfyldelsen) til lederen, hvis resultaterne nås. Derved kommer der et økonomisk motiv i offentlig produktion på samme måde som i privat produktion.

Fritvalg, målestokskonkurrence og resultatkontrakter vurderes i afsnit IV.5.

Historisk variation i holdning til ejerskab

På områder med en stor brugerfinansiering kan det være muligt helt at privatisere den offentlige produktion. Historisk har omfanget af offentligt ejerskab varieret. Efter 2. Verdenskrig var det almindeligt i store dele af verden, at den offentlige sektor var dybt involveret i f.eks. kul- og stålproduktion, og frem til omkring 1980 var det en udbredt holdning, at i det mindste forsyningssektorerne samt tog og fly skulle være offentligt ejet, se Megginson and Netter (2001). I Danmark har det offentlige dog været mindre involveret end i mange andre lande. I Storbritannien kom der efter Thatchers valg i 1979 stigende fokus på privatiseringer, og det har bredt sig, således at store dele af

forsyningssektorerne nu er privatiseret og liberaliseret i det meste af verden. Liberaliseringerne og privatiseringerne af forsyningssektorerne har typisk ledt til betydelige effektivitetsgevinster, se f.eks. Dewenter and Malatesta (2001) eller Shirley and Walsh (2000). I Danmark er el- og telesektoren dereguleret og liberaliseret, gassektoren er under privatisering, og mulighederne for liberalisering af affaldssektoren er under overvejelse.²

Privatisering er en løsning på visse områder

I forsyningssektorerne er der typisk et element af naturligt monopol, der skaber et behov for regulering af markedet. I mange lande har det i praksis vist sig muligt at gennemføre denne regulering i f.eks. elsektoren, uden at det offentlige er producent, og derved typisk skabe velfungerende markeder. Dermed ændres myndighedernes rolle fra at være producent til primært at gennemføre en hensigtsmæssig regulering. Potentialet for yderligere privatiseringer og resultatet af de gennemførte gennemgås ikke yderligere i dette kapitel.

I afsnit IV.6 gives politikanbefalinger.

IV.2 Produktion i offentligt eller privat regi?

Teoretiske argumenter og empirisk erfaring med udlicitering

I dette afsnit diskuteres, hvorvidt omlægning fra offentlig til privat produktion kan øge effektiviteten i produktionen af offentlige serviceydelser, uden at det går ud over kvaliteten. Først diskuteres de teoretiske argumenter for, at der kan være forskel i effektivitet mellem den offentlige og den private sektor. Dernæst gennemgås internationale erfaringer, herunder erfaringerne i Sverige, med at overlade produktionen af offentlige serviceydelser til private.

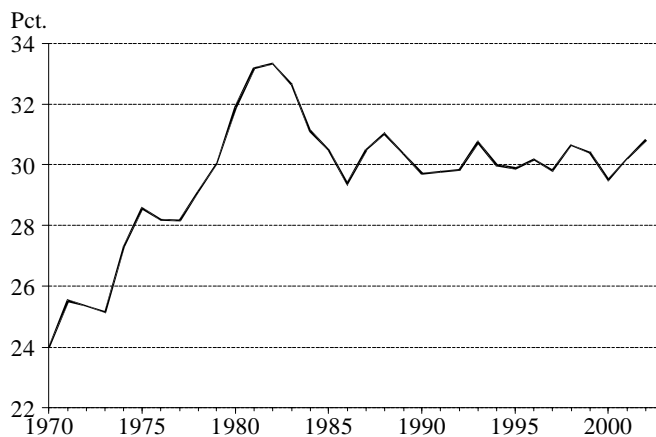
Offentlig forbrug lægger beslag på 30 pct. af produktionen

De offentlige serviceydelser har lagt beslag på en nogenlunde konstant andel af produktionen siden 1985, hvorimod der var en kraftig stigning igennem 1970'erne, jf. figur IV.1. De offentlige serviceydelser er meget arbejdskraftintensive, og stigningen i den gennemsnitlige produktivitet målt ved faldet i de

2) Christoffersen og Paldam (2004) gennemgår privatiseringerne af statsejede virksomheder i perioden 1980-2002.

arbejdstimer, der medgår til produktionen af en enhed, har været lavere i den offentlige end i den private sektor. Det kan enten skyldes, at ydelserne, der produceres i den private sektor, har en anden karakter, eller at mulighederne for produktivitetsgvinster ikke realiseres i samme omfang i den offentlige som i den private sektor. Derfor kan befolkningen have det indtryk, at der sker nedskæringer inden for de offentlige serviceydelser på trods af, at udgifterne de sidste 25 år har udgjort en konstant andel af den samlede produktion.

Figur IV.1 Det offentlige forbrugs andel af den samlede produktion



Anm.: Den samlede produktion er opgjort som bruttoværditilvæksten i Danmark.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Produktiviteten i den offentlige sektor meget vanskelig at opgøre

Produktiviteten måler produktionen i forhold til de ressourcer, der anvendes i produktionen. Måling af den offentlige sektors produktivitet over en længere periode kan i princippet opgøres som den samlede produktion sat i forhold til de samlede omkostninger.³ De samlede omkostninger er således et udtryk for

3) De samlede omkostninger bør omfatte både de direkte udgifter og omkostninger til kapitalapparatet som forrentning og afskrivninger.

de ressourcer, der er medgået til produktionen af ydelserne. Det er imidlertid meget vanskeligt at opgøre produktionen i den offentlige sektor, idet den ikke afsættes på markedet og dermed ikke værdisættes, som det er tilfældet med den private sektors produktion. Beregningerne i dette afsnit skal derfor kun opfattes som en indikation af, hvordan udviklingen i produktiviteten har været siden 1992.

Opgørelse af produktion og omkostninger

I dette afsnit er produktionen opgjort som de leverede ydelser, der er statistik for, og omkostningerne er opgjort ved de offentlige udgifter til det pågældende område, som angivet i de offentlige regnskaber. Den offentlige sektor producerer mange ydelser, og derfor beregnes produktion pr. omkostningskrone i faste priser for de enkelte ydelser. Disse sammenvejes med deres andel af de samlede udgifter. I boks IV.1 er en uddybning af metoden, herunder den betydelige usikkerhed der er knyttet til beregningerne.

Kun en del af sektoren er medtaget

Der er kun beregnet produktivitet for områder, der dækker ca. 25 pct. af den offentlige sektors samlede udgifter. Det skyldes bl.a., at det på mange områder ikke er muligt at finde statistiske oplysninger om omfanget af produktionen. Desuden er der udeladt områder, hvor det bevillingsmæssige system automatisk vil indebære, at produktiviteten er uændret. Det drejer sig om taxametersystemet, der bl.a. anvendes på erhvervsuddannelserne og mange videregående uddannelser.

Produktiviteten stagnerende eller faldende

Det overordnede indtryk er, at produktiviteten har været stagnerende til svagt faldende i den betragtede periode, jf. tabel IV.1. Det skal sammenlignes med, at produktiviteten i private byerhverv er steget med i gennemsnit $2\frac{1}{4}$ pct. om året i den betragtede periode. Dette synes at bekræfte, at produktivitetstigningerne er lavere i den offentlige end i den private sektor. Det skal imidlertid bemærkes, at den anvendte opgørelsesmetode ikke tager højde for, at kvaliteten af de leverede ydelser kan være forbedret i perioden, og at dette fejlagtigt registreres som faldende produktivitet i stedet for en stigende standard af ydelser.

Som mål for produktiviteten i den offentlige sektor anvendes her den såkaldte omkostningsproduktivitet, som angiver forholdet mellem produktionen og de samlede omkostninger. Dette er i modsætning til traditionelle produktivetsmål for den private sektor, hvor produktionen normalt sammenholdes med f.eks. indsatsen af arbejdskraft. Produktiviteten på de enkelte områder i den offentlige sektor beregnes som produktionen i det pågældende område divideret med de udgifter, der afholdes i forbindelse med produktionen, opgjort i faste priser ved at anvende deflatoren for offentlig forbrug. Der beregnes produktivetsindeks for de enkelte delområder. Aggregerede indeks for hovedområder beregnes ved at vægte delindeksene med deres respektive andele af de samlede offentlige serviceudgifter i hovedområdet.

Et stort problem ved ovenstående metode er at finde passende mål for produktionen, idet dette indebærer skønsmæssige vurderinger af, hvilke størrelser der med rimelighed kan anvendes som mål for produktionen i hver af de behandlede områder. Problemet kompliceres yderligere af, at talmaterialet på mange områder er begrænset. På uddannelses- og børneinstitutionsområdet er produktionen opgjort som antallet af henholdsvis elever og børn, der passes. På biblioteks- museums- og teaterområderne anvendes antallet af henholdsvis udlån, besøgende og tilskuere. På sygesikringsområdet anvendes antallet af kontakter med behandleren. Produktionen på sygehusområdet måles ved den såkaldte DRG-produktionsværdi. DRG-systemet er et takstsystem, der inddeler aktiviteten på de somatiske sygehuse i diagnoserelaterede grupper. Hver gruppe tildeles en takst, der anvendes til beregning af produktionsværdien. Ved at anvende de samme takster – f.eks. 2000-taksterne – for alle år fås et udtryk for, hvor meget produktionen i et givet år ville have kostet, såfremt enhedsomkostningerne var som i 2000. Der er imidlertid en række problemer forbundet med at sammenligne sygehusenes produktionsværdi over tid på denne måde. Det skyldes bl.a., at der løbende sker udvikling i DRG-grupperingen, og derfor kan anvendelsen af taksterne på andre år, end det år de er dannet for, være misvisende. Dertil kommer, at der er sket ændringer i registreringspraksis over tid.

Flere af de ovenstående produktionsmål omfatter flere ydelser af forskellig karakter. Dette kan være problematisk, i det omfang sammensætningen af produktionen ændres over tid. Hvis f.eks. sammensætningen af kontakter med behandlerne på sygesikringsområdet forrykkes mod mere omkostningskrævende ydelser, vil dette vise sig som en lavere produktivitet, når denne opgøres ved ovenstående metode. En anden væsentlig svaghed ved produktivetsmålingen er, at der ikke tages højde for ændringer i kvaliteten af de offentlige serviceydelser. En højere kvalitet vil i mange tilfælde betyde højere omkostninger pr. produceret enhed, hvilket registreres som et fald i produktiviteten.

Tabel IV.1 Produktivitetsudviklingen i udvalgte områder af den offentlige sektor

	Gennemsnit 1992-96	Gennemsnit 1997-2002
	--- Gns. 1992-1996 = 100 ---	
Uddannelse		
Folkeskole	100	91
Gymnasier og HF	100	88
Kultur		
Folkebiblioteker	100	98
Museer	100	83
Teatre	100	89
Børneinstitutioner		
I alt	100	100
Førskolebørn	100	100
Skolebørn	100	114
Døgninstitutioner	100	81
Sundhedsområdet		
Sygehuse	100	101
Sygesikring i alt	100	99
Praktiserende læger	100	102
Ørelæger	100	88
Øjenlæger	100	91
Øvrige speciallæger	100	95
Tandlæger	100	101

Anm.: Under sygehuse medtages kun somatiske sygehuse og afdelinger. Der foreligger ikke tal for disse i årene 1992-1995. Gennemsnittet i 1992-1996 er således sat til produktiviteten i 1996 for denne kategori. Som følge af en ændring i opgørelsesmetoden i 2001 er produktivitetstallene for sygehuse ikke umiddelbart sammenlignelige før og efter 2001.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger*, *Statistisk Årbog*, *Statistisk Tiårsoversigt*, *Nyt fra Danmarks Statistik*, Statistikbanken, oplysninger fra Finansministeriet, Undervisningsministeriet: *Folkeskolen i tal*, www.uvm.dk, Sundhedsstyrelsen.dk, Biblioteksårbog 2002, ADAM's databank og egne beregninger.

Fordele og ulemper ved privat produktion

I det følgende diskuteres, hvilke fordele og problemer der kan være ved at overlade produktionen af offentlige serviceydelser til private virksomheder.⁴

Privat ejerskab kan mindske omkostningerne

Der kan være fordele ved at overlade produktionen af offentlige ydelser til private virksomheder, hvis de producerer en ydelse til lavere omkostninger end det offentlige. Private virksomheders målsætning er at få overskud af deres aktiviteter. Det betyder, at virksomhederne tilstræber at mindske produktionsomkostningerne. En vigtig måde at sikre de laveste omkostninger på er hele tiden at være innovativ i produktionsprocessen. Incitamentene til at begrænse omkostningerne, og dermed også at være innovativ, er ikke i samme omfang til stede for ledere i den offentlige sektor, da de almindeligvis ikke får andel i gevinsten ved at reducere omkostningerne.⁵

Andre målsætninger kan hindre lave omkostninger

De offentlige beslutningstagere kan have andre målsætninger end at producere ydelserne til de laveste omkostninger. Eksempelvis kan politikerne have som særskilt målsætning at give udvalgte medarbejdergrupper særlige arbejdsforhold, begunstige særlige grupper af borgere eller at tage særlige miljøhensyn. Et formål med at overlade produktionen af en offentlig serviceydelse til private kan være at binde politikerne til, ud over de eksplicit specificerede målsætninger, at sikre, at omkostningseffektivitet har højeste prioritet. Ønsker politikerne, at der skal tages særlige hensyn til f.eks. svage borgere eller miljøet, kan det indgå i betingelserne, når private virksomheder står for produktionen af offentlige ydelser.

Men det kan gå ud over kvaliteten

En nedbringelse af omkostningerne kan imidlertid også opnås ved at producere en lavere kvalitet for ydelsen, i den udstrækning der er en sammenhæng mellem omkostninger og kvalitet. Der er derfor en risiko for, at en privat virksomhed vil søge at

- 4) I en situation med perfekt information og uden forhandlingsomkostninger (transaktionsomkostninger) er det muligt at sikre en optimal allokering af ressourcerne via forhandling mellem parterne uafhængig af ejerskab. Dette resultat kaldes Coaseteoremet, jf. Coase (1960).
- 5) I Hart mfl. (1997) og Shleifer (1998) er problemstillingen uddybet.

mindske omkostningerne ved at slække på kvaliteten. Det er derfor vigtigt, at kontrakten specificerer kvaliteten af ydelser med den nødvendige præcision, når offentlige ydelser produceres af private virksomheder, jf. også senere. Muligheden for at opretholde kvaliteten er afgørende for at realisere en fordel ved privat produktion.

Hvad er kvalitet?

Det er imidlertid ikke muligt at specificere alle aspekter ved kvaliteten af de ydelser, der skal leveres, når produktionen af offentlige ydelser overlades til den private sektor. Der vil kunne være mangler i kontrakterne, så myndigheden ikke får det produkt, der forventes. Samtidig er kvalitetsaspektet ved mange offentlige ydelser meget vanskeligt at definere og dermed også at opgøre og kontrollere. Det kan være baggrunden for, at kvaliteten af offentlige ydelser sjældent er specificeret eksplicit, når de produceres af den offentlige sektor. Fraværet af mål og specifikationer internt i den offentlige sektor kan dog også føre til, at en offentlig virksomhed ikke leverer det, som politikerne ønsker. Dette indebærer, at problemerne med at måle kvalitet ikke kun er knyttet til privat produktion.

Offentlig produktion en fordel, når fleksibilitet er vigtig

Et vigtigt aspekt ved en eventuel overdragelse af produktionen til private virksomheder er, hvor stor betydning fleksibilitet har for politikerne. Der er sandsynligvis større fleksibilitet for beslutningstagerne, når produktionen foregår i den offentlige sektor, hvis der ønskes hurtige ændringer i sammensætningen af de ydelser, der tilbydes borgerne. Eksempelvis kan skift i behov og ændrede politiske prioriteringer betyde, at det er nødvendigt med ændringer i tilrettelæggelsen af produktionen. Når ydelsen leveres af den private sektor, vil en ændring i forhold til den indgåede kontrakt sandsynligvis indebære, at omkostningerne stiger i form af ekstra betaling for ydelser, der ligger uden for kontrakten. Størrelsen af stigningen i omkostningerne kan afhænge af, hvor meget et godt renommé betyder for virksomheden. Det kan eksempelvis være vanskeligt for en virksomhed at opnå en kontrakt i andre dele af den offentlige sektor, hvis virksomheden har renommé for at være ufleksibel i forhold til ønsker om ændringer.

Nye omkostninger ved privat produktion

Den offentlige sektor får også nye omkostninger i forbindelse med en udlicitering af offentlige ydelser. Udarbejdelse af udbudsmateriale og efterfølgende kontrakt kan således medføre en betydelig engangsomkostning, og samtidig er der løbende omkostninger til kontrollen af, om kontrakten overholdes. Der er almindeligvis ikke en løbende rapportering af kvaliteten af de offentlige serviceydelser, da incitamentet til at slække på kvaliteten er mindre for offentlige end private udbydere. Disse øgede omkostninger skal medtages, når det vurderes, om en offentlig ydelse skal produceres i den private sektor.⁶

Høje omkostninger kan også skyldes offentligt ansattes informationsmonopol

De offentligt ansatte kan have monopol på informationer om de nødvendige omkostninger i forbindelse med produktionen af ydelserne. Dermed har politikerne ikke mulighed for at vurdere, i hvilket omfang produktionen kan effektiviseres, uden at det går ud over kvaliteten. En mulighed for at reducere monopolstillingen på informationssiden er at udbyde ydelsen i licitation. Dermed bliver det muligt for politikerne at få information om omkostningerne ved frembringelsen af ydelsen.

Private virksomheder kan have stordriftsfordele

Mange ydelser produceres af kommunerne, og den enkelte kommunes udbud er i en vis udstrækning afgrænset af den pågældende kommunes størrelse. Sådanne begrænsninger er private virksomheder ikke nødvendigvis underlagt, og dermed kan de opnå en stordriftsfordel, der også kan være med til at mindske omkostningerne. For at opnå stordriftsfordele indgår mange kommuner dog på forskellige områder samarbejdsaftaler med en eller flere andre kommuner. Private virksomheder kan imidlertid have nemmere ved at investere i kostbart udstyr, der kan bidrage til at effektivisere produktionen. Det skyldes bl.a., at kommunerne er underlagt statslige begrænsninger for, hvor store lån de må optage.

Udlicitering skaber konkurrence mellem udbydere

Udlicitering vedrører offentligt finansierede goder eller serviceydelser, hvor producenten vælges blandt flere i en form for konkurrence, og producenten har monopol på ydelsen i en af-

6) Samtidig kan en højere produktivitet i den private sektor betyde, at en del af gevinsten går til højere lønninger.

grænset tidsperiode.⁷ En række betingelser skal dog være opfyldt, for at der er en samfundsøkonomisk gevinst ved at udlicitere produktionen af en ydelse. For at belyse disse betingelser kan udliciteringsprocessen opdeles i en række trin, jf. Mortensen (1998). Første trin er at identificere områder, der er velegnede til udlicitering. I den forbindelse er det vigtigt at overveje, om det er muligt at skabe en reel konkurrencesituation, hvilket kræver, at der er tilstrækkeligt med interesserede virksomheder, og at de ikke samarbejder.⁸ Hvis det er nødvendigt med et stort kapitalapparat, der kun har begrænset alternativ anvendelse (sunk costs), kan det begrænse virksomhedernes interesse i at deltage, da det økonomiske tab vil være stort, hvis virksomheden på et senere tidspunkt mister licitationen. I en sådan situation kan myndigheden vælge at begrænse udliciteringen til serviceopgaven. Eksempelvis kan det overlades til en privat virksomhed at stå for driften af et statsligt ejet broanlæg. Vælges det kun at udlicitere serviceopgaven, betyder det dog, at virksomhedens tilskyndelse til at vedligeholde kapitalapparatet er begrænset.

Udbudsmateriale

Når det er valgt at udbyde en opgave i licitation, skal udbudsbetingelserne fastlægges, hvilket omfatter en specifikation af kvaliteten af de ydelser, der skal leveres, og hvilke kriterier der vil blive anvendt ved udvælgelsen. Udbudsmaterialet kan specificeres sådan, at det bliver muligt for det offentlige at vælge mellem forskellige kombinationer af pris og kvalitet for ydelsen.

Udarbejdelse af kontrakt vigtig

Når vinderen af licitationen er fundet, udarbejdes en kontrakt. Komplexiteten i kontrakten afhænger af ydelsens karakter. Der er størst mulighed for, at udliciteringen virker hensigtsmæssigt, når ydelsen kan beskrives og defineres præcist, fordi kvalitetskontrol i kontraktperioden så bliver nemmere. Kontraktens omfang bør være sådan, at det medvirker til at give størst mulig konkurrence. En for omfattende og detaljeret kontrakt kan afskrække nuværende og potentielle udbydere. En

- 7) I afsnit IV.1 er der en definition og uddybning af, hvad en udlicitering indebærer.
- 8) Effektiv konkurrence kan godt opstå i markeder med et begrænset antal udbydere.

løsning for at sikre, at også mindre udbydere vil deltage, er at dele opgaven op i flere dele.

Kort eller lang kontraktperiode?

Der er to forhold, der trækker i hver sin retning ved fastlæggelsen af kontraktperiodens længde. En kort kontraktperiode kan være ønskelig for at gøre det hurtigt og nemt at skifte producent, hvis kvaliteten i henhold til det aftalte ikke er opfyldt. I modsat retning trækker, at færre vil ønske at deltage i en licitation, hvis kontraktperioden er meget kort, fordi risikoen for tab af investeringer, der er forbundet med deltagelse, er større. Meget lange kontraktperioder kan på den anden side også betyde, at konkurrencen bliver ulige ved nye licitationsrunder, fordi de etablerede virksomheder har opnået store informationsfordele. For at sikre overholdelse af kontrakten er det nødvendigt med periodisk kontrol, hvor den faktiske kvalitet sammenlignes med kontraktkravet.

Priserne skal fastholdes

Kontrakten bør indeholde en præcisering af, hvilke ændrede forhold, der kan føre til højere priser, og kun i de specificerede tilfælde kan priserne forhøjes. Det skal sikre, at producenterne ikke afgiver urealistiske bud, hvis de forventer, at priserne senere vil kunne ændres.

Fleksibiliteten helt begrænset efter udlicitering

Når udliciteringen er gennemført, er fleksibiliteten reduceret. Den, der får kontrakten, står således i en meget stærk forhandlingssituation ved tilpasning af kontrakten. Derfor er forarbejdet inden udliciteringen og kravspecifikation vigtig for at opnå et godt resultat, men kan indebære et betydeligt administrativt merarbejde. Hvis det offentlige ønsker at bevare omfattende muligheder for at gribe ind i udførelsen af opgaven, er det sandsynligvis nemmere, mere sikkert og mindre tidskrævende, hvis produktionen foregår i den offentlige sektor. Muligheden for at gribe ind er derfor afgørende for, om et område er velegnet til udlicitering.

Kapitalapparat og udlicitering

I nogle situationer kan det være hensigtsmæssigt ikke at udlicitere både anlægget, der skal anvendes til produktionen, og selve produktionen. Det kan være tilfældet, hvis der er knyttet et stort kapitalapparat til produktionen. Det skyldes, at ved en licitation er der konkurrence om at opnå eneret på produktionen. For at sikre at producenten overholder sine kontraktlige

forpligtigelser, er det nødvendigt, at producenten kan miste sin kontrakt på ydelsen ved troværdigt at true med at ansætte en anden producent. I tilfælde af, at producenten ejer et stort fast anlæg, der er nødvendigt for produktionen, er det vanskeligt at sikre overholdelsen af kontrakten. Ligeledes kan det begrænse private investorers interesse for et projekt, hvis de ikke får fornyet kontrakten, uden at de har muligheder for alternative anvendelser af deres kapitaludstyr.

Velegnede områder

Sammenfattende kan man sige, at de største muligheder for en effektivitetsgevinst ved overgang fra offentlig til privat produktion formentlig ligger på områder, hvor det er forholdsvis let at specificere og overvåge kvaliteten af den pågældende ydelse, og hvor det er usandsynligt, at der vil opstå et politisk ønske om væsentlige ændringer i ydelsens karakter og produktionens tilrettelæggelse inden for kontraktperioden. Eksempler på områder, der er velegnede til udlicitering, er transport, vedligeholdelse af veje og bygninger samt administrative opgaver som f.eks. regnskabsføring. Omvendt kan det være ønskeligt at fastholde produktionen i offentlig regi, hvis det skønnes meget vigtigt for borgernes velfærd at undgå kvalitetsforringelser, og det samtidigt gælder, at kvaliteten er vanskelig at kontrollere. Usikkerhed om private producenters mulighed for at spare omkostninger ved at slække på kvaliteten, vil ligeledes gøre udlicitering mindre attraktiv, jf. Sørensen (2004).

Internationale erfaringer tyder på at konkurrenceudsættelse mindsker omkostningerne

Ovenfor er en række principielle argumenter for, at det kan være omkostningsbesparende at inddrage den private sektor i produktionen af de offentlige serviceydelser. Det er imidlertid et empirisk spørgsmål, om og i hvilket omfang der i praksis opnås besparelser. Flere internationale oversigtsundersøgelser viser, at det typisk er omkostningsbesparende at lade den private sektor stå for dele af udbuddet af offentlige serviceydelser.⁹ Borcharding mfl. (1982) gennemgår mere end 50 empiriske undersøgelser fra USA, Tyskland, Australien, Canada og Schweiz, og deres konklusion er, at de private virksomheder er mere effektive. Et nyere studie af Domberger og Jensen (1997), der omfatter Storbritannien og en række andre angelsaksiske

9) I Megginson og Netter (2001) findes en oversigt over empiriske studier af privatisering af offentligt ejede selskaber.

lande, konkluderer, at udlicitering muliggør besparelser på omkring 20 pct. Der er dog stor spredning i de opnåede besparelser.

Kvaliteten af de empiriske undersøgelser

I et survey af omkring 40 undersøgelser kommer Boyne (1998) også til den konklusion, at konkurrenceudsættelse og udlicitering mindsker udgifterne. Boyne er imidlertid relativt kritisk over for kvaliteten af de refererede undersøgelser. Han påpeger bl.a., at mange af undersøgelserne ikke medtager alle omkostninger, herunder de indirekte omkostninger for andre dele af den offentlige sektor, og at der i de fleste undersøgelser ikke er analyseret, om konkurrenceudsættelse har betydning for kvaliteten af ydelserne. Det skal i øvrigt bemærkes, at resultater af empiriske undersøgelser af udlicitering generelt overvurderer forskellen i effektiviteten mellem offentlige og private producenter. Dette skyldes, at undersøgelserne kun inkluderer de tilfælde, hvor et privat firma har vundet udliciteringen. Når budene er for høje, og produktionen derfor er fastholdt i den offentlige sektor, er der ikke oplysninger i data om, at den private sektor producerer ydelsen dyrere end den offentlige sektor.

Få undersøgelser for de skandinaviske lande på trods af stor egen produktion

Indretningen og størrelsen af den offentlige sektor i Danmark og de andre skandinaviske lande adskiller sig markant fra de lande, der indgår i de refererede undersøgelser, bl.a. ved i vidt omfang at stille offentlige serviceydelser til borgernes rådighed gratis eller stærkt subsidieret, jf. Det Økonomiske Råd (1998). Det er derfor også interessant at undersøge erfaringerne med konkurrenceudsættelse af offentlige serviceydelser i de skandinaviske lande. Der er imidlertid kun foretaget få empiriske undersøgelser af forskelle i effektiviteten mellem private og offentlige producenter i disse lande på trods af, at den potentielle besparelse ved øget effektivitet må forventes at være meget større, når den offentlige sektor er stor og i betydeligt omfang selv står for produktionen.

Øget konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor i Sverige i 1990'erne

I Sverige er der igennem 1990'erne sket en forskydning over mod at lade markedet få større indflydelse på produktionen af de offentlige velfærdsydelser. Denne markedsførelse har været større i Sverige end i de andre skandinaviske lande, men mindre end i mange andre lande i Europa, jf. Trydegård (2001). Der er politisk delte meninger om, hvilke områder der kan

overlades til private virksomheder. Der synes dog i Sverige ifølge Trydegård at være politisk enighed om, at det er muligt f.eks. at konkurrenceudsætte ældreomsorgen.

Fordobling af privatansatte

I Sverige er andelen af privatansatte til produktionen af de offentligt finansierede velfærdsydelser vokset fra 3,9 pct. til 8,1 pct. i perioden 1993-2000. Dertil kommer ansatte i selvejende institutioner, der i perioden er vokset fra 2,2 pct. til 3,2 pct. De private virksomheder er især dominerende i storbyområderne. Der er betydelige forskelle mellem velfærdsområderne på, hvor stor en andel der er beskæftiget i private virksomheder. Den største andel er inden for tandlæge og andre sundhedsydelser i den primære sundhedstjeneste, hvor mere end halvdelen er beskæftiget i private virksomheder. Inden for pleje- og omsorgshjem er det ca. $\frac{1}{3}$, og inden for hjemmehjælp på ældre- og handicapområdet er det ca. 10 pct.

Tegn på gevinster ved privat ældreomsorg

Der er kun få undersøgelser af betydningen for effektiviteten af denne markedsgørelse. En litteraturgennemgang af undersøgelser vedrørende svensk ældreomsorg viser, at private virksomheder har lavere omkostninger og generelt opfylder kommunernes kvalitetskrav, dog viser to undersøgelser, at kvaliteten stiger, jf. Socialstyrelsen (1996). Socialstyrelsen foretog selv i forlængelse af litteraturgennemgangen en empirisk analyse, der omfattede syv kommuner. Konklusionen i den del af undersøgelsen er, at der ikke var forskel i omkostningerne, men derimod en tendens til at brugerne vurderede, at kvaliteten var højere hos de private virksomheder. En nyere undersøgelse viser, at private virksomheder er mere omkostningseffektive i hjemmeplejen, jf. Suzuki (2002).

Kvaliteten i private døgninstitutioner er lavere

En undersøgelse af forskel i kvaliteten mellem private og offentlige døgninstitutioner for børn og unge i Sverige konkluderer, at kvaliteten i de private døgninstitutioner er lavere end i de offentlige, jf. Lindqvist og Sandblom (2003). De private institutioner har lavere omkostninger ved lav kvalitet, men har højere omkostninger ved høj kvalitet end offentlige institutioner. Det er vanskeligt at måle kvaliteten for sådanne institutioner, men i undersøgelsen er omfanget af afbrudte ophold på en institution anvendt som indikator for kvaliteten.

Indsamling af affald billigere i den offentlige sektor

Der er også kun få undersøgelser af betydningen af at inddrage private virksomheder i udførelsen af tekniske ydelser. En empirisk undersøgelse viser, at produktionsomkostningerne ved affaldshåndteringen er lavere for offentlige end for private virksomheder i Sverige, jf. Ohlsson (2003). Dog viser undersøgelsen også, at politikerne nogle gange ikke vælger den billigste produktionsmetode.

IV.3 Udlicitering i Danmark

Der er især kommunerne, der har erfaring med udlicitering af offentlige opgaver. I dette afsnit analyseres først, om der er økonomiske gevinster ved kommunal udlicitering. Denne analyse suppleres med en gennemgang af andre danske undersøgelser af udlicitering. Et af de områder, hvor udliciteringsomfanget er særligt stort, er offentlig transport, herunder specielt busdrift. I Hovedstadsområdet er der en omfattende erfaring med udlicitering af busdrift og med udformning af kontrakter. Afsnittet afsluttes med en vurdering af disse erfaringer.

Kommunal udlicitering i Danmark

Udlicitering især af tekniske og administrative områder

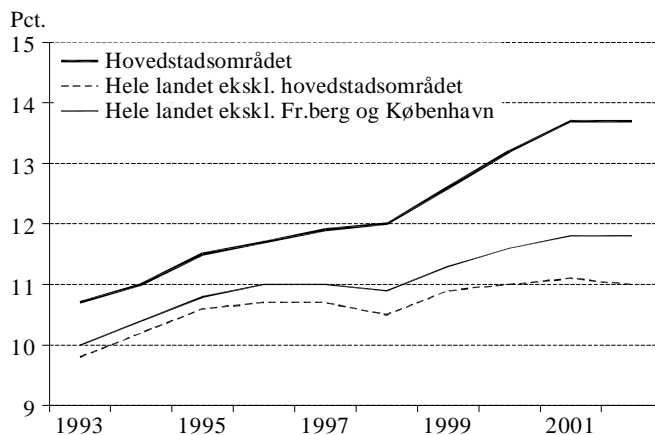
Kommunernes Landsforening har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt sine medlemmer, som belyser udbuddet og udlicitering af de løbende driftsopgaver i en femårig periode i slutningen af 1990'erne, jf. Kommunernes Landsforening (2001). I den periode skete der en tredobling af antallet af udbud. Udbud er først og fremmest udbredt inden for de tekniske og administrative områder som vej- og bygningsvedligeholdelse, renovation, drift af spildevandsanlæg, vintertjeneste, rengøring, kørselsordninger, produktion og udbringning af mad samt revisionsopgaver. Derimod er anvendelsen af udbud forholdsvis begrænset inden for børne- og skoleområdet samt det sociale område, dvs. inden for de kommunale kerneopgaver. Udbudte opgaver kan også være drift af børneinstitutioner, skolefritidsordninger, skolebiblioteker, skoletandpleje samt drift af aktivitets- og beskæftigelsestilbud. Der er en meget ujævn fordeling af udbuddet af kommunale opgaver, idet ca. 10 pct. af kommunerne stod for 45 pct. af udbuddene. I undersøgelsen angives det, at i 50 pct. af udbuddene er opnået en besparelse.

De største besparelser er opnået på rengørings- og renovationsområdet. Kommunernes Landsforening konkluderer, at serviceniveauet for det meste er uændret, efter at ydelserne er blevet udbudt. I de tilfælde, hvor serviceniveauet er blevet ændret, er det steget dobbelt så mange gange, som det er faldet.

Svagt stigende brug af udlicitering

Kommunal udlicitering er ikke noget nyt fænomen. Af figur IV.2 fremgår det, at kommunerne allerede for ti år siden havde en udliciteringsindikator på 10 pct., se boks IV.2 for en præcis definition af udliciteringsindikatoren, der indikerer, hvor stor del af de kommunale opgaver, der er udliciterede. Der har dog været en vis udvikling i den kommunale udlicitering, således at der i 2002 var en gennemsnitlig udliciteringsindikator på knap 12 pct. Den gennemsnitlige udliciteringsindikator er steget med

Figur IV.2 Udvikling i den kommunale udliciteringsindikator



Anm.: Der anvendes Indenrigsministeriets udliciteringsindikator, der angiver kommunernes køb af entreprenør- og håndværksydelser samt anden køb af tjenesteydelser i forhold til de samlede udgifter til lønninger, varekøb og køb af tjenesteydelser, se boks IV.2 for en præcis definition af indholdet i udliciteringsindikatoren

Kilde: www.noegletal.dk.

Analysen af sammenhængen mellem kommunale bruttodriftsudgifter pr. indbygger og udliciteringsindikatorer benytter regnskabsoplysningerne fra kommunerne, se www.noegletal.dk. Data dækker 268 kommuner i perioden 1993-2003 (11 år). I analysen er nøgletallene omregnet til faste (2003) priser ved at anvende Nationalregnskabets deflator for offentligt forbrug.

Bruttodriftsudgifterne er defineret som bruttodriftsudgifter til serviceydelser og administration samt til forsyning. Dette svarer i den kommunale kontoplan til hovedkonti 0-6: 0) Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger, 1) Forsyningsvirksomhed, 2) Trafik og infrastruktur, 3) Undervisning og kultur, 4) Sygehusvæsen og sygesikring, 5) Social- og sundhedsvæsen samt 6) Administration m.v. Hovedkonto 1 (forsyning) er brugerfinansieret, mens udgifterne på de øvrige konti er finansieret via kommunale skatteindtægter med videre.

Udliciteringsindikatoren er defineret som kommunale bruttodriftsudgifter på art 4.5 (køb af entreprenør og håndværksydelser) og 4.9 (køb af øvrige tjenesteydelser m.m.) i procent af bruttodriftsudgifterne på art 1 - 4 (lønninger, varekøb, køb af tjenesteydelser), jf. Indenrigsministeriet (2003). Hver hovedkonto i den kommunale kontoplan kan opdeles på ni arter. Arterne 5-9, der hovedsageligt vedrører finansielle overførsler, er ikke inkluderet i indikatoren.

Der er vigtige begrænsninger i udliciteringsindikatoren og dermed i analysen:

- Momsfritagne opgaver – hovedsageligt ældrepleje og børnepasning – er ikke med, da de ikke registreres særskilt.
- Serviceopgaver udført for en anden kommune indgår ikke i indikatoren, da det ikke konteres særskilt.
- Udliciteringsindikatoren indeholder alle køb af varer og tjenesteydelser på de pågældende poster og derfor også køb, der ikke har været i udbud.
- Farum og Hørsholm kommuner er ikke medtaget i analysen, da deres brug af "sale and lease back" forstyrrer analysen på en uhensigtsmæssig måde. Københavns og Frederiksberg kommuner samt Bornholms Regionskommune indgår ikke, fordi de både varetager amtslige og kommunale opgaver.

Herudover indgår det kommunale udgiftsbehov og udskrivningsgrundlaget i analysen. Udgiftsbehovet angiver den driftsudgift, en kommune ville have, hvis den havde gennemsnitlige omkostninger givet dens befolkingsmæssige sammensætning og øvrige sociale kriterier. Udskrivningsgrundlaget er defineret som de budgetterede indtægter fra indkomstskat divideret med den kommunale udskrivningsprocent.

knap 0,2 pct.point pr. år. Udliciteringsindikatoren ligger for de fleste kommuner mellem 8 og 14 pct. med Farum som et ekstrem på 40 pct.¹⁰

Årsager til udlicitering

Christoffersen og Paldam (2003) drager på baggrund af en empirisk analyse af årsagerne til udlicitering tre hovedkonklusioner: 1. Brugen af udlicitering er i gang med at blive udbredt, og det sker ofte ved, at den enkelte kommune bliver inspireret af omkringliggende kommuner. 2. Diffusionen kan i kommuner med det, forfatterne betegner som en stor "velfærdskoalition" bestående af offentligt ansatte, folkepensionister og andre, der modtager hovedindkomst fra den offentlige sektor, blive blokeret. Christoffersens og Paldams hypotese er, at disse store grupper opfatter udlicitering som en trussel mod "deres system". 3. Kommuner, der er økonomisk trængte, udliciterer mere.

Sammenhæng mellem udlicitering og omkostninger

En kommune, der ikke har sekundære politiske målsætninger, må som udgangspunkt forventes at tilvejebringe sin produktion billigst muligt givet det ønskede serviceniveau. Derfor vil en sådan kommune kun købe tjenesteydelser, såfremt disse er billigere og/eller bedre, end kommunen selv kan fremstille dem. Den stigende anvendelse af udlicitering kan tyde på, at der er et besparelspotentiale, der ikke tidligere har været opmærksomhed om, jf. Christoffersens og Paldams pointe om en moderniseringsproces. Man må således forvente, at en kommunes omkostninger falder, når udlicitering finder stigende anvendelse, og potentialet derved realiseres. Yderligere må det forventes, at kommunerne udliciterer områder med størst potentiale først, hvilket indebærer et faldende afkast af udliciteringer.

Serviceniveau kan stige og falde ved udlicitering

Ofte forsøger kommuner, der udliciterer, at specificere et serviceniveau, der svarer bedst muligt til det hidtidige. Der er risiko for, at serviceniveauet falder ved udlicitering. Dette kan bl.a. skyldes, at udliciteringskontrakterne ikke giver en tilstrækkelig detaljeret beskrivelse af ydelsen, eller at de kommunalt ansatte overopfylder de politiske målsætninger. En analyse

10) Farums brug af "sale and lease back" ordninger betyder dog, at Farums udliciteringsindikator ikke er direkte sammenlignelig med de øvrige kommuners.

foretaget af Kommunernes Landsforening finder imidlertid ikke en entydig sammenhæng mellem udlicitering og serviceniveau, jf. Kommunernes Landsforening (2001). Da der således ikke er entydige empiriske resultater vedrørende sammenhængen mellem serviceniveau og udlicitering, antages det, at serviceniveauet i gennemsnit opretholdes nogenlunde uændret ved udlicitering.

Flere formål med kommunal udlicitering

Der kan være sekundære formål med udliciteringerne, f.eks. at følge en bestemt ideologi eller at afprøve nye organisationsformer. Sådanne sekundære mål kan føre til, at kommunernes omkostninger i det mindste på kort sigt forøges ved stigende brug af udlicitering. Det kan dog ikke udelukkes, at en afprøvning af nye organisationsformer, der på kort sigt er omkostningskrævende, på langt sigt kan være en besparelse.

I det følgende præsenteres en analyse af sammenhængen mellem kommunernes bruttodriftsomkostninger og udliciteringsindikatorer. Datagrundlaget for analysen er beskrevet i boks IV.2.

Stigning i de kommunale driftsudgifter

De samlede bruttodriftsudgifter pr. indbygger (defineret som udgifter til service, administration og forsyning, se boks IV.2.) lå 2002 i gennemsnit på 35.817 kr. (2003 priser), og varierer fra 30.158 kr. i den billigste kommune til 52.116 kr. i den dyreste. Udgiften er gennemsnitligt steget med knap 2,6 pct. p.a. i perioden 1993-2002.

Resultater fortolkes med varsomhed

Det fremgår af boks IV.2, at udliciteringsindikatoren ikke er et perfekt mål for den reelle udlicitering, hvorfor resultaterne skal fortolkes med varsomhed. Metoden i analysen er beskrevet i boks IV.3.

Formålet med analysen er at vurdere, om der kan konstateres en gevinst ved at få dele af de kommunale ydelser produceret på et privat marked fremfor i kommunen.

Den bedste økonometriske sammenhæng er fundet ved estimation af relationen:

$$\begin{aligned}BDU_{k,t} &= 1125 + 0,425 BDU_{k,t-1} - 215 ULIC_{k,t}^{instrument} + 0,578 UDGB_{k,t} \\ &\quad - 0,359 UDGB_{k,t-1} + 0,0396 UDSKGR_{k,t} + \beta_k D_k + \mu_{k,t}, \\ \mu_{k,t} &= 0,072 \mu_{k,t-1} + \varepsilon_{k,t}, \quad R^2 = 0,89, \quad k \in [1;271], \quad t \in [1993;2003]\end{aligned}$$

hvor BDU er bruttodriftsudgifter, $ULIC$ er udliciteringsindikator, $UDGB$ er udgiftsbehov, $UDSKGR$ er udskrivningsgrundlag, D er kommunespecifik dummy.

Alle parametre er signifikante på 1 pct. niveau, og der er ikke tegn på misspecifikation af modellen. Koefficienten til udliciteringsindikatoren angiver, hvor meget en kommunes bruttodriftsomkostninger pr. indbygger stiger/falder ved en stigning i udliciteringsindikatoren på 1 pct.point. Da den laggede bruttodriftsudgift er inkluderet, kan langsigtestimatet for besparelsen beregnes som $215 / (1 - 0,425) = 372$ kr.

For at undgå korrelation i restleddene er den laggede bruttodriftsudgift inkluderet i estimationen sammen med en eksplicit modellering af en AR(1) proces i restleddet.

Der er foretaget en instrumentvariabelestimation for udliciteringsindikatoren. Som instrument for udliciteringsindikator er anvendt den 3. laggede udliciteringsindikator. Supplerende estimationer viser, at instrumenteringen, herunder valget af lag af instrumentet, er afgørende for koefficienten til udliciteringsindikator.

Der er inkluderet en dummy for hver kommune, D_k , der tager højde for specifikke kommunale forskelle, f.eks. areal m.v. Dette er også kendt som en "fixed effect" estimation. Herudover kan der være kommunespecifikke effekter, der ikke er faste over tid, f.eks. antallet af bistandsklienter. For at tage højde for sådanne forskelle er udgiftsbehovet yderligere inkluderet som forklarende variabel.

Udskrivningsgrundlaget indikerer, hvor store skatteindtægter en kommune kan forvente. Velhavende kommuner kan muligvis i højere grad eksperimentere med udlicitering, selvom dette ikke giver en kortsigtet økonomisk gevinst. Samtidig leverer velhavende kommuner typisk en bedre service og har derfor højere bruttodriftsudgifter. Udskrivningsgrundlaget er inkluderet for at undgå en sådan falsk positiv sammenhæng mellem udlicitering og bruttodriftsudgifter.

Udliciteringsindikatoren svarer ikke til den andel af bruttodriftsudgifterne, der går til at betale for eksterne ydelser, jf. definitionen af udliciteringsindikatoren. Yderligere er visse dele af udliciteringen ikke inkluderet i udliciteringsindikatoren, men har indflydelse på bruttodriftsudgifterne. Ved en positiv sammenhæng mellem de medregnede og de ikke medregnede udliciteringer vil koefficienten til udliciteringsindikatoren også forklare en del af udgiftsændringen, der følger af de ikke inkluderede udliciteringer. Den estimerede gevinst ved udlicitering vil så være et overkantsskøn.

Yderligere oplysninger om estimationen kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

**Betydelig
gennemsnitlig
gevinst ved
udlicitering**

Resultatet i boks IV.3 viser, at der er en negativ sammenhæng mellem bruttodriftsudgifterne og udliciteringsindikatoren. Kommunerne har altså i gennemsnit realiseret en besparelse ved at udlicitere. På baggrund af den estimerede relation kan denne gennemsnitlige besparelse beregnes til 372 kr. pr. indbygger pr. år ved 1 pct.point forøgelse af udliciteringsindikatoren. Bemærk dog, at dette jf. boks IV.3 er et overkantsskøn. Variansen i parameterestimatet betyder desuden, at besparelsen med 95 pct. sandsynlighed ligger i intervallet 212 - 527 kr. pr. indbygger.

**Niveau for
udlicitering dog
afgørende for
gevinst**

Hvis kommunerne i estimationen opdeles i to kategorier efter niveauet for udliciteringen, fås et indtryk af, i hvilket omfang besparelsen afhænger af niveauet for udliciteringsindikatoren. Ved udliciteringsindikatorer på under 12 pct. realiseres i gennemsnit en besparelse på 419 kr. pr. indbygger pr. år ved 1 pct.point forøgelse af udliciteringsindikatoren. For kommuner med udliciteringsindikatorer på over 12 pct. realiseres en gennemsnitlig besparelse på 299 kr. pr. indbygger pr. år, dvs. kommuner med begrænset udliciteringsomfang opnår den stør-

Stor udlicitering kan lede til tab

ste gennemsnitlige besparelse. Forskellen skyldes sandsynligvis, at kommunerne først udliciterer områder med det største besparelspotentiale, således at der er faldende afkast ved stigende brug af udlicitering. Variationen imellem kommunerne betyder dog, at det ikke entydigt kan konkluderes, om, og i givet fald ved hvilket niveau, der er et marginalt tab ved udlicitering. Grænsen ligger ikke nødvendigvis på 12 pct., der altså ikke kan opfattes som en målsætning for kommunal udlicitering. Nogle kommuner kan sandsynligvis med fordel udlicitere mere end 12 pct., mens andre kan have fordel af at udlicitere mindre.

Små kommuner vinder mest ved udlicitering

Der er en tendens til, at små kommuner, her defineret som kommuner med mindre end 10.000 indbyggere, realiserer en større gevinst end de store kommuner. I gennemsnit realiserer de små kommuner en besparelse på 424 kr. pr. indbygger pr. år, mens de store kommuner har haft en gennemsnitlig besparelse på 326 kr. pr. indbygger. Der er ikke nævneværdig forskel på udliciteringsindikatorerne i de store og små kommuner. De store kommuners større budget betyder, at de kan have stordriftsfordele, der gør egenproduktion mere konkurrencedygtig og således udgør et alternativ til udlicitering.

Samlet potentiale

På baggrund af den potentielle besparelse på 419 kr. pr. indbygger ved en forøgelse af udliciteringsindikatoren med 1 pct.point kan en samlet potentiel besparelse beregnes. Hvis alle kommunerne med en gennemsnitlig udliciteringsindikator på under 12 pct. forøger deres udliciteringsindikator til 12 pct., kan der beregnes et samlet besparelspotentiale på 2,2 mia. kr. Det er mere tvivlsomt, om der i gennemsnit kan realiseres en besparelse ved at forøge udliciteringen for kommuner over 12 pct, hvorfor disse kommuner ikke er medregnet.

Supplerende beregninger

Antag alternativt, at alle kommuner med en udliciteringsindikator under gennemsnittet kan realisere en besparelse på 419 kr. pr. indbygger pr. år pr. pct.point udliciteringsindikator ved at udlicitere svarende til gennemsnittet. Så kan der beregnes et besparelspotentiale på 1,6 mia. kr. Antag i stedet, at alle kommuner, der har en lavere udliciteringsindikator end 90 pct. fraktilen, ved at udlicitere svarende til 90 pct. fraktilen kan realisere den gennemsnitlige besparelse på 372 kr. pr. indbyg-

ger pr. år pr. pct.point udliciteringsindikator. I så tilfælde kan der beregnes et besparelsespotentiale på 4,4 mia. kr.

Forbehold

En række forhold betyder, at beregningerne ikke skal overfortolkes. Der kan være forskelle mellem kommunerne, der betyder, at øget udlicitering i én kommune ikke nødvendigvis vil give samme besparelse som øget udlicitering i en anden tilsvarende kommune. F.eks. kan den ene kommune nyligt have investeret i et stort kapitalapparat, der med en udlicitering ville blive overflødigt, før det er afskrevet. En anden kommune med et nedslidt kapitalapparat kan have fordel af at vælge udlicitering fremfor nye investeringer. Denne mulighed er ikke realistisk for kommunen med det nye kapitalapparat. Yderligere er serviceniveauet, som nævnt i indledningen, ikke inkluderet, hvorfor de gennemførte udliciteringer kan have givet ændringer i serviceniveauet. Endelig er estimationen usikker, f.eks. fordi en del områder ikke er inkluderet i udliciteringsindikatoren og pga. estimationsusikkerheden. En uddybning af disse forbehold og estimationerne generelt findes i et arbejdspapir, der kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Opsummering

Samlet set tyder beregningerne på, at der har været gevinst ved kommunal udlicitering, og der kan sandsynligvis realiseres et yderligere potentiale på godt 2 mia. kr. pr. år. Denne gevinst kan forøges på længere sigt, hvis der er større innovation ved privat produktion. Gevinstens størrelse afhænger af omfanget af udliciteringen, således at der er faldende marginalt afkast af udlicitering, og der er sandsynligvis en grænse for, hvornår yderligere udliciteringer medfører en gevinst. Desuden er der en tendens til, at mindre kommuner realiserer en større gevinst end større kommuner. Styrken af resultaterne begrænses dog noget af data og andre usikre forhold, hvorfor konklusionerne skal fortolkes med forsigtighed.

Øvrige danske erfaringer

For Danmark ingen systematisk viden om effektivitetsforskelle

Der er kun foretaget få empiriske undersøgelser af forskelle i effektiviteten mellem private og offentlige producenter af offentligt finansierede serviceydelser i Danmark. I det følgende er der en kort gennemgang af de undersøgelser, der er gennemført, og som dækker produktionen af ret forskellige ydelser.

Der er således undersøgelser, der f.eks. omfatter sammenligninger af offentlig og privat brandslukning, skolerengøring samt vedligeholdelse af veje.

Besparelser på skole- og sygehusrengøring

Udlicitering af skolerengøring kan medføre en betydelig reduktion i rengøringsudgifterne, jf. Christoffersen m.fl. (1999). Undersøgelsen omfatter 189 kommuner og finder, at kommunerne sparer op mod 30 pct., når de udliciterer skolerengøring uden at ændre kvaliteten af rengøringen. På tilsvarende måde finder Jensen og Rasmussen (1997), at hospitalsrengøring er 50 pct. billigere, når rengøringen varetages af private rengøringsfirmaer, end når den udføres af sygehusenes egne rengøringsafdelinger. Det er ikke undersøgt, om det påvirker kvaliteten, hvorfor der ved uændret kvalitet ikke nødvendigvis kan realiseres en besparelse i denne størrelsesorden.

Udgifter til vedligeholdelse af kommunale veje også lavere ved anvendelse af private

Kommunerne kan vælge enten at lade deres egne medarbejdere stå for vedligeholdelsen af kommunens veje eller overlade vedligeholdelsen til private entreprenører. Kommunernes udgifter til vejvedligeholdelse er lavere for kommuner, der benytter private entreprenører, jf. Blom-Hansen (2003). På en stikprøve er det undersøgt, om udliciteringen har betydning for kvaliteten af vedligeholdelse. Resultaterne af denne del af analysen er, at når påvirkningen af kvaliteten inddrages, er udgifterne stadig lavere, når der anvendes private entreprenører.

Udlicitering af affaldshåndtering indebærer besparelser

Kommunerne har ansvaret for håndteringen af husholdningsaffaldet. De kan vælge enten selv at stå for affaldshåndteringen eller at udlicitere opgaven til en privat entreprenør. Konkurrencestyrelsen (1998) finder, at kommuner, der i perioden 1990-91 har udliciteret affaldshåndteringen, fik en besparelse på i gennemsnit 10 pct.

Omkostningerne og kvaliteten er den samme i privat og kommunal børnetandpleje

Kommunerne kan vælge enten at oprette kommunale tandklinikker og ansætte tandlæger eller at indgå kontrakter med private tandlæger om varetagelsen af tandplejen for de 0-18 årige.¹¹ Brugerne kan i sidstnævnte tilfælde frit vælge mellem tandlægerne i området. Afregningen med de private tandlæger

11) Fra 2004 har kommunerne dog også mulighed for at udlicitere børnetandplejen.

sker pr. udført ydelse (forebyggelse eller behandling) og taksterne bestemmes i overenskomsten mellem Kommunernes Landsforening og Dansk Tandlægeforening. Andersen og Blegvad (2002) finder, at omkostninger og kvalitet er den samme i den private og den offentlige tandpleje. Kvaliteten er målt som andelen af 12- og 15-årige helt uden huller i tænderne, og i hvor mange tandflader, der gennemsnitligt har været caries. Omkostningerne til tandpleje pr. elev har siden 1990'erne været stort set uændret, og samtidig er tandsundheden blevet bedre i perioden.

Gennemførte udliciteringer medførte besparelser

PLS Consult (1997) har kortlagt omfanget af udlicitering i kommunerne i en 1½ årsperiode i 1994-96 og fandt, at der i perioden er gennemført 39 udliciteringer, hvor der er sket en overdragelse af medarbejderne til private virksomheder. I 38 af udliciteringerne er der opnået en besparelse, der har varieret mellem 6-24 pct. af driftsudgifterne. I de tilfælde, hvor kommunen selv vandt udliciteringen, er der også opnået besparelser. Udlicitering af rengøringsopgaver medførte en stor besparelse på 20 pct. eller mere. Det skal dog bemærkes, at opgørelsen af besparelserne ikke i alle tilfælde medtager omkostningerne, der er knyttet til udbuddet og den efterfølgende overvågning. Der er desuden foretaget en grundigere kvalitativ undersøgelse af 20 af disse udliciteringer, der omfatter spørgeskema til medarbejderne, interview af beslutningstagere samt en kvalitetsundersøgelse blandt brugerrepræsentanter. Konklusionen, der kan drages på baggrund af denne del af undersøgelsen, er, at der er mange årsager til, at udliciteringer medfører besparelser. Af årsager fremføres f.eks. stordriftsfordele, nye arbejdsmetoder, lavere sygefravær, lav indtjening blandt de nye leverandører, samt at serviceniveauet er blevet sænket. I undersøgelsen er der dog ingen kvantitativ vurdering af, hvor meget de enkelte årsager bidrager til den samlede besparelse.

Udlicitering af busdrift

Ingen konkurrence på busdriften før 1990

I løbet af 1990'erne er busdriften i Danmark i vidt omfang blevet udliciteret. Inden udliciteringen blev bustrafikken enten drevet af kommunale selskaber eller af private/offentlige busoperatører, der forestod busdriften for amtslige eller fælles-

kommunale trafikselskaber, se Transportrådet (1998). Før udliciteringerne var der ingen konkurrence om erhvervelsen af kontrakterne på busdrift.

Forventede besparelser afgørende for udlicitering

I 1990 blev udliciteringerne påbegyndt i Hovedstadsområdet, og i løbet af de næste 5-6 år blev store dele af bustrafikken udliciteret, således at det i dag blandt de større byer kun er i Århus og Odense, der ikke er udliciteret. Det altafgørende formål med udliciteringerne var at effektivisere driften for derved at opnå besparelser for de offentlige kasser og brugerne.

Fortsat behov for regulering af busdriften

Den kollektive trafik - herunder busser - er kraftigt subsidieret. Således udgjorde det offentlige tilskud i 1996 38 pct. af trafikselskabernes indtægter, se Færdselsstyrelsen (1998). Dette tilskud er bl.a. begrundet i et ønske om at sikre geografisk mobilitet. Yderligere er bustrafikken reguleret af en myndighedsbeslutning om, hvor og hvornår der skal køres. Dette er bl.a. reguleret for også at sikre busdrift på steder og tidspunkter, hvor driften ellers ikke ville være rentabel.

Også regulering af konkurrencen

Ønsket om at sikre busdrift i tyndt befolkede områder og på ydertidspunkter ved subsidiering betyder sammen med ønsket om et sammenhængende trafiksystem, at busdriften typisk har monopollignende karakteristika: På mange ruter er det således i praksis ikke muligt at skabe konkurrence på markedet, hvorfor det er nærliggende at skabe konkurrence om markedet ved udliciteringer. Således vil der også i fremtiden være et behov for regulering af busmarkedet.

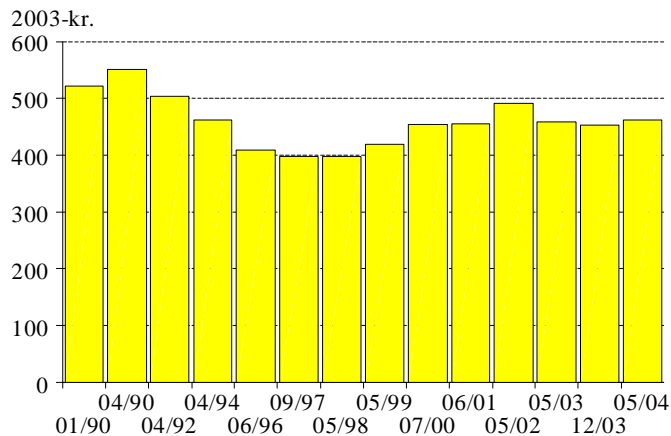
Betydelig besparelse realiseret

Udviklingen i vogntimeprisen¹² i Hovedstadsområdet fremgår af figur IV.3. Der har været en faldende tendens frem til 1998, og derefter en stigende tendens. Set over perioden samlet har der dog været en reduktion på godt 10 pct. i faste priser. Konklusionen, om at der har været besparelser ved udlicitering, understøttes af en analyse foretaget af COWI for Odense bytrafik, se COWI (1999). Her sammenlignes den udliciterede bustrafik i Aalborg med den ikke udliciterede trafik i Odense. Det vurderes, at Odense ville kunne spare 22-24 mio. kr. pr. år

12) Vognmændene byder i udbudsrunder på en vogntimepris. En vogntime er den tid, en bus er i drift.

ved en udlicitering. Chaufførerne i Aalborg er mindre tilfredse med deres arbejdsvilkår end i Odense, mens kunderne samlet set er lige tilfredse i de to byer. Der er således en højere effektivitet i Aalborg, der måske nok opfattes som ubehagelig for chaufførerne, men som resulterer i en besparelse, uden at kvaliteten falder.

Figur IV.3 *Udviklingen i vogntimeprisen i Hovedstadsområdet*



Anm.: Enheden på 1. akse skal læses som måned/år. Der har i visse år været flere udliciteringsrunder, i andre år ingen.

Kilde: Oplysninger fra HUR.

Forklaringer på udviklingen i HUR...

...bl.a. Combus

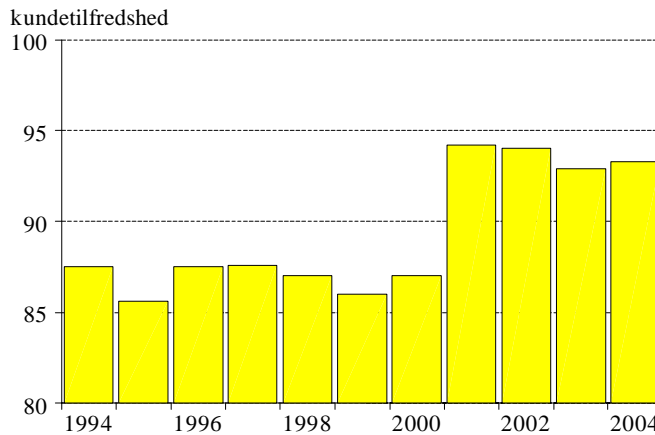
Allerede ved de første udbudsrunder i HUR var der en besparelse, som steg i takt med, at markedet blev modnet. En medvirkende årsag til de meget lave priser i 1996-1998 var dog uden tvivl det nu hedengangne statsejede Combus A/S. Da størstedelen af chaufførerne var tjenestemandsansatte, kunne de kun opsiges med 3 års varsel. Dette betød, at Combus i forhold til ikke at køre ville tjene penge ved selv en meget lav vogntimepris, da chaufførerne under alle omstændigheder skulle aflønnes, se Konkurrencestyrelsen (1999). Combus indgav derfor særligt i perioden 1996-1998 bud, der ikke dækkede de samlede omkostninger. Dette understøttes af analyser af Transportrådet (1998), der viser at 14 ud af 28 vogtmænd havde en

afkastgrad på under 5 pct., hvilket er under et normalt forrentningsniveau. De øvrige vognmænd kørte således i denne periode med et lavt forrentningsniveau for at være på markedet.

HUR måler kundetilfredsheden

Figur IV.4 viser udviklingen i kundetilfredsheden i busdriften i Hovedstadsområdet. Kundetilfredsheden måles på en række parametre, og der aggregeres til nedenstående resultat.

Figur IV.4 Udviklingen i kundetilfredsheden i busdriften i Hovedstadsområdet



Anm.: Kundetilfredsheden angiver den andel af kunderne, der svarer at de enten er tilfreds eller meget tilfreds med kvaliteten af ydelsen.

Kilde: Oplysninger fra HUR.

Udviklingen i kundetilfredsheden

Figuren illustrerer en nogenlunde konstant kundetilfredshed i perioden 1994-2000, hvorefter den stiger markant. Ifølge HUR skete der på dette tidspunkt to ting: Dels gjorde vognmændene en ekstra indsats for at forbedre tilfredsheden, dels blev dataindsamlingsmetoden ændret. HUR oplyser dog at have taget højde for de ændrede metoder, således at der skulle være fuld sammenlignelighed. Udviklingen indikerer, at den billigere busdrift ikke er sket på bekostning af kvaliteten, tværtimod er kvaliteten steget, samtidig med at prisen er faldet. Resultatet antyder, at det rent faktisk ved en målrettet indsats er muligt at påvirke kundetilfredsheden. Kundetilfredshed er dog ikke et abso-

lut mål, men kan afhænge af kvaliteten af andre ydelser. Således kan f.eks. en stigning i kvaliteten af togdriften få kundetilfredsheden til at falde i busdriften. Man kan ikke af resultatet konkludere, at der er fundet det optimale niveau for kvaliteten – i princippet kunne kunderne foretrække en højere eller lavere kvalitet til en tilsvarende lavere eller højere pris.

Faldende koncentration

Også markedskoncentrationen har ændret sig. I figur IV.5 ses udviklingen i koncentrationen. Det er tydeligt, at koncentrationen er blevet mindre set over den samlede periode, men den har dog været stigende i de seneste år.¹³ En vis koncentration er ikke nødvendigvis en ulempe.¹⁴ Større selskaber vil have bedre muligheder for at udnytte stordriftsfordele f.eks. på grund af fleksibilitet i ressourceanvendelsen. Koncentrationen bliver således først et problem, hvis den leder til overnormale profitter hos vognmændene.

Også små vognmænd kan byde

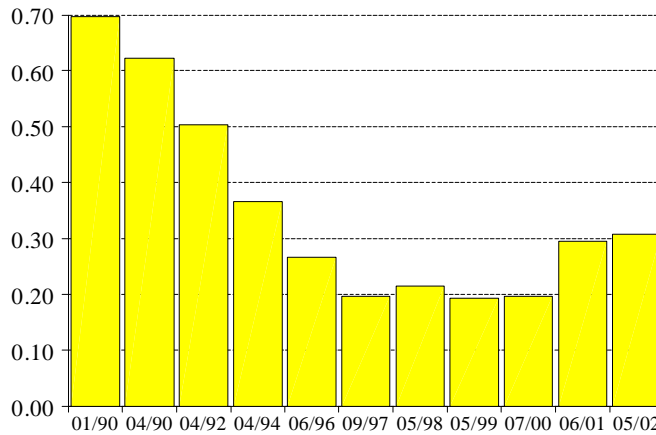
I HUR arbejdes der aktivt for at give små vognmænd mulighed for også at byde og derved skabe en effektiv konkurrence. Det er ikke tilladt at favorisere mindre udbydere ved at acceptere en højere pris fra disse, men ved at udbyde kørslen i små pakker stilles små og store vognmænd mere lige, således at også vognmænd med ned til 20 busser kan vinde en kontrakt.

- 13) Der er anvendt Hirschman-Herfindahl indekset, der er defineret som $\sum_k x_k^2$, hvor x_k er den k 'te vognmands markedsandel.

Indekset kan antage værdier mellem 0 og 1, og en værdi tæt på 1 antyder en høj koncentration. Bemærk, at den ikke udliciterede del af busstrafikken er medregnet i indekset.

- 14) Koncentrationsgraden siger ikke nødvendigvis noget om konkurrenceintensiteten. Under visse forudsætninger kan en situation med bare to vognmænd i aggressiv konkurrence (Bertrand konkurrence) give samme resultat som fuldkommen konkurrence. En høj koncentration giver dog bedre muligheder for f.eks. (ulovligt) at koordinere buddene, og koncentrationsindekset anvendes da også af de amerikanske anti trust myndigheder som et mål for, hvornår konkurrencegraden er acceptabel. Et udtryk for konkurrenceintensiteten er Lerner indekset, der er baseret på overskudsgrader.

Figur IV.5 *Udvikling i markedskoncentrationen for busser i Hovedstadsområdet*



Anm.: Der er anvendt Hirschman-Herfindahl indeks. Indekset kan antage værdier mellem 0 og 1, og en værdi tæt på 1 antyder en høj koncentration.

Kilde: Oplysninger fra HUR samt egne beregninger.

Stigende krav til vognmændene

En delvis forklaring på stigningen i priserne er stigende krav til vognmændene, f.eks. i form af miljøkrav for busserne. Kontrakternes omfang, der – jf. Bennedsen og Schultz (2003) – er steget fra 30 sider i HUR's første kontraktunde til 300 sider i tolvte kontraktunde, kan tages som udtryk for stigende grad af specifikation. De mere specifikke krav til busserne har gjort det sværere for vognmændene at anvende busserne til andre kontrakter, hvis en kontrakt ikke vindes. Dette kan medvirke til at presse priserne op. For at imødegå dette er kontraktlængden i HUR steget til 6 år, og der er åbnet mulighed for overdragelse af busserne ved kontraktens ophør.

Udviklingen i kontrakterne er hensigtsmæssig

Bennedsen og Schultz (2003) viser, at en sådan udvikling, hvor de først indgåede kontrakter har meget få detaljer (nettokontrakter) for derefter at blive mere detaljerede (bruttokontrakter) er hensigtsmæssig. Dette skyldes ikke kun, at det i praksis er det eneste gennemførlige, men også at myndighederne med nettokontrakten opnår erfaring med udliciteringen og kendskab til vognmandens adfærd. Når denne erfaring er opnået, kan den

i de senere kontrakter anvendes til at præcisere ydelsen bedre i kontrakten.

Begrænsede incitamenter i kontrakterne...

De kontrakter, der senest har været anvendt, giver således en præcis beskrivelse af ydelsen. Denne meget præcise beskrivelse kan dog også være en hæmsko for en videre udvikling af produkterne. Vognmændene har f.eks. ikke incitamenter til at indføre forbedringer, der tiltrækker flere rejsende. Tværtimod har vognmændene i princippet ligefrem incitamenter til at afskrække passagererne: Betalingen er den samme, og jo færre passagerer, jo mindre slid og brændstofforbrug er der i busserne.¹⁵ I den nyeste udbudsrunde har HUR åbnet mulighed for, at vognmændene i tilbuddet også kan byde på højere kvalitet. Der kræves som udgangspunkt en kundetilfredshed på mindst 80 pct. Hvis en vognmand vælger at indgive et tilbud med en tilfredshed på f.eks. 90 pct., kan han være 1,5 pct. dyrere end en konkurrent, der byder på 80 pct., og stadig vinde kontrakten. Denne mulighed fortsætter indtil en tilfredshed på 100 pct., hvor kontrakten kan være op til 3 pct. dyrere end konkurrentens. Denne udbudsform giver vognmændene incitamenter til at vælge et højt serviceniveau.¹⁶

...dog initiativer på vej

IV.4 Partnerskaber

Stigende fokus på partnerskaber

En samarbejdsform, der er kommet mere i fokus i de senere år, er offentlige-private partnerskaber (OPP). OPP er ikke et entydigt defineret begreb, men bruges i en række forskellige sammenhænge fra rene finansielle ordninger over udliciteringer med en særlig incitamentsstruktur (f.eks. visse BOT projekter) til langvarige forskningssamarbejder mellem private og offent-

- 15) I de nyere af HUR's kontrakter kan vognmændene dog opnå en bonus, hvis kundetilfredsheden er større, end specificeret i kontrakten.
- 16) Forsøg, hvor en passagerafhængig betaling til den valgte vognmand kombineres med, at han selv i driften vælger kvalitetsniveau, har dog givet lav kvalitet og overnormal profit til vognmænd i London, jf. Færdselsstyrelsen (2002). Der findes teoretiske argumenter for, at en sådan udvikling er forventelig, hvorfor målene, f.eks. i form af kundetilfredshed eller passagertal som minimum skal specificeres i kontrakterne.

lige partnere.¹⁷ Visse partnerskaber kan være alternativer til almindelige udliciteringer – se afsnit IV.2 og afsnit IV.3 – på områder, hvor kompleksiteten og det innovative indhold af et projekt umuliggør en fuldt specificerende kontrakt. Internationalt findes en række erfaringer med de forskellige former for OPP, og med sin handlingsplan for OPP forsøger Regeringen at forøge omfanget af partnerskaber i Danmark, se Regeringen (2004).

Hvad er OPP?

I Regeringen (2004) defineres OPP som: “en form for udlicitering, der bl.a. er kendetegnet ved, at finansiering, design, etablering og drift sammentænkes i udbuddet af projektet, og at projektet igangsættes på baggrund af en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og private part”. Med denne definition – og i handlingsplanen generelt – fokuseres på partnerskaber inden for produktion af offentlig service. Partnerskaber er dog f.eks. i USA også meget brugt inden for forskning. Link (1999) definerer disse partnerskaber som: “kooperative arrangementer, der involverer private virksomheder, universiteter, offentlige institutioner og laboratorier i forskellige kombinationer i en fælles indsats for at nå et forskningsmål”.¹⁸

OPP kan forbedre innovation, incitament, finansiering samt offentlig viden om produktion

Fordelene ved OPP afhænger i vidt omfang af typen: Et hovedformål i de fleste typer af partnerskaber er at forøge innovationen og dermed effektiviteten i et projekt. Ved et nært samarbejde mellem en offentlig og en privat part forbedres mulighederne for at overføre viden mellem parterne, hvilket kan lede til mere innovation. Hvis parterne via designet af samarbejdet har incitament til at arbejde mod samme mål, kan samarbejdet baseres på en nettokontrakt, der giver større frihed til at nå målet på mere effektive måder, end en bruttokontrakt ofte gør,

- 17) BOT står for Build, Own, Transfer. I sådanne projekter har entreprenøren ansvaret for at bygge og drive/vedligeholde en facilitet. Bestilleren betaler leje i en periode, f.eks. 20 år, hvorefter den overdrages til bestilleren.
- 18) Linder (1999) identificerer, at begrebet bruges på mindst seks forskellige måder i litteraturen.

og også herved kan innovationen forbedres.¹⁹ I en del partnerskaber, f.eks. inden for anlæg, er partnerskabet ikke nødvendigvis karakteriseret ved en stor videnoverførsel, men ved at den private part overdrages ansvaret for såvel anlæg som drift og derved får incitamenter til at minimere de samlede produktionsomkostninger, hvilket er i overensstemmelse med den offentlige parts interesser. I visse partnerskaber er der tale om rene finansieringsmodeller, hvor f.eks. en kommune på grund af lånebegrænsningen vælger at lade en privat part gennemføre f.eks. et anlægsprojekt, som kommunen så efterfølgende betaler leje af. Endelig kan offentlig deltagelse være den eneste måde at opnå en ønsket indsigt i produktionen på, det gælder f.eks. for olieudvindingen i Nordsøen.

**Begrænsninger
for OPP:
Konkurrence,
startomkostninger
samt forskelle
i mål og
virksomhedskultur**

Når der indgås langvarige samarbejdsaftaler mellem en offentlig og en enkelt privat part, er der risiko for konkurrenceforvridning. Den private part vil dels i en lang periode kunne have indtjening fra samarbejdet uden at blive udsat for konkurrence, dels vil den private part via innovationen i samarbejdet opnå forbedrede produktionsprocesser, som ikke vil kunne opnås af en konkurrerende virksomhed, der står uden for samarbejdet. Dannelsen af partnerskaber kan være omkostningskrævende, f.eks. hvis der er tale om at danne et fælles selskab, se Finansministeriet mfl. (2003). I praksis kan det være vanskeligt at designe samarbejdet, så partnerne har helt samme mål. I sådanne tilfælde kan partnerskabet blive konfliktfyldt og ufordelagtigt for begge parter. Endelig kan der være forskelle i virksomhedskultur hos de to parter, der vanskeliggør samarbejdet.

**Tillid er godt,
incitamenter kan
være bedre**

Når en partnerskabsaftale er indgået, er partnerne ofte bundet til hinanden i en længere periode. Hvis partnerskabet er baseret på en nettokontrakt (for at fremme effektivitet og innovation), er det afgørende, at partnerne har økonomiske incitamenter til at nå samme mål, da tilliden, der opbygges i løbet af projektet, kan være utilstrækkelig i en tilspidset situation.

19) En nettokontrakt specificerer f.eks. målene, men ikke vejen dertil. En bruttokontrakt specificerer hele ydelsen præcist.

Nedenfor vurderes først potentialet for partnerskaber inden for produktion af offentlige serviceydelser og dernæst potentialet for forskningspartnerskaber.

Produktion af offentlige serviceydelser

OPP i offentlig service kan ligne avanceret udlicitering

Der er i princippet mulighed for at danne partnerskaber i produktionen af en lang række offentlige serviceydelser. Et eksempel er samarbejde om infrastrukturprojekter, hvor størrelsen og kompleksiteten af projektet betyder, at det kan være mere hensigtsmæssigt at give den private part incitament til i anlægsfasen også at tage hensyn til efterfølgende vedligeholdelsesomkostninger fremfor at specificere en bruttokontrakt for anlægsfasen. Samarbejdet har således ikke så meget karakter af egentlig partnerskab som af udlicitering med fokus på den private parts muligheder for innovativ påvirkning af projektet.²⁰ Dette kan jf. ovenfor være en hensigtsmæssig måde at organisere et samarbejde med et vist innovativt indhold, men med et begrænset behov for videnoverførsel på. Et andet eksempel kan være driften af et sygehus, hvor en privat aktør overtager en stor del af driftsopgaverne og gives mulighed for at sammentænke løsningen af disse opgaver, se f.eks. PLS Rambøll (2003), der beskriver samarbejdet mellem ISS og Hørsholm Sygehus.

Fordele ved partnerskaber

Ofte er innovation ikke det eneste argument for at indgå et partnerskabslignende samarbejde i produktion af offentlige serviceydelser; der er også finansielle argumenter og incitamentsargumenter.

Styring af incitament

Den private entreprenørs incitament kan forbedres, hvis der f.eks. ved et vejprojekt indgås en samlet aftale om anlæg og drift. Herved får entreprenøren incitament til at bygge vejen i en kvalitet, der minimerer de samlede anlægs- og driftsomkostninger. Da betalingen desuden først starter, når anlægsarbejdet er gennemført, får entreprenøren yderligere incitament til at færdiggøre anlægningen hurtigst muligt. Ved at få mulighed for at minimere summen af anlægs- og driftsomkostninger får

20) Partnerskabsbetegnelsen anvendes i litteraturen også om sådanne arrangementer, der da også i praksis ofte kræver en tæt dialog mellem parterne.

entreprenøren mulighed for at afprøve nye metoder og f.eks. anvende andre materialer, hvorved det innovative indhold i projektet stiger.

Videnopbygning og -overførsel kan forbedres

I visse tilfælde kan der være opbygget forskellig viden hos den private og den offentlige aktør. I sådanne tilfælde kan et nært samarbejde være en fordel, da det mindsker transaktionsomkostningerne for videnoverførsel, hvilket er til begge parter bedste.

Rene finansieringsmodeller er uheldige

Ved store anlægsinvesteringer i kommunerne kan en likviditetsbegrænsning betyde, at investeringen ikke kan gennemføres inden for kommunens budget. Da der yderligere er snævre grænser for kommunernes låneadgang, er en mulighed at lade en privat virksomhed finansiere anlægget og kommunen betale afdrag/leje i anlæggets levetid. Den private virksomhed har typisk højere låneomkostninger end kommunen, hvorfor prisen kan blive højere, end den ville være, hvis kommunen lånte pengene og betalte kontant.

Partnerskaber kan forringe effektiviteten

Regeringen (2004) argumenterer med reference til de engelske erfaringer for, at projektledelsen bliver mere effektiv ved partnerskab. Det er dog primært udliciteringen og incitamentsstyringen, der giver effektivitet. Partnerskaber kan være uheldige for effektiviteten i projektstyringen på grund af interessekonflikter, se Rosenau (2000). F.eks. kan en interessekonflikt mellem en myndighed med et motiv om at levere god service og en privat aktør med et rent profitmotiv være ødelæggende for samarbejdet, da der ikke er et fælles mål.

Partnerskaber i infrastrukturprojekter

Der findes en række erfaringer med OPP inden for infrastruktur både internationalt og i Danmark. F.eks. er der i Trafikaftalen af 5. november 2003 truffet beslutning om at gennemføre en række vejprojekter som totalentrepriser, dvs. hvor en entreprenør får ansvaret for hele projektet, se Regeringen (2004). Herved gives bedre incitamentter til entreprenørerne.

Erfaringer i Storbritannien

I Storbritannien er OPP blevet anvendt siden begyndelsen af 1980'erne, se Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003). I 1997 lanceredes et "Public Partnership programme". Det består af tre områder, se HM Treasury (2003):

- Introduktion af privat ejerskab i statsejede virksomheder med salg af såvel majoriteter som minoriteter.
- Private Finance Initiative (PFI), hvor den private part indgår langtidskontrakter om levering af service, således at den private part kan anvende sin erfaring i hele samarbejdsforløbet. Dette kan også inkludere ansvaret for at bygge og vedligeholde infrastruktur.
- Andre samarbejder, hvor det kommercielle potentiale for den offentlige produktion realiseres sammen med en privat partner.

Positive erfaringer med PFI

Under PFI-programmet er de private partnere forpligtet til at bygge og drive en facilitet i hele dens levetid, dvs. ofte i mange år. Myndigheds parten betaler i brugsperioden leje. Der er frem til december 2002 blevet indgået PFI-kontrakter for 25 større hospitaler, syv fængsler, ni veje og en række andre projekter, f.eks. statslige kontorer, jf. NAO (2003), der har evalueret PFI-programmet. Således blev ca. 10 pct. af investeringerne i offentlig service i 2002 udført under PFI, se HM Treasury (2003). De engelske erfaringer med PFI-programmet viser, at hvor budgettet blev overskredet i 73 pct. af projekterne tidligere, bliver de med programmet kun overskredet i 22 pct. af projekterne. Desuden viser erfaringerne, at samtlige overskridelser skyldes ændringer i projektet initieret af den offentlige part, se NAO (2003). Tilsvarende blev PFI-projekterne afleveret til tiden i 70 pct. af projekterne mod 24 pct. tidligere. Der har kun været foretaget få brugertilfredshedsundersøgelser, men resultaterne af disse har været positive, ligesom myndighedsparterne generelt har været tilfredse.

Opsummering

De internationale erfaringer tyder således på, at der kan være betydelige fordele ved at give den private part incitament til at optimere et projekt over hele levetiden og frihed til at gøre dette, f.eks. ved at specificere målet frem for detaljerne i udførelsen. Et element i dette kan være finansieringsformen, der fordeler risiko mellem partnerne. Der er indført begrænsninger i kommunernes lånemuligheder bl.a. for at kunne styre det samlede offentlige forbrug. Rene finansielle konstruktioner har til formål at omgå denne velbegrundede begrænsning og kan derfor være uheldige. Hvis der er opbygget forskellig viden hos den private og offentlige part, kan et nært samarbejde medvirke

til at reducere transaktionsomkostningerne. Ved omfattende partnerskaber er der en risiko for, at konkurrencen bliver skævvredet. For at begrænse dette bør en partnerskabsaftale være baseret på en forudgående udbudsrunde.

Forskningssamarbejde

Forskellige former for forsknings-samarbejde

Forskningssamarbejder kan finde sted på forskellig vis f.eks. som et samarbejde, hvor forskningen foregår som et samarbejde mellem privat og offentligt ansatte, og hvor finansieringen dels kan komme fra de to partnere, dels fra nationale og internationale forskningspuljer. En anden form har delvis karakter af erhvervsstøtte. Det er tilfældet, hvis offentlige midler som en del af samarbejdet bliver anvendt som venturekapital, jf. Det Økonomiske Råd (2003). Endelig kan offentlig forskning sælges og derved stilles til rådighed for private virksomheder på markedsvilkår.

Overførsel af viden vigtig

I et forsknings-OPP er et hovedformål at gøre offentlige forskningsresultater kommercialiserbare, f.eks. ved at reducere omkostningerne ved at implementere offentlige forskningsresultater i en privat virksomhed. Indholdet i et partnerskab om forskning er anderledes end indholdet i f.eks. anlægssamarbejder. Hvor videnoverførsel i anlægssamarbejder ofte er et lille delmål i et samlet ønske om at opnå effektivitet, er videnoverførsel og -anvendelse i forskningssamarbejde det vigtigste middel til at opnå innovation.

Mindsker barrierer for udnyttelse af viden

I forbindelse med offentlig forskning kan der være forskellig viden om kommercialiseringspotentialer for forskningsresultater, eller et patent kan ligge i hænderne på en forskningsinstitution, der ikke evner at kommercialisere produktet. Endelig kan den relevante private part være en lille nystartet virksomhed, som på grund af udenforståendes begrænsede viden om produktet ikke kan tiltrække privat venturekapital.

Betydelige potentielle gevinster

Stiglitz og Wallsten (2000) konkluderer, at partnerskaber, hvis potentielle problemer løses (se nedenfor), vil kunne bidrage signifikant til innovationen og dermed den økonomiske vækst. Denne konklusion understøttes af OECD (2001). Hvis der er offentlig deltagelse i projekter, der kan kommercialiseres på

markedsvilkår, er der derimod en forøget risiko for videnmonopolisering, derved at den private part får fortrinsret til ny viden frembragt af den offentlige sektor.

Svært at vælge de rigtige projekter

En afgørende forudsætning for offentlig deltagelse i kommercialiseringen af et forskningsprojekt er, at der er en positiv gevinst, som på grund af en markedsfejl ikke ville blive realiseret på markedsvilkår. Herudover bør der vælges de projekter, der forventes at give den størst mulige gevinst. Disse to kriterier er delvist modstridende, da de projekter, der har det største potentiale, også har den største sandsynlighed for at blive gennemført på markedsvilkår.²¹ For at indlede et privat-offentligt forskningssamarbejde skal der som minimum kunne identificeres markedsfejl eller andre transaktionsomkostninger, der betyder, at kommercialiserbare projekter ikke gennemføres på markedsvilkår.

Potentiel risiko for grundforskningen

Der kan dog også være andre alvorlige problemer ved en stor anvendelse af forskningssamarbejde: Hvis universiteterne i høj grad satser på fælles projekter med erhvervslivet, fjernes fokus fra grundforskningen, hvilket på længere sigt kan betyde, at der ikke opdyrkes nye forskningsområder. Konsekvensen kan være et langsigtet tab, idet grundforskningen er en forudsætning for at opnå anvendelige forskningsresultater i fremtiden. Ligeledes kan der ske en skævvridning mellem kommercialiserbare områder og andre områder, der har et bredere sigte.

Dobbeltrolle for universiteterne

Med forskningssamarbejder kan universiteterne komme i en uheldig dobbeltrolle. På den ene side skal de være garanter for, at den offentligt finansierede forskning er lødlig, og på den an-

21) Tendensen til, at der vælges samarbejde om projekter med et stort kommercialiseringspotentiale, og som derfor ofte er projekter, der har mindst behov for støtten, påpeges af Stiglitz og Wallsten (2000) – på baggrund af en analyse af gennemførte partnerskabsprogrammer i USA – som et af de væsentligste problemer. Det vanskelige valg af projekter gør også den efterfølgende evaluering af projekterne sværere. Hvis et projekt lykkes, har det næppe været en succes, men hvis alle samarbejdsprojekter gennemføres med succes, kan det enten være fordi, der kun er gennemført projekter, der også ville være blevet gennemført på markedsvilkår, eller fordi myndighederne har været dygtige til at vælge de rigtige projekter.

den side kan de have en kommerciel interesse i, at resultatet af forskningen er salgbart. Det er afgørende, at det i konstruktionen af partnerskaberne sikres, at denne dobbeltrolle minimeres, således at forskerne ikke kommer til at stå som faglige garanter for tvivlsomme resultater.

Positivt resultat af amerikanske erfaringer

I USA er der en lang erfaring med forskningsprogrammer målrettet mod kommercialisering. Programmerne er ikke blevet evalueret systematisk, men forskellige case-baserede vurderinger har været overvejende positive, jf. Link (2002). Et af programmerne, SBIR (Small Business Innovation Development) programmet, et offentligt venturekapitalprogram, er blevet evalueret i en række surveys. Den overordnede konklusion er, at kommercialisering af innovationerne rent faktisk finder sted, og at virksomheder under SBIR-programmet over en tiårig periode havde en betydeligt hurtigere vækst end tilsvarende virksomheder uden for programmet, jf. Lerner (1996). Det kan dog ikke udelukkes, at dette skyldes udvælgelse af virksomheder med det største potentiale, som derfor havde det mindste behov for offentlig støtte. Omkostningerne i form af reduceret grundforskning eller ændret sammensætning i forskningen er ikke evalueret. Det er derfor uklart, om projekterne samlet set har været fordelagtige.

For lidt venturekapital

Der er i Europa indikationer af, at adgangen til venturekapital er relativt lille i startfasen for en innovationsvirksomhed, se Det Økonomiske Råd (2003). Dette kan bl.a. skyldes, at manglende viden om potentialet i de helt nystartede virksomheder får private ventureinvestorer til at være tilbageholdende. I Danmark bidrager Vækstfonden med venturekapital med krav om at få en forholdsmæssig del af overskuddet, dvs. med et partnerskabslignende samarbejde.

Samarbejde via GTS- og sektorforskningsinstitutter

Der har igennem mange år eksisteret et samspil mellem private og offentlige forskere på GTS-institutterne (godkendte teknologiske serviceinstitutter), f.eks. Teknologisk institut, Forceinstituttet og Hydraulisk institut. Desuden er der på sektorforskningsinstitutterne, f.eks. RISØ, ofte et betydeligt samspil mellem private og offentlige forskere.

Partnerskabs- lignende forsknings- samarbejde om vindmøller

Et eksempel på et dansk partnerskabslignende samarbejde i sektorforskningen er udviklingen af vindmølleteknologien. Denne er foregået i et nært samarbejde mellem Forskningscenter RISØ og vindmølleindustrien. Samarbejdet har dels haft form af, at industrien har købt sig adgang til forskningsresultater om test af vindmøller, dels i form af samarbejde mellem RISØ og industrien på en lang række projekter finansieret af puljer i Danmark og EU. RISØ har dog ikke haft et direkte kommercielt engagement i vindmølleindustrien. Dette partnerskab har ikke været resultatet af en overordnet national indsats, men af en orientering på RISØ i retning af industrien og et industrielt ønske om at udnytte forskningsresultater. Det fremgår af Det Økonomiske Råd (2002), at forskningsindsatsen har været en medvirkende årsag til reduktionen i produktionsomkostningerne for vindmøller.

Universitetsloven betyder større fokus på OPP

I Danmark er der også begyndende erfaringer med mere formelle forskningssamarbejder i universitetsverdenen, f.eks. har DTU-loven fra 2000 medført en større fokus på OPP inden for forskning. Bl.a. har DTU oprettet virksomheden DTU Innovation A/S, der medfinansierer og støtter små virksomheder, der er udsprunget af innovationer på f.eks. DTU. Støtten er i form af administrativ og juridisk hjælp samt netværk. Universitetsloven giver de øvrige universiteter samme fokus på samarbejde som DTU.²² Det er dog endnu ikke muligt at vurdere effekten af universitetsloven.

Opsummering

Offentlige-private forskningspartnerskaber er samarbejder, der har særlig fokus på at forbedre innovationen. Samarbejdet kan tage forskellige former fra offentlig venturekapital over forskningssamarbejder til køb af offentlig forskning på markedsvilkår. Ligesom for partnerskaber i produktion af offentlig service kan samarbejdet virke konkurrenceforvridende. Det af-

22) Universitetsloven, § 2 Stk. 3: "Universitetet skal samarbejde med det omgivende samfund og bidrage til udvikling af det internationale samarbejde. Universitetets forsknings- og uddannelsesresultater skal bidrage til at fremme vækst, velfærd og udvikling i samfundet. Universitetet skal som central viden- og kulturbærende institution udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund og tilskynde medarbejderne til at deltage i den offentlige debat".

gørende argument for at indgå et samarbejde er eksistensen af markedsfejl, der betyder, at offentlige forskningsresultater ikke i tilstrækkelig grad bliver kommercialiseret. Er der ikke sådanne barrierer, falder argumentet for samarbejdet bort. Der findes en række positive erfaringer med samarbejdsformen, der også i teorien kan have store fordele. Det er dog vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang den tilsyneladende succes blot er resultat af en fortrængning af projekter, der ville have fundet sted på privat basis. Desuden kan der være fare for, at den forøgede fokus på kommercialisering har negativ indflydelse på grundforskningen på universiteterne, og at den begrænser spredningen af forskningsresultater og forringer konkurrenceintensiteten. Det er en fordel at forøge omfanget af forsknings-OPP fra det nuværende lave niveau, men der kan være grænser for, hvor stort et omfang der er hensigtsmæssigt.

IV.5 Konkurrence og samarbejde i den offentlige sektor

Incitament til øget effektivitet

Den offentlige sektor kan ud fra de overvejelser, der er diskuteret i afsnit IV.2, vælge at lade private stå for produktionen eller selv at producere de ydelser, den tilbyder borgerne. Vælger den offentlige sektor selv at producere ydelserne, kan der anvendes en række metoder til at øge incitamenterne til at sikre, at produktionen gennemføres så effektivt som muligt. Det kan f.eks. ske ved at konkurrere med private, lade forskellige dele af den offentlige sektor måle sig i forhold til hinanden, ved at indgå samarbejde mellem forskellige organisationer eller ved at udarbejde kontrakter med de enkelte offentlige producenter.

Alternativ skabelse af konkurrence

Der er forskellige metoder, der kan anvendes, når det ønskes, at private inddrages i produktionen. En mulighed er at udlicitere produktionen helt til en privat producent for en specificeret periode. En anden mulighed er, at lade både offentlige og private producenter udbyde en ydelse og lade det være op til brugerne via deres efterspørgsel at afgøre, hvem der skal levere

ydelsen. Denne metode til at skabe konkurrence anvendes inden for fritvalgsordninger som f.eks. på hjemmehjælpsområdet.²³

Fritvalgsordninger

Lige vilkår for offentlige og private producenter

Hensigten med fritvalgsordninger er at forbedre sammensætningen af ydelserne, så borgerne får den ydelse, de helst vil have. For at opfylde dette formål er der åbnet op for, at private producenter får mulighed for at levere ydelsen på lige fod med det offentlige. Det kan betyde, at normer og metoder, som det offentlige anvender ved produktionen, vil blive afprøvet. Konkurrencen vedrører således kvaliteten af ydelsen, men ikke prisen, idet den er fastsat ud fra omkostningerne i den offentlige sektor. En egentlig konkurrencesituation kan kun opstå, hvis bevillingerne til de offentlige producenter afhænger af aktivitetsomfanget. Det vil betyde, at de offentlige og private producenter ligestilles, idet begge parter vil være nødt til at opsig de ansatte, når der ikke er efterspørgsel efter deres ydelse. En vigtig forudsætning for at sikre fair konkurrence er også, at kalkulationen af omkostningerne i kommuner medtager alle omkostninger. Det kan være vanskeligt for kommunen at fordele udgifterne på de enkelte ydelser, de leverer, herunder også de faste omkostninger.

Frit valg på ældreområdet

Siden 1. januar 2003 har der været frit valg på ældreområdet, og i ca. 150 kommuner har borgerne mulighed for at vælge mellem en privat leverandør eller det offentlige tilbud. Formålet med ordningen er at give borgerne flere valgmuligheder mellem kommunal og privat service inden for personlig pleje og praktisk hjælp. Kommunerne kan indføre frit valg på to måder: Enten kan opgaven bringes i udbud, eller kommunen kan godkende alle private firmaer, der lever op til kvalitetskravene, som kommunen stiller. Der er kun ganske få kommuner, der har valgt at bringe opgaven i udbud. De ældre vælger selv, om hjælpen skal udføres af den kommunale hjemmehjælp eller af et af de godkendte private firmaer. De private firmaer skal aflønnes til samme timepris, som kommunen selv kan udføre

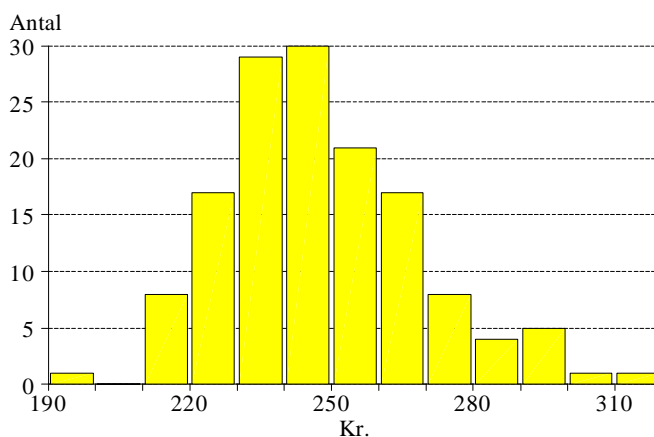
- 23) Der er også på andre områder frit valg. Forældre kan vælge en privat skole, men her er der en brugerbetaling. Det er også muligt at vælge mellem forskellige offentlige producenter. Eksempelvis kan man frit vælge, hvor man vil låne bøger.

opgaven for. Det er således ikke prisen, men kvaliteten, der konkurreres på.

Stor variation i prisen på hjemmehjælp

For at sikre konkurrence og åbenhed om de priser, der gælder, skal kommunerne indberette priserne til Socialministeriet. Det fremgår af oplysninger herfra, at der er en betydelig variation i prisen for en times praktisk hjemmehjælp, jf. figur IV.6. Prisen i den dyreste kommune er mere end 50 pct. højere end i den billigste kommune.²⁴

Figur IV.6 *Fordelingen af kommunernes timepris for praktisk hjælp*



Anm.: I figuren er prisen for en times praktisk hjemmehjælp fordelt på kommuner.

Kilde: www.fritvalgsdatabasen.dk

Prisen bestemmes ud fra kommunens omkostninger

Timeprisen kan således ikke findes ud fra konkurrence, men er en pris fastsat ud fra kommunens omkostninger. Inden ordningen med frit valg blev indført, havde de fleste kommuner ikke et mere præcist kendskab til omkostningerne ved levering af en times hjemmehjælp. Der er udarbejdet en vejledning i, hvordan

24) Det er undersøgt, om den store variation i prisen på hjemmehjælp skyldes forskelle i befolkningstætheden. Der er imidlertid ikke statistisk belæg for en sådan sammenhæng.

omkostningerne for en times hjemmehjælp beregnes. Kommunen skal opgøre de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som den har ved at levere en times hjemmehjælp. De leverede timer skal opgøres som de faktisk leverede timer og ikke de visiterede timer. Det er imidlertid vanskeligt, fordi hjemmehjælpen ikke er udskilt fra de øvrige kommunale aktiviteter. Samtidig har en del kommuner ikke en direkte registrering af, hvor mange timer der faktisk leveres ud i hjemmene, men kun hvor mange der burde leveres, dvs. de visiterede timer.

Praktiske problemer ved prisfastsættelse

En afgørelse fra Konkurrencerådet fra december 2003 vedrørende Aalborg Kommune illustrerer de konkurrenceproblemer, som godkendelsesmodellen giver i praksis. Konkurrencerådet fastslog i sin afgørelse, at den timepris, som Aalborg Kommune tilbyder de private, ikke afspejler de faktiske omkostninger for hjemmeplejen. Det skyldes både, at kommunen ikke kunne dokumentere, at beregningen af timeprisen baserede sig på det antal timer, der rent faktisk blev anvendt ude hos de ældre, og at kommunen også anvendte flere aktiverede til at udføre dele af hjemmehjælpsydelsen, end de private havde mulighed for at anvende. Det giver en lavere timepris for den kommunale hjemmehjælp, fordi de aktiverede er ansat med løntilskud. Dermed er der tale om offentlig støtte til den kommunale hjemmepleje på bekostning af de private. Konkurrencerådet påbød derfor Aalborg Kommune at ophøre med at give denne støtte, hvilket kommunen efterfølgende har gjort.

Forbedring af effektiviteten inden for den offentlige sektor

Der kan som tidligere diskuteret være forhold, som indebærer, at produktionen mest hensigtsmæssigt varetages af den offentlige sektor. Der er imidlertid også forskellige metoder, der kan bidrage til at sikre en høj effektivitet i den offentlige sektor. Ved vurdering af effektiviteten er det vigtigt at fokusere både på omkostningerne ved frembringelsen af ydelsen og formålet med ydelsen. Der skal derfor skelnes mellem produktivetsmål og effektivitetsmål. Produktiviteten beskriver således forholdet mellem output (ydelse) og input (omkostninger). Effektivitet er derimod et bredere mål end produktivitet, idet det her er for-

holdet mellem input (omkostninger) og effekten af indsatsen, der undersøges.²⁵

Metoder til forbedring af effektiviteten

I det følgende vil forskellige metoder, der kan bidrage til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, blive gennemgået. Metoder, der diskuteres, er i den forbindelse målestokskonkurrence, kommunale samarbejder og resultatkontrakter.

Målestokskonkurrence

Målestok en alternativ form for konkurrence

Formålet med målestokskonkurrence er at skabe en form for kunstig konkurrence. Målestokskonkurrence kan anvendes i de tilfælde, hvor konkurrencen enten ikke virker eller ikke er mulig, og hvor virksomhederne samtidigt har begrænsede incitamenter til at fremme omkostningseffektiviteten. Målestokskonkurrence er en metode, der kan anvendes til at få kendskab til omkostningsstrukturen i produktionen, når det ikke kan ske via et velfungerende marked. Konkurrencen skabes ved at belønne producenterne i forhold til, hvor effektive de er sammenlignet med andre.

Målestokskonkurrence en mulighed

Målestokskonkurrence kan både anvendes til regulering af private og offentlige producenter. Reguleringen af private virksomheder ved anvendelse af målestoksmetoden kan ske ved at lægge et loft over prisen på varen. Et sådan loft er f.eks. lagt over el-distributionsselskabernes pris for fordeling af elektricitet. Prisloftet er fastlagt ved at tage udgangspunkt i de gennemsnitlige omkostninger for alle producenterne. De virksomheder, der har lavere omkostninger end de gennemsnitlige omkostninger for alle producenter, vil opnå et større overskud. For at styrke effektiviteten for offentlige virksomheder kan bevillingerne til de enkelte producenter tildeles som tilskud pr. produceret enhed. Tilskuddet kan beregnes som de gennemsnit-

25) Produktiviteten i folkeskolen måles f.eks. ved forholdet mellem antallet af elever og omkostningerne, mens et effektivitetsmål også skal inddrage formålet med folkeskolen, herunder hvordan eleverne klarer sig i uddannelsessystemet, efter de har forladt folkeskolen.

lige omkostninger pr. produceret enhed for alle producenter.²⁶ Det er også muligt at belønne den mest effektive virksomhed med en bonus, der f.eks. deles blandt de ansatte i virksomheden.²⁷ Et godt omdømme blandt andre som f.eks. at være effektiv til at udføre den opgave, organisationen har ansvar for, kan imidlertid også ansøre medarbejderne til at øge effektiviteten.

Nødvendige betingelser for at metoden er brugbar

Der er en række forhold omkring produktionen, der skal være opfyldt, for at målestøkskonkurrence er et hensigtsmæssigt instrument til fremme af effektiviteten:

- Bestilleren mangler information om produktionsforhold
- Sammenlignelige omkostninger

Bestilleren har ikke detaljeret viden om produktionsprocessen. Det indebærer, at producenten alene ved, hvordan produktionen kan effektiviseres. I modsat tilfælde kunne bestilleren blot pålægge en effektivisering af produktionen. Der skal også være flere producenter, der producerer den samme ydelse, idet bestilleren får sin information om omkostningerne ved at sammenligne mellem forskellige producenter. Producenterne skal alle have samme mulighed for at gennemføre effektiviseringsforbedrende tiltag. Derfor skal de, der sammenlignes, enten have frihed til at investere i ny teknik, eller de skal anvende nogenlunde samme teknologi ved fremstillingen.

Sammenlignelige produkter

Der er også nødvendigt, at omkostningerne mellem de forskellige producenter kan sammenlignes på en forståelig måde. Det skal således være sammenlignelige produkter, de fremstiller. En del af de kommunale ydelser opfylder dette. Hvis der produceres flere ydelser, skal omkostningerne kunne fordeles på

- 26) I beregningerne af tilskuddet kan man vælge kun at lade de andre virksomheders omkostninger indgå i beregningerne, hvilket særligt vil øge incitamentet for de mindst effektive, jf. Shleifer (1985).
- 27) I Israel anvendes en sådan form for konkurrence inden for skolevæsnet. Den skole, der klarer sig bedst i form af gode karakterer og største fremskridt (hvor der tages passende hensyn til elevernes baggrund), får en pengepræmie, der fordeles blandt lærerne.

de enkelte ydelser, og oplysningerne om omkostningerne skal være offentligt tilgængelige og beregningsmetoden for de gennemsnitlige udgifter gennemskuelig. Målingen af omkostningerne kan være et problem, hvis der produceres mere end et produkt, og kapitalomkostningerne ikke indgår i regnskaberne, hvilket indtil nu ikke er sket systematisk i de offentlige regnskaber.

Flere producenter giver mulighed for at afsløre omkostningsstrukturen

Ved at anvende målestoksmetoden kommer beslutningstageren således uden om problemet med, at kun producenten har det fulde kendskab til omkostningsforholdene. Dermed bliver det tilstrækkeligt at sætte en sektorstandard ved hjælp af oplysninger om variationer i omkostningerne for produktionsomkostningerne.

Hvad kan nøgletal bruges til?

De kommunale nøgletal viser kommunernes gennemsnitlige udgifter på en række områder, hvilket er en vigtig information for dem, der finansierer ydelserne. Informationen om omkostningsforskelle mellem kommunerne indebærer dog ikke nødvendigvis i sig selv, at mulige effektivitetstiltag iværksættes. Det er imidlertid muligt at tilskynde til omkostningsbesparelser ved at anvende målestokskonkurrence med udgangspunkt i kendskabet til nøgletallene og med en behørig styrkelse af de manglende økonomiske incitamenter som f.eks. en lønbonus til ledere eller medarbejdere, der gennemfører omkostningsbesparelser uden at slække på kvaliteten.

Betydelig variation i kommunernes udgifter til administration

Der er betydelige variationer mellem kommunernes udgifter til administration, jf. tabel IV.2. Udgifterne varierer således mellem ca. 3.000 kr. til ca. 7.000 kr. pr. indbygger. De gennemsnitlige udgifter opgjort i 2003-priser er steget med 22 pct. fra 1993 til 2003, mens standardafvigelsen målt i forhold til gennemsnittet er mindsket en smule. En del af variationen i kommunernes udgifter til administration dækker dog over forskelle i omfanget af decentraliseringen af de administrative opgaver til de enkelte institutioner. Ved en decentralisering af administrationen vil omkostningerne hertil blive konteret den enkelte institution.

Tabel IV.2 *Bruttodriftsudgifter til kommunal administration pr. indbygger, 2003-priser*

	Gennemsnit	Std. afv.	Min.	Maks.
	----- Kr. -----			
1993	3.655,9	624,2	2.541,3	7.268,5
1994	3.788,3	606,9	2.605,8	7.298,7
1995	3.865,6	623,4	2.802,4	7.395,5
1996	4.038,3	633,0	2.923,0	7.534,6
1997	4.059,4	641,1	2.858,3	7.717,4
1998	4.180,1	642,7	2.962,2	7.808,3
1999	4.302,1	710,0	2.992,9	7.865,0
2000	4.426,7	705,4	3.129,2	8.932,0
2001	4.541,6	706,2	3.158,1	8.901,3
2002	4.635,9	702,3	3.213,0	8.293,9
2003	4.483,7	651,6	3.112,0	7.257,0

Anm.: Udgifterne er omregnet til faste priser ved at anvende deflatoren for offentlig forbrug.

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, www.noegletal.dk og ADAM's databank.

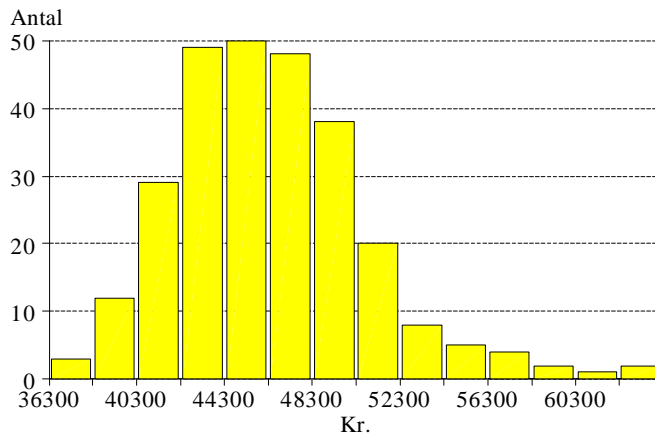
Forskelle i udgifter til folkeskolen

Der er betydelige forskelle i de gennemsnitlige udgifter til folkeskolen, jf. figur IV.7. Sådanne forskelle er ikke nødvendigvis udtryk for forskelle i effektiviteten. De observerede forskelle er første tegn på, at der er behov for nærmere analyser af, hvad baggrunden for disse forskelle er.

DEA til produktivetsanalyse

Sammenligning af nøgletal er en meget simpel benchmarking-metode. For at undersøge om forskellene dækker over forskelle i produktiviteten, kan data analyseres ved hjælp af DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). Denne metode giver mulighed for at sammenligne produktiviteten mellem forskellige producenter af samme type produkter, der anvender samme typer af ressourcer. Analysen kan anvendes til at sammenligne producenter, der producerer flere ydelser og anvender flere forskellige input på en gang. Eksempler på områder, hvor der er foretaget sådanne analyser, er biblioteker og sygehuse.

Figur IV.7 Fordeling af kommunernes udgifter til folkeskolen pr. 7-16-årig



Kilde: De kommunale nøgletal, www.noegletal.dk

Ved en DEA-analyse sammenlignes den relative produktivitet mellem forskellige producenter. Det betyder, at selv for den relativt bedste producent kan der være potentielle yderligere produktivetsgevinster.²⁸ Ud fra en DEA-analyse kan producenterne rangordnes i forhold til deres produktivitet. Dermed identificerer metoden gode og mindre gode institutioner, og metoden giver samtidig et bud på, hvilke institutioner der kan tjene som forbillede for de mindre gode institutioner.

Kommunale samarbejder

Samarbejde i stedet for konkurrence

Frem for at øge effektiviteten ved at skabe en form for konkurrence via sammenligning af omkostningerne mellem kommunerne kan de vælge at gå sammen om produktionen for at opnå eventuelle stordriftsfordele.

Kommunale samarbejder

På en række af de områder, kommuner og amter varetager, er der stordriftsfordelle, der indebærer, at kommuner og amter indgår formaliserede samarbejder om løsningen af opgaverne.

28) I Finansministeriet (2000) er der en uddybning af anvendelsen af DEA-metoden til måling af produktivitet.

Strukturkommissionen (2004) har opgjort antallet af kommunale samarbejder til 1.835 mellem kommuner og/eller amter, der kan dække fra to til mange kommuner. Samarbejderne er defineret ved, at de som minimum hviler på en godkendelse fra kommunalbestyrelse eller amtsråd. 77 pct. af samarbejderne er mellem to til fem kommuner og/eller amter, og halvdelen af disse er samarbejder mellem to kommuner eller amter. I gennemsnit deltager hver kommune i ca. 30 samarbejder.

Mange betjeningsoverenskomster, men beløbsmæssigt yderst marginalt

Samarbejderne strækker sig fra betjeningsoverenskomster til kommunale fællesskaber. Ved betjeningsoverenskomster overdrages der ikke kompetence fra kommunalbestyrelsen eller amtsråd. De opgaver, kommuner og amter kan løse for sig selv, har de ifølge loven også tilladelse til at udføre for andre offentlige myndigheder. De opgaver, det i praksis drejer sig om, er f.eks. miljømæssige opgaver, vask og rengøring, levering af mad, vedligeholdelse af udendørsarealer samt sociale og administrative opgaver. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i 2002 opgjort, at selvom 30 pct. af kommunerne får varetaget opgaver ved en betjeningsoverenskomst af andre offentlige myndigheder, så udgør de kun 0,02 pct. af kommunernes samlede nettodriftsudgifter.

Kommunale fællesskaber

Ved kommunale fællesskaber og organer oprettet med særlig lovhjemmel overdrages – med tilsynsmyndighedernes godkendelse – kompetencen til et selvstændigt styrelsesorgan (§ 60-fællesskaber). Det indebærer en indskrænkning af de deltagende kommunalbestyrelses/amtsråds beføjelser. Ved etableringen af kommunale fællesskaber oprettes et selvstændigt styrelsesorgan for fællesskabet, hvis vedtægter normalt godkendes af tilsynsmyndighederne. Styrelsesorganet får i større eller mindre omfang kompetence til at varetage de deltagende kommuners eller amters anliggende på de områder, der er overladt til fællesskabet. Som udgangspunkt er der ingen begrænsninger for, hvilke opgaver og hvilke kompetencer der kan overlades til fællesskabet. Dog kan myndighedsudøvelse kun overlades til kommunale fællesskaber, hvis der er lovhjemmel til det. En sådan lovhjemmel findes fra 1. april 2003 på skatteområdet. Der findes i alt 245 amtslige og kommunale fællesskaber, jf. tabel IV.3.

Tabel IV.3 Amtslige og kommunale § 60-fællesskaber

	1998	2000	2003
	----- Antal -----		
Skole	10	9	9
Erhvervsudvikling	7	4	4
Trafik	20	27	27
Spildevand	12	16	15
Sundhed	18	21	20
Fritid	13	15	15
Energi/varme/gas	16	14	14
Beredskab	18	15	16
Pædagogisk-psykologisk rådgivning	28	19	31
Miljø og levnedsmidler	27	15	15
Renovation og genbrug	49	53	63
Skat	0	0	5
Andet	7	14	11
I alt	225	222	245

Kilde: Strukturkommissionen (2004).

Resultatkontrakter

Resultatkontrakter

Formålet med resultatkontrakter er at øge produktiviteten og kvaliteten af den offentlige sektors produktion. En resultatkontrakt indebærer, at de bevilligende myndigheder indgår en kontrakt med de udførende institutioner, hvoraf målene for institutionen fremgår. En resultatkontrakt kan således indgås mellem f.eks. centralforvaltningen i en amtskommune og det lokale sygehus eller departementet i et ministerium og en styrelse.

På det statslige område

På det statslige område anvendes der i stigende omfang resultatkontrakter, der også i en del tilfælde omfatter en kontrakt med resultatløns til institutionsdirektøren. Finansministeriet (2003) har udarbejdet en vejledning i udformning af kontrakterne. Af vejledningen fremgår, at hovedelementerne i hver resultatkontrakt er, at der skal opstilles et begrænset antal eksternt rettede mål, og at der for hvert mål er knyttet en række

krav til resultaterne. De enkelte mål kan tillægges forskellig vægt for at prioritere vigtigheden af målene ud fra strategiske overvejelser. Det er også muligt at inddrage andre forhold end de eksternt rettede mål, herunder forhold omkring opgave-tilrettelæggelsen.

Fokus på opgaven

Hensigten med at anvende mål- og resultatstyring er at rette fokus mod de opgaver, som institutionen skal løse. Dermed er styring ved hjælp af detaljerede regler i forhold til opgave-tilrettelæggelsen erstattet med ansvaret for de resultater, som institutionerne skal levere. Styringsfokus er således rettet mod de opgaver, som institutionerne skal løse. Der kan dog være en risiko for, at de områder, der ikke eksplicit indgår i kontrakten, får for lidt opmærksomhed.

Resultatkontrakter kun en anbefaling

Anvendelsen af resultatkontrakter er under udvikling, og Finansministeriet forventer, at der sker en tilpasning af anvendelsen af resultatkontrakter til erfaringer, styringsønsker og -vilkår. Der er derfor ingen krav om, at der anvendes mål- og resultatstyring, men det er alene en anbefaling. Mål- og resultatkontrakten sammen med tildeling af bevillingerne til institutionen sker som en forhandling mellem den bevilligende myndighed og den offentlige institution. Et problem ved resultatkontrakterne er, at institutionen har de bedste informationer, om hvilke omkostninger der er nødvendige for at opnå de opstillede mål. Det giver institutionen en fordel i forbindelse med forhandlingerne om bevillingens størrelse. Der er på nuværende tidspunkt ikke systematiske erfaringer med effekten af anvendelsen af resultatkontrakter.

Selvejende institutioner

Selvejende institutioner et alternativ til private virksomheder

Et alternativ til at udlicitere en offentlig serviceydelse til private er at lade en selvejende institution stå for produktionen. Fordelen ved at overlade produktionen til selvejende institutioner er, at det må forventes, at de ikke har samme tilskyndelse til at slække på kvaliteten for at opnå en omkostningsbesparelse som andre private virksomheder, idet de ikke har som målsætning at opnå et økonomisk overskud, jf. Glaeser og Shleifer (2001). Valget af en selvejende institution vil sandsynligvis indebærer, at omkostningsbesparelsen vil være mindre, end

hvis den overlades til private, men risikoen for at der sker en kvalitetsforringelse er til gengæld mindre. Det er derfor især en fordel at udlicitere en ydelse til en selvejende institution, hvis der er betydelig usikkerhed om størrelsen af besparelsen ved udlicitering og private producenters tilskyndelse til at slække på kvaliteten, jf. Sørensen (2004).

Selvejende institutioner med driftsoverenskomst

Der er områder, hvor produktionen af offentlige serviceydelser er helt eller delvist overladt til selvejende institutioner. Det gælder f.eks. på børnepasningsområdet og de erhvervs-gymnasiale uddannelser. På børnepasningsområdet er der både selvejende og kommunale institutioner, og i en række kommuner findes begge former samtidig. Selvejende børneinstitutioner har almindeligvis en driftsoverenskomst med kommunen. Der skelnes således mellem selvejende virksomheder, der har driftsoverenskomst og selvejende virksomheder uden driftsoverenskomst. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst er meget vanskelige at skelne fra kommunens egen produktion, idet der er specificeret, hvad der skal udføres, og institutionen er også underlagt det almindelige kommunale tilsyn. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst indgår i de kommunale budgetter og regnskaber efter samme regler, som gælder for kommunale institutioner. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst findes især på det sociale område.²⁹

Gevinster kræver frihedsgrader

De effektivitetsgevinster, der kan være ved at overlade produktionen af offentlige serviceydelser til selvejende institutioner, kan kun forventes at optræde, hvis institutionerne har mulighed for at være innovative i tilrettelæggelsen af produktionen. Udlægning af opgaver til selvejende institutioner med betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelsen af produktionen og i anvendelsen af institutionens budget kan være en måde, hvorpå kommunalbestyrelsen kan motivere institutionsmedarbejdere til at udnytte deres detailviden om produktionsforholdene og brugernes behov for at forbedre servicekvaliteten. Større frihedsgrader til institutionerne til at anvende omkostningsbesparelser til investeringer inden for institutionen kan ligeledes virke motiverende

29) Selvejende institutioner uden driftsoverenskomst er underlagt fondslovgivningen. Deres formål vil være afgørende for, om de omkostningsminimerer.

og dermed kvalitetsforbedrende, hvad enten der er tale om selvejende eller offentligt ejede institutioner.

Kommunesammenlægninger

Kan kommunesammenlægninger øge effektiviteten?

Der kan være potentielle effektivitetsgevinster ved, at kommunerne bliver lagt sammen. Et formål med dette er at opnå stor-driftsfordele i den kommunale opgaveløsning. Der er foretaget en række undersøgelser af udgiftsforskelle mellem kommuner af forskellige størrelser, jf. Copenhagen Economics (2003), Indenrigsministeriet (2000) og Houlberg (2000). I analyserne er anvendt en udgiftsmodel, hvor de samlede nettodriftsudgifter er forklaret med antallet af indbyggere i kommunen beskatningsgrundlaget og sociale variabler som andel af ledige, andelen af almene boliger, andelen af enlige over 65 år, børn bragt uden for hjemmet samt urbaniseringsgraden. Analyserne undersøger dermed, om der er en sammenhæng mellem kommunens udgifter, kommunestørrelsen og en række variable, der i et vist omfang er et udtryk for udgiftspresset. Udgifterne på de enkelte kommunale områder undersøges også efter samme skabelon, hvor der f.eks. på skoleområdet indgår andelen af børn af enlige.³⁰ Der kan med udgangspunkt i de estimerede relationer konkluderes, at en sammenlægning af kommuner ikke nødvendigvis i sig selv vil indebære lavere udgifter. Der skal iværksættes yderligere tiltag for at sikre lavere udgifter i form af tilpasning af arbejdsgange og medarbejderstab samt i visse tilfælde nedlæggelse af institutioner.

Sammenfatning

Muligheder for effektivisering af offentlig produktion

I afsnittet er diskuteret en række metoder til at effektivisere produktionen af serviceydelser i den offentlige sektor. Fritvalgsordninger er en mulighed for at konkurrere på kvaliteten, men der er en række problemer med at få opgjort den offentlige sektors omkostninger fordelt på den enkelte ydelse, hvilket kan indebære, at konkurrencen ikke bliver fair. Målestokskonkurrence er en anvendelig metode til at få informationer om om-

30) De estimerede relationer er således ikke opstillet med udgangspunkt i en produktionsfunktion. Det er imidlertid vanskeligt at opstille en produktionsfunktion for de enkelte kommunale sektorer, fordi det er svært at måle output for en række offentlige ydelser.

kostningsstrukturen for en ydelse og via dette skabe konkurrence mellem offentlige producenter. Ved kommunale samarbejder kan der også opnås stordriftsfordele, men sådanne arrangementer kan begrænse det kommunale selvstyre. Resultatkontrakter kan være anvendelige som metode til at fokusere på målsætningen for den enkelte styrelse, men effektivitetsgevinsten kan dog kun forventes at være begrænset. Der kan være usikkerhed om gevinsten ved udlicitering, hvilket kan tale for at overlade produktionen til selvejende institutioner for at sikre, at der ikke slækkes på kvaliteten for at opnå en besparelse. Afsluttende argumenteres for, at der kan være en effektivitetsgevinst ved at sammenlægge kommuner, men for at sikre at denne gevinst opnås, er det nødvendigt at iværksætte yderligere tiltag i form af f.eks. nedbringelse af antallet af medarbejdere.

IV.6 Sammenfatning og politikanbefalinger

Vigtigt med effektiv produktion af offentlig service

Der er et betydeligt pres på de offentlige udgifter som følge både af befolkningsudviklingen, og af at der kan være en tendens til, at efterspørgslen efter en række offentlige serviceydelser stiger mere end indkomsterne. Det er derfor vigtigt, at de serviceydelser, det offentlige tilbyder borgerne, produceres så effektivt som muligt. Der er gode argumenter for, at det offentlige tilbyder borgerne en række serviceydelser. Et argument er, at ydelserne ellers ikke ville blive udbudt i tilstrækkeligt omfang eller i en passende kvalitet. Det er dog ikke nødvendigt, at den offentlige sektor selv producerer ydelserne. Det afgørende for valget af producent af offentligt finansierede serviceydelser bør være, hvem der producerer ydelserne med den ønskede kvalitet billigst muligt.

Konkurrence- udsættelsen bør øges

Produktionen af offentlige serviceydelser bør derfor i større omfang konkurrenceudsættes. Hvis dette ikke er muligt, bør der skabes en større tilskyndelse til at øge produktiviteten i den offentlige sektors egen produktion. Der er en række principielle argumenter for, at konkurrenceudsættelse vil reducere omkostningerne i dele af produktionen af offentlige serviceydelser. Disse argumenter understøttes af empiriske undersøgelser.

Private mere innovative

Et vigtigt argument for, at private vil producere serviceydelserne med lavere omkostninger end den offentlige sektor, er, at private virksomheder har en målsætning om at få overskud af deres aktiviteter. Det betyder, at virksomhederne tilstræber at mindske produktionsomkostningerne bl.a. ved at forbedre produktionsprocessen via innovationer. Det er i mindre udstrækning tilfældet i den offentlige sektor, da ansatte her almindeligvis ikke får andel i gevinsten ved at reducere omkostningerne.

Empiriske undersøgelser indikerer besparelser

Det er imidlertid et empirisk spørgsmål, hvorvidt og i hvilket omfang det er omkostningsbesparende at inddrage den private sektor i produktionen af de offentlige serviceydelser. En række internationale og danske undersøgelser viser, at det typisk er omkostningsbesparende at lade den private sektor stå for dele af produktionen af offentlige serviceydelser. Undersøgelserne er dog behæftet med nogen usikkerhed, fordi de generelt kun medtager de tilfælde, hvor de private virksomheder har lavere omkostninger, mens der ikke er oplysninger om tilfælde, hvor private virksomheder er blevet fravalgt, fordi de har højere omkostninger end offentlige producenter. Samtidig indgår undersøgelser af ændringer i kvaliteten ofte ikke i analyserne. Udliciteringen af busdriften i 1990'erne er et eksempel på, at omlægning fra offentlig til privat produktion har givet lavere omkostninger. Dette resulterede i betydelige besparelser, samtidig med at kvaliteten målt ved kundetilfredshed steg i perioden.

Kommunal udlicitering betyder lavere udgifter

Kommuner, der overlader produktion af en del af de kommunale opgaver til private, har typisk lavere bruttodriftsudgifter end andre kommuner. Undersøgelsen i kapitel IV viser, at besparelsen er aftagende med omfanget af udlicitering, dvs. at gevinsterne ved at udlicitere yderligere er størst for kommuner med en lav udlicitering. Hvis f.eks. de $\frac{2}{3}$ af kommunerne, der har den laveste udlicitering, forøgede deres udlicitering svarende til den mest udliciterende kommune i denne gruppe, kan der ifølge beregningerne realiseres en besparelse på omkring 2 mia. kr. pr. år. Dette svarer til ca. 1 pct. af de kommunale udgifter. På længere sigt vil denne gevinst ved udlicitering forøges, hvis produktivitetstigningen ved privat produktion overgår produktivitetstigningen ved offentlig produktion. Endelig viser undersøgelserne, at de små kommuner opnår den

største gevinst ved udlicitering, da store kommuner kan have stordriftsfordele.

Hvornår er udlicitering en god ide?

Der er en række forhold, der skal være opfyldt for at opnå de fulde gevinster af en udlicitering. Der skal kunne skabes eller være konkurrence på markedet, og kvaliteten skal kunne specificeres og måles. Derimod kan det være u hensigtsmæssigt at udlicitere ydelser, hvis efterspørgslen med hensyn til kvalitet eller omfang af ydelsen ofte ændres. Det skyldes, at ændringer i forhold til kontrakten kan være forholdsvis omkostningsfulde, fordi leverandøren har en stærk forhandlingsposition.

Konkurrence vigtig for gevinst

Før en ydelse udbydes i licitation, bør det vurderes, om der er tilstrækkeligt med potentielle producenter til, at der skabes en reel konkurrence og derved realiseres en besparelse. Offentlige producenter skal også have mulighed for at deltage i licitationen, idet de repræsenterer erfaring og kompetence på det udbudte område. Når offentlige producenter byder i konkurrence med private, er det dog vigtigt at medtage samtlige omkostninger for den offentlige producent for ikke at skævvride konkurrencen.

Ikke for mange begrænsninger i udbudsmaterialet

I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet er det ofte hensigtsmæssigt, at det gøres muligt for det offentlige at vælge mellem forskellige kombinationer af pris og kvalitet for ydelsen for at få et bedre kendskab til afvejningen af dette forhold. Samtidig er det også vigtigt, at der ikke på forhånd lægges for mange begrænsninger for, hvordan produktionen af ydelsen skal tilrettelægges, da det vil begrænse producentens mulighed for innovationer i produktionen. I forbindelse med udlicitering af busdriften er der f.eks. skabt mulighed for, at vognmændene selv kan foreslå forbedringer, og at de kan byde på en højere kvalitet og så opnå en højere pris.

Lavere omkostninger kan skyldes lavere kvalitet

Det er vigtigt, at kontrakten specificerer kvaliteten af ydelser med den nødvendige præcision, da der kan være en risiko for, at private producenter vil sænke kvaliteten for at få nedbragt omkostningerne. Når et nyt område udliciteres, kan det dog være hensigtsmæssigt, at kontrakten ikke er for detaljeret, indtil der opnås erfaring med kontraktudarbejdelse. Det bekræfter erfaringerne fra udlicitering af busdriften, hvor kon-

trakterne over tid er vokset betragteligt i omfang. Når kontrakterne er summariske, bør kontraktperioden være forholdsvis kort, så leverandøren hurtigt mister kontrakten, hvis han ikke lever op til forventningerne.

Kontrolproblemer kan tale mod udlicitering

Det er vigtigt at få defineret og specificeret kvaliteten for en serviceydelse, uanset om det er det offentlige eller private, der står for produktionen. I nogle tilfælde kan det imidlertid være vanskeligt at kontrollere, om ydelsen har den forventede kvalitet. Private leverandører har et større økonomisk incitament til at slække på kvaliteten, fordi de dermed kan få en besparelse. Den højere risiko for, at den private producent ikke leverer den forventede kvalitet af ydelsen, kan være et argument for at undlade udlicitering på områder, hvor der lægges meget vægt på at undgå kvalitetsforringelser.

Fleksibilitet i produktionen

Serviceområder, hvor ændringer i efterspørgslen ofte indebærer ændringer i sammensætningen af de leverede ydelser, egner sig ikke så godt til udlicitering baseret på en detaljeret kontrakt, da sådanne ændringer er vanskelige at indarbejde i kontrakten. Det skyldes, at ændringer, der ligger uden for kontrakten, ofte kan resultere i øgede omkostninger. I sådanne tilfælde kan partnerskaber være et alternativ.

Privat-offentlige partnerskaber kan være hensigtsmæssige

Der kan være begrænsede muligheder for innovationer af ydelser, der er udliciteret, hvis kontrakterne specificerer ydelsen i detaljer. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at det offentlige indgår i et samarbejde med en privat partner, hvis der over tid kan ske innovationer i ydelserne eller en videnoverførsel mellem partnerne. Derved får det offentlige indflydelse på selve produktionen og fungerer ikke blot som kontrollant af den leverede ydelse. Privat-offentlige partnerskaber anvendes også som en betegnelse for projekter, hvor en privat producent har fleksible rammer i udførelsen af en opgave med præcist specificerede mål. Eksempelvis er der for sygehuse, fængsler og veje i Storbritannien gode erfaringer med at give en privat virksomhed ansvaret for såvel bygning og efterfølgende drift af en facilitet. Derved gives incitament til, at den private virksomhed håndterer det samlede projekt effektivt og innovativt, uden at den anvendte teknologi er bestemt i kontrakten.

Omfanget af forsknings-samarbejder bør forøges

Det kan være vanskeligt for en offentlig forskningsinstitution at realisere det forretningsmæssige potentiale i et forskningsresultat, ligesom der kan være barrierer for, at private virksomheder kan anvende offentlige forskningsresultater i produktionen. Der kan derfor være fordele for såvel den offentlige forskningsinstitution som den private virksomhed ved at indgå et samarbejde, der kan kommercialisere et forskningsresultat. Samarbejdet kan også finde sted ved, at der stilles venturekapital til rådighed for nystartede innovative virksomheder. Antallet af samarbejder og adgangen til venturekapital er lille i Danmark og bør forøges. Ved en meget kraftig forøgelse af omfanget af samarbejder kan der dog være en fare for, at den samlede offentlige forskningsindsats skævvrides, så en kortsigtet kommerciel gevinst høstes på bekostning af grundforskningen, der har et længere sigte. Ligeledes kan der være fare for, at konkurrencen skævvrides, da viden ikke stilles til rådighed for alle private virksomheder på lige vilkår.

Fritvalg medfører kun konkurrence på kvaliteten

En mulighed for at skabe konkurrence i produktionen af offentlige ydelser er at lade brugerne vælge mellem offentlige og private leverandører, som tilbyder ydelser til samme pris. Der er i det tilfælde kun konkurrence om kvaliteten. På hjemmehjælpsområdet er der åbnet op for en sådan mulighed. I en del kommuner er der dog ingen private, der udbyder hjemmehjælp til den fastsatte pris. Det kan enten skyldes, at det potentielle marked af private producenter vurderes at være for lille, eller at prisen er for lav for en privat udbyder. Det sidste kan skyldes, at kommunerne ikke har medregnet alle omkostninger ved prisfastsættelsen. Hvis f.eks. hjemmehjælpen udbydes i egentlig licitation, vil ydelsen også blive udsat for priskonkurrence. Det anbefales, at flere kommuner afprøver en sådan mulighed.

Målestoks-konkurrence en anvendelig metode

Systematiske sammenligninger af omkostninger for forskellige producenter af ensartede produkter gør det muligt at få kendskab til omkostningsstrukturen for produktionen af en serviceydelse. Sådanne sammenligninger kan skabe en målestokskonkurrence, hvilket kan være en metode til at øge effektiviteten. Omkostningsforskelle kan dog afspejle kvalitetsforskelle, hvilket er vigtigt at tage højde for ved sådanne sammenligninger. Det anbefales, at der mere systematisk

foretages sammenligninger af forskelle i omkostninger mellem kommunerne, hvor forskelle i kvaliteten er inddraget. Der kunne eksempelvis foretages systematiske undersøgelser af, i hvilket omfang de store forskelle i folkeskoleudgifterne pr. elev mellem kommunerne er udtryk for forskelle i kvaliteten eller andre forhold, herunder forskelle i produktiviteten. Sådanne undersøgelser kan med passende anvendelse af incitamenter bruges til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, f.eks. ved at en del af aflønningen af ledelse og medarbejdere eller institutionens bevillinger afhænger af det opnåede resultat.

Frihedsgrader for institutioner

Udlægning af opgaver til selvejende institutioner med betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelsen af produktionen og i anvendelsen af institutionens budget kan være en måde, hvorpå kommunalbestyrelsen kan motivere institutionsmedarbejdere til at udnytte deres viden om produktionsforholdene og brugernes behov for at forbedre servicekvaliteten. Større frihedsgrader til institutionerne til at anvende omkostningsbesparelser til investeringer inden for institutionen kan ligeledes virke motiverende og dermed kvalitetsforbedrende, hvad enten der er tale om selvejende eller offentligt ejede institutioner.

Udliciteringer i stedet for samarbejder

Nogle opgaver kræver større befolkningsgrundlag end den enkelte kommune har. Derfor indgås samarbejde med andre kommuner for at opnå stordriftsfordele, hvilket kan bidrage til højere kvalitet (faglig bæredygtighed) og lavere omkostninger. Kommunerne indgår i mange sådanne samarbejder, hvilket indebærer, at kommunalbestyrelsens indflydelse på opgaveløsningen begrænses. Det bør overvejes, om der som alternativ til kommunale samarbejder i højere grad kan ske en udlicitering af opgaverne, således at det politiske ansvar for levering af ydelsen placeres mere klart.

Gevinster ved sammenlægning af kommuner forudsætter tilpasninger

En række forhold taler for, at der kan opnås økonomiske gevinster ved at sammenlægge små kommuner med andre kommuner, jf. Det Økonomiske Råd (2002) og Strukturkommissionen (2004). Kommunerne har således i de senere år fået et større ansvar for finansieringen af de kommunale udgifter og nye opgaver, de skal løse. Begge dele trækker i retning af, at befolkningsgrundlaget for den enkelte kommune skal være større. Dertil kommer, at de mindste kommuner typisk har

højere udgifter pr. indbygger. Strukturkommissionens undersøgelser tyder på, at disse udgiftsforskelle er steget i de senere år. En sammenlægning af kommunerne vil dog ikke i sig selv indebære lavere udgifter. Realisering af den potentielle økonomiske gevinst ved kommunesammenlægninger vil kræve, at der sker en tilpasning af arbejds gange og medarbejderstab og i visse tilfælde nedlæggelse af institutioner.

Resultatkontrakter – fokus på målene

I situationer, hvor det ikke er muligt at foretage omkostnings-sammenligninger, f.eks. fordi der kun er få eller ingen, der producerer samme ydelser, kan resultatkontrakter bidrage til, at den offentlige virksomhed producerer den ydelse, der forventes. Resultatkontrakter medvirker således til, at der er fokus på institutionens mål, og at der sker en prioritering mellem de forskellige mål, der er for institutionens virke. Opstillingen af målene og bevillingerne sker i en forhandling med den offentlige virksomhed, som har de detaljerede informationer om omkostningerne, hvilket kan begrænse mulighederne for at skabe omkostningseffektivitet. Der er også en fare for, at der sker en skævvridning af indsatsen til fordel for de områder, der er beskrevet eksplicit i kontrakten.

Litteraturliste

Andersen, L. og M. Blegvad (2002): Private or Public Service Provision? Economic and Professional Incentives in Danish Dental Care for Children. Arbejdsrapport. Institut for Statskundskab, Århus Universitet.

Bennedsen, M. og C. Schultz (2003): Adaptive Contracting: The Trial-and-Error Approach to Outsourcing. <http://old.cbs.dk/staff/mortenbennedsen/>

Blom-Hansen, J. (2003): Is Private Delivery of Public Services really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark. *Public Choice*, 115, pp. 419-38.

Borcherding, T., W. Pommerehne and F. Schneider (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie*, supp. 2, pp. 127-56.

Boyne, G. (1998): *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and The USA*. MacMillan, London.

Christoffersen, H., M. Paldam and A. Würtz (1999): Public versus Private Production. A Study of Cost of School Cleaning in Denmark. Working Paper no. 1999-22. University of Aarhus.

Christoffersen, H. and M. Paldam (2003): Markets and Municipalities. *Public Choice*, 114 (1-2), pp. 79-102.

Christoffersen, H. og M. Paldam (2004): Privatization in Denmark, 1980-2002. CES-ifo Conference paper. München and Cadenabbia.

Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

Copenhagen Economics (2003): Kommunestørrelse og effektivitet – økonometrisk analyse på paneldata 1993-2002.

COWI (1999): Analyse af udlicitering ved Odense Bytrafik. Lyngby.

Det Økonomiske Råd (1998): *Dansk Økonomi, forår 1998*. København.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, forår 2002*. København.

Det Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi, forår 2003*. København.

Dewenter K. L. and P. H. Malatesta (2001): State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labour Intensity. *The American Economic Review*, 91 (1), pp. 320-334.

Domberger, S. and P. Jensen (1997): Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (4), pp. 67-78.

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003): *Offentligt-privat samspil om skolebygninger*. København.

Finansministeriet (2000): *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*. København.

Finansministeriet (2003): *Effektiv opgavevaretagelse i staten*. København.

Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen (2003): *Fra få til mange leverandører*. København.

Færdselsstyrelsen (1998): *Lokal og regional kollektiv trafik - en oversigt*. København.

Færdselsstyrelsen (2002): *Analyse af kontraktformer i kollektiv trafik*. København.

Glaeser, E. and A. Shleifer (2001): Not-for-Profit Entrepreneurs. *Journal of Public Economics*, 81 (1), pp. 99-115.

Hart, O., A. Shleifer and R. Vishny (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prison. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1127-1161.

HM Treasury (2003): *PFI: Meeting the Investment Challenge*. London.

Houlberg, K. (2000): Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de? AKF, København.

Indenrigsministeriet (2000): *Den kommunale struktur – Størrelses effekter i den kommunale sektor*. København.

Indenrigsministeriet (2003): *Kommunale nøgletal i perioden 1993-2002*. www.im.dk.

Jensen, B. og P. Rasmussen (1997): *Rengøring på danske sygehuse – organisationsformer og omkostninger*. AKF, København.

Kommunernes Landsforening (2001): *Udbud og udlicitering i kommunerne: Fakta og tendenser*. København.

Konkurrencestyrelsen (1998): Nordisk rapport om konkurrenceudsætning af kommunal virksomhed. www.ks.dk.

Konkurrencestyrelsen (1999): *Konkurrenceredegørelse 1999*. København.

Lerner, J. (1996): The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program. NBER Working Paper no. 5753.

Lindqvist, E. och J. Sandblom (2003): Privat drift inom den svenska institutionsvården – en studie av skillnader mellan

privata och offentliga HVB-hem för tonåringar. Uppsats i Nationalekonomi. Handelshögskolan, Stockholm.

Linder (1999): Coming to Terms With the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings. In Rosenau P. V. (ed.): *Public Private Policy Partnerships*. Institute of Technology, Massachusetts

Link, A. (1999): Public/Private Partnerships in the United States. *Industry and Innovation*, 6 (2).

Link A. (2002): Private-Sector and Pulic-Sector Strategies to Encourage Technological Alliances. In Mothe, J. de la, and A. N. Link (eds.): *Networks, Alliances and Partnerships in the Innovation Process*. Kluwer Academic Publishers, Amsterdam.

Megginson W. L. and J. M. Netter (2001): From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatisation. *Journal of Economic Litterature*, XXXIX (2).

Mortensen, J. (1998): Udlicitering og effektivisering af den offentlige sektor. I Bregm, K.: *Omstilling i den offentlige sektor i et økonomisk perspektiv*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

NAO (2003): *PFI: Construction Performance*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 371 Session 2002-2003. London

OECD (2001): *The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project*. Paris.

Ohlson, H. (2003): Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection. *Fiscal Studies*, 24 (4), pp.451-76.

PLS Consult (1997): *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*. København.

PLS Rambøll (2003): *Den offentlige sektor som katalysator for vækst*. Rapport for Dansk Handel og Service. København

Regeringen (2004): *Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber*. www.fm.dk

Rosenau P.V. (2000): The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships. In Rosenau P. V. (ed.): *Public Private Policy Partnerships*. Institute of Technology, Massachusetts.

Shirley, M. M. and P. Walsh (2000): Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. www.ideas.repec.org/p/wop/wobapd/2420

Shleifer, A. (1985): A Theory of Yardstick Competition. *Rand Journal of Economics*, 16 (3), pp. 319-27.

Shleifer, A. (1998): State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 2 (4), pp. 133-150.

Socialstyrelsen (1996): *Alternativa i styr- och driftsformer i äldreomsorgen – Äldreomsorg på entreprenad*. SoS-rapport 1996:8. Stockholm.

Stiglitz J. E. and S. J. Wallsten (2000): Public-Private Technology Partnerships. In Rosenau P. V. (ed.): *Public Private Policy Partnerships*. Institute of Technology, Massachusetts.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning, bd. 1*. Betænkning 1434. København.

Suzuki (2002): Marketization of Elderly Care in Sweden, EIJS Working paper 137. Stockholm School of Economics,

Sørensen, P. B. (2004): Outsourcing of Public Services: When is it Efficient?, EPRU Working Paper 04-06. Economic Policy Research Unit, University of Copenhagen.

Transportrådet (1998): *Effekten af udlicitering*. København.

Trydegård, G-B. (2001): Vårldstjänster till salu – privatisering och alternative driftsformer under 1990-talet. SOU 2001:52. Stockholm.

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 Erhvervsministeriet

Finansministeriet

Danmarks Nationalbank

Dansk Arbejdsgiverforening

Landsorganisationen i Danmark

Dansk Industri

Håndværksrådet

Landbrugsraadet, Dansk Landbrug og Danske Andelsselskaber

Handel, Transport og Serviceerhvervene

Dansk Handel & Service

Finansrådet

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Dansk Økonomi

Formandskabet tegner et billede af en sund og robust dansk økonomi, hvor der er et begyndende opsving i gang og udsigt til en ganske pæn vækst i BNP i både 2004 og 2005. Ligeledes forudser Formandskabet et markant fald i ledigheden, bl.a. som en følge af forårspakken, som Økonomi- og Erhvervsministeriet finder velbegrundet.

Med solide overskud på betalingsbalancen og på de offentlige finanser er der et råderum for at stimulere økonomien. Regeringen har i kraft af forårspakken udnyttet dette råderum til at fremskynde opsvinget og dermed også faldet i ledigheden.

Formandskabet noterer da også, at givet det politiske ønske om et indgreb, så virker indholdet i forårspakken fornuftigt, og den påvirker ikke den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Formandskabet udtrykker dog bekymring for, om fremrykningen af offentlige investeringer skal føre til et højere investeringsniveau, og efterlyser eksplicite mål for niveauet flere år frem i tiden. De fremrykkede investeringer er imidlertid kendetegnede ved at indgå i sådanne flerårige aftaler på bolig- og trafikområdet og udgør således ikke en risiko for et uholdbart løft i investeringsomfanget. Heller ikke den midlertidige suspension af SP-bidraget eller fremrykningen af skattelettelserne svækker finanspolitikens langsigtede holdbarhed.

Formandskabets rapport bekræfter - med den usikkerhed der nu engang er ved sådanne beregninger - at finanspolitikken i Danmark er holdbar såfremt det lykkes at realisere målsætningerne i 2010-planen om en stram offentlig udgiftspolitik og yderligere strukturpolitiske initiativer, der kan øge beskæftigelsen mærkbart. Det er ambitiøse mål, som regeringen arbejder for at realisere.

Skattestoppet er i den sammenhæng et væsentligt instrument til at sikre udgiftstilbageholdenhed. Formandskabets alternative forslag til udgiftsstyring såsom omsættelige kommunale udgiftskvoter virker ikke særligt veldokumenteret, og der er behov for en mere nuanceret vurdering af de faktiske muligheder for at styre de offentlige udgifter.

Rapporten omtaler generelt behovet for reformer, men omtaler kun meget sporadisk kommunalreformen, selvom formandskabet i tidligere rapporter har understreget behovet herfor. Formandskabet sætter fokus på forslaget om placering af beskæftigelsesindsatsen. Det overordnede interessante i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen er imidlertid om systemet skal være enstrengt. Her læser Økonomi- og Erhvervsministeriet Formandskabets vurdering således - men det står meget indirekte - at man er enig i målet om et enstrengt beskæftigelsessystem. Men er kritisk overfor placeringen, hvor den foretagne analyse imidlertid ikke forekommer at være særligt dybtgående og nuanceret.

I Regeringens oplæg, der bl.a. baserer sig på det grundige forarbejde i Strukturkommissionen, er der søgt taget hånd om de problemstillinger, som Formandskabet rejser. Der vil således fortsat være statslige myndigheder på beskæftigelsesområdet, både på regionalt og centralt plan, der sikrer indsatsen på tværs af kommunegrænser samt de overordnede mål med beskæftigelsesindsatsen. Der lægges ikke op til at svække ret-og-pligt principper, tværtimod lægges der op til økonomiske sanktioner over for kommuner, der ikke opfylder forpligtelserne vedrørende tilbud til de ledige. Det er derfor ikke korrekt, at beskæftigelsesindsatsen nu bare overlades til kommunerne.

Formandskabet har ved tidligere lejligheder efterlyst en større offentlig forsknings- og udviklingsindsats. Regeringen har allerede prioriteret forskningsområdet over finansloven. På sidste års finanslov blev der med en ekstrabevilling på godt 4 mia. kr. over de næste 4 år til området sat en stopper for de faldende bevillinger. Med Den nye Fond for Højteknologisk Udvikling gives ekstra prioritet til forskningen. Det kan selvfølgelig altid diskuteres, hvordan en sådan fond mest hensigtsmæssigt finansieres, men det er centralt for de fremtidige vækstmuligheder at forskning med højt samfundsøkonomisk afkast styrkes.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i, at produktionen af offentlige serviceydelser bør konkurrenceudsættes i større omfang, end det sker i dag. Konkurrence kan give en dynamik, der kan føre til nytænkning, bedre ydelser og mere effektiv brug af ressourcerne.

Formandskabet peger på, at brugen af udbud og udlicitering har haft en effektiviserings-effekt på kommunerne, og der estimeres et effektiviseringspotentiale på godt 2 mia. kr. årligt ved øget brug af disse redskaber.

Det anføres i Formandskabets rapport, at det er enklest at opnå øget konkurrence på områder, hvor opgaverne forholdsvis let kan specificeres. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at private virksomheder kan inddrages i løsningen af mange offentlige opgaver, men at der er forskel på, hvordan private leverandører kan inddrages mest hensigtsmæssigt. På nogle områder kan der være behov for at gå andre veje, f.eks. ved brug af fritvalgsordninger eller mere partnerskabspræget samarbejde, fx Offentlig-Privat Partnerskab (OPP).

Regeringen offentliggjorde i januar 2004 en Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP), der skal bidrage til en hensigtsmæssig brug af OPP i Danmark. I forlængelse heraf er det positivt, at Formandskabets rapport fremhæver perspektiverne i OPP.

Finansministeriet

Konjunkturvurderingen viser et realistisk billede af dansk økonomi de næste par år med tiltagende BNP-vækst, faldende ledighed og fortsatte overskud på de centrale balancer. Der forudses relativt høj kapacitetsudnyttelse i 2005 og 2006.

Formandskabet angiver, at Forårspakken og de besluttede skattnedsættelser fra begyndelsen af året vil give et mærkbart bidrag til at sænke ledigheden, men peger samtidig på, at Forårspakken kan vise sig at være unødvendig, idet der givet usikkerheden om det videre forløb er tale om skøn. Det vurderes, at den registrerede ledighed skønnes at være lidt højere i 2005 end i 2003, hvis der ikke var truffet beslutning om Forårspakken eller at nedsætte skatten på arbejdsindkomst i begyndelsen af året. Det vurderes endvidere, at Forårspakken ikke mærkbart påvirker finanspolitikens holdbarhed.

Der synes ikke – givet beregningernes karakter – at være nævneværdig forskel på Finansministeriets og Formandskabets vurdering af de krav til finans- og strukturpolitikken, som skal sikre finanspolitikken langsigtede sammenhængskraft. Forskellen er primært, at Formandskabet ikke regner med, at de opstillede mål om stram udgiftsstyring og fremgang i beskæftigelsen vil realiseres.

Betragtningerne i rapporten om, at skattnedsættelserne forringer den finanspolitiske holdbarhed skal derfor ses i lyset af, at Formandskabets beregninger ikke baseres på 2010-forudsætningerne, som bl.a. indebærer, at skattnedsættelserne er finansieret inden for de rammer, der er opstillet frem til 2010. Der er afsat samme beløb til offentlig service og lavere skat som i den oprindelige 2010-plan.

Som i efterårsrapporten peges endnu engang på, at skattestoppet begrænser manøvrerlighederne i skattepolitikken. Det er fortsat en relevant diskussion, men det kunne betones, at skattestoppet har bidraget til at væksten i det offentlige forbrug i 2003 er bremsset op – og har hindret en mulig fortsættelse af tidligere tiders stigninger i de kommunale indkomstskatter med afledte negative virkninger på arbejdsudbuddet. I spørgsmålet om potentialet i skatteomlægninger har det endvidere betydning, at nominalprincippet i skattestoppet kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet, med en virkning, der omtrent svarer til en nedsættelse af f.eks. bundskattesatsen.

Formandskabets anbefaling om et statsligt forankret system på beskæftigelsesområdet understøttes ikke af analyser i rapporten, og risikerer derfor at fremstå holdningsprægede. Vurderingen afviger fra de konklusioner som er angivet af Strukturkommissionen. Med en kommunalt forankret enstrengt beskæftigelsesindsats vil beskæftigelsespolitikken fortsat være en central del af den overordnede økonomiske politik. Dette sikres bl.a.

ved tæt statslig styring og ved, at de nuværende beskæftigelsessystemer i hhv. AF og kommunerne, der i dag har forskellig styring, økonomiske rammer og værktøjer, samles i ét.

Rapportens kapitler om fordeling mellem generationer og effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor er nyttige, og bringer diskussionen videre. Bl.a. fremstår de angivne skøn for gevinsterne ved udlicitering nok mere realistiske end de relativt høje bud, som tidligere er fremført i debatten. Det er også tilfredsstillende, at der – trods de anførte vanskeligheder med at sammenligne velfærd og indkomstforhold over generationer – synes at være rimeligt belæg for de overordnede regneregler, som benyttes i vurderinger af finanspolitikens holdbarhed i Danmark.

Nationalbanken

Det synes nu sandsynligt, at den danske konjunktur passerede bunden i efteråret 2003, og der nu er et opsving i gang. Et opsving som først er blevet erkendt her hen imod midten af 2004.

I de foregående tre år har prognoserne for euroområdet vist sig for optimistiske. Det medfører naturligvis ikke, at det samme vil gentage sig i 2004. De foreløbige tal for euroområdet for 1. kvartal viser pæne vækstrater, nogenlunde som IMF-delegationen konkluderede 18. maj efter gennemgang af euroområdets situation: "There are signs that the area's cyclical stagnation may be coming to an end" og "the area's recovery remains gradual and overly dependent on booming global trade and favourable financial market conditions. Area-wide domestic demand is picking up at a hesitant pace, reflecting, in particular, ongoing weakness in the largest member country. Nevertheless, we share the central view of a gradual upturn". Især Tyskland har svært ved at få økonomien til at komme i gang. Det er til gengæld positivt, at væksten i de 10 nye EU-lande ligger på godt 4 pct. Det er dog kun 4 pct. af Danmarks eksport, der går til de 10 nye lande.

Styrkelsen af euro over for dollar er en usikkerhedsfaktor. Siden Bretton Woods systemets sammenbrud i 1973 har der været store udsving mellem de europæiske valutaer og dollar. I 1985 var kursen ca. 0,70 dollar pr. euro (D-mark omregnet til euro), i 1993 var kursen ca. 1,40. Den nuværende kurs på ca. 1,20 dollar pr. euro er ikke usædvanlig.

Forudsigelser af kursniveauet er sjældent succesfulde. Der var således ikke mange, der på forhånd havde regnet med, at dollaren skulle styrkes her i foråret. Da de lange renter i Europa delvist følger den amerikanske rente, er Europa alt andet end uafhængig af relationerne inden for dollarområdet. Intervention mellem de store valutaer har næppe

større effekt, medmindre den gennemføres konsekvent som i Kina.

Det danske opsving har især vist sig i det private forbrug; men også ledigheden er begyndt at falde lidt efter årsskiftet. Det er selvfølgelig svært at forudsige den endelige reaktion i ledigheden.

I modsætning til de fleste lande i Vesteuropa er arbejdsløsheden forholdsvis lav i Danmark, og et kraftigt opsving kan føre til overophedning. Denne risiko ville være størst, hvis der tegnede sig en kraftig konjunkturopgang i vore nabolande. Som bemærket ovenfor synes der imidlertid ikke at være udsigt til noget sådant.

På kort sigt synes kun et indenlandsk drevet forbrugsopsving med kraftig stigning i forbrugskvoten at kunne føre til overophedning. Forbrugskvoten ligger på lavt niveau, og formuekvoten er høj. Dermed kan en kraftig forbrugseffekt ikke udelukkes.

Vendingen i den danske konjunkturudvikling understreger, at det er problematisk at finindstille økonomien ved hjælp af finanspolitiske tiltag. Vi ved ikke nok til at gøre det. Det tager tid at forberede sådanne tiltag, og det tager tid, før tiltagene påvirker ledigheden. Finanspolitiske tiltag kommer let til at forstyrre økonomien, når den konjunkturmæssige baggrund er uklar og foranderlig. "Der er i praksis en reel risiko for, at forsøg på at føre aktiv stabiliseringspolitik bliver en selvstændig årsag til konjunkturfuktuationer", jf. tidligere vismand Torben M. Andersen i "Udviklingslinier i økonomisk teori" (2000, red. Chr. Hjorth-Andersen).

Hvis man lemper finanspolitikken, må man også været parat til at stramme ved en senere lejlighed. Ellers kan man ikke fastholde de langsigtede mål for udviklingen på de offentlige finanser.

Diskussionsoplæggets betragtninger over de offentlige finansers holdbarhed fremhæver dette behov for efterfølgende finanspolitisk korrektion. For at være holdbare må de offentlige finanser opfylde en budgetmæssig restriktion, der siger, at fremtidige offentlige indtægter skal modsvare nuværende offentlige gæld og fremtidige offentlige udgifter. En sådan restriktion betyder netop, at enhver budgetmæssig lempelse efterfølgende må afbalanceres af en stramning.

Dansk Arbejdsgiverforening.

Forhåbentlig er både den hjemlige og den internationale økonomi på vej frem igen.

Forårets overenskomstfornyelser har skabt rammer for en fornuftig udvikling på det private arbejdsmarked. De tre-årige aftaler kombineret med konfliktbegrænsende foranstaltninger giver virksomhederne arbejdsro. Aftalerne understøtter også en mærkbar og helt nødvendig afdæmpning af lønudviklingen. På barselsområdet viste aftalesystemet med aftalen om den nye udligningsordning sin store fleksibilitet – endda i en situation, hvor dårligt timede udmeldinger fra de politiske partier desværre endnu engang vanskeliggjorde forhandlingerne. Aftalesystemet har leveret et tilfredsstillende resultat.

Der er dog fortsat store uløste problemer i dansk økonomi.

Ledigheden var indtil for nylig stigende, men er forblevet på et lavt niveau. Arbejdsstyrken presses allerede nu af de demografiske forskydninger med flere ældre og færre unge. Endelig har den udenlandske lønudvikling bidt sig fast på et meget lavt niveau - under 3 pct. årligt. På kort sigt kan selv en beskeden fremgang i beskæftigelsen dermed blive bremset af flaskehalse og yderligere tab af konkurrenceevne. Det er derfor nødvendigt med stramninger i arbejdsmarkedspolitikken, som kan styrke det effektive arbejdsudbud. Dækningsgrader og ydelsesprofiler ved ledighed, rådighedskontrol og periodelængde er alle områder, hvor der med fordel kan strammes. De stærkere økonomiske konjunkturer vil være et godt udgangspunkt for sådanne initiativer.

Formandskabets analyser viser, at de demografiske forskydninger stiller den økonomiske politik over for en stor og langvarig udfordring. Lykkes det ikke at øge befolkningens erhvervsdeltagelse og nedbringe den offentlige forsørgelse, skal der i løbet af de kommende år og årtier gennemføres offentlige besparelser eller skattestigninger af et uhørt omfang. Velfærdskommissionen offentliggjorde tidligere i denne uge beregninger, som viser endnu større ubalancer.

DA hilser de nye og grundige analyser velkommen og ser frem til fortsat og fornyet debat om nødvendige arbejdsmarkedspolitiske tiltag, som kan øge arbejdsstyrke og beskæftigelse.

Endelig er DA helt enig med Formandskabet i, at beskæftigelsespolitikken bør være statsligt forankret. Lokale og regionale arbejdsmarkeder strækker sig ud over kommunegrænserne. Beskæftigelsespolitikken bør være en del af den overordnede økonomiske politik og ikke et kommunalt anliggende.

Landsorganisationen i Danmark

Landsorganisationen er stort set enig med Formandskabet i dets vurdering af den nuværende økonomiske situation og udviklingen de nærmeste år. Ledigheden ventes i år at udgøre ca. 175.000 personer i gennemsnit i 2004 og fortsætter derefter med at falde i 2005 og 2006, som tegn på, at arbejdsmarkedet er i bedring.

LO er enig i Formandskabets kritik af regeringens forårspakke, idet skattelettelser ikke er det bedste redskab til at øge beskæftigelsen. LO deler dog ikke Formandskabets opfattelse af, at det var unødvendigt at fremme beskæftigelsen. Vi har længe opfordret regeringen til at vågne op og reagere aktivt.

Modsat Formandskabet finder LO stadig, at vi for øjeblikket er langt fra den strukturelle ledighed. For dette taler de senere års reformer af f.eks. efterløn og førtidspension, der anslås at hæve arbejdsstyrken og dermed give plads til yderligere beskæftigelsesfremgang samt initiativerne i *Flere i arbejde* fra efteråret 2002.

LO er desuden enig i Formandskabets gentagelse af de kritiske betragtninger om aftalen om regeringens skattestop, som står i vejen for fornuftige skatteomlægninger, ligesom det reducerer mulighederne for at føre stabiliseringspolitik. Sammen med skattelettelserne forværrer det endvidere den finanspolitiske holdbarhed betydeligt.

LO deler ligeledes Formandskabets kritik af regeringens forslag om i kommunalreformen at forankre den offentlige beskæftigelsesindsats i et enstrengt system placeret i kommunerne.

LO er enig med Vismændene i, at beskæftigelsesindsatsen baseret på pligt-og-ret-princippet er en vigtig del af den overordnede økonomiske politik, og at det relevante arbejdsmarked med opland strækker sig ud over kommunegrænserne – næsten uanset hvor grænserne måtte blive trukket. Den foreslåede kommuneforankring ville skabe incitamentsproblemer, og der kan desuden rejses tvivl om, hvorvidt kommunal jobformidling effektivt kan sikre anvisning af den bedst egnede arbejdskraft til ledige stillinger.

LO finder det afgørende, at politikerne lytter til Formandskabets vurdering af, at den offentlige beskæftigelsesindsats håndteres bedst i statsligt regi.

LO anerkender, at finanspolitikken på nuværende tidspunkt kan være uholdbar, men gør samtidig opmærksom på, at problemet ifølge Vismændenes beregninger svarer til 2 pct. af BNP eller ca. 30 mia. kr., hvilket ikke vil være umuligt at løse, forudsat indsatsen fokuseres på at bringe marginalgrupperne i arbejde. På dette felt er LO enig med

Vismændenes forholdsvis optimistiske beregninger sammenlignet med Velfærds-kommissionens, som kommer frem til et dobbelt så stort problem.

Men som Formandskabets analyser viser, er det i stor udstrækning regeringens selvskabte plager, idet mere end halvdelen af de offentlige finansieringsproblemer skyldes lempelser som følge af skattestop og skattepakke.

LO er enig i Formandskabets vurdering af det ønskelige i at tage fat på de langsigtede udfordringer for velfærdssamfundet. Det er interessant og relevant, at Formandskabet giver det første samlede og systematiske overblik over den økonomiske fordeling, mellem nuværende og fremtidige danske generationer – selv om det er forbundet med stor usikkerhed at sammenligne.

LO er enig i, at tiltagene ikke bør udskydes unødigt. Jo tidligere, der meldes ud, jo lettere vil borgerne have ved at indrette sig. LO er enig i, at kommende reformer både skal være rettet mod at påvirke de offentlige indtægter og udgifter, og finder, at initiativer til at sikre højere arbejdsudbud og øget produktivitet i den offentlige sektor langt er at foretrække.

LO finder desuden Formandskabets overvejelser om en højere afgift på arv interessant, i relation til at modvirke øget indkomstulighed. Det skal dog belyses, i hvilket omfang der efterlades *utilsigtet* arv, for at vurdere effekterne på arbejdsudbud og opsparing, inden sådanne tiltag iværksættes.

LO deler naturligvis Formandskabets vurdering af det ønskelige i bedre produktivtetsudvikling i den offentlige sektor – forudsat kvaliteten kan opretholdes. Mulighederne for gennem øget konkurrence at opnå effektiviseringsgevinster i den offentlige sektor bør derfor undersøges og afprøves konkret, inden for de rammer de offentlige leverandører har i dag.

LO kan således støtte Vismændenes anbefaling af, at udvikle produktionen af offentlige ydelser gennem best-practise materiale, med systematiske sammenligninger mellem ydelsesomkostninger mellem forskellige leverandører mv.

LO finder det endelig overraskende, at Formandskabet med dette kapitel desværre ikke leverer afgørende ny viden om effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor, hvilket vi ellers kunne have brug for.

Dansk Industri

Økonomi

Dansk Industri deler Vismændenes syn på dansk og international økonomi. Det amerikanske og asiatiske opsving er i fuld gang, mens der efterhånden også kan spores svage væksttegn i Europa. Især i Tyskland er væksten dog fortsat meget træg. Det forventes imidlertid, at den høje amerikanske og asiatiske vækst gradvis vil stimulere væksten i eksporten ud af Europa. I Danmark er det private forbrug begyndt at stige ganske stærkt. Væksten understøttes af lavere skatter og suspensionen af SP-bidraget i indeværende år.

I Dansk Industri glæder vi os over, at det nu endelig er slut med at ty til gentagne skatte- og afgiftsforhøjelser for at finansiere ukontrollret vækst i de offentlige udgifter. Regeringen har vist, at skatteskruen faktisk også kan drejes den anden vej, når der effektivt manes til offentlig udgiftsdisciplin.

Vismændene betegner den fremrykkede skattelettelse i forårspakken som unødvendig, men påpeger, at indholdet i pakken er fornuftigt, når der nu var et politisk ønske om at gribe ind. I Dansk Industri er vi enige i, at man altid kan diskutere timingen i den økonomiske politik og behovet for indgreb; men en strukturel nedsættelse af de alt for høje danske marginalsatter var og er stærkt påkrævet.

Vi har i Danmark meget høje marginalsatter, som sætter ind ved internationalt set uhørt lave indkomstniveauer. Vore konkurrentlande er endda i fuld gang med at nedsætte deres marginalsatter yderligere for at tilskynde til en øget indsats og for at kunne tiltrække og fastholde kompetent arbejdskraft.

DI ser derfor fremrykningen af forhøjelsen af mellemskattegrænsen som en vigtig og nødvendig forudsætning for, at vi i Danmark hurtigt kan komme videre ad denne vej i retning af yderligere lettelse af skatten på en ekstra indsats.

Som påpeget af Vismændene vil fortsatte lempelser af marginalsatten i stort omfang være selvfinansierende. Hertil kommer et stort potentiale for finansiering via en skarpere prioritering af de offentlige udgifter. Så yderligere lempelser af marginalsatterne vil ikke true balancen i dansk økonomi. Formandskabet udtrykker igen bekymring for, om målsætningerne i 2010-planen kan overholdes, og påpeger, at finanspolitikken er mindre holdbar på længere sigt end vurderet af regeringen.

DI deler denne bekymring, men vil gerne påpege, at vi anser det for en stor fordel, at dansk økonomi styres efter en forholdsvis langsigtet plan, hvor der er bred politisk opbakning om de længeresigtede mål. Disse mål skal fastholdes, og den nødvendige

politik for at nå målene skal gennemføres.

En af forudsætningerne i 2010-planen er, at væksten i det offentlige forbrug skal begrænses til ½ pct. om året. Det er naturligvis meget ambitiøst, hvis man ser på de historiske erfaringer med at begrænse væksten i det offentlige forbrug. Men vi ser ingen grund til at betvivle, at målet kan nås i de kommende år. Det *skal* nås, og de nødvendige midler hertil må findes. Dette kunne eventuelt være via en egentlig udgiftsstyringsmodel med omsættelige kommunale udgiftskvoter.

Dansk Industri opfordrer Vismændene til at arbejde videre med disse tanker.

2010-planen stiller også krav om en vækst i arbejdsstyrken i de kommende år, som kun kan sikres via yderligere reformer på arbejdsmarkedet. Her må vi nok sætte vores lid til, at det lykkes for Velfærdscommissionen at overbevise befolkningen og politikerne om, hvad der skal til for, at målene kan nås.

DI er naturligvis helt enig med Vismændene i, at vi skal være varsomme med at udskyde nødvendige reformer for længe, idet en udskydelse naturligvis vil være en belastning for fremtidige generationer.

Danmark har længe underinvesteret i forskning. Det har Formandskabet også gentagne gange gjort opmærksom på. DI lægger vægt på, at også de offentlige forskningsudgifter ses som investeringer for samfundet.

DI er således godt tilfreds med, at regeringen vil oprette en højteknologisk fond for forskning. Det er afgørende, at vi med den nye fond sikrer langsigtede og stabile bevillinger til forskningen, og det er afgørende, at denne fond rettes mod at sikre størst muligt økonomisk afkast af forskningen.

Derfor skal fonden også have fokus rettet mod virksomhedernes forskning og mod spillet mellem privat og offentlig forskning. Det Strategiske Forskningsråd, som DI har støttet, har først og fremmest fokus på strategiske udfordringer for samfundet.

Vismændene påpeger, at der er mange gode grunde til, at den fremtidige beskæftigelsesindsats bør forankres hos staten og ikke i kommunerne. DI hilser Vismændenes klare påpegning yderst velkommen. Det relevante arbejdsmarked rækker langt ud over en kommunegrænse, selv hvis de fremtidige kommuner bliver væsentligt større, og der vil være en lang række incitament for kommunerne til at tilsidesætte arbejdsmarkedets reelle behov.

Vismændene fremfører, at højere arveafgifter måske kunne kompensere for fordelings-

virksomheden af fornuftige strukturelle lettelse i kapital-beskatningen og i topskatten. Men der er i de betragtninger ikke taget højde for arveafgifternes skadelige virkning på erhvervslivets muligheder for et smidigt generationsskifte. Nødvendige strukturelle lettelse af skatten bør hverken hindres af overdrevne fordelingspolitiske hensyn eller modsvares af nye skatteforhøjelse, men af en skarpere prioritering af de offentlige udgifter og effektivisering i den offentlige sektor.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Dansk Industri er helt enig med Vismændene i, at behovet for effektivisering af den offentlige sektor stiger i løbet af de kommende år. Sådan må det være i lyset af, at de offentlige udgifter stiger, uden at indtægterne følger med.

DI er også fuldstændig enige i, at den væsentligste måde at effektivisere på vil være, at produktionen af offentlige serviceydelser i større omfang udsættes for konkurrence. Behovet for effektiviseringer understreges af, at produktiviteten i den offentlige sektor har været faldende i de senere år. Til sammenligning er produktiviteten i private byerhverv steget med i gennemsnit $2\frac{1}{4}$ pct. om året i den samme periode.

Heldigvis kan man læse et lille opløftende budskab mellem linierne. Det viser sig, at der faktisk er sektorer, hvor produktiviteten er fastholdt. Det gælder navnlig i sundhedssektoren. Det kunne tyde på, at arbejdet med at fremme produktiviteten i den offentlige sektor ikke er nogen håbløs opgave.

Det samme budskab kan man læse, når man ser, hvor forskellige resultater offentlige institutioner præsterer ved brug af de samme ressourcer. Nogle institutioner magter altså at gøre det bedre!

Et væsentligt bidrag til at vende produktivitetsudviklingen fra tilbagegang til fremgang i den offentlige sektor, vil efter DI's opfattelse kunne opnås ved en omfattende strukturreform. Det står klart, at strukturændringerne skal ledsages af effektive økonomiske styringsredskaber for at potentielle effektiviseringer indhøstes i praksis.

DI har hæftet sig ved rapportens konklusion om, at øget kommunal udlicitering vil kunne give en gevinst på ca. 2 mia. kr. per år. Det er et interessant resultat - og den gevinst skal indhøstes.

Desværre synes vi, at rapporten mangler egentlige politikanbefalinger, hvis man vitterlig ønsker at udsætte den offentlige produktion for større konkurrence. Det er ikke gjort med fromme ønsker.

Vi vil derfor gerne foreslå, at der for alle dele af den offentlige sektor indføres en

obligatorisk udbudspligt - i stil med den udbudspligt, der kendes i staten. Herefter skal alle offentlige opgaver, der kan udføres af private, med jævne mellemrum sendes i udbud med henblik på at afprøve markedet.

Håndværksrådet

Konjunkturvurderingen

Håndværksrådet er i hovedtræk enig i formandskabets konjunkturvurdering. Rådets undersøgelse viser, at de fleste af vores medlemmer forventer et noget bedre resultat i år end de fik sidste år. Den helt overvejende del af virksomhederne mener også, at det er mere fordelagtigt at investere i produktionsudvidelser nu end det var for et år siden.

Hvor de mindre industrivirksomheder kan glæde sig over fremgang i den internationale efterspørgsel, så mærker byggeriet og butikshåndværket, at skattelettelserne giver forbrugerne flere penge i hænderne. Byggeriet har oplevet et beskæftigelsesmæssigt og omsætningsmæssigt fald de seneste år. Det er nu vendt – trukket af husholdningernes efterspørgsel, men den store beskæftigelsesfremgang kommer i år. Den ser vi først i 2005, når de positive toner i erhvervslivet slår igennem.

Håndværksrådet mener godt man kan finjustere økonomien med indgreb som forårspakken. Alternativet, at vente til ledigheden har bidt sig fast eller til lønningerne er begyndt at accelerere, fører til ”stop and go” politik. Det har vi ikke gode erfaringer med i byggesektoren.

nderede pensionsbidrag er muligvis ikke helt så effektivt som skattelettelser, når mere skal sættes i gang. Til gengæld er det nok politisk mere acceptabelt at bremse op igen - hvis det mod forventning skulle blive nødvendigt - med tvungen opsparing end med højere skatter.

Finanspolitisk holdbarhed og generationer

Det kan ikke forsvares at sende en stor regning videre til de næste generationer sådan, at danskere i fremtiden får relativt dårligere vilkår end folk i de lande vi sammenligner os med. Løsningerne på den forestående finanspolitiske uholdbarhed bliver ofte stillet op som et enten eller. Enten skal flere i arbejde eller også skal vi skære i den offentlige service og indføre brugerbetaling. Løsningen er nok snarere at dreje lidt på flere knapper, uden at skatten sættes i vejret.

Vedrørende arveafgiften glemmer formandsskabet, at en forudsætning for, at driftige personer vil opbygge en formue, som de ikke når at anvende i deres eget liv er, at de så har lov til at give den videre. I forbindelse med generationsskifte af virksomheder kan

arveafgiften nogle gange blive et problem for virksomhedens videre overlevelse. Der er derfor grænser for, hvor høj en arveafgift man kan indføre - selv til at finansiere, at færre skal betale topskat.

Udlicitering og offentlig sektor

Håndværksrådet ser også et potentiale for besparelser gennem mere udlicitering og synes, at den potentielle besparelse formandskabet kommer frem til er relativt lille. Det er bemærkelsesværdigt, at 10% af kommunerne står for 45% af udliciteringerne. Der er derfor stadig mange lavthængende frugter at plukke i rigtig mange kommuner.

Det er helt centralt for at der kan skabes besparelser, at der skabes konkurrence med udliciteringer. Mange virksomheder skal kunne byde på opgaven. Håndværksrådet er derfor helt enig med formandsskabet i den konklusion, at den offentlige sektor så vidt muligt skal dele de udbudte opgaver op i flere små selvstændige udbud. HUR's måde at udforme sine udbud på er et godt eksempel til efterfølgelse.

En vigtig konklusion er, at mange virksomheder kan være afskåret fra at byde, når kravet om kapital bliver for stort. Især for mindre virksomheder er det for risikofyldt at skulle lave dyre investeringer, hvis man senere risikerer at miste opgaven.

Vi hører i Håndværksrådet jævnlige, at kvaliteten af udbudsmateriale ikke er god nok og at materialets omfang er for stort. For at kunne opnå reel konkurrence om de udbudte opgaver, er det vigtigt, at udbudsmaterialet kort og præcist beskriver, hvad der ønskes løst. Ved at øge omfanget og detaljeringens niveau af udbudsmaterialet, udelukker man i praksis de små virksomheder, der ikke har ressourcerne til at løfte det store administrative arbejde.

Håndværksrådet er endvidere enig i, at det må overvejes, om ikke udlicitering i mange tilfælde kan erstatte kommunale samarbejder. Endvidere er der, som formandsskabet nævner, den fordel, at det politiske ansvar for leveringen af ydelsen placeres mere klart, hvis hver kommune udliciterer opgaven.

Landbrugsraadet, Dansk Landbrug og Danske Andelsselskaber

Den økonomiske situation

Der er grund til at glæde sig over de positive takter, der slås an i denne konjunkturvurdering. Investeringer, eksport, privatforbrug og den økonomiske vækst stiger, og samtidig falder ledigheden – dog ikke mere end at udviklingen i inflationen forbliver på et acceptabelt lavt niveau.

Forårspakken fortjener derfor ros, fordi den sammen med de internationale konjunkturer

bidrager til den positive udvikling. Den har gode elementer i sig, herunder at den stigende aktivitet primært ligger uden for den offentlige sektor – og at den mht. ophævelsen af SP-bidraget har en midlertidig karakter og derfor får en kortvarig virkning i årene 2004 og 2005. Den finanspolitiske holdbarhed af forårspakken er således ikke afhængig af, at der senere skal indgås vanskelige politiske forlig om besparelser eller nedskæringer.

I betragtning af danske lønmodtagers meget høje opsparingskvote virker det fornuftigt at udnytte den særlige pensionsordning som en slags forbrugsbuffer og anvende den aktivt i forbindelse med konjunkturudviklingen. Den midlertidige ophævelse af SP-bidraget skulle gerne føre til, at flere kommer ind på arbejdsmarkedet og dermed omfattes af SP, når den igen træder i kraft.

Landbrugets største bekymring er stigningstakterne i de danske lønninger, der også i de kommende år vurderes at ville ligge klart over udviklingen i de lande, Danmark konkurrerer med. Sammenholdt med den styrkede euro og krone kan lønstigningerne få katastrofale følger for Danmarks konkurrenceevne.

Det er positivt, at der tilsyneladende nu er markant bedre styr på den offentlige omkostningsudvikling. Dermed har skattestoppet vist sin berettigelse.

Vismændene foreslår, at eventuelle omkostninger ved at sænke kapitalindkomstbeskatningen og marginalsatten kan modvirkes ved højere afgifter på arv. Da en del arv efterlades utilsigtet hævdes det, at en sådan afgift ikke påvirker lysten til opsparing. Dette argument gælder ikke opsparingen i virksomheder, som bestemt er tilsigtet og ofte planlagt for at sikre et kommende generationsskifte. En øget afgift på arv vil derfor virke som en særskat på de mindre, familieejede virksomheder, og gøre generationsskiftet vanskeligere end det er i dag.

Vismændene konstaterer igen, at en opprioritering af forskningsområdet er et samfundsmæssigt fornuftigt tiltag. DØR mener desuden, at det Strategiske Forskningsråd bør udmønte midlerne fra regeringens Fond for Højteknologisk Udvikling. Vi er helt enige i de betragtninger.

Vismændene foreslår, at antallet af offentligt/private forskningssamarbejder og at adgangen til venturekapital øges. I jordbruget og fødevarerindustrien har vi en udbredt tradition for forskningssamarbejder – og de virker. Danmarks førerposition på fødevarerområdet skyldes ikke mindst, at der er kort vej fra forskning til anvendelse i erhvervet. Det er ikke så svært – der er behov for simple, ubureaukratiske ordninger og forskningsprogrammer, som fremmer konkrete samarbejdsprojekter mellem forskningsinstitutionerne og vores virksomheder og brancher.

Den finanspolitiske holdbarhed

Man må sande, at det er vanskeligt at løse store politiske udfordringer, der ligger mange år ud i fremtiden. Ikke desto mindre er det interessant at se, hvilke strukturelle forhold, der på sigt skaber problemer for samfundet. I valget mellem at øge skatterne, sænke serviceniveauet eller øge arbejdsstyrken forekommer valget let: Lad os komme i gang med de arbejdsmarkedsreformer, der på engang skaber øget livskvalitet for dem, der i dag står uden for arbejdsmarkedet, og samtidig sikrer det danske velfærdssystem.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Uanset at mange offentlige områder kun vanskeligt lader sig effektivisere er det dog ærgerligt at se, at mens de private erhverv, industrien og landbruget gennem de seneste 10 år har præsteret en ganske høj produktivitetsudvikling så er der områder i den offentlige sektor der har haft direkte negativ udvikling. Det er derfor oplagt at undersøge, hvilke områder af den offentlige sektor, der egner sig til udlicitering, så vi sikre konkurrencen og dermed effektivitet i den offentlige sektor.

Handel, Transport og Serviceerhvervene

Konjunkturvurdering

Grundlæggende er vi enige med DØR i deres skøn over nøgletal for 2004 og 2005. HTS tror også at vi skal ind i 2005 før vi for alvor kan se effekter på beskæftigelsen.

Vækstskøn (BNP-vækst i pct.)	HTS	DØR
2004	2	2,1
2005	2,6	2,5

Derimod er vi ikke enige i politikvurderingen af forårspakken. Vi frygter ikke flaskehalse og overophedning på arbejdsmarkedet, som følge af forårspakken.

Virksomhederne har gennem den seneste lavkonjunktur satset massivt i produktivitets fremmende investeringer. Dette har sammen med en generel nervøsitet for opsvingets holdbarhed hos virksomhederne, givet udsigt til en generel lavere jobskabelse i det kommende opsving end vi normalt ser. Situationen havde tilmed været værre uden regeringens forårspakke, der delvis er rettet mod sektorer hvor der umiddelbart hurtigt viser sig beskæftigelseseffekter af øget omsætning.

Generelt er vi enige med formandskabet i, at der ikke skal ske finjusteringer af konjunkturudviklingen. Men vi ser skattelettelserne i forårspakken som et strukturindgreb der smidiggør arbejdsmarkedet, så Danmark på længere sigt fremmer motivationen for

at komme ind og blive på arbejdsmarkedet i længere tid end tilfældet er i dag.

Mht. hvorvidt skattelettelse er det mest effektive instrument til at øge beskæftigelsen, så foretrækker vi, i denne situation, skattelettelse frem for offentlige investeringer eller offentligt forbrug. Dels fordi det offentlige forbrug i forvejen er alt for stort, dels fordi skattelettelse generelt forbedrer strukturerne på arbejdsmarkedet. Vi anerkender, at skattestoppet kan blokere for generelle skatteomlægninger. Men i en situation hvor specielt kommunerne gennem de sidste mange år ikke har vist vilje/evne til at overholde de aftalte budgetmål, mener HTS afgjort at den eventuelle blokering er til at leve med i forhold til den disciplinerende virkning skattestoppet har medført.

Udgiftsstyring af de offentlige udgifter gennem omsættelige udgiftkvoter, tror vi ikke på!!

Specielt erfaringerne op gennem 90'erne viste at kommunerne ikke overholdt de aftalte budgetmål der var aftalt, i gennemsnit var der tale om en 100 pct. overskridelse de enkelte år. Så hvis viljen til at overholde indgåede aftaler ikke eksisterer, vil udgiftskvoter ikke afhjælpe problemet.

HTS er enig i formandskabets vurdering af, at man i forbindelse med en kommunalreform bør tilstræbe et enstrengt arbejdsmarkedssystem, hvor ansvaret ikke er placeret i den enkelte kommune.

Finanspolitikens holdbarhed

Formandskabet konkluderer, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar. Det stiller først og fremmest krav om en stram udgiftsstyring i den offentlige sektor og en effektiv tilrettelæggelse af offentlige opgaver. HTS mener at en stigning i det samlede skattetryk vil være den forkerte vej at gå, men medgiver, at det også i skattesystemet gælder om at få mest valuta for pengene, dvs. et større arbejdsudbud. Det understreger behovet for yderligere reformer i skattesystemet, på arbejdsmarkedet og i pensionssystemet.

Fordelingen mellem generationer

Formandskabets analyse af fordelingen mellem generationer er den første af sin art og et velkomment bidrag i velfærdsdebatten ikke mindst fordi det er et erklæret politisk ønske at nuværende generationer ikke efterlader en ufinansieret regning til de kommende generationer. HTS er enig i denne betragtning men ønsker at tilføje den nuance, at det langt fra er alle offentlige udgifter som er besluttet forbrug. I den udtrækning udgifterne er en form for investering som også gavner fremtidige generationer, kan øget gældssætning isoleret set forsvares i en periode. Dybest set kunne formandskabet også have inddraget indtægterne fra nordsøolien i en fordelingsbetragtning, men det er et politisk valg.

Fornuften i Formandskabets anbefaling af en skatteomlægning fra arbejdsindkomst til

højere arveafgift afhænger af den endelige udformning. Arv er principielt formue som allerede er beskattet én gang og øget beskatning vil, afhængigt af skattesystemets øvrige indretning, kunne føre til øget skattetænkning.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Afsnittet om effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor er et godt bidrag til debatten om den fremtidige indretningen af velfærdssamfundet, og der er ingen tvivl om, at der er behov for en langt større grad af konkurrence i produktionen af offentlige serviceydelser.

HTS er meget enig i Rådets analyser og anbefalinger, og dagens diskussionsoplæg viser, at der – alene i kommunerne – er et besparelsespotentiale ved udlicitering i størrelsesordenen 2-4 mia. kr. årligt. I en tid med stigende pres på de offentlige budgetter virker det uforståeligt, at kommunerne ikke realiserer dette potentiale hurtigst muligt.

Mange af de virksomheder, som er medlem af HTS, producerer serviceydelser til den offentlige sektor og har stor erfaring i offentligt-privat samarbejde.

På mange områder fungerer dette samarbejde glimrende – på andre områder opleves en fortsat uvilje mod at lukke private leverandører ind på det offentlige marked. Sagen om beregning af priser for hjemmepleje i Aalborg Kommune illustrerer, som nævnes i diskussionsoplægget, illustrerer på udmærket vis dette.

Det er vores opfattelse, at den største barriere for et stigende offentligt-privat samarbejde – til gavn for begge parter -, er den i oplægget omtalte ”velfærdskoalition”, som består af offentligt ansatte, folkepensionister og andre, der modtager hovedindkomst fra den offentlige sektor. Og der er ikke udsigt til at denne koalitions styrke forringes i fremtiden, tværtimod.

En modvægt til denne koalition kunne være en styrkelse af den information, som forbrugerne modtager i forbindelse med levering af offentlige serviceydelser. Information om det frie sygehusvalg er et godt eksempel på et område som er blevet styrket ganske væsentligt. Et andet eksempel, som trækker i den modsatte retning, kunne være valg af privat eller kommunal leverandør i forbindelse med hjemmepleje – her kommer den væsentligste information fra kommunalt ansatte, der tilhører den netop nævnte velfærdskoalition. Fra centralt hold ville en styrkelse af Udliciteringsrådet kunne gøre en forskel.

Derfor er det et godt udgangspunkt for den fortsatte diskussion om prioriteringer i den offentlige sektor og inddragelse af den private sektor, at Rådet nu har dokumenteret et ikke uvæsentligt besparelsespotentiale på udliciteringsområdet.

Dansk Handel & Service

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Dansk Handel & Service deler overordnet formandskabets vurdering af dansk økonomi. Vækstbilledet er domineret af det private forbrug, som efter flere års stilstand begyndte at vise mere positive takter sidst i 2003. Tendensen er fortsat i starten af 2004 og meget tyder på, at privatforbruget som følge af forårspakken får endnu et løft i den resterende del af 2004.

Formandskabet anfører, at forårspakken ikke har været nødvendig og at der nu er risiko for, at det i løbet af et par år af den grund kan blive nødvendigt at skulle bremse en overophedet økonomi. Dansk Handel & Service er enige i, at der var tegn på, at væksten i privatforbruget ville tage til i løbet af 2004 selv uden indgrebet. Men det er spørgsmålet, om fremgangen ville være kraftig nok til at sikre en stigning i beskæftigelsen - ikke mindst set i lyset af at resten af den danske økonomi fortsat var og stadig er hårdt ramt af den internationale afmatning. Derudover er det vigtigt at holde fast i, at hovedparten af den ekspansive effekt i forårspakken kommer fra skattelettelserne, som allerede blev vedtaget i foråret 2003, men som nu blot bliver indfaset noget hurtigere.

Dansk Handel & Service deler dog principielt formandskabets holdning om, at finanspolitiske forsøg på at finjustere konjunkturudviklingen generelt bør undgås. Derimod bør finans- og her ikke mindst skattepolitiske indgreb altid have et klart strukturpolitisk sigte, der retter sig mod de strukturelle problemer i dansk økonomi - f.eks. den finanspolitiske holdbarhed og globaliseringens udfordringer. Netop disse grundlæggende problemer tilgodeser de aktuelle skattelettelser desværre ikke.

Dansk Handel & Service er enige med formandskabet i, at skattestoppet indebærer en uhensigtsmæssig skævridding af forholdet mellem provenuet af ejendomsskatter og afgifter i forhold til provenuet fra beskatningen af arbejdskraft. Selvom skattestoppet har haft en disciplinerende effekt på de offentlige udgifter, vil det være mere hensigtsmæssigt med et mere direkte styringsinstrument som eksempelvis styring via overordnede nominelle rammer for de offentlige udgifter, som foreslået af formandskabet.

Dansk Handel & Service deler formandskabets bekymring om den tværgående prioritering i forbindelse med den ny forskningsfond. Det er ikke forkert at forske i højteknologi, men det kan ikke stå alene. Det er behov for en erkendelse af, at Danmarks konkurrencefordel ligger i evnen til at innovere og tænke nyt, ikke mindst på det ikke-materielle område. Regeringen skal derfor sikre, at vi også forsker i hvordan vi i det hele taget kan skabe og udnytte innovation i virksomhederne, og hvordan virksomheder bedst organiseres og ledes i vidensamfundet.

Beskæftigelsespolitikken skal sikre, at virksomhederne får den nødvendige arbejdskraft med de rette kvalifikationer. Da arbejdsmarkedet fungerer på tværs af kommunegrænser skal den offentlige indsats være forankret nationalt, så fokus rettes mod arbejdskraftens faglige og geografiske mobilitet. Kun på det nationale niveau kan der foretages en omlet vurdering af, hvad der skal til, for at alle offentlige myndigheder og øvrige aktører trækker udviklingen i den rigtige retning. Når krav og midler besluttet samme sted, undgås endvidere kassetænkning. Dnsk Handel & Service er derfor enig med formandskabet i, at det er meget problematisk, hvis ansvaret for arbejdsmarkedspolitikken placeres i kommunerne.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Trods meget debat gennem de seneste 10-15 år har der kun været en begrænset stigning i den private sektors inddragelse i løsningen af offentlige opgaver. De nyeste tal for de kommunale regnskaber, som ikke er nået at komme med i diskussionsoplægget, viser tilmed et fald i udliciteringsgraden fra 2002 til 2003. På den baggrund hilser Dansk Handel & Service kapitlet velkommen, da det indeholder en række gode analyser, som klart illustrerer det enorme potentiale, der er for en udvidelse af samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor.

Selv om det er omdrejningspunktet i vores velfærdsmodel, at det er den offentlige sektor og det tilhørende politiske niveau, der definerer og bestiller opgaverne, så er der fortsat en massiv tendens til, at den offentlige også selv vælger at producere ydelserne. Her er det oplagt, at den offentlige sektor lærer af den udvikling, der har præget store dele af den private erhvervsliv i de senere år, hvor konkurrencedygtige private virksomheder baserer sig på forskellige former for netværk og samarbejdsrelationer. Den enkelte virksomhed fokuserer på det, den er god til, mens opgaver, der falder uden for dens kernekompetence, løses af andre i netværket. Det er principper, som sikrer innovation, kvalitet og vækst i opgaveløsningen. Derudover sikrer et udbygget offentligt-privat samarbejde, at den store viden, der i dag opbygges og fastholdes internt i den offentlige sektor, bliver delt med markedet.

Det er en afgørende forudsætning for succes med udlicitering af opgaver fra den offentlige, at man har nuancerede kontrakter, som bl.a. specificerer kvaliteten af de ydelser, der skal leveres. Formandskabet anfører, at det ikke altid er muligt at specificere alle aspekter af kvaliteten og at det i øvrigt er omkostningsfuldt for den offentlige sektor af udarbejde udbudsmateriale mv. Begge argumenter er problematiske.

Det er problematisk, at man i store dele af den offentlige sektor i dag ikke præcis ved, hvad man producerer og hvad det koster. Uden den viden er det reelt umuligt at foretage de rette prioriteringer i opgavevaretagelsen, hvilket ikke mindst er vigtigt i en tid, hvor presset på de offentlige budgetter tager til. Derudover er det en basal forudsætning for

kunne at sikre og klargøre hvilke ydelser, der kan og skal udliciteres. Kun ved at kunne lægge alle tal frem, opnår man den nødvendige gennemsigtighed.

Problemstillingen er aktuell inden for bl.a. fritvalgsordningerne på hjemmehjælpsområdet, hvor mange kommuner "glemmer" at indregne en række af de faste omkostninger. Derved bliver prisen urealistisk lav, hvilket i sidste ende udelukker mange potentielle private leverandører fra markedet.

Dansk Handel & Service ser positivt på OPP som et middel til at øge samarbejdet mellem offentlige og private aktører. En længere tidshorisont og større fleksibilitet i projekterne, skaber større incitament i den private virksomhed til at samarbejde med det offentlige. Det er dog væsentligt, at OPP ikke ender med at udelukke virksomheder fra at deltage i konkurrencen, og at det ikke udvikler en halv-offentlig sektor med en uklar ansvars- og kompetencefordeling.

Finansrådet

Finansrådet er enig i vismændenes vurdering af den økonomiske udvikling de kommende år og glæder sig særligt over den positive udvikling, der nu ses i det private forbrug (og ikke længere i det offentlige forbrug). Derfor deler vi ikke helt den kritik vismændene giver regeringen for at have lanceret forårspakken, som de anser for at være overflødig. Finansrådet er enig med formandskabet i, at opsvinget allerede var på vej, men mener at regeringen bør høste anerkendelse for, at der med forårspakken er kommet skub i det hårdt trængte private forbrug. Det er Finansrådets opfattelse, at forårspakken uden tvivl har haft en psykologisk virkning og været medvirkende til, at privatforbruget nu endelig er stærkt på vej op fra det bekymrende lave niveau, det har ligget på de sidste fem år. Regeringen skal også have ros for i forårspakken at fremrykke de vedtagne skattelettelser. Den forværrer som nævnt af vismændene ikke de offentlige finanser permanent, og betyder, at vi lidt hurtigere har fået taget et skridt i retning af bedre strukturer.

Vismændene advarer generelt mod at foretage finjusteringer af konjunkturudviklingen, hvilket vi som sådan ikke kan være uenige i. Finansrådet er dog af den opfattelse, at *det strukturelle kommer før det konjunkturrelle* og anser de høje skatter for så stort et problem, at enhver ansvarlig skattelettelse må hilses velkommen. Vi lever i en globaliseret verden, hvor der uundgåeligt vil være et stadigt større pres på det danske skattesystem, hvilket især gælder den høje beskatning af arbejdsindkomst. Det bør konstant ligge i baghovedet. Finansrådet deler derfor ikke vismændenes gentagne kritik af, at forårspakkens skattelettelser samt skattestoppet forværrer den finanspolitiske holdbarhed og gør det sværere at opfylde 2010-planen. Det ville være langt mere foruroligende, hvis den finanspolitiske holdbarhed blev forrykket af større offentlige

udgifter.

I forbindelse med forårspakken anfører vismændene i rapporten, at det vil være en nærliggende mulighed at genindføre og eventuelt forhøje bidraget til Den Særlige Pensionsordning, hvis det på et tidspunkt bliver nødvendigt at stramme den økonomiske politik. Det finder Finansrådet vil være stærkt uheldigt. Konstante ændringer i dele af det overordnede pensionssystem skaber – som påpeget af vismændene - uundgåeligt usikkerhed hos den enkelte omkring egne opsparingsplaner og bryder dermed forstyrrende ind i pensionsopsparingen. Det er ikke lige det, der er brug for. Finansrådet har den klare holdning, at det vil være langt at foretrække at stoppe ordningen helt og samtidig åbne mulighed for at overføre allerede opsparede midler til private pensionsordninger, ligesom det er tilfældet med LD-opsparingen. Der vil være fornuft i at foretage en fuldstændig liberalisering og indpasse de nuværende SP-midler i markedet for pensionsopsparing. Finansrådet mener ikke, at det vil fratage regeringen det sidste konjunkturpolitiske instrument, da det fortsat vil være muligt (om ikke ønskeligt) at stille krav om en højere/lavere pension blot i privat regi.

Vismændene angriber i rapporten endnu engang skattestoppet men anerkender dets disciplinerende effekt på den offentlige udgiftsstyring. Finansrådet finder det særdeles glædeligt, at skattestoppet har haft den ønskede begrænsende effekt på stigningen i det offentlige forbrug. Skattestoppet har bidraget til en positiv holdningsændring, hvor der er kommet større fokus på en sund prioritering mellem de offentlige udgifter. Imidlertid er skattestoppet rigoristisk i dets udformning og hindrer ellers fornuftige skatteomlægninger som fx aktieavancebeskatningen, hvilket er uheldigt.

Finansrådet er enig med vismændene i, at en direkte udgiftsstyring vil have en række fordele og finder forslaget om omsættelige kvoter til kommunerne interessant. Det vil være fornuftigt på den måde at få en bedre prisstruktur på den offentlige sektor, så effektiviteten øges. På sigt er det en rigtig vej at gå i takt med, at den stigende internationale skattekonkurrence lægger yderligere pres på det danske skattesystem.

Vismændenes holdbarhedsanalyse på det meget lange sigt er interessant og et bidrag til den debat, der forhåbentlig nu med også Velfærdskommissionens debatoplæg kommer gang i. Så lange fremskrivninger rummer altid en betydelig usikkerhed på grund af uforudsete hændelser kan ændre billedet betydeligt. Ser vi bare 20 år tilbage forudså ingen fx revolutionerne i Østeuropa, markedsökonomien i Kina, digitaliseringen, globaliseringen og bølgen af outsourcing. Store omvæltninger, der hver især har ændret samfundsvilkårene betydeligt. Alligevel efterlader analyserne næppe tvivl om, at der skal foretages en række reformer, hvis der skal sikres en holdbar udvikling fremover. I stedet for primært at se på, hvor meget skattesatsen teoretisk skulle hæves for at opnå en holdbar udvikling, ville det have været interessant, hvis der var foretaget beregninger af

konkrete forslag. Hvad ville det for eksempel betyde for holdbarheden på sigt, hvis princippet om prisregulering frem for lønregulering blev udbredt fra SUn til alle overførselsindkomster? Et sådant forslag har i øvrigt den positive samfundsmæssige sideeffekt, at en højere produktivitet i den private sektor vil få en positiv afsmitning på de offentlige finanser.

En afskaffelse af efterlønsordningen ville være en anden oplagt reparationsøvelse for de offentlige finanser og strukturen i dansk økonomi. Det er hverken økonomisk eller menneskeligt en god ide at lade sunde 60-årige trække sig ud af arbejdsmarkedet.

Vi skal ikke nødvendigvis være bange for at tage et lidt større skridt, end vi er vant til. Det er Finansrådets holdning, at Danmark kunne lære meget af den reformvillighed, der i disse år præger de nye EU-lande. De har turdet tilpasse sig nye udfordringer.

Vismændenes foreslår at følge en eventuel ændring af kapitalindkomstbeskatningen eller en stigning i grænsen for betaling af topskat op af en mere progressiv arveafgift. Det er udtryk for det tabu i dansk økonomi, der gør det politisk ukorrekt at diskutere eventuelle ulemper ved den danske lighedspolitik. Vi må indse, at det ikke er katastrofalt med bare en lidt større ulighed i et land, hvor vi vel og mærke som udgangspunkt har den største lighed. Herved sikres, at vi fortsat kan behandle de dårligst stillede anstændigt – det anstændige samfund. Vil vi have et samfund med tilstrækkelig fremdrift, nytter det ikke at fjerne en bremse for blot at erstatte den af en ny. En progressiv arveafgift vil have nogenlunde samme effekt på fx lysten til at forlade landet som topskatten har i dag. Får vi en skattestruktur, hvor de højeste marginalskatter forsvinder, vil vi uden tvivl fremme risikovilligheden. Hvis det kan betale sig at arbejde lidt mere og tage en chance, så vil vi se en helt ny virkelyst og erhvervskultur. Det vil også løse problemet med den manglende venturekapital, som vismændene fremhæver. Kan der ikke tjenes penge efter skat, får man ikke den efterspurgte venturekapital.

Det er prisværdigt, at vismændene sætter stor fokus på effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. Finansrådet er ikke i tvivl om, der ligger store besparelsesmuligheder gemt i større brug af udlicitering som påpeget af vismændene. Vi kan også bakke op om anbefalingen af, at produktionen af offentlige serviceydelser bør konkurrenceudsættes i langt større omfang end tilfældet er i dag. En større specificering og måling af kvaliteten af offentlige ydelser vil være et skridt i den rigtige retning mod målet om en strammere udgiftsstyring.

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd

Konjunkturvurdering

Det økonomiske råds formandskab giver i diskussionsoplægget udtryk for, at der ikke var behov for regeringens såkaldte ”forårspakke”. FTF er ikke enig i den vurdering, idet ledighedsniveauet var på et niveau, der måtte give anledning til, at der blev grebet ind. FTF er derimod enig med formandskabet, når der ses på pakkens konkrete indhold, der i FTF’s øjne mere så ud som forsøg på at købe vælgere frem for mere langsigtede løsninger.

FTF finder det meget kortsigtet og uhensigtsmæssigt, at det udelukkende er borgerens fremtidige pension, der skal finansiere pakken i form af suspension af SP-bidraget. Specielt i lyset af, at pakkens øvrige elementer ikke bidrager nok til en vedvarende løsning af beskæftigelsesproblemerne. Dette kunne efter vores opfattelse bedre nås via investeringer i uddannelse og teknologi, der understøttede Lissabon-processen i retning af en mere vidensbaseret økonomi. På beskæftigelsesområdet giver pakken ikke i et tilstrækkeligt omfang nye muligheder for opkvalificering af de ledige, der er blevet ramt af den stigende ledighed.

Formandskabet retter i diskussionsoplægget kritik mod skattestoppet. FTF er enig i kritikken mod skattestoppet i form af, at det hindrer nødvendige omlægninger af skatten. Der peges på, at skattestoppet betyder en udhuling af ejendomsbeskatningen og afgifterne. FTF er helt enig i, at det ikke er hensigtsmæssigt, da der er behov for ændringer i skattesystemet med lettelse af beskatningen på beskæftigelse. I relation til formandskabets betragtninger om finanspolitikens holdbarhed er det heller ikke hensigtsmæssigt, at regeringen har begrænset sig til kun at kunne forøge indtægterne via at SP-suspensionen ophører i 2006.

Formandskabet tager afstand fra regeringens forslag om en kommunal forankring af beskæftigelsesindsatsen, og taler i stedet for et statsligt styret enstrengt system.

FTF er enig i de grundlæggende synspunkter, at såvel hensynet til at sikre velfungerende arbejdsmarkeder som muligheden for at føre en national beskæftigelsespolitik, er afgørende argumenter mod at kommunerne får overdraget ansvaret for beskæftigelsesindsatsen.

I stedet finder FTF, at der bør ske en langt bedre sammentænkning af den indsats, der i dag foregår i det statslige AF-system og i den kommunale beskæftigelsesindsats.

Holdbarheden af finanspolitikken

Oplægget indeholder et specialkapitel om holdbarheden af finanspolitikken frem til 2040.

Kapitlet, der er teknisk præget, bygger på en række forudsætninger og antagelser, der gør at fremskrivningernes holdbarhed må tages med forbehold. Der må f.eks. stilles spørgsmål ved forudsætningen for at tilgangen til efterløn beskrives ud fra 2002-niveau, da effekten af efterlønnsreformen også har elementer, der rækker ud over 2002.

De hovedelementer formandskabet peger på er dog, at arbejdsudbud skal øges og/eller der skal spares på de offentlige udgifter og/eller indtægterne skal øges. FTF er enig i at skattestoppet bør ophøre, så skattesystemet kan indrettes til at bibringe tilstrækkeligt provenue uden, at det hæmmer eller skævvrider økonomien. I den forbindelse finder FTF, at der bl.a. i EU-sammenhæng bør kæmpes imod negativ skattekonkurrence på områder, hvor skatteobjekterne er grænseoverskridende.

Hvad angår de offentlige udgifter er FTF naturligvis enig i, at offentligt forbrug bør produceres så godt og billigt som muligt, men det offentlige forbrug dækker behov, som befolkningen har. Produceres disse ydelser ikke i det offentlige må borgerne købe dem i den private sektor, altså offentligt forbrug bliver til privat forbrug, men dækkende de samme ydelser. Det kan muligvis gøre finanspolitikken mere holdbar, men omkostningerne vil være mere ulighed samt risiko for, at dele af befolkningen ikke får adgang til de velfærdsgoder, vi gerne ser kendetegne vores samfund. Indsatsen må derfor efter FTF's opfattelse gøres i relation til at øge arbejdsstyrken, hvad FTF finder er muligt, hvis vi bruger ressourcer til at skabe attraktive arbejdspladser bl.a. for de ældre, herunder mere efteruddannelse og et arbejdsliv der kan fungere i sammenhæng med familielivet.

Fordeling mellem generationer

Formandskabet har i oplægget et interessant kapitel om beregninger af fordelingen mellem generationer. Sådanne beregninger rejser naturligvis en række problemer om forudsætningerne samt dataproblemer, men FTF ser positivt på, at formandskabet med kapitlet har afmystificeret og nuanceret antagelserne omkring forskellige generationers bidrag og udbytte af udviklingen af vores velfærdssamfund.

Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Oplæggets specialkapitel om effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor bygger på antagelsen om, at en markedsgørelse af den offentlige produktion vil mindske omkostningerne og øge kvaliteten. Det er en antagelse, som FTF ikke er enig i.

Formandskabet viser således også i oplægget, at det empirisk er svært at sige entydigt, at udlicitering reducerer omkostningerne eller øger kvaliteten. Det er også de erfaringer, FTF's medlemmer har gjort sig, når de har været involveret i konkurrenceudsættelse af deres arbejde. Ofte synes det at være mere ideologisk begrundet end båret af ønsket om mere kvalitet for færre penge.

I oplægget nævnes forskellige faktorer, der tale for eller imod at anvende udlicitering i den offentlige sektor. FTF kunne tilføje hertil at det forhold, at medarbejdere hele tiden virker under forhold, hvor deres arbejde bringes i udbud regelmæssigt kan virke hæmmende på tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft.

FTF finder det interessant, at formandskabet peger på at større frihedsgrader i institutionerne incl. anvendelse af besparelser til investeringer, kan øge kvaliteten. FTF har ofte peget på, at en øget inddragelse af medarbejderne i forbindelse med omstilling reelt giver en mulighed for at styrke kvaliteten af processen og opnå positive resultater uden at skulle gennemgå udbud og udlicitering.

FTF's erfaringer siger, at en satsning på udvikling af personalepolitikken og kompetenceudvikling styrker kvaliteten og effektiviteten.

Det samme gør sig gældende, når det handler om at drage sammenligninger (benchmarking) mellem institutioner eller kommuner som formandskabet anbefaler under navnet "målestokskonkurrence". Også her bør medarbejdernes ekspertise og muligheder for at pege på særlige forhold anvendes, så sammenligningerne får et reelt indhold.

Formandskabet har en række betragtninger om de muligheder offentligt og privat samarbejde (OPP) kan give i forhold til at udvikle kvalitet og effektivitet i den offentlige sektor. FTF er enig i, at der her kan ligge nogle muligheder, som man på forsøgsbasis kan udvikle bl.a. i relation til at få tilført kapital til den offentlige sektors virksomhed i en situation med stram økonomisk styring af den offentlige sektor.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konjunkturvurdering

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AERådet) deler alt i alt Formandskabets overordnede vurdering af den økonomiske udvikling. Væksten vil i 2004 blive trukket af den indenlandske efterspørgsel, mens usikkerhedsmomentet kommer til at ligge i bidraget fra udenrigshandlen. AERådet stiller sig dog tvivlende overfor, at det private forbrug skulle ligge så underdrejet, som Formandskabets ræsonnementer indikerer. I det lys virker det opstillede alternative scenario med 1½ pct.enhed mervækst i det private forbrug i alle prognoseår ikke realistisk.

AERådet vil gerne kvittere for, at Formandskabet har taget fat i problemstillingen omkring dollarkursen. Der savnes dog en dybere kvantitativ diskussion af effekterne af valutakursændringer. Ikke kun ift. hvilken betydning, bevægelserne har haft de senere år, men i lige så høj grad hvilken rolle, de kan få i prognoseperioden, f.eks. i form af et eller

flere scenarier. Det kunne ligeledes være interessant med en vurdering af i hvilket omfang, den førte pengepolitik i USA hhv. EU kan siges at have haft indflydelse på valutakursbevægelserne.

Økonomisk politik

AERådet mener ikke, at man kan klandre regeringen for at reagere på den økonomiske udvikling. Man kan derimod klandre regeringen for at reagere for sent og med for langsomtvirkende og usikre instrumenter. AERådet mener, at det er nødvendigt med et rimeligt konstant "pres" på arbejdsmarkedet, for at beskæftigelse og arbejdsstyrke stiger i overensstemmelse med målsætningerne for den langsigtede økonomiske politik. En god konjunkturudvikling er afgørende for en bedre integration af flygtninge og indvandrere og for at fastholde de ældre på det danske arbejdsmarked. Endvidere savner AERådet en mere klar definition af, hvordan Formandskabets frarådning af en aktiv finanspolitik skal forstås. I forbindelse med de årlige finanslovsforhandlinger føres der hvert år finanspolitik. Lægger Formandskabet op til, at finanseffekten fra disse forhandlinger hvert år skal være nul?

AERådet kan fuldt ud tilslutte sig Formandskabets kritik af skattestoppet. Herunder, at det er uhensigtsmæssigt, at SP – dvs. de årlige indbetalinger til en pensionsordning – som en konsekvens af skattestoppet bruges som instrument til at regulere konjunkturudviklingen. AERådet kan også tilslutte sig Formandskabets advarsler om at flytte beskæftigelsesindsatsen fra staten til kommunerne. Det vil være en stor fejl at ødelægge det, der var et af fundamentene bag jobsuccen i 1990'erne.

Finanspolitikens holdbarhed

AERådet mener, at Formandskabets "holdbarhedskapitel" giver en god indsigt i de demografiske udfordringer, dansk økonomi står overfor.

AERådet mener, at Formandskabets analyser illustrerer, at regeringens skattepolitik er uansvarlig. Selv når der tages højde for afledte effekter på arbejdsudbuddet, viser Formandskabets beregninger, at regeringens økonomiske politik har medført en markant forværring af finanspolitikens holdbarhed. Regeringen mangler at sandsynliggøre, at der på langt sigt er råd til de vedtagne skattelettelser.

AERådet er enig med Formandskabet i, at det forhold, at beregninger af den finanspolitiske holdbarhed er behæftet med betydelig usikkerhed, ikke i sig selv er et argument for "at lade stå til", idet usikkerheden knytter sig til størrelsesordenen og ikke til fortegnet. AERådet mener f.eks., at Formandskabets analyser undervurderer bidraget fra befolkningens uddannelsesniveau – med den nuværende uddannelsesindsats. Det er også tilfældet i Velfærdskommissionens analyser.

Fordeling mellem generationer

Efter AErådets opfattelse er det et meget interessant kapitel og det er gavnligt for den offentlige debat, at Formandskabet tager dette emne op. Selvom AErådet mener, at den økonomiske politik bør indrettes, så der sikres holdbarhed på de offentlige finanser, er det interessant, at en udskydelse af de finanspolitiske tilpasninger har forholdsvis lille effekt på forbrugsmulighederne for fremtidige generationer.

AErådet er helt enig med Formandskabet i, at en stigning i arveafgiften vil være hensigtsmæssig. En højere arveafgift kan være med til at finansiere lettelser i indkomstbeskatningen og/eller en styrket uddannelses- og forskningsindsats. En skatteomlægning med højere arveafgifter og lavere indkomstskat på arbejde vil øge incitamenterne til at arbejde og kan indrettes, så indkomstuligheden ikke påvirkes nævneværdigt.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The Danish Economy

There seems little doubt that the Danish economy is now recovering after two years of slow growth. The recovery entails an expected GDP growth of slightly more than 2 per cent in 2004 and approximately 2½ per cent next year. Consequently, the unemployment rate should fall considerably during the next two years. The projected GDP growth for this year is primarily driven by an increase in domestic demand and to a lesser extent by an increase in exports. In 2005-06, however, the rate of growth in exports is expected to increase as an effect of the international recovery, whereas the increase in domestic demand is expected to be smaller than in 2004. It is forecasted that the rate of GDP growth will return to a more normal level of around 1¾ per cent in 2006. As a result, the rate of unemployment will probably level off at about 5¼ per cent of the labour force.

The prospects for the international economy in 2004-06 appear in general to be positive. The recovery has started in the USA, which will mean high rates of growth in private consumption and increasing employment. In Great Britain GDP is expected to grow by approximately 3 per cent per year, and in Japan growth rates finally seem likely to become positive after several years with basically zero growth. The recovery, however, is expected to be weaker in the Euro area, and the forecast for Germany is particularly modest.

Uncertainty in the international economy is to a large extent reflected in increasing global economic imbalances, which appear for instance in the budget deficit and balance of payments deficit in the USA. A further decrease in the value of the dollar could improve the balance of payments for the USA, although a corresponding appreciation of certain Asian currencies, in particular the Chinese currency, could mean that the European economies remain largely unaffected. Alternatively, the American balance of payments might improve as a

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current prices	Per cent of GDP	Percentage change, volume				
	DKK bn.		2002	2003	2004	2005	2006
	2003	2003					
Private consumption	660.9	47.3	0.6	1.1	3.8	3.0	2.0
Public consumption	369.2	26.5	2.1	0.5	0.7	0.7	0.7
Gross fixed capital formation consisting of:	277.5	19.9	4.5	-0.6	4.7	2.8	1.4
Residential investments	66.9	4.8	10.5	7.8	4.9	-0.6	-2.3
Business fixed investments	187.7	13.4	4.3	-2.3	4.7	3.7	2.3
Public investments	22.9	1.6	-5.0	-3.7	3.3	3.3	2.0
Stock-building (a)	-3.6	-0.3	-0.0	-0.4	0.1	0.2	-0.0
Total domestic demand	1,304.1	93.4	1.9	0.1	3.3	2.6	1.5
Exports of goods and services	606.2	43.4	4.8	0.3	2.8	4.3	4.1
Imports of goods and services	514.5	36.9	7.3	-0.4	5.5	4.8	3.7
GDP	1,395.9	100.0	1.0	0.4	2.1	2.5	1.7
Key indicators							
Consumer prices, percentage change (b)			2.1	1.8	1.2	2.0	1.7
Unemployment, per cent (c)			5.0	5.9	6.0	5.4	5.2
Current account, DKK bn.			28	42	39	45	53
Current account, per cent of GDP			2.0	3.0	2.7	2.9	3.4
General government financial balance, DKK bn.			21	17	19	28	27
General government fin. balance, per cent of GDP			1.6	1.2	1.3	1.8	1.7
Hourly wage costs, percentage change			4.3	4.3	3.9	3.9	4.1
Terms of trade, percentage change			0.4	2.1	0.2	0.5	0.1

- a) The percentage changes are calculated as real changes in stock-building relative to real GDP in the previous year.
- b) Implicit private consumption deflator.
- c) Percentage of the total labour force. National definition.
- e) The DKK/USD exchange rate is taken as 7.89 in 2002, 6.58 in 2003, 6.14 in 2004 and 6.21 in 2005-06.

Sources: Statistics Denmark, *National Accounts* and own estimates.

result of lower growth rates in the USA. If so, this will counteract the expected recovery in Europe accordingly.

Private consumption in Denmark rose considerably at the end of 2003. It is expected that in 2004 private consumption will grow by a little under 4 per cent. This large expected increase will be brought about by growth in real income as a result of the recovery and of an income tax cut for which legislation was passed in 2003. The 2004 Spring Package, which includes additional tax reliefs as well as a temporary (2004-05) suspension of the mandatory private savings scheme (*særlige pensionsordning, SP*), will further increase disposable income in the short term. For 2005-06 the forecasts for growth in private consumption are approximately 3 and 2 per cent respectively.

In spite of a relatively large GDP growth this year, only a modest increase in employment is expected. The reason is the typical lagged relationship between an increase in aggregate demand and an increase in employment. The lag is especially pronounced in the beginning of a recovery. For 2005, on the other hand, the forecast for the rise in employment is slightly over 20,000 (almost 1 per cent). The increase in employment in 2006 is expected to be only modest, however.

It is anticipated that the increase in the size of the labour force during the coming years will be small. Consequently, forecast changes in unemployment reflect changes in employment. The high unemployment level at the end of 2003, however, will cause the expected average unemployment level in 2004 to be higher than that in 2003. This pattern of unemployment nonetheless suggests a moderate fall during 2004, and this fall is predicted to continue in 2005. As a result of the lower GDP growth in 2006, unemployment is expected to level off at about 5¼ per cent in this last year of the forecast.

Changes in exchange rates have contributed to a very low rate of inflation, and consumer prices are accordingly predicted to rise by only 1¼ per cent in 2004. In the following years, inflation will probably be about 2 per cent. Hourly wage costs rose by 4½ per cent in 2003, which is a relatively high rate of

increase when wage growth abroad and the domestic rise in unemployment are taken into account. In the coming years it is expected that Danish wages will continue to rise more than foreign wages.

The public budget surplus in 2004 is expected to be more or less the same as the public budget surplus in 2003. The relatively large GDP growth and the temporary abolition of the *SP* scheme will both increase government tax revenue, while tax cuts will reduce the public budget surplus. Hence, the tax revenue will be almost unchanged in total in 2004. Next year the anticipated recovery will result in a minor improvement in the budget surplus, whereas it will decrease somewhat in 2006. This is partly due to the planned reintroduction of the *SP* scheme.

Policy recommendations

Given the economic outlook, the fiscal expansion launched with the Spring Package in 2004 seems to have been unnecessary. It would have been more appropriate to wait and see, given that employment lags economic recovery. Now there is a risk that fiscal tightening will be needed within a couple of years in order to avoid overheating. This type of fiscal fine tuning is an inappropriate policy for several reasons. It is very difficult to calculate the dosage and the timing of a fiscal response correctly, due to uncertainties concerning its impact. In addition, the information needed for fiscal decisions is often imperfect, because economic statistics are often revised substantially at a later date. Another problem regarding fiscal policy changes is the fact that it is easier to relax than to tighten fiscal policy, and this can lead to a worsening of the public finances. Furthermore, wage negotiations may become less responsible if minor slowdowns trigger systematic expansionary fiscal responses. Finally, frequent changes in fiscal policies will create uncertainties with respect to the framework for overall economic policies.

Only when there are larger, more permanent imbalances should fiscal measures be actively used. An argument for a response in such situations is the risk that unemployment may stay at a high level after a recovery. However, the current level of unemployment is probably not much higher than the structural level of unemployment, and furthermore unemployment is expected to fall. Therefore, there are limits as to how much expansionary fiscal policy will be able to bring unemployment down. The low level of unemployment at the end of 2001 (around 4¾ per cent of the labour force) was most likely below the structural level of unemployment and should not be regarded as a natural target for fiscal policies.

Given the political intention to stimulate economic activity, the elements in the Spring Package are appropriate because they are temporary and will not affect fiscal sustainability decisively in the long run. Tax reliefs are not the most effective instrument to increase employment, but bringing forward tax reliefs that are already planned will not lead to a permanent worsening of public finances.

In order to avoid a permanently higher level of public investment in the light of the advance in the timing of public investments made in the Spring Package, it is necessary that no new investments should be undertaken later on to replace the investments that were brought forward. If bringing forward investments is to be a credible instrument to stabilize economic development, an explicit target for the level of investment is needed several years ahead. The government should announce such targets in a yearly publication. This publication should also report analyses of the profitability of investment projects.

The temporary suspension of the mandatory private savings scheme (*SP*) will only be in force this year and next year. If a fiscal tightening is needed to prevent overheating, a reintroduction of and possibly a rise in the *SP* contribution seems a possible initiative. The *SP* scheme was originally introduced to slow down activity. However, the instrument is only effective to the extent that other types of saving are not decreased. The *SP* scheme therefore works primarily by reducing consumption by persons who do not have liquid assets or who are faced with

borrowing constraints. It is problematic to change a scheme which is part of the overall pension system. In general, pension schemes should be stable, so that people can make appropriate long-term planning of their pension savings.

The current tax freeze makes the *SP* scheme the only revenue-based instrument available to stabilize economic development. Even though the tax freeze has a disciplinary effect on public spending, it is inappropriate for several reasons. The tax freeze hinders desirable changes in the tax system. It erodes the revenue from real estate taxation and levy taxes (because these taxes are held constant in nominal terms), while lower income taxation would be more appropriate. It limits the possibilities for stabilization after shocks to the economy. Finally, the tax freeze increases the risk of increased public debt if public spending discipline fails. A more flexible tax system would solve some of these problems, though the disciplinary effect might be reduced. In any event, a tax freeze is only an indirect way of controlling public expenditures.

A better way of controlling public spending would be to adopt targets for public spending set in accordance with long-term goals for public debt levels and with respect to fiscal sustainability. Such targets should be stated in current prices to increase transparency and ease budgeting. Each municipality should be given expenditure quotas based on an estimated expenditure level derived from objective criteria.

In order to ensure an appropriate distribution of public spending, municipalities should be allowed to trade such expenditure quotas. Thus, municipalities could increase local spending by buying unused quotas from other municipalities. The price of the quotas would reflect the punishment for increasing the level of spending or the reward for decreasing it.

Due to demographic challenges it is important to have long-term goals for economic policies that ensure sustainability in public finances. Calculations reported in Chapter II indicate that the current fiscal policy is unsustainable, and that sustainability requires an increase in the average tax rate by 4¼ percentage points or a permanent cut in public consumption by

about 2 per cent of GDP. Because of the high pressure of taxation and the increasing international mobility of tax sources, marked increases in tax rates would most probably lead to serious economic distortions. Spending cuts would reduce the level of public services to the extent that it would not be possible to increase efficiency in the public sector sufficiently (see Chapter IV for more details). A better way to solve the sustainability problem would be to implement labour market reforms that could increase the labour supply (and employment). However, tight control of costs would still be needed, and the present tax freeze is most probably not sufficient to discipline spending. Controlling spending more directly by a system based on targets for public consumption and tradable quotas for municipalities would be more effective.

Higher priority for research is an appropriate initiative, cf. *Danish Economy, Spring 2003*. However, the establishment of a new research fund financed by the sale of government assets is ill-advised. The revenue from sales of government assets should be directed to reducing public debt. Instead, funding for research should come from adjustments in the annual government Budget. Though it may well be appropriate to give priority to applied research, it is problematic that funds are targeted towards specific areas without considering priorities across the board. In this respect, it is incomprehensible that a new independent fund is to be created when a new advisory research body and strategic research council have already been established. There are no obvious good reasons why the Strategic Research Council should not have the task of determining priorities for funding applied research, irrespective of the source of the funds.

The government has proposed a unified employment service, with responsibility for it to be placed with the municipalities. Today only the uninsured are serviced by the municipalities. There seem to be no good reasons for the new proposal. The usual arguments put forward for situating public tasks locally are based on concepts such as differences in local preferences and better information about local conditions, making relevant adjustments in services and benefits possible. These arguments do not hold for matters of employment, since this area is part

of the overall active labour market policy and relevant for labour markets that spread beyond the borders of municipalities. In order to avoid incentives being skewed, the proposal is for the financing of unemployment benefits to be transferred to the municipalities as well. This would make the budget more sensitive to economic fluctuations and would consequently require a reform of the system of reimbursement from the central government. Reforming the reimbursement system will not be an easy task without undermining the incentives provided by the municipalities. Another incentive-related problem is job matching. The municipalities have incentives to find jobs locally for their own residents, and may be reluctant to find jobs for them further away because they will then be more likely to move. In both cases geographical mobility would be hampered, and it is far from certain that the best qualified job-seekers would be steered towards the jobs that suit them best.

The existence of these problems argues for a unified employment service system managed by the central government. Local job centres should be able to refer people with social problems to the municipalities. The central government should finance a proportion of social benefits and other income transfers independently of decisions to make referrals, so that there are no incentives to place people in inappropriate employment situations.

Chapter II: The Sustainability of Danish Fiscal Policy

The number of persons in the Danish labour force is expected to exceed the number of persons outside the labour force until about 2025, after which it is expected that this relationship will be reversed. Even when recent labour market and welfare reforms are taken into account, it is predicted that the labour force will be 300,000 persons (or more than 10 per cent) smaller than today as we approach 2040. At the same time the number of persons receiving public transfers will increase.

This future demographic development poses a great challenge for Danish fiscal policy. The growing number of persons receiving public transfers will increase public expenditure. Changes in the demographic composition of the population will increase the need for public services related to, for example, hospitals and care for the elderly. These factors will increase public expenditure by approximately 9 per cent of GDP between now and 2040 if the current transfer systems and the current standard of public services are maintained.

Tax revenue is expected to increase by approximately 2 per cent of GDP despite the fact that the shrinking labour force will have a negative effect on receipts. This will be the result of the taxation of the yields from pension funds and the postponed taxation of pension payments. Contributions to pension funds are deductible from income tax in Denmark, whereas payments from the funds are taxed. Presently the pension funds are receiving more in contributions than they are paying out, but this situation will change when the funds are fully mature. In addition, a continuing public surplus will ensure that the net public debt can become a net public asset. Interest payments will contribute to financing a part of the increase in expenditures. In total, public income may increase by 3½-4 per cent of GDP as we approach 2040. This means, however, that the expenditure increase in the same period will be only partially covered.

According to the long-term plan for the fiscal policy – the so-called 2010-plan – the goal is to achieve an annual surplus in the public budget of 1½-2½ per cent of GDP until 2010. The prerequisites for fulfilling this goal are tight control of public expenditure, with a real annual growth in public consumption of ½ per cent, and a considerable increase in employment. The goals of the 2010 plan are very ambitious, and major reforms are needed to increase labour market participation in order to achieve these aims. The goals of the plan are constructed in such a way that the fiscal policy is sustainable. However, the government has failed to present any explicit reform proposals which could increase employment by 2010 by the extra 55,000 persons which the governments' own calculations deem necessary.

Table 2 Alternative ways of ensuring fiscal sustainability

Raising the basic income tax rate from 2007	4.2 percentage points
Raising the basic income tax rate from 2017	4.8 percentage points
Reduction in public consumption from 2007	1.9 per cent of GDP
Reduction in public consumption from 2017	2.1 per cent of GDP
Increasing the labour force	146,000 persons

Note: The spending cuts in public consumption are calculated as a reduction in collective public consumption. This includes expenditure on administration, the legal system and the police. The increase in the labour force is to be gradual up to 2011. It is assumed that everyone joining the labour force would be leaving some sort of public transfer scheme.

As a result of these factors, it can be concluded that the current fiscal policy is not sustainable. The calculations show that in the absence of major labour market reforms, it will be necessary to tighten fiscal policy. The measures needed are equivalent to a permanent increase from 2007 in the basic income tax rate by 4¼ percentage points (from 5½ per cent to 9¾ per cent), as can be seen in the table below. An alternative would be to permanently reduce public consumption by approximately 2 per cent of GDP from 2007, which amounts to almost DKK 30 billion.

An alternative to fiscal tightening in the form of tax increases or spending cuts would be increased labour market participation brought about through labour market reforms. The calculations show that an increase in employment of nearly 140,000 persons by 2011 could ensure fiscal sustainability, which is equivalent to a labour force increase of 146,000 persons (an increase of approximately 5 per cent). It is possible to increase the labour force through, for example, better integration of immigrants and restrictions on the early retirement scheme, but achieving such a large increase in employment in less than 10 years is unrealistic.

This calculation of the necessary fiscal tightening produces a figure which is greater than the government's assessment. A part of the difference is a result of differences in the expected development in public consumption by 2010, as the govern-

ment assumes a lower growth rate than does this calculation. Thus, the government assumes tighter control of public expenditure and thus extra spending cuts in comparison with a neutral projection of public consumption. A neutral projection is based on so-called nominal standards, in which the expenditure per user of public services increases at the same rate as the general wages. The government uses a neutral projection for public consumption after 2010.

The necessary fiscal tightening calculated here is also greater than that estimated in previous assessments (see *Danish Economy, Autumn 2002*). This is primarily a result of the recently approved income tax cuts and a less optimistic view of the future changes in the labour force. The income tax cuts result in a revenue loss of nearly DKK 10 billion. This worsens the sustainability of the fiscal policy to a degree that translates into an increase of $1\frac{1}{4}$ percentage points in the basic income tax rate, even taking into account the positive labour supply effect from the tax reduction. On the other hand, the temporary fiscal easing inherent in the bringing forward of the tax reduction in the Spring Package scarcely affects fiscal sustainability at all.

The tax freeze is included in the calculations and is assumed to continue until 2010. The tax freeze from 2002 to 2010 worsens fiscal sustainability to a degree corresponding to an increase in the basic income tax rate of $1\frac{1}{4}$ percentage points, because the revenue from the real estate taxes and levy taxes are eroded by inflation. A continuation of the tax freeze after 2010 will increase the amount of fiscal adjustment necessary. On the other hand, the calculations show that if the tax freeze is lifted in 2007, the necessary increase in the basic income tax rate will be reduced by $\frac{1}{2}$ percentage point from approximately $4\frac{1}{4}$ to approximately $3\frac{3}{4}$ percentage points.

The easy tax policy of recent years results in fiscal tightening being necessary corresponding to an increase in the basic income tax rate of $2\frac{1}{2}$ percentage points, with almost equal shares of about $1\frac{1}{4}$ percentage points from both the income tax reduction and from the tax freeze. Thus, the tax policies are responsible for more than half of the fiscal tightening needed.

The sooner the fiscal adjustment is made, the smaller the amount of adjustment will be necessary. A later adjustment will result in a slower reduction of the national debt, which in turn will increase interest rate payments. In the end, the necessary adjustment will also have to compensate for the extra interest payments. Postponing action by 10 years will augment the basic income tax rate increase from 4¼ to nearly 5 percentage points. Without doubt, there is a practical limit to the size of the tax burden, and the negative effects of a tax increase will be strengthened by the size of the tax burden. If the calculations do not fully take these effects into account, the necessary tax rises may be even greater, if action is delayed. The pressure on mobile tax bases from, for example, increased globalization may also increase the level of the adjustments necessary in comparison with these model-based calculations.

How and when to ensure fiscal sustainability are political choices. The younger and future generations will bear the burden of the fiscal tightening if action is delayed. How the burden is to be distributed between generations is a political decision. There is a great deal of uncertainty in the calculations measuring the fiscal unsustainability and with respect to the generational aspects of the problem. However, despite this uncertainty, there is no doubt that considerable fiscal budget tightening will be needed unless labour market reforms can increase participation rates significantly.

Chapter III: The Inter-Generational Distribution of Income

The changes in the population dependency ratio have given rise to an increased focus of attention on the distribution of income across generations. In the public debate it is often argued that some generations have experienced a high level of income at the expense of other generations. In political circles, the issue of an equal distribution across generations has also received attention. However, the fact is that the knowledge we have of the exact distribution of income across generations and of payments to and from the public sector is very poor. This

chapter attempts, for the first time using Danish data, to systematically calculate the income and net contribution to the public sector of each generation.

Two very divergent approaches are often used in comparisons of income across generations. Some compare generations in terms of their absolute potential consumption. According to this approach, generations are considered equal if they have each had the same potential consumption, measured over the course of a lifetime. Such an approach means that a comparison of income across generations only requires an adjustment for inflation. Others compare relative potential consumption. This means that each person in a generation compares his own income with the income of other people in the same year, and that he only feels he has experienced greater utility if his income increases as much or more than the income of other people at home or abroad. The relative approach implies that future generations will benefit fully from economic growth and hence will not be left behind by contemporary generations in other countries.

Whatever approach is chosen, an adjustment for differences in the level of prices is required in order to study incomes from different time periods. Having calculated real incomes, it is possible to compare the real potential consumption of different generations. Past economic growth has resulted in younger generations experiencing an increase in potential consumption in comparison with older generations. In generation studies, however, there are certain problems related to merely adjusting for inflation. Investigations of utility indicate that aggregate utility does not necessarily increase in spite of the increase in potential consumption caused by economic growth. This is an argument in favour of adjusting income for growth as well, given that consumers compare themselves to other people living in the same time period. If one does not elect to adjust for growth, one could legitimate present generations including the expected higher income of future generations when choosing their level of consumption.

It is debatable which of the measures of income described is to be preferred when evaluating the distribution across genera-

tions, and ultimately, the issue must be determined politically. If the aim of economic policy is to redistribute across generations, it should be made clear whether a fair distribution across generations is equivalent to an absolute equalization of the real incomes of the different generations. This implies a consideration of the consequences of such a policy. If future economic growth is expected, the goal of smoothing out absolute potential consumption might thus justify substantial public borrowing and hence a considerable future burden of taxation. This would mean a redistribution of potential consumption from future to present generations. However, it would result in the potential consumption of future generations in Denmark being markedly lower than in countries where the standard of living presently compares to that of Denmark. Moreover, it is not certain that expected future economic growth will be realised, and it is thus not evident that the actual potential consumption of future generations will increase as assumed.

The discussion in this chapter shows that although it is not possible to determine clear, objective criteria for comparisons of potential consumption across generations, there are many arguments in favour of adjusting income and net contributions to the public sector for growth as well as for inflation.

Income is growth-adjusted using either growth in aggregate income or growth in hourly wages, the latter corresponding to production per hour. The future changes in the population size and structure result in future income growth being less than hourly productivity growth. In chapter III, income is adjusted for growth in aggregate income. This implicitly builds on an assumption that each consumer in Denmark compares his own income to other consumers exposed to similar changes in the dependency ratio. If instead income were adjusted for growth in hourly wages, the estimate of market income of future generations would come out lower. This method builds on a presumption that future generations would compare themselves to the population in an economy without changes in the dependency ratio, since such an economy would be able to maintain an income growth corresponding to hourly productivity growth.

There is considerable uncertainty involved in comparisons of income across generations. This is partly due to the problems connected to the choice of income adjustment discussed above, but in addition to that, a number of factors influencing aggregate welfare are certain to change over time in the very nature of things. Among these factors are leisure, family patterns, environmental factors and crime. In addition to these issues, there is uncertainty related to the underlying data. The income of generations and the receipts and expenditures of the public sector from 1947 are poorly documented. Uncertainty also arises from lack of knowledge of the distribution of previous welfare programmes across different age groups. In the forecasts, uncertainty stems from the underlying assumptions regarding population structure, labour supply, real wages etc., all subject to various degrees of uncertainty. Finally, the “chaining” of historical records with model forecasts results in further uncertainty. In spite of the reservations above, the calculations are considered not to be subject to any errors resulting in a systematic bias in the comparisons between generations. The calculation of generation accounts thus represents the first attempt to give a systematic overview of the economic distribution across present and future generations.

The chapter contains a calculation of the market income of each generation, i.e. the present value of the lifetime pre-tax income of the generation, as well as a calculation of the net contribution to the public sector of the generation, defined as the present value of the aggregate tax paid less the services and transfers received by the generation. The calculations show that the net contribution to the public sector of each generation is relatively small. This applies to comparisons between generations as well as when the net contribution to the public sector is measured against aggregate market income. The aggregate redistribution across generations through the public sector is modest. The most marked differences between generations are seen in market income records adjusted only for inflation. The generation which is to be born in the 2030s can thus expect a real market income three times higher than the real market income of the generation which was born in the 1930s. The large difference clearly illustrates the importance of considering how to define equality across generations.

The calculations based on growth-adjusted data show that the lowest net contributions to the public sector were made by the generations born in the 1930s. The reason is that these generations paid relatively low taxes, because they were in the labour force in a period when the public sector was small, whereas they have benefited from the increases in the services for the elderly. The analysis indicates that the generations born in the 1950s and 1960s will be the largest net contributors. These generations were tax payers in a time period when a part of the tax payments financed government interest payments, and hence they received no corresponding public services in return. In the future, however, a sustainable fiscal policy will mean an accumulation of funds in the public sector (see chapter II). Part of future public expenditure will thus be financed by government interest receipts, which will lead to lower net contributions from future generations.

The results presented in chapters II and III show that the Danish economy is faced with a sustainability problem. To obtain long term sustainability of the public finances, an adjustment of either the receipts or the expenditures of the public sector is therefore necessary. A worse scenario than assumed would require an even larger future intervention. If for political reasons sustainability cannot be secured through labour market reforms considerably increasing the labour supply, the adjustment must necessarily take place through higher taxes or decreases in public expenditure. The results in chapter III show that some postponement of the adjustment will not in itself significantly distort the balance between present and future generations assessed in terms of the net contribution. However, the results also show that the longer the tax increase or the decrease in public expenditure is postponed, the more extensive it will have to be. This indicates that it is preferable to avoid a postponement of the adjustment if sustainability is to be obtained through a traditional tightening of fiscal policy. If instead it is attempted to solve the sustainability problem through reforms which increase the labour supply, the results in the chapter indicate that there is time for a gradual implementation of these reforms in order to allow citizens to adapt themselves to changed rules and terms for labour market withdrawal, etc. In this case as well, any

postponement will mean that more extensive reforms are needed.

The chapter contains calculations of the effects of various measures which could be used to achieve sustainability. These results are given primarily to illustrate the extent of the problem, and not as actual solutions to it. The sizes of the tax increases used in the calculations are presumably not possible in practice. It is therefore desirable to find solutions which will make perceptible tax increases unnecessary. The political challenge is thus to obtain an increased labour supply and increased productivity in the public sector in order to solve the problems arising from a changed population structure, all without greatly increasing taxes. This will probably require reforms of, for example, the pension system or the Danish early retirement scheme, but such reforms should not make future generations worse off than present generations.

In addition to the consequences of differences in market income and net contributions to the public sector, the distributional balance is also influenced by transfers in terms of gifts or inheritance from parents to their children. Since there are no statistical records of wealth transfers in Denmark, there are difficulties in studying the effects of gifts and inheritance on the distribution across generations. However, the results in the report show that there is a correlation between the wealth of parents and their children. Children of wealthy parents have a high probability of being among the wealthiest in society, whereas children of poor parents have a relatively high probability of being among the poorest. This might indicate that transfers from parents to children in the form of gifts have an influence on the distribution of wealth. Also, two different measures of inheritance indicate that the size of the inheritance increases with the income and wealth of the recipient.

It has been noted in connection with the design of the tax system that a decrease in capital income taxes and an increase in the starting point for the upper tax bracket would be expedient, since it would increase the labour supply (*Danish Economy, Spring 2001*). These improvements to the tax structure would increase income inequality, but the results

given in the report indicate that a higher tax on inheritance would counteract this effect. One way to increase inheritance taxation might be to make the tax progression steeper, so that the tax rate increases with the size of the estate. Since inheritance is positively correlated with the wealth of the recipient, this would lead to a more equal distribution of wealth. This solution might be interesting; estate duties are probably less distortionary than most taxes because some inheritance is unintentional. That is, taxation of inheritance which was not bequeathed intentionally would not distort the labour supply or savings decisions.

Chapter IV: Efficiency and Quality in the Public Sector

There is a significant pressure on public sector expenditures in Denmark because of demographic changes, and because there is a tendency for the demand for public services to increase more rapidly than income. For these reasons it is important that the production of public services is conducted efficiently. However, it is not necessary that the public sector should produce all public services. The criterion for the choice between a public and a private service provider should be which produces the required quality in the cheapest way.

Private enterprises have strong incentives to minimize costs of production and to increase innovation, since creation of profits is their main motive. Economic incentives to produce efficiently are weaker in the public production. If possible, the production of public services should be subject to competition. In cases where this is not possible, incentives should be provided to increase efficiency in public production. Both theory and empirical evidence suggest that this will reduce the costs of providing public services.

Regions in Denmark are organised in a two-tier system comprising 13 counties and 271 municipalities. The counties have responsibility for hospitals and other parts of the health care system, secondary education, the regional environment,

sections of the public transportation system, parts of the employment services, regional planning, regional roads and regional enterprise policy. The municipalities have responsibility for local roads, the local environment, primary schools, care of the elderly, child care, local enterprise policy and parts of employment services. Both counties and municipalities collect taxes. The government has proposed a reform of this system in which the counties would be reduced to five regions, with hospitals as their only responsibility. The number of municipalities should be significantly reduced, and they should each have a population of at least 30,000 citizens. The municipalities should take over most of the other areas that are presently controlled by the counties, and the new regions should not collect taxes. The proposal is currently being debated and several municipalities are considering merging voluntarily.

Analyses presented in the report indicate that outsourcing of public services reduces operating costs in the municipalities. The analyses show, however, that the cost reduction is less for municipalities with a high level of outsourcing. If for example 2/3 of the municipalities with the lowest rate of outsourcing increased their outsourcing rate to a level corresponding to the municipality in this group with the highest rate of outsourcing, costs would be reduced by two billion DKK. This corresponds to 3 per cent of the total municipal expenditures. In the long term this saving might increase even further if productivity growth of private production exceeds that of public production. Furthermore, the analyses indicate that small municipalities make larger gains from outsourcing than large municipalities. One explanation for this is that economies of scale make production in the larger municipalities more efficient.

Several conditions need to be fulfilled to achieve the potential gains of outsourcing. Competition should exist or be created in the market, and it should be possible to describe and measure the quality of the services supplied. One example of successful outsourcing is the operation of local buses in the Copenhagen area. Costs have been significantly reduced and customer satisfaction has improved. Public services for which the amount or quality is frequently revised are less suitable for

outsourcing, since changes to a contract are generally expensive. The original public producer should bid, since it may have experience and competence that makes it competitive. All costs should be included in the public producers' bid, because competition would otherwise not be on equal terms.

Terms of reference should, where possible, be specified in a way that allows for different combinations of price and quality. The terms of reference should define the targets but not necessarily the exact production process. The contractors for the operation of the local buses in the Copenhagen area are in their terms of reference given the opportunity to propose a higher level of customer satisfaction than specified and consequently charge a higher price. This is likely to improve efficiency and innovation.

The contract should specify the service with all necessary precision; otherwise, the private contractor would have incentives to reduce costs at the expense of the quality. However, when a new area is outsourced, it may be appropriate to write a contract which is not too detailed until experience is gained of how the outsourcing works in practice. Later on, more comprehensive contracts should be used. Such a strategy has been a success in the outsourcing of local buses in Copenhagen. The duration of the contract should be short when outline contracts are used. This reduces the loss if the service is not supplied as expected.

It may be impossible to specify services that are very complex or very innovative. In such cases public-private partnerships (PPPs) can be an alternative to outsourcing. Knowledge can be transferred between the parties in PPPs, and the public partner will acquire insight into the production process. PPPs also include cases where the private contractor can choose freely how best to achieve the overall targets specified in the contract. In the United Kingdom the private finance programme gives the private party the responsibility of financing, constructing, maintaining and running public facilities such as hospitals, prisons and roads. The results are very promising and the method should be adopted in Denmark.

Research partnerships should be used more widely. Public research institutions may have difficulty in realising the commercial potential of research findings, just as there may be barriers to private enterprises using the results of work carried out in public research institutions. Therefore, both the private and the public parties might gain from engaging in partnerships that could commercialise research findings. Another opportunity for public/private collaboration lies in making public venture capital available for small businesses. The incidence of such public/private partnerships and public venture capital projects is low in Denmark, and should be increased. However, a very large increase in public/private collaboration might produce a risk of a distortion of the total public research effort; the short-term gain from commercialisation might be achieved at the expense of basic research that has a longer perspective. Competition might also be distorted, since research findings are not made available to all private enterprises on equal terms.

One way to create competition between producers is to give the user free choice between public and private service providers. In Denmark, users of home care services have the option of choosing a private provider if the price is the same as that offered by the public sector. But this only creates competition with respect to the quality of the services supplied. Only in half of the municipalities do private firms offer home care services. This may be because the private firms expect the potential market to be too small, or the price is too low, for a private supplier. The latter may be the case if the municipalities have not included all the true costs in their prices. It is recommended that more municipalities should try opening home care services up to competition.

If several suppliers produce the same services it is possible to compare the costs and in this way create yard stick competition. Differences in costs may be caused by differences in quality, and it is important to take this into account when costs are compared. It is recommended that systematic comparisons should be made of differences in costs between municipalities. One area where such comparisons could be made is primary school costs per pupil. If this were coupled with proper

economic incentives – for example, if a part of the salaries of management or other staff depended on the results obtained – such comparisons could improve efficiency in the public sector.

One way to improve the quality of the services for which they are responsible might be for local authorities to delegate responsibility for these services to independent non-profit organisations with a significant degree of freedom to organise their own production processes. This might motivate staff to use their knowledge of production processes and the needs of users to improve the quality of services. Greater freedom to use savings for reinvestment within the institution can also be motivating and might thus lead to quality improvement, whether the institutions concerned are independent or public.

Some tasks require a large population to be handled efficiently at the municipality level, and consequently some local governments cooperate to obtain economies of scale, which can result in improved quality and lower costs. However, such arrangements reduce the influence of the local governments. It is recommended that outsourcing to private firms should be considered as an alternative to cooperation between municipalities.

It will probably be financially beneficial if small municipalities are merged with other municipalities. The number of tasks for which municipalities are responsible has increased during recent years. Expenditure per capita is higher in small municipalities, and differences between municipalities in expenditures are increasing. However, merging municipalities will not in itself reduce costs; it is necessary to change working procedures and the size of the work force, and in some cases to close down institutions.

In situations when it is not possible to compare production costs, because there are few or no other producers of comparable services, a contract specifying the results to be achieved may contribute to more efficient production in the public sector. Such contracts increase the focus on the goals to be met by the supplying institution. The goals and the money to be

available to achieve them are negotiated between the institution and the grant-awarding authorities. Only the institutions have detailed information about costs, however, and that may reduce the likelihood of efficiency gains. There is also a danger that too much effort will be put into achieving those goals which are explicitly stated in the contract, at the expense of other goals.