

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det Økonomiske Råds møde den 27. maj 1998. Det følgende resume af drøftelserne er delt op i tre afsnit. Det første omhandler konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik, det andet vedrører spørgsmålet, om økonomien er på nye veje, mens det tredje handler om Danmark som velfærdsland.

### **Konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik**

*Formandskabet* indledte med at konstatere, at det går godt i dansk økonomi. Den økonomiske vækst er pæn, arbejdsløsheden falder, og såvel inflationen som renten er lav. Der er imidlertid også faresignaler og tegn på overophedning. Der er derfor grund til at være på vagt. Faresignalerne bør ikke føre til akutte kriseindgreb, men der er behov for at forbedre strukturerne i dansk økonomi. Gevinsten ved at være i arbejde er for store grupper beskedent eller negativ, hvilket hæmmer søgeaktiviteten og lægger en uuhensigtsmæssig høj bund under lønniveauet. Ejerboligerne er støttet med lave lejeværdier og høje rentefradrag, mens huslejen for lejeboligerne er underlagt reguleringer og subsidieres med tilskud. Det vil være gavnligt for dansk økonomi, hvis man senest i forbindelse med forhandlingerne om finansloven annoncerer strukturreformer, der både giver en mærkbar finanspolitisk stramning og løser nogle af strukturproblemerne. Hvordan stramningen og reformerne præcist skal udformes, er et politisk spørgsmål, men der er i rapporten skitseret nogle muligheder.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* delte formandskabets frygt for overophedning på arbejdsmarkedet og var enig i behovet for gennemtænkte strukturreformer og en stram styring af de offentlige udgifter. Han tilsluttede sig formandskabets vurdering af effekterne af lavere arbejdstid og gjorde desuden opmærksom på, at øget fritid er forbundet med større omkostninger end højere løn og højere pension, fordi produktionskapaciteten ikke kan udnyttes i fuldt omfang, og de personaleadministrative omkostninger forøges. Formanden for

DA udtrykte også bekymring for, at konkurrenceevnen kunne udvikle sig værre, end formandskabet forventer. Han fremhævede, at det derfor er vigtigt at styrke arbejdsmarkedets virkemåde. Det skal kunne betale sig at arbejde, der må bremses for tilgangen til midlertidige og permanente tilbagetrækningsordninger, og uddannelsessystemet skal være langt mere effektivt og erhvervsrettet. Formanden for DA var enig i, at ændringer i skattesystemet og reduktioner i skattetrykket kan medvirke til at styrke arbejdsmarkedets funktion, men mente, at det vil være mere effektivt at sænke kompensationsgraden i dagpengesystemet, forkorte dagpengeperioden og stramme rådighedsreglerne. I en situation med tiltagende pres på arbejdsmarkedet og fald – eller i bedste fald stagnation – i arbejdsstyrken, er det afgørende, at finanspolitikken bliver stram. Den økonomiske politik bør endvidere sigte mod at øge arbejdsstyrken og den private beskæftigelse.

*Formanden for Landsorganisationen* syntes, at konjunkturvurderingen er en anelse for pessimistisk, hvad angår eksport og konkurrenceevne. Han tvivlede på, at reallønnen vil vokse så kraftigt som forudset af formandskabet, da de nominelle lønstigninger sandsynligvis vil blive lavere. Dertil kommer, at formandskabets inflationsskøn er for lavt. Formanden for LO tilsluttede sig dog formandskabets overvejelser om aktuel økonomisk politik. Det er ikke hensigtsmæssigt at nå regeringens målsætning om at afskaffe udlandsgælden i år 2005. Hvis eventuelle betalingsbalanceunderskud skyldes stigende investeringer, er det ikke en katastrofe. Men et for højt forbrug bør undgås, og det er nødvendigt med en vis opstramning af den økonomiske politik – dog er der ikke behov for akutte krisestreg. En kommende skattereform bør, som anbefalet af formandskabet, sigte mod at styrke opsparingen og reducere beskatningen af lønindkomst. Udviklingen på boligmarkedet bør bremses. Dette kan ske ved en reduktion af rentefradragets skatteværdi, men af generationsmæssige hensyn bør en del af stramningen ske ved, at lejeværdien eller ejendomsbeskatningen hæves. Formanden for LO fremhævede, at skattelettelserne især bør tilfalde lavtlønnede. Endvidere var han enig med formandskabet i, at kortere arbejdstid ikke øger beskæftigelsen, men reducerer den samlede indkomst i samfundet. Da erhvervsfrekvensen i Danmark er høj, vil øget fritid imidlertid være til gavn for et meget stort flertal af danskere. Formanden for LO kunne

ikke anbefale initiativer til at forøge arbejdstiden for de beskæftigede. Men en forøgelse af den samlede arbejdstid i samfundet kan ske gennem et mere rummeligt arbejdsmarked og en mere effektiv indsats over for kortsigtsledighed.

*Formandskabet* understregede, at den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet vil styrkes, hvis LO og DA bidrager til en øget aktivering i den private sektor, hvilket er mere effektivt end aktivering i offentligt regi.

*Formanden for Dansk Handel & Service* var generelt enig i formandskabets vurdering af konjunktursituationen og kunne således tilslutte sig vurderingen af, at der ikke er behov for akutte kriseindgreb. Formanden var også enig i behovet for at øge incitamenterne til at arbejde. Dette kan ske enten ved at sænke dagpengene eller ved at sænke marginalskatterne for beskæftigede. Han understregede dog, at hvis marginalskatten sænkes, bør det komme alle til gode og ikke kun de lavtlønnede.

*Formanden for Dansk Industri* var i store træk enig i formandskabets konjunkturvurdering. Han fandt det bekymrende, at der forventes underskud på betalingsbalancen allerede i 1998 og understregede, at det bl.a. skyldes, at lønstigningerne i Danmark er højere end i udlandet. Formanden for DI lagde derfor stor vægt på behovet for strukturreformer og erhvervspolitiske tiltag, som styrker de eksporterende erhverv. Han pointerede, at finanspolitikken bør strammes, og at det bør ske ved at bremse væksten i det offentlige forbrug. Der er et udtalt behov for at få arbejdsmarkedet til at fungere mere smidigt og effektivt. Derfor bør de høje marginalskatter nedsættes. Lavere marginalskatter vil øge gevinsten ved at arbejde, gøre det mere fordelagtigt for de allerede beskæftigede at yde en ekstra indsats og øge tilskyndelsen til at tage en uddannelse. Den mest målrettede sænkning af marginalskatten vil bestå i en fjernelse af mellem-skatten for den del af indkomsten, der ikke betales topskat af. Herved vil marginalskatten for langt de fleste beskæftigede sænkes, og gevinsten ved at være i arbejde vil forøges.

*Formandskabet* understregede, at nul på betalingsbalancen ikke er et helligt tal. Betalingsbalanceforværringen er en indikator for overophedning, men da forværringen afspejler stigende investeringer, er den ikke nødvendigvis udtryk for, at der er skubbet flere byrder over på fremtidige generationer. Endvidere fremhævede formandskabet, at analyserne af skatteomlægningerne alene skal illustrere, at ændringer i skatteskalaen kan anvendes til at løse en række strukturproblemer. Formandskabet har således ikke fremlagt konkrete reformforslag.

*Repræsentanten for Finansministeriet* mente, at formandskabet måske undervurderer risikoen for, at det positive forløb i dansk økonomi ødelægges af udviklingen på boligmarkedet, hvor rentefaldet har fået boligpriserne til at stige betydeligt. Også udviklingen på arbejdsmarkedet er en risikofaktor, hvor man kan frygte, at ledigheden falder for hurtigt. Der er nu begyndende tendenser til flaskehalse og lønpres. Han delte derfor formandskabets vurdering af, at dansk økonomi har brug for en finanspolitisk stramning og en langsigtet forbedring af den private opsparing i form af lavere værdi af rentefradraget. Han fremførte, at lavere arbejdstid i den aktuelle situation øger risikoen for overophedning og er i dårlig overensstemmelse med prioriteringen af bedre offentlig service og lavere gæld på længere sigt.

*Formanden for Finansrådet* var enig i formandskabets vurdering af behovet for en finanspolitisk stramning. Det er vigtigt, at opsvinget anvendes til at konsolidere de offentlige finanser, så der ikke sker en for voldsom forværring, når der kommer en ny lavkonjunktur. I den forbindelse fandt han, at formandskabet går alt for let hen over det forhold, at regeringen ikke har formået at leve op til sine egne målsætninger for strammingsgraden af finanspolitikken. Formanden for Finansrådet var enig i behovet for at styrke opsparingen og kunne tilslutte sig formandskabets anbefaling af at fjerne nettokapitalindkomsten fra grundlaget for mellemskatten. Han mente dog, at en eventuel reduktion af marginalsatterne også skal omfatte de højeste indkomster. Formanden advarede mod at tro, at rentespændet til Tyskland og euro-området kan blive meget mindre, end det er i dag. Det skyldes bl.a., at Danmarks udlandsgæld fortsat er forholdsvis høj. Det er derfor vigtigt, at målsætningen om et vist

overskud på betalingsbalancen opretholdes, om end det ikke vil være formålstjenligt at fastholde målet om at fjerne udlandsgælden i år 2005. Afsluttende betonedede han vigtigheden i at anvende markedsmekanismen i forvaltningen af et dansk opsparingsoverskud. Dette gælder også, hvis der sker en videreførsel eller udbygning af den midlertidige 1 pct. tvungne opsparing.

*Formandskabet* var enig i, at det er betænkeligt, at regeringen ikke har været i stand til at leve op til egne målsætninger om finanspolitikens strammingsgrad. Overskuddet på de offentlige budgetter skyldes primært konjunkturudviklingen og bør derfor ikke give anledning til overmod. Problemerne i bunden af indkomstskalaen er de mest akutte, og skattelettelser bør derfor primært komme de lavtlønnede til gode. Formandskabet pointerede, at det er uhensigtsmæssigt at forsøge at afvikle udlandsgælden inden år 2005, men understregede, at det er vigtigt at have pejlemærker for den økonomiske politik. Målsætningen om betalingsbalancen bør derfor erstattes af mål for den samlede opsparing eller nationalformuen.

*Nationalbankdirektøren* delte generelt formandskabets vurdering af konjunktursituationen, om end han ventede højere vækst i år 2000. Med hensyn til betalingsbalancen var han enig med regeringen om målet om at bringe udlandsgælden ud af verden i år 2005. Det skader ikke at sætte ambitiøse mål. Skulle man komme over målstregen lidt senere, har man alligevel fuldført en nødvendig proces. Nationalbankdirektøren var enig i, at der er behov for at styrke opsparingen gennem en lavere kapitalindkomstbeskatning, og han kunne endvidere tilslutte sig behovet for at øge arbejdsudbuddet.

*Formanden for Håndværksrådet* var enig i formandskabets advarsel mod en ensidig fokusering på betalingsbalancen. Håndværksrådet fandt det vigtigere at konsolidere de offentlige finanser og få nedbragt den indenlandske gæld. Han mente, at formandskabets forventninger til beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren er for høje. Til trods for det lave ledighedsniveau er lønudviklingen under kontrol, og der er således ikke grundlag for politiske indgreb isoleret rettet mod bygge- og anlægssektoren. En moderat afdæmpning af byggeaktiviteten kan i stedet

ske via en skatteomlægning, der har til hensigt at lægge en dæmper på væksten i huspriserne og det lånefinansierede private forbrug.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen, mente, at formandskabet i analysen af betalingsbalancen underspiller betydningen af, at tilliden til den økonomiske politik let kan lide et knæk, når en tidligere opstillet målsætning viser sig at være urealistisk og annulleres.*

*Formandskabet replicerede, at det er vigtigt at sætte realistiske pejlemærker for den økonomiske politik for at gøre den troværdig.*

*Repræsentanten for Økonomiministeriet delte formandskabets bekymring for overophedning. Den fortsatte svækkelse af betalingsbalancen er et tegn på, at det går for stærk. Han var enig i, at der er behov for at stramme finanspolitikken væsentligt og gennemføre yderligere strukturelle forbedringer på skatte- og arbejdsmarkedsområdet. Det kan blive svært at realisere formandskabets forventninger om væksten i 1999, uden at der opstår flaskehalsproblemer. Rapporten tegner således ikke et for pessimistisk billede af dansk økonomi, snarere tværtimod. Repræsentanten for Økonomiministeriet havde med interesse noteret sig formandskabets mange fornuftige synspunkter vedrørende lejeværdi- og kapitalindkomstbeskatning og advarslen mod tidligere tiders kreditrestriktioner. Han understregede, at det er vigtigt at fastholde målsætningen om at afvikle udlandsgælden, bl.a. fordi der tæres på ressourcerne i Nordsøen, og der er udsigt til en stigende forsørgerbyrde. Selvom en afvikling af gælden allerede i år 2005 næppe er realistisk, er det derfor afgørende at fastholde overskud på betalingsbalancen.*

*Formandskabet understregede, at netop når der tæres på naturressourcerne, er der grund til at overveje bredere målsætninger end betalingsbalancemålsætningen, f.eks. en målsætning for nationalformuen.*

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* tilsluttede sig formandskabets vurdering af behovet for finanspolitiske stramninger kombineret med strukturreformer. Strukturreformerne bør dels sigte mod at øge opsparingen og dels sigte mod at reducere de høje effektive marginalskatte i bunden af indkomstskalaen. Skattelettelser i bunden er dyre. En del af finansieringen kunne ske ved at fjerne nettokapitalindkomst fra grundlaget for mellemskatten. Han mente dog ikke, at man ved en sådan skatteomlægning skal forvente, at forskellen mellem gennemsnitlig ledighed for kortuddannede og for personer med en længere uddannelse forsvinder helt, bl.a. fordi det er forbundet med færre omkostninger at afskedige og genansætte arbejdskraft med en kort uddannelse. Han tilsluttede sig også formandskabets vurdering af, at lavere arbejdstid ikke medfører øget beskæftigelse.

*En af de særligt sagkyndige, Niels Thygesen*, mente, at formandskabets vurdering af rentespændet måske er for optimistisk, da der ikke er taget tilstrækkeligt højde for virkningen af ØMU'ens ikrafttræden.

*Formanden for Det Danske Handelskammer* påpegede, at formandskabet ikke i tilstrækkeligt omfang fokuserer på Danmarks overgang til informationsfundet. Faren for flaskehalse inden for IT-området er et særligt problem, fordi der ikke uddannes nok kvalificeret arbejdskraft. Han understregede endvidere behovet for et mere fleksibelt arbejdsmarked. Bl.a. burde efterlønsordningen ændres, så det er mere fleksibelt at gå ind og ud af arbejdsmarkedet uden at miste retten til efterløn. Endvidere bør kompensationen i dagpengesystemet reduceres, og aktiveringen af de ledige bør fremrykkes.

*Præsidenten for Landbrugsraadet* fremhævede betydning af, at det danske omkostningsniveau ikke overstiger omkostningerne hos vore konkurrenter – ikke mindst af hensyn til landbrugets konkurrencesituation. Han tilsluttede sig formandskabets anbefalinger af skatteomlægninger, der øger opsparingen, og mente, at det bør overvejes at øge den tvungne opsparing – vel at mærke på personlige konti. Han kunne ikke tilslutte sig formandskabets anbefaling af at opgive målsætningen om udlandsgælden.

## Er økonomien på nye veje

*Formandskabet* bemærkede, at fænomener som f.eks. globalisering og den digitale revolution ikke betyder, at økonomien er blevet krisefri. Inflationen er ganske vist lav i mange lande, men de reale sammenhænge i økonomien synes uændrede. Den økonomiske politik skal derfor fortsat indrettes i lyset af risikoen for konjunkturtilbageslag.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* tilsluttede sig, at de fundamentale forhold i økonomien er uændrede. Han fremhævede her specielt arbejdsmarkedets funktionsmåde og behovet for reformer på dette område.

*Formanden for Landsorganisationen* erklærede sig ligeledes enig i formandskabets bedømmelse af de økonomiske mekanismer som værende uforandrede. Globalisering og dereguleringer kan øge beskæftigelsen. Hvis det skal give anledning til velfærdsgevinster på længere sigt, skal der ske en udvidelse af arbejdsstyrken. Det skal bl.a. sikres gennem et mere rummeligt arbejdsmarked og en opkvalificering af arbejdsstyrken. Han bemærkede til sidst, at stramningen af pengepolitikken i USA og Storbritannien var tegn på, at "den ny økonomi" heller ikke her har vist sig at holde stik.

*Formanden for Dansk Handel & Service* fandt formandskabets analyser interessante, men efterlyste en tilbunds gående undersøgelse af de økonomiske konsekvenser af servicesamfundet, herunder udviklingen på betalingsbalancen.

*Repræsentanten fra Økonomiministeriet* erklærede sig for så vidt enig i, at økonomiernes funktionsmåde generelt er uændret. Tendenserne til ændringer i USA kan dog være et forvarsel om væsentlige forandringer, der først vil vise sig på længere sigt.



*En af de særligt sagkyndige, Niels Thygesen, fandt, at formandskabet ikke havde ydet udviklingen i USA fuld retfærdighed. Kapitlet burde fokusere mere på den økonomiske teoris forudsætninger for velfungerende markeder. Han vurderede, at globalisering og den digitale revolution har givet anledning til væsentligt øget prisleksibilitet, og at lavere inflation har givet større sikkerhed ved investeringsbeslutninger. USA er på disse områder længst fremme, men det indre marked og ØMU'en vil bidrage til en lignende udvikling i Europa*

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen, fremhævede formandskabets empiriske analyser og kunne tilslutte sig konklusionerne i kapitlet. Hun bemærkede, at lagrene er mindst i lande med store servicesektorer. De amerikanske konjunkturcykler er som følge heraf blevet længere. Hun efterlyste dog en nærmere beskrivelse af transmissionsmekanismerne i økonomien.*

## **Danmark som velfærdsland**

*Formandskabet fremhævede indledningsvist, at hensigten med kapitlet var at udarbejde en meget overordnet kortlægning af velfærdsstatens principper og strukturer ud fra en økonomisk vinkel. Denne skal danne baggrund for mere detaljerede analyser af specielle emneområder i senere redegørelser. Det er planen, at den kommende rapport skal indeholde en analyse af pensionsområdet.*

Der blev fra medlemmernes side generelt udtrykt tilfredshed med, at Danmark som velfærdsland var blevet taget op til behandling, og at forskellige problemstillinger i relation til velfærdsstatens funktion vil blive analyseret i kommende rapporter.

*Formanden for Landsorganisationen var enig i, at de stigende udgifter til overførselsindkomster sætter udgifterne til de øvrige velfærdsydelser under pres. Han syntes dog, at den i redegørelsen formulerede pessimisme om velfærdssamfundets fremtid er lige i overkanten. Rapportens opfordring til effektiviseringer og reelle prioriteringer af de offentlige velfærdsydelser er dog relevant.*

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening og repræsentanten fra Finansministeriet fandt, at den fremtidige stigning i andelen af ældre betyder, at det er en god ide at starte med at analysere konsekvenserne for dansk økonomi af den forventede stigning i pensionsudgifterne.*

*Formanden for Dansk Industri og formanden for Dansk Handel & Service fremhævede, at en øget anvendelse af brugerbetaling og udlicitering af offentlig service vil øge effektiviteten og forbedre styringen af velfærdsstaten.*

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen, manglede en stillingtagen til, hvilket af velfærdsstatens problemer som er mest alvorligt. Selv mente han, at det største problem er det betydelige omfang af personer i den erhvervsaktive alder på offentlige indkomstoverførsler.*

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd mente, at stigningen i antallet af personer, som modtager offentlige indkomstoverførelser bl.a. skyldes, at arbejdsmarkedet er blevet mindre rummeligt.*

*Formandskabet svarede, at der er behov for at øge aktiveringsindsatsen for de svageste på arbejdsmarkedet, og at undersøgelser har vist, at især aktivering på det private arbejdsmarked forbedrer denne gruppes mulighed for at finde beskæftigelse.*

*Repræsentanten for Økonomiministeriet fandt, at kapitlet er en nyttig indledning til at diskutere valg og prioriteringer, når den samlede velstand skal fordeles. Han betonede vigtigheden af fuld bevidsthed om de samlede omkostninger ved mere fritid. Efter en lang periode med høj ledighed skal vi nu til at se anderledes på tingene, da der er mangel på arbejdskraft. Der er behov for nytænkning for at få øget arbejdsudbuddet.*

*Repræsentanten for de kommunale organisationer* fandt, at redegørelsens behandling af Danmark som velfærdsland er for "sniksnakkende". Eksempelvis er en problemstilling som måling af service behandlet på en meget overfladisk måde, idet det målte forhold mellem brugere og ansatte er en dårlig indikator for serviceniveauet. Et vigtigt emne at få belyst i kommende redegørelser er, hvordan balancen mellem udgifterne til henholdsvis service og transfereringer bør være. Faktorer som forventningspres og demografi bestemmer udviklingen i serviceudgifterne, mens transfereringerne er mere konjunkturfølsomme. Det må således forventes, at der i fremtiden kommer et betydeligt pres på omsorgsudgifterne til gamle. Et andet vigtigt emne at få behandlet er muligheden for adfærdsregulering af efterspørgslen. Dette kan f.eks. ske ved mere differentierede brugerbetalingsordninger for velfærdsydelser, som ikke kan betegnes som velfærdsstatens kerneydelser.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* påpegede i sine skriftlige kommentarer, at erfaring viser, at de besparelser, der kan opnås ved udlicitering fra den offentlige sektor, ikke har markant betydning for størrelsen af de offentlige udgifter. Han satte endvidere spørgsmålstegn ved antagelsen i diskussionsoplægget om, at efterspørgslen efter offentlige ydelser overdrives, fordi ydelserne i vidt omfang ikke er forbundet med direkte betaling.

København den 29. maj 1998

Niels Kærgård

Nina Smith

Peter Birch Sørensen

