

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Den internationale konjunktursituation
- Dansk konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Er økonomien på nye veje
- Danmark som velfærdsland

Den internationale konjunktursituation

Vækst påvirket af Asienkrisen

Væksten i OECD-området forventes i år at blive 2,3 pct. Dette er ca. 0,5 pct. mindre end i 1997. Den mindre vækst er mest en konsekvens af, at Japan er hårdt ramt af krisen i Sydøstasien og det konjunkturtilbageslag, der fulgte efter de finanspolitiske stramninger i Japan sidste forår. De to kriser har gensidigt forværret hinanden og besværliggjort en hurtig forbedring. Væksten i Vesteuropa forventes at stige beskedent på baggrund af økonomisk fremgang i Tyskland og Frankrig, mens der vil ske en vis afdæmpning af væksten i USA og et mere markant konjunkturomslag i Storbritannien. Den finansielle krise i de sydøstasiatiske lande synes at have nået bunden, og der er håb om, at finanspolitiske lempelser i Japan vil virke i løbet af 1998. Der er således udsigt til, at der kan ske en lille stigning i væksten de næste par år.

Meget afdæmpede inflationsforventninger

Der er i år udsigt til en endnu lavere inflation end i 1997, hvor de fleste OECD-lande oplevede meget beskedne prisstigninger. Baggrunden herfor er bl.a. Asienkrisen, der har haft en dæmpende virkning på efterspørgslen. De afdæmpede inflationsforventninger har betydet, at det ikke har været nødvendigt at stramme pengepolitikken i Europa og USA. Indsnævringen af rentespændet mellem den lange og korte rente peger på, at der ikke er udsigt til snarlige store renteforhøjelser. Faldet i den lange rente skal dog også ses på baggrund af, at nogle investorer som følge af Asienkrisen i øjeblikket foretrækker at investere i europæiske og amerikanske værdipapirer. Det lave renteniveau i Europa og USA har bidraget positivt til forbrug og investering og dermed modvirket de negative effekter fra udenrigshandlen med de kriseramte asiatiske lande.

Udligning af rentespænd mellem ØMU-landene

11 ud af 15 EU-lande er klar til at deltage i ØMU'en fra 1. januar 1999. Danmark, Storbritannien og Sverige har selv valgt at stå udenfor, mens Grækenland endnu ikke opfylder betingelserne. Omvekslingskurserne mellem deltagerlandenes nationale valutaer er fastlagt. Frem til årsskiftet vil rentespænd mellem deltagerlandene afspejle, at pengepolitikken endnu ikke er fuldt ud koordineret med den, der skal føres af den europæiske centralbank. Overgangen til den fælles pengepolitik betyder, at ØMU-landene vil blive påvirket forskelligt, idet lande med en høj pengepolitisk bestemt rente som følge af deres fremskredne placering i konjunkturcyklen må gennemføre en pengepolitisk lempelse for at nå ned på det lave tyske renteniveau. Disse lande kan blive tvunget til at gennemføre en upopulær stramning af finanspolitikken.

Dansk konjunkturvurdering

Fuld fart frem mod det ny årtusind

De sidste fem år har været gode for dansk økonomi, og den positive udvikling ventes at fortsætte ind i det næste årtusind. Den økonomiske vækst skønnes at blive ca. 3 pct. i år og næste år, hvorefter den vil aftage til ca. 2 pct. i år 2000. Det største bidrag til den økonomiske vækst vil komme fra det private forbrug, der ventes at stige ret kraftigt alle tre år som følge af pæn vækst i den disponible indkomst, lav rente og voksende formue. Der ventes også forholdsvis høj, omend aftagende vækst i investeringerne. Det offentlige forbrug forudsættes at vokse noget langsommere end i de seneste år. Vækstbidraget fra nettoeksporten ventes at blive nær nul.

Ledigheden falder til 170.000 personer

Udvidelsen af produktionen vil skaffe ca. 80.000 flere personer i arbejde, selvom produktiviteten ventes at stige pænt. Ledigheden vil falde til knap 170.000 personer i år 2000, svarende til ca. 6 pct. af arbejdsstyrken. Den positive konjunkturvækst ventes at forøge lønstigningstakten til godt 4½ pct., mens prisstigningstakten kun vil overstige 2 pct. i 1998. Der er således udsigt til en pæn reallønsfremgang.

Stigende overskud på de offentlige finanser

Det fortsatte økonomiske opsving vil også forbedre de offentlige finanser. Overskuddet ventes at stige til ca. 12 mia. kr. i år, selvom bundskatten nedsættes fra 10 til 8 pct. Den økonomiske fremgang vil – med vore antagelser om afdæmpet vækst i de offentlige udgifter – medføre, at det offentlige budgetoverskud vokser til ca. 25 mia. kr. næste år og knap 35 mia. kr. i år 2000.

Betalingsbalancen omkring nul

Importvæksten bliver i alle tre år betydelig mindre end sidste år. Også væksten i eksporten vil blive lavere fremover. Den forholdsvis lave vækst i den samlede eksport indebærer, at forringelsen af betalingsbalancen fortsætter i år, og det er muligt, at der bliver underskud. I de to følgende år ventes eksportvæksten at stige igen, og betalingsbalancen stabiliseres omkring nul.

	1997	1998	1999	2000
BNP-vækst (pct.)	3,4	3,0	2,8	2,0
Offentlig saldo (mia. kr.)	4,8	12,1	24,2	33,6
Betalingsbalance (mia. kr.)	7,3	-1,9	-3,3	-2,0
Ledighed (1.000 personer)	220	191	175	169
Beskæftigelsesændring (1.000 personer)	60	47	25	10
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,8	4,6	4,6	4,6
Inflation ^a (pct.)	1,7	2,2	1,7	1,9

a) Inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Anm.: Prognosen er udarbejdet med udgangspunkt i nationalregnskabet opgjort i 1990-priser.

Aktuel økonomisk politik

Risiko for overophedning vokset

I prognosen tegnes et lyst billede af dansk økonomi, men der er en reel risiko for, at det ikke kommer til at gå nær så godt som ventet. Det vurderes, at konjunkturudviklingen vil forøge lønstigningstakten til godt 4½ pct. Dette er ca. 1 pct.point højere end i udlandet og sætter konkurrenceevnen under pres. Flaskehalssituationen er spidset til, og endnu større lønstigninger kan ikke udelukkes. Ledigheden var allerede ved udgangen af 1997 meget lav i mange a-kasser i mange amter. Andelen af a-kasser, der på amtsplan har ledighedsgrader under 5 pct., er steget fra ca. 35 pct. i 4. kvartal 1995 til næsten 50 pct. i 4. kvartal 1997. Samtidig melder de lokale arbejdsmarkedsråd om skærpet risiko for flaskehalse på det private arbejdsmarked. Hvis flaskehalsproblemerne fører til kraftigt øgede lønstigninger, kan den positive udvikling i dansk økonomi hurtigt vende. Et andet usikkerhedsmoment er boligpriserne. I prognosen forudsættes aftagende prisstigninger på ejerboliger. Hvis det ikke sker, er der en overhængende risiko for, at det private forbrug og boliginvesteringerne vil stige kraftigere end ventet, hvorved lønninger og priser vil accelerere. Bygge- og anlægsområdet er særligt problematisk, fordi ledigheden allerede er meget lav i denne sektor.

Stramning af økonomisk politik nødvendig

For at reducere overophedningsrisikoen er det nødvendigt med en betydelig stramning af den økonomiske politik. Dette behov forstærkes af, at ATP-indgrebet og forhøjelsen af stempelafgiften på tillægsbelåning falder bort og isoleret set lempes finanspolitikken næste år. Hertil kommer bortfaldet af sygeskatten i forbindelse med regeringens indgreb i storkonflikten. Stramningerne bør have et strukturpolitisk indhold og ikke blot bestå af traditionelle skatte- og afgiftsstigninger eller indførelse af velfærdsforringende kreditrestriktioner, der ikke griber ind over for underliggende forvridninger og strukturproblemer. Der er ikke brug for akutte kriseindgreb, men reelle stramninger og reformer bør senest ske i forbindelse med kommuneaftalerne og finansloven for 1999. Annonceringen af strukturforbedrende indgreb vil i sig selv kunne dæmpe efterspørgslen.

Forværringen af betalingsbalancen indikerer behov for stramning

I 1993, hvor det økonomiske opsving begyndte, var der et betalingsbalanceoverskud på ca. 30 mia. kr. I 1997 var det reduceret til ca. 7 mia. kr., og i prognosen forudses et lille underskud i år og de to følgende år. Den forholdsvis kraftige forværring af betalingsbalancen er ét blandt flere tegn på, at der er behov for at stramme den økonomiske politik og dæmpe efterspørgslen, så lønninger og priser ikke begynder at accelerere. Omvendt kan det ikke anbefales at forsøge at leve op til regeringens målsætning om, at udlandsgælden skal være væk i år 2005. Hvis forventningen om et beskedent betalingsbalanceunderskud i år holder stik, vil en opfyldelse af målsætningen for udlandsgælden kræve et gennemsnitligt betalingsbalanceoverskud på knap 40 mia. kr. i hvert af årene 1999-2005. Overskud af denne størrelsesorden vil kun kunne opnås, hvis der via den økonomiske politik gennemtvinges en alvorlig lavkonjunktur og accepteres en mærkbar stigning i arbejdsløsheden. Det vil hverken gavne de nulevende eller de fremtidige generationer.

Opsparingen afgørende for fordelingen mellem generationerne

Målsætningen for udlandsgælden udspringer af en prisværdig målsætning om, at der ikke bør skubbes byrder over på fremtidige generationer. Det afgørende for de fremtidige forbrugsmuligheder er imidlertid ikke udlandsgælden, men nationalformuen. Nationalformuens udvikling er bestemt af den samlede – private plus offentlige – opsparing. Det centrale spørgsmål er derfor, om den samlede opsparing i Danmark er tilstrækkelig stor. Den samlede opsparing (i pct. af BNP) er ikke faldet i løbet af opsvinget, men en stadig større del af den er blevet placeret i in-

denlandske investeringer. Denne omplacering af opsparingen har resulteret i en forværring af betalingsbalancen. Det betyder, at betalingsbalanceforværringen i løbet af opsvinget ikke nødvendigvis er udtryk for, at der skubbes flere byrder over på fremtiden. Naturligvis havde de fremtidige forbrugsmuligheder været endnu større, hvis opsparingen var steget mærkbart i løbet af opsvinget. Det er et politisk spørgsmål at vurdere, om opsparingen befinder sig på et rimeligt niveau i øjeblikket, dvs. om den sikrer en "rimelig" fordeling mellem de nulevende og fremtidige generationers forbrugsmuligheder. To forhold taler for, at en højere opsparing er ønskværdig. I løbet af de næste årtier vil de ældres andel af befolkningen stige, og det vil svække både den private og den offentlige opsparing. Samtidig tæres der i øjeblikket på olie- og gasressourcerne, som udgør en del af nationalformuen.

Stramning af finanspolitikken vil styrke opsparingen

En generel stramning af finanspolitikken vil bidrage til at styrke den samlede opsparing – og reducere risikoen for overophedning. Der var i 1997 for første gang siden 1989 overskud på de offentlige finanser, og med vore finanspolitiske forudsætninger om afdæmpning i udgiftsvæksten forudses overskuddet at stige til knap 35 mia. kr. i år 2000. En del af den budgetforbedring, der er sket i løbet af opsvinget, er blivende, fordi den strukturelle ledighed er blevet reduceret som følge af bl.a. arbejdsmarkedsreformerne. Hovedparten af forbedringen er imidlertid konjunkturbetinget eller – som f.eks. de fremrykkede selskabs-skatte – af engangskaraktér. Der kan derfor hurtigt opstå betydelige budgetunderskud, når konjunkturerne vender igen. Dette peger på, at den offentlige sektor i lighed med den private sektor stadig har en for lav opsparingstilbøjelighed. En stramning af finanspolitikken og nye strukturreformer vil give en vedvarende styrkelse af den offentlige opsparing og herved udvide det finanspolitiske råderum i en fremtidig lavkonjunktur.

Skattereform

Skattereform bør styrke opsparingen og den økonomiske gevinst ved at arbejde

En styrkelse af opsparingen bør også være et overordnet mål med en kommende skattereform. Skattereformen bør desuden indebære en lavere beskatning af lave lønindkomster, da den samlede ledighed til trods for de seneste års gode indenlandske konjunkturer fortsat er høj og ulige fordelt. En lavere beskatning

af lave lønindkomster vil dels øge gevinsten ved at arbejde for de lavtlønnede, dels virke løndæmpende, således at den samlede beskæftigelse kan øges.

Lavere kapitalindkomstskat både af konjunktur- og strukturpolitiske hensyn

Skattesystemet påvirker tilskyndelsen til at spare op, da det er afkastet efter skat, der indgår i den enkeltes opsparingsbeslutning. En sænkning af skattesatsen på kapitalindkomst mindsker tilskyndelsen til at stifte gæld og styrker derved den private opsparingstilbøjelighed. Samtidig forbedres de offentlige finanser via en stigning i det samlede skatteprovenu, idet de fradragsberettigede renteudgifter overstiger de skattepligtige kapitalindtægter. En sænkning af kapitalbeskatningen vil derfor øge den samlede opsparing i økonomien. En reduktion af rentefradragsretten, som en lavere kapitalindkomstbeskatning indebærer, vil endvidere lægge en dæmper på husprisstigningerne, da udgifterne ved at sidde i egen bolig stiger. Risikoen for overophedning af økonomien reduceres herved, da mere afdæmpede husprisstigninger reducerer stigningstakten i det private forbrug og mindsker de private boliginvesteringer. Både struktur- og konjunkturpolitisk vil der altså være tale om et velbegrundet indgreb. En reduktion i kapitalindkomstbeskatningen kan endvidere begrundes med, at beskatningen af kapitalindkomst i det nuværende skattesystem er relativt høj, da det er det nominelle afkast, som beskattes. Der betales således også skat af den del af afkastet, der alene er kompensation for inflationen. En uønsket bivirkning ved en reduktion i beskatningen af kapitalindkomst er en omfordeling fra yngre til ældre generationer. Denne omfordeling, som er en konsekvens af, at unge i gennemsnit har større gæld end ældre, kan dog i et vist omfang undgås, hvis provenuet fra reduktionen i kapitalindkomstskatten anvendes til at sænke beskatningen af arbejdsindkomst.

Kapitalindkomstbeskatning kan reduceres på flere måder

En enkel måde at mindske kapitalindkomstskatten på er at tage nettokapitalindkomst ud af grundlaget for mellemskatten eller den statslige bundskat. Hvis det eksempelvis vælges at tage nettokapitalindkomst ud af mellemskattegrundlaget, vil den marginale beskatning af opsparing og skatteværdien af rentefradrag blive reduceret fra 46,5 pct. til 40,5 pct. Som nævnt vil dette styrke såvel den private som den offentlige opsparing. Alternativt kan man fortsætte linien fra de to seneste skatte-reformer ved at sænke bundskatten og øge arbejdsmarkedsbi-

draget. Reduktionen af bundskatten mindsker beskatningen af kapitalindkomst. En yderligere gunstig effekt er, at et højere arbejdsmarkedsbidrag breder skattebasen ud, så den effektive marginalskat reduceres. Til gengæld kan en sådan skatteomlægning risikere at mindske gevinsten ved at arbejde for de lavtlønnede, da bl.a. værdien af befordringsfradraget reduceres.

Beskatningen af egen bolig bør ikke sænkes

Når skatteværdien af rentefradraget sænkes, øges udgifterne ved at sidde i egen bolig. Det er vigtigt, at dette ikke leder til, at beskatningen af ejerboliger sænkes som compensation. Beskatningen af ejerboliger udgøres af lejeværdi af egen bolig og kommunal grundskyld. Lejeværdien er en omstridt skat, men der er en række gode argumenter for den. Lejeværdien af egen bolig modsvarer, at der betales skat af anden kapitalindkomst. Lejeværdi af egen bolig bør således i princippet afspejle afkastet af boligejerens boliginvestering. Dette modsvarer huslejen for lejere i udlejningsejendomme. Hvis man vil undgå at forvride husholdningernes investeringsbeslutninger, dvs. valget mellem at eje sin egen bolig og at være lejer og som lejer at placere sin formue i eksempelvis obligationer, skal værdien af at eje egen bolig beskattes på samme måde som afkastet af obligationerne. Dvs. lejeværdibeskatningen skal modsvare kapitalindkomstbeskatningen. Lejeværdisatsen burde således i princippet hæves, så den svarer til f.eks. den reale obligationsrente. Herved ville placering af formue i bolig ikke begunstiges på bekostning af andre placeringsformer. Den nuværende lave lejeværdi af egen bolig bør dog ses i sammenhæng med subsidieringen af lejeboliger gennem boligstøtte og huslejerestriktioner. En ulempe ved lejeværdibeskatningen er, at den betales af en ikke-likvid indkomst – man kan ikke spise sine mursten. Principielt kan den enkelte vælge at reducere opsparingen på andre områder for at betale lejeværdien. Hvis lejeværdien af egen bolig hæves, kan det overvejes at muliggøre indefrysning af lejeværdi for eksempelvis pensionister, som netop kan være likviditetsbegrænsede. Dette ville indebære, at der først skal betales lejeværdi i forbindelse med realiseringen af værdien i boligen. Pensionister har i forvejen mulighed for at indefryse ejendomsskatterne. I modsætning til en reduktion af rentefradragsretten udmærker en forhøjelse af lejeværdien sig ved ikke at være generationsmæssig skæv.

Gevinsten ved beskæftigelse kan øges ved beskæftigelsesfradrag

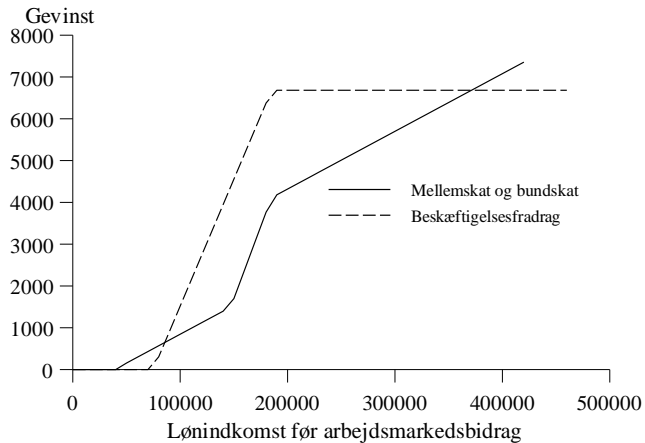
Udover at styrke opsparingen bør en skattereform som nævnt bidrage til at øge den økonomiske gevinst ved at arbejde for de lavtlønnede. I *Dansk Økonomi, efterår 1997* blev der, som et eksempel på en sådan skatteomlægning, foretaget beregninger på et beskæftigelsesfradrag på 15 pct. af lønindkomst over 75.000 kr., dog med et maksimalt fradrag på 16.500 kr. For en ledig på det maksimale dagpengeniveau vil gevinsten ved at få et job, der giver en lønindkomst på 185.000 kr., stige med ca. 6.700 kr. på årsbasis svarende til, at gevinsten stiger med en tredjedel, jf. figur 1. Da gevinsten ved at arbejde stiger for de lavtlønnede, og da et beskæftigelsesfradrag samtidig virker løndæmpende, kan et fuldt finansieret beskæftigelsesfradrag af det nævnte omfang øge den samlede beskæftigelse med op mod 25.000 personer.

Gevinsten ved at arbejde kan også øges ved at sænke bundskatten og øge mellemskatteloftet

Et eksempel på en alternativ metode til at øge gevinsten ved at komme i beskæftigelse er at hæve beløbsgrænsen for mellemskatten, således at lavtlønnede ikke skal betale mellemskat, og sænke bundskatteprocenten. Beregninger viser, at hvis de offentlige overførsler efter skat holdes uændret, og finansieringsbehovet skal være det samme som ved beskæftigelsesfradraget, så kan bundskatteprocenten reduceres fra 8 pct. til 6,4 pct., når beløbsgrænsen for mellemskat hæves, således at personer med lønindkomster under 185.000 kr. ikke betaler mellemskat.¹ Når mellemskatteloftet hæves, og bundskatten sænkes, øges de lavtlønnedes gevinst ved at arbejde frem for at være ledige. For en ledig på det maksimale dagpengeniveau vil gevinsten ved at få et job, der giver en lønindkomst på 185.000 kr., stige med knap en fjerdedel eller ca. 4.100 kr. Denne ekstra gevinst vil dog være mindre, hvis personen har et befordringsfradrag, da værdien af fradraget reduceres, når bundskatten sænkes.

1) Beregningerne er udført på Økonomiministeriets Lovmodel. Der er ikke indregnet effekter af adfærdsændringer. Da mellemskat betales af indkomst efter arbejdsmarkedsbidrag, svarer de nævnte 185.000 kr. til et mellemskatteloft på 170.200 kr. I beregningerne anvendes skattesystemets satser for 1998, men i 1997-priser.

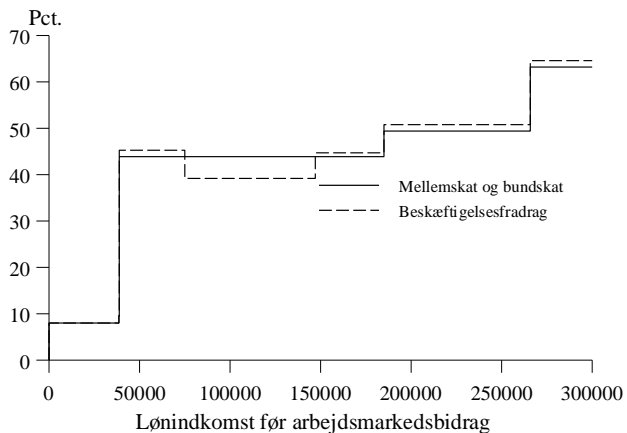
Figur 1 Årlig ekstra gevinst ved at komme i arbejde



Anm.: Figuren viser den årlige ekstra gevinst ved at komme i arbejde for en ledig på det maksimale dagpengeniveau ved to forskellige skatteændringer, jf. teksten. Den ekstra gevinst ved at komme i beskæftigelse ved ændringen i mellemskat og bundskat vil blive mindre, hvis personen har befodringsfradrag.

Kilde: Økonomiministeriets Lovmodel, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 2 Marginalskatten ved hhv. et beskæftigelsesfradrag og en skatteomlægning



Kilde: Økonomiministeriets Lovmodel, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Beskæftigelsesfradrag er mest målrettet mod de lavtlønnede

Indkomstfremgangen er mest målrettet ved et beskæftigelsesfradrag, idet gevinsten ved at komme i beskæftigelse er større for personer med lave og mellemhøje indkomster end ved skatteomlægningen. Dette skyldes bl.a., at personer med høje indkomster vil få en større indkomstfremgang ved skatteomlægningen end ved beskæftigelsesfradraget. Beskæftigelsesfradraget er således mere målrettet mod den gruppe, som har de største beskæftigelsesproblemer. Man kan dog vælge at målrette skatteomlægningen mere end i eksemplet her ved eksempelvis at øge topskatten, så den samlede beskatning af indkomster over topskattegrænsen ikke lempes.

Finansieringen af omlægningen har fordelings effekter

Uanset hvilken af de to beskrevne modeller, der anvendes, skal omlægningen finansieres. Det kan eksempelvis ske ved et højere arbejdsmarkedsbidrag. Det overordnede billede, jf. figur 1, mht. den ekstra gevinst ved at gå fra det maksimale dagpengeniveau til beskæftigelse ændres ikke, når omlægningerne finansieres ved højere arbejdsmarkedsbidrag. Når arbejdsmarkedsbidraget hæves, nedreguleres de offentlige overførsler. Den samlede effekt af såvel et finansieret beskæftigelsesfradrag som en finansieret skatteomlægning er således, at kompensationsgraden ved ledighed sænkes. Men reduktionen i kompensationsgraden er mindre, end hvis den samme beskæftigelseseffekt skulle opnås alene ved at reducere de offentlige overførsler. Det kan endvidere vælges at indfase såvel beskæftigelsesfradraget som skatteomlægningen over et par år, så der ikke bliver tale om et fald i overførselsindkomsternes reale købekraft.

Nedsættelse af bund- og mellemskatten øger tilskyndelsen til opsparing

Valget mellem et beskæftigelsesfradrag og en skatteomlægning bør afspejle en vægtning mellem ønsket om at styrke opsparringen og ønsket om at øge den økonomiske gevinst ved at arbejde for de lavtlønnede. Hvor beskæftigelsesfradraget er mest fordelagtigt med hensyn til at målrette skattelettelsen til de lavtlønnede, vil en reduktion af bundskatten og et højere loft for mellemskat til gengæld styrke incitamenterne til at spare op. Såvel en reduktion af bundskatten som et højere loft for mellemskatten reducerer beskatningen af kapitalindkomst og mindsker hermed værdien af rentefradraget. En anden fordel ved at sænke bundskatten og hæve mellemskattegrænsen er, at omlægningen ikke komplicerer skattesystemet yderligere, jf. figur 2; der er blot tale om ændringer i satserne i det nuværende skattesystem.

Kortere arbejdstid

Kortere arbejdstid mindsker ikke ledigheden...

En nedsættelse af arbejdstiden nævnes ofte som et middel til at nedbringe arbejdsløsheden, og eksempelvis i Frankrig er arbejdstiden foreslået nedsat til 35 timer pr. uge med netop dette formål. I den danske debat er arbejdstidsnedsættelser blevet bragt i fornyet fokus, ikke mindst med storkonflikten i foråret, hvor kravet om 6 ugers ferie spillede en stor rolle. Kravet om 6 ugers ferie er – i modsætning til forslag om arbejdsdeling, som f.eks. “skraldemandsmodellen” – primært motiveret af ønsket om mere fritid for den enkelte. En kortere arbejdstid må imidlertid betales ved lavere økonomisk velstand, og der er derfor tale om et grundlæggende velfærdsvalg. På kort sigt kan en arbejdstidsforkortelse forøge beskæftigelsen målt i antal personer, især hvis der ikke aftales lønkomensation. Den højere beskæftigelse vil imidlertid lede til større timelønsstigninger, hvilket forværrer virksomhedernes konkurrenceevne. Den gavnlige effekt på beskæftigelsen vil derfor modvirkes, og på lang sigt er effekten på ledigheden sandsynligvis beskeden. Det betyder, at en kortere arbejdstid reducerer den samlede indkomst i samfundet. Den lavere indkomst i samfundet mindsker skattegrundlaget, og ved et uændret skattetryk vil den offentlige service blive forringet. Også indkomstoverførslerne til pensionister og dagpengemodtagere må reduceres, medmindre skattetrykket hæves. Øget fritid vil derfor reducere velstanden for alle, men kan – hvis værdien af fritid er tilstrækkelig høj – øge velfærden for de beskæftigede.

...men øger de beskæftigedes fritid og reducerer indkomsten for alle

Er økonomien på nye veje

Høj vækst har skabt tro på ændrede sammenhænge

Den stabile og langvarige højkonjunktur i især USA og i en række lande som Storbritannien og Danmark har skabt en tro på, at visse økonomiske sammenhænge er ændret væsentligt pga. bl.a. globalisering og den informationsteknologiske udvikling (IT-revolutionen). Hvis dette synspunkt er korrekt, står mange lande foran en periode med høj og stabil vækst, lav ledighed og prisstabilitet.

Ny politik hvis "ny økonomi"

Det er vigtigt at undersøge, om centrale økonomiske sammenhænge er ændret, da det har konsekvenser for eksempelvis den økonomiske politik. Hvis verden virkelig står over for en længere periode med høj vækst, vil det bl.a. blive lettere at løse problemer med de offentlige finanser herunder forsørgerbyrdeproblemet. En vedvarende lav ledighed vil i højere grad gøre det muligt at dreje fokus i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken mod de meget svage grupper. En mere stabil økonomisk udvikling vil desuden gøre det muligt at koncentrere indsatsen i den økonomiske politik mod mere langsigtede problemstillinger fremfor kortsigtede stabiliseringspolitiske målsætninger.

Krisefri markedsøkonomi er en illusion

Analyserne i redegørelsen viser, at man skal være varsom med at have et for optimistisk syn på udviklingen i økonomierne. Produktiviteten synes ikke at stige ekstraordinært meget i 1990'erne. Der er ikke tegn på, at landene er blevet ramt af positive stød til produktionskapaciteten. Løndannelsen i USA synes dog at være blevet markant ændret, men der kan ikke med sikkerhed siges at være indtruffet et brud i løndannelsen i Danmark, Tyskland eller Storbritannien. Alt i alt er der derfor ikke grund til at tro, at man kan opretholde en høj vækst i en lang periode, uden at det slår ud i accelererende løn- og prisstigninger. Økonomiernes tilpasning til stød er heller ikke ændret.

Krav til økonomisk politik ikke ændret

Vore undersøgelser synes at bekræfte, at økonomierne på det makroøkonomiske plan fungerer på stort set samme måde i 1990'erne, som de har gjort i de foregående årtier. Der er således ikke grund til at tro, at kravene til den økonomiske politik er blevet mindre, dvs. der er stadig behov for at føre en afbalanceret og målrettet struktur-, finans- og pengepolitik.

Syv årsager til forventning om ændringer

Det er en række samtidige ændringer i teknologi, økonomiske strukturer og institutionelle forhold, som er baggrunden for en tro på ændrede sammenhænge for vækst, konjunkturbevægelser og løn- og prisdannelse. Disse ændringer er karakteristiske for mange industrialiserede lande i større eller mindre omfang og er udgangspunktet for analyserne af udviklingen i USA, Storbritannien, Tyskland og Danmark. I redegørelsen har vi fokuseret på følgende:

- (i) Overgangen til servicesamfundet
- (ii) Den digitale revolution
- (iii) Globaliseringen
- (iv) Ændringer i den finansielle sektor
- (v) Liberaliseringen af varemærker
- (vi) Ændringer på arbejdsmarkedet
- (vii) Ændringer i den makroøkonomiske politik.

Forandringer har ikke øget produktionskapaciteten

Forandringerne har muligvis betydet, at landenes langsigtede produktionskapacitet er blevet øget i 1990'erne. Dette vil i givet fald komme til udtryk som betydelige positive stød til produktionskapaciteten. Der er dog ingen tegn på sådanne stød i Danmark i 1990'erne. Udviklingen i stødene afspejler bl.a. ændringerne i priserne på råvarer. Prisstigningerne ved Koreakrigens udbrud og oliekrise ses som negative stød i starten af 1950'erne, i 1974 og omkring 1980. Prisfaldet ved afslutningen af Koreakrigen i 1953 og olieprisfaldet i 1986 resulterer i positive stød. Der er heller ikke i Tyskland, Storbritannien og USA tegn på betydelige udbudsstød i 1990'erne. Hvis man ser på den faktiske udvikling, har væksten i BNP heller ikke været speciel høj sammenlignet med den gennemsnitlige udvikling i de sidste 40 år. Derimod befinder inflationen sig på et lavt niveau.

Forandringer har ikke øget international samvariation

Vækst og inflation i de fire lande er karakteriseret ved en forholdsvis høj grad af samvariation. Hvis globale fænomener som IT-revolutionen, globalisering og liberaliseringer af de finansielle markeder har fået større betydning i de seneste år, vil man forvente en tiltagende samvariation. I vores beregninger er der dog ingen tegn på, at samvariationen mellem landene er taget til i 1990'erne.

Udebleven vækst: Er det et paradoks

Målefejl skjuler næppe usædvanlig høj vækst i 1990'erne

Det diskuteres, om den målte vækstrate er mindre end den faktiske vækstrate som følge af fejl i målemetoderne. Det kan bl.a. bunde i generelle problemer med undervurdering af mængdeudviklingen for IT-udstyr og i servicesektorens produktion. Der er dog ikke meget, der taler for, at målefejl betyder en systematisk underrapportering af vækstraten i økonomierne. For det første udgør IT stadig en forholdsvis lille del af det samlede kapitalapparat. For det andet er måleproblemerne størst i de serviceerhverv, hvis produktion hovedsagelig anvendes som input i andre erhverv. Dermed begrænses eventuelle målefejls betydning for opførelsen af BNP, som ikke afhænger af leverancer mellem erhvervene. Selv hvis der alligevel er en målefejl, vil det være nødvendigt, at denne fejl er stigende, hvis der bag den målte vækst i 1990'erne skal være gemt en periode med usædvanlig høj vækst. Det er ikke sandsynligt.

Moderat bidrag fra IT til vækst i USA

Man kan få et bud på bidraget fra IT til BNP-vækstraten ved at opstille et vækstregnskab, hvor betydningen af de forskellige input beregnes. Bidraget fra IT til væksten i USA har været under ½ pct.point pr. år i perioden 1980-92. Bidraget i de øvrige lande er formodentlig ikke større, da IT-udviklingen i USA er længst fremme. Der er ikke meget, som taler for, at bidraget efter 1992 er blevet markant større, da computernes andel af den samlede maskinkapital i USA har været relativt konstant i 1990'erne.

Forandringer bidrager til stigning i velstand

Samlet set er der ikke tvivl om, at IT og de andre forandringer i 1990'erne bidrager til velstandsstigningerne, men ikke i tilstrækkelig omfang til at nå historisk høje vækstrater. Der er også forekommet betydelige forandringer i tidligere årtier, og det afgørende er, om ændringerne i 1990'erne har relativt større betydning for væksten, end ændringerne i de foregående årtier havde. Dette synes ikke at være tilfældet.

Er løn- og prisdannelsen ændret

Lav inflation i 1990'erne

1990'erne er karakteriseret ved lav og stabil inflation samtidig med, at der har været en pæn reallønsudvikling. Spørgsmålet er, om dette er et tegn på nye strukturer i pris- og løndannelsen, eller om udviklingen er i tråd med de historiske sammenhænge.

Intet brud i dansk løndannelse 1993-96

Det undersøges derfor, om løndannelsen i 1990'erne har afvejet fra de historiske erfaringer. Dette belyses ved at teste, om beskrivelsen af den danske lønudvikling i de makroøkonomiske modeller ADAM, SMEC, MONA og HEIMDAL kan forklare lønudviklingen i årene 1993-96. De anvendte udgaver af lønrelationerne er alle estimeret på data fra før 1993. SMEC overvurderer generelt lønudviklingen i alle år, mens ADAM markant overvurderer lønstigningen i 1996. Der er dog ikke signifikante brud i nogen af relationerne. Derimod har lønrelationerne i HEIMDAL og MONA ikke væsentlige problemer med at forudsige udviklingen. Udviklingen i de danske lønninger i 1993-96 har således ikke statistisk signifikant afvejet fra de historiske sammenhænge, selvom der har været en tendens til at overvurdere den faktiske lønudvikling. Det skal også bemærkes, at selvom de nominelle lønstigninger i 1990'erne har været lave set i forhold til 1970'erne og 1980'erne, så har lønmodtagerne alligevel fået pæne reallønsstigninger i perioden 1993-96, ligesom lønkvoten har været stigende siden 1994.

Stigende lønspredning eller højere merledighed

Globaliseringen og den teknologiske udvikling, herunder den digitale revolution, har formodentlig medført en lavere efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft. Det har i USA og Storbritannien medført en stigende lønspredning, mens lønstrukturen i Kontinentaleuropa har været mere stabil. Til gengæld er de ufaglærtes merledighed vokset i Europa.

Øget konkurrence kan reducere priser midlertidigt

Øget konkurrence på vare- og tjenestemarkedet og enkeltstående produktivitetsskud kan dæmpe prisudviklingen midlertidigt, men det vil ikke have vedvarende betydning for inflationen. Til gengæld kan finans- og pengepolitikken rettes mod at sikre en stabil stigning i det nominelle BNP, hvilket må forventes at føre til en lavere inflation.

Er konjunkturbølgerne uforandrede

Ingen generel støtte til ændring i konjunkturbølger

Forandringerne kan også betyde, at konjunkturbølgerne er blevet ændret. Den øgede anvendelse af IT, nedbrydningen af offentlige monopoler mv. kan betyde, at økonomiens pris- og mængdetilpasning efter et stød er blevet hurtigere. Hvis det er tilfældet, kan det give en mere stabil udvikling i væksten. I så fald ville forandringerne give anledning til større tilpasningshastigheder i alle økonomierne, når data fra 1990'erne bliver medtaget i beregningerne. Derudover skulle man forvente, at den midlertidige effekt på BNP af et stød til efterspørgslen bliver reduceret. Der er imidlertid intet i analyserne, der tyder på, at det generelt er tilfældet for de fire lande.

Danmark som velfærdsland

Er velfærdsstaten i krise?

Der har de senere år været udtrykt bekymring for, at velfærdsstaten er i krise. Som et af krisetegnene har man peget på den høje andel af overførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder. Dette forhold kan bl.a. afspejle, at der foregår en udstødning fra arbejdsmarkedet, hvilket i sig selv er et problem. Endvidere har de stigende udgifter til indkomstoverførsler formentlig begrænset de offentlige serviceudgifter, hvilket kan have ført til forringet service på en række områder. Velfærdsstaten kan også blive presset af den stigende forsørgerbyrde, som kommer i løbet af de næste 30 år, og som øger finansieringsbehovet. Samtidig kan den stigende internationalisering gøre det vanskeligt at finansiere velfærdsstaten i fremtiden, fordi skattegrundlaget bliver mere mobilt.

Økonomisk vinkel på velfærdsstaten

Formålet med redegørelsen er at pege på en række områder, hvor der er behov for en mere dybtgående økonomisk analyse af velfærdsstaten. Nogle af områderne forventes at indgå i kommende redegørelser fra formandskabet.

Velfærdsstatens tre økonomiske funktioner

Set ud fra en økonomisk synsvinkel har velfærdsstaten tre funktioner. Den første er at afhjælpe markedsfejl og dermed forbedre udnyttelsen af samfundets ressourcer. Den anden er at udjævne indkomsterne både mellem personer og over den enkeltes livsforløb. Endelig er den tredje funktion at imødegå økonomisk usikkerhed både på individuelt plan og på samfundsniveau.

Udgifterne til indkomstoverførsler vokser mest

Velfærdsstaten har gennem de seneste årtier lagt beslag på en stadig større andel af nationalproduktet. Dette har vist sig ved et højt og stigende skattetryk. Især udgifterne til indkomstoverførsler er steget kraftigt. Det skyldes, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder, som modtager indkomstoverførsler, er mere end firedoblet siden 1960.

Udgiften til pasning af børn og gamle er også steget

Omsorgen for bl.a. gamle og børn har også udgjort en stigende andel af nationalproduktet, idet de offentlige udgifter til omsorg er steget, samtidig med at kvindernes erhvervsfrekvens er steget. Derimod har sundhedsudgifternes andel været forholdsvis konstant, men nye behandlingsformer lægger et pres på udgif-

terne. Udgifterne til undervisning har siden 1980 været svagt aftagende i forhold til den samlede produktion i Danmark. Det sidstnævnte skal dog sammenholdes med, at antallet af børn i grundskolen er faldet markant.

Prioriteringsproblemer i velfærdsstaten

En helt central problemstilling er derfor prioriteringen mellem forskellige mål for velfærdsstaten. Prioriteringsproblemet opstår, fordi den, der modtager ydelsen, ikke selv direkte betaler den fulde pris. For den enkelte indgår omkostningerne ved offentlige ydelser derfor ikke direkte i overvejelserne om forbrugsønsker. Der vil derfor være en tendens til, at efterspørgslen efter offentlige ydelser permanent overstiger udbuddet. Der skal således både foretages en prioritering af omfanget af de samlede velfærdsordninger og fordelingen inden for en given velfærdsordning; f.eks. størrelsen af de samlede sundhedsudgifter og fordelingen mellem nye hofter og nye hjerter. Disse prioriteringsproblemer forstærkes i en situation, hvor der i forvejen er en stor offentlig sektor, og nye opgaver lægger yderligere pres på de samlede udgifter. Derfor bliver kravene til prioritering stadig tydeligere.

Demografisk pres

Andelen af befolkningen i pensionsalderen vil stige i løbet af de næste 40 år, hvilket vil forøge forsørgerbyrden. Samtidig vil der ske forskydninger i alderssammensætningen for børn og unge under uddannelse. Der vil komme flere elever i grundskolen, mens antallet af uddannelsessøgende over 14 år vil falde. Det kræver politiske beslutninger og indførelse af ændrede styringsmekanismer i den offentlige sektor at få tilpasset de offentlige serviceudgifter til ændrede behov.

Forbedret sundhed

En vigtig opgave for velfærdsstaten er at sikre befolkningens sundhed. Udviklingen i den danske middelevetid har været dårligere end i andre industrialiserede lande. I en international sammenligning er sundhedsudgifterne i Danmark på niveau med en række sammenlignelige lande. Aldringen af befolkningen og de voksende behandlingsmuligheder betyder, at der fortsat vil være et pres på sundhedsudgifterne. Der er derfor behov for en prioritering mellem de forskellige behandlingsformer og undersøgelser af, i hvilket omfang øget forebyggelsesindsats på sigt kan mindske presset på udgifterne til sygdomsbehandling.

Pres på skatteindtægterne

Samtidig med, at der er et pres på de offentlige udgifter, er der et ydre pres på skatteindtægterne som følge af den øgede internationalisering, der har gjort en række skattekloder mere mobile. Der er derfor et klart behov for at se nærmere på finansieringen af velfærdsstaten, og om det er muligt at indrette finansieringen på en sådan måde, at skatternes forvriddende effekter på økonomien mindskes. Ved vurdering af de offentlige aktiviteter bør der tages hensyn til, at den medfølgende skatteopkrævning ikke blot indebærer et tilsvarende tab af private forbrugsmuligheder, men også et tab som følge af skatternes forvriddende virkning. Velfærdsgevinsten ved en bestemt offentlig udgift bør derfor være mindst lige så stor som summen af skatteopkrævningen og forvriddningstab.

Markedsfejl og incitament

Velfærdsstaten påvirker økonomien både positivt og negativt. På den ene side afhjælper velfærdsstaten en række markedsfejl. En af de vigtigste er, at velfærdsstaten virker som forsikring i tilfælde af sygdom og uforudset indkomstbortfald. På den anden side påvirker velfærdsstaten også de økonomiske incitament, hvorved dynamikken i økonomien kan blive reduceret. Et centralt problem er derfor, hvordan det er muligt at mindske skatte- og overførselssystemets omkostninger i form af forvriddinger uden at forøge indkomstulighederne.

Øget forsikring og opsparing

I Danmark lægges der meget vægt på indkomstfordelingen og mindre vægt på det forsikringsmæssige aspekt. En del af udgifterne til indkomstoverførsler indebærer udligning af indkomster både mellem personer og mellem forskellige tidspunkter i den enkeltes livsforløb. Det bør undersøges nærmere, om der kan være samfundsøkonomiske fordele ved en øget vægt på den enkeltes egen opsparing og individuel forsikring mod uforudsete hændelser, uden at det øger uligheden i fordelingen af livsindkomsterne.

Brugerbetaling som middel til bedre fordeling og differentiering

Den generelle skattefinansiering af de offentlige serviceydelser medfører som tidligere nævnt en tendens til permanent overefterspørgsel. På nogle områder kunne man derfor overveje at anvende prismekanismen mere aktivt i form af øget anvendelse af brugerbetaling. Brugerbetaling er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at brugeren skal betale den fulde omkostning ved ydelsen. For en række serviceydelser f.eks. børnepasning har der

været anvendt køsystemer til at fordele institutionspladser, mens forældrenes betaling stort set ikke er blevet anvendt til regulering af efterspørgslen. Det er ikke klart, at der er et mindre velfærdstab ved at fordele pladserne via køsystemer frem for øget brugerbetaling. Brugerbetaling kunne også anvendes til at gøre udbuddet af de enkelte ydelser mere differentieret. Omfattende anvendelse af brugerbetaling kan imidlertid i en række tilfælde stride mod fordelingspolitiske målsætninger. Dette kunne tale for på nogle område at operere med fuld skattefinansiering af de grundydelse, der skønnes at være afgørende for velfærden, men at anvende brugerbetaling for mere luksusprægede og individuelt tilpassede tillægsydelser. Formålene med øget anvendelse af brugerbetalingsordninger er at sikre en bedre ressourceudnyttelse i den offentlige sektor, at sikre en bedre tilpasning af serviceydelserne til de individuelle behov og at bidrage til en bedre prioritering mellem offentlige og private aktiviteter. Hvis det skønnes, at brugerbetaling på nogle områder vil "vende den tunge ende nedad", kan man vælge at anvende provenuet fra brugerbetaling til især at lette skatterne på de lavere indkomster, så ulighederne ikke forøges.

Mindre marginalisering påkrævet

En lille del af befolkningen bærer fortsat en uforholdsmæssig stor andel af arbejdsløsheden. Marginaliseringen på arbejdsmarkedet bør imødegås. Kunststykket er, at den enkelte på den ene side skal forsikres mod indkomstbortfald ved uforskyldte hændelser, men på den anden side også skal have mulighed for og tilskyndelse til at forbedre sin situation gennem arbejde og opkvalificering.

Et vigtigt valg

Det vil lette forsørgerbyrden betydeligt, hvis det i fremtiden lykkes at reducere marginaliseringstendenserne på arbejdsmarkedet, så beskæftigelsesandelen for den voksne del af befolkningen øges. Beskæftigelsesandelen kan også øges, hvis den gennemsnitlige pensionsalder forhøjes. Beskæftigelsesandelen og den gennemsnitlige arbejdstid er afgørende for et lands velstand. Således kan velstandsforskellen mellem USA og Danmark i betydeligt omfang forklares med amerikanernes længere arbejdstid. Der eksisterer et vigtigt valg imellem på den ene side kortere arbejdstid, lavere pensionsalder mv. og på den anden side velfærdsstatens muligheder for at yde forsørgelse og sikre serviceydelser til samfundets borgere.

Kvindernes erhvervsfrekvens og den offentlige sektor

I de skandinaviske lande er udbygningen af den offentlige service og stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens forløbet forholdsvis parallelt. I USA er kvindernes erhvervsfrekvens på højde med de skandinaviske, uden at der samtidig har været en udbygning af den offentlige service. De funktioner, som kvinderne tidligere varetog i hjemmet, bliver nu varetaget på markedsmessige vilkår. Det eksempel illustrerer, at det ikke er en betingelse for kvindernes høje erhvervsfrekvens, at den offentlige sektor udbyder hovedparten af omsorgsydelserne. Derimod betyder en offentlig finansiering af omsorgsydelserne en omfordeling til fordel for børnefamilier og gamle. Men der behøver ikke at være en sammenhæng mellem, hvor produktionen af velfærdsydelsen foregår, og hvem der finansierer ydelsen.

Styring og institutionelle rammer

Prioriteringsproblemerne betyder, at der er et klart behov for at få analyseret styringsinstrumenterne og de institutionelle rammer for velfærdsstaten. Instrumentvalget afhænger af, hvilken opgave velfærdsstaten skal løse, og hvad baggrunden for offentlig indgriben er. Uanset at der er behov for offentlig indgriben, er det som tidligere nævnt ikke nødvendigvis sådan, at den offentlige sektor skal gennemføre produktionen. Hvis en øget brug af udlicitering kan øge produktiviteten i produktionen af en række velfærdsydelser, opnås fordele i form af bedre service eller lavere omkostninger. Der er også behov for at undersøge, om opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne, herunder graden og karakteren af decentraliseringen, ud fra en økonomisk vinkel er hensigtsmæssig. Eksempelvis er det bemærkelsesværdigt, at regeringen har behov for at sætte direkte mål for maksimal ventetid på behandlingen af nogle få udvalgte lidelser frem for at anvende økonomiske styringsinstrumenter eller lade amterne selv bestemme.

Vores velfærdsmodel styrker lighed

Der er forskellige velfærdsmodeller, som kan danne ramme for løsning af velfærdsstatens opgaver. Det karakteristiske ved den danske model er, at den i forhold til de andre modeller skaber en forholdsvis lige indkomstfordeling, og at den offentlige service er omfattende. Det har samtidig betydet, at skattetrykket er blandt verdens højeste. Udgifterne til indkomstoverførsler er høje. Det er de også i de centraleuropæiske lande. Imidlertid er

udgifterne i disse lande finansieret via arbejdsmarkedsbidrag, og derfor er kun den del af befolkningen, som er knyttet til arbejdsmarkedet, sikret ved indkomstbortfald. Derved skal andre (familie o.l.) afhjælpe indkomstbortfaldsproblemer for personer uden for arbejdsmarkedet. Den centraleuropæiske velfærdsmodel er derfor mindre lighedsorienteret.

Sammenhæng mellem velstand og ulighed?

Det har fra nogle sider været fremført, at en meget lige indkomstfordeling betyder, at den samlede velstand bliver mindre, end den ellers kunne have været. Der er ingen entydige resultater om dette spørgsmål. Men undersøgelser af Finansministeriet for perioden 1960–88 af sammenhængen mellem ulighed og vækst mellem lande, hvor der er taget højde for, at landene har forskelligt uddannelsesniveau og forskelligt udgangspunkt for velstandsniveau, kan ikke påvise en sammenhæng. Ligeledes konkluderer en dansk oversigtsartikel, at der ikke kan påpeges en generel sammenhæng mellem udgifter/skatter og økonomisk vækst.

Smid ikke barnet ud med badevandet

På mange områder har velfærdsstaten været en succes. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at den nuværende størrelse og struktur er hensigtsmæssig, eller at de nuværende effektivitets- og lighedsmålsætninger ikke kan opnås med lavere omkostninger. Det er heller ikke ensbetydende med, at den nuværende struktur er den bedst egnede til at klare de fremtidige økonomiske og sociale udfordringer. Men det betyder, at der ved fremtidige reformer ligger en stor udfordring i at sikre en fastholdelse af velfærdsstatens mange positive resultater.

