

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 forholdsvist 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 indtægtsiden 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 gennemskuelighed 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 tilgodesee 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 punkt-afgifterne 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 skattepolitik 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

Afhensyn 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 forvriddinger. 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.

Problematisk at placere enstregenget arbejdsmarkeds-system i kommunerne

Regeringens forslag til en kommunalreform indeholder bl.a. et forslag om at forankre den offentlige beskæftigelsesindsats i et enstregenget system, der placeres i kommunerne. Denne placering synes ikke velbegrunderet. 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 incitamenter 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 udgiftspress. 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 forsøgelse.

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 vækstkorrektion 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 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 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, 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.

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.