

RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og økonomisk politik, kapitel I
- Produktivitetsudviklingen, kapitel II

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Gang igen i dansk økonomi ...

Den bratte økonomiske nedtur er blevet afløst af positiv vækst i fire kvartaler i træk. Både det private forbrug og eksporten steg markant i det første halvår af 2010, men er fortsat langt under niveauet fra før krisen. Fremgangen er delvist trukket af en række midlertidige forhold. Skattelettelser og den ekstraordinære udbetaling af SP-midlerne har bidraget til en kraftig vækst i det private forbrug, og omsvinget i lagerudviklingen kan isoleret set forklare en meget stor del af væksten de seneste kvartaler. Desuden har en ekstraordinær stigning i det offentlige forbrug og en stigning i de offentlige investeringer bidraget positivt til væksten. Bortfald af disse midlertidige forhold vil trække nedad i væksten den kommende tid.

... men udsigt til krybende opsving

Opsvinget er endnu skrøbeligt, og der er udsigt til flere år, hvor produktion og beskæftigelse er lavere end i en normal konjunktursituation. Dette skyldes dels, at det økonomiske tilbageslag var meget stort, og at der derfor endnu er meget at indhente, dels at den planlagte opstramning af finanspolitikken vil lægge en dæmper på væksten de kommende år. Hertil kommer, at fortsatte konsolideringsbehov hos husholdninger og virksomheder vil dæmpe stigningen i efterspørgslen, og at usikkerheden om den fremtidige udvikling i beskæftigelse, ledighed og boligpriser, i sig selv kan påvirke forbrug og investeringer negativt.

Resumeet er færdigredigeret den 11. oktober 2010.

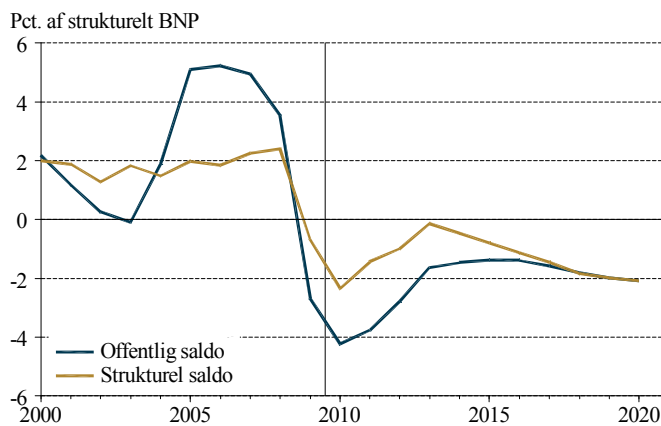
Krisen har kostet meget på de offentlige finanser

De offentlige finanser er forværret voldsomt som følge af krisen. I perioden 2005-08 var der et overskud på den offentlige saldo på 4-5 pct. af BNP, mens der i år ventes et underskud i samme størrelsesorden. Knap halvdelen af den store forværring skyldes højere udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse som følge af højere ledighed og lavere indtægter fra skatter og afgifter som følge af lavere beskæftigelse og mindre privat forbrug.

Strukturel forværring

Igennem en årrække har det strukturelle overskud på den offentlige saldo udgjort omkring 2 pct. af strukturelt BNP, men der er sket en markant forværring under krisen, jf. figur A. Forværringen, der er på mere end 4 pct. af BNP, skyldes først og fremmest de finanspolitiske lempelser, der er sket i 2009 og 2010 i form af skattelettelser og ekstraordinære stigninger i det offentlige forbrug og investeringer.

Figur A Offentlig saldo



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

Finanspolitisk konsolidering 2011-13

Regeringen indgik i foråret en aftale om genopretning af de offentlige finanser. Denne aftale er efterfølgende blevet udmøntet i sommerens aftaler med kommuner og regioner samt i finanslovsforslaget. Fremskrivningen af de offentlige finanser bygger på, at den planlagte finanspolitiske konsolidering gennemføres. Dette indebærer bl.a. en opstramning af det offentlige forbrug, en reduktion af niveauet for de

offentlige investeringer og udskydelse af skattelettelser. Den planlagte konsolidering bidrager til, at den strukturelle saldo forventes at blive forbedret med omkring 2 pct. af BNP fra 2011 frem til 2013, hvor den strukturelle saldo er tæt på nul.

Forværring af den offentlige saldo på længere sigt

Den mellemfristede fremskrivning, der går frem til 2020, og som præsenteres i afsnit I.8 og I.9, viser, at den underliggende tendens til forværring af den offentlige saldo, bl.a. som følge af befolkningens aldring, må forventes at fortsætte også efter 2013. Til trods for den planlagte konsolidering skønnes den strukturelle saldo samlet at blive forværret fra 2008 til 2020 med mere end 4 pct. af BNP til et strukturelt underskud på omkring 2 pct. af BNP.

Korrektion af udgiftsskred i 2010 kræver ekstra besparelser i 2011

Fremskrivningen bygger på en antagelse om, at overskridelsen af de udmeldte udgiftsrammer for offentligt forbrug, der ser ud til at blive resultatet i år, kompenseres ved besparelser på det offentlige forbrug allerede næste år. Det antages således, at udgifterne til offentligt forbrug bliver som forudsat i *Økonomisk Redegørelse*, hvilket indebærer et fald i det reale offentlige forbrug på 1 pct. i 2011. I lyset af de seneste mange års problemer med aftale- og budgetoverskridelser er dette oplagt en meget ambitiøs antagelse.

Høj økonomisk vækst i år, men lavere vækst næste år

Udover den direkte finanspolitiske stimulans, der også virker gennem det private forbrug, bidrager en høj vækst i bl.a. Tyskland og Sverige til en dansk eksportfremgang. Dette kombineret med et stort vækstbidrag fra lagerinvesteringerne indebærer, at væksten i år skønnes at blive ca. 2¼ pct. En ekstraordinær høj produktivitetsvækst medfører, at beskæftigelsen trods den relativt høje vækst vil være omkring 50.000 personer lavere end sidste år. Bortfaldet af de midlertidige vækstbidrag kombineret med opstramningen i finanspolitikken gør, at væksten i BNP forventes at aftage til godt 1 pct. næste år. De følgende år øges væksten igen, men normaliseringen af konjunktursituationen ventes at tage adskillige år, blandt andet fordi boligpriserne vurderes at stige meget langsomt i de kommende år. Den mellemfristede fremskrivning viser, at konjunkturerne ikke kan forventes at være fuldt normaliserede på denne side af 2015. Prognosens hovedtal frem til 2012 fremgår af tabel A.

Fuld normalisering af konjunkturerne tage lang tid

Tabel A Prognosens hovedtal

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP-vækst (pct.)	-0,9	-4,7	2,2	1,1	1,8
Offentlig saldo (mia. kr.)	60	-47	-77	-70	-53
Betalingsbalance (mia. kr.)	35	65	87	70	55
Ledighed (1.000 pers.)	52	98	115	133	130
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	50	-93	-50	-16	3
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,2	2,9	2,3	1,9	2,3
Inflation (pct.)	3,2	1,4	2,3	2,2	2,0

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

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

Aktuel økonomisk politik

Store offentlige underskud og forbrugs-overskridelser kalder på handling

Trods aftalen om genopretning af de offentlige finanser frem mod 2013 er der udsigt til store offentlige underskud, så langt øjet rækker. De sidste mange års manglende overholdelse af rammerne for det offentlige forbrug gør endda, at risikoen for, at underskuddene bliver endnu større, er betydelig. Behovet for en ny 2020-plan, der kan bidrage til sikring af holdbar og troværdig udvikling på de offentlige finanser, er derfor stort.

Elementer i en 2020-plan

En kommende 2020-plan bør tage udgangspunkt i, at konsolideringen af de offentlige finanser som planlagt påbegyndes i 2011. Planen bør indeholde mål for udgifterne til offentligt forbrug som andel af BNP og anwise instrumenter, der sikre en bedre udgiftsstyring. Planen bør endvidere indeholde en ophævelse af skattestoppets nominalprincip, og den bør angive konkrete reformer, som kan øge arbejdsudbuddet og ad den vej forbedre de offentlige finanser.

Finanspolitisk konsolidering bør påbegyndes i 2011

I 2009 og 2010 er der gennemført betydelige finanspolitiske lempelser for at afværge de værste konsekvenser af krisen. Dette har hjulpet med til, at der nu igen er fremgang i økonomien. Under forudsætning af, at de planlagte udgiftsrammer for det offentlige forbrug i 2011 overholdes, vurderes den planlagte opstramning af finanspolitikken at reducere væksten i 2011 med ½ pct.point. Opstramningen kommer dog oven på to år med en meget lempelig politik. Det skøn-

nes således, at den samlede finanspolitik i perioden 2009-11, dvs. inklusiv den planlagte opstramning i 2011, har betydet, at BNP næste år er omkring 2½ pct. højere og beskæftigelsen op imod 70.000 højere, end hvis der havde været ført en neutral finanspolitik i perioden. Set i sammenhæng med de store finanspolitiske udfordringer Danmark står overfor fremover, vurderes den planlagte opstramning i 2011 at være hensigtsmæssig. En forholdsvis hurtig genopretning vil bidrage til finanspolitikens langsigtede holdbarhed, og samtidig forbedres mulighederne for at kunne anvende finanspolitikken i fremtidige konjunkturtilbageslag.

Fortsat stigning i offentligt forbrug som andel af BNP er uholdbart

I løbet af de seneste 15 år er udgifterne til offentligt forbrug steget fra at udgøre under 25 pct. af strukturelt BNP til over 28 pct. i 2009. Den ventede overskridelse på ca. 8 mia. kr. i indeværende år i forhold til regeringens forudsætninger vil øge udgiftsandelen yderligere til godt 28½ pct. af strukturelt BNP. Udgifterne er dermed aktuelt næsten 40 mia. kr. højere end 2015-planens målsætning om, at udgifterne til offentligt forbrug højst må udgøre 26½ pct. af strukturelt BNP i 2015. Dette bidrager kraftigt til, at den aktuelle finanspolitik vurderes at være klart uholdbar, jf. bl.a. *Dansk Økonomi, forår 2010*. Strukturelle reformer og en forhøjelse af skattetrykket vil kunne finansiere en given ubalance, men vil ikke kunne dække en ubalance, der til stadighed øges som følge af fortsatte stigninger i udgiftsandelen.

Systematiske overskridelser peger på behov for bedre udgiftsstyring

De offentlige forbrugsudgifter er hvert år siden 2000 steget mere end planlagt. Afvigelserne skyldes især, at de kommunale forbrugsudgifter har overskredet de aftalte og budgettede rammer for kommunerne under ét. De systematiske overskridelser peger på, at de enkelte kommuner ikke har haft tilstrækkelig tilskyndelse til at sikre overholdelsen af den kollektive aftale. Sommerens kommuneaftaler indebærer en række elementer, der kan forbedre styringen af de kommunale udgifter, men det vurderes ikke at være tilstrækkeligt. Afgørende svagheder ved det nuværende system er den manglende hukommelse og den begrænsede tilskyndelse for den enkelte kommune til at bidrage til overholdelsen af udgiftsrammerne.

Indirekte styring via skatter har ikke virket	Den nuværende indirekte styring af udgifterne via loft over den kommunale skatteudskrivning har vist sig at være ineffektiv. Hvis det ønskes at fortsætte med den indirekte styring, bør det derfor overvejes at inddrage flere indtægtskilder, så der mere effektivt lægges låg på udgifterne.
Forslag: Individuel modregning for budgetoverskridelser	Et afgørende problem i forhold til de systematiske overskridelser er, at de kommunale regnskaber ikke overholder budgetterne. Det foreslås derfor at genindføre den individuelle modregning for budgetoverskridelser, der var gældende for tilskudsåret 2009, men som ikke blev videreført. Hvis budgetoverskridelser efterfølgende modregnes fuldt ud i bloktilskuddet vil kommunerne i praksis være underlagt en bindende udgiftsramme, nemlig det budget, som kommunen selv har lagt. En på forhånd annonceret, individuel modregning af budgetoverskridelser vil derfor give kommunerne en tilskyndelse til at budgettere for højt. Individuel modregning af budgetoverskridelser vil dermed formentlig gøre det vanskeligere for kommunerne at nå frem til en situation, hvor de samlede kommunale budgetter holdes inden for den kollektivt aftalte udgiftsramme.
Hvis kommunebudgetterne ikke holder aftalen, kan der udmeldes individuelle udgiftsrammer	For at øge sandsynligheden for, at kommunerne lever op til den kollektive aftale kan man vælge at stramme de individuelle sanktioner, der allerede i dag er på skatteområdet. Aftalen kan endvidere suppleres med en bestemmelse om, at de enkelte kommuner får tildelt en udgiftsramme, hvis budgetterne samlet set overstiger den aftalte ramme. Disse individuelle udgiftsrammer kan tage udgangspunkt i de eksisterende principper for tildelingen af bloktilskud mv. Hvis det bliver nødvendigt at udstikke individuelle udgiftsrammer, bør der indføres ret til at handle dem mellem kommunerne, jf. formandskabets tidligere forslag om omsættelige udgiftsrettigheder.
Dagpengereform hjælper, men der er behov for mere	Et element i genopretningsaftalen er en forkortelse af dagpengeperioden fra fire til to år. Dagpengereformen er et vigtigt skridt i den rigtige retning, men der er behov for yderligere strukturreformer for at sikre den langsigtede udvikling på de offentlige finanser. Den kommende 2020-plan bør derfor indeholde konkrete reformer, som kan øge arbejdsudbuddet og derved styrke de offentlige finanser. En

forøgelse af arbejdsudbuddet gennem en reduktion i antallet af personer på offentlig indkomstoverførsel er en effektiv måde at forbedre de offentlige finanser på, fordi man både reducerer udgifterne til overførsler og øger de samlede skattebetalinger.

En efterlønsreform kan øge arbejdsstyrken med ca. 40.000 personer

En forkortelse af efterlønsperioden fra fem til tre år fra 2012 med en fastholdelse af pensionsmodregningsreglerne i efterlønsperiodens første to år vil øge beskæftigelsen med ca. 40.000 personer i 2020 og forbedre de offentlige finanser i 2020 med ca. 1 pct. af BNP. En fuldstændig afskaffelse af efterlønnen vil kunne øge beskæftigelsen i 2020 med mere end 80.000 personer.

Potentialet for andre grupper af overførselsmodtagere er mindre

En yderligere reduktion af den strukturelle ledighed eller færre tilkendelser af førtidspension vil også kunne bidrage positivt til arbejdsudbuddet, men det er ikke oplagt, at potentialet på disse områder er stort. Eksempelvis må det forventes at være forbundet med omkostninger (f.eks. til løntilskud) at bringe potentielle førtidspensionister i arbejde. Andre områder, der kan bidrage til en større arbejdsstyrke, er integrationsområdet og uddannelsesområdet, hvor hurtigere studie gennemførelse vil kunne øge det effektive arbejdsudbud. Det er imidlertid vanskeligt at pege på virkningsfulde og hensigtsmæssige generelle instrumenter på disse områder, som vil kunne give et markant bidrag til forbedring af det offentlige budget.

Højere arbejdstid en anden mulighed, men ...

Et alternativ til at øge beskæftigelsen i personer er at øge arbejdstiden for de beskæftigede. En forøgelse af arbejdstiden øger de samlede skatteindtægter, men reducerer ikke antallet af overførselsmodtagere. For at opnå en given effekt på de offentlige finanser er det derfor nødvendigt at øge arbejdstiden relativt meget – set i forhold til en stigning i arbejdsudbuddet som følge af færre på overførselsindkomst.

... hvad er instrumentet?

Det er vanskeligt at pege på effektive instrumenter, der kan øge arbejdstiden. Dette skyldes, at den enkelte i vid udstrækning selv kan fastlægge sin ønskede arbejdstid under de givne rammer, herunder kollektive overenskomster og lovgivning om arbejdstid og ferie mv. Derfor kan en ændring af den aftalte arbejdstid heller ikke formodes at slå

fuldt igennem på den faktiske arbejdstid. Det mest oplagte økonomisk-politiske instrument til højere arbejdstid er en reduktion af marginalskatte på arbejdsindkomst – udover den sænkning, der følger af den seneste skattereform. Lave re marginalskatte har dog som udgangspunkt en negativ effekt på den offentlige saldo og vil derfor skulle finansieres ved at øge andre skatter eller afgifter eller gennem besparelser på de offentlige udgifter.

Højere aftalt arbejdstid kræver justering af overførslerne ...

... og færre offentligt ansatte

En højere aftalt arbejdstid vil i kraft af satsreguleringsloven indebære, at overførslerne øges tilsvarende. Da dette isoleret set vil belaste de offentlige finanser, vil det være nødvendigt at korrigere for dette for at få den fulde virkning. En højere arbejdstid vil for et uændret antal offentligt ansatte indebære højere offentlige lønudgifter. For at opnå den fulde effekt på saldoen må antallet af offentligt ansatte derfor reduceres, svarende til den højere arbejdstid.

Efterlønsreform mest effektiv

Samlet vurderes det, at en efterlønsreform er den mest effektive måde, hvorpå beskæftigelsen kan øges og de offentlige finanser forbedres – ikke mindst i kraft af, at en efterlønsreform er det eneste af de betragtede tiltag, hvor et virkningsfuldt instrument til sikring af den øgede beskæftigelse kan anføres helt præcist.

Finanskrisen har afsløret behov for strammere regulering

Finanskrisen og problemerne i banksektoren har klart vist, at der er behov for strammere regler. De opstramminger af reglerne for kapital- og likviditetsdækning, der planlægges i forbindelse med gennemførelsen af de såkaldte Basel III-regler, skønnes derfor at være nødvendige. I forhold til udspillet fra Basel-komiteen vedrørende den såkaldte likviditetsdækningsbrøk vil det dog være hensigtsmæssigt, hvis danske realkreditobligationer i højere grad kan medregnes i bankernes likvide aktiver.

Bankskat på den mindst stabile finansiering er hensigtsmæssig

Som et supplement til de strammere kapital- og likviditetskrav har det være diskuteret at indføre en ny "bankskat". Blandt flere lande er der i Tyskland, Storbritannien og USA fremlagt forslag om at pålægge bankerne en skat på den mindst stabile del af bankernes finansiering, og Sverige har allerede indført en sådan skat. Som udgangspunkt udgør egenkapital mv. den mest sikre finansiering, mens forskelli-

ge former for indlån udgør en mindre stabil kilde. Ved at pålægge en afgift på indlån reduceres bankernes tilskyndelse til kreditskabelse baseret på usikker finansiering, mens bankernes incitament til at styrke kapitalgrundlaget øges. Disse to forhold vil trække i retning af et banksystem, der er mindre udsat – og dermed reduceres risikoen for fremtidige finanskriser.

Danmark bør arbejde for en sådan bankskat på EU-plan

En bankskat på den mindst stabile finansiering bør gennemføres som led i fælles regler på EU-plan. Forslaget afhænger ikke af et eventuelt ønske om at opbygge en statslig fond, der kan anvendes i tilfælde af kommende bankkriser, og bankskatten bør gennemføres uafhængigt af, om man samlet set ønsker at beskatte den finansielle sektor hårdere eller blidere. En ny, adfærdsregulerende skat på den mindst stabile del af bankernes finansiering bør ses som et hensigtsmæssigt supplement til den øvrige regulering af bankerne.

Produktivitetsudviklingen

Fremgang i realindkomst pr. indbygger skabes reelt af produktivitetsfremskridt

Danmark er blandt de rigeste lande i verden. Målt på bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger lå Danmark i 2008 på en 10. plads i selskabet bestående af de rigeste OECD-lande (ekskl. Norge og Luxembourg). En fastholdelse af denne position kræver en fortsat vækst i indkomsten pr. arbejdstime kombineret med et højt antal arbejdstimer pr. indbygger. På langt sigt skabes fremgangen af indkomsten pr. arbejdstime, idet hverken andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse, eller antallet af timer, den enkelte erlægger, kan vokse uden grænser. Væksten i indkomsten pr. time afhænger af den relative prisudvikling på danske eksport- og importvarer og af evnen til at øge realindkomsten pr. arbejdstime. Derfor er en aftagende vækst i realindkomsten pr. arbejdstime en potentiel kilde til bekymring.

Vækst i realindkomsten pr. dansker på 1,9 pct. årligt

I perioden 1966-2009 voksede den underliggende realindkomst pr. dansker med i gennemsnit 1,9 pct. årligt, mens den i perioden 1995-2009 voksede 1,3 pct. årligt. Væksten i disse to perioder blev opnået på vidt forskellige baggrunde. I den lange periode faldt timeudbuddet pr. indbygger i

gennemsnit 0,5 pct. årligt, og væksten i realindkomsten skyldtes en årlig vækst i timeproduktiviteten på i gennemsnit 2,4 pct. I perioden siden 1995 bidrog produktivitetstigninger kun med 1,1 pct. pr. år, mens resten skyldtes, at timeudbuddet voksede med 0,2 pct. årligt.

Udsigt til lavere indkomstvækst

Da store årgange er i færd med at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, vil timeudbuddet pr. indbygger frem mod 2020 falde med omtrent 0,4 pct. årligt. Hvis væksten i timeproduktiviteten fastholdes uændret på 1,1 pct. om året, som i 1995-2009, vil realindkomsten pr. indbygger kun vokse med 0,7 pct. om året frem mod 2020. For at undgå dette, og i stedet fastholde den hidtidige stigning i realindkomsten pr. indbygger siden 1995 på 1,3 pct. om året, kræves, at timeproduktivitetsvæksten stiger fra det nuværende gennemsnit på 1,1 pct. årligt til omtrent 1,7 pct. årligt. Skal stigningen i realindkomsten pr. indbygger nå niveauet for perioden 1966-2009 på 1,9 pct. om året, kræver det stigninger i timeproduktiviteten på 2,3 pct. årligt.

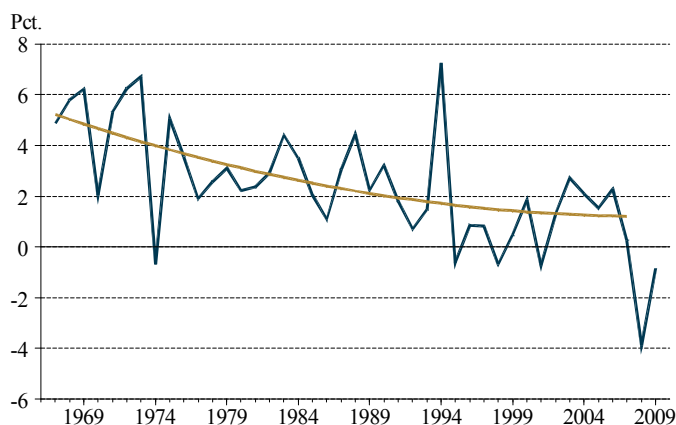
Lavere vækst i timeproduktiviteten ...

Udviklingen i timeproduktiviteten giver ikke umiddelbart grobund for at tro, at der kan opnås vækstrater i timeproduktiviteten i det leje. Hvis der alene ses på timeproduktiviteten i private byerhverv, er væksten i perioden 1967-2007 således trendmæssigt faldet med omtrent 3½ pct.point fra ca. 5 pct. til et niveau omkring 1½ pct., jf. figur B.

... et særskilt dansk problem?

Det er årsagerne til dette fald i produktivitetvæksten, som er søgt udpeget i rapporten. Målet er at vurdere, om der er elementer i den økonomiske politik, der har forårsaget eller bidraget til udviklingen. Første skridt er at afdække, om der er tale om et internationalt fænomen eller om en særlig dansk udvikling.

Figur B Vækst i timeproduktivitet, private byerhverv



Anm.: Den brune linje er en kvadratisk tidstrend estimeret over perioden 1967-2007.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den danske timeproduktivitet i internationalt perspektiv

Vurderingerne er robuste

Sammenligningen af udenlandsk og dansk værditilvækst pr. arbejdstime kan baseres på såvel den mængdemæssige som den købekraftskorrigerede værdimæssige udvikling. Vurderingen af den danske vækst i forhold til udlandets er robust over for dette valg. Ligeledes kan det være relevant at se bort fra ikke-markedsmæssige erhverv, såsom den offentlige sektor, når timeproduktiviteten skal sammenlignes på tværs af lande, men heller ikke en sådan afgrænsning ændrer afgørende ved rapportens konklusioner.

1970 til ca. 1995: Højere vækst i Danmark end i USA og Sverige ...

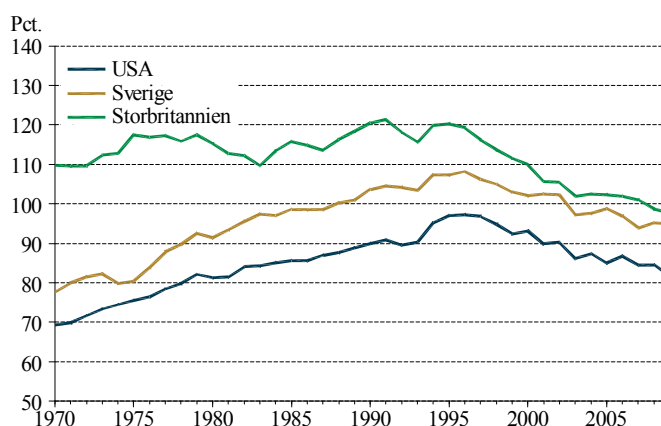
Opgjort ved BNP pr. arbejdstime for hele økonomien, er der en tendens til, at Danmark har haft en højere gennemsnitlig vækstrate i perioden fra 1970 til midten af 1990'erne end nogle af de betragtede lande. Således øgede Danmark i denne periode niveauet for BNP pr. arbejdstime fra omtrent 70 pct. af USA's i 1970 til at have næsten samme niveau som USA i midten af 1990'erne. Danmarks værdiskabelse pr. arbejdstime steg fra at udgøre 78 pct. af Sveriges i 1970 til at udgøre 108 pct. i midten af 1990'erne. I lyset af, at begge disse lande i størstedelen af den betragtede periode havde et højere BNP pr. arbejdstime end Danmark, kan en

... og lidt højere vækst end i Storbritannien

del af forklaringen på den højere danske vækstrate formentlig tilskrives en tendens til langsigtet konvergens.

Dansk BNP pr. time er også vokset relativt til det britiske fra 1970, hvor det udgjorde 110 pct. af det britiske, og frem til midt-halvfemserne, hvor niveauet var 120 pct. af det britiske. I dette tilfælde kan udviklingen således ikke tilskrives konvergens, fordi Danmark i udgangspunktet havde et højere niveau for værdiskabelsen pr. arbejdstime. Den britiske konvergens begyndte i midten af 1990'erne, og i den efterfølgende periode har den britiske værdiskabelse indhentet den danske, som i 2008 udgjorde 98 pct. af den britiske, jf. figur C.

Figur C BNP pr. time, relativt dansk niveau



Anm.: Der er anvendt købekraftskorrigeret BNP opgjort i dollar pr. arbejdstime.

Kilde: OECD Stat og egne beregninger.

Midten af 1990'erne til 2008: Lavere relativ dansk vækst også over for lande med høj værdiskabelse

Det er ikke kun relativt til Storbritannien, at dansk BNP pr. arbejdstime har tabt terræn. I perioden fra midten af 1990'erne og frem mod 2008, er der også tegn på, at lande, der i forvejen var mere effektive end Danmark, formåede at øge værditilvæksten pr. time i et højere tempo end Danmark. Fra midten af 1990'erne og frem til 2008 er den danske værditilvækst pr. arbejdstime således faldet fra at udgøre 96 pct. af Tysklands til at udgøre 88 pct. Tilsvarende

er den relative danske timeproduktivitet faldet fra 97 pct. til ca. 85 pct., når der sammenlignes med USA. I forhold til Sverige faldt den danske værditilvækst pr. arbejdstime fra 108 pct. til 95 pct. i samme periode. Også i forhold til Holland er det bemærkelsesværdigt, at den danske værdiskabelse er vokset langsommere, selvom Hollands oprindelige niveau er højere end Danmarks. Fra midten af halvfemserne til 2008 er den danske værdiskabelse faldet fra 91 pct. til 80 pct. af den hollandske. Situationen er stort set den samme forhold til Frankrig. I forhold til Belgien har det relative BNP pr. arbejdstime svinget omkring det samme niveau siden 1970, men i lyset af, at dansk BNP pr. arbejdstime ligger omtrent 15 pct. under Belgiens, havde det været forventeligt, hvis Danmark havde halet ind på Belgien.

Robust billede af en svag relativ udvikling i BNP pr. arbejdstime i Danmark siden midten af 1990'erne

Der tegner sig således et robust billede af en svag dansk udvikling i værditilvækst pr. arbejdstime siden midten af 1990'erne i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med. I forhold til Sverige og USA betyder den svagere udvikling, at en betydelig del af den catch-up, som Danmark havde opnået frem mod midten af 1990'erne er tabt, og at vi nu er tilbage på det relative niveau, vi havde i begyndelsen af 1980'erne. I forhold til Tyskland, Frankrig, Holland og Storbritannien har det danske niveau for værdiskabelsen pr. arbejdstime ikke tidligere i den analyserede periode fra 1970 været så lavt, som i 2008.

Baggrunden for udviklingen i dansk timeproduktivitet

Timeproduktivitet afhænger af kapitalintensitet, arbejdsstyrkens kvalifikationer og TFP

For at komme nærmere årsagerne til den relativt svage danske produktivitetsudvikling fra midten af 1990'erne er der opstillet et såkaldt vækstregnskab. Regnskabet har til formål at opdele timeproduktivetsvæksten i bidrag fra faktorer, som kan indgå i skabelsen af en sådan vækst. For det første afhænger væksten af udviklingen i forholdet mellem kapital og arbejdskraft. Jo mere kapital, der anvendes i forhold til arbejdskraft, desto højere niveau for timeproduktiviteten kan der forventes. For det andet afhænger væksten i timeproduktiviteten af udviklingen i arbejdsstyrkens kvalifikationer. Kvalifikationer afspejler arbejdskraftens kvalitet, og potentielt betydende faktorer er uddannelse og erhvervs erfaring. Regnskabet korrigerer for udviklingen

i disse faktorer og tilbage bliver herefter en rest, som ikke kan forklares ved udviklingen i kapitalapparatet pr. arbejds-time eller i arbejdskraftens kvalitet. Denne rest må forklares ved udviklingen i andre faktorer, som påvirker virksomhedernes samlede effektivitet i udnyttelsen af deres ressourcer. Disse faktorer samles under fællesbetegnelsen totalfaktorproduktivitet (TFP).

Lav dansk vækst i timeproduktiviteten skyldes primært svag TFP-udvikling

Den relativt svage danske timeproduktivitetsvækst siden midten af 1990'erne skal ifølge vækstretningskabet primært tilskrives en svag udvikling i TFP-væksten. Selvom bidraget til timeproduktivitetsvæksten fra en forøget kapitalintensitet er lavere end i den forudgående periode, er der ikke indikation af, at denne reduktion er mere udtalt end i udlandet.

Ikke tegn på særlige hindringer for kapitaldannelsen

Konklusionen er derfor, at den svagere danske udvikling i produktiviteten ikke kan forklares med en svagere dansk investeringsudvikling. Der er således ikke umiddelbare tegn på, at der i Danmark ifht. udlandet er særlige hindringer for kapitaldannelsen fra den samlede tilrettelæggelse af den økonomiske politik – herunder fra f.eks. selskabsskattens størrelse og indretning.

Lav TFP-vækst i fremstilling og service

Den svage danske TFP-vækst er i den seneste delperiode fra 1995-2006 særlig udtalt inden for såvel fremstilling som service. Inden for fremstilling er udviklingen bredt funderet med kemisk industri som en markant positiv undtagelse, mens der blandt servicebrancherne er større variation i TFP-væksten.

Danmark er stærk på reallokering

Mens TFP-væksten internt i de danske brancher er lav i internationalt perspektiv, bidrager fleksible danske faktormarkeder omvendt positivt til den danske TFP-vækst i forhold til udlandet. Der synes i Danmark at være en højere udnyttelse af det potentiale for vækst, der ligger i, at kapital og arbejdskraft bevæger sig på tværs af underbrancher, således at forskellene i faktorerens marginale afkast udlignes. Danmark har på denne front haft større gevinster end landene, der sammenlignes med i denne analyse.

Viden og humankapital

Videnkapital er ikke en del af vækstregnskabet

Da vækstregnskabet adskiller bidraget fra kapitalintensive ring og øget kvalitet af arbejdskraften fra TFP-udviklingen, er disse faktorer sandsynligvis ikke årsagen til den svage TFP-vækst. Derimod tager regnskabet ikke højde for udviklingen i videnkapital, og problemer med at akkumulere denne kunne udgøre en potentiel forklaring på TFP-udviklingen. Den lave TFP-vækst i Danmark kunne således umiddelbart antyde, at udviklingen i videnkapital har været for svag i den analyserede periode.

Tilsyneladende ikke for lidt videnkapital ...

Det er vanskeligt at konstruere overbevisende tal for akkumulation af viden. I denne analyse anvendes EU-KLEMS databasens opgørelse, som er søgt gjort sammenlignelig mellem landene. Der findes ikke umiddelbart tegn på, at Danmark i perioden fra midten af 1990'erne kan siges at have hverken særligt lav vækst eller særligt lavt niveau for videnkapitalen, når denne opgøres som den akkumulerede værdi af forskning- og udviklingsaktiviteterne (FoU-aktiviteterne).

... eller hindringer for opbygning af videnkapital

Dette peger i retning af, at der heller ikke i tilfældet med videnkapital er særlige hindringer for virksomhedernes kapitaldannelse fra den samlede økonomiske politik i Danmark i forhold til udlandet.

Korrektion for uddannelsesniveau

Selvom der i vækstregnskabet bliver taget højde for udviklingen i arbejdskraftens kvalitet, således at denne ikke burde påvirke TFP-væksten, er det ikke sikkert, korrektionen fuldt ud fjerner effekten af et øget uddannelsesniveau, jf. resultaterne af undersøgelsen i afsnit II.5.

Danmark i europæisk midterfelt på uddannelsesområdet

Der kan således evt. være en "ekstra" effekt fra arbejdskraftens uddannelsesniveau til TFP. Det gør det relevant at sammenligne niveauet for og udviklingen i andelen af beskæftigede i den private sektor, som har en videregående uddannelse i Danmark og i udlandet. Opgjort således befinder Danmark sig i en stor midtergruppe i Europa med en andel på 23 pct. af de beskæftigede i den private sektor, som har en videregående uddannelse. Selv om dette måske ikke lever op til en forestilling om et meget højt dansk uddannel-

sesniveau internationalt, så giver det heller ikke en kraftig indikation af et særligt dansk problem på uddannelsesområdet. Det er dog bemærkelsesværdigt, at andelen af beskæftigede, som har en videregående uddannelse, er 50 pct. højere i den offentlige sektor end i private byerhverv.

Virksomheder med flere højtuddannede har højere TFP-niveau

Analysen af sammenhængen mellem uddannelsesniveau og TFP-niveau viser, at virksomheder med en 1 pct.point højere andel af personer med videregående uddannelse blandt de beskæftigede i gennemsnit har et TFP-niveau, som er 0,4-0,5 pct. højere. Der er således i danske virksomheder en betydelig positiv sammenhæng mellem deres TFP-niveau og arbejdskraftens uddannelsesniveau.

Effektiv fordeling af personer med videregående uddannelse ...

Denne sammenhæng afspejler en klar tendens til, at de mest effektive virksomheder har den største andel med en videregående uddannelse. Det indikerer, at det danske arbejdsmarked fungerer forholdsvist effektivt for personer med en videregående uddannelse i den private sektor og sikrer en allokering af personer med en videregående uddannelse til højproduktive virksomheder. Der er imidlertid også en overrepræsentation af personer med en videregående uddannelse i virksomheder med lav produktivitet i de givne brancher, og der kan således muligvis skabes en højere produktivitet, hvis højtuddannede i højere grad flytter fra lavproduktive, små virksomheder til højproduktive, store virksomheder.

... dog også potentiale for produktivitetsforøgelser

Indikationer af uhensigtsmæssig fordeling af de uddannede i den private sektor

Konklusionen er således, at det også i tilfældet med uddannelsesniveaut i danske virksomheder er vanskeligt at pege på særlige danske forhold, som kan forklare den svage danske produktivitetsudvikling. Imidlertid peger analysen på, at der er et bemærkelsesværdig lavt uddannelsesniveau i den private sektor, når der sammenlignes med uddannelsesniveaut i den offentlige sektor, og samtidig er der elementer af en uhensigtsmæssig fordeling af de uddannede mellem virksomhederne i den private sektor.

Produktivitetsfordelingen på virksomheder

Produktivitetsfordelingen på tværs af virksomheder

Fordelingen af TFP mellem virksomheder inden for hver enkelt branche er en naturlig næste kandidat til at forklare den lave TFP-vækst i Danmark. Det er imidlertid ikke muligt at foretage internationale sammenligninger på dette punkt. Derfor kan man ikke afgøre, om Danmark har et problem på dette punkt i forhold til andre lande.

Meget stor spredning i TFP mellem virksomheder

Konklusionen på analysen af fordelingen af TFP mellem danske virksomheder i en given branche er, at der er meget stor forskel i produktivitsniveauerne. De 75 pct. af virksomhederne, der har den laveste TFP, står for mellem 10 pct. og 30 pct. af værditilvæksten i de brancher, der er undersøgt og har mellem 21 pct. og 44 pct. af de ansatte i brancherne. Der kan således være potentiale for en positiv effekt på det gennemsnitlige TFP ved omallokering af ressourcerne fra disse lavproduktive virksomheder til de 25 pct. af virksomhederne med den højeste TFP.

Kreativ destruktion ...

Som et regneeksempel er der set på effekten af, at den halvdel af virksomhederne, der har den laveste TFP, lukker, og produktionen overføres til den øvrige del af virksomhederne i branchen, såkaldt kreativ destruktion. Afhængig af branche giver dette en stigning i det gennemsnitlige TFP på mellem 2 pct. og 7 pct. – den største effekt opnås blandt engrosvirksomheder.

... kan opnås via konkurrence

Analyserne peger således på, at der kan være et ikke ubetydeligt potentiale for at forbedre den gennemsnitlige TFP ved at forøge konkurrencen, således at ressourcerne ikke fastholdes i lavproduktive virksomheder, men i stedet frigives til mere produktive formål.

Stor effekt af stigninger i TFP hos højproduktive virksomheder

Samtidig viser regneeksempler for Jern- og metalindustri, engroshandel og vidensservice, at en forøgelse af produktiviteten med 10 pct. i den halvdel af virksomhederne, som har den højeste produktivitet, vil øge den gennemsnitlige produktivitet i branchen med næsten 10 pct. uanset hvilken af de tre udvalgte brancher, der betragtes. Heraf følger, at selv en meget stor gennemsnitlig stigning i produktiviteten blandt virksomhederne med de 50 pct. laveste TFP-niveauer

stort set ikke vil påvirke den gennemsnitlige produktivitet i brancherne.

Den økonomiske politik sigte

Resultatet indikerer, at hvis målsætningen er en forøgelse af det gennemsnitlige TFP, skal den økonomiske politik indrettes med sigte på at forbedre rammerne for virksomheder, der i forvejen har en høj eller mellemhøj produktivitet. I denne forbindelse kan investering i FoU-kapital og forøgelse af uddannelsesniveaet i de private virksomheder komme på tale.

Begrænset effekt af støtte til små virksomheder – særligt på kort sigt

Resultatet indikerer også, at støtte til små, og evt. nystartede virksomheder, ikke kan forventes at påvirke udviklingen i det gennemsnitlige TFP-niveau i nævneværdigt omfang inden for en forholdsvis lang horisont. Det betyder ikke nødvendigvis, at denne type støtte er irrelevant. Den kan være samfundsøkonomisk relevant, hvis den afhjælper nogle af de markedsfejl, som nye virksomheder står over for. Pointen er blot, at man ikke skal regne med, at Danmark ad den vej kan opnå en væsentlig forøgelse af totalfaktor- og timeproduktiviteten inden for en overskuelig årrække.

Skærpet konkurrence kan potentielt bidrage til højere produktivitetsvækst

Samlet er konklusionen på analyserne, at den svage danske timeproduktivitetsudvikling skyldes en svag udvikling i TFP-væksten. En hovedforklaring på TFP-vækst er normalt, at øget anvendelse af viden gør produktionsprocessen mere effektiv. Imidlertid peger analyser af omfanget og væksten i viden ikke på særskilte danske problemer på dette felt. Den lave samlede TFP-vækst kan heller ikke tilskrives manglende reallokering mellem sektorerne i Danmark. Analyserne peger imidlertid på den mulighed, at reallokeringen inden for brancherne fra lav- til højproduktive virksomheder ikke er effektiv. Dette peger i retning af, at konkurrenceforholdene i Danmark muligvis bidrager til at lægge begrænsninger på videnspredningen og dermed på TFP-væksten.