

# **Dansk økonomi**

## **Forår 1995**

**Konjunkturvurdering**



**Instrumenter  
mod strukturledighed**



**Uddannelse**



**Økonomi og natur**



**Danish Economy • Spring 1995 • English Summary**

**DET ØKONOMISKE RÅD**

FORMANDSKABET

## Det økonomiske Råd

Det økonomiske Råd er oprettet i 1962 og har til opgave "at følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver og samspillet mellem økonomi og natur samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af indtil 26 medlemmer. Det økonomiske Råds sekretariat bistår formandskabet med at udarbejde de halvårslige redegørelser. Loven om Det økonomiske Råd er senest revideret i 1994, jf. Økonomiministeriets lovebekendtgørelse nr. 480 af 3. juni 1994.

### Formandskabet

Professor Niels Kærgård (formand), Kongelig Veterinær og Landbrughøjskole, professor Torben M. Andersen, Århus Universitet og professor Nina Smith, Handelshøjskolen i Århus.

### Rådets øvrige medlemmer

*Økonomiministeriet*: Departementchef Michael Dithmer, *Finansministeriet*: Departementschef Anders Eldrup, *Miljø- og Energiministeriet*: Direktør Erik Lindegaard, *Danmarks Nationalbank*: Nationalbankdirektør Jens Thomsen, *Dansk Arbejdsgiverforening*: Formand, købmand Niels Fog og direktør Poul Erik Pedersen, *Landsorganisationen i Danmark*: Landsorganisationsformand Finn Thorgrimson, forbundsformand Max Bæhring, forbundsformand John Dahl og forbundsformand Hardy Hansen, *Dansk Industri*: Direktør Svend-Aage Nielsen, *Håndværksrådet*: Formand Svend Erik Laursen, *Landbrugsrådet*: Præsident H.O.A. Kjeldsen, *Dansk Familielandbrug*: Formand, husmand Peder Thomsen, *Danske Andelselskaber*: Gårdejer Bent Claudi Lassen, *Det Danske Handelskammer*: Grosserer, generalkonsul Ove Andersen, *Dansk Handel & Service*: Formand, købmand Niels Fog, *Forbrugerrådet*: Civiløkonom Kirsten Nielsen, *Finansrådet*: Bankdirektør Thorleif Krarup, *Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd*: Formand Anker Christoffersen, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*: Professor Christen Sørensen, *Kommunale organisationer*: Administrerende direktør Peter Gorm Hansen, *Særlig sagkyndige*: Professor Finn Ragnar Førsum, professor dr.phil Jørn Henrik Petersen, professor Niels Thygesen og professor Hans E. Zeuthen.

### Sekretariatet

Sekretariatschef Jørgen Søndergaard, kontorchef Peder Andersen, kontorchef John Smidt, specialkonsulent Jan V. Hansen, specialkonsulent Anne Kristine Høj, fuldmægtig Niels Henning Bjørn, fuldmægtig Peter S. Bruhn, fuldmægtig Bertil From, fuldmægtig Jens Hauch, fuldmægtig Merete Konnerup, fuldmægtig Karina Ransby, adm.leder Else Marie Nilsson, bibliotekar Susanne Zimmer, EDB-assistent Peter Kornstad, assistent Grete Rasmussen, kontorelev Joan U. Schmidt, studentermedhjælpere Søren Baunsgaard, Peter L. Knust, Iben D. Pedersen og Frederik Wiedemann.

# **Dansk økonomi**

## **Forår 1995**

**Konjunkturvurdering**

•

**Instrumenter  
mod strukturløshed**

•

**Uddannelse**

•

**Økonomi og natur**

•

**Danish Economy • Spring 1995 • English Summary**

**▲**  
**DET ØKONOMISKE RÅD**  
**▲ ▲**  
**FORMANDSKABET**

Pris 110 kr. inkl. moms  
ISBN 87-89027-22-1  
ISSN 0904-7778

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

Det økonomiske Råd  
Sekretariatet  
Adelgade 13  
1304 København K  
Tlf.: 33 13 51 28  
Fax: 33 32 90 29

Oplag 4.000

Tryk: Notex - Tryk & Design a-s

# INDHOLD

## Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	<b>Resumé</b>	1
<b>Kapitel I</b>	<b>Den internationale konjunktursituation</b>	13
	Fortsat positiv udvikling i verdensøkonomien	13
	Konjunkturbeskrivelse for udvalgte OECD-lande	20
	Sverige: Står det til at redde?	24
	Konjunkturbeskrivelse uden for OECD-området	31
	Bilagstabeller	35
<b>Kapitel II</b>	<b>Den indenlandske konjunktur</b>	37
	Oversigt	37
	Indenlandsk efterspørgsel	42
	Eksport, import og betalingsbalance	49
	Beskæftigelse, løn og priser	55
	De offentlige indtægter og udgifter	65
	Instrumenter mod strukturledighed	67
	Problemstillinger i den økonomiske politik	80
	Bilagstabeller	85
<b>Kapitel III</b>	<b>Uddannelse</b>	91
	Indledning	91
	Befolkningens uddannelse	95
	Afkastet af uddannelsesinvesteringer	103
	Uddannelse, mobilitet og arbejdsløshed	114
	Efteruddannelse	122
	Vurderinger og anbefalinger	129
	Bilagstabeller	137
<b>Kapitel IV</b>	<b>Økonomi og natur</b>	141
	Indledning	141
	Balancen mellem økonomi og natur	143
	Styring og tilpasning	147
	Danske empiriske analyser	153
	Centrale problemstillinger	156
	<b>English Summary</b>	161



## TIL REGERINGEN

Nærværende diskussionsoplæg blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 30. maj 1995. Det følgende resumé af drøftelserne er delt op i 4 afsnit. Det første omhandler konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik, det andet vedrører instrumenter til reduktion af den strukturelle ledighed, det tredje drejer sig om økonomiske aspekter af uddannelse, mens det fjerde vedrører samspillet mellem økonomi og natur.

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

*Formandskabet* nævnte indledningsvis, at der er grund til at hæfte sig ved, at der er sammenfaldende hovedtendenser mellem regeringens seneste økonomiske oversigt og den fremlagte konjunkturvurdering: Vækstskønnet for 1996 er lidt lavere end regeringens, og lønskønnet er lidt højere. Væksten er pæn i 1995, men på vej ned, mens pris- og lønstigningerne er på vej op. Det skyldes, at vækstimpulsen fra de finanspolitiske lempelser dør ud, og at det lavere niveau for ledigheden gør det sværere at fastholde lave lønstigninger. Samtidig forringes konkurrenceevnen som følge af valutabevægelserne. Med hensyn til ændringer i den økonomiske politik er det vigtigt at gribe ind så tidligt som muligt. Når der er konstateret direkte fysisk mangel på arbejdskraft, er den eneste mulighed for at gribe ind en hård opbremsning af den generelle efterspørgsel med risiko for langvarige depressive virkninger. Efterspørgslen og de offentlige finanser må holdes under skarp kontrol, og der er behov for en stramning af finanspolitikken af hensyn til manøvre mulighederne på længere sigt. Baseret på formandskabets konjunkturvurdering bør stramningen være på mindst ½ pct. af BNP i 1996, men lægges regeringens mere optimistiske vækstskøn til grund, kan stramningen være noget større, uden at opsvinget stoppes.

*Formanden for LO* bemærkede, at diskussionsoplægget fortsætter de seneste års tradition med en mere behersket vurdering af den økonomiske udvikling end regeringen. Han fandt fremskrivningen af ledighedsudviklingen for pessimistisk - også for så vidt angår 1995. Også vurderingen af udviklingen i lønomkostningerne er urealistisk og indebærer en pæn lønglidning ud over de aftalte satsforhøjelser. Når de høje lønskøn kombineres med forventningen om en lav produktivitetsvækst, giver det anledning til en urealistisk kraftig vækst i enhedslønomkostningerne. Formanden

for LO betragtede prognosen som et muligt, men ikke sandsynligt risikoscenarie, og advarede mod, at gentagne oprevisioner af vækstskønnene kan svække Vismandsinstitutionens troværdighed. Han fandt på den baggrund ikke, at det er påtrængende med en finanspolitisk stramning i 1996 udover den halve procent, som regeringen har annonceret. Der kan muligvis blive behov for yderligere stramninger, hvis økonomien viser tegn på at løbe løbsk. Formanden for LO var dog overbevist om, at regeringen er fuldt ud opmærksom på eventuelle faresignaler. Denne konjunkturopgang adskiller sig i forhold til tidligere opgange netop ved den kolossale opmærksomhed rettet mod tegn på overophedning.

*Formandskabet* svarede, at der ikke er den store forskel på regeringens og formandskabets vurdering af lønudviklingen. Desuden er lønudviklingen i prognosen rent faktisk justeret ned i forhold til, hvad den historiske sammenhæng mellem løn- og ledighedsudviklingen tilsiger.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* konstaterede, at diskussionsoplægget forudser tiltagende problemer med den danske konkurrenceevne som følge af højere lønstigninger i Danmark end i udlandet. Virksomhedernes konkurrenceevne er aktuelt kommet under pres, men dette skyldes dog først og fremmest ændringerne i valutakurserne. Han vurderede, at de indgåede overenskomster vil yde et selvstændigt bidrag til en forbedring af konkurrenceevnen bl.a. som følge af større fleksibilitet i arbejdstidens tilrettelæggelse. Derimod var det vurderingen, at introduktionen af virksomhedernes arbejdsmarkedsbidrag fra 1997 næppe vil føre til en tilsvarende reduktion i den udbetalte løn, som det forudsættes i diskussionsoplægget. Erfaringerne er, at en sådan nedvæltning, i det omfang den finder sted, først realiseres over en længere årrække.

*Formanden for Dansk Industri* kunne tilslutte sig hovedtrækkene i vurderingen af det internationale konjunkturopsving. Pæn vækst på vore eksportmarkeder er til gavn for eksporten, men valutakursudviklingen har skadet konkurrenceevnen, og det koster markedsandele. Opsvinget i dansk økonomi har toppet og ventes at klinge af i løbet af 1996, fordi en række midlertidige vækstimpulser er faldet bort, og konkurrenceevnen forværres. Forventningen om 40.000 ekstra job i de private byerhverv i 1995 vurderes dog at være et for optimistisk skøn. Formanden for Dansk Industri mente, at der burde have været gennemført en reel effektiv ar-



bejdsmarkedsreform i stedet for den finanspolitiske lempelse i 1993 og 1994. Det er utilfredsstillende, at vi flere år inde i et opsving ikke har overskud på de offentlige budgetter. Formanden for Dansk Industri var enig med formandskabet i, at der er behov for yderligere besparelser i forhold til det, regeringen har stillet i udsigt. Endelig blev det henstillet, at der bliver foretaget en nærmere analyse af de grønne afgifters konsekvenser for virksomhedernes konkurrenceevne, investeringer og beskæftigelse.

*Formanden for Finansrådet* tilsluttede sig vurderingen af behovet for en finanspolitisk stramning. Det offentlige udgiftsniveau bør reduceres nu for at sikre det nødvendige økonomiske råderum under en fremtidig mindre gunstig konjunkturudvikling. Han vurderede endvidere, at der ikke er råd til permanente orlovsordninger. Den økonomiske vækst ventes at blive lidt højere i 1996 end fremført i diskussionoplægget, men til gengæld forudses lavere erhvervsinvesteringer og privatforbrug i 1995. Lønudviklingen bliver afgørende for udenrigshandlen, og formanden for Finansrådet forventede lidt lavere lønstigninger end formandskabet. Den forringede konkurrenceevne bl.a. som følge af den stærke kronekurs og forventningerne om en afdæmpning af den internationale økonomiske vækst understreger vigtigheden af, at de offentlige finanser forbedres kraftigt.

*Formandskabet* understregede, at vurderingen af omkostningerne ved orlovsordningerne bygger på beregninger af effekterne på lang sigt, jf. *Dansk økonomi, juni 1994*.

*Landbrugsrådets præsident* fremførte, at dansk landbrug er under et enormt pres som følge af GATT-aftalen og devalueringer på nogle af de vigtigste eksportmarkeder. I den forbindelse fandt han analysen af svensk økonomi interessant. Selvom svenske erfaringer ikke kan overføres til dansk økonomi, er det et interessant spørgsmål, om en devaluering i praksis altid vil give store negative konsekvenser på lang sigt. Han var enig i, at der er visse faresignaler i dansk økonomi i form af inflationstendenser og faldende betalingsbalanceoverskud. Formandskabet overvurderer muligvis faresignalerne, men problemerne bør dog under alle omstændigheder tages alvorligt. Landbrugsrådets præsident kunne støtte formandskabets anbefaling af en stramning af finanspolitikken, så den nuværende stabilitet i dansk økonomi ikke sættes over styr på grund af overophedning og manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Endelig blev det bemærket, at der i redegørelsen ventes et

rentespænd på 1,2 pct.point til Tyskland på lidt længere sigt. Dette illustrerer ifølge Landbrugsrådets præsident den kroniske merrente, som følger af manglende dansk tilslutning til en fælles mønt.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* fandt, at prognosen i diskussionsoplægget afviger markant fra regeringens og arbejderbevægelsens. Han fremførte, at ledigheden i den fremlagte prognose synes at "løbe ind i en mur" ved et niveau på 10 pct. Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd forventede et fortsat fald i ledigheden og fremhævede, at det generelt er svært at vurdere, hvad der er strukturel ledighed, og hvad der er konjunkturledighed. Det er et positivt træk, at tilbagegangen i ledigheden er bredt funderet, og at antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldet væsentligt. Hvis formandskabets prognose er rigtig, vil faldet i ledigheden stoppe inden for få måneder. Efter hans vurdering vil forbrugsudviklingen være afgørende for konjunkturudviklingen. Det undrede ham, hvad der er årsagen til, at forbrugsudvikling i 1996 vurderes at blive så lav. Efterfølgende understregede han, at det ikke er forkert at diskutere finanspolitikens strammingsgrad, og det ligger jo i den finanspolitiske lempelse, at finanspolitikken senere strammes. Det ville i den forbindelse have været nyttigt, om diskussionsoplægget havde indeholdt en konkret vurdering af finanseffekten af den indlagte finanspolitik. Til slut hævdede han, at analysen i diskussionsoplægget er baseret på, at der er strukturelle problemer i økonomien svarende til 10 pct. strukturledighed, hvilket han satte spørgsmåltegn ved.

*Formandskabet* replicerede, at diskussionsoplægget ikke indeholder en konkret vurdering af størrelsen af den strukturelle ledighed. Årsagen til, at ledigheden ikke når længere ned end knap 10 pct., er, at nogle effekter klinger ud, mens lønstigninger omvendt bremser væksten i eksporten. Samtidig fremgår det af diskussionsoplægget, at størrelsen af formuen i forhold til indkomsten forbliver på et relativt lavt niveau sammenlignet med en kraftig stigning i f.eks. midtfirserne, hvilket bidrager til en lav forbrugsvekst.

*Nationalbankdirektøren* bemærkede til det internationale afsnit, at problemet for Sverige bl.a. er kapitalmarkedernes manglende tillid til gennemførelsen af de planlagte stramninger på de offentlige finanser. Derudover sagde han, at der måtte være uenighed mellem formandskabet og regeringen mht. strukturerne i økonomien, siden formandskabets prognose på en gang har den mindste forbedring i den offentlige sektors nettoopsparing, den største forringelse af

betalingsbalancen, den højeste inflation og det mindste fald i ledigheden. Han bemærkede dog også, at der ikke er tale om de store forskelle mellem prognoserne. Endelig spurgte nationalbankdirektøren om, hvilken finanspolitik prognosen bygger på.

*Formandskabet* replicerede, at de konkrete forudsætninger for prognosen er indeholdt i redegørelsen, men at der ikke er beregnet finanseffekter.

*Repræsentanten for Økonomiministeriet* fandt, at der især er forskel imellem regeringens og formandskabets forventninger til udviklingen i 1996. Prognosen i diskussionsoplægget må bygge på en forventning om, at økonomien når kapacitetsgrænsen med deraf følgende lavere vækst og højere inflation. Han mente, at de strukturelle forhold er blevet forbedret i kraft af bl.a. skattereformen, arbejdsmarkedsreformen og stramningen af rådighedsreglerne. Hvad angår det offentlige forbrug, herunder den offentlige beskæftigelse, vurderes det i prognosen til at blive højere end skønnet af Økonomiministeriet. Den indlagte finanspolitik er derfor mere slap end regeringens annoncerede politik, hvor målet er et overskud på de offentlige finanser fra 1997.

*Formandskabet* svarede, at den indlagte stigning i den offentlige beskæftigelse er baseret på en forventning om, at den offentlige aktiveringsindsats delvis normaliseres i 1995.

*Repræsentanten fra Dansk Handel og Service* erklærede sig enig i formandskabets vurdering af den økonomiske udvikling og de risici, der er for en ny lavkonjunktur. Han noterede sig derefter, at formandskabet finder, der er behov for en finanspolitisk stramning. Han advarede imod, at den finder sted i form af øgede skatter. Derimod er der behov for at reducere de offentlige udgifter.

*Formanden for Håndværksrådet* fremførte indledningsvis, at den finanspolitiske lempelse har virket og dermed ført til en større økonomisk vækst. Væksten er dog ikke ligeligt fordelt på regioner, og virksomhederne i Hovedstadsområdet har svært ved at mærke opsvinget. Han var enig i, at væksten vil løje af og fremhævede, at en finanspolitisk stramning kan lægge en bremse på beskæftigelsen. I det hidtidige forløb af opsvinget har medlemsvirksomhederne ikke mærket flaskehalse, omend der har været et vist træk på arbejdskraft i Midt- og Vestjylland. Han advarede derfor mod at

stramme finanspolitikken for voldsomt og på et for tidligt tidspunkt. Endelig ønskede han at høre nærmere om baggrunden for vurderingen i diskussionsoplægget af udviklingen i antallet af selvstændige, som han fandt "relativt optimistisk". Samtidig opfordrede han formandskabet til at analysere udviklingen i antallet af selvstændige.

*Repræsentanten for Finansministeriet* fandt, at diskussionsoplægget indeholder et for pessimistisk skøn for den fremtidige udvikling, omend der er enighed om, at opsvinget klinger af. Han mente, at prognosen stiller skrappe krav til udviklingen i den sidste del af 1995 og efterlyste en opdeling af årstallene i kvartalstal. Samtidig opfordrede han formandskabet til at fremlægge beregninger af finanseffekterne af den indlagte finanspolitik.

*Formanden for Handelskammeret* tilsluttede sig i sit skriftlige indlæg i store træk konklusionerne i diskussionsoplægget. Balanceproblemerne er ikke mindsket, og den finanspolitiske lempelse i 1994 kom for sent og var for kraftig. Finanspolitikken bør derfor strammes, og bl.a. må orlovsordningerne strammes, mens aktiveringsindsatsen må forøges. Opskrivningen af kronen svækker konkurrenceevnen og har negative konsekvenser for eksportudviklingen, og overskuddet på betalingsbalancens løbende poster vil blive svækket væsentligt de kommende år. Endelig erklærede han sig enig i, at inflationen vil være stigende, hvilket også peger i retning af nødvendigheden af en strammere finanspolitik.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* deler i sit skriftlige indlæg til rådets møde ikke formandskabets skepsis mht. holdbarheden i det økonomiske opsving og ser ingen tendenser til, at opsvinget trues af mangel på arbejdskraft eller af inflationstendenser. Når der kan konstateres højere lønstigninger i de amter og inden for de områder, der har haft den kraftigste vækst i beskæftigelsen, er det i overensstemmelse med de almindelige markedsmekanismer. Finanspolitikken bør ikke strammes udover den annoncerede ½ pct. af BNP.

*Formandskabet* svarede til de forskellige indlæg om de store forskelle mellem ledighedsniveau og lønstigningstakt inden for samme amt og mellem de samme a-kasser i naboamter, at det netop er tegn på store strukturelle problemer i form af manglende geografisk og faglig mobilitet.

## Instrumenter mod strukturel ledighed

*Formandskabet* fremførte indledningsvis, at der er behov for indgreb på arbejdsmarkedet, hvis en fortsat fremgang i beskæftigelsen skal sikres. Der findes ikke et enkelt mirakelmiddel, men der er behov for en målrettet indsats med en bred vifte af instrumenter. Arbejdsmarkedet må gøres mere fleksibelt, og mobiliteten øges ved at kombinere en række tiltag, der forøger de økonomiske incitamenter og forstærker indsatsen på aktiverings- og uddannelsesområdet.

*Formanden for LO* fandt, at tidspunktet for en strukturpolitisk indsats er godt, og han erklærede sig enig i behovet for at anvende en bred vifte af tiltag. Hovedvægten skal lægges på en offensiv strategi, hvor uddannelse og aktivering af de ledige sættes i fokus fremfor en defensiv strategi i form af mere lønspredning. Han roste redegørelsen for at være afbalanceret og indeholde en lang række konkrete forslag, herunder at der lægges stor vægt på jobtræning og en tidlig indsats i ledighedsforløbet. Han fandt dog kritikken af arbejdsmarkedsreformen for hård og ment, at en del af de forslag, der berører aktiveringsindsatsen, allerede kan gennemføres inden for arbejdsmarkedsreformens rammer. Han afviste forslaget om at indføre krav om genbesættelse med langtidsledige ved alle typer af orlov med henvisning til, at det formodentlig vil lægge en effektiv dæmper på udnyttelsen af orlovsordningerne. Til sidst kritiserede formanden for LO forslaget om decentralisering af finansieringen af dagpenge og aktivering for at være umulig at gennemføre i praksis.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* konstaterede, at arbejdsmarkedet utilsigtet er blevet indrettet sådan, at den naturlige kobling mellem løn og ledighed er blevet brudt. En gennemførelse af diskussionsoplæggets anvisninger i sin helhed vil dog kunne forbedre arbejdsmarkedets funktionsmåde væsentligt. Han fremhævede her, at det er vigtigt også at begrænse omfanget af og adgangen til de forskellige former for passiv understøttelse. Til gengæld er betydningen af lavere mindstelønninger til løsningen af ledighedsproblemet underspillet, ikke mindst set i lyset af analysen i *Dansk økonomi, juni 1994*. Han fandt det vigtigt at lade aktiveringstidspunktet variere med ledigheden, så indsatsen kan reguleres i forhold til de varierende behov i de enkelte regionale arbejdsmarkeder. De ledige må dog ikke bindes fast i offentlige aktiveringsforanstaltninger netop i en højkonjunktur. Opgaven er at sikre, at arbejdsmarkedet kommer til at fungere på markedsmessige vilkår. Han fæstede generelt ikke

megen lid til den udstrakte brug af løntilskud i ledighedsbekæmpelsen og kunne ikke tilslutte sig den fremlagte løntilskudsmodel, som indeholder en generel udligningsordning i lighed med praktikpladsordningen. Der er alt for mange eksempler på, at en sådan ordning skaber konkurrenceforvridninger mellem brancher og virksomheder.

*Formandskabet* bemærkede, at lavere mindsteløn ikke er noget mirakelmiddel, hvilket også fremgår af *Dansk økonomi, juni 1994*, men at det er vigtigt, at der anvendes en bred vifte af instrumenter, herunder større lønspredning.

*Formanden for Finansrådet* tilsluttede sig diskussionsoplæggets forslag til forbedring af incitamentstrukturen på arbejdsmarkedet. Dette kan opnås ved at placere ansvaret for finansieringen af dagpengesystemet hos arbejdsmarkedets parter, hvilket også vil reducere de offentlige udgifter. En ændring af dagpengesystemet er dog kun ét blandt flere instrumenter, hvor der også bør lægges vægt på uddannelsestilbud, jobtræning og en stærkere kontrol af rådighedsforpligtigelsen.

*Præsidenten for Landbrugsrådet* bemærkede, at i en tid med stigende markedsorientering og liberalisering er arbejdsmarkedet et af de områder, hvor der er behov for ændringer. Konkurrencebetonede erhverv - som landbruget og fødevareindustrien - er meget afhængige af et effektivt arbejdsmarked. Han fandt det derfor interessant at få undersøgt, om man kan forvente en fortsat konvergens i lønudviklingen inden for EU.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* fandt, at oversigten over instrumenterne er konstruktiv og afbalanceret, men at forslaget om decentraliseret finansiering af dagpengesystemet kun er teoretisk interessant, da overenskomstområder og forsikringsområder ikke er sammenfaldende. Han afviste ligeledes forslaget om at gøre orlov afhængig af genbesættelse. Derimod ville en konjunkturbetinget fremrykning af aktiveringstidspunktet være et positivt element.

En af de *særligt sagkyndige* fremførte, at trods en såkaldt "højkonjunktur" er ledigheden stadig på knap 300.000. Dette tal er desuden sminket, idet andelen af personer i den arbejdsdygtige alder på passiv forsørgelse er steget fra 6 til 26 pct. siden 1960. Først i det øjeblik, hvor det lykkes at få det samlede antal personer på passiv

forsørgelse til at falde, kan de strukturpolitiske tiltag betegnes som en succes. Han anbefalede i den sammenhæng analyser af forsørgerbyrdeproblemet.

*Formanden for Metalarbejderforbundet* tilkendegav, at diskussionsoplægget indeholder mange spændende forslag til nedbringelse af ledigheden. Han fandt dog, at der ensidigt er fokuseret på arbejdstagernes geografiske mobilitet. Det er ofte svært at sælge ejerboliger i ledighedsramte områder, hvorfor det ville være lettere for virksomhederne at flytte til områder med rigelig arbejdskraft.

*Repræsentanten for Dansk Handel og Service* erklærede sig enig i formandskabets bekymring over den høje strukturelle ledighed. Hvis ikke den strukturelle ledighed reduceres, stiger risikoen for yderligere marginalisering af de ufaglærte på arbejdsmarkedet. I den forbindelse fandt han, at øget lønspredning og stramning af rådighedsreglerne vil være nyttige instrumenter. En generel fremrykning af aktiveringstidspunktet kan derimod fastlåse arbejdsløse i jobtræning. Han frarådede også en udligningsordning til finansiering af privat jobtræning, da det forvrider konkurrencen til ugunst for især de mindste virksomheder. Endelig blev der efterlyst en nøjere analyse af aflønningsforhold og effekter af offentlig jobtræning, da det på en række områder ikke er muligt at få personer til den mere effektive private jobtræning.

*Formanden for Håndværksrådet* tilsluttede sig anbefalingerne i diskussionsoplægget af, at der anvendes et bredt arsenal af initiativer til at reducere strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Det er helt uomgængeligt, at der sker nogle ændringer på arbejdsmarkedet, hvis den høje ledighed ikke skal bide sig fast.

*Repræsentanten for Finansministeriet* hæftede sig ved, at det anbefales, at en nedsættelse af kompensationsgraden kombineres med eksempelvis en lettelse af beskatningen af de lavest lønnede. Han fandt det svært at sænke skattebyrden for de lavest lønnede uden at forøge marginals-katten for andre grupper og advarede imod, at de positive effekter af forbedringerne af incitamentstrukturen kunne blive modsvaret af tilsvarende negative effekter for andre.

*Formandskabet* svarede, at det ikke vil være muligt at kompensere alle fuldt ud. En fuld compensation er dog heller ikke så nødvendig for eksempelvis unge, som også skal have forøget tilskyndelsen til at tage en uddannelse.

*Repræsentanten for de kommunale organisationer* fandt, at det er et problem, at de samlede indkomstoverførsler stiger og stiger, mens andre offentlige udgifter er konstante. Blandt årsagerne til stigende indkomstoverførsler nævnte han orlovsordningerne. Der bliver i øjeblikket lovet en række serviceforbedringer, men indkomstoverførslernes gøgeungeeffekt gør finansieringen vanskelig. Han efterlyste en nærmere analyse af disse langsigtede udviklingstendenser. Spørgsmålet er, om tilliden til kvaliteten af ydelserne fra f.eks. sygehusvæsnet og skolevæsnet kan opretholdes, hvis disse områder alene må holde for ved besparelser.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* var uenig i formandskabets påstand om, at aktiveringspolitikken er brudt sammen. Det er naturligt med indkøringsvanskeligheder, og tilgangen til aktiveringsforanstaltninger er nu fuldt på højde med niveauet i 1993. Medtager man antallet af ledige på uddannelsesorlov, er niveauet endda klart højere. Herudover er det naturligt, at antallet af personer i jobtræning falder, når ledigheden i slutningen af 1994 var ca. 50.000 lavere end på samme tidspunkt i 1993. Det er fornuftig med en øget uddannelsesindsats for at forebygge flaskehalse.

## **Uddannelse**

*Formandskabet* indledte med at fremhæve, at hovedindsatsen på uddannelsesområdet i første omgang bør være at sikre, at en større del af de unge får en kompetencegivende uddannelse. Det er kun muligt at forene lav ledighed med lav lønspredning, hvis en større andel af befolkningen får en kompetencegivende uddannelse. Ligeledes opnås det største økonomiske afkast ved at uddanne de unge.

*Formanden for LO* var enig i, at der bør sættes på at uddanne de unge. Han fandt, at der er sket alt for store besparelser på de tekniske skoler og handelsskoler. Men en høj prioritering af de erhvervsrettede grund- og ungdomsuddannelser er ikke i konflikt med en forøget indsats på voksen- og efteruddannelsesområdet, og han var af den opfattelse, at uddannelsesorlov i vid udstrækning anvendes af mange kortuddannede. Positivlisten over mulighederne for at opnå uddannelsesorlov kan der dog være behov for at genoverveje, ligesom rammerne for uddannelsesorlov kan gøres



mere fleksible og i bedre overensstemmelse med længden af forskellige uddannelser og kurser. Han delte dog ikke formandskabets synspunkt om at indføre lavere dagpenge og kortere dagpengeperioder for unge ledige for at tilskynde unge til at tage en uddannelse. Derimod var han enig i, at det er vigtigt med en bredere vifte af tilbud afpasset efter de unges interesser og kvalifikationer.

*Formanden for Metalarbejderforbundet* støttede generelt synspunkterne fra formanden for LO og tilføjede, at efteruddannelse bør gives til alle på arbejdsmarkedet. Ligeledes er der behov for, at det offentlige bidrager til finansiering af efteruddannelse, idet efteruddannelsesindsatsen ellers bliver for kortsigtet. Arbejdsmarkedsuddannelserne og de tekniske skoler bør i øvrigt lægges sammen for at gøre uddannelsessystemet mere effektivt og samtidig bidrage til at sikre tilstrækkelige ressourcer til ungdomsuddannelserne.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* fremhævede, at der er en række interessante analyser i rapporten, men mente dog, at en yderligere diskussion af betydningen af ledighed, tilbagetrækningstidspunkt fra arbejdsmarkedet og eksternaliteter burde have været uddybet og indarbejdet i de kvantitative analyser. Han fandt, at rapporten er for negativ over for højskoleophold som led i en efteruddannelsesstrategi. Folk er ikke homogene, og nogle kan derfor have behov for mere utraditionelle forløb. I øvrigt var det uforståeligt, hvorfor efteruddannelse skal reserveres til personer, der enten ingen uddannelse har i forvejen, eller hvor der er meget høj ledighed for den pågældende uddannelseskategori.

*Formandskabet* forklarede, at den offentligt finansierede efteruddannelse især bør gives til personer uden uddannelse eller til personer uddannet inden for områder med høj ledighed, fordi en lille lønspredning kun er forenelig med lav ledighed, hvis der sker en opkvalificering af de mindst uddannede.

En af de *særligt sagkyndige* fandt, at det ville have været interessant, hvis der ud over det samfundsøkonomiske afkast også var beregnet, hvad det privat økonomiske afkast af uddannelse er. Desuden burde diskussionen af, at lønforskelle ikke altid afspejler forskelle i produktiviteten, have været yderligere uddybet.

*Repræsentanten for Dansk Handel og Service* fandt det bekymrende, at der syntes at ske en polarisering, hvor omkring 40 pct. ikke får en uddannelse, samtidig med at andelen med de længste uddannelser stiger. Han var desuden enig i rapportens anbefaling af, at der bør gennemføres systematiske målinger og vurderinger af resultatet af ressourceindsatsen på uddannelsesområdet. Der er behov for en prioritering af ressourcerne til de forskellige uddannelser af hensyn til såvel den enkelte som af hensyn til samfundet som helhed. Ressourceindsatsen på forskellige uddannelsesområder er præget af tilfældigheder; eksempelvis er det vanskeligt at finde årsagen til, at de årlige udgifter pr. elev i gymnasiet er næsten den dobbelte af udgifterne pr. elev på handelskolerne. Den eneste forklaring på denne forskel synes at være, hvem der finansierer skolens udgifter. Allokeringen af ressourcerne til ungdomsuddannelser er en medvirkende årsag til, at omkring 40 pct. af en ungdomsårgang ikke får nogen erhvervskompetencegivende uddannelse.

*Formanden for Håndværksrådet* fandt, at det er vigtigt at prioritere uddannelser med et stærkt fagligt element, der kan være et alternativ til de meget bogligt orienterede uddannelser. Ligeledes blev det fremhævet, at stort set alle unge påbegynder en uddannelse, men at 1/3 ikke fuldfører. Dette må ændres. Desuden trænger folkeskolen til en pædagogisk opstramning, der sikrer den basale indlæring, hvilket ikke er tilfældet nu på trods af relativt høje udgifter på grundskoleområdet.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* var enig i, at hovedindsatsen i uddannelsespolitikken fremover skal lægges på erhvervskompetencegivende uddannelse til unge fremfor en øget efteruddannelsesindsats. Det er derfor også vigtigt at opstille økonomiske incitamenter for unge til at gå ind i og forblive i uddannelsessystemet. Han støttede ligeledes nødvendigheden af systematiske effektivitets- og kvalitetsmålinger overalt i uddannelsessystemet. Formanden for DA var endvidere enig i, at efteruddannelsesressourcerne skal målrettes mere, og at det offentlige ikke skal betale til person- og virksomhedsspecifik opkvalificering som ingen samfundsmæssige afledte effekter har. Men det er i samfundets interesse at støtte en efteruddannelsesindsats, der betyder, at de medarbejdergrupper, som frembringer produktionen, også får vedligeholdt og udbygget deres kvalifikationer. Efteruddannelse af disse grupper har afsmittende virkninger på de samlede beskæftigelsesmuligheder.

*Formanden for Finansrådet* fandt analysen af uddannelse og målingen af afkastet af investering i uddannelse interessant specielt for et land som Danmark, der forventes at konkurrere på et højt uddannelsesniveau. Han fremhævede, at konklusionerne i analysen bør få konsekvenser. Specielt vigtigt er det, at efteruddannelse er kompetencegivende. Han fandt det endvidere tankevækkende, at ca. 40 pct. af en ungdomsårgang ingen uddannelse får, samt at Danmark internationalt set sakker bagud. Endvidere mente Finansrådet, at et væsentligt, men overset, element i uddannelsespolitikken er at inspirere unge til at starte egen virksomhed. Der er på dette område behov for et holdningsskift.

*Formanden for Danske Andelskøbere* fandt det ligeledes foruroligende, at det danske uddannelsesniveau, til trods for det store ressourceforbrug, ikke er højere. Han mente endvidere, at forskellen i udgiftsniveauet for grundskoler hhv. videregående uddannelser bør undersøges nærmere. Han var glad for analysen af efteruddannelse, men tilsluttede sig Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråds synspunkter omkring nuancerne i analysen. F.eks er højskoleophold et vigtigt led i personlighedsudviklingen.

*Økonomiministeriets repræsentant* fandt det prisværdigt, at formandskabet havde taget uddannelse op som et centralt emne i rapporten. Det er godt med kvantitative analyser på dette område. Velfærdskommissionens analyse af uddannelse har en væsentlig mere positiv vurdering af effekten af voksen- og efteruddannelse af ledige. Det var derfor svært at drage en konklusion på området. Generelt er det et emne, der bør analyseres yderligere.

*Formandskabet* erklærede sig enige i, at emnet bør analyseres yderligere, og beklagede, at statistikgrundlaget for bl.a. uddannelsesvalg på voksen- og efteruddannelsesområdet er for dårligt til at emnet kan analyseres til bunds.

*Formanden for Akademikernes Centralorganisation* fandt det ligeledes vigtigt at sikre, at de unge får en kompetencegivende uddannelse. Han mente også, at der er behov for at gøre efteruddannelsesindsatsen mere målrettet, samt at sikre at uddannelsesforløbene anerkendes af arbejdsmarkedets parter som erhvervs-kompetencegivende. Derimod bør efteruddannelse ikke kun rettes mod de yngre grupper på arbejdsmarkedet. Også gruppen af de 40-50 årige besidder et potentiale, som det er vigtigt at vedligeholde gennem efteruddannelse. Derfor må efteruddannelse rettes mod

hele arbejdsstyrken og være tilbagevendende. Formanden for AC fremhævede endvidere positive erfaringer med "Isbryderprojektet", der har vist, at kvalifikationstilførsel øger innovationspotentialet i danske virksomheder.

*Repræsentanten for de kommunale organisationer* var glad for analysen af uddannelsessystemet, hvis konklusioner bekræfter det frygtede billede, at ressourceforbruget i grundskolen er for højt i forhold til de videregående uddannelser. Det er dog ikke kun på omkostningssiden, der er behov for analyse, og han var derfor enig i, at det er vigtigt med systematiske målinger af resultaterne for hele uddannelsessystemet.

*Formanden for Handelskammeret og formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* havde fremsendt skriftlige kommentarer til diskussionsoplægget. De var begge enige i nødvendigheden af at opprioritere uddannelse til unge. Omkring efteruddannelse understøttede deres indlæg de holdninger, der blev fremført af formanden for Dansk Arbejdsgiverforening ved mødet. Handelskammeret advarede endvidere mod, at det offentlige skal betale for kurser til ledige, som de beskæftigede selv må betale for. Det skal ikke kunne betale sig at gå ledig i en periode for dermed at kunne få betalt bestemte kurser. Formanden for FTF påpegede, at beregninger af det samfundsøkonomiske afkast for de grupper, der typisk er ansat i den offentlige sektor, er meningsløse. For disse grupper viser beregningen blot, at gruppen ikke er aflønnet tilstrækkeligt i forhold til andre grupper på arbejdsmarkedet.

### **Økonomi og natur**

*Formandskabet* fremhævede, at kapitlet præsenterer rammerne for de kommende års analyser af samspillet mellem økonomi og natur, og efterlyste rådets kommentarer hertil. Der er på en række områder behov for at inddrage økonomiske analyser, således at beslutninger om brugen af naturen træffes ud fra et helhedssyn.

Der var i Rådet bred enighed om det nyttige i, at formandskabet i de kommende år gennemfører kvantitative økonomiske analyser af samspillet mellem økonomi og natur. De opstillede rammer blev anset for at være et godt udgangspunkt for arbejdet.

*Formanden for Dansk Industri* erklærede sig enig i, at der bør anlægges et helhedssyn i miljøpolitikken, således at der også inddrages hensyn til beskæftigelse, konkurrenceevne og velfærd ved vurdering af miljøtiltag. Da forureningsproblematikken er grænseoverskridende, løses problemerne bedst ved internationalt koordinerede aftaler. Formanden for DI mente, at der i redegørelsen blev lagt for meget vægt på sanktionsproblemerne ved frivillige aftaler, mens der blev lagt for lidt vægt på fordelene herved. Det blev fremhævet, at disse fordele særligt vil optræde i form af lavere tilpasningsomkostninger.

*Præsidenten for Landbrugsrådet* bemærkede, at udviklingen i de senere år har vist et stigende behov for miljøøkonomiske analyser; f.eks. er vandmiljøplanen gennemført uden vurdering af de økonomiske konsekvenser heraf. Der blev opfordret til at lægge vægt på det internationale perspektiv, når der foretages miljøøkonomiske vurderinger, da alle miljøøkonomiske problemstillinger i realiteten er grænseoverskridende.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* efterlyste en fortsættelse af arbejdet med den generelle ligevægtsmodel GESMEC, som formandskabet tidligere har anvendt til miljøøkonomiske analyser.

*Miljø- og energiministeriets repræsentant* mente, at der som nævnt i redegørelsen er behov for nærmere analyser af miljø- og ressourceøkonomiske problemstillinger, hvilket forudsætter inddragelse af forskellige videnskabelige discipliner såsom økonomi, biologi og andre naturvidenskaber. Det blev påpeget, at bæredygtighed bør ses som et globalt fremfor nationalt mål. Det blev fremhævet, at der i diskussionen om valget af styringsmidler også bør inddrages en tidsmæssig dimension, og at direkte regulering også vil kunne tilskynde til udvikling af renere teknologi i et dynamisk perspektiv. Endvidere fandt han formandskabets vurdering af miljøkravenes effekt på konkurrenceevnen for negativ.

*Den særligt sagkyndige i samspillet mellem økonomi og natur* mente, at de angivne rammer er et godt udgangspunkt for fremtidige analyser, der kan danne udgangspunkt for beslutninger. Analyser vil principielt kræve kendskab til tre områder: Sammenhængen mellem den økonomiske aktivitet og udledningen af forurenende stoffer, sammenhængen mellem forurening og miljøbelastning i naturen samt sammenhængen mellem beholdnings- og strømstørrelser. Et centralt problem i miljøøkonomiske analyser er

værdisætning af miljøgoder. Modeller, der tager højde for de langsigtede sammenhænge mellem natur og økonomi, kan belyse akkumulation af forurening. Analyserne bør gennemføres på både mikro- og makroplan. Analyserne på mikroplan forudsætter inddragelse af naturvidenskaber. Det er interessant at få afdækket, om det er muligt at integrere de projektspecifikke mikroanalyser med de mere generelle analyser på makroplan. Der bør gennemføres værdisætningsstudier af f.eks. helbredseffekter af forurening. Desuden bør der gennemføres systematiske betalingsviljeundersøgelser for miljøgoder.

*En særlig sagkyndig i økonomi* påpegede, at det er vigtigt at få analyseret, hvorledes økonomiske incitamenters kan erstatte direkte regulering. Det nuværende kendskab til, hvorledes de økonomiske incitamenters vil virke, er begrænset. Det vil desuden være nyttigt at fremskrive scenarier til belysning af udviklingen i miljøtilstanden under forskellige forudsætninger om bl.a. miljøpolitikken og den økonomiske udvikling.

*Formanden for Danske Aandelselskaber* kunne tilslutte sig det synspunkt, at der er behov for at få afdækket, hvorvidt det er muligt at anvende økonomiske incitamenters i miljøpolitikken. Det blev fremhævet, at især analyser af de økonomiske konsekvenser af miljøpolitikken bør prioriteres højt.

*Nationalbankdirektøren* bemærkede, at det kun i de færreste tilfælde vil være enkelt at afgøre, hvorvidt miljøøkonomiske tiltag bør gennemføres. I de fleste tilfælde vil miljøforbedringer medføre ulemper på andre områder. Man må således acceptere, at ønsket om et bedre miljø kan kræve ofre på andre områder. Det er derfor nødvendigt at få defineret kriterier til at foretage denne afvejning. Desuden er det vigtigt at afgrænse, om man anskuer problemerne fra et nationalt, regionalt eller globalt niveau.

København, den 8. juni 1995

Torben M. Andersen

Niels Kærgård

Nina Smith

## RESUMÉ

Resuméet er inddelt i følgende afsnit:

- Den internationale konjunktursituation
- Dansk konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Uddannelse
- Instrumenter mod strukturel ledighed
- Samspillet mellem økonomi og natur

### Den internationale konjunktursituation

#### **Fortsat konjunkturopgang**

Opsvinget i den internationale økonomi ser ud til at fortsætte. Således skønnes væksten i de industrialiserede lande at blive knap 3 pct. både i år og næste år. Trods væksten ventes der kun en behersket øgning af inflationstakten. Det skyldes, at der holdes en relativt stram linie i den økonomiske politik, og at ledigheden internationalt fortsat er høj. I Norge, Storbritannien og Danmark aftager væksten lidt tidligere end i resten af Vesteuropa, idet disse lande er kommet lidt tidligere ind i konjunkturopgangen.

#### **Den offentlige gæld vokser fortsat i mange lande**

Konjunkturopgangen har indtil videre været ledsaget af en forholdsvis stram økonomisk politik. Det er dog tvivlsomt, om de offentlige finanser er blevet konsolideret tilstrækkeligt til at reducere gældskvoterne væsentligt. Derfor er råderummet til at føre stabiliseringspolitik i en fremtidig lavkonjunktur fortsat meget begrænset.

#### **Kommer Sverige ud af krisen?**

Udviklingen i Sverige er et eksempel på de problemer, der kan opstå, når råderummet for stabiliseringspolitikken bliver indskrænket. Svensk økonomi står overfor store udfordringer. Der gennemføres betydelige finanspolitiske stramninger i et forsøg på at standse væksten i den offentlige gæld. Sverige befinder sig dog i en sårbar situation. En gunstig udvikling afhænger i høj grad af forhold, som de svenske myndigheder ikke selv har direkte kontrol over, som f.eks. rente- og valutakursudviklingen, forbrugsadfærden i den private sektor samt den internationale økonomiske vækst. En gunstig udvikling er derfor meget afhængig af en generel tillid til, at det lykkes at stabilisere de offentlige finanser. Uden en sådan tillid er den økonomiske udvikling i Sverige meget usikker.

## Dansk konjunkturvurdering

### Væksten flader ud

Væksten i den indenlandske produktion ventes at aftage i 1996-97. Der vil fortsat være forholdsvis stærk vækst i 1995, båret frem af kraftigt voksende privat forbrug og store stigninger i de private erhvervsinvesteringer. Efterhånden som vækstimpulserne fra den ekspansive finanspolitik ebber ud, reduceres væksten i alle komponenterne i den indenlandske efterspørgsel. I 1996-97 ventes vækstrater på 2 -2½ pct. Det offentlige forbrug skønnes at stige langsommere end bruttofaktoringkomsten. På trods af dette ventes der ikke overskud på de offentlige budgetter i prognoseperioden.

### Mindre overskud på betalingsbalancen og fortsat høj ledighed

Den høje vækst i den indenlandske efterspørgsel reducerer overskuddet i udenrigshandlen. Overskuddet på betalingsbalancen ventes at falde til 10-15 mia. kr. Som følge af en kraftig beskæftigelsesvækst især i 1995 skønnes ledigheden at blive nedbragt med godt 50.000 personer, men den ventes derefter at stabilisere sig på et niveau omkring 280.000 personer. Trods det høje ledighedsniveau ventes lønstigningerne at tage noget til, så lønomkostningerne i 1996 og 1997 stiger med omkring 5 pct. årligt og forbrugerpriserne med knap 3½ pct.

### *Prognosens nøgletal*

	1994	1995	1996	1997
BNP-vækst (pct.)	4,4	3,6	2,4	2,2
BFI-vækst (pct.)	3,1	3,2	2,5	2,2
Betalingsbalance (mia. kr.) *	21,9	14,3	13,5	16,3
Ledighed (1000 pers.)	343	286	282	284
Beskæftigelsesændring (1000 pers.)	-2	61	17	1
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,5	4,2	5,1	5,0
Forbrugerprisstigninger (pct.)	2,0	2,7	3,3	3,3

\*) På grund af statistikproblemer vedr. importen må der inødeses en korrektion af betalingsbalanceoverskuddet. Overskuddet påregnes at blive af størrelsesordenen 5 mia. kr. mindre end anført i hvert af de fire år.



## Aktuel økonomisk politik

### **Balanceproblemerne ikke mindsket**

Udviklingen i ledighed og betalingsbalance viser, at de fundamentale balanceproblemer i dansk økonomi ikke er blevet mindsket. Faldet i ledigheden i forbindelse med det aktuelle opsving ledsages således af et fald i overskuddet på betalingsbalancen.

### **Finanspolitikken virkede, men effekten på væksten kortvarig**

Den finanspolitiske lempelse i 1993 og 1994 har været en væsentlig faktor bag opsvinget i dansk økonomi. Lempelsen blev foretaget efter 7 år med lavvækst, hvor der i form af bl.a. et solidt betalingsbalanceoverskud var opbygget et råderum for en sådan politik. Lempelsen har i kombination med de gunstige internationale konjunkturer ført til en forholdsvis kraftig vækst siden midten af 1993, men vækstimpulsen fra lempelsen vil naturligvis være kortvarig.

### **Stramning af finanspolitikken er nødvendig**

Behovet for finanspolitiske stramninger er blevet forstærket af, at orlovsordningerne er gjort permanente. Alene denne ændring giver et yderligere finansieringsbehov svarende til godt 1 pct. af BNP for at undgå øget udlandsgæld. Det er derfor nødvendigt at stramme finanspolitikken. For at få overskud på de offentlige finanser i 1997 kræves en stramning, der er betydeligt kraftigere end den annoncerede for 1996 på ½ pct. af BNP. Der er dog grænser for, hvor meget yderligere finanspolitikken kan strammes for at øge råderummet for stabiliseringspolitikken på længere sigt, idet det på kort sigt vil bremse den økonomiske vækst og beskæftigelsesfremgangen.

### **Strukturproblemer på arbejdsmarkedet**

Det er et alvorligt problem for dansk økonomi, at det trods gunstige internationale konjunkturer ikke er muligt at bringe ledigheden væsentligt under 10 pct. af arbejdsstyrken. Problemet viser sig klart ved, at lønstigningerne øges trods et ledighedsniveau på 300.000. Dette understreger strukturproblemerne på det danske arbejdsmarked.

### **Lønstigninger i Vestjylland**

Lønstigningerne i 1994 var højest i det vestlige Danmark, hvor ledighedsudviklingen også har været mest gunstig. I visse a-kasser er den sæsonkorrigerede ledighed i vækstområderne nede på 2-3 pct. Samtidig er ledighedsprocenten omkring 10 pct. i andre a-kasser i de samme områder og i de tilsvarende a-kasser i andre geografiske områder. Dette er ikke alene udtryk for en skæv regional fordeling af væksten, men også tegn på, at den geografiske og faglige mobilitet er lav.

**Instrumenter i arbejdsmarkeds- politikken**

Da der i de kommende år ikke kan udgå vækstimpulser fra finans- politikken, er det så meget vigtigere at rette blikket mod strukturen på arbejdsmarkedet. Redegørelsen indeholder derfor en oversigt over tiltag, der vil kunne bidrage til at forbedre strukturen på arbejdsmarkedet og reducere den strukturelle ledighed.

**Strukturtiltag gennemføres lettest under højkonjunktur**

En konjunkturopgang fungerer som et "smøremiddel", der gør tilpasninger mindre smertefulde. Det ville derfor have været hensigtsmæssigt, hvis der samtidigt med den finanspolitiske lempelse var blevet gennemført arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der effektivt havde forbedret strukturerne på arbejdsmarkedet.

**Sammenbrud i aktiveringspolitikken i 1994**

Redegørelsen påpeger, at arbejdsmarkedsreformen på væsentlige punkter har svækket arbejdsmarkedspolitikken. Aktiveringsindsatsen er således faldet drastisk i 1994. Antallet af personer i jobtræning er næsten halveret, og faldet har været størst for privat jobtræning, som er den mest effektive del af aktiveringen.

**Behov for bedre incitamenter**

En forbedring af incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet vil bl.a. kunne skabe en større fleksibilitet i løndannelsen, bedre overens- stemmelse mellem lønstruktur og kvalifikationsfordeling i arbejdsstyrken, en mere intensiv søgeadfærd hos de ledige samt øget interesse for at ansætte langvarigt ledige på virksomhederne. Dette vil kunne bidrage til øget konkurrence om jobbene og dermed til at nedbringe den strukturelle ledighed.

**Balance i instrumentvalget**

Der findes ingen enkeltstående instrumenter, der kan løse et så omfattende ledighedsproblem som det danske. Ved valg af arbejdsmarkedspolitiske instrumenter er det derfor vigtigt at påvirke adfærden for både de ledige, de beskæftigede og arbejds- giverne. Ved at lægge for stor vægt på enkelte tiltag risikerer man at ramme enkelte grupper på arbejdsmarkedet hårdt uden at opnå en tilstrækkelig effekt på ledigheden. Eksempelvis ville de ændringer af dagpengesystemet, der skal til for at sænke den strukturelle ledighed markant med dette middel alene, medføre væsentlige forringelser for de ledige, der ikke kommer i arbejde. Tilsvarende ville en ensidig satsning på uddannelse være ufor- holdsmæssig dyr og ineffektiv.

**En bred vifte af instrumenter er nødvendig**

Redegørelsen anbefaler derfor, at der sættes ind med en bred vifte af instrumenter:

- Aktiveringsindsatsen forbedres ved en øget andel af privat jobtræning og fremrykning af tilbuddene.
- Uddannelsesindsatsen målrettes mod at opkvalificere den mindst uddannede del af arbejdsstyrken.
- Dagpengesystemet ændres for at forøge unges incitament til uddannelse og lediges jobsøgning samt den faglige og geografiske mobilitet.
- Finansieringen af dagpenge og aktivering ændres, så omkostningerne ved lønstigninger synliggøres og bæres af de beskæftigede (A-holdet) og virksomhederne.

Ved en samtidig satsning på alle disse elementer i arbejdsmarkedspolitikken vil instrumenterne kunne supplere og forstærke hinanden, således at de enkelte midler ikke overbelastes.

**Afvejning nødvendig**

Ved vurderingen af de konkrete instrumenter er det nødvendigt at foretage en afvejning af ønsket om et effektivt og fleksibelt arbejdsmarked over for hensynet til velfærdsstatens tilbud om social og økonomisk tryghed for den enkelte. Modsætningen mellem de to overordnede målsætninger er på langt sigt dog ikke så udpræget, fordi den samlede indkomstmasse forøges, når niveauet for den strukturelle ledighed reduceres. Samtidig vil modsætningen være mindst, når der satses på en bred vifte af instrumenter.

**Det vil tage tid, men det kan gøres**

Et velbalanceret og flerstrengt angreb mod strukturproblemerne på arbejdsmarkedet vil kunne nedbringe strukturledigheden. Det vil dog ikke kunne ske hurtigt, og der vil være tilpasningsomkostninger. En reduktion af strukturledigheden vil til gengæld øge de samlede økonomiske muligheder i Danmark, og en nedbringelse af ledigheden vil alt andet lige lempe kravene til finanspolitikken, således at der gradvist vil kunne opnås et større råderum i den økonomiske politik.

## Uddannelse

### Uddannelse fra en økonomisk vinkel

Redegørelsen indeholder en nærmere analyse af uddannelse i relation til vækst, beskæftigelse og ledighed. Et centralt økonomisk spørgsmål er, om samfundet opnår et rimeligt afkast af de betydelige investeringer, der foretages i uddannelse. I denne rapport er uddannelse belyst ud fra den betragtning, at uddannelse er en investering i færdigheder, som er relevante for arbejdsmarkedet. Uddannelse har også mange ikke-økonomiske aspekter, som ikke behandles i rapporten.

### Befolkningens uddannelse steget

I Danmark er der siden 2. verdenskrig sket en betydelig udbygning af antallet af uddannelsespladser i det ordinære uddannelsessystem. Den yngre del af befolkningen har derfor et højere uddannelsesniveau end den ældre generation. Siden 1940 er et beregnet indeks for befolkningens uddannelse steget med 18 pct. svarende til en stigning i den gennemsnitlige uddannelsestid fra 9,3 til 11 år. Vægtede uddannelserne med de relative lønninger, er stigningen i uddannelsesindekset siden 1940 på ca. 6 pct.

### Men en stor andel har kun grundskolen

Næsten 40 pct. af en ungdomsårgang får imidlertid ingen erhvervskompetencegivende uddannelse, og denne andel har stort set været konstant, siden de store fødselsårgange fra 1940'erne forlod uddannelsessystemet. Andelen af unge i Danmark, der ikke får en erhvervskompetencegivende uddannelse, er relativt stor sammenlignet med andre OECD-lande.

### Fortsat stigning de næste 40 år

I takt med at de ældre årgange med en kort gennemsnitlig uddannelse forlader arbejdsmarkedet, vil det gennemsnitlige uddannelsesniveau stige. Med udgangspunkt i den nuværende uddannelsesprofil for de unge er det beregnet, at der herfra kommer en stigning i uddannelsesindekset i de kommende 40-50 år af samme størrelsesorden som i perioden 1940-93.

### Uddannelsesafkastet er generelt positivt

Beregninger af afkast til samfundet af investeringer i forskellige uddannelser viser, at de erhvervsfaglige og videregående uddannelser generelt giver et positivt afkast. Det samfundsøkonomiske afkast af uddannelse er beregnet ved at opgøre gevinsten af uddannelse og fratække de omkostninger, der er forbundet med uddannelse. Gevinsten er målt som forskellen mellem den livsindkomst, en person med en uddannelse opnår, og livsindkomsten som ufaglært.

**Afkastet er følsomt over for en række forhold**

Det samfundsmæssige afkast mindskes, hvis den enkelte udskyder påbegyndelsen af en uddannelse og dermed har kortere tid med en højere indkomst, eller hvis omkostningerne stiger f.eks. på grund af forlænget uddannelsestid.

**Hovedindsatsen bør rettes mod de unge**

Den forholdsvis store andel af unge, der ikke gennemfører en kompetencegivende uddannelse, er uforenelig med en sammenpresset lønstruktur som den danske. Samtidig viser analyserne, at erhvervskompetencegivende uddannelser til unge generelt giver et positivt afkast. Endvidere vil de ungdomsårgange, der kommer ind i arbejdsstyrken om 10-15 år, være mindre end de årgange, der forlader arbejdsstyrken. Det betyder, at der til den tid kan blive mangel på kvalificeret arbejdskraft, hvis andelen af unge med en erhvervskompetencegivende uddannelse ikke øges. Derfor bør hovedindsatsen i uddannelsespolitikken lægges på erhvervskompetencegivende uddannelser til unge. En forøget uddannelsesindsats er dog kun en af brikkerne til at løse strukturproblemerne på arbejdsmarkedet.

**Betingelser for offentlig finansiering af efteruddannelse**

En forøget efteruddannelsesindsats kan være med til at vedligeholde og udbygge befolkningens kvalifikationer. Der er ikke generelt økonomiske begrundelser for, at det offentlige deltager i finansieringen af efteruddannelse. Det vil dog være tilfældet for efteruddannelse, der reducerer den strukturelle ledighed. I dette tilfælde får det offentlige en del af afkastet i form af lavere udgifter og øgede skatteindtægter. For at sikre at efteruddannelse giver et rimeligt samfundsøkonomisk afkast og bidrager til lavere strukturel ledighed, anbefaler redegørelsen, at følgende betingelser overholdes:

- Uddannelsesforløbet inkl. eventuelle almene kurser anerkendes af arbejdsmarkedets parter som erhvervskompetencegivende.
- Deltagerne har enten ingen uddannelse i forvejen, eller der er meget høj ledighed for den pågældendes uddannelseskategori.
- Efteruddannelsesindsatsen rettes fortrinsvis mod de yngre aldersgrupper.
- Uddannelsesomkostningerne holdes på et lavere niveau end i ungdomsuddannelserne.

**Uddannelse og ledighed**

Arbejdsløsheden er skævt fordelt, idet de mindst uddannede har den højeste ledighed. For den enkelte giver uddannelse således en mindre risiko for at blive ledig. Derimod viser redegørelsen, at når ledigheden først er indtrådt, kan der ikke påvises en større chance for at opnå beskæftigelse for de uddannede.

**Er skolen pengene værd?**

OECD's sammenligninger viser, at Danmark har et højt ressourceforbrug til uddannelse, og at det især er grundskolen, der ligger højt i forhold til andre lande. Samtidig har ressourceforbruget pr. elev i grundskolen været voksende i gennem en årrække. Redegørelsen anbefaler, at der etableres systematiske målinger og vurderinger af resultatet af resourceindsatsen på uddannelsesområdet, herunder i grundskolen.

### **Instrumenter mod strukturel ledighed**

**Den strukturelle ledighed er høj**

Væksten i reallønnen har i 1990'erne ligget på et højere niveau end i sidste halvdel af 1970'erne på trods af, at ledighedsniveauet er steget med mere end 150.000 fuldtidspersoner siden da. Reallønnen er således ufølsom over for høj ledighed, og det strukturelle ledighedsniveau er meget højt.

**Instrumenter**

Den strukturelle ledighed kan kun sænkes, hvis løndannelsen bliver mere følsom over for høj ledighed. Det kan opnås ved at ændre de offentligt regulerede rammebetingelser for løndannelsen. Gennem ændrede incitamenter påvirkes adfærden hos virksomhederne, de beskæftigede og de ledige. Dette er forudsætningen for et lavere ledighedsniveau på lang sigt. Instrumenterne i arbejdsmarkedspolitikken, der kan anvendes til dette formål, er jobtræning, uddannelse, dagpengesystemet og finansieringen af dagpenge og aktivering.

**Jobtræning i den private sektor**

Effektiv jobtræning kan forbedre de lediges kvalifikationer og vedligeholde og genopbygge kontakten til arbejdsmarkedet. Jobtræning i den private sektor giver en større sandsynlighed for, at den ledige får varig beskæftigelse end offentlig jobtræning. En omlægning, så flere ledige kommer i privat jobtræning, vil derfor bidrage til lavere strukturel ledighed.

<b>Løntilskud</b>	Øgede muligheder for jobtræning kan fremskaffes ved at hæve løntilskuddet. Jobtræningen kan derudover i både den private og den offentlige sektor blive mere effektiv, hvis der er større sandsynlighed for, at det fører til varig beskæftigelse. Det kan opnås, hvis en del af løntilskuddet alene bliver udløst, hvis den langtidsledige efterfølgende får fast ansættelse i virksomheden.
<b>Fremrykning af jobtræning</b>	Jobtræning bør finde sted tidligt i ledighedsforløbet. Det vil mindske kvalifikationstab ved ledighed og gøre ledige i jobtræning mere attraktive for arbejdsgiverne. Tidspunktet for jobtræning kan eventuelt varieres med det generelle ledighedsniveau, så der sker en fremrykning, når ledigheden falder. Herved øges udbuddet af kvalificeret arbejdskraft og konkurrencen om jobbene i konjunkturopgange, mens presset på aktiveringsformidlingen mindskes i nedgangskonjunkturer.
<b>Uddannelse</b>	Hovedproblemet ved den nuværende uddannelsesindsats i relation til strukturledigheden er, at der er en alt for stor gruppe, der ikke får en erhvervskompetencegivende uddannelse. Kun ved at koncentrere uddannelsesindsatsen om unge ufaglærte med sigte på reelt erhvervskompetencegivende uddannelse kan der opnås en lavere strukturledighed, idet spredningen i kvalifikationer herved kommer bedre i overensstemmelse med den sammenpressede lønstruktur.
<b>Voksen- og efteruddannelse</b>	Det samme gælder for voksen- og efteruddannelse til såvel beskæftigede som ledige som led i arbejdsmarkedspolitikken. For at opnå dette må kravene til uddannelsesindholdet skærpes, og indsatsen rettes mod personer uden uddannelse, herunder ledige. For ledige kan incitamentsstrukturen forbedres, så uddannelse bliver mere attraktivt end passiv forsørgelse, men mindre attraktivt end beskæftigelse.
<b>Dagpengesystemet</b>	Reglerne i dagpengesystemet har betydning for arbejdstagernes faglige, geografiske og indkomstmæssige mobilitet. Derudover påvirker reglerne arbejdsgivernes incitament til at fordele produktion og beskæftigelse mere jævnt over tid.
<b>Varighed og satser</b>	Dagpengesatsen og dagpengenes varighed kan gøres afhængige af omfanget af forudgående beskæftigelse, og satsen kan aftrappes med længden af ledighedsperioden. Endelig kan der indføres en minimumsalder for tildeling af dagpenge for at øge de unges incitament til at tage en uddannelse. Disse tiltag vil øge søgeaktiviteten og mindske uhensigtsmæssig benyttelse af dagpengesystemet.

**Rådighedsregler**

Ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at være berettiget til dagpenge. Ved at kræve rådighedspligt for et bredt udsnit af job både fagligt og geografisk på et relativt tidligt tidspunkt i ledighedsforløbet, kan den faglige og geografiske mobilitet øges. Desuden kan de lediges ret til at vælge orlov begrænses eller fjernes, idet orlovsretten giver mulighed for at omgå rådighedskravet.

**Finansiering af dagpenge og aktivering**

Ved at lade de beskæftigede og virksomhederne finansiere de marginale udgifter til dagpenge og aktivering øges incitamentet til løntilbageholdenhed til gavn for beskæftigelsen.

**Variable bidrag, karensdage og udligningsordning**

De beskæftigede kan betale et obligatorisk bidrag, der varierer direkte med enten ledighedsniveauet eller lønstigningstakten, således at de mærker omkostningerne ved manglende lønflexibilitet. Antallet af arbejdsgiverbetalte ledighedsdage kan øges, hvilket giver et incitament til bedre udjævning af produktion og beskæftigelse over tid. Endelig kan der indføres en udligningsordning i forbindelse med jobtræning med løntilskud i stil med den, som gælder for praktikstillinger for unge. Det kan sikre et større udbud af aktiveringsjob uden at virke løndrivende.

**Samspillet mellem økonomi og natur**

I den nye lov om Det økonomiske Råd fra 1994 er det præciseret, at analyser fra formandskabet skal omfatte samspillet mellem økonomi og natur. Rammerne for de kommende års arbejde inden for dette område er præsenteret i redegørelsens kapitel IV.

**Manglende helhedssyn**

Et hovedproblem i miljø- og ressourcepolitikken er, at der i dag ikke anlægges et helhedssyn. Samspillet mellem økonomi og natur er kompliceret og mangeartet. Det kan omfatte helt fundamentale problemer som verdens befolkningsvækst, drivhuseffekten eller ødelæggelse af fiskemuligheder i verdenshavene. Det kan også berøre mere lokale forhold som ødelæggelse af værdifulde rekreative naturområder, luftforurening i byområder eller ødelæggelse af vandløb. Ofte vil virkningerne af samspillet især vise sig på længere sigt. Analyser af samspillet mellem økonomi og natur bør derfor primært fokusere på de langsigtede sammenhænge.

**Fokus på langsigtede sammenhænge**



### **Afvejning nødvendig**

Det er nødvendigt at udvikle og anvende kvantitative metoder, der muliggør en afvejning af økonomiske og miljømæssige omkostninger. Det mest fundamentale problem ved økonomiske analyser af samspillet mellem økonomi og natur er fastlæggelse af en hensigtsmæssig brug af naturen såvel nationalt som internationalt. For at afveje fordele og ulemper er det nødvendigt både at opgøre omkostningerne og afdække og værdisætte naturens ydelser.

### **Behov for værdisætning**

I den forbindelse er den største udfordring at sætte værdi på naturen - f.eks. beregninger af værdien af oliereserver, værdien af bedre fiskemuligheder og værdien af et renere miljø nu og i fremtiden. På tilsvarende måde skal de omkostningsmæssige forhold ved brug af naturen beregnes. Dette er lettere end at værdisætte naturen, omend også omkostningsberegningerne kan være vanskelige.

### **Indsatsområder**

Trods disse vanskeligheder nævner redegørelsen en række konkrete områder, hvor økonomiske analyser kan og bør gennemføres:

- En effektiv miljøpolitik forudsætter, at de sektorer, der billigst kan reducere miljøbelastningen, pålægges de største krav. Analyser af, i hvilket omfang dette er opfyldt i dansk og international miljøpolitik, er nødvendige.
- I energisektoren forvaltes betydelige olie- og gasressourcer og brugen heraf belaster miljøet. Der er behov for at forbedre beslutningsgrundlaget og vurdere de potentielle gevinster ved en bedre forvaltning af ressourcerne.
- Transportsektoren belaster miljøet. Samtidig er sektoren et vigtigt led i infrastrukturen. Det er centralt at få afdækket, hvilke tiltag der er nødvendige for at undgå en for kraftig belastning af miljøet og at vurdere de økonomiske aspekter heraf.
- Landbrug, fiskeri og skovbrug spiller en væsentlig rolle i dansk økonomi, og samtidig er regulering, herunder tilskud og beskatning, gennemgående træk i den primære sektors erhvervsbetingelser. Det er vigtigt at få klarlagt, hvor meget en bedre regulering kan øge det samfundsmæssige afkast.



# KAPITEL I

## DEN INTERNATIONALE KONJUNKTURSITUATION

### I.1 Fortsat positiv udvikling i verdensøkonomien

#### Vækst i den internationale økonomi

De fleste områder i verden oplever i øjeblikket økonomisk fremgang. Også OECD-området befinder sig i en positiv konjunktursituation, jf. figur I.1. Væksten i 1994 blev i næsten alle OECD-lande lidt kraftigere end ventet i *Dansk økonomi, december 1994*. Samtidig er inflationsudviklingen stadigvæk relativt afdæmpet, omend større efterspørgselspres så småt er begyndt at presse lønninger og priser op, jf. figur I.2. Der er dog fortsat tegn på, at en relativ stram linje i den økonomiske politik i de industrialiserede lande fastholdes. Samtidig bliver væksten i en del lande i stigende omfang trukket af private investeringer og i mindre grad af privat forbrug. Det mindsker på lidt længere sigt risikoen for flaskehalse og højere inflation. I 1995 ventes stort set uændret vækst for OECD som helhed sammenlignet med 1994, og der er ikke tegn på, at inflationsudviklingen ændres markant. I 1996 og 1997 ventes lidt lavere vækstrater og en fortsat stabil inflationsudvikling.

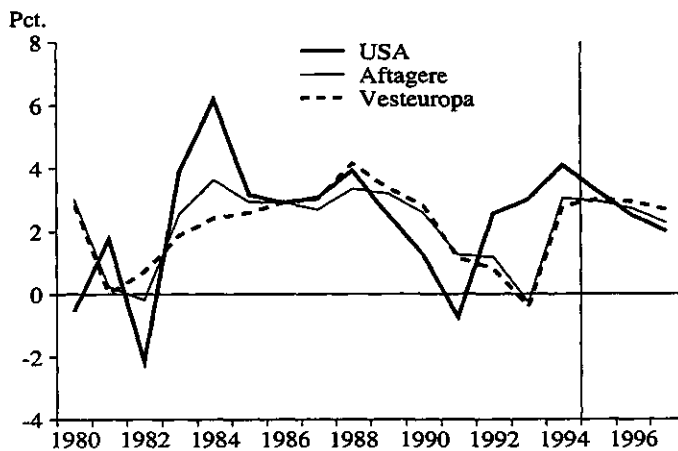
#### Fortsat stabil inflationsudvikling

#### Konjunkturopgang fortsætter i Vesteuropa

Også i Vesteuropa blev konjunkturopgangen overraskende kraftig i 1994. For de fleste lande på det europæiske kontinent ventes væksten at blive lidt højere i 1995 end året før. I nogle få lande, Storbritannien, Norge og Danmark, skønnes væksten at aftage, men vil dog forblive på et højt niveau. Disse lande adskiller sig sammen med USA ved at være kommet relativt tidligt ind i opgangskonjunkturen. I de øvrige vesteuropæiske lande ventes væksten at toppe i 1996.

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 1995. Oversigten over realvækst samt løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande findes i bilagstabellerne sidst i kapitel I.

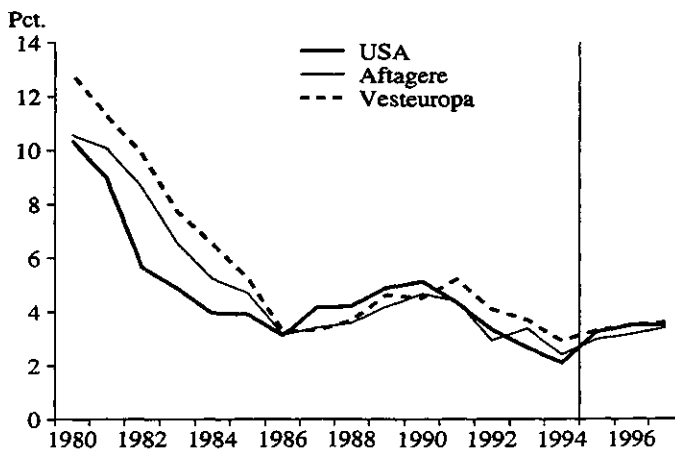
Figur I.1 Real BNP-vækst



Anm.: Væksten i aftagerlandene er et sammenvæjet udtryk af væksten på de vigtigste markeder for dansk eksport. Væksten i Vesteuropa er vægtet sammen vha. BNP-vægte. Observationerne for 1995-97 er egne skøn.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, AIECE-institutter samt egne skøn.

Figur I.2 Inflationsudvikling



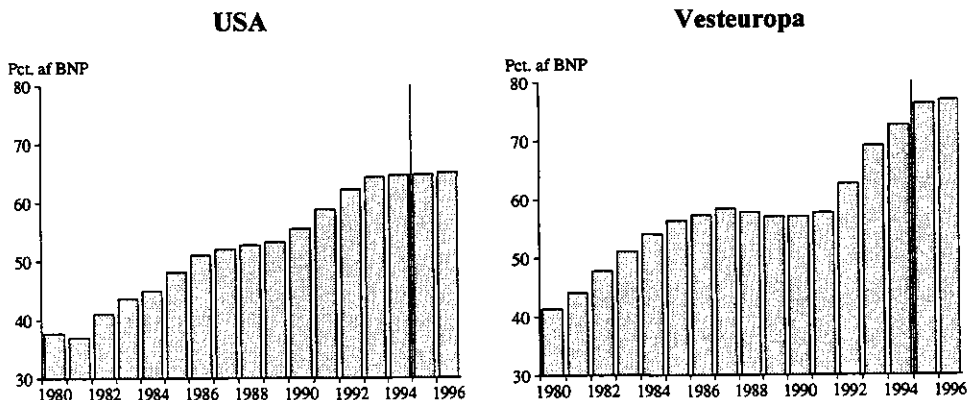
Anm.: Inflationen er målt ved deflatoren for det private forbrug. Observationerne for 1995-97 er egne skøn.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, AIECE-institutter samt egne skøn.

**Udnyttes  
konjunkturopgangen  
til konsolidering?**

Der er i løbet af 1980'erne opbygget betydelige offentlige gældsposter i USA og Vesteuropa, jf. figur 1.3. Det har i stigende omfang lagt bånd på anvendelsen af finanspolitikken som stabiliseringspolitisk instrument. Gældsopbygningen har været ledsaget af en relativ stram pengepolitik og et højere internationalt renteniveau. Den gunstige konjunktursituation øger behovet for at nedbringe gælden for at sikre et stabiliseringspolitisk råderum i den næste lavkonjunktur. Ændringen i de strukturelle budgetsaldi tyder på, at finanspolitikken i USA og Vesteuropa i denne konjunkturopgang er blevet strammet lidt tidligere og lidt kraftigere end i opgangene i 1980'erne, jf. figur 1.4. Det er positivt i relation til at undgå inflationspres og dermed sikre et mere stabilt vækstforløb. Men der er ikke udsigt til, at niveauet for de strukturelle budgetunderskud nedbringes til et lavere niveau end i 1980'erne, og de internationale gældskvoter ventes ikke nedbragt. Selvom de positive signaler fra finanspolitikken på kort sigt har skabt nogle flere frihedsgrader for pengepolitikken, begrænser det forsat høje gælds niveau derfor mulighederne for at føre stabiliseringspolitik i de kommende år.

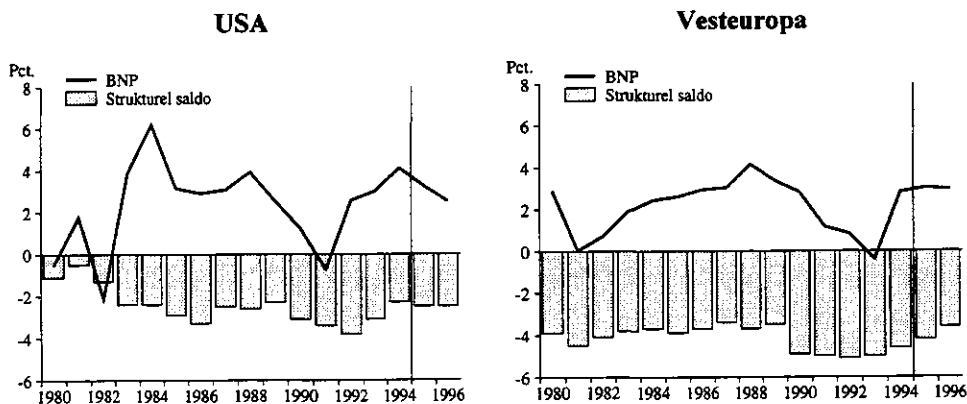
Figur I.3 Offentlig bruttogæld i USA og Vesteuropa



Anm.: Observationerne for 1995-96 er OECD-skøn. Gælden i Vesteuropa er sammenvæjet vha. BNP-vægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*.

Figur I.4 Real BNP-vækst og strukturel budgetsaldo i USA og Vesteuropa



Anm.: Den strukturelle budgetsaldo viser stillingen på de offentlige finanser i pct. af BNP, når der ses bort fra den påvirkning af de offentlige indtægter og udgifter, som skyldes konjunktursituationen. Observationerne i 1995-96 for den strukturelle saldo er OECD-skøn, mens BNP-væksten er egne skøn.

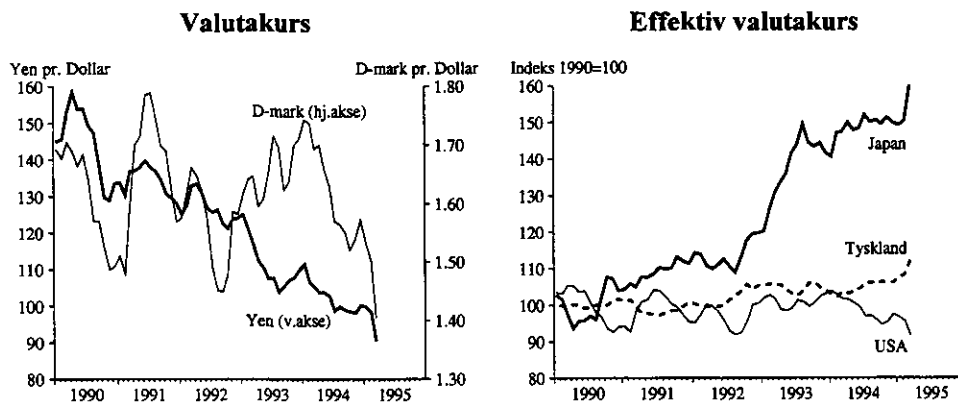
Kilde: OECD, *Economic Outlook*.

## Valutauroen og konjunkturerne

Det er endnu for tidligt at sige, om uroen på de internationale valutamarkeder resulterer i permanente kursændringer. Hvis valutauroen bliver relativt kortvarig, påvirker den næppe væksten. Man har tidligere set perioder med meget store udsving i valutakurserne, uden at konjunkturudviklingen er blevet påvirket mærkbart. Det kan dog ikke helt udelukkes, at også kortvarig uro får betydning, hvis den fører til ændringer i den økonomiske politik eller påvirker husholdningers og virksomheders adfærd.

Permanente ændringer i valutakurserne kan få større realøkonomisk betydning, fordi vækstens fordeling mellem landene ændres. Men konkret må effekten af den seneste valutauro ventes at være begrænset, da der især er sket forskydninger mellem de tre hovedvalutaer, amerikanske dollar, japanske yen og tyske mark. Udenrigshandlen i store økonomier som Japan og USA og tildels Tyskland udgør en relativt lille andel af de enkelte landes økonomi. Prisniveauet i disse økonomier er derfor mindre følsomt overfor kursændringer end i en lille åben økonomi som den danske. Selvom de nominelle valutakurser mellem de tre store økonomier har ændret sig en del siden efteråret 1994, har de effektive kurser ændret sig mere beskedent, jf. figur I.5. Forskydninger mellem de tre store valutaområder har således ikke nødvendigvis så store konsekvenser, fordi den internationale handel overvejende foregår indenfor de tre tilsvarende handelsblokke. I Europa er der dog risiko for, at der i forlængelse af valutauroen skabes så store spændinger mellem de europæiske valutaer, at det fører til fortsat uro.

Figur 1.5 Udvikling i valutakurserne for USA, Japan og Tyskland



Anm.: Den nominelle, effektive valutakurs er et sammenvæjet udtryk for et lands valutakurs overfor alle andre lande.

Kilde: Danmarks Nationalbank

### Pengepolitik og valutakursudvikling

Valutauroen er endnu et eksempel på, at pengepolitikken i USA, Japan og Tyskland overvejende styres af indenlandske økonomiske forhold. Således har dollarkursen fået lov til at tilpasse sig dollarefterspørgslen på markedet, herunder udviklingen i USA's handelsbalance overfor omverdenen. Den nuværende valutauro er samtidig interessant derved, at den kortsigtede valutakursudvikling tilsyneladende ikke har været synderligt påvirket af den relative renteudvikling. Dollar er blevet svækket overfor yen og D-mark på trods af, at det amerikanske (korte) renteniveau er steget, mens renten i Tyskland og Japan har været uændret eller faldende.

### Inflationsrisiko skønnes beskeden

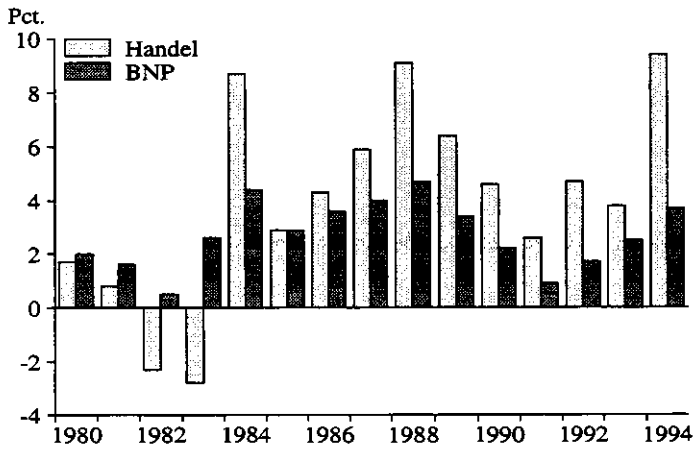
Risikoen for, at inflationen de kommende år bliver kraftigere end skønnet, er knyttet til, om væksten for OECD-landene er undervurderet. Risikoen vurderes imidlertid at være beskeden, da den relativt stramme økonomiske politik forventes at blive fastholdt. Heller ikke råvarepriserne synes at bidrage voldsomt til den generelle inflationsudvikling. I forbindelse med opsvinget i verdensøkonomien er råvarepriserne ganske vist steget betragteligt det seneste år. Således lå *the Economist's* råvareprisindeks (i dollar) i april 1995 ca. 30 pct. over sidste års niveau. Denne stigning dækker over en endnu større stigning på en del råvarer men samtidig faldende oliepriser i slutningen af 1994. De kommende år ventes der imidlertid kun moderate stigninger i råvarepriserne.



## Kraftig vækst i verdenshandlen

Næsten alle regioner i verden oplevede i 1994 stigende vækst. Vækstfremgangen kan for mange lande specielt i Asien og Latinamerika henføres til voksende udenrigshandel. Med undtagelse af Mellemøsten og Afrika oplevede alle områder i verden en kraftig vækst i såvel import som eksport i 1994. Den samlede verdenshandel voksede med 9 pct. i 1994 mod ca. 2,5 pct. i 1993. De kommende år bliver væksten i verdenshandlen givetvis betydeligt mindre end i 1994, den ventes fortsat at vokse pænt. Verdenshandlen vokser generelt stærkere end produktionen, men forholdet mellem produktion og handel varierer en del fra år til år. Den kraftige vækst i verdenshandlen i 1994 er derfor ikke usædvanlig i forbindelse med en opgangskonjunktur, jf. figur 1.6.

Figur 1.6 Real vækst i verdenshandlen og BNP



Kilde: IMF, *World Economic Outlook*

## I.2 Konjunkturbeskrivelse for udvalgte OECD-lande

**USA:  
Kraftig  
højkonjunktur...**

Den økonomiske vækst i USA blev i 1994 på godt 4 pct. og dermed den højeste i over 10 år. Fremgangen var overvejende drevet af investeringer, herunder lagerinvesteringer. Men en faldende opsparelskvote bidrog også til pæn vækst i det private forbrug. Selvom væksten ventes at aftage i 1995, skønnes den at blive over 3 pct. og dermed større end ventet i *Dansk økonomi, december 1994*. Det skyldes især, at produktionen ved indgangen til 1995 var 2,6 pct. højere end niveauet for hele 1994. Selv en beskeden vækst gennem resten af 1995 vil derfor medføre en relativ kraftig vækst for 1995 som gennemsnit. Desuden er væksten i industriproduktionen stadig høj, samtidig med at ordrebeholdningen for industrien som helhed har været stigende i begyndelsen af 1995.

**...men "blød landing"  
ventes**

I 1996 og 1997 ventes væksten at aftage til et lavere niveau. Det kan især henføres til stigende privat opsparing, faldende lagerinvesteringer, fortsat faldende boliginvesteringer samt fastholdelse af en relativ stram finans- og pengepolitik. Den aftagende vækst medvirker til at dæmpe inflationsudviklingen. På denne baggrund ventes den amerikanske dollar at blive styrket noget fra sit nuværende lave niveau overfor andre hovedvalutaer.

**Inflationsfrygt...**

Den langvarige og kraftige vækst har øget inflationsfrygten. Ledigheden er faldet jævnt siden midten af 1992. Den lå i april 1995 på 5,8 pct. af arbejdsstyrken, hvilket er lavere end OECD's skøn for den strukturelle ledighed i USA. Dertil kommer, at kapacitetsudnyttelsen har været stigende og nu ligger på et meget højt niveau. Ikke desto mindre har løn- og prisstigningerne hidtil været relativt lave.

**...dæmpet af  
økonomisk politik**

Den afdæmpede inflationsudvikling kan i et vist omfang henføres til den økonomiske politik. Den amerikanske finanspolitik synes at være blevet strammet lidt kraftigere og på et tidligere tidspunkt i denne konjunkturopgang sammenlignet med tidligere. Den amerikanske pengepolitik har siden årsskiftet 1993-94 været tilrettelagt efter at undgå inflationspres. Den amerikanske centralbank har således hævet den korte rente med 3 pct.point siden februar 1994. Selvom det korte renteniveau ikke er nævneværdigt højere end i tidligere højkonjunkturer, forekommer de pengepolitiske stramminger i 1994 at være blevet "timet" rimeligt godt i forhold til de indenlandske forhold.

**Ingen yderligere stramning af penge- og finanspolitikken**

Der ventes ikke nævneværdige stramninger i pengepolitikken i prognoseperioden. Det skyldes, at en del konjunkturindikatorer allerede i første kvartal 1995 peger i retning af aftagende vækst og dermed også aftagende risiko for inflation. Underskuddet på de offentlige finanser ventes i 1995 at blive på knap 2 pct. af BNP. Der ventes ikke yderligere finanspolitiske stramninger de kommende år. Derimod kan lempelser ikke udelukkes. Eksempelvis er der fremsat forslag om skattelettelser svarende til over 3 pct. af BNP.

**Japan:  
Spæde tegn på fremgang**

Den økonomiske vækst i Japan blev i 1994 0,6 pct. og dermed svagt lavere end forventet i *Dansk økonomi, december 1994*. Det skyldes både mindre bidrag fra det private forbrug og fra nettoeksporten. I 1995 har der kun været meget svage tegn på et begyndende opsving. Kapacitetsudnyttelsen er begyndt at stige, ligesom maskinordretilgangen er steget for både hjemme- og eksportmarkeder. I 1995 ventes en realvækst på 1½ pct. Det ventes fortsat, at det overvejende bliver indenlandske efterspørgselskomponenter, som bidrager til fremgangen i 1995. Jordskælvet i Kobe i januar skønnes som følge af genopbygningen at bidrage klart positivt til væksten i 1996, hvorimod det er mere usikkert, om bidraget også bliver positivt i 1995. Det er uklart, hvor stort det positive merbidrag fra den seneste lempelse af finans- og pengepolitikken bliver. I april 1995 fremlagde den japanske regering en pakke, der især indeholdt strukturelle tiltag i form af deregulering af den japanske økonomi samt en sænkning af diskontoen til 1 pct.

**Fortsat meget lav inflation**

Den japanske inflation har de seneste år ligget meget lavt, og den ventes kun at stige svagt fremover. Således peger overenskomstresultaterne fra de områder, der indtil nu har forhandlet løn, i retning af de laveste lønstigninger i mere end 10 år. Samtidig ventes virksomhedernes profitter at blive relativt lave på grund af yen'ens appreciering især overfor dollar. Valutakursudviklingen bidrager endvidere til lavere importpriser. Endelig er den registrerede ledighed steget, ligesom der er en ganske betydelig skjult ledighed. Statslige lønsubsidier har givet virksomhederne incitament til at fastholde arbejdskraft, som ikke bliver afskediget, men hjemsendes midlertidigt.

**Tyskland:  
Stabil vækst...**

Tysk økonomi oplevede i 1994 en overraskende kraftig vækst, der nåede op på 3 pct. Fremgangen har især kunnet henføres til stigende eksportvækst og i mindre omfang også til den indenlandske efterspørgsel. I 1995 ventes væksten at ligge på 3 pct. Ordretilgangen er vokset, og indenlandske investeringer ventes i stigende omfang at bidrage til fremgangen sammen med en fortsat gunstig eksportudvikling. Finanspolitikken ventes derimod at blive strammet i 1995. Således forhøjes person- og selskabsskatten i forbindelse med den udvidede finansiering af genforeningen, den såkaldte "solidaritetspagt".

**...og beskeden  
inflation**

Overenskomstresultaterne på det ledende metalområde blev overraskende dyre. Priserne skønnes dog fortsat at udvikle sig behersket de kommende år. Den relativt svage afsmitning på prisudviklingen fra arbejdsmarkedet skyldes især en mere moderat lønudvikling i en række andre sektorer end på metalområdet. D-mark-apprecieringen bidrager på kort sigt til en yderligere afdæmpning af prisstigningerne. I 1996-97 forventes en depreciering af D-mark i forhold til dollar at trække lidt i modsat retning, men det modsvares efterhånden af aftagende løninflation.

**Sporskifte i  
pengepolitikken?**

Den tyske forbundsbank besluttede ved udgangen af marts at nedsætte diskontoen samt renten på genkøbsforretninger (reporenten). På baggrund af de indgåede overenskomster forekommer rentenedsættelsen overraskende i lyset af den hidtidige pengepolitik. Hidtil har tysk pengepolitik været fokuseret på inflation og inflationsforventninger. Det er fristende at tolke den seneste udvikling som et skift, hvor forbundsbanken i højere grad end tidligere tager hensyn til aktiviteten. Men lempelsen af pengepolitikken kan også tolkes som en kvittering for, at finanspolitikken i 1994 har været relativ stram. Det mindsker behovet for en stram pengepolitik i en opgangskonjunktur.

**Storbritannien:  
Stærk, men  
aftagende vækst**

Storbritannien oplevede ligesom en række andre industrialiserede lande en overraskende kraftig vækst i 1994. Det private forbrug og eksporten var de primære drivkræfter bag fremgangen. Medvirkende hertil har bl.a. været lempelsen af pengepolitikken i efteråret 1992 og den efterfølgende depreciering af pundet i forbindelse med udtrædelsen af ERM-samarbejdet. Dette førte til, at Storbritannien var blandt de lande, der kom først ind i den nuværende konjunkturopgang. Væksten i 1995 ventes at aftage, men vil dog fortsat ligge på et relativt højt niveau. Medvirkende til denne afdæmpning er, at væksten i det private forbrug skønnes at aftage.

**Fortsat stram  
pengepolitik...**

Den kraftige vækst i den britiske økonomi har betydet, at der efterhånden er visse inflationstegn. Producentpriserne syntes således at vise en klar opadgående tendens i de første måneder af 1995. En del af forklaringen kan henføres til stigninger i råvarepriserne samt den seneste depreciering af pundet. Inflationsfrygten har dog afstedkommet gradvise stramninger af pengepolitikken siden slutningen af 1994. Der ventes yderligere stramninger den kommende tid for at understøtte en "blød landing" i den britiske økonomi. Dette skønnes at føre til en vis appreciering af pundet.

**Frankrig:  
Stabil vækst, men  
høj ledighed**

Væksten i Frankrig nåede i 1994 overraskende op på 2,5 pct. Stigende lageropbygning og privat forbrug var vigtige drivkræfter bag fremgangen. Der ventes en beskedent stigning i væksten til ca. 3 pct. i årene 1995-97. Det skønnes, at indenlandske faktorer fortsat vil dominere væksten i efterspørgslen de kommende år. Ledigheden steg i 1994 og ventes i de kommende år kun at falde særdeles beskedent. På denne baggrund synes der ikke at være udsigt til nogen nævneværdig stigning i inflationstakten i prognoseperioden. Det forstærkes af en relativ lav kapacitetsudnyttelse.

**Svag stramning af  
finanspolitikken**

Den franske finanspolitik er strammet beskedent i 1995 i forhold til lempelsen i 1994. Der ventes i 1995 et offentligt budgetunderskud på 5 pct. af BNP, hvoraf det strukturelle underskud udgør en betydelig andel, ca. 3,5 pct. af BNP. Et lignende billede gør sig gældende i de efterfølgende år. Selv en noget stærkere økonomisk vækst end den skønnede for de kommende år vil derfor næppe nedbringe budgetunderskuddet tilstrækkeligt til, at Frankrig kan opfylde ØMU-kriterierne vedrørende de offentlige finanser. Bl.a. på den baggrund ventes Frankrig at stramme finanspolitikken yderligere en smule de kommende år.

**Holland:  
Rolig  
konjunkturudvikling**

Konjunkturudviklingen i Holland tegner til at blive forholdsvis rolig. Det skyldes en relativ konjunkturfølsom eksport, som gør, at konjunkturfremgangen i det øvrige Vesteuropa ikke slår så kraftigt igennem i Holland. Af samme grund blev den seneste lavkonjunktur heller ikke så dyb som andre steder. På trods af dette er det dog helt overvejende eksporten, som i denne konjunkturørogang har bidraget til vækstfremgangen. Den indenlandske efterspørgsel er vokset meget behersket, hvilket bl.a. skyldes, at reallønnen er faldet for en del faggrupper. Samtidig er der på trods af fremgangen udsigt til en fortsat høj ledighed i 1995. Der ventes derfor ikke nævneværdig inflation de kommende år.

## **Stabil pengepolitik**

Siden slutningen af 1980'erne har den hollandske pengepolitik udelukkende været tilrettelagt med henblik på at sikre en stabil valutakurs overfor D-mark. Denne politik har været en succes, idet Holland som det eneste af de tidligere ERM-lande har været i stand til at fastholde de snævre udsvingsgrænser overfor D-mark. Med udsigt til en fortsat afdæmpet inflationsudvikling og fortsat stabile overskud på betalingsbalancen vil Holland efter al sandsynlighed også fremover være i stand til at fastholde valutakursstabiliteten overfor Tyskland.

## **Norge: Konjunkturoppgang har toppet**

Norge har siden midten af 1993 oplevet en kraftig opgangskonjunktur, der fortsatte i 1994, hvor økonomien voksede med næsten 5 pct. Væksten ventes at aftage i løbet af 1995, hvor vækstraten for året som helhed skønnes til knap 3 pct. Mens den kraftige vækst i 1993-94 overvejende var drevet af det private forbrug og eksporten, skønnes væksten i 1995 især at komme fra investeringerne samt en fortsat god eksportudvikling. Finanspolitikken bidrager til dette skift, idet investeringsafgifterne lempes i 1995, mens beskatningen af husholdningerne til gengæld øges. I 1994 udgjorde underskuddet på de offentlige finanser 2,5 pct. af BNP. Det er dog et mål at opnå overskud på budgetsaldoen i 1995 eller 1996.

## **Stigende inflationstakt sandsynlig**

Selvom der er udsigt til aftagende vækst, ventes lidt større løn-inflation som følge af god indtjening i eksporterhvervene samt øget beskæftigelse. Også forbrugerpriserne skønnes at stige i prognoseperioden. På trods af afgiftsforhøjelser i midten af 1994 var pristigningstakten ekstraordinær lav i 1994. Således faldt boligudgifterne i forbindelse med rentefaldet i 1993 og 1994, ligesom priserne på landbrugsvarer faldt som følge af liberaliseringer.

## **I.3 Sverige: Står det til at redde?**

### **Usikre udsigter for svensk økonomi**

Svensk økonomi er i krise. Ganske vist oplevede Sverige i 1994 positiv vækst for første gang siden 1990, men tre år med negativ økonomisk vækst har ændret de økonomiske vilkår dramatisk. Det svenske samfund står derfor overfor betydelige udfordringer i de kommende år.

## **Krisetegn**

Den seneste lavkonjunktur i Sverige satte for alvor ind i 1991. Den negative vækst i 1991-93 førte til en - efter svenske forhold - voldsom stigning i ledigheden. I 1993 steg ledigheden således til over 8 pct. af arbejdsstyrken, jf. figur I.7. Den reelle ledighed var imidlertid langt større, idet et betydeligt antal personer var i det offentlige aktiveringssystem. Samtidig blev de offentlige finanser kraftigt forringet. I 1993 udgjorde det offentlige underskud 13,5 pct. af BNP. Den overvejende del af forringelsen på den offentlige budgetsaldo var af strukturel karakter. Den dårlige udvikling førte også til en hastigt voksende offentlig gæld. Endelig blev den svenske krones værdi kraftigt forringet i 1993, efter at Sverige i efteråret 1992 måtte opgive den faste kronkurs overfor ECU'en.

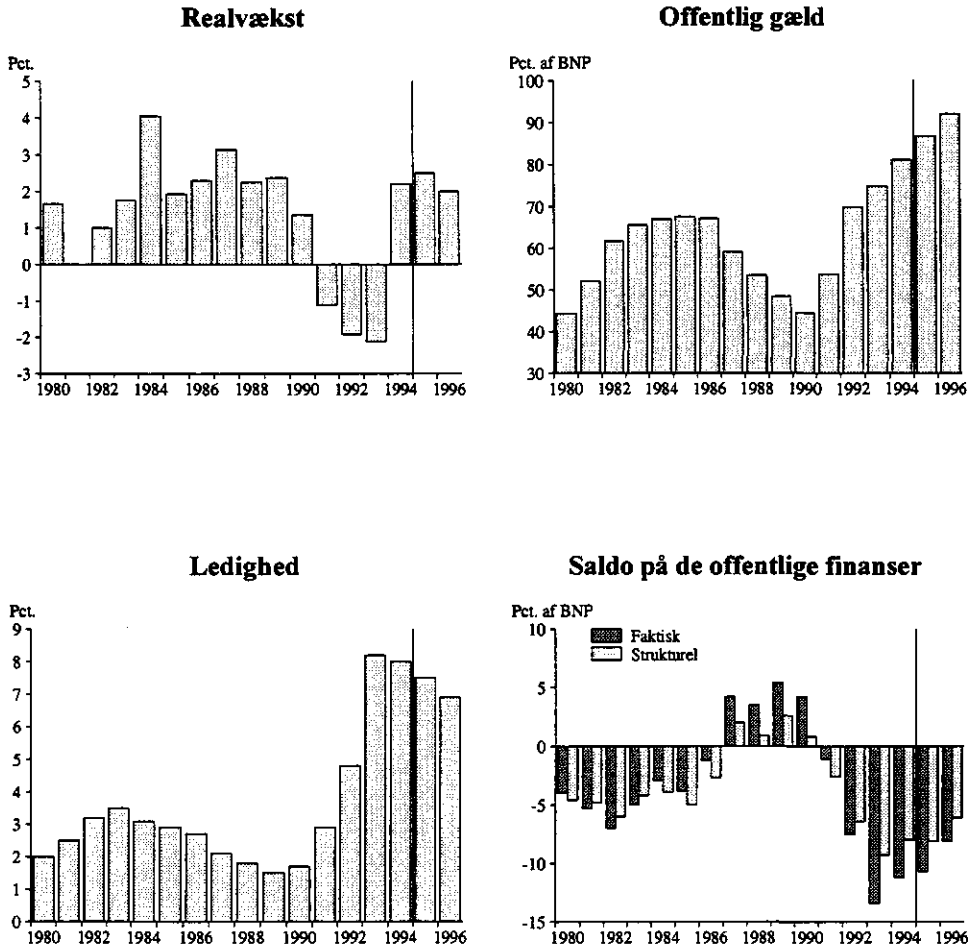
## **Hvorfor gik det galt?**

Når Sverige har fået så alvorlige økonomiske problemer, skyldes det overophedningen af den svenske økonomi i slutningen af 1980'erne. Overophedningen var et resultat af på den ene side strukturproblemer på arbejdsmarkedet, og på den anden side uhensigtsmæssige tiltag i den økonomiske politik, som eksempelvis skattereformen i 1991. Disse tiltag blev gennemført samtidig med, at OECD-landene befandt sig i en lavkonjunktur, der efterfølgende forstærkede den svenske nedtur.

## **For høje omkostninger**

Sverige havde i store dele af 1980'erne et omkostningsproblem med kraftigere løn- og prisstigninger end i det øvrige Vesteuropa, jf. figur I.8. Eksempelvis var de svenske lønstigninger i 1989 dobbelt så store som i det øvrige Vesteuropa. Omkostningsudviklingen gjorde sammen med den faste valutakurs, at Sveriges konkurrenceevne blev forringet. Da den internationale lavkonjunktur for alvor satte ind omkring 1990, faldt eksporten kraftigt. Faldet blev forstærket af sammenbruddet i den finske økonomi, samt en relativ konjunkturfølsom eksportsammensætning, som eksempelvis råvarer, investeringsgoder og biler. Dette bidrog til et drastisk fald i de private investeringer, hvilket var en hovedårsag til den negative BNP-vækst. I kølvandet heraf fulgte et betydeligt fald i beskæftigelsen samt voksende ledighed. Dette medvirkede til et voldsomt fald i inflationstakten i 1992.

Figur I.7 Udviklingen i udvalgte økonomiske variable for Sverige

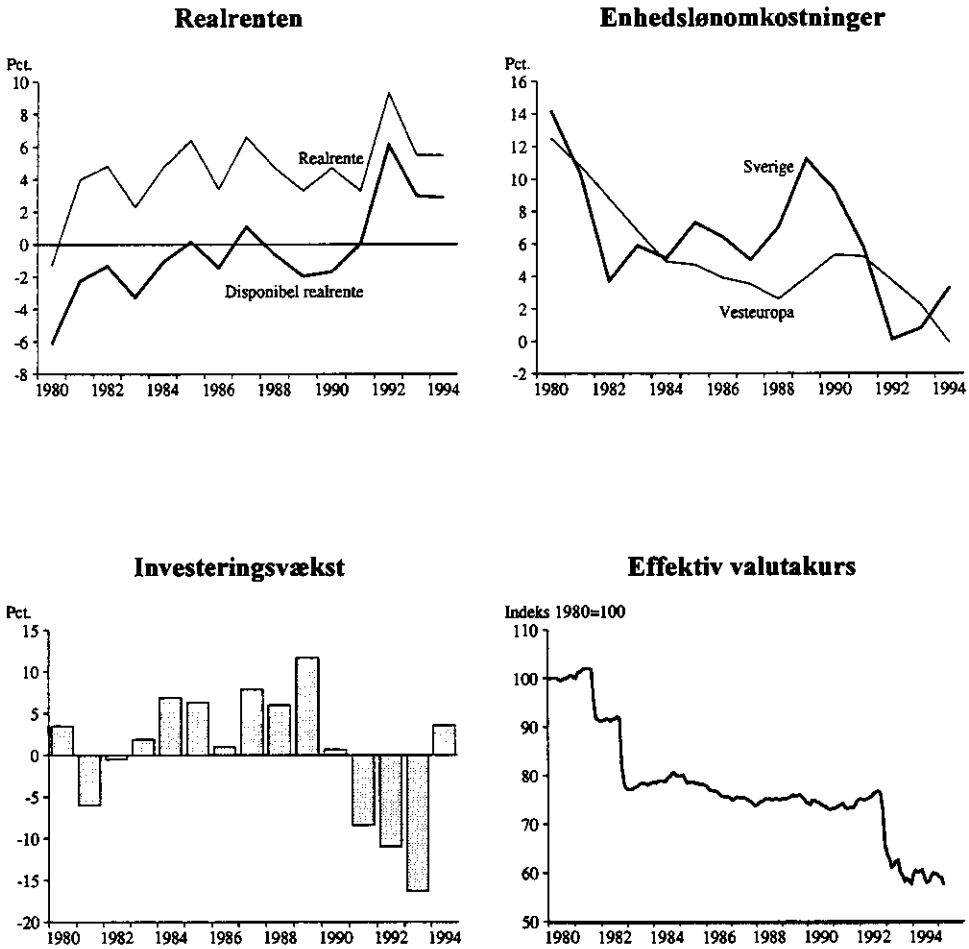


Anm.: Den offentlige gæld er opgjort brutto. Ledigheden er opgjort som andel af arbejdsstyrken. For realvæksten er observationerne i 1995-96 egne skøn, mens der for de øvrige tre variable er tale om OECD-skøn.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, samt egne skøn.



Figur I.8 Realrente, investeringer, løninflation og effektiv valutakurs i Sverige



Anm.: I beregningen af den disponible realrente er den nominelle rente korrigeret for skattesatsen på kapitalindkomst. Før skattereformen i 1991 anvendes en sats på 48 pct. Fra og med 1991 er skattesatsen sat til 30 pct. Realrenten er beregnet som forskellen mellem en 10-årig statsobligation og BNP-deflatoren. Enhedslønoms-kostningerne er et mål for lønudviklingen, omregnet til samme valuta, og korrigeret for produktivitetsvækst.

Kilde: OECD: *Economic Outlook, Economic Surveys 1990/91 - Sweden, Taxation in OECD Countries 1993.*

### **Markant skift i realrenten**

Tilbageslaget blev i 1992 forstærket af en markant stigning i realrenten som følge af faldet i inflationen. I forbindelse med skattereformen blev værdien af rentefradraget endvidere sænket. Tilsammen bevirkede det, at realrenten efter skat gik fra at være negativ i 1990 til at blive positiv og høj i 1992, jf. figur 1.8. Ejendomspriserne faldt, og medvirkede derved til et sammenbrud i den finansielle sektor. Krisen i den finansielle sektor betød, at den svenske stat måtte træde til med subsidier for at redde bankerne. I alt har den svenske stat udbetalt subsidier på 74 mia. Skr. siden 1991, svarende til 5,2 pct. af BNP.

### **Underfinansieret skattereform**

De offentlige finanser er ligeledes blevet kraftigt forværret siden 1991. De offentlige finanser udviklede sig positivt i anden halvdel af 1980'erne, hvor der var overskud på både den faktiske og den strukturelle saldo. I 1991 blev det offentlige budget udover de konjunkturbetingede forringelser som følge af stigende ledighed, også forringet strukturelt i forbindelse med skattereformen. Reformen, der indeholdt en betydelig sænkning af marginalskatte- ne var som helhed kraftigt underfinansieret. Baggrunden for den voldsomme underfinansiering var nogle meget optimistiske forventninger med hensyn til de dynamiske effekter af lavere marginalskatte. I betragtning af at den svenske økonomi var overophedet, blev skattereformen gennemført på et særdeles uheldigt tidspunkt.

### **Utilstrækkelig stabiliseringspolitik**

Finanspolitikken før 1991 var på trods af budgetoverskuddene ikke tilstrækkelig stram til at forhindre overophedningen. På baggrund af de svenske erfaringer synes hverken den faktiske eller strukturelle offentlige budgetsaldo derfor at være en god indikator for, om der føres en hensigtsmæssig økonomisk politik. De offentlige finanser afspejlede således ikke de strukturelle problemer i svensk økonomi omkring en dårlig konkurrenceevne. Den dårlige konkurrenceevneudvikling gjorde det endvidere svært i længden at opretholde den faste valutakurs. Efter at den svenske krone i 1982 var devalueret med 16 pct. overgik Sverige til en fastkurspolitik. Fremtidige konkurrenceevneproblemer skulle herefter løses af arbejdsmarkedets parter gennem lønmoderation. Større svensk inflation end i udlandet gjorde imidlertid, at en troværdig fastkurspolitik ikke kunne fastholdes i længden. Selvom væksten i Sverige var lidt lavere end i det øvrige Europa, var ledigheden betydeligt lavere end i andre lande. Frem til fastkurspolitikens sammenbrud i efteråret 1992, burde finanspolitikken derfor have været strammet i stedet for lempelsen, der fulgte af skattereformen.

## **Visse paralleller til Danmark**

Det er fristende at sammenligne den aktuelle svenske situation med den danske situation i 1982. En række forskelle gør imidlertid, at man skal være varsom med at anvende de danske erfaringer.

De svenske budget- og gældsproblemer er større end de danske var i slutningen af 1982. Dertil kommer, at man i Danmark i 1982 gennem realrenteafgiften havde mulighed for at beskatte aktiver med en begrænset aktivitetsdæmpende virkning. Samtidig vil Sverige ikke opleve et tilsvarende stærkt nominelt rentefald som det, Danmark oplevede i forbindelse med overgangen til den faste valutakurspolitik. Sverige har ved indgangen til lavkonjunkturen måttet opgive at føre en fastkurspolitik.

På trods af en udlandsgæld af omtrent samme størrelsesorden som den danske i 1982, er Sverige imidlertid gunstigere stillet, hvad angår betalingsbalancen. Sverige havde således overskud i 1994, og det ventes at stige klart de kommende år. Endvidere har den svenske ledighed ikke ligget på så højt et niveau i ligeså lang tid som i det øvrige Europa. Der er derfor et rimeligt håb om, at en betydelig del af de ledige relativt let vil kunne genindtræde på arbejdsmarkedet, hvis aktiviteten vokser.

## **Udsigterne for svensk økonomi**

Væksten i svensk økonomi i 1995 skønnes at blive 2,5 pct. mod 2,2 pct i 1994. I 1996 og 1997 ventes lavere vækstrater. Væksten i 1994 kan især henføres til en kraftigt voksende eksport. Denne fremgang er fulgt i kølvandet af den forbedring af konkurrenceevnen, som Sverige har oplevet siden overgangen til en flydende valutakurs og den efterfølgende depreciering af kronen. Samtidig er den internationale konjunktur forbedret. Det ventes dog ikke, at nettoeksporten vil bidrage synderligt til væksten i 1995, idet svensk industri har begyndende kapacitetsproblemer, ligesom importindholdet i både eksport og investeringer er stigende. Den afdæmpede eksportudvikling skønnes at fortsætte de efterfølgende år. I stedet ventes vækstbidraget i 1995 især at komme fra erhvervsinvesteringer. Efterhånden som industriens kapacitet udbygges skønnes investeringsvæksten at aftage. Der ventes ikke noget nævneværdigt bidrag fra det private forbrug i de kommende år. Selvom der på det seneste er indikatorer, der peger på en begyndende vækst i forbruget, ventes implementeringen af de finanspolitiske stramninger sammen med en relativt høj realrente, relativt høj ledighed og svag vækst i de disponible indkomster at holde væksten i privatforbruget på et lavt niveau.

### **Risiko for løninflation**

Den høje kapacitetsudnyttelsesgrad udgør på kort sigt den største fare for et inflationært pres i økonomien. Væksten i industrisektoren ventes at øge løninflationen fra 1996. Dertil kommer, at forbrugerpriserne skønnes at vokse i 1995 og 1996 pga. øgede arbejdsgiverafgifter og lavere subsidier. Videre ventes den svenske valutakurs ikke at appreciere betydeligt i prognoseperioden. I modsat retning trækker dog, at Sveriges indtræden i EU i et vist omfang kan sænke fødevarepriserne, ligesom den annoncerede sænkning af fødevareomsen i 1996 bidrager til en mere afdæmpet udvikling i forbrugerpriserne.

### **Finanspolitiske stramninger de kommende år**

Med henblik på at stabilisere de offentlige finanser og standse væksten i den offentlige gæld har den svenske regering fremlagt et budgetforslag for 1995/96, hvor der lægges op til budgetforbedringer frem til 1998 på ca. 118 mia.Skr., svarende til 7,5 pct. af BNP. Heraf ventes forbedringer på 3,5 pct.point af BNP at slå igennem i 1995, ca. 2 pct.point i 1996, og ca. 1 pct.point i hhv. 1997 og 1998. Forslagene består af udgiftsreduktioner på de fleste budgetposter samt skatte- og afgiftsforhøjelser. Stramningerne er ganske omfattende, og en betydelig del af tiltagene vil formentlig også have gunstige strukturelle effekter på længere sigt. Det gælder eksempelvis nedsættelsen af dagpengenes kompensationsgrad. I forbindelse med budgetstramningerne udvides den aktive arbejdsmarkedspolitik, ligesom der også gennemføres institutionelle ændringer. Eksempelvis pålægges kommunerne fremover at balancere driftsbudgettet, ligesom staten forbydes at finansiere budgetunderskud monetært.

### **Vanskelig gældsstabilisering**

Den svenske regering skønner på baggrund af sit finanslovsforslag, at statsgældskvoten vil toppe i 1996, hvorefter den vil aftage frem til år 2000. Der ventes overskud på den primære budgetsaldo (den faktiske saldo minus renteudgifter) fra 1998. I dette forløb er en væsentlig forudsætning, at rentespændet til Tyskland indsnævres, således at realrenten falder fra et niveau i 1995 på 7,7 pct. til 5,3 pct. i år 2000. En anden central forudsætning er, at opsparingskvoten halveres i fremskrivningen. BNP-væksten i den officielle prognose ventes at blive over 2 pct. p.a. frem til 1999. BNP-skønnet ligger for årene 1996 og 1997 højere end i nærværende redegørelse.

## **Skrøbelige forudsætninger?**

Umiddelbart kan den svenske regerings forudsætninger for den økonomiske udvikling se optimistiske ud. Den gennemsnitlige BNP-vækst fra 1995-2000 ventes således at ligge klart over den gennemsnitlige vækst i 1980'erne, uden at inflationsmålsætningen samtidig sættes over styr. Men Sverige vil selv med optimistiske forventninger til renteutviklingen have en realrente, der er højere end den økonomiske vækst. En reduktion af gældskvoten fordrer derfor relativt hurtigt overskud på det primære budget. En gunstig budgetudvikling forudsætter, at de finanspolitiske stramninger ikke hæmmer den indenlandske aktivitet så meget, at det forhindrer ledigheden i at falde. Det private forbrug skal derfor udvikle sig positivt på trods af de finanspolitiske stramninger og den relativt høje realrente. Det fordrer en betydelig grad af tillid til en gunstig økonomisk udvikling hos husholdningerne. Generelt er svensk økonomi og dermed de offentlige finanser meget sårbar overfor udviklingen i forhold, som myndighederne kun i ringe grad selv har indflydelse på. Det drejer sig om rente- og valutakursudviklingen, udviklingen i opsparingskvoten samt den internationale vækst. Et internationalt konjunkturtilbageslag inden for de næste 3-4 år vil i givet fald ramme Sverige i betydeligt omfang.

## **I.4 Konjunkturbeskrivelse uden for OECD-området**

### **Fremgang i Østeuropa**

I Øst- og Centraleuropa (ekskl. de tidligere Sovjet-republikker) er der de fleste steder tydelige tegn på en forbedring af de økonomiske vilkår, omend det sker fra et lavt udgangspunkt. Konjunkturfremgangen i Vesteuropa har smittet positivt af på alle landene. Således oplevede samtlige lande med undtagelse af dele af det tidligere Jugoslavien positiv realvækst i 1994. Det ventes også at blive tilfældet i 1995.

## **Flere vækstbidrag end udenrigshandel**

Fremgangen har indtil nu primært kunnet henføres til vækst i eksporten til EU-landene. Men der er også begyndt at komme positive vækstbidrag fra voksende indenlandske investeringer samt øget privat forbrug i lande, der er langt fremme i reformprocessen, eksempelvis Tjekkiet, Polen og Ungarn. Dette skyldes i udstrakt grad, at disse lande i vidt omfang både har gennemført seriøse strukturreformer og samtidig har fulgt en stabilitetsorienteret linie i den makroøkonomiske politik. Der er al mulig grund til at vente, at den stabilitetsorienterede linje i makropolitikken fortsættes de kommende år. Der er i disse lande et stærkt ønske om at kunne opfylde ØMU-kriterierne af hensyn til deres ønske om en hurtig optagelse i EU-samarbejdet. I de kommende år er der også håb om, at handlen indenfor regionen og med landene fra det tidligere Sovjetunionen begynder at bidrage noget mere til den økonomiske vækst. I 1994 har der været spæde tegn på vækst på disse felter.

## **Rusland: Mange risikomomenter**

Det skønnes, at Rusland i 1995 i lighed med 1994 kan se frem til negativ vækst i den officielt registrerede økonomi. Hertil kommer, at den russiske inflation stadig er høj, omend den har været faldende de første måneder af 1995. Inflationen steg kraftigt i efteråret 1994 som følge af fortsat monetær finansiering af underskuddet på det offentlige budget. Hertil kommer, at rublen i oktober 1994 kom ud for et voldsomt fald i forhold til dollar. Den russiske valuta er siden begyndelsen af 1994 faldet ca. 300 pct. overfor dollar. Den manglende makroøkonomiske stabilisering skyldes helt overvejende en fejlslagen finans- og pengepolitik.

I et forsøg på at stabilisere økonomien i 1995 indgik Rusland og IMF i marts 1995 en låneaftale, hvor der blev ydet et stabiliseringslån på 6,5 mia. dollar mod til gengæld at nedbringe det russiske budgetunderskud til 5 pct. af BNP. Ligeledes blev der opstillet en målsætning om at nedbringe den månedlige inflation til 1 pct. ved udgangen af 1995. Der er dog grund til at være skeptisk mht. at nedbringe budgetunderskuddet. Således er der endnu ikke skåret ned på de betydelige subsidier til tidligere statsvirksomheder. Ligeledes har den russiske regering vedtaget at øge transfereringerne til pensionister og arbejdsløse som kompensation for inflationsudviklingen. Endelig er udgiftssiden på det offentlige budget også blevet belastet af krigen i Tjetjenien. På indtægtssiden er problemerne af strukturel karakter, idet skattegrundlaget er spinkelt. Man har ikke fået erstattet skatteklenderne fra det gamle planøkonomiske system med nye. Dertil kommer, at en betydelig andel af den økonomiske aktivitet foregår i den sorte økonomi.

**Asien:**  
**Fortsat høj vækst**

I Asien ventes den økonomiske vækst at fortsætte på et højt niveau de kommende år. For området som helhed (ekskl. Kina og Japan) skønnes en realvækst på ca. 7 pct. i både 1995 og 1996. Væksten understøttes af såvel eksport som indenlandsk efterspørgsel i form af investeringer og privat forbrug. Apprecieringen af den japanske yen siden starten af 1994 har bidraget til en eksportvækst på 10 pct. sidste år. Samtidig har investeringsaktiviteten ligget på et højt niveau som følge af øget privat forbrug og eksportvækst. Selvom en betydelig andel af investeringerne finansieres ved hjælp af en høj indenlandsk opsparing, er kapitalimporten også øget, bl.a. i form af flere japanske investeringer i regionen. Vareimporten er ligeledes vokset betydeligt, og området som helhed ventes at få voksende underskud på betalingsbalancen de kommende år. Voksende efterspørgselspres har sammen med deprecieringen overfor den japanske yen øget risikoen for inflationspres.

**Kina: Risiko for overophedning**

I Kina fortsætter den økonomiske aktivitet på et meget højt niveau. Den reale vækst blev i 1994 knap 12 pct., hvilket var svagt mindre end i 1993. Samtidig tiltog inflationen kraftigt, idet forbrugerpriserne steg med 22 pct. Målsætningen om en-cifret vækst og inflation opfyldes næppe i hverken 1995 eller 1996, hvor der i begge år skønnes en vækst omkring 10 pct. Inflationen skønnes at ligge mellem 10 og 20 pct. årligt. Den kinesiske regering har det seneste år gentagne gange forsøgt at nedbringe inflationen. Det er primært sket ved selektive kreditstramninger samt administrativ regulering af fødevarerpriserne. Den manglende succes kan henføres til en betydelig depreciering af den kinesiske valuta, yuan, i 1994 i forbindelse med en valutareform, hvor man gik over til at anvende en enkelt valutakurs. Ligeledes har introduktionen af moms samt fødevarerangel som følge af uheldige vejrbetingelser for landbruget bidraget til inflationsudviklingen. Endelig er bløde budgetbegrænsninger for de store statsejede virksomheder et vedvarende og stort problem for de offentlige finanser. Hidtil er budgetunderskuddene blevet finansieret monetært.

## **Latinamerika:**

Syd- og Latinamerika har de senere år oplevet en relativ høj vækst samtidig med, at inflationsudviklingen i vidt omfang er kommet under kontrol. Det kan især henføres til implementeringen af succesfulde stabiliseringsprogrammer, som hovedsageligt har bestået af en stram finans- og pengepolitik og i et vist omfang også af institutionelle reformer. I kølvandet af den faldende inflation har de fleste lande i regionen dog haft løbende underskud på betalingsbalancen som følge af reale aprecieringer af landenes valutakurser. En lav indenlandsk opsparing har samtidig øget sårbarheden overfor pludselige skift i kapitalbevægelser til og fra regionen. Mexico-krisen i slutningen af 1994 forårsagede således betydelig kapitalflugt fra landene. I et forsøg på at stabilisere valutakurserne og begrænse kapitalflugten blev renterne hævet. Det ventes at dæmpe væksten i 1995 og de efterfølgende år. Selvom handelsbalancerne på den baggrund samtidig ventes at blive forbedret overalt i regionen, forbedres betalingsbalancerne næppe nævneværdigt pga. større renteudgifter i forbindelse med udlandsgælden.

## **Mexico:**

Mexico har siden midten af december 1994 gennemlevet en voldsom økonomisk krise. Den mexicanske valuta, peso'en, deprecierede fra december til januar 1995 med over 40 pct. overfor dollar. Baggrunden for krisen var en uholdbar inflations- og konkurrenceevneudvikling de seneste år. Vedvarende store underskud på betalingsbalancen gjorde, at peso'en i stigende omfang blev overvurderet overfor dollar. Medvirkende til at udløse krisen var endvidere, at Mexico i 1994 oplevede et indianeroprør i landets fattigste, sydlige provins, ligesom der opstod politisk uro i forbindelse med præsidentvalget. Dette gjorde sammen med stramningen i den amerikanske pengepolitik i 1994, at nettokapitalimporten faldt, og at det i stigende omfang blev svært at finansiere betalingsbalanceunderskuddet. Afhængigheden af kapitalimport skyldes den lave indenlandske opsparing, der er det grundlæggende problem i den mexicanske økonomi.

I et forsøg på stabilisere den mexicanske økonomi har en række lande og internationale institutioner med USA og IMF i spidsen stillet en finansieringspakke til rådighed på ca. 50 mia. dollar, svarende til 14 pct. af Mexico's BNP. Som modydelse har de mexicanske myndigheder forpligtet sig til at stramme den økonomiske politik. Finanspolitikken er allerede blevet strammet, idet moms og benzinafgiften er hævet med hhv. 5 og 35 pct. Hertil kommer yderligere en række skatteforhøjelser, ligesom de offentlige udgifter beskæres med 10 pct.



Bilagstabel I.1 Realvækst i udvalgte OECD-lande

	Eks port- vægte <sup>a</sup>	Realvækst (Stigning i BNP, faste priser)			
		1994	1995	1996	1997
	Niveau	----- pct. stigning -----			
USA	7,7	4,10	3,25	2,50	2,00
Japan	2,6	0,60	1,50	3,00	3,00
Tyskland	30,1	2,90	3,00	3,00	2,50
Frankrig	5,9	2,50	3,00	3,25	3,00
Italien	2,6	2,20	2,75	3,00	3,00
UK	9,8	3,80	3,25	2,50	2,50
Spanien	1,9	2,00	3,00	3,75	3,50
Holland	5,7	2,40	3,00	2,50	2,50
Belgien	2,5	2,30	2,75	2,50	2,50
Schweiz	2,6	2,10	2,25	2,75	2,50
Østrig	1,8	2,80	3,00	2,75	2,50
Sverige	13,3	2,20	2,50	2,00	1,00
Norge	10,8	5,00	2,75	2,25	1,50
Finland	2,7	3,90	6,00	5,00	4,00
OECD <sup>b</sup>		3,0	2,9	2,8	2,5
Vesteuropa <sup>b</sup>		2,8	3,0	2,9	2,7
Aftagere <sup>c</sup>	100,0	3,1	3,0	2,7	2,3
Danmark		4,4	3,6	2,4	2,2

a) Sammensætningen af industrieksporten i 1992.

b) Kun lande, der er medtaget ovenfor. Sammenvejet med BNP-vægte.

c) Sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, Paris, AIECE-institutter og egne skøn.

Bilagstabel 1.2 Løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande

	Eks- port- vægte <sup>a</sup>	Lønudvikling (Stigning i timelønsomk. <sup>b</sup> )				Prisudvikling (Stigning i forbrugerpriser <sup>c</sup> )				KE- vægte <sup>d</sup>
		1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	
	Niveau	----- pct. stigning -----				-----				Niveau
USA	7,7	2,30	4,00	4,50	4,50	2,10	3,25	3,50	3,50	11,8
Japan	2,6	2,10	2,00	3,00	3,00	0,30	0,25	0,75	1,50	7,9
Tyskland <sup>e</sup>	30,1	3,60	4,75	5,75	4,00	2,70	3,00	3,00	3,00	23,2
Frankrig	5,9	3,10	3,00	3,25	3,50	1,80	2,00	2,25	2,50	7,9
Italien	2,6	4,40	3,25	4,00	4,00	3,90	4,50	4,00	4,00	5,6
UK	9,8	4,60	4,25	5,00	5,50	2,70	3,25	4,25	4,50	11,3
Spanien	1,9	0,00	3,50	3,00	3,00	5,40	5,00	5,50	5,00	2,5
Holland	5,7	2,30	2,50	3,50	4,00	2,20	3,00	3,00	3,00	3,8
Belgien	2,5	2,70	2,75	3,00	3,00	2,40	2,25	2,25	2,50	2,8
Schweiz	2,6	2,10	1,50	2,25	2,50	0,70	2,50	2,25	2,00	2,6
Østrig	1,8	4,60	3,75	4,00	4,00	2,90	2,50	2,75	3,00	1,7
Sverige	13,3	5,60	6,00	5,50	6,50	3,00	3,50	4,00	5,00	10,6
Norge	10,8	2,80	4,00	4,75	5,00	1,40	2,75	2,50	3,00	4,6
Finland	2,7	4,70	2,75	3,25	3,50	1,60	2,25	2,50	2,50	3,8
OECD <sup>f</sup>						2,2	2,9	3,1	3,3	
Vesteuropa <sup>f</sup>						2,9	3,3	3,5	3,6	
Aftagere <sup>g</sup>	100,0					2,4	3,0	3,2	3,4	
Konkurrenter <sup>h</sup>		3,5	3,9	4,5	4,3	2,4	2,9	3,1	3,3	100,0
Danmark		3,5	4,2	5,1	5,0	1,7	2,7	3,3	3,3	

a) S sammensætningen af industrieksporten i 1992.

b) Stigningstakt for timelønsomkostninger i industrien.

c) Stigningstakt for deflatoren for det private forbrug i nationalregnskabet.

d) Konkurrenceevnevægtene afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 1989, idet vægten til et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport såvel som den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på tredjelandes markeder (såkaldt dobbeltvejede eksportvægte).

e) Pris- og lønudviklingen vedrører det tidligere Vesttyskland.

f) Kun lande, der er medtaget ovenfor. Sammenvejet med BNP-vægte.

g) Sammenvejet med eksportvægte.

h) Sammenvejet med konkurrenceevnevægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, Paris, AIECE-institutter og egne skøn.

## KAPITEL II

### DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR

#### II.1 Oversigt

##### **Væksten i BNP aftager, og faldet i ledigheden stopper**

Væksten i bruttonationalproduktet aftager i perioden 1995-97 efter den kraftige fremgang i 1994, jf. tabel II.1. Beskæftigelsen stiger markant i 1995, men stigningen aftager i 1996. Ledigheden falder i løbet af 1995, hvorefter den ventes at stabilisere sig omkring 280.000 personer.

##### **Indkomstudviklingen er langsommere end ventet**

Væksten i økonomien aftager hurtigere end ventet i *Dansk økonomi, december 1994*. Årsagen er hovedsaglig, at indkomstudviklingen viste sig at være mindre kraftig i den private sektor i 1993, og især i 1994. Opsparingen i den private sektor blev tilsvarende mindre, og der må derfor imødeses en mindre kraftig forbrugsvækst i de kommende år.

##### **Højere lønstigninger og moderat opgang i inflationen**

De indgåede overenskomster og de kommende lokale lønforhandlinger ventes at resultere i højere lønstigninger trods det høje ledighedsniveau. Dette vil isoleret set føre til en forringelse af konkurrenceevnen. Den højere vækst i lønningerne ventes også at betyde en vis opgang i prisstigningstakten i prognoseperioden.

##### **Forværring af betalingsbalancen og uligevægt på de offentlige finanser**

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster kommer til at ligge omkring 10-15 mia. kr. i hele prognoseperioden, hvilket er væsentligt lavere end i 1994. Der sker en kraftig forbedring af de offentlige finanser i 1995, men den offentlige nettoopsparing forventes at være negativ i hele prognoseperioden.

##### **Balanceproblemerne fortsætter**

Sammenhængen mellem ledighedens niveau og saldoen på betalingsbalancen er dog uændret, jf. figur II.1. Med den givne struktur i økonomien vil en yderligere kraftig nedbringelse af ledigheden således resultere i et underskud på betalingsbalancens løbende poster. Den forventede kombination af ledighed og betalingsbalance i 1997 svarer stort set til situationen i 1990, men med den forskel, at der i 1997 vil være godt 50.000 personer på orlov.

Kapitlet er færdigredigeret den 10. maj 1995.

*Tabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen, 1994-97*

	Årets priser				Mængdestigning			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
	----- mia. kr. -----				----- pct. -----			
Privat forbrug	498,6	538,0	568,1	600,0	7,1	5,1	2,3	2,2
Boliginvesteringer	28,0	29,9	31,7	33,5	8,9	4,6	3,4	2,7
Private investeringer	90,4	105,9	115,6	126,4	2,8	14,8	6,5	6,2
Offentligt forbrug	234,8	245,8	256,8	267,9	0,6	2,2	1,5	1,0
Offentlige investeringer	20,2	19,6	19,1	19,6	1,2	-5,0	-5,0	0,0
Lager- og besætningsændringer <sup>a</sup>	-2,5	3,4	14,8	10,7	0,7	0,3	0,6	-0,2
Indenlandsk efterspørgsel i alt	869,5	942,6	1006,0	1058,1	5,5	5,5	3,0	2,2
Eksport i alt	328,7	350,9	375,0	401,2	6,9	4,4	4,2	4,4
Vareeksport (fob) <sup>b</sup>	261,2	278,4	296,0	315,1	6,8	4,1	3,9	4,2
heraf industri ekskl. skibe og fly	164,2	178,4	192,9	208,1	9,2	6,0	5,5	5,0
heraf landbrug og konserver <sup>c</sup>	83,0	85,1	87,3	89,5	5,8	1,5	1,5	1,5
Tjenesteeksport	67,5	72,5	79,0	86,1	7,3	5,6	5,3	5,3
Samlet efterspørgsel	1198,2	1293,5	1380,9	1459,3	6,0	5,1	3,4	2,9
Import i alt	264,7	294,7	320,8	345,6	10,5	9,2	5,9	4,7
Vareimport (cif)	212,5	237,3	259,4	280,0	10,6	9,5	6,2	4,8
heraf energiimport	11,1	12,3	13,3	14,1	-3,7	4,8	2,0	0,0
Tjenesteimport	52,2	57,4	61,5	65,6	9,8	7,8	4,5	3,9
Bruttonationalprodukt <sup>c</sup>	933,5	998,7	1060,1	1113,7	4,4	3,6	2,4	2,2
Nettoafgifter <sup>c</sup>	137,3	151,4	162,2	172,1	12,2	6,0	2,3	2,2
Bruttofaktorindkomst	796,2	847,3	897,9	941,5	3,1	3,2	2,5	2,2

a) Realstigning i "Lager og besætningsændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

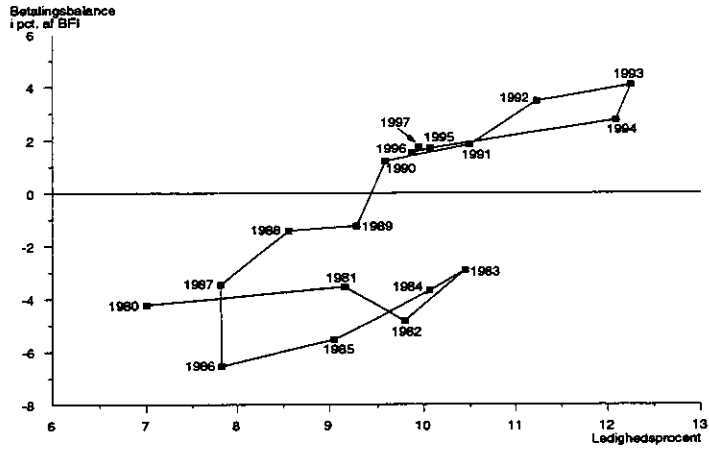
b) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

c) Definitionerne afviger fra Danmarks Statistiks nationalregnskab, hvor FEOGA-eksportstøtten modregnes under posten nettoafgifter. I nærværende opstilling er FEOGA-eksportstøtten indregnet i eksportværdien af landbrugsvarer. De her anførte tal for bruttonationalprodukt og nettoafgifter er derfor tilsvarende højere end tallene i det officielle nationalregnskab. Der er derimod overensstemmelse for så vidt angår bruttofaktorindkomsten.

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer. Eksportgruppen "industrivarer" omfatter de varer, som i udenrigshandlen opgøres under SITC-kapitlerne 5-9, ekskl. skibe og fly, mens "landbrugsvarer og konserver" omfatter varer opgjort under SITC-kapitlerne 0-2 og 4.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur II.1 Betalingsbalance og ledighed



Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

**Privatforbruget er drivkraften i opsvinget**

Det private forbrug vil fortsat vokse kraftigt i 1995, mens væksten i 1996 og 1997 vil ligge på et mere moderat niveau. Stigningen i det private forbrug toppede i 1994, hvilket bl.a. kan forklares ved den ekspansive finanspolitik, rentefaldet frem til starten af 1994 og det store antal låneomlægninger. Bidraget til den indenlandske efterspørgsel fra det private forbrug vil være aftagende i fremskrivningen og kun delvist blive erstattet af et voksende bidrag fra de private investeringer. Væksten i den indenlandske efterspørgsel mere end halveres derfor fra 1994 til 1997. Det offentlige forbrug ventes samlet at yde et lille positivt bidrag til væksten i den indenlandske efterspørgsel igennem prognoseperioden.

**Overskuddet i udenrigshandlen reduceres**

Eksporten af varer og tjenester steg kraftigt i 1994 som følge af en generel opgang i væksten i OECD og et opsving i den internationale handel. Der ventes en fortsat pæn vækst i aftagerlandene for dansk eksport i de kommende år. Til gengæld forringes konkurrenceevnen i 1995, hvilket vil dæmpe eksportvæksten. Forringelsen skyldes apprecieringen af kronen og danske lønstigninger over gennemsnittet i udlandet. Det stigende forbrug resulterede i en særdeles kraftig vækst i importen af varer og tjenester i 1994. Aftagende vækst i den indenlandske efterspørgsel medfører, at væksten i importen aftager i de kommende år. Faldet i importvæksten bliver dog modereret af konkurrenceevneforværringen. Samlet forringes vare- og tjenestebalancen fra 1994 til 1997 med knap 10 mia. kr.

**Fortsat mange på orlov**

Antallet af personer på børnepasnings- og uddannelsesorlov oversteg alle forventninger med et årsgennemsnit på 50.000 i 1994, og der ventes ca. 80.000 personer på orlov i 1995. Antal personer på orlov ventes at falde til 55-60.000 i 1996-97 som følge af reduktionen af orlovsydelsen under børnepasnings- og sabbatorlov. Orlovstilgangen i 1994 medførte ikke en tilsvarende reduktion i arbejdsstyrken, som kun faldt med 6.000 personer.

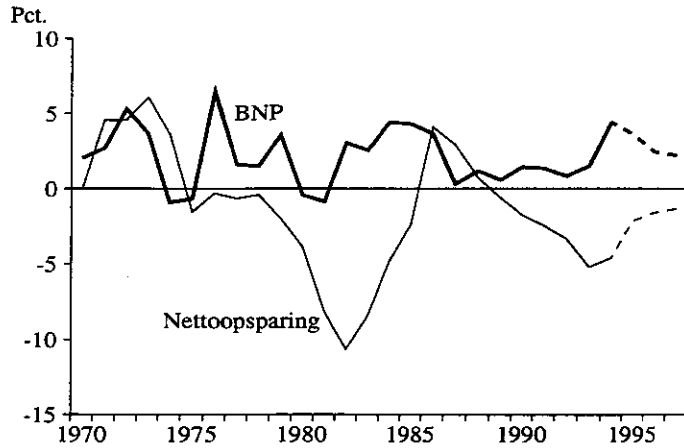
**Ledigheden forbliver høj**

Trods faldende ledighed i sidste halvdel af 1994 var årsniveauet næsten uændret i forhold til 1993. Beskæftigelsen steg kun svagt, hvilket bl.a. hænger sammen med, at produktiviteten steg kraftigt i de private byerhverv. Derudover bidrog en kraftig nedgang i aktiveringen af langtidsledige til en moderat beskæftigelsesudvikling. Stigningen i produktionen kombineret med en mere normal produktivitetsudvikling og et højere aktiveringsniveau ventes at reducere den gennemsnitlige ledighed til knap 290.000 personer i 1995. Faldet i ledigheden aftager i takt med, at væksten i produktionen dæmpes, og ledigheden forventes derfor at være godt 280.000 i både 1996 og 1997.

**Fortsat negativ offentlig opsparing**

I fremskrivningen er der taget højde for gennemførelsen af skattereformen, CO<sub>2</sub>-afgifter på erhverv og de annoncerede ændringer i orlovsordningerne. Den stærke stigning i det private forbrug og dermed i skatter og afgifter samt den stigende beskæftigelse forbedrer de offentlige finanser i 1995, mens forlængelsen af orlovsordningerne trækker i modsat retning. Nettoeffekten er en kraftig forbedring af de offentlige finanser, jf. figur II.2. Det er dog ikke tilstrækkeligt til at sikre en positiv offentlig nettoopsparing, og der forventes således underskud på de offentlige finanser i hele prognoseperioden.

Figur II.2 Offentlig nettoopsparing i pct. af BFI og vækst i real BNP



Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Prognosegrundlaget

Prognosen er udarbejdet med anvendelse af den seneste version af SMEC-modellen og de senest tilgængelige statistiske oplysninger, som i begrænset omfang indeholder informationer om 1995. Skønnet for det private forbrug i prognoseperioden er højere end det modelberegnete, mens størrelsen af de private erhvervsinvesteringer er beregnet uden for modellen. Såvel import som eksport er højere end det modelberegnete bl.a. som følge af problemer med data for 1994. Vurderingen af væksten i lønomkostningerne er baseret på de allerede indgåede overenskomster og de historiske erfaringer med hensyn til lønudviklingen. Udviklingen i de direkte skatter er forbundet med en vis usikkerhed som følge af den storstilede låneomlægning i 1993-94 og skattereformens påvirkning af den private sektors økonomiske dispositioner.

## II.2 Indenlandsk efterspørgsel

### Indenlandsk efterspørgsel domineres af privat forbrug

Den indenlandske efterspørgsel ventes at stige med 5½ pct. i 1995, hvilket svarer til 1994-væksten. Det private forbrug bidrager fortsat mest, omend bidraget ventes at aftage i forhold til 1994. Derimod vil erhvervsinvesteringerne udgøre en større del af væksten i efterspørgslen i 1995. Opgangen i det private forbrug og erhvervsinvesteringerne ventes at aftage i 1996-97, hvor væksten i den indenlandske efterspørgsel forventes at falde til henholdsvis 3 og godt 2 pct., jf. tabel II.2.

Tabel II.2 Den indenlandske efterspørgsel

	Årets priser	Mængdestigning i 1980-priser					Bidrag til mængdestigning i indenlandsk efterspørgsel			
	1994	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	
	mia. kr.	pct.					pct.			
Privat forbrug	498,6	7,1	5,1	2,3	2,2	4,1	3,0	1,3	1,3	
Boliginvesteringer	28,0	8,9	4,6	3,4	2,7	0,2	0,1	0,1	0,1	
Private investeringer	90,4	2,8	14,8	6,5	6,2	0,3	1,6	0,8	0,8	
Offentligt forbrug	234,8	0,6	2,2	1,5	1,0	0,2	0,6	0,4	0,2	
Offentlige investeringer	20,2	1,2	-5,0	-5,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	
Lager- og besætningsændringer <sup>a</sup>	-2,5	0,6	0,3	0,5	-0,2	0,7	0,3	0,6	-0,2	
<b>Indenlandsk efterspørgsel i alt</b>	<b>869,5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,2</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,2</b>	

a) Realstigning i "Lager og besætningsændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

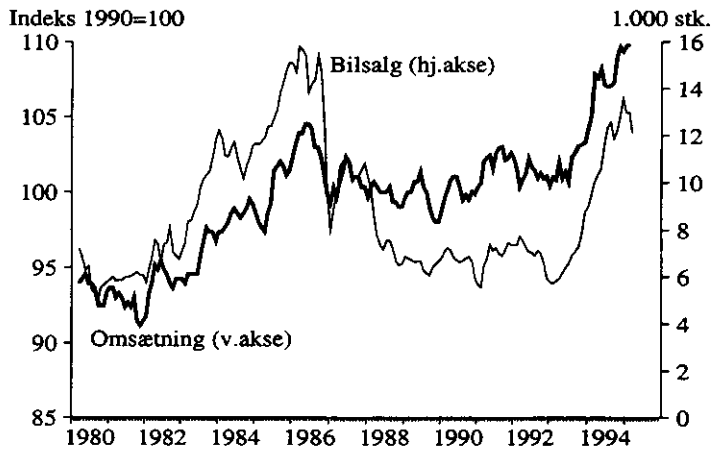
Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.



**Kraftig vækst i det private forbrug løjer af i prognoseperioden**

Væksten i det private forbrug ventes at blive godt 5 pct. i 1995 efter en meget kraftig fremgang på 7,1 pct. i 1994. Det er den største forbrugsvækst siden 1976, hvor en finanspolitisk lempelse også gav anledning til et forbrugsboom<sup>1</sup>. En vis tendens til afbøjning i de seneste tal for detailomsætningen bekræfter, at der er udsigt til en langsommere vækst i det private forbrug, jf. figur II.3. Væksten i forbruget ventes at blive på knap 2½ pct. i 1996-97.

Figur II.3 Detailomsætning og bilsalg



Anm.: Tre måneders glidende gennemsnit på sæsonkorrigerede mængdeindeks hhv. stk.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, DSTB og egne beregninger.

1) Lempelsen skete dengang i form af en sænkning af statsskatten og en midlertidig nedsættelse af momsen.

### **Forbruget i 1994 påvirket af flere faktorer**

Forbruget i 1994 blev påvirket af flere faktorer, der alle bidrog til en positiv udvikling. Den disponible indkomst blev således påvirket positivt af den ekspansive finanspolitik via skattereformen og orlovsordningerne. Låneomlægningen af højt forrentede lån og lempeligere regler for optagelse af realkreditlån har også medvirket til at forøge forbrugsmulighederne. Stigende huspriser foranlediget af bl.a. rentefald medførte, at de private formuer voksede. Også formueudviklingen bidrog derfor positivt til forbrugsudviklingen. I 1995-97 ventes huspriserne fortsat at udvikle sig positivt, men med en noget lavere vækstrate end i 1994, hvorfor den afledte effekt på forbruget reduceres tilsvarende.

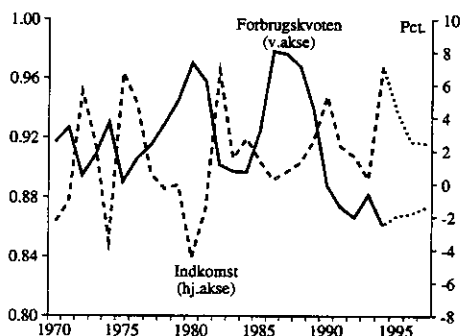
### **Vækst i bilkøb i 1994 på 70 pct.**

Væksten i bilkøbet ventes at aftage til knap 15 pct. i 1995 efter den kraftige fremgang i 1994 på 70 pct. Indførelsen af den midlertidige skrotningspræmie, konjunkturomsvinget og en kraftig konkurrence på billånsrenten gav tilsammen anledning til den voldsomme opgang i bilkøbet i 1994. De mange år med et forholdsvist lavt antal nyanskaffelser betød, at der var et stort behov for fornyelse af bilparken. Dette behov formodes at være blevet delvist dækket i løbet af 1994. Derudover ventes det også, at skrotningspræmiens fremrykning af bilkøb vil give anledning til en noget mere afdæmpet udvikling fremover. I prognoseperioden ventes væksten i anskaffelser af biler derfor efterhånden at ophøre.

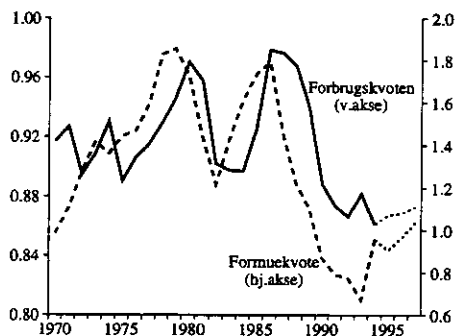
### **Afdæmpet opgang i forbrugskvoten**

Den kraftige fremgang i forbruget i 1994 skyldtes en endnu større vækst i den disponible indkomst. I de kommende år ventes forbruget derimod at vokse hurtigere end indkomsten, svarende til en stigning på godt ½ pct.point i forbrugskvoten i 1995 og yderligere en lille stigning i 1996 og 1997, jf. figur II.4a. Niveaueet for forbrugskvoten er dog stadig lavt set i et historisk perspektiv. Det kan bl.a. henføres til det kraftige fald i formuerne i forhold til indkomsterne (formuekvoten), jf. figur II.4b. Nedgangen i formuekvoten kan primært forklares ved det kraftige fald i boligpriserne. Formuekvoten ventes fortsat at være forholdsvis lav i fremskrivningen. Alene helt ekstraordinære prisstigninger på ejerboliger kan bringe formuekvoten og dermed forbrugskvoten tilbage til gennemsnittet for 1970-90.

Figur II.4a Forbrugskvot og vækst i disponibel indkomst



Figur II.4b Forbrugskvot og formuekvot



Anm.: Forbrugskvoten angiver det samlede private forbrugs andel af disponibel indkomst; SMEC's indkomst- og forbrugsdefinition, jf. noterne a) og b) til bilagstabel II.4. Formuekvoten angiver den samlede private formue målt i forhold til disponibel indkomst; formuen er beregnet som summen af finansiel-, bolig- og bilformue, men ekskl. pensionsformuen, jf. SMEC's modeldokumentation s. 34.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger

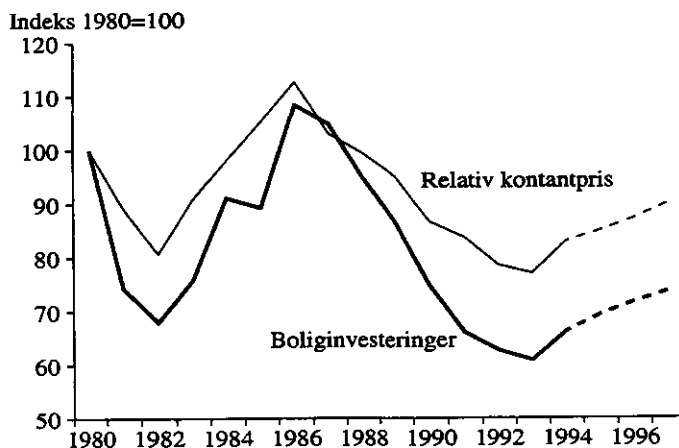
### Fremgang i boligpriserne

Kontantpriserne på ejerboligmarkedet ventes at stige med ca. 5 pct. i 1995 efter en kraftig fremgang i 1994 på ca. 11 pct. Væksten i boligpriserne i 1994 fandt sted på trods af en stigning i renten på 30-årige realkreditobligationer på 2½ pct.point igennem året, hvilket forøgede nettoydelsen for nybelånte ejerboliger. Den underliggende efterspørgselsfremgang synes derfor at have været kraftig. Rentestigningen begyndte imidlertid at slå igennem på kontantpriserne på huse i slutningen af året. Priserne ventes derfor at udvikle sig mere moderat i 1995 og de følgende år med stigninger på 5-7 pct. om året.

### Moderat vækst i boliginvesteringerne

Væksten i boliginvesteringerne ventes at blive på godt 4½ pct. i 1995 efter en vækst på knap 9 pct. i 1994. Vækstraten forventes at aftage yderligere til omkring 3 pct. i 1996-97. Omkostningerne ved at bygge et nyt hus er relativt høje i forhold til prisen på eksisterende private boliger. Kontantpriserne ventes imidlertid at stige mere end byggeomkostningerne i prognoseperioden, hvilket vil give et positivt bidrag til boliginvesteringerne via forøget byggeri af specielt enfamiliehuse, jf. figur II.5. I modsat retning trækker bortfaldet af tilskud til privat reparation og vedligeholdelse pr. 1. januar 1995 og den forventede afdæmpede udvikling i det støttede byggeri.

Figur II.5 Boliginvesteringer og relativ kontantpris



Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne (prisen på nybyggede boliger). I beregningen af byggeomkostningerne indgår grundprisen med en vægt på ca. 20 pct.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Opgang i erhvervsinvesteringerne

De samlede erhvervsinvesteringer ventes at vokse med knap 15 pct. i 1995, jf. tabel II.3. En række indikatorer understøtter opgangen i investeringerne. Investeringsplanerne i den private sektor blev således oprevideret i slutningen af 1994. Dette viste sig også på ordreindgangen til investeringsgodeindustrien, der var stigende igennem 1994, ligesom fremgangen i salget af person-, vare- og lastbiler til erhvervene er fortsat ind i 1995. De private materielinvesteringer ventes derfor at vokse med knap 18 pct. i 1995 aftagende til 7-8 pct. i 1996 og 1997. De private bygnings- og anlægsinvesteringer forventes at udvikle sig mere afdæmpet med en vækst på knap 8½ pct. i 1995 efterfulgt af en vækst på 2½-5 pct. i 1996 og 1997.

*Tabel II.3 Vækst i de samlede investeringer*

	1994	1994	1995	1996	1997
	-- mia. kr. --				
			pct. -----		
Offentlig sektor	20,2	1,2	-5,0	-5,0	0,0
Boliger	28,0	8,9	4,6	3,4	2,7
Privat sektor <sup>a</sup>	90,4	2,8	14,8	6,5	6,2
Byerhverv	54,1	15,1	14,8	12,5	9,5
Landbrug mv.	6,3	23,7	5,0	0,0	0,0
Energi, transport mv.	30,0	-16,7	16,8	-3,0	0,5
Hele økonomien	138,6	3,6	10,1	4,6	4,9

a) Ekskl. boliger.

Anm.: Investeringer i lagre medregnes ikke.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

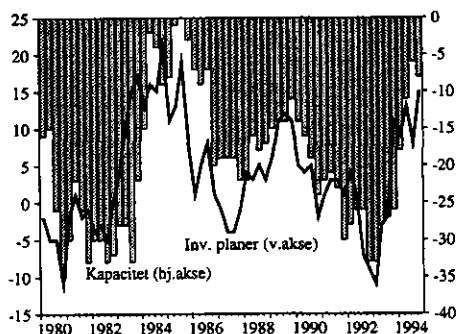
**Store investeringer i energi- og transportsektoren i 1995**

Både materielinvesteringer og bygnings- og anlægsinvesteringer ventes i 1995 at få et stort positivt bidrag fra transport- og energisektoren. En væsentlig del af dette bidrag hidrører fra investeringer i Nordsøen.

**Investeringsvæksten bliver afdæmpet**

Væksten i erhvervsinvesteringerne er forholdsvis afdæmpet i forhold til de vækstrater, man kunne iagttage i sidste opgangskonjunktur i midten af 1980'erne. Opgangen i kapacitetsudnyttelsesgraden har således været lidt langsommere sammenlignet med sidste konjunkturopgang i 1984, jf. figur II.6. Dette har formodentlig lagt en dæmper på investeringsaktiviteten. Bygnings- og anlægsinvesteringerne modereres derudover af den høje rente og rigelige kapacitet på kontor- og administrationsbygninger. Materielinvesteringkvoten forblev på et relativt højt niveau efter 1986 i forhold til f.eks. lavkonjunkturen i starten af 1980'erne, jf. figur II.7. I prognoseperioden kommer materielinvesteringerne derfor forholdsvis hurtigt op på et niveau, hvor kapitalapparatet vokser i takt med produktionen.

**Figur II.6** Investeringsplaner og kapacitetsmangel ifølge industriens konjunkturbarometer, netttotal



Anm.: Nettotallet for investeringsplaner er den procentandel af de adspurgte virksomheder, der havde oprevideret deres investeringsplaner ift. sidste kvartal minus den procentandel, der havde nedrevideret planerne. Tilsvarende er nettotallet for kapacitetsmangel forskellen mellem den procentandel af virksomhederne, der angiver kapacitetsmangel, og den procentandel, der angiver rigelig kapacitet.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *DSTB* og egne beregninger.

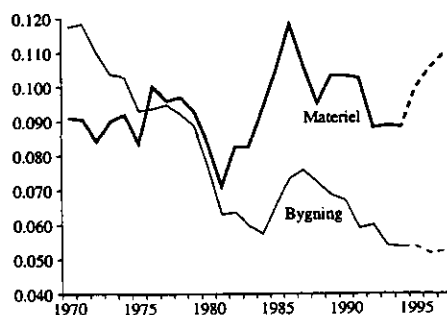
### Offentligt forbrug påvirket af aktiveringsindsatsen

Det offentlige forbrug voksede kun godt ½ pct. i 1994, bl.a. fordi forsinkelser i aktiveringsindsatsen fik den offentlige beskæftigelse til at falde. Efterslæbet forudsættes delvist indhentet i 1995. Det offentlige vare- og tjenestekøb forventes også at stige, således at det samlede offentlige forbrug skønnes at vokse med godt 2 pct. aftagende til 1-1½ pct. de følgende to år.

### Lavere offentlige investeringer

Væksten i de offentlige investeringer blev på godt 1 pct. i 1994. I henhold til regeringens erklærede mål ventes de at falde i prognoseperioden. Faldet skønnes at blive på 5 pct. i både 1995 og 1996, hvorefter investeringerne ventes at være uændrede i 1997.

**Figur II.7** Materiel- og bygningsinvesteringstvonen, pct. af BFI



Anm.: Materielinvesteringstvonen er beregnet som summen af private og offentlige materielinvesteringer i pct. af BFI. Bygningsinvesteringstvonen er tilsvarende beregnet som summen af private og offentlige bygningsinvesteringer ekskl. boliger i pct. af BFI.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## II.3 Eksport, import og betalingsbalance

**International vækst forøger eksporten...**

Eksporten af varer og tjenester steg med knap 7 pct. i 1994 som følge af den internationale vækst, men stigningen ventes at aftage til godt 4 pct. i de kommende år. Importen voksede med hele 10½ pct. i 1994. Den høje importvækst fortsætter ind i 1995, men der er udsigt til en mere behersket udvikling i 1996-97. Stigningen i den effektive kronekurs i den forløbne del af 1995 har forringet konkurrenceevnen, og lønningerne i Danmark forventes at stige hurtigere end i udlandet igennem hele prognoseperioden. Denne udvikling vil påvirke eksporten negativt og importen positivt.

**...og indenlandsk vækst trækker importen**

**Statistisk usikkerhed**

Ændringen af statistikgrundlaget for udenrigshandlen med EU-lande i forbindelse med overgangen til det indre marked har medført en betragtelig usikkerhed i opgørelsen af udenrigshandlen. Det er derfor uklart, om de registrerede ændringer i 1994 i forhold til 1993 alene dækker over ændret varehandel, eller om en del af væksten skyldes, at registreringen er blevet forbedret. Danmarks Statistik vurderer, at importen kan være undervurderet med ca. 5 mia. kr. i 1994. En sådan revision vil have afledte effekter på vurderingen af udviklingen i udenrigshandlen og i de samlede balanceproblemer.

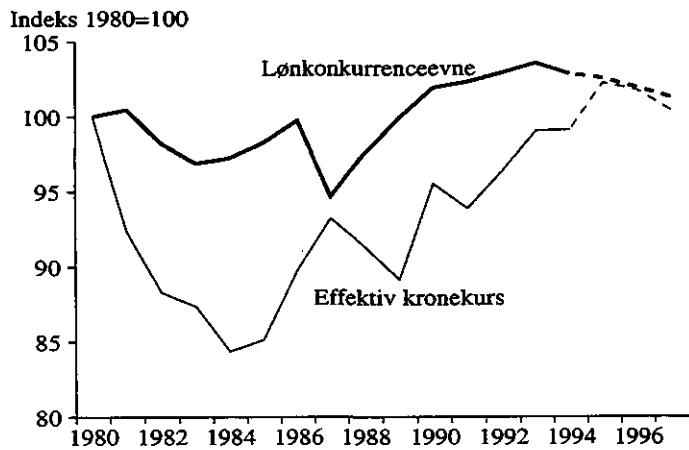
**Valutaændringer...**

Valutakursudviklingen i den sidste del af 1994 og den forløbne del af 1995 har ført til en stigning i den effektive kronekurs, jf. figur II.8. Dette indebærer isoleret set en forværring af den danske konkurrenceevne. De europæiske valutakurser forudsættes at være uændrede i prognoseperioden bortset fra pund, der sammen med dollar og yen ventes at appreciere i forhold til den danske krone.

**...og løninflation forværrer konkurrenceevnen i 1995**

Timelønsomkostningerne er steget med omkring 3½ pct. i Danmark i 1994, og de kom derved på niveau med lønstigningerne i udlandet efter i en årrække at have været lavere. Den danske løninflation ventes at tiltage i prognoseperioden. De forbedrede konjunkturer i udlandet har også ført til stigende løninflation hos vore konkurrenter, men forskellen i Danmarks disfavør ventes dog at tiltage i perioden 1995-97, jf. tabel II.4.

Figur II.8 *Udvikling i den effektive kronkurs og den danske lønkonkurrenceevne*



Anm.: Den effektive kronkurs er beregnet på grundlag af dobbeltvejede eksportvægte. Lønkonkurrenceevnen angiver udviklingen i konkurrenceevnen ved uændret kronkurs.

Kilde: Danmarks Statistik 1995, DSTB, Swedish Employers' Confederation, *Wages and total Labour Costs for Workers*, Stockholm og egne beregninger.



Tabel II.4 Lønmæssig konkurrenceevne

	1994	1995	1996	1997
	----- pct. -----			
Stigning i lønomkostninger pr. time				
udland	3,5	3,9	4,5	4,3
indland	3,5	4,2	5,1	5,0
Ændring i konkurrenceevnen ved uændret valutakurs	0,0	-0,3	-0,6	-0,7
Ændring af valutakurs <sup>a</sup>	0,1	-2,9	0,5	1,4
Ændring i konkurrenceevne	0,1	-3,2	-0,1	0,7

a) Et negativt tal indebærer en stigning i kronen i forhold til konkurrent- og aftagerlande (dobbelvejede eksportvægte).

Anm.: Stigningen i lønomkostningerne er inkl. stigningen i indirekte lønomkostninger. For 1997 er det antaget, at udbygningen af arbejdsmarkedspensionsordningerne fortsætter i samme takt som i de forgående år. I 1995 er også indregnet en stigning i præmierne på arbejdsulykkeforsikringer svarende til 0,2 pct. af lønomkostningerne. I 1997 er tillige indregnet arbejdsgivernes arbejdsmarkedsbidrag. I alt indgår stigningen i de indirekte lønomkostninger med 0,2, 0,1 og 0,3 i henholdsvis 1995, 1996 og 1997.

Kilde: Swedish Employers' Confederation, *Wages and total Labour Costs for Workers*, Stockholm og egne beregninger.

### Industrieksporten er steget 9 pct. i 1994

Væksten i industrieksporten blev på godt 9 pct. i 1994, jf. tabel II.5. Forværringen af konkurrenceevnen i 1995 betyder, at dansk industri næppe kan profitere fuldt ud af den høje vækst i aftagerlandene, og industrien vil sandsynligvis tabe markedsandele. Industrieksporten ventes således at vokse med 5-6 pct. om året i 1995-96.

### Eksporten fra landbruget og søfarten

Landbrugseksporten steg i 1994 med knap 5 pct. på trods af et dårligt høstresultat. Der ventes ikke de store stigninger i de kommende år. Den stigende vækst i OECD-landene og den afledte stigning i verdenshandlen smittede af på eksportindtægterne for dansk søfart. Indtægterne fra søfarten ventes også at stige pænt i de kommende år.

**Eksportpriser**

Prisen på dansk industrieksport ventes i prognoseperioden at stige med 2½ pct., hvilket er lidt mindre end væksten i de indenlandske priser. Prisen på landbrugseksporten er i høj grad reguleret på EU-plan og antages at stige med 1 pct. om året. Fordelingen på mængde- og prisændringer i udenrigshandelsstatistikken er endnu mere usikker end opgørelsen af værdierne.

**Stigende import til forbrug og investeringer**

Den samlede import ventes at stige med ca. 9 pct. i 1995, hvilket er en svag nedgang i forhold til 1994. Efter den kraftige stigning i importen af varige forbrugsgoder i 1994 er det øvrige forbrugsgoder og de private erhvervsinvesteringer, som ligger bag den kraftige importvækst i 1995. Importvæksten ventes at aftage i takt med den langsommere forbrugs- og investeringsudvikling i 1996-97.

**Tjenesteimporten følger konjunkturerne**

Importen af tjenester består af rejser, søfragt og andre tjenesteydelser. Væksten i tjenesteimporten ventes at udvikle sig parallelt med vareimporten og falder således til ca. 4 pct. i 1997.

**Importpriserne stiger langsomt**

Priserne på importerede varer forventes at stige knap 2 pct. i 1995 og knap 3 pct. i 1996-97. Priserne på visse råvarer er steget i takt med den internationale konjunkturopgang, men denne stigning er blevet modvirket af faldet i kursen på dollar. Endvidere er der bl.a. som følge af en betragtelig forarbejdningsgrad ikke fuldt gennemslag fra de internationale råvarepriser til prisen på dansk import af råvarer og halvfabrikata, som derfor ventes at stige behersket.

**Bytteforholdet**

Udviklingen i import- og eksportpriser indebærer, at bytteforholdet bliver forbedret lidt i 1995, primært som følge af valutakursændringerne. I 1996-97 forringes bytteforholdet en smule.

Tabel II.5 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Årets priser	Mængdestigning					Bidrag til mængdestigning i hhv. im- og eksport			
	1994	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	
	mia. kr.	pct.					pct.			
Industrieksport	164,2	9,2	6,0	5,5	5,0	4,0	2,7	2,5	2,3	
Landbrugseksport <sup>a</sup>	83,0	5,8	1,5	1,5	1,5	1,6	0,4	0,4	0,4	
Energieksport	7,7	-4,8	2,0	2,0	10,0	-0,3	0,1	0,1	0,6	
Andre varer	6,3	8,6	3,0	3,0	3,0	0,1	0,0	0,0	0,0	
Tjenesteeksport	67,5	7,3	5,6	5,3	5,3	1,5	1,2	1,1	1,1	
<b>Eksport i alt</b>	<b>328,7</b>	<b>6,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>6,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	
Forbrug og investeringer	124,4	12,4	10,9	6,4	6,7	5,6	5,0	3,0	3,1	
Råvarer	72,7	12,8	9,0	7,1	3,2	3,5	2,5	2,0	0,9	
Energiimport	11,1	-3,7	4,8	2,0	0,0	-0,4	0,4	0,2	0,0	
Andre varer	4,4	28,5	3,0	3,0	3,0	0,2	0,0	0,0	0,0	
Tjenesteimport	52,2	9,8	7,8	4,5	3,9	1,6	1,3	0,7	0,6	
<b>Import i alt</b>	<b>264,7</b>	<b>10,5</b>	<b>9,2</b>	<b>5,9</b>	<b>4,7</b>	<b>10,5</b>	<b>9,2</b>	<b>5,9</b>	<b>4,7</b>	
Underrapporteret import	5	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Import i alt (forventet)</b>	<b>269,7</b>	<b>12,6</b>	<b>9,0</b>	<b>5,7</b>	<b>4,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	

a) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer. "Industrieksport" omfatter de varer, som i udenrigshandlen opgøres under SITC-kapitlerne 5-9, ekskl. skibe og fly, mens "Landbrugseksport" omfatter varer opgjort under SITC-kapitlerne 0-2 og 4. "Andre varer" omfatter skibe, fly mv.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Varebalancen

Import- og eksportudviklingen indebærer, at overskuddet i udenrigshandlen vil være aftagende, men overskuddet vil dog stadig være på ca. 35 mia. kr. i 1997.

### Aftagende overskud på betalingsbalancen

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev i 1994 på 22 mia. kr. I fremskrivningen ventes betalingsbalancen reduceret til 10-15 mia. kr., jf. tabel II.6. Hovedparten af ændringen i overskuddet kan henføres til et mindre overskud på varebalancen. Det er, som nævnt, sandsynligt, at importen er undervurderet med ca. 5 mia. kr. i 1994, hvilket vil forringe betalingsbalancen yderligere i forhold til den foreliggende prognose.

**Stigende ensidige overførsler til udlandet**

Det ventes, at de ensidige overførsler til udlandet i form af ulandshjælp, hjælp til Østlandene etc. vil stige i de kommende år, mens nettooverførslerne fra EU ventes at ligge på det nuværende niveau. Det forudsættes, at forrentningsprocenten på udlandsgælden vil være uændret. Da gælden imidlertid vil være aftagende, vil rentebetalingerne falde. Samlet ventes de tre nævnte poster at udvise et stort set uændret underskud i prognoseperioden.

**I 1997 vil udlandsgælden være på 22 pct. af BFI**

Overskuddet på betalingsbalancen medfører, at nettogælden til udlandet falder. Ultimo 1997 skønnes udlandsgælden at være bragt ned på 200-225 mia. kr. svarende til 22-24 pct. af BFI.

*Tabel II.6 Betalingsbalance og udlandsgæld*

	1994	1995	1996	1997
	----- mia. kr. -----			
Saldo, varebalancen <sup>a</sup>	48,7	41,0	36,6	35,2
Saldo, tjenestebalancen	15,3	15,1	17,5	20,4
Nettorenter	-33,0	-30,2	-28,5	-26,6
Øvrige poster <sup>b</sup>	-9,2	-11,7	-12,1	-12,7
Løbende poster i alt	21,9	14,3	13,5	16,3
Bet. balancesaldo i pct. af BFI	2,7	1,7	1,5	1,7
Gæld til udlandet ultimo	251,0	236,7	223,2	206,9
Gns. forrentningsprocent på udlandsgælden	12,4	12,4	12,4	12,4
Løbende poster i alt, korrigeret <sup>c</sup>	16,9	9,3	8,5	11,3

a) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

b) Inkl. en række andre transfereringer over landets grænser herunder en korrektion vedrørende samhandlen med Færøerne og Grønland, idet vare- og tjenestebalancen opgøres for Danmark, hvorimod betalingsbalancen (den officielle saldo) opgøres for hele riget.

c) De løbende poster er reduceret med de 5 mia. kr., importen skønnes undervurderet med.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet, Nyt fra Danmarks Statistik*, ADAM's databank og egne beregninger.

## II.4 Beskæftigelse, løn og priser

### **Overraskende lille nedgang i arbejdsstyrken i 1994**

Arbejdsstyrken ventes at vokse med 5.000 fuldtidspersoner i 1995 og med 12.000 i 1996, jf. tabel II.7. Forventningen til udviklingen i arbejdsstyrken er mere usikker end normalt, fordi forløbet i 1994 var præget af en række usikkerhedsmomenter. Den gennemsnitlige arbejdsstyrke faldt således kun med 6.000 fuldtidspersoner i forhold til året før til trods for, at der var 45.000 flere på orlov i 1994. En del af forklaringen er, at arbejdsstyrken sædvanligvis stiger under en konjunkturoppgang. En anden forklaring er den demografiske udvikling og en stigende tendens til at forblive i akassesystemet for personer over 60 år som følge af overgangsordningen. En tredje årsag er, at orlovsordningerne også benyttes af personer, der alligevel ville have forladt arbejdsstyrken for at tage en uddannelse eller passe børn. Endelig har uddannelsesorloven betydet, at en del personer er skiftet fra at være på uddannelsesyddelse til uddannelsesorlovsydelse, hvilket ingen indflydelse har på arbejdsstyrkens størrelse. Alt i alt bliver arbejdsstyrken derfor ikke reduceret én-til-én med personer, der går på orlov sammenlignet med en normal udvikling i arbejdsstyrken, jf. figur II.9.

### **Orlovsordningerne**

Tilgangen til orlovsordningerne forventes at holde sig på et højt niveau til trods for, at satserne for børnepasnings- og sabbatorlov blev sænket i forbindelse med finansloven for 1995. Tilgangen til disse orlovsformer faldt efterfølgende lidt, men tilgangen til uddannelsesorlov er fortsat med at stige. I alt ventes 80.000 fuldtidspersoner at være på orlov i 1995 faldende til 60.000 og 55.000 i henholdsvis 1996 og 1997.

Tabel II.7 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed, 1.000 fuldtidspersoner

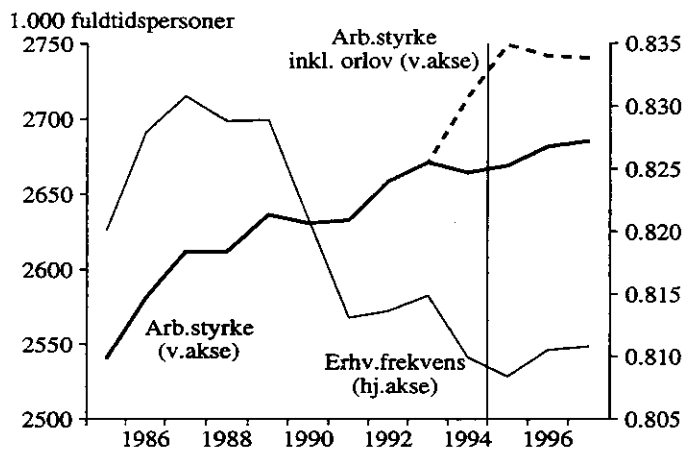
	1994	1995	1996	1997
Arbejdsstyrke <sup>a</sup>	2664	2669	2682	2685
Lønmodtagere i byerhverv	1154	1195	1205	1203
Lønmodtagere i øvrigt	213	216	219	221
Offentligt ansatte	697	716	721	723
Selvstændige <sup>b</sup>	264	261	260	259
Beskæftigede i alt	2327	2388	2405	2406
Ledige (fuldtid)	338	282	277	279
Registrerede ledige (1000 personer)	343	286	282	284
Orlov	50	80	60	55
			pct.	
Ledighedsprocent <sup>c</sup>	12,1	10,1	9,9	9,9
Produktivitetstigning i byerhverv	4,9	0,7	2,0	1,5

- a) Ved beregning af arbejdsstyrke og beskæftigelse omregnet til fuldtid medregnes deltidsbeskæftigede med vægten ½. Tilsvarende indgår deltidsforsikrede ledige med vægten ½ i opgørelsen af antal ledige på fuldtidsbasis.
- b) Der er ikke gjort forsøg på at omregne antallet af selvstændige til fuldtid.
- c) Antal ledige personer (registreret ledighed) i procent af arbejdsstyrken.

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, Statistiske Efterretninger, *Befolkning og valg*, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur II.9 Arbejdsstyrke, erhvervsfrekvens og personer på orlov



Anm.: Arbejdsstyrken og personer på orlov er angivet i fuldtidspersoner. Erhvervsfrekvensen dækker personer mellem 15 og 64 år.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

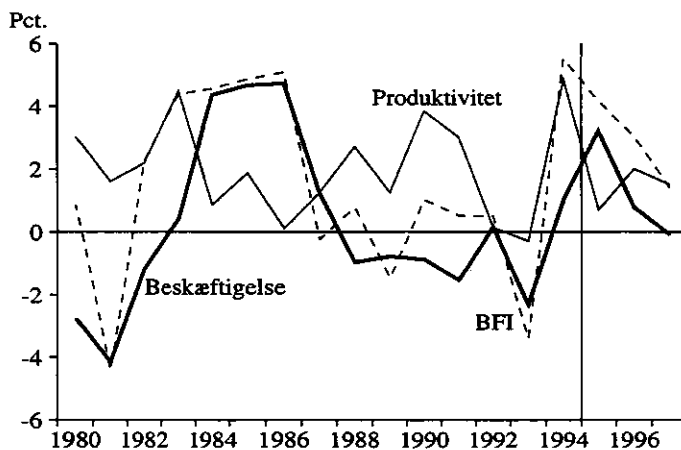
### Langsom vækst i beskæftigelsen i 1994

Beskæftigelsen ventes at stige med godt 60.000 fuldtidspersoner i 1995, jf. tabel II.7. Beskæftigelsen reagerede kun langsomt på konjunkturopgangen i 1994, og problemer med implementeringen af den nye arbejdsmarkedsreform betød et fald i antal personer i aktiveringsforanstaltninger. Beskæftigelsesstigningen i 1995 er fordelt med omtrent en tredjedel i den offentlige sektor og to tredjedele i den private sektor. Den offentlige beskæftigelse vokser ikke alene som følge af en forudsat normalisering af aktiveringsforanstaltningerne, men også som følge af en forventet udbygning af den offentlige service. Den samlede beskæftigelse vil være omtrent uændret i 1997 i forhold til 1996.

### Forsinket beskæftigelses- reaktion på vækst i de private byerhverv

Beskæftigelsen i de private byerhverv voksede kun meget lidt til trods for, at BFI i sektoren steg med godt 5½ pct. i 1994, jf. figur II.10. Beskæftigelsesudviklingen skyldes formodentlig en forsigtig adfærd fra virksomhedernes side, fordi det er forbundet med omkostninger at udvide og indskrænke arbejdsstyrken. Virksomhederne ser tiden an mht. ansættelser, indtil det er sikkert, at opsvinget er af en vis varighed. Som en afledt konsekvens af denne adfærd blev væksten i timeproduktiviteten i de private byerhverv på 4,9 pct. i 1994. Produktivitetsudviklingen ventes normaliseret i fremskrivningen.

Figur II.10 Vækst i antal beskæftigede lønmodtagere, BFI og timeproduktivitet i de private byerhverv



Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Ledigheden falder i 1995 og er derefter omtrent uændret

Arbejdsløsheden faldt i 1994 kun med 4.000 personer for året som helhed, men den kraftige reduktion af niveauet i anden halvdel af året kombineret med forventningen om yderligere fald igennem 1995 betyder, at den gennemsnitlige ledighed i år falder med 57.000 til 286.000 personer eller godt 10 pct. af arbejdsstyrken. Derefter ventes arbejdsløshedsniveauet at være omtrent uændret prognoseperioden ud.



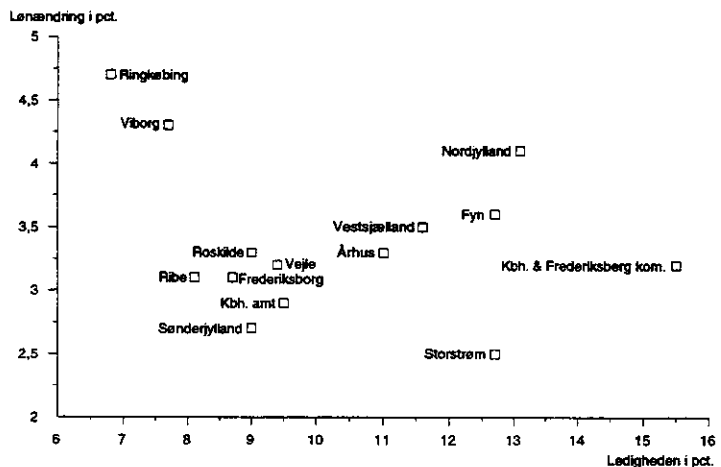
## Tiltagende løninflation i 1994

## Store geografiske forskelle

Væksten i DA's timelønsindeks for industri og håndværk tiltog igennem 1994 med en lille afbøjning i 4. kvartal. Årsgennemsnittet blev på 3,5 pct, hvilket dækker over store geografiske variationer. Helt i tråd med opsvingets regionale fordeling steg lønningernes årstigningstakt i 4. kvartal 4,7 pct. i Ringkøbing amt, mens det tilsvarende tal i Storstrøms amt var 2,5 pct., jf. figur II.11 og II.12.

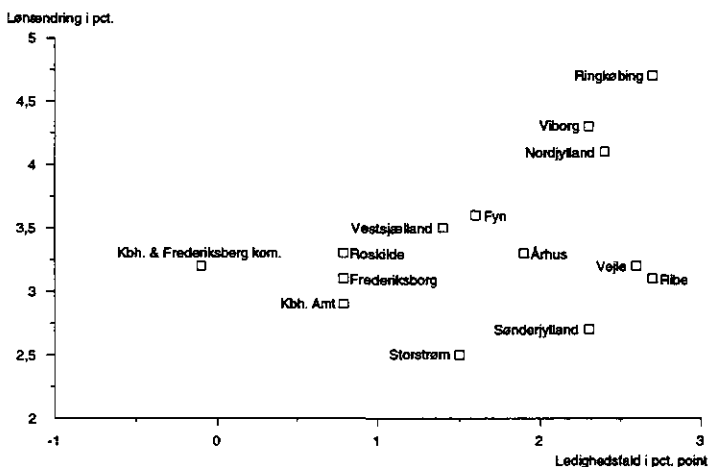
Disse to amter er eksempler på den generelle tendens, at lønstigningstakten afhænger negativt af ledighedsniveauet og af ændringen i ledigheden. To områder skiller sig dog ud fra den generelle tendens. Et stort fald i ledigheden har i Nordjyllands amt givet anledning til den tredje største lønstigningstakt på trods af et fortsat højt ledighedsniveau. Københavns og Frederiksberg kommuner har også oplevet en forholdsvis pæn lønstigningstakt trods uændret høj ledighed. Begge tilfælde tyder på betydelige strukturelle problemer. Til gengæld har Ribe amt oplevet en lavere lønstigningstakt, end man skulle forvente, givet amtets faldende og lave ledighed. Alt i alt må de store regionale forskelle i ledigheds- og lønudvikling opfattes som et udtryk for strukturproblemerne på det danske arbejdsmarked.

Figur II.11 Ledighedsniveau i amterne december 1994 og årlig lønstigning 4. kvartal 1994



Kilde: Danmarks Statistik, 1995, Statistiske Efterretninger, *Arbejdsmarked*, Dansk Arbejdsgiverforenings Konjunkturstatistik og egne beregninger.

Figur II.12 Ledighedsfald i amterne fra december 1993 til december 1994 og årlig lønstigning 4. kvartal 1994



Kilde : Danmarks Statistik, 1995, Statistiske Efterretninger, *Arbejdsmarked*, Dansk Arbejdsgiverforenings Konjunkturstatistik og egne beregninger.

### Løninflationen tager til

De nyligt indgående overenskomster ventes at betyde tiltagende lønstigninger. Der forventes stigninger i de direkte lønomkostninger på 4 pct. henholdsvis 5 pct. i 1995 og 1996 inklusive forhøjelser af pensionsbidrag og øgede udgifter til løn under sygdom m.v. Lønstigningstakten ventes at blive knap 5 pct. i 1997, hvor introduktionen af arbejdsgivernes arbejdsmarkedsbidrag antages at føre til en tilsvarende reduktion af stigningen i den udbetalte løn.

Ovennævnte skøn tager udgangspunkt i de aftalte satsforhøjelser. Det ventes dog, at en del af forhøjelsen af mindstesatserne i 1995 først vil slå igennem på andre lønninger ved de lokale forhandlinger i 1996.

### Løndannelsen ændret

Den opstramning af rådighedsreglerne, der følger af arbejdsmarkedsreformen i 1994 og 1995, er næppe tilstrækkelig til at ændre den kendte sammenhæng mellem lønudvikling og ledighed. Samtidig betyder udbygningen af de decentrale forhandlinger, at de lokale arbejdsmarkedsforhold formodentlig får større betydning, hvilket under stigende beskæftigelse næppe trækker i retning af lavere lønudvikling, end de historiske sammenhænge tilsiger.

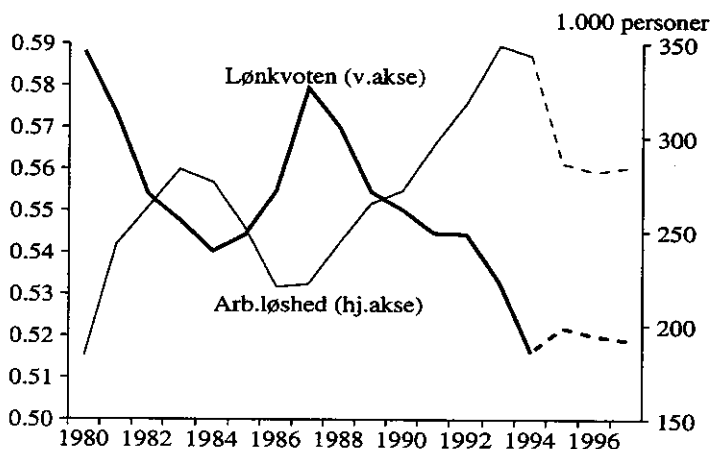
### Kun en del af de ledige udøver et reelt pres på løndannelsen

Danmarks Statistik offentliggjorde i januar 1995 resultatet af en stikprøvebaseret interviewundersøgelse foretaget i 2. kvartal 1994, hvor afgrænsningen af arbejdsløse sker efter Eurostats retningslinier. Konkret skulle de interviewede personer, der ikke var i beskæftigelse, tilkendegive, om de ønsker og aktivt søger beskæftigelse, og om det vil være muligt for dem at tiltræde et job indenfor 2 uger. Resultatet af stikprøveundersøgelsen blev, at et antal svarende til 219.000 personer svarede bekræftende på spørgsmålene. Til sammenligning modtog 248.000 personer dagpenge og 41.000 personer kontanthjælp som ledig. Mindst 20 pct. af de registrerede ledige kan derfor ikke opfattes som værende reelt til rådighed for arbejdsmarkedet, hvilket er en del af baggrunden for tiltagende lønstigninger ved høj registreret ledighed.

### Omtrent uændret lønkvote

Beskæftigelsesstigningen og lønstigningstakten i fremskrivningen er ikke tilstrækkelig til at hæve lønkvoten fra sit nuværende lave niveau. Lønkvoten vil stige lidt fra 1994 til 1995, men denne stigning vil blive vendt til et fald de efterfølgende år, jf. figur II.13.

Figur II.13 Lønkvote og arbejdsløshed



Anm.: Lønkvoten er beregnet som den private sektors lønsam i forhold til sektorens BFI.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## Begyndende opgang i inflationen

Forbrugerpriserne målt ved forbrugsdeflatoren ventes at stige med godt 2½ pct. i 1995, hvilket er noget mere end i 1994, hvor stigningen var 1,7 pct., jf. tabel II.8. Den kraftige produktivtetsudvikling i de private byerhverv i 1994 bidrog til den lave inflation. Inflationen blev også holdt nede af den rolige udvikling i importpriserne.

*Tabel II.8 Vækst i centrale prisindeks*

	1994	1995	1996	1997
	----- pct. -----			
Forbrugsdeflator	1,7	2,7	3,3	3,3
BNP-deflator	1,6	3,3	3,6	2,8
Importpriser	0,4	1,9	2,8	2,9
Eksportpriser	0,1	2,2	2,6	2,5

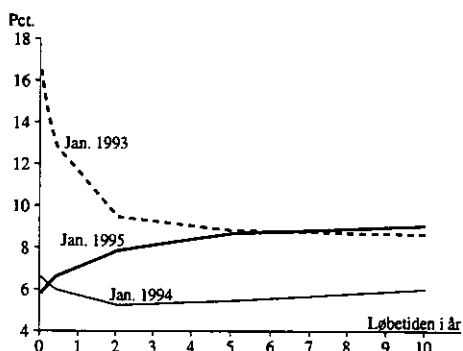
Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

I 1995 er kronen aprecieret, men det mere end opvejes af tiltagende inflation i udlandet som følge af de forbedrede konjunkturer. Importpriserne skønnes således at give et større bidrag til inflationen end i 1994. Normalisering af produktiviteten og tiltagende løninflation vil også udøve et indenlandsk opadgående pres mod prisniveauet. Af øvrige faktorer kan nævnes effekten af øgede grønne afgifter og lempelsen af huslejeloven. Alt i alt forventes forbrugerpriserne, som nævnt, at stige med godt 2½ pct. i 1995 tiltagende til knap 3½ pct. i 1996 og 1997.

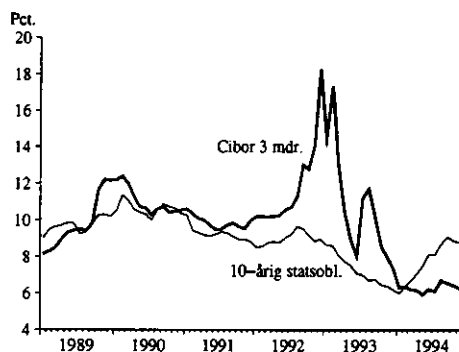
## Normalisering af rentestrukturen

I løbet af 1994 fik rentestrukturen i de fleste OECD-lande, herunder Danmark, et mere normalt udseende - dvs. de lange renter gik fra at ligge på niveau med de korte til at være betydeligt højere, jf. figur II.14. Den korte danske rente forblev stort set uændret, mens den lange danske rente steg med 3 pct.point igennem 1994. Resultatet blev en fordobling af både det korte og lange rentespænd overfor Tyskland til hhv.  $\frac{3}{4}$  og knap  $1\frac{1}{2}$  pct.point, jf. figur II.15. I starten af 1995 har der været en tendens til en yderligere udvidelse af rentespændet. Da verdensøkonomien er midt i en opgangskonjunktur, hvor der kan ventes højere inflationsrater, vil investorerne kræve en højere rente for at holde langsigtede fordringer. Dette kan indikere en forventning om, at den korte rente vil stige, enten som et modtræk fra centralbankernes side for at forhindre inflation, eller fordi inflationen vil stige i fremtiden.

Figur II.14a Rentestrukturen



Figur II.14b Renteutviklingen



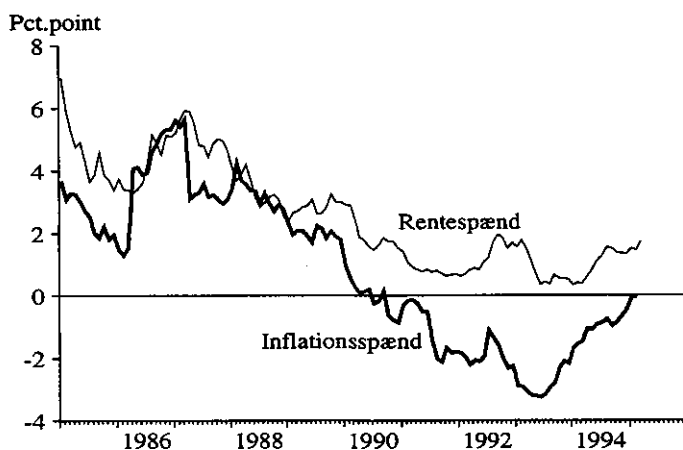
Anm.: Der er benyttet flg. serier: CIBOR-renter med en varighed på 1, 2, 3, 4, 5 og 6 mdr. samt renten på 2-, 5- og 10-årige statsobligationer.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

### Lille indsnævring i rentespændet fremover

Ved udgangen af 1994 var det lange rentespænd til Tyskland på 1,4 pct.point. Spændet er siden steget til ca. 1,5 pct.point i kølvandet af den seneste valutauro. På lidt længere sigt ventes spændet at blive normaliseret til omkring 1,2 pct.point i 1996 og 1997. I fremskrivningsperioden antages den lange tyske rente at holde sit nuværende niveau, mens den lange danske rente falder marginalt.

Figur II.15 Rente- og inflationsspænd overfor Tyskland



Anm.: Ved beregning af rentespændet er der benyttet månedsgennemsnit af dagsobservationer på den tyske og den danske 10-årige statsobligationsrente. Ved beregning af inflationsspændet er år-til-år væksten i de tyske og de danske månedlige forbrugerprisindeks blevet anvendt.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, DSTB, Danmarks Nationalbank og egne beregninger.

## II.5 De offentlige indtægter og udgifter

### Den offentlige saldo forbedres

Den offentlige sektors nettoopsparing blev i 1994 på -37 mia. kr. svarende til et underskud på mere end 4,5 pct. af BFI. Underskuddet vurderes at falde til ca. 13 mia. kr. eller knap -1,5 pct. af BFI i 1997. Faldet i det offentlige underskud skyldes primært de positive virkninger af de forbedrede konjunkturer på beskatningsgrundlaget og transfereringerne, jf. tabel II.9.

### Orlovsordningerne

Sammensætningen af den finanspolitiske lempelse i 1994 blev anderledes end forventet. De offentlige investeringer og aktiveringsindsatsen blev lavere end planlagt, mens orlovsordningerne blev mere populære end ventet. Dette betyder, at konjunkturgevinsten på transfereringerne som følge af faldende udgifter til dagpenge og kontanthjælp mv. bliver modsvaret af andre udgiftstigninger. Med den fortsatte adgang til orlov er der blevet indført en ny permanent komponent i overførslerne.

### Øget offentligt forbrug

Væksten i det offentlige forbrug ventes at blive på godt 2 pct. i 1995, aftagende til mellem 1 og 1½ pct. de følgende to år, hvilket er mindre end væksten i den samlede bruttofaktoriindkomst. Antallet af offentligt ansatte ventes at stige med knap 20.000 fuldtidspersoner i 1995 og yderligere med 5.000 og 2.000 i hhv. 1996 og 1997. Væksten i 1995 er baseret på, at aktiveringsindsatsen delvist bliver normaliseret.

### Flere offentligt ansatte

Det offentlige nettokøb af varer og tjenester voksede i 1994 med 7,2 pct. Årsagen er formodentlig bl.a. et øget behov for køb af vikarer som følge af orlovsordningerne. Vækstraten antages at blive 2-3 pct. i prognoseperioden.

### Faldende offentlige investeringer

De offentlige investeringer ventes at aftage i 1995-96 med ca. 5 pct., hvilket er et led i stramningen af finanspolitikken. Den offentlige nettoopsparing forbedres endvidere af salg af ejendomme og aktieposter i 1995.

### Lille fald i skattetrykket

Omlægningen af beskatningen fra indkomstskat til bruttoskat og indirekte afgifter herunder miljøafgifter fortsætter i prognoseperioden. I 1996 øges det indirekte skattetryk dog mindre end det direkte skattetryk falder. Det samlede skattetryk ventes derfor at falde med ca. 1½ pct.point fra 1994 til 1997.

Tabel II.9 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	1994	1995	1996	1997
	Niveau	-----	Ændring	-----
Direkte skatter	290,2	11,4	11,6	12,3
Selskabsskat	18,4	0,3	1,8	1,7
Realrenteafgift	13,7	-0,4	0,4	-1,0
Afgifter m.m.	154,4	15,8	9,5	10,7
<b>Indtægter i alt</b>	<b>476,7</b>	<b>27,1</b>	<b>23,4</b>	<b>23,6</b>
Indkomstoverførsler	207,7	0,8	2,1	8,4
Renter m.m.	37,9	-3,1	7,9	2,5
Offentligt ansatte	163,0	7,7	6,8	6,7
Varer og tjenester	62,5	2,8	3,4	4,0
Offentlige investeringer	20,2	-0,6	-0,5	0,6
Overførsler i øvrigt	22,0	1,2	-0,1	-0,1
<b>Udgifter i alt</b>	<b>513,2</b>	<b>8,7</b>	<b>19,6</b>	<b>22,1</b>
		----- Niveau -----		
Nettoopsparing	-36,6	-18,2	-14,4	-12,8
Nettoopsparing i pct. af BFI	-4,6	-2,1	-1,6	-1,4

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.



## II.6 Instrumenter mod strukturledighed

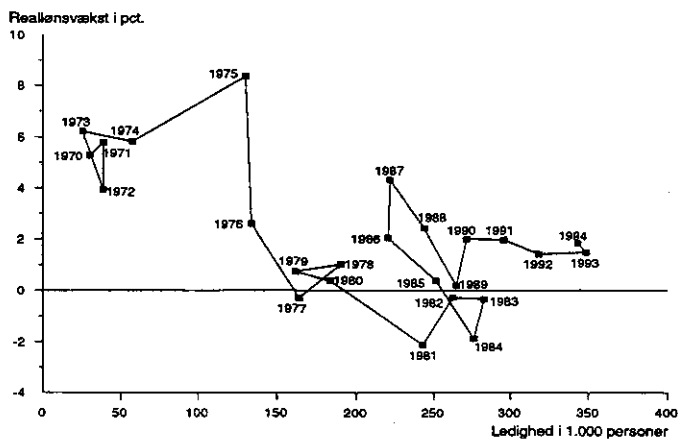
### **Stigende strukturproblemer på arbejdsmarkedet**

Ledigheden i Danmark er væsentligt højere end for 20 år siden, og den har tilsyneladende bidt sig fast på et meget højt niveau. Dette understøttes af, at reallønsstigningen i 1990'erne ved en ledighed på næsten 350.000 personer var højere end i slutningen af 1970'erne ved en ledighed under 200.000, jf. figur II.16. Hverken stigningen i ledigheden eller det høje niveau for ledigheden i 1990'erne har resulteret i reallønssald for de beskæftigede. Det indikerer, at reallønnen er meget ufølsom overfor høj ledighed. Samtidig ventes de indenlandske nominelle lønstigninger i de kommende år at blive højere end i udlandet. Når lønudviklingen isoleret forringer konkurrenceevnen ved 10 pct.'s ledighed, kan en fortsat nedbringelse af ledigheden kun opnås, hvis der gribes ind over for strukturproblemerne på arbejdsmarkedet.

### **Behov for mere fleksibel løndannelse**

Lønudviklingen influerer direkte på beskæftigelsen. En lavere vækst i lønnen giver en øget vækst i beskæftigelsen. Hvis løndannelsen gøres mere fleksibel i form af generelt øget bevægelighed i lønnen i forhold til ledighedsudviklingen, betyder det højere beskæftigelse og lavere strukturel ledighed. Dette indebærer ikke, at de danske lønninger skal sænkes drastisk. Kravet er alene, at ledigheden skal kunne nedbringes, uden at det fremkalder accelererende løninflation.

Figur II.16 Vækst i realløn og niveau for ledighed, 1970-94



Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik, 1995 og egne beregninger.

### Årsager til strukturel ledighed

Baggrunden for den stigende strukturelle ledighed skal søges i en række forskellige faktorer. Som eksempler kan nævnes: Personer med stor jobsikkerhed (A-holdet) har ikke en tilstrækkelig tilskyndelse til løntilbageholdenhed; lønspredningen afspejler ikke kvalifikationsfordelingen i arbejdsstyrken; arbejdsgivernes incitament til at rekruttere personer med begrænsede kvalifikationer (B-holdet) er for dårlige; de lediges kvalifikationer aftager med ledighedens længde, og deres søgen efter beskæftigelse er i nogle tilfælde for svag, hvilket bl.a. afspejles i for lav faglig og geografisk mobilitet.

### Institutionelle forhold afgørende

De institutionelle forhold er i stor udstrækning afgørende for løndannelsen, de lediges søgeadfærd og virksomhedernes rekruttering. En ændring af de institutionelle forhold, også kaldet arbejdsmarkedets rammebetingelser, er derfor nøglen til en lavere strukturel ledighed. Ledigheden kan nedbringes ad flere forskellige veje, men et fælles krav til alle instrumenter er, at de skal medvirke til, at lønnen bliver mere følsom over for ledigheden.

**Forsikring kontra incitament**

Ændringer i arbejdsmarkedets rammebetingelser, der forbedrer incitamentstrukturen på arbejdsmarkedet, vil samtidig påvirke den enkeltes vilkår og indkomst. Det er en politisk opgave at afveje lavere ledighed over for beskyttelse af den enkelte og over for den mere ulige fordeling, der evt. vil være en følge af forbedrede incitament. Lægges der stor vægt på den enkeltes kortsigtede indkomstforhold, vælges der samtidig et højt ledighedsniveau og en lavere gennemsnitlig levestandard.

**Behov for ændret sammensætning af kvalifikationer**

Ledigheden er meget ulige fordelt. Derfor er det et vigtigt element i en forbedring af strukturerne på arbejdsmarkedet, at sammensætningen af kvalifikationer i arbejdsudbuddet eller i arbejdskraftefterspørgslen ændres, så kvalifikationsspredning og lønspredning bliver mere sammenfaldende. Ændringer i niveauet for arbejdsudbuddet og arbejdskraftefterspørgslen er derimod ikke anvendelige instrumenter overfor den strukturelle ledighed.

**Reduktion af arbejdsudbud virker ikke**

En nedsættelse af arbejdsudbuddet i form af eksempelvis kortere arbejdstid, tidligere pensionering eller orlovsordninger medfører, at det bliver vanskeligere at finde velkvalificeret arbejdskraft under en opgangskonjunktur. Det vil derfor hurtigere føre til lønstigninger og forværret konkurrenceevne. En reduktion af arbejdsudbuddet vil derfor på lang sigt føre til en reduktion af beskæftigelsen uden at forbedre ledighedssituationen. Konsekvensen vil således være en lavere levestandard.

**Større efterspørgsel virker heller ikke**

En forøgelse af efterspørgslen efter arbejdskraft i form af eksempelvis en ekspansiv finanspolitik eller generelle tilskud til bredt definerede aktiviteter som f.eks. privat service vil på lignende måde føre til mangel på kvalificeret arbejdskraft, dvs. lønstigninger, forværring af konkurrenceevnen og en uændret strukturel ledighed, jf. *Dansk økonomi, december 1994*.

**Katalog over instrumenter**

Den følgende gennemgang af instrumenter, der kan anvendes til forbedring af arbejdsmarkedets struktur, har form af et katalog inddelt i fire hovedområder: Jobtræning, uddannelse, arbejdsløshedsforsikringssystemet og finansiering af understøttelse og aktivering mv.

Disse fire hovedområder indvirker alle på centrale parametre i løndannelsen. Jobtræning reducerer kvalifikationstab ved ledighed. En forøget uddannelsesindsats kan sikre en bedre overensstemmelse mellem kvalifikationsspredningen i arbejdsstyrken og lønspredningen. Dagpengesystemets indretning påvirker også lønspredningen, herunder mindstelønningernes størrelse. Endelig kan finansieringen af dagpenge og jobtræning influere på de beskæftigedes og virksomhedernes interesse i løntilbageholdenhed og påvirke ledigheden.

### **Jobtræning**

#### **Målet med jobtræning**

Jobtræning tjener til at forbedre og vedligeholde de lediges kvalifikationer og genopbygge kontakten til arbejdsmarkedet.

#### **Virkning af jobtræning**

Jobtræning skal således gøre det lettere for langtidsledige at finde beskæftigelse og gøre det lettere for virksomhederne at finde kvalificeret arbejdskraft. Derved formindskes den indflydelse, som de allerede beskæftigede har på løndannelsen.

#### **Problemer ved jobtræning**

Jobtræning skal således være mere attraktiv end passiv understøttelse, men mindre attraktiv end de job, de ledige er kvalificerede til. Et af problemerne ved jobtræning med løntilskud er, at attraktive jobtræningsforløb kan føre til, at det kan blive for tillokkende at være ledig. Et andet problem er, at jobtræning med løntilskud kan opfattes som en stemping af den ledige, hvilket kan være en barriere for at komme ind på en virksomhed.

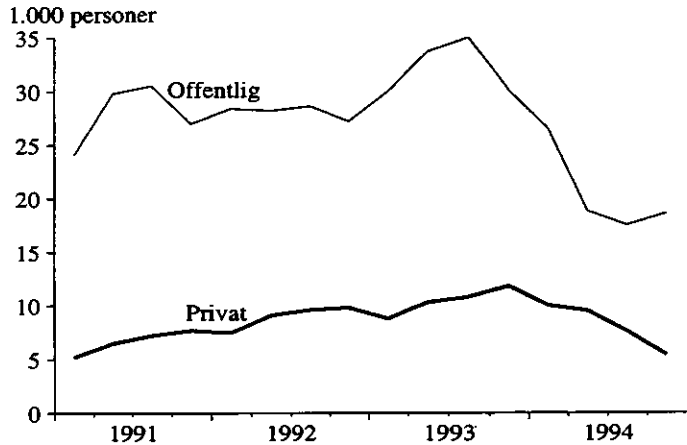
#### **Krav: Produktivitetsforbedring**

Jobtræning skal sigte mod at forøge den enkeltes kvalifikationer og dermed den enkeltes produktivitet. Det vil forøge kvalifikationerne i arbejdsstyrken og specielt forbedre konkurrencen om jobbene, hvis de mindst kvalificerede, som eksempelvis de langtidsledige, bliver opkvalificeret. Jobtræning må ikke blive reduceret til opbevaring i foranstaltninger uden erhvervsrelevans. Dette vil på kort sigt formindske ledighedstallet, men på lang sigt føre til højere lønstigninger og højere ledighed.

## Privat jobtræning

Privat jobtræning har vist sig at være langt mere effektiv end offentlig jobtræning som middel til at skaffe langtidsledige i varig beskæftigelse. Hovedparten af jobtræningen foregår imidlertid i den offentlige sektor. Det er stadig tilfældet efter den seneste kraftige nedgang i antal personer i jobtræning, jf. figur II.17. En målsætning kunne naturligt være, at fordelingen af jobtræningen mellem den offentlige og den private sektor svarer til fordelingen af beskæftigelsen mellem de to sektorer. Det vil betyde, at andelen af personer, som er i privat jobtræning, skal forøges væsentligt. En sådan omlægning vil øge antallet af personer, som har kvalifikationer til at arbejde i den private sektor og dermed virke dæmpende på lønstigninger i forbindelse med en konjunkturopgang.

Figur II.17 *Personer i jobtræning i offentlig og privat sektor*



Anm.: Tallene omfatter kun dagpengeberettigede i arbejdstilbud eller jobtræning.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik, 1995, Statistiske Efterretninger, *Arbejdsmarked*, ABBA.

## Løntilskud

Et middel til at skaffe flere aktiveringsjob i den private sektor er løntilskud, som også bliver anvendt i den nuværende arbejdsmarkedspolitik. Tilskyndelsen til at beskæftige en ledig vil kunne forbedres med et højere tilskud. Der er dog risiko for løndrivende effekter af et sådant tilskud, medmindre det finansieres gennem en udligningsordning i lighed med praktikpladsordningen, hvor løntilskuddet til oprettelse af en praktikplads finansieres af arbejdsgiverne i forhold til antal ansatte. Derudover vil jobtræning være mest effektivt, hvis det indebærer en reel sandsynlighed for varig beskæftigelse. Det gælder uanset, om jobtræningen sker i den private eller i den offentlige sektor. Det kan f.eks. opnås ved, at en del af tilskuddet kun udløses, hvis ansættelsesforholdet forlænges på normale vilkår.

## Krav til genbesættelse ved orlov

For yderligere at forøge tilskyndelsen til at ansætte langtidslidende, kunne alle typer af orlov gøres betinget af, at den ledige stilling genbesættes med en langtidslidende, som det er tilfældet med sabbatorlov.<sup>2</sup> Den langtidslidende kan evt. ansættes med løntilskud. Dette vil forbedre jobrotationen inden for de fagområder, hvor der er behov for det, og samtidig gøre A-holdet mindre kritisk over for ansættelse af langtidslidende i virksomheden. Normalt er det ikke i A-holdets interesse at oplære "konkurrenterne" på B-holdet. Det kunne det imidlertid blive, hvis ansættelse af en langtidslidende sikrer A-holdet adgang til orlov.

## Tidlig aktivering

En tidligere aktivering af de ledige i delperiode 1 vil kunne forhindre, at de lediges kvalifikationer forringes af endnu længere tid i ledighed.<sup>3</sup> En tidlig aktivering vil derfor skærpe konkurrencen om jobbene, da en fremrykning må ventes at gøre de ledige mere attraktive for arbejdsgiverne. En for kraftig fremrykning kan på den anden side frygtes at føre til højere lønstigninger, da man derved reducerer den registrerede ledighed.

- 2) Kravet ved sabbatorlov er, at den ledige stilling besættes med en arbejdsløs, der har været ledig mindst 52 uger ud af de seneste 65.
- 3) Andelen af de ledige, som finder beskæftigelse efter mere end et års ledighed, er meget lille for alle uddannelseskategorier, jf. kapitel III.

**Marginalgrupper  
favoriseres**

De mest udsatte grupper med store beskæftigelsesproblemer skal have større mulighed for at opnå jobtræning hos arbejdsgivere, som kan tilbydes længerevarende - evt. permanente - løntilskud. Det kan ske i form af skånejob, hvor kravene til kvalifikationer og indsats ikke er så høje som i almindelig beskæftigelse. Disse stillinger må kun omfatte afgrænsede marginalgrupper på arbejdsmarkedet, som er uden indflydelse på løndannelsen, og hvor alternativet er længerevarende ledighed (periode 2 ledige), førtidspension eller lignende.

**Tidspunkt for  
aktivering varierer**

Tidspunktet for aktivering bør afpasses efter konjunktursituationen, idet det alt andet lige vil være vanskeligere at finde aktiveringstilbud i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur. En mindre forskydning af aktiveringstidspunktet vil kunne lette presset på aktiveringsformidlingen. Behovet for at have aktivt søgende ledige er også størst i en højkonjunktur. Man kunne derfor lade aktiveringstidspunktet variere med det generelle ledighedsniveau. Dette vil kunne forbedre konkurrencen om beskæftigelse i en højkonjunktur.

**Uddannelse****Uddannelse som  
instrument**

Uddannelse er et væsentligt instrument i bekæmpelsen af ledigheden. Det generelle uddannelsesniveau påvirker produktiviteten og er primært af betydning for den økonomiske vækst, mens fordelingen af uddannelseskvalifikationer sammen med den eksisterende lønstruktur har betydning for omfanget af den strukturelle ledighed. I uddannelsespolitikken indgår både ungdomsuddannelserne, der primært bestemmer den fremtidige arbejdsstyrkes kvalifikationer, og efteruddannelses- og voksenuddannelsessystemet, der retter sig mod den aktuelle arbejdsstyrkes kvalifikationer.

**Generel  
uddannelsespolitik**

Hovedstrategien i uddannelsespolitikken bør være at øge den andel af en ungdomsårgang, der opnår en erhvervskompetencegivende uddannelse. For en nærmere diskussion heraf henvises til kapitel III.

**Uddannelse som led i arbejdsmarkeds politikken**

Hensigten med at anvende efter- og voksenuddannelse som led i arbejdsmarkedspolitikken er at forøge arbejdsstyrkens kvalifikationer og specielt at få opkvalificeret den svageste kvalificeret del af arbejdsstyrken, dvs. personer uden kompetencegivende uddannelse. Det vil forbedre deres muligheder for at konkurrere med A-holdet om beskæftigelsen. En opkvalificering af de svagest i arbejdsstyrken vil desuden bringe kvalifikationsniveauet i bedre overensstemmelse med lønspredningen.

**Problemer ved en uddannelsesstrategi**

Der er en risiko for, at de allerede beskæftigede får mest gavn af en efter- og videreuddannelsesindsats. Denne mulighed, af nogle kaldet trækstrategien, vil cementere A-holdets position som de velkvalificerede. I så fald kan resultatet blive større kvalifikationsforskelle og dermed større strukturel ledighed. De negative effekter af uddannelse til A-holdet kan dog modificeres ved, at efteruddannelsen kombineres med et krav om genbesættelse af de fremkomne ledige stillinger med langtidsledige og øger jobrotationen.

**Bedre at være under uddannelse end at være ledig**

De økonomiske vilkår for voksne ledige, der uddanner sig, bør sigte mod, at uddannelse bliver mere fordelagtig end at være passiv modtager af understøttelse. Omvendt bør det være endnu bedre at være i beskæftigelse. Et uddannelsesforløb med orlovsydelse eller lignende må endvidere ikke kunne opfattes som et alternativ til traditionel ungdomsuddannelse med stipendier fra statens uddannelsesstøtte. Derfor bør uddannelsesindsatsen rettes mod personer over en vis alder.

**Instrumenter i en uddannelsesindsats**

Mulighederne for at anvende uddannelse som instrument i arbejdsmarkedspolitikken ligger i at udbygge og målrette uddannelsesstilbud, uddannelsesorlov og efteruddannelsesindsatsen. Disse elementer vil kunne anvendes til at forøge de mindst uddannedes kvalifikationer.

**Krav: Kompetencegivende uddannelse**

En reel opkvalificering af arbejdsstyrken sikres bl.a. gennem skærpede krav til indholdet i uddannelsesindsatsen i form af erhvervskompetence i uddannelserne til ledige, jf. kapitel III. Det vil øge effekten af den offentlige indsats. Samtidig kan uddannelserne ofte med fordel kombineres med jobtræning, således at deltagerne umiddelbart kan omsætte uddannelse i erhvervs erfaring og få en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet.



## **Målrettet indsats**

Indsatsen skal specielt rettes mod unge ufaglærte, som har en høj ledighed og samtidig vil kunne drage størst nytte af en uddannelse. Det betyder ikke, at alle nødvendigvis skal have en uddannelse, idet ikke alle ønsker eller magter at gennemføre en uddannelse. Det må her tages i betragtning, at nogle ledige i forvejen har mindre gode erfaringer med uddannelsessystemet. En opkvalificering af en del af de ufaglærte vil dog gøre det lettere for de tilbageværende at finde beskæftigelse ved de givne lønninger.

## **Dagpengesystemet**

### **Dagpengesystemet er en sikring mod indkomstbortfald**

Dagpengesystemet er et led i velfærdsstatens sikkerhedsnet i tilfælde af indkomstbortfald som følge af ledighed. Sikkerhedsnettet betyder imidlertid samtidig, at personerne har mindre tilskyndelse til at bevare deres beskæftigelse og til selv at finde et nyt job.

### **Ændringer i instrumenterne...**

Instrumenter i dagpengesystemet er regler for optagelse i a-kasse, finansiering af dagpenge og aktivering, betingelser for at være dagpengeberettiget, satser for og varighed af dagpenge samt rådighedsregler.

### **...kan øge motivationen**

Ændringer i dagpengesystemet kan påvirke de lediges incitament til at udvise faglig, geografisk og indkomstmæssig fleksibilitet. Dette indvirker igen på, hvor ihærdigt de arbejdsløse konkurrerer med de beskæftigede om ledige jobs. Det vil moderere A-holdets lønkrav, hvis B-holdet reelt konkurrerede med A-holdet om beskæftigelsen. Det vil indebære en mere fleksibel løndannelse og en lavere strukturel ledighed. Reglerne i dagpengesystemet har betydning for de lediges tilskyndelse til at finde beskæftigelse og for arbejdsgivernes fyrings- og ansættelsesadfærd. Virkningen af reglerne afhænger både af deres udformning, klarhed og kontrolmuligheder.

### **Dagpengenes størrelse....**

Danmark har den højeste kompensationsgrad for lavtlønnede i OECD og har samtidig en af de længste varigheder. Et lavere niveau for kompensationsgraden vil øge tilskyndelsen til at søge beskæftigelse og derved øge lønspredningen, jf. *Dansk økonomi, juni 1994*. Dette kan eventuelt kombineres med en kompensation via skatteomlægninger, der mindsker de lavtlønnedes andel af skattebyrden. Størrelsen af dagpengene kan derudover gøres afhængig af omfanget af forudgående beskæftigelse. Endvidere kan satsen aftrappes efter en periode som ledig. Delperiode 2 kan indrettes således, at den ledige får et valg mellem at komme i jobtilbud med en aflønning svarende til de fulde dagpenge eller ikke at få noget jobtilbud mod at gå ned i dagpengesats. Herved vil der være et reelt incitament for de ledige til at gå positivt ind i aktiveringen.

### **...og varighed**

Retten til dagpenge kan gøres afhængig af erhvervs erfaring og evt. en minimumsalder, hvilket vil give de unge et større incitament til at tage en uddannelse. Derudover kan længden af den periode, hvori der kan modtages dagpenge, gøres afhængig af omfanget af forudgående beskæftigelse.

### **Kort tid i dagpengesystemet**

Ændringerne i regelsættet skal samlet sigte mod, at motivationen til at finde arbejde, og at fleksibiliteten med hensyn til faglig, geografisk og indkomstmæssig mobilitet bliver øget, samt at motivationen øges jo længere tid, man har været i dagpengesystemet. Det er i samfundets interesse, at folk opholder sig så kort tid som overhovedet muligt i dagpengesystemet, fordi arbejdsevnen forringes i takt med ledighedsperiodens længde.

### **Karantæne eller arbejdsgiver betaler de første ledighedsdage**

En bedre kontrol af, om ledigheden er uforskyldt, kan opnås via betingelserne for udbetaling. Udbetaling af dagpenge uden en karantæneperiode kan gøres betinget af, at arbejdsgiveren er forpligtiget til at betale de første ledighedsdage. Ved afskedigelse skal der være omgående ret til dagpenge, og arbejdsgiveren skal betale de første ledighedsdage. I modsat fald, hvor den pågældende selv har sagt op, skal arbejdsgiveren ikke betale de første ledighedsdage.

### **Øget kontrol med rådighed...**

En dagpengeberettiget skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og være en reel konkurrent til det beskæftigede A-hold. Dette forudsætter, at den ledige ønsker et job, at den ledige aktivt søger arbejde, og at den ledige kan tiltræde et job inden for kort tid.<sup>4</sup> Der er for nylig sket en præcisering af reglerne for rådighed, men effekten heraf vil være beskeden, da et konkret tilbud om beskæftigelse er den eneste reelle test på, om en person står til rådighed. I den forbindelse kan der imidlertid stilles større krav om villighed til geografisk og faglig mobilitet.

### **...ved begrænsning i omgængelsesmuligheder**

Den lediges krav på kun at få anvist arbejde indenfor eget fag og geografisk område forøger strukturledigheden. Fjernes denne beskyttelse af den ledige - evt. efter en kort ledighedsperiode - øges mobiliteten på arbejdsmarkedet. Et krav om øget geografisk mobilitet kan kombineres med en lempeligere adgang til mobilitetsfremmende ydelser. Derudover kan rådighedskravet skærpes ved at fjerne eller begrænse de lediges adgang til orlov, således at de ikke kan omgå aktivering eller et tilbud om beskæftigelse ved at gå på orlov.

4) Ifølge Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse opfyldte knap 65 pct. af arbejdsløshedsdagpengemodtagerne alle tre krav i 2. kvartal af 1994.

## Dagpengesystemet

Medlemskab:	Arbejdsløshedsforsikring forudsætter medlemskab af en a-kasse. Optagelseskravene er dansk bopæl, 16-65 år og en dokumenteret tilknytning til den pågældende a-kasses område.
Medlemsbidrag:	Bidraget var i 1994 på 3.660 kr. plus et administrationsbidrag. Sidstnævnte varierer fra a-kasse til a-kasse fra 0 til 2.000 kr.
Dagpengeberettigelse:	Ved ledighed udbetales dagpenge, hvis den pågældende har været medlem af a-kassen i mindst 1 år, har haft 26 ugers ustøttet arbejde indenfor de sidste 3 år (26-ugers-reglen) og opfylder rådighedsforpligtigheden. Nyuddannede optjener dog ret til dagpenge efter 1 måneds medlemsskab af a-kassen.
Rådighedspligt:	Den ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Fortolkningen er, at den ledige skal være tilmeldt arbejdsformidlingen som aktivt jobsøgende og skal kunne påtage sig "passende" (efter 1 år "rimeligt") arbejde.
Dagpengesatsen:	Dagpengene udgør 90 pct. af den hidtidige løn, dog maksimalt 2.545 kr. pr. uge for heltidsforsikrede.
Delperiode 1:	Dækker de første 4 års ledighed. Efter 6 måneders ledighed udarbejdes en individuel handlingsplan. Den ledige har ret og pligt til et aktiveringstilbud seneste efter 2 års ledighed. Det kan være i form af 12 måneders jobtræning (offentlig eller privat), uddannelse (maksimalt 2 år) eller etableringsydelse (maksimalt 2½ år). Ydelsen ved offentlig jobtræning er maksimalt 2.997 kr./uge med et løntilskud på 1.591 kr./uge, ved uddannelse er ydelsen dagpengene (dog for unge under 25 år halvdelen af dagpengesatsen), og endelig er etableringsydelsen halvdelen af dagpengemaksimum.
Delperiode 2:	Dækker 3 års yderligere ledighed udover de 4 år i delperiode 1. Den ledige har ret og pligt til mindst 20 timers ugentlig aktivering (privat eller offentlig jobtræning, uddannelse eller etableringsydelse). Ydelserne er som i delperiode 1, dog er ydelsen ved jobtræning dagpengemaksimum.
Nej til job eller aktivering:	Hvis den ledige uden gyldig grund afviser eller ophører med anvist job eller aktivering i delperiode 1 gives 1 uges karantæne. Ved gentagelse mistes retten til dagpenge. Dagpengeretten optjenes igen ved 300 timers arbejde indenfor 10 uger. I delperiode 2 mistes dagpengene ved første afslag og optjenes først igen ved opfyldelse af 26-ugers-reglen.
Siger selv op:	Hvis den dagpengeberettigede selv siger op, idømmes der fem ugers karantæne.

## Finansiering af dagpenge og aktivering

### Byrdefordeling påvirker motivationen

Fordelingen af finansieringsbyrden ved den passive forsørgelse og aktivering af ledige mellem det offentlige, virksomhederne, de beskæftigede og de ledige har indflydelse på, hvem der har størst interesse i, at ledigheden bliver nedbragt. Hvis arbejdsgiverne og de beskæftigede bidrager direkte og synligt til finansieringen, øges deres interesse for at udvide beskæftigelsen og mindske lønstigningerne.

### Decentral løndannelse giver behov for decentral finansiering

En af vanskelighederne ved en sådan finansieringsmodel er, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem forhandlingsområder og akasser. Efterhånden som løndannelsen bliver mere decentral, skal finansieringen af dagpenge og aktivering decentraliseres tilsvarende, hvis lønudviklingen skal gøres mere følsom overfor udsving i ledigheden. En decentralisering af finansieringen betyder imidlertid, at risikospredningen i arbejdsløshedsforsikringen bliver mindre.

### Instrumenterne

Instrumenterne vedrørende finansiering af dagpengesystemet og aktivering er det generelle skatteniveau, medlemsbidrag til akassen, bruttoskatten, karensdage, arbejdsgiverbetalte ledighedsdage (G-dage) og arbejdsgiverbidrag til aktivering.

### Bidrag skal variere med ledighed eller lønudvikling

Bruttoskatten skal fra 1997 under visse omstændigheder variere med ledighedens størrelse. Sådan som skatten er udformet, bidrager den dog ikke nævneværdigt til at synliggøre arbejdsløshedsomkostninger for de beskæftigede og virksomhederne. For at opnå en løndæmpende effekt er det en betingelse, dels at bidragene bliver mere decentrale i overensstemmelse med udviklingen i løndannelsen, dels at der etableres en langt tættere sammenhæng mellem ledigheden og bidragenes størrelse. Alternativt kunne bidragene variere med lønudviklingen for at øge incitamentet til løntilbageholdenhed.

### Flere karensdage

Antallet af arbejdsgiverbetalte ledighedsdage kan udvides for at mindske midlertidig hjemsendelsesledighed og korte ansættelser. Sådanne tiltag vil modvirke "parkering" af ansatte i dagpengesystemet i "stille" perioder og gøre planlægning af arbejde og løn over tid til en sag mellem arbejdstager og arbejdsgiver i den enkelte virksomhed. Herved vil virksomheder med ustabil beskæftigelse kunne frigøre kvalificeret arbejdskraft til andre virksomheder.

### **Arbejdsgiverfinansiering af aktivering i den private sektor**

Arbejdsgiverne kunne finansiere løntilskuddet i forbindelse med aktivering af ledige via en udligningsordning i lighed med praktikpladsordningen. Dette vil øge arbejdsgivernes incitament til at give beskæftigelse til personer, der skal i aktivering. Flere ledige i aktivering vil udvide presset mod de beskæftigede, øge løntilbageholdenheden og sænke den strukturelle ledighed.

## **II.7 Problemstillinger i den økonomiske politik**

### **Aftagende vækst**

Det aktuelle opsving i dansk økonomi svækkes i løbet af det kommende år. Væksten i BNP ventes således at aftage fra ca. 4½ pct. i 1994 til godt 3 pct. i 1995, og en yderligere afdæmpning af vækstraten ventes i 1996 og 1997. I prognoseperioden vil vækstbidragene i mindre grad komme fra det private forbrug og i højere grad fra investeringerne. Vækstbidraget fra udenrigshandlen ventes trods fortsat international vækst at blive negativt, hvilket bl.a. skal ses i lyset af en vis forringelse af konkurrenceevnen. Udviklingen i ledighed og beskæftigelse ventes således at føre til en forøgelse af lønstigningstakten, der vil ligge i overkanten af lønudviklingen i udlandet. Overskuddet på betalingsbalancen ventes at falde til et niveau omkring 10-15 mia. kr. i perioden 1995-97. Underskuddet på de offentlige finanser ventes som følge af konjunktursituationen nedbragt væsentligt i 1995, men det ventes ikke vendt til et overskud i prognoseperioden.

### **Fald i ledigheden i 1995, men fortsat højt niveau**

Den fremlagte konjunkturvurdering indebærer et fald i ledigheden på over 50.000 i 1995. Til trods herfor vil niveauet for ledigheden stadig være højt, idet omkring 285.000 personer vil være arbejdsløse. Som følge af aftagende indenlandsk vækst og en forringet konkurrenceevne ventes der ikke noget nævneværdigt yderligere fald.

### **Nedjustering af vækstskøn**

Skønnet over væksten i de kommende år er blevet nedjusteret i forhold til vurderingen i *Dansk økonomi, december 1994*. Det skyldes bl.a. en ændring af skønnet over indkomstudviklingen og udviklingen i konkurrenceevnen. Et usikkerhedsmoment ved den aktuelle konjunkturvurdering er udviklingen i det private forbrug. Som følge af forbrugskvotens lave niveau kan en højere vækst i 1996 og 1997 ikke udelukkes. Hvis dette bliver tilfældet, vil det bl.a. medføre et større inflationspres og en forringelse af betalingsbalancen. En lavere vækst kan dog heller ikke udelukkes. Dette kan bl.a. blive tilfældet, hvis den internationale konjunkturudvikling bliver mindre gunstig end skønnet.

**Finanspolitikken  
virkede**

Den finanspolitiske lempelse i 1993 og 1994 har været en væsentlig faktor bag opsvinget i dansk økonomi. Lempelsen blev foretaget efter 7 år med lavvækst og stigende ledighed, hvor der i form af bl.a. et solidt betalingsbalanceoverskud var opbygget et råderum for en sådan politik. Lempelsen har i kombination med de gunstige internationale konjunkturer ført til en forholdsvis kraftig vækst siden midten af 1993, men effekten på den økonomiske vækst af en sådan lempelse er naturligvis kun kortvarig.

**Målsætning for  
offentlige finanser  
nås ikke**

Overskud på de offentlige finanser set over et helt konjunkturforløb er hovedmålet for den danske regerings konvergensprogram. Dette vil kræve en betydelig stramning af finanspolitikken. Behovet for stramninger er blevet forstærket af, at orlovsordningerne er gjort permanente i forbindelse med finansloven for 1995. Med et omfang af orlovsordningerne på 50.000 helårspersoner er der et yderligere finansieringsbehov på godt 1 pct. af BNP for at undgå øget udlandsgæld.

**Stramning af  
finanspolitikken er  
nødvendig**

Stramninger i 1996 og årene derefter er en forudsætning for de fremtidige stabiliseringspolitiske muligheder. En konjunkturudjævrende finanspolitik kræver ikke alene lempelser i perioder med lav vækst, men også stramninger i perioder med relativt høj vækst. Hvis den politiske vilje til at stramme - i tilstrækkeligt omfang og i tide - ikke er til stede, bliver resultatet på længere sigt stigende offentligt underskud og en voksende gældskvote. Den annoncerede stramning af finanspolitikken i 1996 på mindst ½ pct. af BNP er ikke tilstrækkelig til at sikre overskud på de samlede offentlige finanser i 1997. Hvis dette skal nås, må finanspolitikken strammes betydeligt mere. Der er dog grænser for, hvor meget, der kan strammes yderligere for at øge råderummet for stabiliseringspolitikken på længere sigt, idet det samtidig vil bremse den økonomiske vækst og beskæftigelsesfremgangen på kort sigt.

**Strukturproblemer  
på arbejdsmarkedet**

Det er et alvorligt problem for dansk økonomi, at det trods gunstige internationale konjunkturer ikke er muligt at bringe ledigheden væsentligt under 10 pct. af arbejdsstyrken. Dette understreger strukturproblemerne på det danske arbejdsmarked.

**Tiltagende  
lønstigninger  
trods høj ledighed**

En indikation af disse problemer er, at lønstigningerne øges trods et ledighedsniveau på 300.000. Lønstigningstakten ventes at blive lidt højere end i udlandet, nemlig omkring 5 pct. i 1996 og 1997. Det er normalt, at lønstigningerne øges, når ledigheden falder, og økonomien befinder sig i en højkonjunktur. Men når det sker ved et ledighedsniveau som det nuværende, er det udtryk for betydelige strukturproblemer på arbejdsmarkedet.

## **Usynlig flaskehalse**

Flaskehalse i form af fysisk mangel på arbejdskraft har kun vist sig i beskedent omfang. Imidlertid vil begyndende flaskehalsproblemer typisk vise sig ved øget konkurrence om velkvalificeret arbejdskraft med deraf følgende lønpres. Det forventes ikke, at overgangen til mere decentrale lønforhandlinger vil virke dæmpende på den generelle lønudvikling i de kommende år.

## **Regional fordeling tyder på strukturproblemer**

Den regionale fordeling af ledighedsudvikling og lønstigninger viser, at lønstigningerne i 1994 primært er blevet givet i det vestlige Danmark, hvor ledigheden er faldet mest. I visse a-kasser er den sæsonkorrigerede ledighed i vækstområderne nede på 2-3 pct. Samtidig er ledighedsprocenten omkring 10 pct. i andre a-kasser i de samme områder og i de tilsvarende a-kasser i andre geografiske områder. Dette er ikke alene udtryk for en skæv regional fordeling af væksten, men også tegn på begrænset geografisk og faglig mobilitet.

## **Arbejdsmarkeds- politikken**

Da der i de kommende år ikke kan udgå vækstimpulser fra finanspolitikken, er det så meget mere vigtigt at rette blikket mod strukturen på arbejdsmarkedet. I afsnit II.6 er der redegjort for en lang række tiltag, der vil kunne bidrage til at forbedre strukturen på arbejdsmarkedet og derigennem reducere den strukturelle ledighed.

## **Strukturtiltag gennemføres lettest under højkonjunktur**

Strukturpolitiske tiltag vil alt andet lige være lettere at gennemføre under gunstige konjunkturf forhold. Under et opsving vil modviljen mod indgreb, der f.eks. umiddelbart rammer de ledige, være mindre, fordi de ledige vil have lettere ved at finde sig et job. En højkonjunktur fungerer som "smøremiddel", der gør tilpasninger mindre smertefulde. Det ville derfor have været hensigtsmæssigt, hvis man samtidigt med den finanspolitiske lempelse havde gennemført arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der effektivt havde forbedret strukturen på arbejdsmarkedet.

## **Arbejdsmarkeds- reformen ingen succes**

Det må konstateres, at en række af de arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der er foretaget de seneste år, ikke har været nogen succes. Aktiveringsindsatsen er således faldet drastisk i 1994 - i 4. kvartal var antallet af personer i jobtræning blevet næsten halveret i forhold til 4. kvartal 1993. Faldet har tilmed været størst i den del af aktiveringen, der sker i privat regi, og som er mest effektiv. Selv om der sker en genoprettelse af aktiveringen i løbet af 1995, er der sket en betragtelig ophobning af ledige i systemet, der venter på aktivering. Det vil forlænge ledighedsperioderne, da aktivering vil skulle ske i en mindre gunstig konjunktursituation.



**Et overordnet mål...**

**...er større konkurrence om jobbene**

**Balance i instrumentvalget**

**En bred vifte af instrumenter er nødvendig**

Arbejdsmarkedspolitikken overordnede mål er at tilvejebringe rammer, der gør det muligt, at ledigheden kan reduceres, uden at det fører til højere lønstigninger. Dette er forudsætningen for, at ledigheden kan nedbringes permanent. En forbedring af incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet vil bl.a. kunne skabe højere grad af fleksibilitet, bedre overensstemmelse mellem lønstruktur og kvalifikationsfordeling i arbejdsstyrken samt en mere intensiv søgeadfærd hos de ledige. Dette vil kunne bidrage til øget konkurrence om jobbene og dermed til at nedbringe den strukturelle ledighed.

Der findes ingen enkeltstående instrumenter, der kan løse et så omfattende ledighedsproblem som det danske. Ved valg af arbejdsmarkedspolitiske instrumenter er det derfor vigtigt at påvirke adfærd for både de ledige, de beskæftigede og arbejdsgiverne. Ved at lægge for stor vægt på enkelte tiltag risikerer man at ramme enkelte grupper på arbejdsmarkedet hårdt uden at opnå en tilstrækkelig effekt på ledigheden. Eksempelvis ville de ændringer af dagpengesystemet, der skulle til for at sænke den strukturelle ledighed markant med dette middel alene, medføre væsentlige forringelser for de ledige, der ikke kommer i arbejde. Tilsvarende viser analyserne i kapitel III, at en ensidig satsning på uddannelse til at reducere den strukturelle ledighed ville være en ineffektiv og urimelig dyr strategi.

En markant reduktion af ledigheden forudsætter, at der anvendes en bred vifte af arbejdsmarkedspolitiske instrumenter, således at der sættes ind overfor flere problemer på en gang. Aktiveringsindsatsen bør forbedres for at vedligeholde arbejdsstyrkens kvalifikationer, hvilket bl.a. kan ske ved at øge andelen af privat jobtræning. Uddannelsesindsatsen bør forbedres for at opkvalificere den mindst uddannede del af arbejdsstyrken. Dagpengesystemet bør ændres for at forbedre incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet, herunder forøge de lediges jobsøgning samt den faglige og geografiske mobilitet. Dette kan ske ved en ændring af dagpenge-niveau og -periode samt ved en yderligere stramning af rådighedsreglerne. Finansieringen af dagpengesystem og aktiveringsindsats bør ændres, således at omkostningerne ved øgede lønstigninger synliggøres for A-holdet. Ved en samtidig satsning på alle disse elementer i arbejdsmarkedspolitikken vil instrumenterne kunne supplere og forstærke hinanden, således at de enkelte instrumenter ikke overbelastes.

**Afvejning nødvendig**

Ved vurderingen af de konkrete instrumenter er det nødvendigt at foretage en afvejning af ønsket om et effektivt og fleksibelt arbejdsmarked overfor hensynet til velfærdsstatens sikring af social og økonomisk tryghed for den enkelte. Modsætningen mellem de to overordnede målsætninger er på lang sigt dog ikke så åbenbar, fordi de samlede indkomster forøges, når niveauet for den strukturelle ledighed reduceres. Samtidig vil modsætningen være mindst, når der satses på en bred vifte af instrumenter.

**Det vil tage tid,  
men det kan gøres**

Et velbalanceret og flerstrengt angreb mod strukturproblemerne på arbejdsmarkedet vil kunne nedbringe strukturledigheden. Det vil dog ikke kunne ske hurtigt, og der vil være tilpasningsomkostninger. Men en reduktion af strukturledigheden vil øge de samlede økonomiske muligheder i Danmark, og en nedbringelse af ledigheden vil alt andet lige lempe kravene til finanspolitikken, således at der gradvist vil kunne opnås et større råderum i den økonomiske politik.

Bilagstabel II.1 Udvikling i løn- og restindkomst

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Løbende priser	----- mia. kr. -----										
Bruttofaktorindkomst	585,9	617,8	654,0	685,9	712,1	736,9	754,8	796,2	847,3	897,9	941,5
Heraf: Lønindkomst	388,9	407,1	422,1	439,3	452,9	468,4	473,9	485,0	518,6	546,5	571,4
Restindkomst	197,1	210,7	231,9	246,7	259,2	268,5	280,9	311,3	328,7	351,4	370,2
Afskrivninger	61,6	64,8	69,1	72,1	76,4	79,6	83,8	85,9	90,7	97,8	101,2
Nettofaktorindkomst	524,3	553,0	584,9	613,8	635,7	657,3	671,0	710,4	756,6	800,1	840,3
Privat nettofaktorindkomst <sup>a</sup>	398,6	416,7	442,7	467,1	483,3	499,3	507,1	547,4	585,9	622,8	656,2
Heraf: Lønindkomst	263,1	270,8	279,9	292,5	300,5	310,5	310,0	322,0	348,0	369,1	387,2
Restindkomst	135,5	145,9	162,8	174,6	182,8	188,9	197,1	225,4	237,9	253,6	268,9
Indkomstudviklingen	----- vækstprocent -----										
Privat nettofaktorindkomst <sup>a</sup>	3,9	4,5	6,2	5,5	3,5	3,3	1,6	8,0	7,0	6,3	5,4
Heraf: Lønindkomst	8,8	2,9	3,4	4,5	2,7	3,3	-0,1	3,9	8,1	6,1	4,9
Restindkomst	-4,5	7,7	11,6	7,2	4,7	3,3	4,3	14,4	5,6	6,6	6,0
	----- procent -----										
Lønvote <sup>b</sup>	66,4	65,9	64,5	64,0	63,6	63,6	62,8	60,9	61,2	60,9	60,7
Lønvote <sup>c</sup>	57,9	57,0	55,4	55,0	54,5	54,4	53,3	51,6	52,2	52,0	51,9
Lønvote <sup>d</sup>	66,0	65,0	63,2	62,6	62,2	62,2	61,1	58,8	59,4	59,3	59,0

a) Nettofaktorindkomst udenfor den offentlige sektor.

b) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten.

c) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten ekskl. den offentlige sektor.

d) Lønindkomsten i procent af nettofaktorindkomsten ekskl. den offentlige sektor.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.2 Udvikling i indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	----- mia. kr. -----										
Lønsum for private ansatte	263,1	270,8	279,9	292,5	300,5	310,5	310,0	322,0	348,0	369,1	387,2
Restindkomst i privat sektor	191,1	204,3	224,9	239,1	251,3	259,9	271,8	302,0	318,8	340,7	359,1
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	454,2	475,1	504,8	531,6	551,8	570,4	581,8	624,0	666,8	709,8	746,3
+ Lønsum for offentligt ansatte	125,8	136,3	142,2	146,8	152,4	158,0	163,9	163,0	170,6	177,4	184,1
+ Nettoerenter <sup>a</sup>	-1,5	-3,8	-11,5	-14,5	-12,8	-21,1	-8,6	-12,9	-8,0	-3,7	-0,3
+ Sociale og andre løbende overførsler	113,7	127,0	140,4	147,4	157,7	167,8	179,0	207,7	208,5	210,6	219,0
Bruttoindkomst	692,2	734,6	775,8	811,4	849,1	875,0	916,2	981,8	1037,9	1094,2	1149,1
- Direkte personskat	176,0	192,1	199,8	206,5	213,7	222,1	225,2	221,8	223,9	224,3	226,9
- Tvungne bidrag til sociale ordninger <sup>b</sup>	21,9	17,5	18,8	20,4	21,2	22,8	23,9	24,2	26,3	27,3	28,2
- Selskabskat	16,1	16,6	16,2	12,4	13,4	13,8	19,0	18,4	18,8	20,6	22,3
- Realrenteafgift <sup>c</sup>	10,2	11,3	12,3	9,8	9,6	10,9	13,3	13,7	13,3	13,7	12,7
- Vægtafgift, renteafgift, AUD, AER mv. <sup>d</sup>	7,6	7,4	8,4	6,0	9,9	10,5	9,8	37,8	47,3	56,2	65,4
- Øvrige overførsler <sup>e</sup>	4,2	4,7	4,4	2,7	1,4	0,1	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0
Disponible bruttoindkomster	456,2	484,9	516,0	553,7	580,0	594,8	622,0	663,1	705,5	749,1	790,7
- Afskrivninger	55,6	58,4	62,1	64,6	68,5	71,0	74,7	76,6	80,8	87,1	90,2
Disponible nettoindkomster	400,6	426,6	453,9	489,1	511,5	523,8	547,3	586,5	624,7	662,0	700,5
Anvendt til privat forbrug	377,9	388,8	403,9	415,0	430,2	443,0	457,9	498,6	538,0	568,1	600,0
Anvendt til privat opsparing	22,8	37,7	50,0	74,1	81,3	80,8	89,3	87,9	86,7	93,9	100,5
Forbrugsprisdeflatoren (1980=100)	157,5	163,7	170,8	175,4	179,7	183,0	184,8	187,9	192,9	199,2	205,7

a) Nettoerenter til den private sektor inkluderer nettoerenter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettoerter fra den offentlige sektor samt den offentlige sektors nettoindtægter fra offentlige virksomheder og Nationalbanken, der statistisk er registreret under den private sektor.

b) En mindre afvigelse i forhold til nationalregnskabet skyldes, at der i tabellen ikke er inkluderet frivillige bidrag til sociale sikringsordninger, hvilket de er i nationalregnskabet.

c) Ekskl. afgift fra offentlige fonde og den sociale pensionsfond.

d) Heri er inkluderet en restpost, der skyldes, at de direkte skatter i tabellen er opgjort efter transaktionsstidspunkt i modsetning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingsstidspunkt, samt fra 1994 arbejdsmarkedsbidraget.

e) Denne post omfatter overførsler fra private fonde, virksomheder mv. til institutioner registreret under den offentlige sektor. Der kan eksempelvis være tale om støtte til forskellige kulturelle formål.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.3 Udvikling i indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor, vækst i procent

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Lønsum for private ansatte	8,8	2,9	3,4	4,5	2,7	3,3	-0,1	3,9	8,1	6,1	4,9
Restindkomst i privat sektor	-1,5	6,9	10,1	6,3	5,1	3,4	4,6	11,1	5,6	6,9	5,4
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	4,2	4,6	6,2	5,3	3,8	3,4	2,0	7,2	6,9	6,5	5,1
Lønsum for offentligt ansatte	9,9	8,4	4,3	3,2	3,9	3,6	3,7	-0,5	4,7	4,0	3,8
Nettorenter <sup>a</sup>	10,8	-157,0	-201,8	-25,7	11,8	-65,2	59,4	-50,8	37,8	54,3	90,6
Sociale og andre løbende overførsler	10,1	11,6	10,6	5,0	6,9	6,4	6,7	16,0	0,4	1,0	4,0
Bruttoindkomst	6,2	6,1	5,6	4,6	4,7	3,0	4,7	7,2	5,7	5,4	5,0
Direkte personskatter	10,4	9,2	4,0	3,3	3,5	3,9	1,4	-1,5	0,9	0,2	1,1
Tvungne bidrag til sociale ordninger <sup>b</sup>	24,2	-19,9	7,3	8,5	4,2	7,4	5,0	1,1	8,8	3,7	3,4
Selskabskatter	-23,1	2,7	-2,5	-23,1	7,9	2,8	38,2	-3,2	1,8	9,8	8,1
Realrenteafgift <sup>c</sup>	39,3	11,2	8,5	-20,6	-1,8	14,1	21,9	2,6	-3,0	3,4	-7,6
Vægtafgift, renteaftgift, AUD, AER mv. <sup>d</sup>	-11,0	-2,0	13,3	-28,8	64,6	6,3	-7,0	287,9	25,0	18,9	16,3
Øvrige overførsler <sup>e</sup>	-0,3	11,4	-6,8	-38,3	-49,9	-90,2	2040,6	-4,6	3,0	3,0	3,0
Disponible bruttoindkomster	5,2	6,3	6,4	7,3	4,8	2,6	4,6	6,6	6,4	6,2	5,6
Afskrivninger	6,5	5,0	6,3	4,0	6,1	3,7	5,2	2,5	5,6	7,7	3,5
Disponible nettoindkomster	5,0	6,5	6,4	7,8	4,6	2,4	4,5	7,2	6,5	6,0	5,8
Anvendt til privat forbrug	3,0	2,9	3,9	2,8	3,7	3,0	3,4	8,9	7,9	5,6	5,6
Anvendt til privat opsparing	52,9	65,8	32,4	48,1	9,8	-0,6	10,6	-1,6	-1,4	8,3	7,0
Forbrugsprisindeflationen	4,6	4,0	4,3	2,7	2,4	1,8	1,0	1,7	2,7	3,3	3,3

a) Nettorenter til den private sektor inkluderer nettorenter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettorenter fra den offentlige sektor samt den offentlige sektors nettoindlægter fra offentlige virksomheder og Nationalbanken, der statistisk er registreret under den private sektor.

b) En mindre afvigelse i forhold til nationalregnskabet skyldes, at der i tabellen ikke er inkluderet frivillige bidrag til sociale sikringsordninger, hvilket de er i nationalregnskab.

c) Ekskl. afgift fra offentlige fonde og den sociale pensionsfond.

d) Heri er inkluderet en restpost, der skyldes, at de direkte skatter i tabellen er opgjort efter transaktionstidspunkt i modsetning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingstidspunkt, samt fra 1994 arbejdsmarkedsbidraget.

e) Denne post omfatter overførsler fra private fonde, virksomheder mv. til institutioner registreret under den offentlige sektor. Der kan eksempelvis være tale om støtte til forskellige kulturelle formål.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.4 Udvikling i skattetryk og forbrugskvote

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Skatter og afgifter i alt, pct. af BFI	61,9	61,3	59,6	56,9	56,9	57,2	57,9	59,9	59,5	58,7	58,5
Heraf: Direkte skatter	35,7	36,6	36,0	34,0	34,4	34,7	35,2	36,4	35,6	34,9	34,6
Indirekte skatter	23,2	22,6	21,4	20,6	20,3	20,2	20,3	21,2	21,6	21,7	21,8
Kapitalskatter, obl. gebyrer og bøder	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Bidrag til sociale ordninger	2,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7
Forbrugskvote iflg. nationalregnskabet	94,3	91,2	89,0	84,9	84,1	84,6	83,7	85,0	86,1	85,8	85,7
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. <sup>a</sup>	97,5	95,4	92,6	87,9	86,9	86,5	88,2	88,0	88,6	88,4	88,3
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef. <sup>b</sup>	97,7	96,8	93,9	88,8	87,4	86,6	88,2	86,1	86,7	86,9	87,3

a) Den angivne forbrugskvote er beregnet på grundlag af et indkomstbegreb, som adskiller sig fra nationalregnskabets indkomstbegreb som følge af bl.a. ordningsopsparing og øvrige overførsler.

b) Udover anvendelse af et andet indkomstbegreb, jf. a), er bilkøbet trukket ud af forbruget og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger

Bilagstabel II.5 Hovedposter på forsyningsbalancen, 1993-97

	Værdi		Realstigning fra året år				Prisstigning fra året før					
	1993	1994	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
	mia. kr.				pct.					pct.		
Privat forbrug	457,9	7,1	2,4	5,1	2,3	2,2	2,2	1,0	1,7	2,7	3,3	3,3
Boliginvesteringer	25,5	8,9	-3,0	4,6	3,4	2,7	2,7	1,6	0,8	2,0	2,5	3,0
Private investeringer	87,2	2,8	-3,1	14,8	6,5	6,2	6,2	4,1	0,8	2,0	2,4	3,0
Offentligt forbrug	229,8	0,6	2,8	2,2	1,5	1,0	1,0	2,0	1,5	2,5	3,0	3,3
Offentlige investeringer	18,9	1,2	1,5	-5,0	-5,0	0,0	0,0	2,2	5,5	2,0	2,5	3,0
Lager og besætningsændringer <sup>a</sup>	-7,2	0,7	-0,7	0,3	0,6	-0,2	-0,2	21,1	93,4	2,8	1,1	3,3
Indenlandsk efterspørgsel i alt	812,1	5,5	1,0	5,5	3,0	2,2	2,2	1,6	1,5	2,8	3,6	2,9
Vareeksport (fob) <sup>b</sup>	243,6	6,8	-1,7	4,1	3,9	4,2	4,2	-1,7	0,3	2,4	2,4	2,2
heraf industri ekskl. skibe og fly	149,1	9,2	0,0	6,0	5,5	5,0	5,0	-3,0	0,8	2,5	2,5	2,8
heraf landbrug og konserver <sup>c</sup>	80,6	5,8	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5	-1,5	-2,6	1,0	1,0	1,0
Tjenesteeksport	63,4	7,3	-2,9	5,6	5,3	5,3	5,3	0,1	-0,7	1,7	3,5	3,5
Eksport i alt	307,0	6,9	-2,0	4,4	4,2	4,4	4,4	-1,3	0,1	2,2	2,6	2,5
Samlet efterspørgsel	1119,1	6,0	-0,0	5,1	3,4	2,9	2,9	0,9	1,0	2,7	3,2	2,7
Vareimport (cif)	191,1	10,6	-4,9	9,5	6,2	4,8	4,8	-1,9	0,6	2,0	2,9	3,0
heraf energiimport	11,7	-3,7	-3,0	4,8	2,0	0,0	0,0	-5,6	-2,0	6,0	6,0	6,0
Tjenesteimport	47,7	9,8	0,3	7,8	4,5	3,9	3,9	2,3	-0,3	2,0	2,5	2,8
Import i alt	238,7	10,5	-4,1	9,2	5,9	4,7	4,7	-0,9	0,4	1,9	2,8	2,9
Bruttonationalprodukt <sup>b</sup>	880,4	4,4	1,5	3,6	2,4	2,2	2,2	1,1	1,6	3,3	3,6	2,8
Nettoafgifter <sup>b</sup>	125,6	12,2	2,6	6,0	2,3	2,2	2,2	1,2	-2,6	4,1	4,7	3,8
Bruttofaktorindkomst	754,8	3,1	1,3	3,2	2,5	2,2	2,2	1,1	2,3	3,1	3,4	2,6

a) Realstigning i "Lager og besætningsændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP. Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer det foregående år.

b) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA. Eksportgruppen "industri varer" omfatter de varer, som i udenrigshandlen opgøres under SITC-kapitlerne 5-9, ekskl. skibe og fly, mens "landbrugsvarer og konserver" omfatter varer opgjort under SITC-kapitlerne 0-2 og 4.

c) Definitionen af varer fra Danmarks Statistiks nationalregnskab, hvor FEOGA-eksportstøtten medregnes under posten nettoafgifter. I nærværende opstilling er FEOGA-eksportstøtten indregnet i eksportværdien af landbrugsvarer. De her anførte tal for bruttonationalprodukt og nettoafgifter er derfor tilsvarende højere end tallene i det officielle nationalregnskab. Der er derimod overensstemmelse for så vidt angår bruttofaktorindkomsten.

Kilde: Danmarks Statistik, 1995, Nationalregnskabet, ADAM's databank og egne beregninger.





# KAPITEL III

## UDDANNELSE

### III.1 Indledning

**Uddannelse er en investering...**

Uddannelse skaber færdigheder, der forøger produktiviteten, og har derfor direkte betydning for samfundets produktion. Uddannelse er en investering, idet samfundet giver afkald på personers produktive indsats i uddannelsesperioden mod til gengæld at få en mere produktiv arbejdskraft efter uddannelsens afslutning.

**...grundlaget for et demokratisk samfund...**

Uddannelse er imidlertid også meget andet. Det er en del af grundlaget for den enkeltes holdnings- og erkendelsesmæssige udvikling. Uddannelse er samtidig med til at sikre, at de fælles værdier og traditioner og den kultur, et samfund bygger på, indarbejdes og videregives til nye generationer, ligesom uddannelse muliggør sociale og videnskabelige fremskridt. Uddannelse er også et forbrugsgode i den forstand, at det kan give den enkelte en oplevelse at deltage i uddannelsesaktiviteter. Ligeledes kan uddannelse give større indsigt og indføring i ellers ukendte emner, der giver større udbytte af fritidsaktiviteter o.l. Dette kapitel vil imidlertid koncentrere sig om uddannelse som en investering i færdigheder og kvalifikationer, der er relevante for arbejdsmarkedet.

**...og et forbrugsgode**

**Sortering**

Uddannelsessystemet foretager også en sortering af befolkningen. Arbejdsgivere kan foretrække uddannede personer frem for personer uden uddannelse, fordi uddannelsessystemets sortering giver et signal om, hvem der har størst arbejdskapacitet eller de bedste evner. I den ekstreme version af denne tankegang bidrager uddannelsessystemet først og fremmest til at sortere personer efter deres iboende produktivitet og kun i mindre omfang ved at forøge den enkeltes kundskaber og produktivitet. Den samfundsmæssige gevinst af uddannelse vil derfor efter denne opfattelse primært opstå som et resultat af sorteringen.

## **Socialisering**

En pendant til uddannelse som en sorteringsmekanisme er at opfatte uddannelsessystemet som en socialiseringsforanstaltning. Ifølge denne opfattelse foretrækker arbejdsgivere personer med en uddannelse og især dem med lange uddannelser, idet de forventer, at personer med længere uddannelse er mere socialiseret til de forskellige funktioner på en arbejdsplads og derfor mere produktive. Forklaringen er, at uddannelsesinstitutioner indlærer og forstærker bestemte sociale attituder, hvilket kan være mere udtalt, jo længere uddannelser.

## **Uddannelse og vækst**

Uddannelse kan bidrage til den økonomiske vækst og kan derfor opfattes som en investering. Uddannelse er en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for at opnå vækst. Undersøgelser for Danmark, der dekomponerer væksten i bidrag fra de forskellige produktionsfaktorer, kommer samstemmende til, at uddannelse yder et positivt, men beskedent bidrag til væksten.<sup>1</sup> Det lille beregnede bidrag fra uddannelse kan dog skyldes en undervurdering af den uddannede arbejdskrafts betydning. Udviklingen af nye produkter og metoder, der er vigtige for den økonomiske vækst, er en proces, der kræver uddannet arbejdskraft, men vækstbidraget herfra henføres hovedsageligt til den fysiske kapital eller uforklarede tekniske fremskridt. Ligeledes kræver en del avancerede maskiner, at det er en veluddannet arbejdskraft, der anvender dem, men den forøgede vækst tillægges kun delvis uddannelse, selvom produktionen ikke havde været mulig uden en veluddannet arbejdskraft.

## **Kan uddannelse nedbringe ledigheden?**

Der er andre økonomiske målsætninger end øget vækst; således er nedbringelse af ledigheden en central målsætning. Opdelingen af arbejdsløsheden på grupper med forskellig uddannelseslængde viser, at de mindst uddannede har den højeste ledighed. Det er derfor nærliggende at antage, at en øget uddannelsesindsats for de mindst uddannede vil nedbringe den samlede ledighed.

## **Ja, under en række forudsætninger**

Skal en forøget uddannelsesindsats medvirke til at nedbringe den samlede ledighed, forudsætter det, at lønnen for den uddannede stiger mindre end den forøgelse i produktiviteten, der er en følge af uddannelsen, eller at lønstigningen for andre uddannede reduceres. Denne svækkelse af sammenhængen mellem løn og produktivitet kan kun sikres, hvis udbuddet af alle typer af arbejdskraft er tilstrækkelig stort. Uddannelse kan under disse forudsætninger bidrage til at forbedre arbejdsmarkedets struktur og

1) Jf. Dansk økonomi, maj 1991, Dalgaard (1989) og Schaumburg-Müller (1994).

dermed sikre, at en forøget efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft ikke så hurtigt slår ud i en forøget lønstigningstakt for hele arbejdsmarkedet. Virkningen fremkommer via en ændret fordeling af ledigheden.

### **Øget velfærd til alle uden at alle får mere uddannelse**

En forøget uddannelsesindsats for dele af befolkningen kan også have en positiv afsmittende effekt på den øvrige del af befolkningen. For det første vil den øgede produktivitet have en effekt i form af en forøget velstand for alle, bl.a. fordi højere indkomster øger skattegrundlaget. For det andet vil en nedbringelse af andelen af personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse give en bedre balance mellem udbud og efterspørgsel på hele arbejdsmarkedet. De ufaglærtes vilkår kan altså forbedres ved, at gruppens størrelse mindskes, så ufaglærte bliver en mere knap faktor.

### **Høje udgifter til uddannelse i Danmark**

De offentlige udgifter til uddannelse udgør knap 60 mia. kr. Heraf går godt 40 pct. til grundskolen. I forhold til andre OECD-lande er uddannelsesudgifterne relativt høje i Danmark, uden at der kan måles et tilsvarende højt uddannelsesniveau, jf. også afsnit III.2. Samtidig viser sammenligningerne, at Danmark især bruger flere ressourcer pr. elev i grundskolen, mens udgifterne pr. studerende på de videregående uddannelser er lavere. I grundskolen er antallet af undervisningstimer pr. elev samtidig klart lavere end OECD-gennemsnittet.

### **Både privat- og samfundsøkonomisk rentabelt**

Ved tilrettelæggelse af uddannelsespolitikken er det som ved al økonomisk planlægning bl.a. et spørgsmål om at opnå størst muligt resultat af ressourceindsatsen og fordele de knappe ressourcer på den mest hensigtsmæssige måde. Når der skal prioriteres mellem forskellige uddannelser, er det derfor nødvendigt også at inddrage beregninger af hvilke uddannelser, der giver det højeste økonomiske afkast til samfundet. Uddannelse skal være samfundsøkonomisk rentabelt, dvs. at den øgede produktion skal kunne forrente uddannelsesomkostningerne og det produktionstab, der opstår i uddannelsestiden. Herudover skal uddannelse være privatøkonomisk rentabelt for at sikre, at den enkelte har et incitament til at handle samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Imidlertid kan en uddannelse godt være rentabel for den enkelte uden at være det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning. Dette kan være tilfældet, hvis det offentlige afholder en betydelig del af udgifterne til uddannelsen.

### **Afledte effekter af uddannelse**

Det er kompliceret at beregne det samlede samfundsmæssige afkast af uddannelse. En af vanskelighederne er, at afkast, der ikke tilfalder den enkelte, ikke kan inddrages i beregningerne. Eksempelvis vil en relativt veluddannet befolkning give bedre muligheder for at udnytte og udvikle teknologiske fremskridt, som bidrager til en samlet forøgelse af væksten og dermed øget indkomst for alle i samfundet. Der er også andre forhold ved en forøget uddannelsesindsats, der kan være vanskelige at medregne. Eksempelvis kan en forøgelse af en given uddannelsesgruppe på arbejdsmarkedet medføre en relativ lønnedgang. De nyuddannede kan også fortrænge allerede uddannede eller overtage job, som tidligere blev varetaget af andre uddannelsesgrupper.

### **Mange årsager til lønforskelle**

Det relative afkast af erhvervsrettede uddannelser kan med visse forbehold måles ved hjælp af de forventede livsindkomster for forskellige uddannelser. Lønforskelle kan dog ikke kun tilskrives forskelle i uddannelsesniveau. Mennesker har uafhængig af uddannelse forskellige evner og interesser, som øver indflydelse på deres arbejdsevne. Endvidere er det forbundet med større gener at udføre visse job, hvilket der ydes en lønkompensation for. Lønforskelle kan også skyldes diskrimination, samt barrierer, der begrænser mobiliteten som f.eks. faggrænser, der hindrer personer uden en nærmere angivet uddannelse i at opnå beskæftigelse i den pågældende branche.

### **Høj ledig for en uddannelsestype reducerer afkastet**

En høj gennemsnitlig ledighed for en uddannelsestype kan reducere både det privat- og det samfundsøkonomiske afkast. Med en sammenpresset lønstruktur, hvor spredningen i lønningerne er mindre end spredningen i kvalifikationerne, kan afkastet af uddannelse som følge af den ulige fordeling af ledigheden afvige fra lønforskellen. Danmark har en meget sammenpresset lønstruktur sammenlignet med andre OECD-lande, hvilket bl.a. kan tilskrives den "solidariske lønpolitik". Den har medført en relativ forhøjelse af de laveste lønninger, ligesom pristalsreguleringsordningen i en periode var med til at sammenpresse lønstrukturen.

## Kapitlets indhold

I dette kapitel analyseres en række aspekter af uddannelse betragtet som investering. I afsnit III.2 beregnes et uddannelsesindeks til belysning af, hvor meget befolkningens ændrede uddannelsessammensætning siden 1940 har betydet. Desuden beregnes den forventede ændring i uddannelsesindekset i de næste årtier. Dernæst præsenteres beregninger af det samfundsmæssige afkast af investeringer i en række uddannelser i afsnit III.3. I afsnit III.4 vil uddannelsernes betydning for arbejdsløshed og mobilitet blive undersøgt. En øget efteruddannelsesindsats har været foreslået til løsning af en del af arbejdsløshedsproblemet. I afsnit III.5 skal der derfor ses dels på omkostninger og erfaringer med efteruddannelse, dels på hvilken betydning efteruddannelse kan få for det generelle uddannelsesniveau. Afsnit III.6 afslutter med nogle vurderinger og anbefalinger.

### III.2 Befolkningens uddannelse

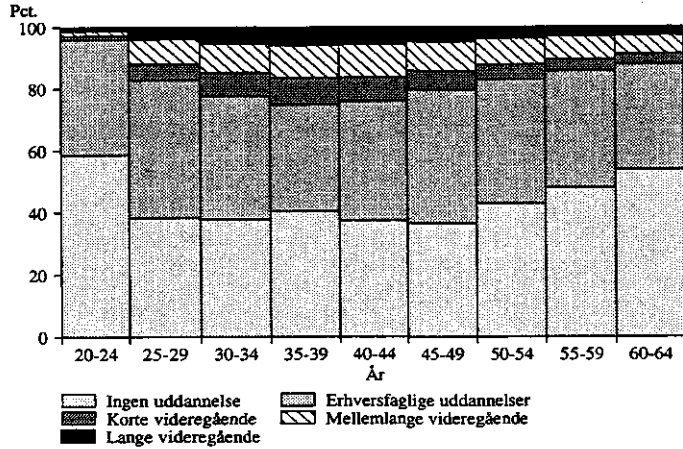
#### Uddannelses- omfanget øget siden 2. verdenskrig

I Danmark er der siden anden verdenskrig sket en betydelig udbygning af antallet af uddannelsespladser i det ordinære uddannelsessystem. En sådan udbygning på uddannelsesområdet vil ændre den samlede befolkningens uddannelsesniveau- og sammensætning. Dette sker ved, at ungdomsårgange med én uddannelsessammensætning erstatter ældre årgange på arbejdsmarkedet med en anden uddannelsessammensætning. Den fulde virkning af udbygningen af uddannelsessystemet på arbejdsstyrkens uddannelsesniveau vil først vise sig efter lang tid. Der vil således gå 40-50 år før en permanent forøget uddannelsesindsats er slået fuldt igennem.

#### Yngre har længere uddannelse end ældre

Der er siden 2. verdenskrig til stadighed kommet nye årgange ud fra uddannelsessystemet med lidt længere uddannelsestid end de foregående årgange. Et tydeligt billede af effekten af den førte uddannelsespolitik og de deraf følgende forskelle i aldersgruppernes uddannelsessammensætning ses i figur III.1. Personer i 30 års alderen har oftere en videregående uddannelse end personer i 40 års alderen, der igen ligger højere end personer i 50 års alderen. Derimod har andelen uden en erhvervskompetencegivende uddannelse stort set ligget konstant på knap 40 pct., siden de store årgange fra 1940'erne forlod uddannelsessystemet. Årsagen til, at personer i 20'erne ikke ligger så højt som personer i 30'erne, er, at mange i førstnævnte gruppe stadig er under uddannelse.

Figur III.1 Uddannelsesfordelingen i forskellige aldersgrupper i 1993



Anm.: Tallene er inklusive uddannelsessøgende.

Kilde: Danmarks Statistik (1994): *Statistiske Efterretninger, Uddannelse og Kultur* nr. 7, tabel 4 og egne beregninger.

### Et uddannelsesindeks for perioden 1940-93

For at få et indtryk af, hvor meget ændringen i befolkningens uddannelsessammensætning i perioden 1940-93 har betydet, er der beregnet et uddannelsesindeks. I opgørelsen er kun medtaget de formelt kompetencegivende uddannelser. Det er nødvendigt at gøre en række antagelser for at beregne et uddannelsesindeks for befolkningen siden 1940, idet såvel statistiske kilder, som uddannelsessystemet og opgørelsesmetoder ændres over tiden.<sup>2</sup> De beregnede mål er derfor ikke et eksakt udtryk for befolkningens uddannelsesniveau.

### Fem uddannelsesgrupper

Befolkningen i den erhvervsaktivealder er fordelt på fem uddannelsesgrupper: Ingen kompetencegivende erhvervsuddannelse, erhvervsfaglig uddannelse, kort videregående uddannelse, mellem-lang videregående uddannelse og lang videregående uddannelse. Beregningerne kvantificerer det forhold, at en større del af befolkningen tager en erhvervskompetencegivende uddannelse, og at uddannelserne må tillægges forskellig værdi.

2) Grunddata til beregning af målet for befolkningens uddannelsesniveau er folketællingerne fra 1940-70 og uddannelsesregistret fra 1981 og frem.

**Værdifastsættelse af uddannelse...**

**...ud fra antal år...**

**...ud fra løn**

Der er anvendt to metoder til at værdifastsætte de forskellige uddannelser, dels uddannelsernes længde dels forskelle i aflønning mellem uddannelsesgrupperne.<sup>3</sup> Når uddannelsens længde anvendes som værdimål, er det antaget, at der er ligefrem proportionalitet mellem uddannelsernes længde og værdien af uddannelserne. Antallet af år, der er anvendt for de forskellige uddannelseskategorier, fremgår af tabel III.1. Det er antaget, at personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse i gennemsnit har ét års skolegang udover den skolepligtige alder. En alternativ metode til at måle den relative værdi af uddannelserne er at anvende forskelle i aflønning. Ved denne værdifastsættelse er anvendt forholdet mellem livsindkomster for de forskellige uddannelsesgrupper.<sup>4</sup>

Ved begge metoder måles værdien af den relative forskydning mellem de forskellige uddannelser med de samme vægte i hele perioden. Værdien af en generel ændring i uddannelsernes niveau, som er fælles for såvel grunduddannelsen som de erhvervskompetencegivende uddannelser, indgår derimod ikke i beregningerne.<sup>5</sup>

- 3) Se Mulligan et al. (1995a) og (1995b) for en diskussion og anvendelse af aflønning ved beregning af et uddannelsesindeks for USA.
- 4) Det anvendte indkomstbegreb er den potentielle faktorlivsindkomst, hvilket er den lønindkomst en heltidsbeskæftiget uden ledighedsperioder og et gennemsnitlig karriereforløb i den pågældende uddannelsesgruppe kan forvente at få fra det 18. til det 67. år. I *Dansk økonomi, november 1991* er der nærmere redegjort for beregningen af livsindkomster.
- 5) Beregningen af uddannelsesindekset med anvendelse af faste vægte medfører de fra indeksteorien velkendte måleproblemer. Det betyder, at målet ikke kan tolkes som et præcist mål for uddannelsesniveaet. Anvendelsen af år som vægte betyder, at det antages, at f.eks. et års undervisning i 1940 har samme værdi som i 1993. Det er en forsimpning, da undervisningens kvalitet og indhold, både hvad angår de enkelte fag og fagsammensætning, har ændret sig i perioden. Tilsvarende er det antaget, at forholdet mellem livsindkomsterne svarer til det forhold, der var gældende i 1988. Da lønningerne er påvirket af mange forhold herunder det relative udbud af og efterspørgsel efter de forskellige uddannelsesgrupper, er det en ret restriktiv forenkling for så lang en periode.

*Tabel III.1 Vægte anvendt til beregninger af uddannelsesindeks*

Uddannelse	År	År	Løn
		----- indeks -----	
Ingen	8	1,000	1,000
Faglig	12	1,500	1,125
Kort	14	1,750	1,114
Mellemlang	16	2,000	1,375
Lang	18	2,250	1,693

Anm.: Fra 1972 tillægges de, der forlader uddannelsessystemet efter grundskolen to år ekstra som følge af en forlængelse af den undervisningspligtige alder. Længden af de erhvervskompetencegivende uddannelser er faldet over perioden, og det er derfor antaget, at den samlede uddannelsesetid for disse inklusive grundskolen har været konstant.

Kilde: Danmarks Statistik og Undervisningsministeriet (1994), *Dansk økonomi, november 1991*, tabel III.3, s 94 og egne beregninger.

## Antagelser

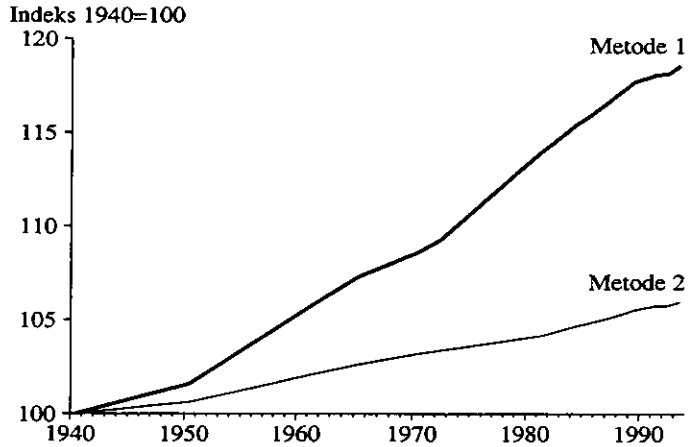
Sammenvejningen af uddannelseskategorierne er sket ud fra antallet af uddannelsesår for de fem uddannelseskategorier i den nuværende klassificering i Dansk Uddannelses Nomenklatur, jf. Danmarks Statistik mfl. (1995). Det har således ikke været muligt at tage hensyn til, at f.eks. den årlige undervisningstid er ændret over perioden, ligesom der ikke er taget højde for, at en andel af de erhvervsfagligt uddannede har en studentereksamen eller lignende. Derudover er det antaget, at den enkeltes uddannelse ikke forringes efter uddannelsens afslutning. Den sidstnævnte antagelse er mest rimelig, hvis personen er i beskæftigelse, da det vil sikre, at uddannelsen i vidt omfang vedligeholdes. I forbindelse med arbejdsløshed er det derimod sandsynligt, at færdigheder erhvervet under uddannelse forringes eller forældes.

## Uddannelsesindeks er steget 6-18 pct. fra 1940-93

Uddannelsesindekset for befolkningen i den erhvervsaktive alder er kun steget med ca. 18 pct. fra 1940 til 1993, hvis antallet af uddannelsesår anvendes som vægte, jf. figur III.2. Det svarer til, at den gennemsnitlige uddannelsesetid er steget fra ca. 9,3 år til ca. 11 år. Hvis forholdet mellem livsindkomsterne anvendes, er stigningen i uddannelsesindekset helt nede på 6 pct.



Figur III.2 Uddannelsesindeks for befolkningen i den erhvervsaktive alder



Anm.: Metode 1: Antallet af år fra Dansk Uddannelses Nomenklatur er anvendt som vægte.

Metode 2: Livsindkomsterne er anvendt som vægte.

Kilde: Egne beregninger.

### Men uddannelses-spredningen også steget

Ændringen i befolkningens uddannelsessammensætning har betydet, at den andel, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, er faldet fra over 70 pct. i 1940 til knap 50 pct. i dag. Men andelen, der forlader uddannelsessystemet uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, er dog ikke faldet i de seneste årtier, jf. figur III.1. Samlet set har ændringen i befolkningens uddannelsessammensætning i perioden medført en øget spredning i befolkningens uddannelseslængde.<sup>6</sup> Det er uundgåeligt, at spredningen stiger, når ikke alle får del i den øgede uddannelsesindsats.

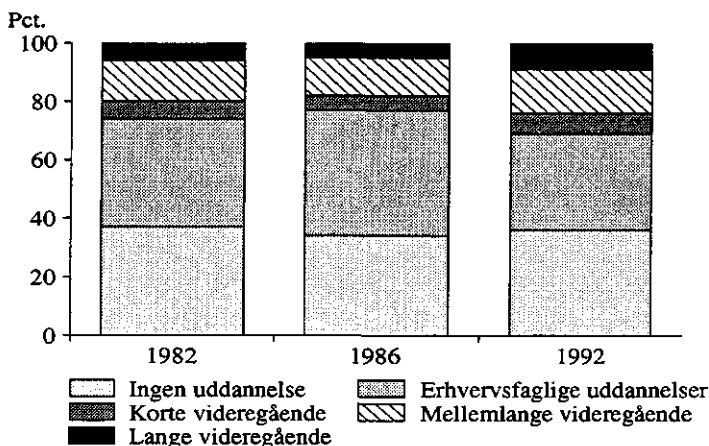
### En yderligere stigning på 5-14 pct. i de kommende 40-50 år

Den forstærkede uddannelsesindsats siden 2. verdenskrig har ikke fuldt ud vist sig, da det som omtalt tager 40-50 år, før en forøget uddannelsesindsats fuldstændig har vist sig i uddannelsesindekset for befolkningen i den erhvervsaktive alder. Men selv inden for en kort periode kan der ses visse bevægelser i uddannelsesfordelingen for unge, bl.a. er andelen med en erhvervsfaglig uddannelse faldet

6) Således er spredningen i uddannelseslængden set i forhold til middelværdien steget fra ca. 0,75 til ca. 0,90.

fra 43 til 33 pct. fra 1986 til 1992, jf. figur III.3. Endvidere varierede andelen uden en erhvervskompetencegivende uddannelse mellem 33 pct. og 37 pct. i perioden 1982-92. Med udgangspunkt i den forventede uddannelsessammensætning for kommende generationer af unge kan den forventede udvikling i uddannelsesindekset beregnes. Den forventede uddannelsessammensætning for unge i 1992 kan beregnes ud fra kendskabet til bl.a. optagelse og gennemførelsesprocenter for de forskellige uddannelser. Antages det, at de fremtidige ungdomsårgange vil have samme uddannelsesfordeling som i 1992, vil uddannelsesindekset i løbet af 40-50 år stige med ca. 14 pct. i forhold til i dag, hvis antallet af uddannelsesår anvendes som vægte. Ca. 6,5 pct.point af stigningen kan forklares ved, at udvidelsen af grundskolen fra 7 til 9 år i 1972 får fuld virkning, godt 2,5 pct.point skyldes, at en større del af befolkningen får en erhvervskompetencegivende uddannelse, og ca. 4,5 pct.point fremkommer ved en forskydning over mod længere uddannelser. Hvis de relative livsindkomster anvendes som vægte, vil den ændrede fordeling få uddannelsesindekset til at stige med ca. 5 pct.

Figur III.3 Uddannelsesfordeling for unge i udvalgte år



Kilde: Undervisningsministeriet (1995).

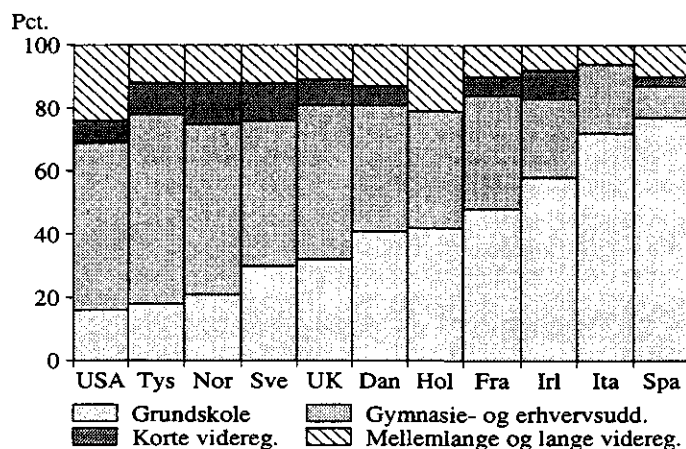
## Danmark halter bagefter

I en international sammenligning ligger det danske uddannelsesniveau relativt lavt, jf. figur III.4.<sup>7</sup> Det danske uddannelsesniveau er det laveste i Norden og ligger også lavere end i USA, Tyskland og Storbritannien. I Danmark er der især en høj andel af befolkningen, der kun har grundskolen, hvorimod andelen med en videregående uddannelse ikke adskiller sig nævneværdigt fra andelen i de nævnte lande.

## Ikke tegn på at vi indhenter de andre

Det lave danske uddannelsesniveau sammenlignet med lande, vi normalt sammenligner os med, kunne skyldes en senere udbygning af uddannelsessystemet. Dette argument er dog næppe holdbart, for heller ikke uddannelsesniveauet for de 25-34 årige ligger i top i forhold til de andre lande, jf. figur III.5.

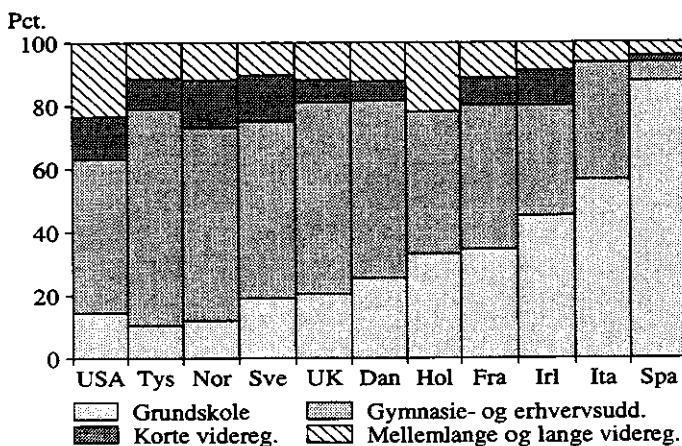
Figur III.4 De 25-65 årige fordelt efter højeste uddannelse i udvalgte OECD-lande i 1991



Kilde: OECD (1995).

7) Det danske niveau er realistisk, mens niveauet for andre lande kan være overvurderet. Det skyldes, at de danske oplysninger er registeroplysninger, mens opgørelsen for de fleste andre lande er baseret på spørgeskemabaserede stikprøver. Ligeledes er der problemer med anvendelsen og tolkningen af de internationale klassifikationer af forskellige uddannelser, da uddannelsessystemerne er forskellige.

Figur III.5 De 25-34 årige fordelt efter højeste uddannelse i udvalgte OECD-lande i 1991



Kilde: OECD (1995).

### Gennemsnitlig uddannelsestid længst i den offentlige sektor

Der har været en betydelig vækst i antallet af personer med en videregående uddannelse, og de er for størstedelens vedkommende ansat i den offentlige sektor, jf. tabel III.2. Derimod er 3/4 af alle med en erhvervsfaglig uddannelse ansat i den private sektor. Samlet set betyder det, at de beskæftigedes gennemsnitlige uddannelseslængde er lidt højere i den offentlige end i den private sektor. Den gennemsnitlige uddannelsestid i den offentlige sektor er ca. 12,2 år mod ca. 10,7 år i den private sektor. Den offentlige sektor varetager næsten hele uddannelsesindsatsen, og derfor er det også forventeligt, at sektoren aftager mange med en videregående uddannelse.

Tabel III.2 Uddannelsesfordelingen for den offentlige og den private sektor i 1993

Uddannelse	Offentlig	Privat	I alt
	----- pct. -----	-----	-- personer --
Ingen	25,3	74,7	961.138
Faglig	22,5	77,5	946.763
Kort	57,6	42,4	147.591
Mellem	62,6	37,4	234.952
Lang	54,4	45,6	108.604
Uoplyst	22,3	77,7	210.811
Alle	30,5	69,5	2.609.859

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### III.3 Afkastet af uddannelsesinvesteringer

#### Prioritering af uddannelsesressourcerne

Den offentlige sektor i Danmark finansierer størstedelen af de direkte udgifter til det ordinære uddannelsessystem. Ved tilrettelæggelse af uddannelsespolitikken skal der tages stilling til to overordnede forhold. For det første hvor stor en del af de samlede offentlige udgifter, der skal gå til uddannelsessektoren, dvs. hvor højt skal uddannelse prioriteres i forhold til eksempelvis sundhed og forsvar. For det andet hvordan udgifterne skal fordeles indenfor uddannelsessektoren, dvs. fordelingen mellem hhv. grundskole, ungdomsuddannelser, videregående uddannelser og efteruddannelse, samt hvilke specifikke uddannelser der skal sættes mest på. Prioriteringen mellem de forskellige uddannelser bør bl.a. afhænge af, hvor stort det samfundsøkonomisk afkast af uddannelserne er. Det vil, alt andet lige, være naturligt at sætte mere på de uddannelser, der giver et højt afkast.

#### Samfundsmæssigt afkast

Afkastet til samfundet af en given uddannelse kan bestemmes i en investeringskalkyle, der sætter gevinsterne ved uddannelsen i forhold til de omkostninger, der er forbundet med den. Den samfundsmæssige gevinst ved uddannelse fremkommer i form af en højere produktivitet hos de, der har modtaget uddannelsen. Jo større en andel af befolkningen, der har en uddannelse, og jo længere uddannelse de har, des højere kan produktionen i samfundet blive.

### **Måling af gevinst ved uddannelse**

Det kan naturligvis synes vanskeligt at måle, hvor meget ekstra produktion en uddannet person bidrager med i forhold til en uuddannet. Det er imidlertid naturligt at tage udgangspunkt i, at den højere produktivitet vil afspejle sig i en relativt højere aflønning, omend der ikke altid er en tæt sammenhæng mellem løn og produktivitet, jf. diskussionen i afsnit III.1.

### **Brug af livsindkomster som mål**

Den samfundsøkonomiske gevinst ved forskellige erhvervskompetencegivende uddannelser er her målt som forskellen mellem den livsindkomst, en person med den pågældende uddannelse kan opnå i forhold til den livsindkomst, en person med kun en grundskoleuddannelse kan opnå. Forskellen viser det gennemsnitligt forventelige udbytte af uddannelse.<sup>8</sup>

### **Arbejdsløshed kan påvirke afkastet...**

Beregningerne er foretaget ved at sammenligne livsindkomsterne for personer i fuldtidsbeskæftigelse. Imidlertid er ledigheden i Danmark høj og ydermere meget skævt fordelt mellem uddannelsesgrupper. Det er ikke helt entydigt, i hvilken retning afkastet påvirkes, hvis ledighed tages med i betragtningerne. Den del af omkostningerne, der består af tabt produktion under uddannelsesstiden, bliver sandsynligvis mindre, da alternativet til uddannelse ikke er fuldtidsarbejde, men en blanding af arbejde og ledighed. Omvendt er der også uddannelser med en betydelig ledighed blandt de færdiguddannede, og den efterfølgende produktionsgevinst bliver derfor mindre end beregnet.

### **...og forskelle i erhvervsfrekvens**

Det er endvidere antaget, at pensionsalderen er den samme for alle uddannelsesgrupper, men forskelle i erhvervsfrekvens og tilbagetrækningsalder mellem uddannelser kan betyde, at den faktiske gevinst er forskellig fra det beregnede. Eksempelvis vil gevinsten for alle uddannelser være undervurderet, hvis den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for folk med kun en grundskoleeksamen er lavere end for alle andre grupper.

8) Blomgren-Hansen (1966) har tidligere beregnet det samfundsøkonomiske afkast for en række uddannelser. Psacharopoulos (1985) har endvidere beregnet afkast af uddannelser for en række lande ekskl. Danmark.

## **Omkostninger ved uddannelse**

Gevinsten vurderes herefter i forhold til de omkostninger, der er forbundet med uddannelse. Omkostningerne består for en stor del af lønudgifter til lærere samt andre drifts- og kapitaludgifter ved uddannelsessystemet.<sup>9</sup> Disse direkte omkostninger afholdes i Danmark primært af den offentlige sektor. Der er dog også visse direkte omkostninger, der afholdes af den enkelte i form af bogudgifter, transportudgifter o.l. Udover de direkte omkostninger er der indirekte omkostninger forbundet med at tage en uddannelse i form af tabt arbejdsfortjeneste i uddannelsesstiden. Dette er der taget højde for i gevinstmålet.

## **Beregning af omkostninger**

Omkostningerne indeholder således følgende udgifter:

- driftsudgifter, inkl. lærerlønninger, apparatur mv.
- bygningsomkostninger, dækkende over afskrivninger på bygninger mv.
- administrationsomkostninger
- omkostninger forbundet med frafald mv.

Udgifter til bøger mv. afholdt af de studerende er i denne sammenhæng kun af beskedent omfang, hvorfor det er valgt at se bort fra dem. Omkostningerne er beregnet ud fra de faktiske uddannelsesstider og gennemførelsesprocenter.<sup>10</sup>

## **Måling af afkastet**

For hver uddannelse er afkastet beregnet som den interne rente. Den interne rente er den diskonteringsrente, der bevirker, at nutidsværdien af gevinsterne er lig nutidsværdien af omkostningerne. Den interne rente kan efterfølgende sammenlignes med det afkast, man ville have fået ved alternativ anvendelse af ressourcerne fremfor investering i uddannelse. For en vurdering af den samfundsøkonomiske rentabilitet er det relevante afkast realrenten fratrukket den gennemsnitlige stigningstakt for reallønnen.<sup>11</sup> Denne sammenligningsrente er ca. 5 pct. Er den interne rente således højere end 5 pct., er den pågældende uddannelse samfundsøkonomisk rentabel.

9) De fleste uddannelsesretninger har et vist frafald i løbet af studietiden. Omkostningerne ved frafald tillægges de øvrige omkostninger, og er således en del af omkostningerne ved at uddanne en gennemsnitsperson. Denne betragtning er rimelig, hvis man ikke på forhånd kan identificere, hvem der vil falde fra.

10) De beregnede omkostninger tager ikke højde for, at uddannelsesinstitutioner, der varetager flere forskellige uddannelser, kan have "overskud" på nogle uddannelser og "underskud" på andre. Dette gælder dog primært for videregående uddannelser.

11) Årsagen er, at livsindkomsten er beregnet uden hensyntagen til den generelle lønudvikling. For yderligere uddybning af dette, se *Dansk økonomi, november 1991*.

### **Kalkylen kan bruges til marginalbetragtninger**

En samfundsøkonomisk kalkyle viser, hvor meget man får ud af, at én ekstra person med gennemsnitskarakteristika fuldfører en given uddannelse. Den tager ikke hensyn til, at eksempelvis en fordobling af en given uddannelsesstype normalt betyder, at lønnen for den type uddannelse typisk vil falde eller ledigheden stige. Det er endvidere forudsat, at udvidelse af uddannelseskapaciteten svarende til, at en ekstra person skal gennemføre uddannelsen, udløser omkostninger, der svarer til gennemsnittet for uddannelsesgruppen. Dette er naturligvis ikke altid tilfældet. Omkostningen kan eksempelvis være tæt ved nul, hvis uddannelsesinstitutionen har "ledige" pladser. Omkostningen kan imidlertid også være langt større end gennemsnittet, hvis ekstra optag kræver nye bygninger mv.

### **Beregningerne**

Ved beregningerne er der dannet to tidsserier for hver uddannelse. En omkostningsserie og en livsindkomstserie. Omkostningsserierne fordeler omkostningerne ved uddannelsen over de år, uddannelsen varer, og når uddannelsen er afsluttet, er omkostningen i de efterfølgende år nul. De inkluderer kun omkostninger efter endt grundskole. Det er antaget, at man påbegynder uddannelsesforløbet umiddelbart efter endt grundskole, dvs. i 16-års alderen. Det er endvidere antaget, at man går den direkte vej gennem uddannelsessystemet, dvs. at alle opfylder de formelle krav til uddannelsen. For erhvervsuddannelserne er der eksempelvis en del af eleverne, der har taget en studentereksamen eller lignende forinden, hvilket naturligvis fordyrer uddannelsen væsentligt og dermed mindsker afkastet af uddannelsen.

### **Forudsætninger omkring omkostningerne**

For erhvervsuddannelserne er det muligt at gå såvel en skolevej som en praktikvej. Omkostningerne er her beregnet for en person, der følger skolevejen det første år, dvs. går på en erhvervsskole, og derefter kommer i praktik i en virksomhed.<sup>12</sup> Derudover er afkastet af at følge en "ren" skolevej, dvs. PKU (praktikplads kompenserende undervisning), beregnet. Forskellene i omkostningerne for erhvervsuddannelserne afspejler såvel forskelle i antallet af skoleuger over uddannelserne, som forskelle i undervisningsudgifterne pr. skoleuge, jf. tabel III.3. For de videregående uddannelser er omkostningerne inklusive omkostningerne for en gymnasial

12) For erhvervsuddannelserne foreligger der endnu ikke tal for gennemførelsesprocenter mv. Der er derfor som en approksimation benyttet oplysninger for EFG og lærlinguddannelserne.



uddannelse.<sup>13</sup> Forskelle i omkostningerne mellem de tre grupper af videregående uddannelser afspejler primært forskelle i undervisningsomkostninger samt forskelle i gennemførselsprocenter.

### **Udgangspunkt i fuldtidsbeskæftigede**

De anvendte mål for livsindkomster er beregnet på baggrund af livsindkomsten for en fuldtidsbeskæftiget person med en given uddannelse.<sup>14</sup> Eventuelle indtægter ved arbejde under uddannelsen er inkluderet. Den samlede livsindkomst er fordelt ud på de enkelte år ved at anvende den aldersfordelte livsindkomstprofil, der er antaget identisk for hver uddannelseslængde. Efterfølgende er indkomsten for en ufaglært fratrukket.

### **Det samfunds- økonomiske afkast af erhvervsuddannelser**

Det samfundsøkonomiske afkast af erhvervsuddannelserne er generelt set højt, og kun PKU-uddannelsen er urentabel set i forhold til sammenligningsrenten på 5 pct. For erhvervsuddannelserne er prisen for uddannelsen meget afgørende for, hvor rentabel uddannelsen er. Der er således ikke den store variation i livsindkomsterne, men afkastene spreder sig fra ca. 1 pct. til godt 15 pct. Sammenlignes eksempelvis en smed og en kontoruddannet, som har samme livsindkomst, er afkastet for smeden ca. to tredjedele af det for den kontoruddannede. Forskellen skyldes, at kontoruddannelsen er 1 år kortere end smedeuddannelsen, samt at skoleophold for smedeuddannelsen er relativt dyre. Afkastet for en elektriker, der har været i erhvervspraktik, er ca. seks gange så stort som afkastet for en elektriker med skolepraktik (PKU). Denne forskel kan forklares ved to ting. For det første producerer elektrikerens i erhvervspraktik noget under uddannelsen, hvilket ikke er tilfældet for en elektriker i skolepraktik. Derudover er selve skolepraktikopholdet dyrere.

### **De mindst skoleprægede er de mest rentable**

13) Her beregnet som et simpelt gennemsnit af prisen for gymnasium, hf, hhx og htx.

14) Indkomsten er bruttoindkomst, dvs. indkomst før skat, idet det er denne indkomst, der afspejler produktiviteten. Mens indkomst efter skat også afhænger af, hvor stor omfordelingen i samfundet er. Af samme årsag er indkomstoverførsler ikke inkluderet. Se endvidere fodnote 4.

Tabel III.3 Omkostninger pr. elev og forøgelse i livsindkomsten, 1995-priser, samfundsøkonomisk afkast i pct.

Uddannelse	Omst. pr. elev	Forøgelse i livsindk. <sup>a</sup>	Samf. økonomisk afkast
	1000 kr.	mio. kr.	pct.
<b>Erhvervsuddannelser</b>			
Butik	52,3	0,9	8,9
Kontor	52,3	1,3	11,4
Smed	146,4	1,3	8,6
Mekaniker	158,5	1,0	6,5
Jern og metal, øvrige <sup>b</sup>	129,2	2,0	14,5
Murer	125,2	0,9	6,5
Elektriker	121,5	1,0	7,5
Elektriker, PKU	233,2	0,5	1,3
Bygge og anlæg, øvrige <sup>c</sup>	90,4	0,7	5,5
<b>Kort videregående</b>			
Pædagog	276,4	-0,4	-2,5
Tekniker <sup>d</sup>	295,1	0,9	2,2
<b>Mellemlang videregående</b>			
Folkeskolelærer	427,3	2,0	4,6
Erhvervsøkonomi (HA, HD)	378,7	7,8	14,0
Diplomingeniør	495,4	5,2	9,3
<b>Lang videregående</b>			
Gymn.lærer <sup>e</sup> (cand.scient)	1026,9	3,3	3,9
Økonom <sup>f</sup>	417,2	11,6	15,3
Jurist	417,2	7,6	11,4
Civilingeniør	678,1	7,7	9,5
Læge	900,7	9,7	10,5

a) I forhold til en ufaglært.

b) Omkostningerne er beregnet for en metalsmed.

c) Omkostningerne er beregnet for træfagernes byggeuddannelse.

d) Det er antaget, at personen før påbegyndelsen er elektriker.

e) Omkostningerne er inklusive prisen for pædagogikum beregnet til 111.436 kr.

f) Ved beregning af omkostning er benyttet oplysninger om frafald mv. for en jurist.

Anm.: Omkostningerne er beregnet ud fra oplysninger i finansloven om de forskellige uddannelsesretningers takster pr. helårselev. For de videregående uddannelser ydes ikke bygningstilskud. For at få et tilnærmet mål for dette er benyttet de opgivne tilskud for erhvervsuddannelserne, kombineret med antagelser omkring kvadratmeternormer for de videregående uddannelser. Prisen for en adgangsgivende eksamen til de videregående uddannelser er sat til 174.000 kr. I beregningerne er anvendt en pensionsalder på 60 år, men afkastet er ikke særlig følsomt over for ændringer i pensionsalder.

Kilde: *Dansk økonomi*, november 1991, Undervisningsministeriet (1993a og b), Finansloven 1995, Socialkommissionen (1992), Dansk Arbejdsgiverforening (1989) og egne beregninger.

### **Små afkastforskelle**

Sammenlignes afkastet af erhvervsuddannelserne med afkastet for de videregående uddannelser, er der ikke de store forskelle til trods for højere livsindkomster for de mellemlange og lange videregående uddannelser. Men heroverfor står, at omkostningerne er højere for de videregående uddannelser dels i form af direkte studieomkostninger, dels i form af et betragteligt produktionstab under studietiden for disse uddannelser.

### **Afkast af videregående uddannelser højt trods høje omkostninger**

For de videregående uddannelser stiger livsindkomsten med uddannelsens længde, hvilket omkostningerne også gør. Dermed bliver afkastet for de mellemlange og lange uddannelser af samme størrelsesorden. Uddannelserne med de laveste afkast er uddannelser, hvor ansættelsen typisk sker i den offentlige sektor. Men løndannelsen for disse grupper afspejler ikke nødvendigvis produktiviteten i samme udstrækning som på det private arbejdsmarked.<sup>15</sup>

### **Omkostninger internationalt**

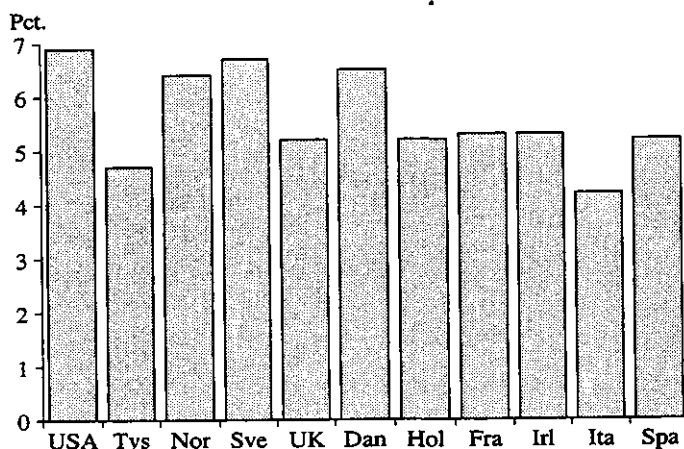
Afkastet af uddannelse er følsomt over for såvel livsindkomsten som over for de omkostninger, der er forbundet med uddannelserne. En sammenligning med udgifterne i andre lande kan give et indtryk af, om udgifterne i Danmark ligger relativt højt eller lavt.

### **Udgifter til uddannelse udgør 7 pct. af BNP**

For Danmark svarer de samlede udgifter til uddannelse til ca. 7 pct. af BNP, hvilket internationalt set er forholdsvis højt, jf. figur III.6.<sup>16</sup> Ved et sådan mål skal man dog være opmærksom på, at tallene er påvirket af landenes uddannelsesstruktur og demografi. Ved en international sammenligning er det endvidere vigtigt at vide, at Danmark anvender en relativ stor andel af de samlede udgifter på uddannelsesstøtte. Således udgjorde uddannelsesstøtten knap 10 pct. af de samlede udgifter i 1992.

- 15) Indkomsten for uddannelsesgrupper med en forholdsvis stor andel af tjenestemænd som f.eks. folkeskolelærere er derudover undervurderet, da værdien af en fremtidig tjenestemandspension ikke er medtaget.
- 16) Oplysningerne i undersøgelsen er behæftet med en vis usikkerhed på grund af forskellige opgørelsesmetoder i de betragtede lande, og tallene skal derfor tolkes med varsomhed.

Figur III.6 Udgifterne til uddannelse som andel af BNP i 1992



Kilde: OECD (1995).

### Danmark anvender forholdsvis mange ressourcer på grundskolen

Ved sammenligning af udgifterne er et relevant mål udgifterne pr. elev i de forskellige uddannelseskategorier. En høj udgift pr. elev er enten udtryk for, at der gennemføres uddannelse af høj kvalitet, eller at uddannelsesindsatsen er præget af ineffektivitet. Set i forhold til en række lande anvender Danmark relativt flere ressourcer på grundskolen, mens udgifterne til gymnasie- og erhvervsuddannelserne ligger på OECD-gennemsnittet, mens lande som Sverige og Norge ligger over gennemsnittet. For de videregående uddannelser ligger Danmark langt under OECD-gennemsnittet. De relativt høje udgifter til grundskolen kan imidlertid ikke forklares ved, at eleverne har flere undervisningstimer. For såvel de 9-årige som de 14-årige er timetallet i Danmark markant lavere end i de øvrige OECD-lande jf. tabel III.4.

Tabel III.4 Udgifter til hver uddannelseskategori i forhold til OECD-gennemsnittet, timetal i grundskolen pr. år.

	Grundskole	Gymnasie- og erhvervs- uddannelser	Videregående uddannelser	Timetal 9-årige	Timetal 14-årige
	----- Indeks -----			----- Timer pr. år -----	
USA	164	136	175	1001	1032
Tyskland	87	130	82	661	870
Norge	131	130	110	-	-
Sverige	142	127	90	-	-
UK	92	92	131	-	-
Danmark	124	104	85	662	903
Holland	75	70	110	1019	1198
Frankrig	85	114	73	878	1047
Irland	52	58	92	920	-
Italien	119	99	74	-	-
Spanien	60	59	47	909	925

Anm.: For udgifter er OECD-gennemsnit lig 100. Udgiftstallene er for 1992. Udgifterne er omregnet til dollar ved brug af valutakursen udtrykt i købekraftsparitet. Timetalsoplysninger er for 1991.

Kilde: OECD (1995).

### Lærerforbruget højt

Lærertilskudene udgør den altovervejende del af de samlede udgifter til undervisning. Antallet af elever pr. lærerårsværk kan derfor anvendes som en indikator for undervisningsstandard. Sammenholdt med andre lande anvender Danmark sammen med de andre nordiske lande væsentlig flere lærerressourcer pr. elev i grundskolen. Dette er ikke ensbetydende med, at klassekvotienten er lavere i Danmark. Mens elever pr. lærerårsværk er godt 10, er klassekvotienten på knap 19 elever pr. klasse. I Danmark er antallet af elever pr. lærer faldet siden 1982, mens klassekvotienten stort set har været konstant i den samme periode. De ekstra lærerressourcer er således blevet anvendt til øvrige aktiviteter, ligesom omfanget af specialundervisning er steget.

En af årsagerne til de relativt lave udgifter pr. studerende på de videregående uddannelser kan være, at der siden 1986 er sket en væsentlig stigning i antallet af studerende på de relativt billige uddannelser inden for samfundsvidenskaberne, humaniora og de pædagogiske fag.

### **Afkastet også følsomt for tidspunkt for uddannelsesstart**

Beregningerne af det samfundsøkonomiske afkast forudsætter, at uddannelsen påbegyndes umiddelbart efter, at grundskolen er afsluttet. Dette er naturligvis ikke altid tilfældet, og det beregnede afkast kan af denne grund afvige fra det faktiske. Som et eksempel på, hvor følsomme målene er over for denne antagelse, er afkastet for en person, der først påbegynder en uddannelse på HA som 33-årig, beregnet. Personen har, siden afslutningen af den adgangsgivende eksamen og indtil HA uddannelsen påbegyndes, haft beskæftigelse som ufaglært. En sådan udskydelse af uddannelses-tidspunktet betyder, at det samfundsøkonomiske afkast falder fra 14 pct. til godt 4 pct. Starter en ufaglært alternativt på en elektriker uddannelse som 18-årig i stedet for som 16-årig, falder afkastet fra 7,5 pct. til knap 4 pct.

Afkastprofilerne for de to uddannelser, dvs. livsindkomsten fratrukket omkostningerne er illustreret i figur III.7. Her viser a) og b) gevinsten gennem den erhversaktive alder for personer, der påbegynder uddannelse umiddelbart efter endt grundskole. Mens c) og d) illustrerer de eksempler, hvor studiestarten er udskudt. Specielt figur c) viser, at det samfundsøkonomiske afkast er følsomt overfor tidspunktet for studiestarten, idet der er langt færre år, hvori indkomsten overstiger indkomsten for en ufaglært.

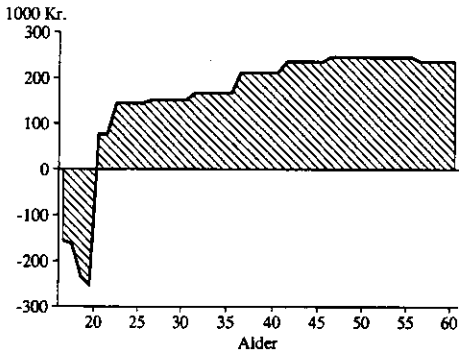
### **Afkast stiger, hvis frafaldet på en uddannelse mindskes**

Afkastet af uddannelse er endvidere følsomt over for, hvor stort et frafald der er på de forskellige uddannelser samt den gennemsnitlige studietid. Det samfundsøkonomiske afkast af gymnasielæreruddannelsen stiger fra 3,9 pct. til 4,8 pct., hvis det både antages, at en person gennemfører studiet på normeret tid og ikke belastes med omkostninger for frafald. Foretages en tilsvarende beregning for en uddannelse med et forholdsvis lavt frafald som bygge-og anlægsguddannelsen, stiger afkastet fra 5,5 pct. til 5,9 pct.<sup>17</sup>

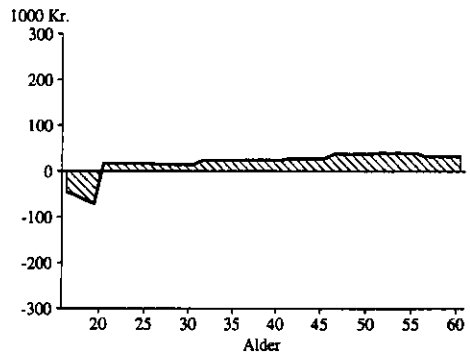
17) I bilagstabel 1 fremgår det, hvor meget omkostningerne af en uddannelse stiger som følge af frafald mv.

Figur III.7 Eksempler på afkastprofiler for erhvervsøkonom og elektriker, ved forskellige starttidspunkter for uddannelsen

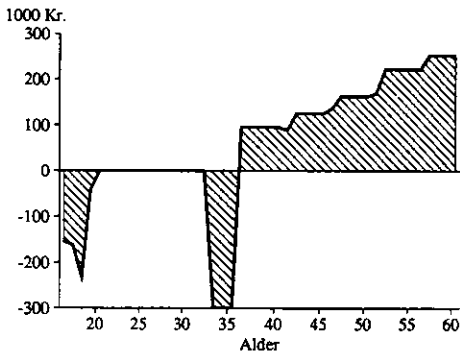
a) Erhvervsøkonom, 18 år



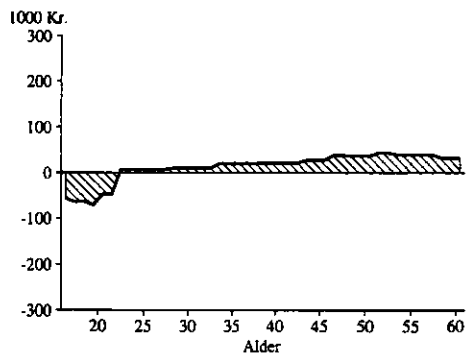
b) Elektriker, 16 år



c) Erhvervsøkonom, 33 år



d) Elektriker, 18 år



Anm.: Afkastprofilen er lig indkomsten for den uddannede fratrukket indkomsten for en ufaglært (inflateret med lønudviklingen for 1988-1995) og de direkte uddannelsesomkostninger. Ved sammenligning af profilene a) og c) hhv. b) og d) kan det ses, at der er to årsager til et lavere afkast ved udskydelse af studiestart. For det første at den øgede indtjening som følge af uddannelsen udskydes. For det andet at omkostningerne er større ved udskydelse, idet tabt arbejdsfortjeneste bliver større. Således tjener en ufaglært 18-årig mindre end en ufaglært 33-årig, og der mistes dermed mere ved at studere som 33-årig fremfor som 18-årig.

Kilde: *Dansk økonomi*, november 1991, Undervisningsministeriet (1993a og b), Finansloven 1995 og egne beregninger.

### **Samfundsøkonomisk afkast kontra privatøkonomisk**

Beregningerne viser, at langt de fleste uddannelser er ganske rentable. Set fra et samfundsøkonomisk perspektiv er der således økonomiske gevinster forbundet med uddannelse.<sup>18</sup> At en uddannelse viser sig rentabel set fra et samfundsøkonomisk perspektiv, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der også er privatøkonomiske incitamenter til at tage denne uddannelse. Dette skyldes, at skatter og transfereringer bevirker, at den disponible livsindkomst afviger fra bruttolivsindkomsten. Imidlertid er der ingen danske undersøgelser, der har beregnet det privatøkonomiske afkast af uddannelse. I *Dansk økonomi, november 1991* er disponible livsindkomster beregnet for forskellige uddannelsesgrupper. Da skatterne er afhængige af ægtefælles indtægt, giver det ikke et præcist billede af uddannelsens betydning. Men der er dog ingen tvivl om, at progressionen i skattesystemet ikke udligner indkomsterne fuldt ud, og der er derfor også et betydeligt privatøkonomisk afkast af uddannelsen. Den gennemsnitlige disponible livsindkomst for en ufaglært var således ca. 9,7 mio. kr. i 1988, mens den for en person med en lang videregående uddannelse var 14,3 mio. kr.

### **III.4 Uddannelse, mobilitet og arbejdsløshed**

#### **Specialisering, mobilitet og arbejdsløshed**

En given uddannelse kvalificerer en person til en række arbejdsfunktioner. Nogle uddannelser kvalificerer til meget specifikke funktioner, og andre uddannelser kvalificerer til mere brede beskæftigelsesfunktioner. På arbejdsmarkedet er der behov for begge dele. I det omfang en person ikke kan finde beskæftigelse inden for uddannelsens traditionelle beskæftigelsesområde, finder vedkommende enten beskæftigelse inden for andre erhverv eller bliver arbejdsløs. Personer, der kan varetage flere forskellige arbejdsfunktioner, er mindre afhængige af beskæftigelsesmulighederne på et specifikt område. En sådan fleksibilitet øger mobiliteten og kan afhjælpe arbejdsløshedsproblemer.

18) I Asplund et al. (1994) er ligeledes beregnet afkast af uddannelse, men ved en alternativ metode, nemlig ved estimation af en såkaldt "earnings function". Der beregnes, hvor meget større timelønnen for en uddannet er i forhold til en uuddannet, og der tages således ikke hensyn til omkostningerne ved uddannelse. Afkastet af faglig uddannelse er estimeret til lidt under 2 pct., og afkastet for de videregående uddannelser estimeret til mellem 10 og 50 pct.



På den anden side er der arbejdsområder, hvor det er nødvendigt eller mest effektivt, at arbejdskraften er meget specialiseret. For disse specialiserede uddannelser kan der være meget betydelige effektivitetstab ved at skifte arbejdsfunktioner, idet uddannelsen i så fald er helt eller delvist spild. Der kan således både være effektivitetstab og -gevinster forbundet med faglig mobilitet. I det følgende skal forskellige uddannelsesgruppers mobilitet diskuteres. Dernæst vil betydningen af uddannelsens længde for den enkeltes ledighed blive undersøgt.

### **Faglig mobilitet**

I relation til uddannelse og mobilitet er det først og fremmest af interesse at undersøge, om en person er faglig mobil. Faglig mobilitet viser sig ved, at personer er beskæftiget med andre funktioner end dem, deres uddannelse primært er rettet mod. Denne definition indebærer, at skift af arbejdsplads ikke altid er udtryk for faglig mobilitet.

### **Produktionsteknik og uddannet arbejdskraft**

Arbejdsmarkedet er karakteriseret ved, at der sker en matching mellem udbuddet og efterspørgslen af arbejdskraft til en bestemt funktion i virksomheden. Typisk er virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft rettet mod personer med bestemte uddannelsesmæssige kvalifikationer. Det er dog i varierende omfang muligt at kombinere arbejdstagere med forskellig uddannelsesbaggrund i produktionen. Efterspørgslen efter arbejdstagere med bestemte kvalifikationer afhænger både af de produktionsmæssige muligheder for substitution, faggrænserne i de kollektive overenskomster etableret i kraft af uddannelsessystemet og af forholdet mellem de forskellige uddannelsesgruppers lønninger.

### **Både virksomheder og arbejdstagere skal medvirke**

Hvis en uligevægt mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft med bestemte kvalifikationer skal elimineres, er muligheden for substitution mellem arbejdstagere med alternative uddannelser afgørende. Den faglige mobilitet er kun mulig, såfremt både virksomheder og arbejdstagere medvirker hertil. Udover at den enkeltes faglige kvalifikationer kan gøre det vanskeligt at skifte arbejdsplads, kan f.eks. de faglige udviklingsmuligheder og frynsegoder betyde, at den enkelte ikke ønsker at skifte arbejdsplads. En række af disse overvejelser kan dog opvejes af en lønfremgang ved jobskift, der kan være en vigtig begrundelse for skift af job. Ligeledes kan betydelig anciennitet på den samme arbejdsplads hæmme mulighederne for faglig mobilitet, f.eks. fordi en anden arbejdsplads ikke har samme glæde af den arbejdsplads-specifikke viden og derfor ikke vil betale samme løn som den nuværende arbejdsgiver.

## **Faggrænser og mobilitet**

Arbejdsmarkedet er karakteriseret ved, at der inden for en række erhverv eksisterer formelle eller uformelle aftaler, som sikrer fastholdelse af bestemte faggrænser. Disse aftaler betyder, at kun personer med specifikke uddannelsesforløb har mulighed for at opnå beskæftigelse i bestemte job. Det er på de områder ikke muligt for andre at opnå beskæftigelse, selvom de måske reelt har tilstrækkelige kvalifikationer til at bestride jobbene.

## **Uddannelsens indhold og mobilitetsmulighederne**

Mulighederne for substitution og dermed faglig mobilitet vil alt andet lige være større blandt arbejdstagere med nært beslægtede uddannelser. Uddannelser kan enten være nært beslægtet, fordi de er på samme niveau i uddannelseshierarkiet, f.eks. tømrer og snedker. Eller de kan være nært beslægtet, fordi uddannelserne kvalificerer til samme branche, men på forskelligt niveau, f.eks. sygeplejerske og sundhedsassistent. Det vil i sidstnævnte tilfælde oftest være muligt at anvende arbejdskraft med højere kvalifikationer i job med lavere kvalifikationskrav. Mulighederne for faglig mobilitet er også størst for personer, hvis uddannelse har et betydeligt element af generel viden. Virksomheder med vægt på virksomhedsintern uddannelse og oplæring vil først og fremmest efterspørge nye medarbejdere med generelle kvalifikationer.

## **Uddannelse og koncentration på brancher**

Der er stor forskel på, hvor meget de forskellige uddannelseskategorier spreder sig over brancher. Det overordnede billede er, at jo længere uddannelserne er, jo mere koncentreret er beskæftigelsen, målt ved et koncentrationsindeks, jf. tabel III.5.<sup>19</sup> Der er dog betydelige forskelle på tværs af uddannelseslængder. Således er sundhedsuddannelserne for alle uddannelseslængder blandt de branchemæssigt mest koncentreret. Uddannelser med et større indhold af generelle færdigheder som kontoruddannelser og samfundsvidenskabelige uddannelser spreder sig derimod over flere brancher.

19) Den anvendte brancheopdeling fremgår af bilagstabel 2. Det skal bemærkes, at størrelsen af koncentrationsindekset er afhængig af den anvendte brancheopdeling, ligesom koncentrationsindekset for en aggregeret uddannelsesgruppe som f.eks. erhvervsfaglige uddannelser ikke er gennemsnittet af koncentrationsindekset for undergrupperne, men derimod et mål for koncentrationen af erhvervsfaglige uddannelser generelt. Indekset går mod værdien 1,00, hvis alle er ansat i den samme branche og værdien 0,00, hvis uddannelseskategorien er spredt på alle brancher proportionalt med den samlede beskæftigelse.

Tabel III.5 Uddannelsernes koncentration på brancher i 1993 og gennemsnitlig arbejdsløshed for perioden 1984-91

	Koncentrations indeks	Arbejdsløshed pct.	I alt personer
<b>Ingen uddannelse, ialt</b>	<b>0,11</b>	<b>13,0</b>	<b>961.000</b>
<b>Erhvervsfaglige uddannelser</b>	<b>0,12</b>	<b>7,0</b>	<b>947.000</b>
Kontor og administration	0,31	6,1	259.000
Detailhandel	0,32	8,7	139.000
Engroshandel	0,42	5,9	16.000
Jern og metal	0,32	6,3	187.000
Bygge og anlæg	0,42	8,0	132.000
Grafisk	0,45	8,8	24.000
Service	0,36	8,1	39.000
Levnedsmiddel	0,37	7,6	49.000
Landbrug mv.	0,59	4,4	32.000
Transport	0,39	10,4	7.000
Sundhed	0,62	5,9	61.000
<b>Korte videregående</b>	<b>0,28</b>	<b>5,6</b>	<b>148.000</b>
Pædagogiske	0,68	7,8	57.000
Humanistiske og musiske	0,30	9,5	16.000
Samfundsvidenskabelige	0,37	5,3	3.000
Tekniske	0,35	5,9	30.000
Levnedsmiddel mv.	0,35	5,2	8.000
Transport	0,44	3,7	9.000
Sundhed	0,59	2,7	12.000
Offentlig sikkerhed	0,78	0,6	13.000
<b>Mellemlange videregående</b>	<b>0,38</b>	<b>4,1</b>	<b>235.000</b>
Pædagogiske*	0,76	3,9	77.000
Humanistiske og musiske	0,46	10,3	14.000
Samfundsvidensk. off.	0,61	8,7	8.000
Samfundsvidensk. privat	0,42	4,0	27.000
Naturfaglig og teknik	0,41	3,5	38.000
Landbrug og levnedsmid.	0,42	4,0	8.000
Transport	0,56	2,7	4.000
Sundhed	0,73	2,2	57.000
Off. sikkerhed*	0,65	0,5	3.000
<b>Lange videregående</b>	<b>0,44</b>	<b>6,0</b>	<b>109.000</b>
Humanistiske og musiske	0,50	10,9	23.000
Samfundsvidensk. off.	0,51	6,0	25.000
Samfundsvidensk. privat	0,45	3,4	7.000
Naturfaglige	0,46	6,0	10.000
Tekniske	0,42	5,2	22.000
Sundhed	0,71	2,5	22.000
<b>Uoplyst, i alt</b>	<b>0,14</b>	<b>13,4</b>	<b>211.000</b>

a) Inklusive lange videregående.

Anm.: Koncentrationsindekset er målt ved følgende udtryk:

$$\sum_i \frac{\text{andel af uddannelsen i branche } i \cdot \text{andel af samlede beskæftigelse i branche } i}{2}$$

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### **Arbejdsløshed og koncentration på brancher**

Selvom der er betydelige variationer, er det generelle billede, at arbejdsløsheden er lavest for de uddannelser, der har størst branchekoncentration, f.eks. erhvervsfaglige uddannelser inden for landbrugsområdet, korte og videregående uddannelser inden for sikkerhed samt mellemlange og lange sundhedsuddannelser. De mellemlange og lange videregående humanistiske og musiske uddannelser, som har en høj arbejdsløshed, er lige så spredte som de samfundsvidenskabelige uddannelser, selvom førstnævnte uddannelser traditionelt har sigtet forholdsvis snævert mod uddannelsessektoren. Det kan tolkes som udtryk for, at arbejdsløshed fremtvinger faglig mobilitet. Den høje koncentration af uddannelser med lav ledighed kan dog også skyldes, at de pågældende grupper har haft held til at afskærme sig fra konkurrence fra andre uddannelsesgrupper på arbejdsmarkedet.

### **Hvilke faktorer har betydning for mobiliteten?**

Fordeling af uddannelser på erhverv og sammenligningen med den gennemsnitlige arbejdsløshed for en periode giver et statisk billede af tidligere års faglige mobilitet. Det viser således ikke, hvilken uddannelsesgruppe, der har den største faglige mobilitet på et givet tidspunkt, og om denne mobilitet afhænger af konjunkturerne. Det er heller ikke muligt at få et indtryk af, hvilke andre faktorer der har betydning for den faglige mobilitet, eller hvor stort et omfang den potentielle mobilitet har. For at undersøge disse forhold må sammenligningen suppleres med andre former for undersøgelser.

### **Omstillingsevnen betydelig**

Samvariation mellem branchekoncentration og arbejdsløshed for uddannelseskategorier, som den fremgår af tabel III.5, er i overensstemmelse med andre undersøgelser, som også tyder på, at den faglige mobilitet afhænger af mulighederne for beskæftigelse på uddannelsens traditionelle beskæftigelsesområder. Således har Groes mfl. (1993) fundet, at en ubalance mellem udbud og traditionel beskæftigelse for en uddannelsesgruppe i betydeligt omfang medfører beskæftigelse i andre erhverv. Uddannelseslængden har i den forbindelse kun en meget lille betydning.

### **Undersøgelser af faglig mobilitet**

Andre undersøgelser af den faglige mobilitet tyder ligeledes på, at uddannelsernes længde ikke har betydning for den faglige mobilitet. Dog tyder undersøgelser på, at uddannelsens længde har betydning for, om den faglige mobilitet er frivillig, hvilket vil sige, at den enkelte ikke direkte eller indirekte bliver tvunget til at udvise faglig mobilitet.

### **Uddannedes mobilitet afhænger af konjunktoren**

Personer med en lang videregående uddannelse var blandt de mest mobile i konjunkturopgangen 1986-87, mens det var blandt personer med en kort videregående uddannelse, man fandt de mindst mobile, jf. *Dansk økonomi, november 1992*.<sup>20</sup> I en konjunkturopgang må det forventes, at en større del af mobiliteten er frivillig. I konjunkturtilbageslaget i 1980/81 var det således personer med en videregående eller faglig uddannelse, der udviste mindst faglig mobilitet, mens personer uden afsluttet erhvervsuddannelse og HK-uddannede havde den højeste mobilitet, jf. Hansen (1985). I konjunkturopsvinget 1986-87 var der dog betydelige forskelle inden for hver af de fem hoveduddannelsesgrupper, der svarer til grupperingen i tabel III.5. Eksempelvis var læger halvt så faglig mobile som økonomer, og træindustriarbejdere fem gange så mobile som huslige arbejdere. Undersøgelsen viste ingen entydig positiv eller negativ sammenhæng mellem lønstigningstakt og mobilitet, så også andre forhold end lønstigninger har betydning for den frivillige mobilitet. Undersøgelsen viste, at der var en klar negativ sammenhæng mellem erhvervs erfaring og mobilitet.

### **Lønnen på kort sigt ikke afgørende for mobilitet**

En undersøgelse på spørgeskemabasis kunne heller ikke påvise, at uddannelse er en afgørende faktor for mobilitet, jf. Bach (1987). Endvidere viste undersøgelsen, at det ikke er den umiddelbare lønfremgang, men derimod forventninger om på længere sigt at få en højere løn, der er afgørende for frivillige jobskift. Lønmodtagernes skift af arbejdsplads aftog yderligere med erhvervs erfaring på samme arbejdsplads.

### **Mulighederne for substitution betydelige**

Der er store muligheder for faglig mobilitet på det danske arbejdsmarked. Således viser en spørgeskemaundersøgelse, at for to tredjedele af jobbene i fremstillings- og bygge- og anlægsbranchen er det muligt at anvende arbejdskraft med en anden uddannelsesbaggrund, jf. Pedersen (1989). I en tredjedel af alle jobbene var der rent faktisk også ansat en person med en anden uddannelsesbaggrund end forgængeren. Det er først og fremmest muligt at erstatte uddannelser med hinanden inden for samme uddannelsesniveau og inden for samme branche, hvilket især gælder for de erhvervsfaglige uddannelser. Men det er også muligt at anvende ikke-faglært arbejdskraft med virksomhedsspecifik oplæring til

20) I undersøgelsen blev det mere præcist undersøgt, hvor mange personer der havde skiftet erhverv siden det foregående år. Et skift af erhverv betyder ikke nødvendigvis, at de pågældende har skiftet arbejdsfunktion. Det er dog her valgt at anvende erhvervs mobilitet synonymt med faglig mobilitet.

afgrænsede opgaver, der ellers udføres af faglærte. Substitutionsmulighederne er dog forskellige mellem brancher og mellem funktioner. Således er der kun begrænsede muligheder for substitution i bygge- og anlægsbranchens håndværksfunktioner, mens der i den samme branche er betydelige muligheder for substitution inden for de administrative funktioner.

**Risikoen for  
arbejdsløshed og  
varigheden**

Arbejdsløshed kan reduceres på to måder, dels ved at færre bliver ramt af ledighed, dels ved at de, der er ledige, er det i kortere tid. Uddannelse betyder meget for sandsynligheden for at blive ledig. Således er andelen af ledige ufaglærte langt større end andelen af ledige med en videregående uddannelse. Dette indebærer imidlertid ikke nødvendigvis, at arbejdsløshedsperioden for personer med en uddannelse er kortere end for personer uden uddannelse.

**Varigheden påvirkes  
ikke af  
uddannelseslængde**

En analyse af sammenhængen mellem varigheden af arbejdsløshedsperioden og uddannelseslængde viser, at er man først blevet ledig, spiller uddannelseslængden ikke nogen væsentlig rolle for, hvor hurtigt man opnår beskæftigelse igen.<sup>21</sup> Længden af arbejdsløshedsperioden kan således ikke forklares ud fra uddannelsestid, men snarere andre karakteristika som køn, civilstand, familieforhold, boligforhold mv.

I tabel III.6 er vist, hvor stor en andel af de ledige i forskellige uddannelseskategorier, der har fået beskæftigelse henholdsvis varig beskæftigelse senest et år efter, at de blev ledige.<sup>22</sup> Ligeledes er vist andelen af personer, med mindst 1 års ledighed, der har fået beskæftigelse, hhv. varig beskæftigelse, efter yderligere et år. Nyuddannede indgår ikke i analysen, dvs. at samtlige ledige har haft beskæftigelse forud for ledighedsperioden.

**Sandsynligheden for  
at få varig  
beskæftigelse lille**

For en ufaglært ledig mand er sandsynligheden for at få job inden for et år 79,2 pct. Er kriteriet derimod varig beskæftigelse, er sandsynligheden kun 49,3 pct. Får han ikke beskæftigelse det første år, er der kun en sandsynlighed på 43,1 pct. for at få beskæftigelse inden for det derpå følgende år, og kun en sandsynlighed på 19 pct. for at beskæftigelsen er varig.

21) Husted og Baadsgaard (1995), artiklen er under udarbejdelse.

22) Med varig beskæftigelse menes her beskæftigelse i mindst et halvt år.

Tabel III.6 *Andel af ledige der har fået job efter et år, samt andel af langtidsledige der har fået job efter to år*

	Beskæftigelse		Varig beskæftigelse <sup>a)</sup>	
	Mænd	Kvin- der	Mænd	Kvin- der
	----- pct. -----			
<b>Ledige</b>				
Ufaglært	79,2	69,2	49,3	34,5
Faglært	79,8	64,6	52,8	34,8
Kort videregående	79,9	65,7	53,7	41,0
Mellemlang videreg.	68,5	64,2	41,4	34,1
Lang videregående	64,8	58,8	35,5	25,3
<b>Langtidsledige<sup>b)</sup></b>				
Ufaglært	43,1	33,5	19,0	13,0
Faglært	42,0	38,0	21,0	19,4
Kort videregående	44,6	38,4	17,1	22,2
Mellemlang videreg.	44,3	39,2	19,5	14,4
Lang videregående	39,4	43,3	14,1	16,5

a) Med varig beskæftigelse menes job, hvor personen er ansat mere end et halvt år.

b) Langtidsledighed er her defineret som mere end 1 års ledighed.

Anm.: Tallene er beregnet for en såkaldt standardperson, hvilket vil sige at bortset fra uddannelseskategorien har personerne samme karakteristika. Således er der tale om gifte personer uden børn, boende i ejerbolig, som arbejder indenfor handel, transport eller finansieringsbranchen, har en løn som gennemsnittet for uddannelsesgruppen og er mellem 35 og 50 år. Alle nyuddannede er ekskluderet af analysen. Forskellene mellem uddannelsesgrupperne er så små, at det kan henføres til statistiske tilfældigheder.

Kilde: Husted & Baadsgaard (1995).

### Lille beskæftigelseschance for langtidsledige

Undersøgelsen viser også en række andre interessante resultater. For det første er det generelt set lidt lettere for mænd end for kvinder at komme i beskæftigelse. For det andet er det mindre end halvdelen af de arbejdsløse, der får varig beskæftigelse. For de langtidsledige er sandsynligheden for at få varig beskæftigelse kun på 15-20 pct.

**Lav kompensationsgrad fører ikke hurtigere til beskæftigelse**

Der kan være mange forklaringer på, at uddannede trods den laveste kompensationsgrad og muligheder for beskæftigelse på en større del af arbejdsmarkedet ikke har større sandsynlighed for beskæftigelse end andre ledige. En forklaring kan være, at personer med en mellemlang eller lang uddannelse stiller større krav til jobindhold og dermed søger arbejde i længere tid, før de finder et job svarende til deres forventninger. Da analysen bygger på personer, der har beskæftigelseserfaring, er en forklaring derimod ikke, at de slet ikke formår at træde ind på arbejdsmarkedet. For alle ledige gælder, at de skal søge og tage "passende" arbejde, hvilket vil sige arbejde, som er almindeligt inden for personens faglige område.<sup>23</sup> Der lægges altså vægt på den lediges hidtidige beskæftigelse og den opnåede uddannelse ved kravet om, hvilke job der skal søges. En anden forklaring kan derfor være, at der er større mulighed for at søge og anvise job til personer uden uddannelse, idet passende arbejde for disse dækker en større mængde job end for personer med en videregående uddannelse. Endelig kan en forklaring være, at stemplingseffekten er større for uddannede, hvor arbejdsløshedsrisikoen er forholdsvis lav, så det giver et dårligere indtryk på arbejdsgivere, at en højtuddannet er ledig, end at f.eks. en faglært eller ufaglært er ledig.

**Uddannelse kun forebyggende mod ledighed**

Uddannelse har således alene en forebyggende effekt over for ledighed i form af en lavere sandsynlighed for at blive ledig. Men er man først blevet ledig, giver uddannelse ikke større sandsynlighed for igen at komme i beskæftigelse.

### III.5 Efteruddannelse

**Stort omfang af efteruddannelse**

Et stort antal danskere benytter hvert år muligheden for efteruddannelse. I 1993 deltog mere end 1 mio. personer i en eller anden form for efteruddannelse, svarende til ca. 137.000 helårselever.<sup>24</sup> Efteruddannelse kan ligesom uddannelse i det ordinære uddannelsessystem ses som et forbrugsgode såvel som en investering. Set fra et samfundsøkonomisk perspektiv er de vigtigste argumenter for efteruddannelse, at det er en investering, der kan give et afkast i form af øget produktion. Ved løbende at opgradere kvaliteten af arbejdsstyrken via efteruddannelse kan produktionen pr. person stige og dermed øge de økonomiske vækstmuligheder.

**Formål med efteruddannelse er øget vækst**

23) I de første 12 måneders ledighed er det "passende" arbejde, derefter udvides begrebet til "rimeligt" arbejde.

24) Finansministeriet (1994).



### **Arbejdsløshedsargument for efteruddannelse**

Efteruddannelse kan endvidere give et afkast, hvis det medvirker til at reducere den strukturelle ledighed via en forbedring af tilpasningen mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft. Dette kan ske ved at påvirke sammensætningen af arbejdsstyrkens kvalifikationer og ved at øge arbejdsstyrkens faglige mobilitetsmuligheder. Nedbringelse af den strukturelle ledighed vil også øge produktionen på lang sigt.

### **Den teknologiske udvikling**

Udover disse argumenter for efteruddannelse fremføres det fra mange sider, at kvalifikationskravene til arbejdsstyrken stiger i takt med den teknologiske udvikling, hvilket bevirker, at den enkeltes uddannelse bliver forældet. Modtager den enkelte ikke en tilsvarende opbygning af ny viden på arbejdspladsen, opstår der et behov for efteruddannelse blot for at ajourføre folks uddannelse og dermed fastholde produktionsniveauet. Den teknologiske udvikling kan dog omvendt betyde, at mange funktioner på arbejdsmarkedet bliver lettere at udføre og dermed stiller færre krav til uddannelsesniveauet.

### **Ændret alderssammensætning**

Endelig fremføres som et argument for efteruddannelse, at de ungdomsårgange, der træder ind i arbejdsstyrken om 10-15 år, vil være mindre end de årgange, der forlader arbejdsstyrken. Det betyder, at der til den tid kan blive mangel på kvalificeret arbejdskraft. Imidlertid er dette lige såvel et argument for at øge antallet af unge, der får en erhvervskompetencegivende uddannelse for på denne måde afbøde problemerne.

### **Udbuddet af efteruddannelse i privat regi**

Der eksisterer et forholdsvis stort udbud af efteruddannelsesaktiviteter, som udbydes af det offentlige og af private virksomheder. Kurserne i privat regi sigter som oftest mod at give folk viden om edb, økonomi, ledelse, personlighedsudvikling samt salg/marketing. Det er anslået, at der i 1993 deltog ca. 34.000 helårselever i efteruddannelse i privat regi, jf. tabel III.7. Det omfatter et stort antal personer, da kurserne ofte er meget korte, typisk 2-5 dage.

### **I offentligt regi**

Det offentlige udbyder en lang række efteruddannelseskurser. Der er stor spredning i både indhold og længde af kurserne, der løber fra ca. 1 uge op til 1 år. Voksenuddannelsescentre (VUC) stod i 1993 for godt 20 pct. af efteruddannelsen målt i helårspersoner. Der udbydes almen undervisning til supplerende af deltagerens skolekundskaber, således at de når op på et niveau svarende til 10. klasse. Derudover udbydes der enkeltfagsundervisning på hf- og studentereksamensniveau.

*Tabel III.7 Deltagere i efteruddannelse i 1993*

	Antal deltagere	Antal helårspersoner	Gennemsnitlig varighed - uger
<b>Privat regi</b>	1.360.000	34.100	1
<b>Offentlig regi</b>			
VUC	93.700	24.500	10
Åben uddannelse	187.300	21.200	5
AMU	266.100	14.620	2
Folke- og daghøjskole	78.900	13.200	7
Anden efter- uddannelse	29.100	4.830	7

Anm.: Tallene er eksklusive forskeruddannelse, indvandrerundervisning samt Folkeoplysningsforbundenes undervisning. Tallene beror delvist på skøn. Gennemsnitlig varighed er beregnet med den antagelse, at et undervisningsår er 40 uger.

Kilde: Finansministeriet (1994).

**Flest deltagere på  
Åben Uddannelse...**

De to uddannelsesstyper, der i 1993 omfattede flest personer var Åben Uddannelse og arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). Formålet med Åben Uddannelse er at give den voksne befolkning mulighed for deltagelse i erhvervsrettede kompetencegivende uddannelser. Størstedelen af personerne i Åben Uddannelse deltager på merkonomstudiet eller på andre merkantile erhvervsuddannelser. Resten er primært fordelt på HD, hhx og humaniora.

**...og AMU-kurser**

Arbejdsmarkedsuddannelserne er korte kurser, der henvender sig til specialarbejdere, faglærte og arbejdsledere. Ved at kombinere kurserne er det muligt for specialarbejdere at opnå såkaldt faglig anerkendelse eller at få et svendebrev og i begge tilfælde efterfølgende blive beskæftiget som faglært. Endvidere tilbyder AMU kurser om ny teknologi mv. AMU indeholder også de såkaldte erhvervsforberedende kurser, der skal gøre deltagerne bedre i stand til at foretage erhvervsvalg.

**Anden offentlig efteruddannelse**

De øvrige store områder inden for offentlig efteruddannelse er folke- og daghøjskoler. Kursernes indhold er almindelig undervisning. Deltagerne på folkehøjskoler er typisk unge mellem 20 og 29 år, hvoraf mange er uden for arbejdsstyrken. På daghøjskolerne er hovedparten af deltagerne ledige eller personer på orlov. Endelig er der efteruddannelse af lærere, pædagoger, socialrådgivere mfl. ligeledes i offentligt regi.

**Finansieringsforhold**

Omkostningerne ved voksen- og efteruddannelse er meget varierende. På VUC koster en helårselev knap 40.000 kr., mens en helårselev på AMU kan koste fra knap 80.000 kr. til 140.000 kr. Efteruddannelsen i offentligt regi er i overvejende grad også finansieret offentligt, dels gennem øremærkede bidrag via arbejdsmarkedsfonde dels gennem generelle skatter. I 1994 blev det budgetteret, at ca. 4 pct. af de samlede driftsudgifter til al efteruddannelse skulle dækkes ved deltagerbetaling og ca. 10 pct. ved virksomhedsbetaling. Virksomhederne dækkede i 1994 ca. en tredjedel af udgifterne til AMU og ca. en sjettedel af udgifterne til Åben uddannelse.

**Samfundsøkonomisk afkast af efteruddannelse**

Et vigtigt spørgsmål er, om der er et samfundsøkonomisk afkast af efteruddannelse på samme måde som for det ordinære uddannelsessystem. Uddannelse af voksne vil generelt være mindre rentabelt end uddannelse af unge, idet den øgede produktivitet, der opnås via uddannelse, giver afkast i en kortere periode, jo ældre den nyuddannede person er. Der kan dog være afledte effekter af efteruddannelse, hvis det medvirker til at nedbringe den strukturelle ledighed. Der er derfor en række forhold, man skal holde sig for øje, for at vurdere om efteruddannelse er rentabelt: For det første størrelsen af de samlede omkostninger ved efteruddannelse; for det andet deltagerens alder; for det tredje om efteruddannelsen efterfølgende viser sig i en øget produktivitet; endelig om det har en effekt på ledigheden.

**Betingelser for rentabilitet****Kortvarige kurser**

For kortvarige efteruddannelseskurser vil omkostningerne som oftest være små. Dels er prisen for eksempelvis et måneds AMU kursus maksimalt 15.000 kr., dels mistes der kun arbejdsfortjeneste i en måned. Man må formode, at virksomheder udelukkende sender deres medarbejdere på efteruddannelse, hvis de forventer, det vil give et efterfølgende afkast. Det taler for, at der er et privatøkonomisk afkast af sådan efteruddannelse. Studier af efteruddannelse for beskæftigede har da også fundet, at for mand-

lige deltagere på AMU kurser er der en efterfølgende positiv effekt på lønnen.<sup>25</sup> Der er ikke fundet nogen signifikant effekt på kvinders løn, men det kan skyldes, at kun få kvinder deltager på AMU-kurser.

**Langvarige kurser  
skal føre til  
erhvervskompetence**

For langvarige efteruddannelseskurser skal der efterfølgende være et betragteligt afkast i form af højere løn eller lavere ledighed, for at dette er rentabelt. Med udgangspunkt i afkastberegningerne i afsnit III.3 kan det samfundsøkonomiske afkast ved at uddanne en ufaglært beregnes. Via AMU kurser er det bl.a. muligt for en ufaglært med minimum 3 års erfaring indenfor bygge- og anlægsbranchen at blive uddannet til træsnedker.<sup>26</sup> Starter en ufaglært dette uddannelsesforløb som 30 årig er det samfundsøkonomiske afkast 7,8 pct. Dette er klart lavere, end når en helt ung tager en erhvervsuddannelse, men dog rentabelt set i forhold til den korrigerede realrente på 5 pct. Venter man derimod med uddannelsen til en alder af 45-50 år, falder afkastet til knap 4 pct. og er dermed ikke samfundsøkonomisk rentabelt. Omkostningerne i det beregnede eksempel er ca. 80.000 kr., hvilket er relativt billigt set i forhold til ungdomsuddannelserne. Der er i beregningerne ikke tillagt omkostninger for frafald, forlænget uddannelsestid mv. Tager det eksempelvis dobbelt så lang tid på AMU-kurset, vil afkastet for den 30-årige falde til ca. 6 pct., og for en ufaglært på 45-50 år bliver afkastet negativt.

**Arbejdsløshed kan  
påvirke afkastet**

Som tidligere nævnt vil arbejdsløshed imidlertid påvirke afkastet. Giver efteruddannelse til grupper på arbejdsmarkedet, der har høj arbejdsløshed, og uddannelsen bevirker, at de efterfølgende flytter over i et fag med bedre beskæftigelsesmuligheder, vil efteruddannelse sandsynligvis have en positiv effekt på strukturledigheden. Det kan derfor være fornuftigt eksempelvis at reducere udbuddet af ufaglærte ved at give dem erhvervskompetence til fag, hvor ledigheden er lav. Det betyder, at det i så fald godt kan være rentabelt at give også ældre ufaglærte efteruddannelse. Derimod vil kortvarige kurser, som sjældent fører til erhvervskompetence, ikke påvirke ledigheden nævneværdigt.

25) Westergaard-Nielsen (1993) og Jensen et al. (1993) analyserer begge effekten på løn af at deltage i et AMU kursus. Første studie finder, at for kvinder er der ingen efterfølgende løneffekt, mens der for mænd er en positiv effekt. I sidstnævnte studie finder man en positiv effekt på lønnen for personer, der var fuldtidsbeskæftiget før kursusstart. Personer, der havde været ledige i året inden kursusstart, oplever derimod ikke lønstigninger efterfølgende.

26) Det præcise uddannelsesforløb er 16 ugers AMU kursus, og herefter de sidste 1½ år af det ordinære uddannelsesforløb for træsnedere. *Arbejdsmarkedsstyrelsen (1993)*.

## **Efteruddannelse af ledige**

Efteruddannelse af langtidsledige er alt andet lige forbundet med lavere omkostninger, idet der ikke er noget direkte produktionsstab under uddannelsesperioden. Det er derfor sandsynligvis samfundsøkonomisk rentabelt at give kompetencegivende uddannelse til langvarigt ledige. Der findes dog ingen undersøgelser, der analyserer dette. Men i Rosholm (1994) analyseres effekten af at give ledige uddannelses tilbud mv., der ikke nødvendigvis er erhvervskompetencegivende. Analysen viser, at det for mænd fører til en forlængelse af den samlede arbejdsløshedsperiode sammenlignet med ledige, der ikke modtager efteruddannelse.<sup>27</sup> Når det således ikke forøger beskæftigelsesmulighederne, kan det næppe være en rentabel investering. For kvinder er der tilsyneladende ingen effekt af efteruddannelse på varigheden af ledighedsperioden, men tilknytningen til arbejdsmarkedet bliver dog efterfølgende lidt forbedret. Af alle ordninger er det imidlertid arbejdstilbud i den private sektor, der giver den største efterfølgende tilknytning til arbejdsmarkedet.

Samlet kan det konkluderes, at skal længerevarende efteruddannelseskurser være samfundsøkonomisk rentabelt, er det nødvendigt, at det giver erhvervskompetence og for beskæftigede, at det gives i en forholdsvis ung alder.

## **Valg af uddannelse**

Betragtes de uddannelsesvalg personer på uddannelsesorlov har foretaget, kan det ud fra deres a-kassemedlemskab vurderes, hvorvidt de valgte uddannelsesforløb giver erhvervskompetence.

## **Flest vælger ikke-kompetencegivende uddannelse**

Generelt set ser det ud til, at ca. halvdelen af personer på uddannelsesorlov i 1994 valgte ikke-kompetencegivende undervisning, jf. tabel III.8. Om efteruddannelse giver yderligere erhvervskompetence kan naturligvis være svært at vurdere blot ved at se på, hvilke uddannelser der vælges, idet det afhænger af deltagerens baggrund. Det afgørende er, om uddannelsen er et led i en undervisningsplan, der fører til en kompetencegivende uddannelse.

27) Rosholm (1994) undersøger bl.a. om varigheden af arbejdsløshedsperioden ændres, når ledige modtager et uddannelses tilbud, UTB, eller uddannelsesyndelse, UDY. Rosholm ser endvidere på, om mulighederne for en mere varig kontakt med arbejdsmarkedet forbedres gennem efteruddannelse. Således analyseres varigheden af efterfølgende beskæftigelse for de personer, der får et job i forhold til andre beskæftigede med en arbejdsløsheds karriere bag sig.

Tabel III.8 *Bevilliget uddannelsesorlov i 1994 opdelt på a-kassemedlemskab og uddannelsesvalg*

	Alm. forb. + højskoler	Adgangs- giv. ek- samener	Special- arb. kurser	Faglærte kurser	Kortere videre- gående	Mellem- lang + lang	Antal personer	Antal medlem- mer
	pct.					--- 1000 pers. ---		
Ufaglærte <sup>b</sup>	53,7	14,8	6,5	5,6	17,1	2,4	8,1	363,0
Blandet a-kasse <sup>c</sup>	44,9	16,0	4,4	4,6	27,8	2,2	3,7	215,4
Faglærte <sup>d</sup>	35,4	16,7	1,5	3,9	38,4	4,1	1,5	108,8
Funktio- nærer <sup>e</sup>	47,6	20,6	2,8	3,1	21,6	3,7	13,6	568,9
Kortere <sup>f</sup>	43,0	22,3	2,3	1,4	24,8	6,1	2,3	73,0
Mellem, lange mv. <sup>g</sup>	41,0	23,1	1,5	0,7	22,7	10,9	5,4	323,7
Andre <sup>h</sup>	39,9	22,7	2,0	4,3	26,7	4,5	13,3	521,6
<b>Total</b>	<b>44,9</b>	<b>20,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>23,6</b>	<b>4,5</b>	<b>48,4</b>	<b>2174,4</b>

a) Medlemstallene er for 1993.

b) Specialarbejdernes a-kasse, kvindelige arbejderes a-kasse.

c) Restaurations- og bryggeriarbejdere, træindustriens a-kasse, metalarbejdernes a-kasse, NNF, beklædnings-, textil og skoarbejdernes a-kasse, maritim a-kasse.

d) Grafisk a-kasse, snedker- og tømrerfagets a-kasse, blik/rør a-kasse, malersvendenes a-kasse, elfaget.

e) HK-A, statstjenestemændene og teleforbundet, funktionærer og servicefag, aktive handelsrejsende, firmafunktionærer, FTF-A, edb-faget og merkonomer.

f) Teknikernes a-kasse, BUPL-A.

g) Erhvervsproglig, socialpædagogernes a-kasse, lærerforeningen, sygeplejerskernes a-kasse, journalisternes a-kasse, ledernes a-kasse, ingeniørernes a-kasse, magistrenes a-kasse, akademikernes a-kasse, civiløkonomernes a-kasse.

h) Offentlig ansattes a-kasse, kristelig a-kasse, forsvarets a-kasse, selvstændig erhvervsdrivendes a-kasse, DANA, andre.

Anm.: Tallene er behæftet med usikkerhed som følge af fejlregistreringer.

Kilde: Oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, Danmarks Statistik (1994): *Statistisk årbog*.

### Andre effekter af efteruddannelse

Det tyder således på, at der ikke er et stort samfundsøkonomisk afkast forbundet med de efteruddannelsesaktiviteter, der hidtil er blevet valgt i forbindelse med uddannelsesorlov. Dertil kommer, at der, specielt i opgangstider, kan være negative konsekvenser af at tage mange personer ud af arbejdsstyrken og give dem efteruddannelse, jf. diskussion i *Dansk økonomi, juni 1994*. Det kan virke løndrivende og dermed forværre konkurrenceevnen mv.

## **Efteruddannelse af 60.000 helårselever**

For at sætte en øget efteruddannelsesindsats i perspektiv kan den sammenlignes med det ordinære uddannelsessystem. I det uddannelsesindeks, der blev opstillet i kapitel III.2, indgik efteruddannelse ikke. Efteruddannelse af eksempelvis 60.000 helårselever pr. år fremover i erhvervskompetencegivende uddannelse vil betyde, at indekset målt ved uddannelsesetid stiger med knap 3 pct. over de næste 20 år.<sup>28</sup> En sådan indsats betyder, at det gennemsnitlige antal uddannelsesår om ca. 20 år vil være 12,9 år mod 12,5 uden en forøget efteruddannelsesindsats.

### **III.6 Vurderinger og anbefalinger**

Uddannelse har mange aspekter og kan derfor ikke udelukkende vurderes ud fra økonomiske kriterier. Alligevel er økonomiske aspekter væsentlige. I sammenligning med andre lande er udgiftsniveauet til uddannelse i Danmark højt, uden at der kan dokumenteres et tilsvarende højere uddannelsesniveau. De offentlige udgifter til uddannelse udgør henvend 60 mia. kr., og et væsentlig motiv bag især den erhvervsrettede uddannelse er at øge den produktive værdi af arbejdskraften. Derfor er et af de centrale spørgsmål i ovenstående analyse, om samfundet opnår et rimeligt afkast af de betydelige investeringer, der foretages i uddannelse.

#### **Sats på de unge**

Analyserne viser, at erhvervskompetencegivende uddannelser til unge generelt giver et positivt samfundsøkonomisk afkast. Det gælder for såvel videregående uddannelser som erhvervsuddannelser, herunder uddannelser, hvor erhvervspraktik spiller en væsentlig rolle. Danmark skiller sig imidlertid ud fra flere af de lande, vi normalt sammenligner os med, ved at have en forholdsvis stor andel unge, der ikke gennemfører en kompetencegivende uddannelse.

#### **Lav lønspredning uforenelig med, høj andel uden uddannelse**

Det er sandsynligt, at uddannelsesinvesteringer giver størst direkte økonomisk afkast i form øget produktivitet, hvis uddannelsesressourcerne fortrinsvis tilfalder de dygtigste og mest uddannelsesmotiverede. Men en skæv fordeling af uddannelserne er uforenelig med en sammenpresset lønstruktur som den danske. Resultatet er høj ledighed blandt ufaglærte, hvilket er en væsentlig medvirkende årsag til, at ledigheden har bidt sig fast på et højt

28) Det er i beregningen antaget, at en sådan øget efteruddannelsesindsats udelukkende gives til personer i 30-39 års alderen.

niveau. Derfor bør hovedindsatsen i uddannelsespolitikken lægges på erhvervskompetencegivende uddannelser til en større del af de unge. Dette vil gavne de unges muligheder på arbejdsmarkedet og forbedre arbejdsmarkedets strukturer ved at øge udbuddet af arbejdskraft på de områder, hvor efterspørgselen er størst. Samtidig vil udbuddet af ufaglærte, som bærer hovedparten af den samlede ledighed, blive reduceret. Det vil efter alt at dømme være umuligt at forene lav lønspredning med lav ledighed, hvis der ikke sker en markant forøgelse af den andel af arbejdsstyrken, der har en kompetencegivende uddannelse. Lav ledighed kan dog ikke opnås alene ved en stærkere uddannelsesindsats. Der er også behov for bedre incitamentsstrukturer på arbejdsmarkedet, jf. Kapitel II.

### **Når de store årgange går på pension**

Uddannelsesefterslæbet i forhold til udlandet taler ligeledes for, at en større del af de unge får en kompetencegivende uddannelse. Et forøget uddannelsesomfang for de nuværende ungdomsårgange vil samtidig sikre, at der i tide tages højde for konsekvenserne af, at de store årgange forlader arbejdsmarkedet om 10-15 år. Det er nødvendigt med en væsentligt bredere uddannelsesdækning af de små ungdomsårgange, der træder ind på arbejdsmarkedet som erstatning for disse store årgange, hvis der ikke skal opstå knaphed på uddannet arbejdskraft.

### **Både tilbud og incitamenter til unge**

Der er ingen enkel opskrift på at få øget andelen af unge med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Selvom uddannelse set over hele livsforløbet ser ud til at betale sig også for den enkelte, kan de kortsigtede fordele være beskedne sammenlignet med indkomsten som ufaglært eller som ledig på dagpenge. En styrkelse af de unges økonomiske incitamenter til at uddanne sig vil derfor være ønskeligt. Et højere indkomstniveau under uddannelserne vil være forbundet med betydelige omkostninger, og indkomstniveauet for uddannelsessøgende er i forvejen relativt højt i Danmark. Alternativet hertil vil derfor være lavere dagpenge-satser og kortere dagpengeperioder for unge ledige. Det store frafald på en del uddannelser er ligeledes med til at svække incitamentet til at gå igang med en uddannelse: Hvis de unge ikke forventer at kunne gennemføre uddannelsen, hjælper det ikke, at livsindkomsten er højere for de, der gennemfører. Derfor er det ligeledes nødvendigt, at uddannelsessystemet gøres mere alsidigt. Vejen til hovedparten af de erhvervskompetencegivende uddannelser går nu gennem en gymnasial uddannelse, hvilket sandsynligvis er en vigtig årsag til det store frafald. Det er således vigtigt med en bredere vifte af tilbud afpasset efter de unges interesser og kvalifikationer fra grundskolen.



**Uddannelse virker  
langsomt**

En udbygning af de erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelser er derfor et vigtigt, men langsomt virkende middel til at øge produktionen og sænke den samlede ledighed. Det varer 40-50 år, før den fulde effekt er slået igennem på arbejdsmarkedet. Virkningen på ledigheden fremkommer som nævnt gennem en bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet, så der ved et givet lønniveau kan opnås en højere samlet beskæftigelse. For den enkelte giver uddannelse en mindre risiko for at blive ledig. Derimod kan der overraskende nok ikke påvises nogen fordel af at have en uddannelse, når ledigheden først er indtrådt. Chancen for igen at få arbejde er stort set ens uanset uddannelsesniveau, og chancen er lille, hvis ledigheden har varet et år eller derover.

**Nuværende  
efteruddannelse  
reducerer ikke  
ledigheden...**

De langsomme virkninger af ungdomsuddannelserne gør det nærliggende at overveje, om det er muligt at fremskynde afhjælpningen af strukturproblemerne gennem øget voksen- og efteruddannelse. Mulighederne på dette område må imidlertid betragtes som relativt beskedne. Det skyldes, at der for at opnå positive effekter for arbejdsmarkedets funktionsevne skal være tale om erhvervskompetencegivende uddannelse til ufaglærte voksne. Langt størstedelen af ressourcerne til efteruddannelse anvendes i dag til uddannelsesformer, som ikke kan påvises at have gunstige effekter i form af bidrag til lavere strukturledighed.

**...men cementerer  
A-holdets position**

Den erhvervsrettede efteruddannelse udnyttes således i betydeligt omfang af folk, der har en uddannelse i forvejen. Selvom dette giver et økonomisk afkast til de pågældende og deres arbejdsgiver, bidrager det samtidig til at cementere faggrænser og uddybe afstanden mellem de forskellige gruppers kvalifikationer i direkte modstrid med ønsket om lav lønspredning og høj beskæftigelse.

**Uddannelsesorlov  
ofte uden  
erhvervsrelevans**

Uddannelsesorlov ser ligeledes ud til i stort omfang at tiltrække grupper, der har en uddannelse i forvejen. Samtidig vælger mange på orlov almen forberedende kurser, højskoleophold o.l., som ikke har direkte arbejdsmarkedsrelevans.

**Efteruddannelse skal  
være langt mere  
målrettet**

En forstærket efteruddannelsesindsats motiveret i arbejdsmarkedets strukturproblemer bør derfor være langt mere målrettet end den hidtidige indsats. For at sikre et rimeligt samfundsøkonomisk afkast er det vigtigt, at følgende betingelser er opfyldt:

- Uddannelsesforløbet inkl. eventuelle almene kurser anerkendes af arbejdsmarkedets parter som erhvervskompetencegivende.
- Deltagerne har enten ingen uddannelse i forvejen, eller der er meget høj ledighed for den pågældendes uddannelseskategori.
- Efteruddannelsen rettes fortrinsvis mod de yngre aldersgrupper. Et positivt afkast af uddannelse kræver, at den pågældende er beskæftiget i en længere årrække efter endt uddannelse, og i dag forlader de fleste arbejdsmarkedet omkring 60 årsalderen.
- Uddannelsesomkostningerne holdes på et lavt niveau. Omkostningerne bør være lavere end i ungdomsuddannelserne, når deltagerne har relevant erhvervs erfaring og er motiverede for uddannelse samtidig med, at kapaciteten i det eksisterende uddannelsessystem udnyttes fremfor opbygning af nye selvstændige efteruddannelsesinstitutioner.

**Offentlig deltagelse i finansiering af efteruddannelse?**

Hovedparten af den eksisterende efteruddannelse er enten helt kortvarige kurser eller kurser uden erhvervsmæssig sigte. Der er ingen samfundsøkonomisk begrundelse for offentlig finansiering af disse former for efteruddannelse, da fordelene ved uddannelsen stort set fuldt ud tilfalder deltagerne og deres arbejdsgivere. Derimod kan der være økonomiske begrundelser for, at det offentlige deltager i finansieringen af erhvervskompetencegivende efteruddannelse, der opfylder ovenstående betingelser. I dette tilfælde opnår det offentlige en del af afkastet, idet lavere strukturledighed medfører lavere offentlige udgifter og øgede skatteindtægter.

**Uddannelse til ledige har haft ringe effekt**

Erfaringerne med uddannelse af ledige er ikke opmuntrende. Generelt kan der ikke påvises sikre effekter på den efterfølgende sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Privat jobtræning synes at være den mest effektive vej til at skaffe ledige i arbejde. Derfor kan kortvarige uddannelsesforløb som forudsætning for jobtræning eller praktik indirekte have positiv effekt, jf. i øvrigt diskussionen om arbejdsmarkedspolitik i kapitel II.

Den hidtidige indsats for ledige har kun i ringe omfang omfattet erhvervskompetencegivende uddannelse. En stærkere vægt på erhvervskompetencegivende uddannelse til ledige ufaglærte og en nedprioritering af kortvarig uddannelse, der ikke er sammenkoblet med jobtræning eller praktik, vil sandsynligvis øge den positive effekt af uddannelsesindsatsen for de ledige. Uddannelse og aktivering af ledige bør desuden ses i sammenhæng med incitamentstrukturerne på arbejdsmarkedet, jf. kapitel II.

**Er  
uddannelsessystemet  
effektivt?**

Den betydelige variation i omkostninger pr. uddannelsesår i forskellige dele af uddannelsessystemet er tankevækkende. Selvom de kompetencegivende uddannelser giver et rimeligt samfundsøkonomisk afkast, kan der derfor alligevel være grund til nærmere analyser af ressourceforbruget med henblik på at vurdere, om udbyttet af de marginale ressourcer er ens i de forskellige uddannelser. Det gælder ligeledes for efteruddannelserne. Det har ikke været muligt at gå nærmere ind på disse spørgsmål i nærværende undersøgelse. En del af omkostningsforskellene skyldes et betydeligt frafald på nogle af uddannelserne, som bidrager til forholdsvis høje gennemsnitsudgifter pr. færdiguddannet. Derfor bør faktorerne bag dette frafald indgå i vurderingerne af ressourceforbruget.

**Grundskolens  
kvalitet**

En samlet vurdering af, om ressourcerne i uddannelsessektoren anvendes bedst muligt, må endvidere inddrage grundskolen. Af de samlede offentlige udgifter til uddannelse - knap 60 mia. kr. - går omkring 25 mia. kr. til grundskolen. OECD's sammenligninger viser, at Danmark har et meget højt ressourceforbrug til uddannelse, og at det især er grundskolen, der ligger højt i forhold til andre lande. Ressourceforbruget pr. elev i grundskolen har været voksende gennem en årrække. Det ville derfor være ønskeligt med henblik på vurderinger af også denne del af uddannelsessystemet, om der blev etableret systematiske målinger og vurderinger af resultaterne af denne ressourceindsats. Kvaliteten af grundskolen har afgørende betydning for omkostningerne ved og kvaliteten af den erhvervsrettede uddannelse. Men uanset at der bør sættes på, at flere unge får en erhvervskompetencegivende uddannelse, vil der altid være en del, der må klare sig på arbejdsmarkedet alene med grundskolen som ballast. For denne gruppes indkomst- og erhvervs muligheder er kvaliteten af grundskoleuddannelsen selvsagt helt afgørende.

## Litteraturliste

Asplund, R., E. Barth, C. Le Grand, A. Mastekaasa and N. Westergård-Nielsen (1994): Wage Distribution across Individuals. In N. Westergård-Nielsen (ed.): *Wage Differentials in the Nordic Countries*, Elsevier Science Publishers, North-Holland.

Arbejdsmarkedstyrelsen (1993): *Katalog over sammenhængende kursusmuligheder i Arbejdsmarkedssuddannelserne*, ikke-publiceret.

Bach, H. (1987): *Lønmodtageres arbejdspladsmobilitet*, Publikation 169, Socialforskningsinstituttet, København.

Blomgren-Hansen, N. (1966): Uddannelsesinvesteringernes rentabilitet, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, bd. 194, hæfte 1-2.

Dalgaard, E. (1989): Produktivitetsudviklingen i Danmark 1966-87, *Arbejdsnotat nr. 25*, Danmarks Statistik, København.

Danmarks Statistik: Folketællinger i 1940, 1950, 1960, 1965 og 1970. *Statistiske Tabelværker og Statistiske meddelelser*, København.

Danmarks Statistik: *Statistiske efterretninger, Uddannelse og kultur*, København.

Danmarks Statistik og Undervisningsministeriet (1994): *Dansk Uddannelses-Nomenklatur*, København.

Dansk Arbejdsgiverforening (1989): *Arbejderløn, 1988*, København.

Finansministeriet, (1994): *Rapport fra udvalget om voksen- og efteruddannelse*, København.

Groes, N., A. Holm og M. Poulsen (1993): Uddannelsespolitik, beskæftigelsesprognoser og omstillingsevne på arbejdsmarkedet, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* bd.131

Hansen, P. Vejrup (1985): *Arbejdskraftbevægelser og beskæftigelse*, Publikation 149, Socialforskningsinstituttet, København.

Husted, L. og M. Baadsgaard (1995): *Uddannelse og ledighed*, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, København.

Jensen, P., P.J. Pedersen, N. Smith and N. Westergård-Nielsen (1993): The Effects of Labour Market Training on Wages and Unemployment: Some Danish Results, in H. Bunzel, P. Jensen, and N. Westergård-Nielsen (eds.): *Panel Data and Labour Market Dynamics*, Elsevier Science Publishers, North-Holland.

Mulligan, C.B. and X. Sala-i-Martin (1995a): Measuring Aggregate Human Capital, *National Bureau of Economic Research, working paper no. 5016*.

Mulligan, C.B. and X. Sala-i-Martin (1995b): A Labor-Income-Based Measure of the Value of Human Capital: An Application to the States of the United States, *National Bureau of Economic Research, working paper no. 5018*.

OECD (1995): *Education at a glance*, Paris.

Pedersen L. (1989): *Job og uddannelse* Rapport 89:4, Socialforskningsinstituttet, København.

Psacharopoulos, G. (1985): Returns to Education: A Further International update and Implications, *The Journal of Human Resources* 20, nr.4.

Rosholm, M. (1994): "Effektmåling af ATB m.v.", *Rapport 94-1 Center for Labour Market and Social Research*, University of Aarhus and Aarhus School of Business.

Schaumburg-Müller J. (1994): *Uddannelse og vækst belyst ved dansk empiri*, Hovedopgave ved Københavns Universitet.

Socialkommissionen (1992): *Analyser vedrørende unge*, Dokumentation 2, København.

Undervisningsministeriet (1992): *Rapport fra udvalget vedrørende alternativer til praktikpladskompenserende undervisning*, bind I, København.

Undervisningsministeriet (1993a): *Tal der taler - Uddannelsesnøgletal*, Datakontoret, København.

Undervisningsministeriet (1993b): *Uddannelse på kryds og tværs*, Datakontoret, København.

Undervisningsministeriet (1995): *Uddannelse og kvalitet*, Optrykt i *Velstand og Velfærd*, Bilag 9, kapitel 1-5. Baggrundsrapport til kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervs-muligheder, København.

Westergaard-Nielsen, N. (1993): Effects of Training: A Fixed-Effect Model, in Jensen, K. and P. Kongshøj Madsen (eds.): *Measuring labour market measures*, Ministry of Labour, Copenhagen.

*Bilagstabel 1 Oversigt over en række karakteristika ved uddannelsessystemet*

Uddannelse	Finansierer	Kompetence	Prod. pris pr. udd. år, ekskl. frafald	Faktor for frafald og studietid <sup>a</sup>
<b>Grundskole</b>	Kommunerne	Ungdomsudd.	36.153	-
<b>Ungdomsuddannelser</b>				
Almen gymnasiale	Amterne	Videregående	50.000	-
Frie ungdomsuddannelser		Ingen		-
Erhvervsgrund-uddannelse	Offentlig	Erhverv		-
Erhvervsgymnasiale	Staten	Videregående	29.200 - 46.400	-
<b>Erhvervsfaglige<sup>b</sup></b>	Staten	Erhverv		
Handel- og kontor			17.400	1,05
Bygge- og anlæg			19.300	1,17
Jern og metal			30.100	1,07
PKU (bygge- og anlæg)			59.000	-
<b>Korte videregående</b>	Staten	Erhverv		
Pædagog			28.200	1,12
Videregående teknikere			66.300	1,26
<b>Mellemlange videregående</b>	Staten	Erhverv		
Diplomingeniør			86.400	1,24
Erhvervsøkonom (HA, HD)			51.500	1,33
Folkeskolelærer <sup>c)</sup>			48.400	1,34
<b>Lange videregående</b>	Staten	Erhverv		
Jurist/økonom			31.600	1,54
Gymnasielærer, cand.scient <sup>d)</sup>			56.700	1,68
Læge <sup>c)</sup>			81.700	1,18
Civilingeniør			86.400	1,15
<b>Voksen- og efteruddannelse</b>				
Almen voksenuddannelse	Amt + egen bet.		35.600	-
Folkehøjskoler	Stat + egen bet.	Ingen	51.900	-
Åben uddannelse	Stat + egen bet.		17.300	-
Arbejdsmarkedsuddannelser	AUD/UtB		115.900	-
Efterud. landmænd, sygepl. mfl.	Staten		41.500 - 126.500	-

a) Den totale pris kan findes ved at multiplicere søjle 3 og søjle 4 samt normeret studietid for den pågældende uddannelse

b) Prisen er beregnet med 1. år som fuldt skoleår, gennemsnitlig tid pr. år, hvor uddannelsen varer, er derfor ca. et halvt år for disse uddannelser.

c) Ekskl. pris for praktik.

d) Ekskl. pris for pædagogikum, som er beregnet til 111.400 kr., jf. oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Kilde: Finansministeriet (1994), Undervisningsministeriet (1992), Finansloven 1995 og egne beregninger.

Bilagstabel 2 *Beskæftigelsen fordelt på uddannelse og brancher i 1993, pct.*

	Landbrug m.m.	Nærings- og nydels.	Tekstil og beklædn.	Træ og møbel	Papir og grafik m.m.	Kemisk	Jern og metal m.m.	Bygge og anlæg	Engros-handel
<b>Ingen uddannelse, ialt</b>	<b>8,1</b>	<b>4,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>8,1</b>	<b>5,0</b>	<b>5,4</b>
<b>Erhvervsfaglige uddannelser</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>10,4</b>	<b>8,3</b>	<b>8,9</b>
Kontor og administration	1,1	2,2	0,8	0,8	2,0	1,5	5,0	2,0	10,4
Detailhandel	1,6	4,0	1,5	0,9	1,7	1,8	5,5	1,9	14,4
Engros-handel	0,9	3,0	1,6	1,4	1,5	1,6	8,1	2,6	42,4
Jern og metal	1,9	3,0	0,5	0,8	1,1	3,6	29,5	6,0	8,9
Bygge og anlæg	1,8	2,0	0,4	5,9	0,9	1,8	9,9	41,9	4,6
Grafisk	0,7	1,0	0,4	0,5	45,8	2,1	6,7	1,9	4,4
Service	1,5	1,7	5,2	1,0	1,0	1,5	4,8	1,9	3,9
Levnedsmiddel	1,6	24,8	0,7	0,8	1,0	2,3	4,7	2,0	5,3
Landbrug mv.	64,4	2,2	0,4	1,1	0,4	1,0	3,8	4,4	4,1
Transport	7,7	3,5	0,4	0,8	0,7	1,9	8,6	2,7	5,2
Sundhed	1,2	0,6	0,3	0,2	0,3	0,5	1,2	0,7	1,3
<b>Korte videregående</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>2,1</b>	<b>7,4</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>
Pædagogiske	0,7	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	0,4	0,5
Humanistiske og musiske	1,4	2,4	1,7	1,0	2,7	3,7	10,3	1,9	14,8
Samfundsvidenskabelige	0,5	3,7	1,5	1,2	2,0	2,9	8,8	1,0	14,3
Tekniske	1,1	1,9	1,1	1,4	2,0	3,9	24,0	18,8	9,4
Levnedsmiddel mv.	17,1	8,6	0,2	0,3	0,3	1,9	2,6	1,3	6,8
Transport	2,7	4,1	0,3	0,5	1,2	3,2	12,9	2,9	4,5
Sundhed	1,0	1,0	0,3	0,2	0,6	6,6	1,5	0,6	3,4
Offentlig sikkerhed	0,9	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,9	0,6	1,5
<b>Mellemlange videregående</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>5,4</b>	<b>2,3</b>	<b>4,1</b>
Pædagogiske*	1,2	0,2	0,1	0,1	0,4	0,2	0,6	0,2	0,8
Humanistiske og musiske	0,8	1,4	0,5	0,4	16,3	1,8	5,0	1,0	5,9
Samfundsvidensk. off.	0,4	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,4	0,2	0,5
Samfundsvidensk. privat	1,0	2,9	0,7	0,7	2,3	2,0	6,0	1,5	13,2
Naturfaglig og teknik	1,0	1,4	0,4	0,9	0,7	3,4	24,5	11,2	8,9
Landbrug og levnedsmid.	14,4	3,8	0,1	0,7	0,5	2,9	1,8	1,2	5,7
Transport	1,8	2,2	0,2	0,3	0,4	1,2	4,8	1,3	2,7
Sundhed	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	1,0
Off. sikkerhed*	1,8	0,3	0,1	0,1	0,4	0,5	0,9	0,4	2,7
<b>Lange videregående</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>	<b>2,3</b>	<b>3,8</b>	<b>1,3</b>	<b>3,5</b>
Humanistiske og musiske	1,2	0,8	0,2	0,2	2,7	0,6	2,1	0,9	2,7
Samfundsvidensk. off.	0,8	0,7	0,1	0,1	1,0	0,6	1,2	0,5	2,0
Samfundsvidensk. privat	0,9	3,8	0,6	0,6	2,0	2,5	6,2	1,5	11,9
Naturfaglige	1,8	1,2	0,2	0,2	0,8	3,8	3,2	1,1	3,4
Tekniske	1,2	1,4	0,1	0,3	0,7	4,2	11,5	3,8	5,2
Sundhed	0,7	0,3	0,0	0,0	0,2	3,6	0,5	0,2	1,8
<b>Uoplyst, i alt</b>	<b>13,2</b>	<b>3,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>4,7</b>	<b>2,2</b>	<b>8,1</b>	<b>4,8</b>	<b>6,1</b>

a) inklusive lange videregående.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik.



Detailhandel	Restaurations m.m.	Transport	Finansiering m.m.	Offentlig adm.	Renovation m.m.	Undervisn. m.m.	Sundhed m.m.	Social inst.	Tjenesteydelser i øvrigt	I alt i 1000 pers.
9,5	4,1	9,1	6,5	6,4	4,2	4,2	3,8	10,9	2,6	961
9,3	1,9	7,4	10,2	8,3	4,5	3,0	3,9	7,3	2,2	947
5,3	1,6	8,0	25,2	16,8	2,1	3,7	3,7	4,0	3,8	259
31,0	1,8	6,2	5,9	4,6	2,5	2,5	1,7	8,2	2,0	139
12,9	1,0	6,8	4,4	4,4	2,7	0,9	0,6	2,0	1,2	16
7,1	0,8	11,2	4,8	6,6	7,0	2,9	1,3	1,8	1,5	187
2,1	0,9	6,4	4,7	5,2	4,0	2,5	1,0	2,2	1,8	132
2,4	1,1	3,9	7,2	5,7	4,7	3,1	1,8	3,8	2,6	24
10,8	1,6	3,5	4,2	3,3	29,2	4,7	4,7	13,4	2,3	39
11,3	14,3	6,7	3,2	4,5	2,3	3,0	2,4	7,7	1,3	49
1,4	0,4	3,5	2,7	2,5	2,1	1,7	0,8	1,9	1,3	32
1,8	3,6	40,4	3,0	10,6	2,6	2,1	1,1	1,9	1,3	7
3,1	0,8	1,4	1,8	3,7	1,1	3,3	28,3	49,3	1,0	61
3,2	0,7	4,0	5,6	13,4	2,4	7,4	5,5	31,2	2,0	148
0,7	0,4	0,5	0,7	7,5	0,3	10,9	1,1	74,2	1,1	57
3,2	1,0	5,4	17,5	6,0	1,4	9,4	3,3	4,5	8,5	16
6,7	2,4	4,8	14,2	29,3	1,7	1,3	0,4	1,3	1,9	3
1,8	0,6	3,8	9,3	5,2	5,4	6,1	1,5	1,5	1,4	30
1,5	2,6	1,7	10,5	3,2	1,5	5,5	10,5	21,3	2,7	8
0,9	0,6	34,9	4,8	5,9	14,2	3,0	1,9	0,8	0,9	9
22,7	0,6	1,3	3,0	2,3	0,5	4,0	45,1	4,0	1,1	12
1,0	0,3	1,5	2,7	85,7	0,6	1,3	0,1	0,7	0,9	13
1,2	0,5	2,9	11,0	7,2	1,1	30,4	18,2	6,9	3,3	235
0,6	0,4	0,7	1,7	3,1	0,4	83,1	1,2	3,2	1,7	77
2,1	1,2	3,5	11,3	3,8	1,0	9,6	1,1	3,3	30,0	14
0,6	0,5	0,7	2,3	59,1	0,3	5,4	7,7	17,5	3,6	8
4,2	1,4	5,0	44,0	3,8	1,4	5,1	0,7	1,5	2,6	27
0,8	0,3	3,8	23,4	9,1	3,3	4,7	0,7	0,6	1,0	38
0,6	0,6	0,9	18,0	12,7	0,8	12,0	14,4	1,3	7,5	8
0,8	0,4	59,7	4,2	8,4	6,6	3,1	1,0	0,4	0,5	4
0,7	0,2	0,3	0,8	2,7	0,2	3,1	68,9	19,4	0,5	57
0,9	0,4	10,2	5,5	69,4	1,2	1,2	0,2	2,1	2,0	3
2,2	0,7	3,0	19,6	12,3	1,2	21,8	17,4	2,9	4,3	109
1,9	1,2	3,5	7,8	6,0	1,4	49,3	2,1	5,4	9,9	23
1,5	1,0	3,1	26,9	31,0	1,2	12,8	4,5	4,9	6,1	25
1,9	0,7	4,1	43,1	3,8	0,9	11,6	0,5	1,1	2,4	7
2,0	1,2	3,9	14,7	7,9	1,3	45,7	2,4	2,8	2,8	10
0,7	0,2	4,2	37,0	11,7	2,3	11,9	1,0	0,7	1,7	22
5,1	0,1	0,4	1,7	3,6	0,1	5,1	75,0	1,0	0,6	22
6,1	3,9	8,2	6,8	4,7	5,0	4,9	3,6	9,1	2,4	211



## KAPITEL IV

### ØKONOMI OG NATUR

#### IV.1 Indledning

##### **Sammenspillet mellem natur og økonomi er kompliceret**

Samspillet mellem økonomi og natur er kompliceret og mangear- tet. Det kan omfatte helt fundamentale problemer som verdens befolkningsvækst, drivhuseffekten eller ødelæggelse af fiskemu- ligheder i verdenshavene. Det kan også berøre mere lokale forhold som ødelæggelse af værdifulde rekreative naturområder, luft- forurening i byområder eller ødelæggelse af vandløb. Ofte vil virkningerne af samspillet især vise sig på længere sigt. Analyser af samspillet mellem økonomi og natur bør derfor primært fokusere på de langsigtede sammenhænge.

##### **Økonomiske analyser af naturen og miljøet**

Produktions- og levevilkår kan blive forringet ved en u hensigts- mæssig udnyttelse af naturens ressourcer, ligesom den generelle økonomiske udvikling og den økonomiske politik påvirker mængde og kvalitet af natur og miljøforhold. Økonomiske analyser kan belyse naturens og miljøets betydning for menneskers levevilkår. Selvom påvirkningen af naturen traditionelt ikke opfattes som et økonomisk problem, kan økonomer også på dette område bidrage med nyttige analyser.

I den nye lov om Det økonomiske Råd fra 1994 er det præciseret, at analyser fra formandskabet skal omfatte samspillet mellem økonomi og natur. Rammerne for de kommende års arbejde inden for dette område præsenteres i de følgende afsnit.

##### **Naturen som produktionsfaktor, forbrugsgode og formue**

Naturen udgør basis for livet på jorden. Naturen omfatter udtøm- melige ressourcer som f.eks. olie og mineraler og fornybare ressourcer som f.eks. fisk, skove og drikkevand, men også miljøgoder af forskellige typer som f.eks. økosystemer, vand, luft og andre rekreative værdier. Der er et kompliceret samspil mellem de forskellige naturressourcer både afhængigt af og uafhængigt af den menneskelige aktivitet.

## **Hensyn til fremtidige generationer**

Dele af naturen er nødvendige eller vigtige produktionsfaktorer og forbrugsgoder for befolkningen i dag og vil med stor sandsynlighed også være det for kommende generationer. Andre dele har ingen eller mindre betydning i dag, men kan muligvis få stor betydning i fremtiden. Netop dette forhold giver anledning til et af de centrale etiske spørgsmål. Hvordan skal hensynet til vore efterkommere indgå i udformningen af den aktuelle politik?

Naturen kan opfattes som en formue, der skal forvaltes med henblik på, at nuværende og kommende generationer får størst mulig glæde af denne naturformue. En for omfattende udnyttelse af naturen vil resultere i, at en mindsket naturformue overlades til fremtidige generationer, som derved får forringede livsvilkår. Der vil også ofte inden for samme generation være konflikt mellem de forskellige muligheder for at udnytte naturen f.eks. til rekreative formål eller som led i produktionen.

## **Behov for biologiske, økologiske, tekniske og økonomiske data**

Analysen af samspillet mellem økonomi og natur stiller store krav til vores viden om bl.a. biologiske, økologiske, tekniske og økonomiske sammenhænge, om hvilke der ofte hersker stor usikkerhed. Derfor er analyser af miljø- og ressourceøkonomiske problemstillinger komplicerede.

## **Kriterieusikkerhed**

Der vil opstå særlige analyseproblemer, hvis naturen, som nogle har foreslået, tildeles en værdi, der er uafhængig af naturens direkte og indirekte værdi for mennesker. Selvom man ser bort fra disse problemer, er der vanskeligheder med at få fastlagt anvendelige kriterier for udnyttelsen af naturens ressourcer. Dette forhold skyldes manglende enighed om generelle målsætninger for udnyttelsen af naturen, og at der inden for en række videnskabelige discipliner er udviklet fagspecifikke miljømålsætninger, som i dag næsten har karakter af videnskabeligt fastlagte mål. Disse fagspecifikke grænseværdier er imidlertid ikke fastsat ud fra en samlet vurdering af fordele og ulemper ved de valgte værdier. Dette har været medvirkende til at skabe uklarhed om begreber som optimal udnyttelse og bæredygtig udvikling.

## **Bæredygtighed er et centralt begreb...**

Bæredygtighedsbegrebet er centralt for analysen af samspillet mellem økonomi og natur. Begrebet har fået en fremtrædende rolle efter offentliggørelsen af Brundtlandrapporten, se Verdenskommissionen for miljø og udvikling (1987). Der eksisterer forskellige opfattelser af begrebet bæredygtighed. Et synspunkt er, at bæredygtighed er sikret, hvis menneskeheden nu og i fremtiden kan bevare et konstant velfærdsniveau ved forbrug af både menneskeskabte goder og naturgoder. Dette behøver imidlertid

**...men bør gives en meningsfuld fortolkning**

ikke at være en relevant betragtning. Det vil for mange af naturens ressourcer gælde, at de ikke kan erstattes af f.eks. menneskeskabt kapital. Et andet synspunkt er, at en udvikling kun er bæredygtig, hvis samme beholdning af hver naturressource overføres fra den ene periode til den anden. Et sådant krav vil forhindre stort set enhver menneskelig aktivitet. Et nuanceret syn på bæredygtighed fås, hvis der tages udgangspunkt i, at visse dele af naturen ikke må forsvinde, og det samtidig accepteres, at brugen af andre af naturens ressourcer er en forudsætning for menneskelig aktivitet.

**Regulering nødvendig**

I de senere år er der opstået en bred accept af, at der er behov for at fastlægge nationale eller internationale rammer for brugen af naturens ressourcer. Ikke alle måder at regulere på kan sikre, at vedtagne målsætninger opfyldes, og de samfundsøkonomiske omkostninger vil afhænge af omfanget og karakteren af de reguleringsmæssige indgreb. Trods den stigende erkendelse af, at der skal gennemføres reguleringer for at forhindre en uønsket udnyttelse af naturen, er der både internationalt og nationalt stor uenighed om, hvilke former for reguleringsmæssige foranstaltninger der bør foretrækkes. Reguleringen kompliceres yderligere af, at forurening, fiskebestande o.l. ikke overholder grænserne mellem administrative enheder og nationalstater.

**Uenighed om reguleringsmetoderne**

## **IV.2 Balancen mellem økonomi og natur**

Menneskenes udnyttelse af naturen medfører i mange tilfælde betydelige skader på mennesker og natur. Det er en u hensigtsmæssig situation, hvis der f.eks. produceres en vare, der kun bidrager lidt til velfærden, men hvor produktionen har uforholdsmæssigt store negative konsekvenser for det omgivende miljø. Omvendt vil det ikke give mening at hævde, at der altid skal gøres *alt*, hvad der er teknisk muligt for at undgå skader på miljøet, da omkostningerne herved kan blive langt større end de skader, miljøet påføres af en begrænset forureningsudledning. Den påvirkning af naturen, et samfund vælger, bør derfor være fastsat ud fra en samlet vurdering af konsekvenserne.

## Forureningsproblematikken

### Fosforudledning som eksempel

Den grundlæggende problematik ved forureningsbekæmpelse kan belyses ved et eksempel. I søer vil stor fosforkoncentration have en skadelig effekt. En lille mængde fosfor i søer har stort set ingen skadelig virkning, men fra et vist niveau kan yderligere tilførsel af fosfor have meget store konsekvenser for den økologiske balance.

Oftest vil det være muligt at nedbringe udledningen af fosfor ved f.eks. bedre rensning på rensenanlæg, ændret forbrugssammensætning i husholdningerne eller ændrede produktionsprocesser på de virksomheder, der leder fosforholdigt spildevand til rensenanlæggene. Sådanne tiltag vil medføre omkostninger. Når man søger at løse et forureningsproblem, vil det være økonomisk hensigtsmæssigt at gennemføre de tiltag, der giver mest rensning for pengene.

I vurderingen af, hvor meget fosfor der må udledes, bør man tage hensyn til både skadernes og rensomkostningernes størrelse. Den bedste balance mellem disse fås, hvis man vælger at rense netop så meget, at den samlede omkostning for samfundet bestående af rensomkostninger og skadesomkostninger minimeres. Dette vil sikre det optimale forureningsomfang.

### Rensomkostningerne kan beregnes...

...men det er sværere med skaderne

Det vil i mange tilfælde være muligt at bestemme rensomkostningerne ud fra konkrete undersøgelser af omkostningerne ved forskellige rensmuligheder. Det er sværere at bestemme, hvor store skaderne er. Det kan være svært at måle, hvilke fysiske skader forureningen giver anledning til, og svært at afgøre, hvorledes disse skader skal værdisættes. Det er således ikke trivielt at bestemme det optimale forureningsomfang og dermed det optimale rensomfang. Ydermere vil forholdene ofte ændre sig over tid. Teknologiske fremskridt kan betyde, at rensningen kan udføres billigere. Udviklingen i den generelle velstand kan betyde, at forbrugerne i højere grad ønsker et rent miljø. I begge tilfælde vil det optimale forureningsomfang blive mindre.

### Vandmiljøplanen regulerer ikke på den billigste måde

Der er imidlertid ikke kun tale om beregningsproblemer; i nogle tilfælde er der slet ikke regnet på de økonomiske aspekter. Eksempelvis er Vandmiljøplanen gennemført uden at afveje omkostningerne ved at gennemføre en givet rensning overfor de skader, der følger af forureningen. Desuden er udledninger af fosfor og kvælstof fra kommunale rensenanlæg og industrien trods relativt høje omkostninger i højere grad søgt begrænset end udledningen fra landbruget. De gennemførte reduktioner i forbin-

delse med Vandmiljøplanens miljøforbedringer er derfor ikke opnået på den samfundsøkonomisk billigste måde, se f.eks. Frier og Christensen (1991).

### **Naturressourcer**

Der skelnes normalt mellem fornybare og udtømmelige ressourcer. De fornybare ressourcer vil normalt regenereres til det oprindelige niveau, forudsat at beholdningen ikke har været bragt under et kritisk niveau. Eksempler på fornybare ressourcer er fisk og skove. For de udtømmelige ressourcer gælder derimod, at udvinding af ressourcen permanent vil reducere beholdningen. Eksempler på udtømmelige ressourcer er fossile brændstoffer som olie, naturgas og kul.

#### **Fiskebestand som eksempel på en fornybar ressource**

Udnyttelsen af en fiskebestand illustrerer såvel bæredygtighedsbegrebet som behovet for regulering af udnyttelsen af en fornybar naturressource. Fiskeriindsatsen bestemmer, hvor stor den aktuelle fangst er, og påvirker dermed bestanden. Således vil en stor fiskeriindsats medføre, at bestanden bliver lille. Så længe bestanden er tilstrækkelig stor, vil en øget indsats betyde en øget fangst. Ved et højt indsatsniveau vil bestanden imidlertid være blevet så lille, at en yderligere fiskeriindsats kan bringe bestanden så langt ned, at fangsten falder. En situation, hvor man med en mindre indsats vil kunne sikre en større fangst på længere sigt, er selvsagt økonomisk ufordelagtig.

For at opnå den bedste udnyttelse af en fiskebestand skal fiskeriindsatsen begrænses, således at omkostningerne ved yderligere fiskeri ikke bliver større end værdien af den ekstra fangst. Dette er sjældent tilfældet, idet fri adgang til fiskeriet uden regulering eller en uhensigtsmæssig regulering ofte fører til overfiskeri, se f.eks. World Resources Institute (1994). Begge forhold resulterer i for små bestande og dermed små fangster samt i for stor fiskeriindsats og store omkostninger. Resultatet er en samfundsøkonomisk dårlig udnyttelse.

Fiskeriindsatsen afhænger af fiskerflådens fangstkapacitet samt reguleringen af fiskeriet. Øget forurening og fiskeriindsats kan være mulige forklaringer på reduktionen af fiskebestande. I den offentlige debat er der til tider en tendens til især at fokusere på forureningens betydning og lægge mindre vægt på fiskeriindsatsens betydning. Men f.eks. for torsk i Nordsøen er gydebestanden siden 1970 faldet med 60 pct., og i samme periode er fiskeriindsat-

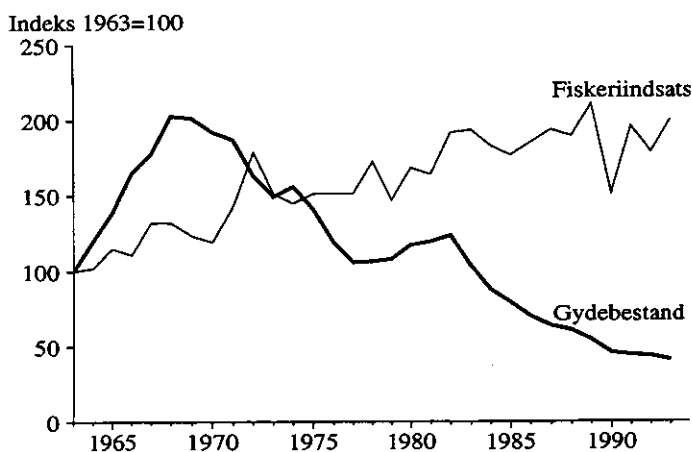
#### **Fiskeriindsats og forurening**

sen fordoblet, jf. figur IV.1. I dette tilfælde er den øgede fiskeriindsats en hovedårsag til den faldende gydebestand, mens forureningen kun har meget lille eller måske slet ingen betydning for bestanden af torsk i Nordsøen. En god overensstemmelse mellem fiskeriindsats og fiskebestandens ydeevne vil give vedvarende fordele.

### Udtømmelige ressourcer

I visse situationer kan markedsmekanismen uden offentlig regulering sikre, at en udtømmelig ressource giver størst samfundsøkonomisk afkast. Prisen på ressourcen vil stige i takt med knapheden på ressourcen. Hvis der findes en alternativ teknologi, vil den blive taget i brug, når prisen på den udtømmelige ressource er tilstrækkeligt høj, og udnyttelsen af ressourcen vil ophøre.

Figur IV.1 Indeks for gydebestand og fiskeriindsats for torsk i Nordsøen, 1963-93



Anm. Årene 1963-68 var karakteriseret ved gode gydeforhold.

Kilde: ICES Cooperative Research Report (1994): *Report of the ICES Advisory Committee on Fishery Management*, Copenhagen.



### **Bæredygtighed og udtømmelige ressourcer**

Hvorvidt udnyttelsen af en udtømmelig ressource sikrer en passende balance mellem nuværende og kommende generationer hænger snævert sammen med bæredygtighed. Markedsmekanismen alene sikrer ikke nødvendigvis bæredygtighed, men hvis afkastet af den udtømmelige ressource investeres i reproducerbar kapital, kan der opnås et konstant samlet forbrug af naturgoder og menneskeskabte goder over tid. Dette forudsætter imidlertid, at der er tilstrækkeligt store substitutionsmuligheder i produktion og forbrug mellem den udtømmelige ressource og den reproducerbare kapital.

## **IV.3 Styling og tilpasning**

### **Grundlaget for en hensigtsmæssig regulering**

Konkrete reguleringsmæssige overvejelser må nødvendigvis tage udgangspunkt i de aktuelle lovgivningsmæssige og internationale samarbejds-mæssige forhold. Derfor er det ofte ikke muligt at gennemføre ideelle reguleringer. F.eks. kan international, grænseoverskridende forurening ikke løses hensigtsmæssigt ved ukoordinerede nationale foranstaltninger. Ligeledes vil ufuldstændig viden give betydelig usikkerhed i vurderingen af behovet for regulering og i valget af det mest hensigtsmæssige indgreb. Ingen af disse kendsgerninger kan imidlertid bruges som argument for at undlade at regulere, men vil være argumenter for at intensivere indsatsen for at finde de mest effektive organisatoriske rammer for reguleringen og for at forbedre vidensopbygning og dataindsamling.

### **Kompliceret problemstilling**

Regulering af udnyttelsen af naturressourcer, herunder regulering af miljøforhold vil medføre samfundsøkonomiske ændringer i form af ændringer i forbrug, investeringer, beskæftigelse o.l. Karakteren og omfanget af disse ændringer vil bl.a. afhænge af instrumentvalg, virksomhedernes substitutionsmuligheder, forbrugernes reaktioner, arbejdsmarkedets fleksibilitet og graden af international koordination i udnyttelsen af naturressourcer.

### **Instrumentvalget afhænger af mange forhold**

Valget af virkemidler vil være afhængigt af de givne målsætninger om effektivitet og indkomstfordeling og afhænge af den tidshorison, der anlægges. Instrumentvalget er genstand for en central debat. De forskellige instrumenters fordele og ulemper skal vurderes i forhold til de karakteristika, der gælder på de enkelte områder og i forhold til de konkrete formål med reguleringen. Der findes derfor ikke en entydig konklusion om, at et bestemt instrument bør foretrækkes i alle situationer.

### **Regelstyring eller økonomisk styring**

Traditionelt opdeles instrumenterne efter, hvorvidt der er tale om regelstyring eller økonomisk styring. Denne opdeling hentyder til, om et instrument giver et direkte eller indirekte signal til producenter og forbrugere. I praksis er denne opdeling imidlertid ikke entydig, og nogle instrumenter kan indeholde begge former for signaler. En summarisk og forenklet oversigt over forskellige instrumenters egenskaber er vist i tabel IV.1.

### **Kvoter, normer og påbud**

De direkte reguleringer omfatter normer, tekniske standarder og mængdemæssige begrænsninger i form af produktionsbegrænsninger, begrænsninger af brugen af produktionsfaktorer eller begrænsninger på omfanget af forurening. Regulering kan berøre såvel virksomheder som husholdninger. Den ønskede målsætning kan realiseres, men det er ikke sandsynligt, at begrænsningen af forureningen foregår, hvor det er billigst.

### **Afgifter**

Afgifter, der har til formål at påvirke brugen af naturen, kan lægges på såvel produktion som på forbrug og udformes på mange forskellige måder. Hvorvidt afgifter mest hensigtsmæssigt pålægges produktionen, produktionsfaktorerne eller forureningen ved produktionen kan kun afgøres fra tilfælde til tilfælde. Anvendelsen af afgifter kan være problematisk, hvis det drejer sig om en forureningstype, der er meget skadelig over en vis grænseværdi, idet der kan være usikkerhed om størrelsen af udledningen, når der reguleres med afgifter. Afgifter, der pålægges virksomheder, vil kunne forringe konkurrenceevnen, specielt hvis provenuet ikke tilbageføres.

### **Omsættelige kvoter**

De omsættelige kvoter kan handles, uanset om det er produktionskvoter, kvoter på produktionsfaktorer eller forureningskvoter. Herved sikres omkostningsminimering. I eksempelvis USA er der gjort flere erfaringer med at regulere luftforureningen med omsættelige forureningstilladelser, jf. Tietenberg (1990). Som det fremgår af tabellen, er der en række lighedspunkter mellem at regulere med omsættelige kvoter og afgiftsregulering. Begge former er primært økonomiske styringsmidler. Men de omsættelige kvoter vil også kunne anvendes ved forurening, der er kraftigt skadelig over visse kritiske grænseværdier. Hvis kvoterne uddeles gratis, vil virksomhedernes samlede udgifter normalt være mindre end ved direkte regulering.

Tabel IV.1. Fordele og ulemper ved alternative styringsinstrumenter

	Direkte regulering: Kvoter, forbud, påbud	Afgifter	Omsættelige kvoter		Bindende aftaler		Forsikringer		Oplysning og vejledning
			Bortauktionering	Gratis uddeling	Branchervis	Virksomhed	Ens præmie	Præmie efter risiko	
1 Kan målsætningen realiseres?	ja	ja <sup>a</sup>	ja	ja	ja	ja	nej	måske <sup>b</sup>	nej
2 Minimeres de samfundsøkonomiske omkostninger ved reguleringen?	nej	ja	ja <sup>c</sup>	ja <sup>c</sup>	måske <sup>d</sup>	nej	nej	ja	nej
3 Tilskynder instrumentet kraftigt til at udvikle bedre teknologi?	nej	ja	ja	ja	ja	nej	nej	ja	nej
4 Er instrumentet effektivt ved ekstreme forhold?	ja	nej	ja	ja	ja	ja	nej	nej	nej
5 Øges virksomhedernes omkostninger i gennemsnit, sammenlignet med direkte regulering, hvis provenuet ikke tilbageføres?	-	ja, oftest	ja, oftest	nej, de falder	nej, de falder	nej	ja <sup>c</sup>	ja <sup>c</sup>	nej, de falder
6 Øges virksomhedernes omkostninger i gennemsnit, sammenlignet med direkte regulering, hvis provenuet tilbageføres?	-	nej, de falder	nej, de falder	-	-	-	-	-	-

a) Kan kræve afgiftstilpasninger.

b) Målsætningen er at reducere risikoen for uheld.

c) Givet effektiv konkurrence på kvotemarkedet.

d) Nej, hvis f.eks. brancher med forskellige renseomkostninger opnår samme afale.

e) Hvis forsikringssekskabet får provenu for den påtagede risiko.

Kilde: Mortensen og Sørensen (1991) og Det økonomiske Råd (1993).

## **Aftaler**

Bindende aftaler mellem den regulerende myndighed og producenter eller forbrugere har en række lighedspunkter med normer og ikke omsættelige kvoter. Det centrale problem ved aftaleregulering er, hvilke sanktioner der skal tages i anvendelse, hvis aftalerne ikke overholdes. Hvis der ikke er knyttet sanktioner til aftalerne, svarer aftaler stort set til oplysning og vejledning. Hvis de bindende aftaler med tilknyttede sanktioner aftales på brancheniveau, kan systemet have visse lighedspunkter med omsættelige kvoter, der uddeles gratis. Dette gælder dog kun, hvis branchen selv finder et system til uddeling af tilladelserne, som minimerer omkostningerne.

## **Forsikringsordninger**

Hvis en forurening optræder sjældent og skyldes uheld, manglende agtpågivenhed eller utilstrækkelig teknologi, og hvor de samfundsmæssige omkostninger er omfattende, kan et alternativ til krav til producenten om en vis sikkerhed være en lovpligtig forsikring. Virksomheder, der indfører foranstaltninger, som formindsker sandsynligheden for uheld eller reducerer uheldets skadevirkning, vil kunne opnå en lavere forsikringspræmie. Hvis præmierne løbende tilpasses risiko og skadevirkning ved uheld, vil miljøforsikringen være et incitamentskabende styringsinstrument på linje med afgifter og omsættelige forureningskvoter og vil være særligt velegnet på områder, hvor disse to instrumenter ikke er hensigtsmæssige. En forsikringsordning vil ligesom afgifter ikke være tilstrækkeligt effektiv i de tilfælde, hvor et uheld vil få ekstremt store skadelige konsekvenser. Pålægges alle producenter samme præmie, vil det ødelægge incitamenterne til at forøge sikkerheden, hvis uheldsrisikoen er forskellig fra producent til producent.

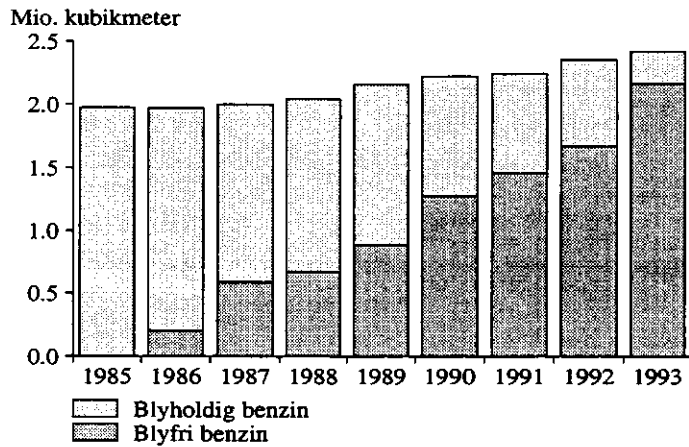
## **Oplysning og vejledning**

Forsøg på at undgå uønskede påvirkninger af naturen ved anvendelse af oplysning og vejledning bygger på den forudsætning, at øget viden ændrer producenters og forbrugeres adfærd. Oplysning og vejledning vil være mest effektivt, hvis virksomheder eller forbrugere derigennem bliver opmærksomme på deres privatøkonomiske interesse i at ændre adfærd. Er der ikke en sådan privat interesse, vil oplysning og vejledning kun have en meget begrænset effekt. Oplysning og vejledning kan derfor bedst opfattes som et supplement, der kan styrke effekten af de øvrige styringsmidler.

## Regulering virker

Et eksempel på et område, hvor afgiftsregulering har haft betydning, er reduktionen af udledningen af bly i bilernes udstødningsgas. I 1986 kom der blyfri benzin på det danske marked. Blyfri benzin eksklusiv afgifter er dyrere end almindelig benzin, men pga. afgiftsdifferentiering er forbrugerprisen for blyfri benzin lavere, hvilket er en væsentlig forklaring på den store markedsandel for blyfri benzin, jf. figur IV.2. Der blev i oktober 1990 indført et krav om katalysatorer på nye biler, som derfor kun kan anvende blyfri benzin. Siden 1990 skyldes anvendelsen af blyfri benzin således ikke alene økonomiske incitamenter. Fra og med 1994 er bly i benzin helt erstattet med andre additiver.

Figur IV.2 Samlet benzinforbrug samt andel blyfri, 1985-93



Kilde: Jensen (1995),oliebranchens fællesrepræsentation, Danmarks Statistik og egne beregninger.

## Tilpasningsomkostninger og konkurrenceevne

### Reguleringer har privatøkonomiske omkostninger

For at realisere målene i miljø- og ressourcepolitikken er det nødvendigt at regulere husholdningernes og erhvervslivets adfærd. Reguleringen i sig selv vil stort set altid være omkostningskrævende for de berørte parter; gratis gevinster i form af eksempelvis uudnyttede rentable energibesparelser må formodes at have et begrænset omfang. Omkostningerne ved reguleringen vil kunne variere betydeligt imellem forskellige erhvervssektorer og husholdningstyper.

### Omkostningernes tidsprofil

De samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved reguleringen kan reduceres ved at bruge effektive instrumenter i miljøpolitikken. Den tidsmæssige profil for reguleringen bestemmer tilpasningsomkostningerne ved de pålagte dispositioner. For at reducere disse omkostninger bør det tilstræbes, at større indgreb annonceres og gennemføres over en længere årrække. Herved er det muligt, at eksempelvis investeringer i mere miljøvenlig teknologi i et vist omfang kan foretages i takt med, at kapitalapparatet alligevel skal skiftes ud. Generelt er det derfor ønskværdigt, at der hersker sikkerhed om de lange linjer i miljøpolitikken.

### Regulering og konkurrenceevne

De omkostningskrævende dispositioner, som erhvervslivet pålægges i forbindelse med miljøpolitikken, kan bl.a. give sig udslag i forringet konkurrenceevne, særligt på kort sigt, hvor tilpasningsomkostningerne er størst. Virkningerne på produktion og beskæftigelse af eksempelvis energiafgifter afhænger imidlertid i nogen grad af, hvorledes provenuet herfra anvendes. En tilbageføring til erhvervene i form af reducerede arbejdsmarkedsbidrag vil flytte aktiviteten fra erhverv med en høj energiintensitet og en lav arbejdskraftintensitet til erhverv med en høj arbejdskraftintensitet. Hvis det ikke er muligt at udforme tilbageførsregler, som sikrer en hensigtsmæssig kompensation af de berørte virksomheder, er et alternativ hertil omsættelige kvoter, der uddeles gratis til de berørte virksomheder. En sådan regulering af erhvervslivet er at foretrække fremfor friholdelse af bestemte virksomheder eller sektorer, da en friholdelse vil mindske miljøpolitikken samlede effektivitet og let kan resultere i bureaukratiske dispensationsregler. På lang sigt vil en energiafgift ikke nødvendigvis føre til tab af arbejdspladser, selv når produktionen falder. Afgiften vil ændre de relative priser og dermed gøre arbejdskraft til et mere attraktivt alternativ til energi. Hvis beskæftigelsen falder, må det forventes, at lønnen på lang sigt vil tilpasse sig de ændrede konkurrencemæssige vilkår, hvorved tabet af konkurrenceevne delvist vil blive modvirket.

Nationale miljøkrav har normalt en negativ indflydelse på konkurrenceevnen, men kan dog i visse tilfælde tænkes at forbedre den på længere sigt. Stramme nationale miljøkrav kan fremme nye produktioner og give virksomhederne teknologiske forspring, hvis tilsvarende miljøkrav senere gennemføres internationalt. Omfanget af sådanne langsigtede fordele er yderst vanskelig at bestemme.

### **Grænseoverskridende virkninger**

Mange miljøproblemer er grænseoverskridende i den forstand, at forurening, der har sin kilde i et land eller en region, også kan påvirke miljøtilstanden i andre lande. Grænseoverskridende forureningsproblemer løses kun effektivt ved, at de berørte lande indgår i et forpligtende samarbejde. Et land, som udelukkende ser på egne omkostninger og fordele, vil normalt ikke vælge det udledningsniveau, der er optimalt set ud fra et globalt synspunkt. Der vil være en tendens til et for højt udledningsniveau, når en del af skaderne rammer andre lande.

## **IV.4 Danske empiriske analyser**

### **Empirisk beslutningsgrundlag**

For at fastlægge den optimale udnyttelse af en ressource eller den optimale regulering af en miljøbelastende økonomisk aktivitet er det nødvendigt at kende omkostninger og fordele. Men selvom fordelene ved en given regulering er ukendt eller behæftet med stor usikkerhed, vil kendskab til reguleringens omkostninger give mulighed for at opnå en given målsætning billigst muligt. I det følgende omtales mulighederne for at gennemføre modelberegninger og andre empiriske analyser, der kan forbedre beslutningsgrundlaget for fastlæggelse af udnyttelse af naturressourcer og regulering af miljøpåvirkning.

### **Modeller for langtidseffekter**

Regulering af en miljøbelastende økonomisk aktivitet vil påvirke samfundsøkonomien på såvel kort som lang sigt. De langsigtede effekter viser sig, når økonomien har tilpasset sig. En modeltype, som er specielt velegnet til at belyse sådanne langsigtede effekter, er anvendte generelle ligevægtsmodeller. Konjunkturmodeller, der især belyser økonomiens kortsigtede udvikling, er ikke bygget til at belyse de langsigtede konsekvenser af strukturelle ændringer i økonomien.

## **Nationalregnskabet**

Datagrundlaget for sådanne modelberegninger vil typisk være nationalregnskabet. I de senere år har muligheden for at inddrage miljøets tilstand eksplicit i nationalregnskabet været diskuteret. Opgørelsen af sådanne miljørelaterede mål er behæftet med stor usikkerhed, da der mangler data og tilstrækkeligt kendskab til de forskellige økonomiske aktiviteters indflydelse på miljøet. Et egentligt grønt nationalregnskab vil indtil videre være meget vanskeligt at udarbejde på en forsvarlig måde, se f.eks. Betænkning nr. 1210 (1990). Et konstruktivt supplement til det traditionelle nationalregnskab er miljørelaterede satellitregnskaber, der bl.a. baserer sig på fysiske og monetære opgørelser af naturkapitalen. Der foreligger på internationalt plan beskrivelser af principperne for sådanne satellitregnskaber, se f.eks. United Nations (1993). Disse er kun i meget begrænset omfang implementeret i de enkelte landes nationalregnskaber.

## **Satellitregnskaber**

### **Projekter i Danmarks Statistik**

Et projekt i Danmarks Statistik har som formål at foretage en miljøorienteret disaggregering af sektoropdelingen i nationalregnskabet, hvorved det bliver muligt at opnå en mere præcis opgørelse af og viden om kilder til f.eks. visse typer luftforurening. Et andet projekt forsøger at opgøre Danmarks beholdning af forskellige naturressourcer som f.eks. mineraler, skove og fiskebestande. Opgørelsen vil ske i både fysiske og monetære termer. Endelig indsamles og offentliggøres data, der beskriver udviklingen af en lang række fysiske miljøindikatorer.

### **Værdisætning af miljøgoder**

Der er særligt i USA gennemført en lang række værdisætningsundersøgelser. I Danmark er der kun gennemført et meget begrænset antal undersøgelser, hvoraf flere relaterer sig til meget lokale forhold. Her skal kort redegøres for metodemæssige overvejelser i forbindelse med værdisætning.

Fordelene ved regulering af miljøpåvirkning er vanskelige at opgøre, da mange miljøgoder ikke omsættes på et marked og derfor ikke prisfastsættes. Der er udviklet forskellige metoder til at opgøre værdien af miljøgoder, men det er ikke muligt at værdisætte alle miljøgoder. Der er eksempelvis økosystemer, der har uvurderlig stor betydning for livet på jorden. Samtidig er der for mange af disse et betydeligt usikkerheds- og irreversibilitetsmoment inde i billedet; man ved ikke, hvad konsekvenserne vil være, hvis disse økosystemer ødelægges, og de vil typisk være meget svære eller umulige at genskabe. Et eksempel på et sådant økosystem er regnskove, hvis betydning for den økologiske balan-



ce på jorden kan tænkes at være endog meget stor. Man ved ikke meget om de globale konsekvenser, hvis regnskove fjernes, og man ved f.eks. ikke, hvilke medicinske muligheder man går glip af i fremtiden. Samtidig kan en regnskov, der er fjernet, kun meget vanskeligt retableres.

#### **Tilnærmede metoder**

Der findes flere tilnærmede måder at måle værdien af miljøgoder på. Det er muligt at opgøre, hvor meget det vil koste at undgå en given forurening (undgåelsesomkostninger). Ligeledes kan omkostningerne ved at genoprette skaden af en given forurening benyttes (genopretningsomkostninger). Genopretningsomkostningerne vil typisk være langt større end omkostningerne ved at undgå forureningen. Ingen af de to omkostningsmål afspejler nødvendigvis den skade, forureningen faktisk forvolder.

#### **Direkte og indirekte metoder**

Værdien af at få et bedre miljø kan opgøres på flere måder. Man kan spørge folk om, hvor meget de er villige til at betale for at undgå en given forurening. Derved fås et estimat for omkostningerne ved forureningsskaderne. Alternativt kan man sammenligne f.eks. jord- og huspriserne i et område, der er plaget af forurening, med priserne i et område, der ikke er plaget af den pågældende forurening. Forskellene vil give et billede af omkostningerne ved forurening. Endelig kan man få et indtryk af betalingsvilligheden for eksempelvis et naturskønt område ved at se på, hvor store rejseomkostninger besøgende er villige til at afholde for at komme til området. De enkelte metoders anvendelighed afhænger af, hvilken problemstilling der skal beskrives.

#### **Danske undersøgelser**

Den eneste danske undersøgelse af undgåelsesomkostninger, der relaterer sig til nationale forureningsproblemer, er gennemført i efteråret 1994, jf. Jensen (1995). Undgåelsesomkostningerne er beregnet som de direkte omkostninger, der skulle have været afholdt, hvis forureningen skulle have været begrænset til et såkaldt "acceptabelt niveau". Et problem ved de opgjorte undgåelsesomkostninger er, at der ikke tages højde for de afledte samfundøkonomiske effekter. Inddragelse af de afledte virkninger forudsætter anvendelse af en generel ligevægtsmodel.

#### **Omkostninger mellem 18 og 24 mia. kr. pr. år i perioden 1970-90**

De samlede undgåelsesomkostninger for forureningstyperne SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> bly, kvælstof, fosfor, pesticider fra landbrug samt forurening fra spildevand er opgjort til ca. 24 mia. kr. pr. år i perioden 1970-1980 og er faldet til ca. 18 mia. kr. i 1990 (1994 priser). Den væsentligste årsag til lavere undgåelsesomkostninger i den sidste

del af perioden er, at udledningen af bly og SO<sub>2</sub> er blevet reduceret i løbet af 1980'erne. Der ses imidlertid ved denne beregning kun på den aktuelle udledning, og selvom udledningen er faldet, kan det akkumulerede forureningsniveau godt være steget.

### **Betalingsviljen for "væsentlig formindskelse" af forureningen**

Ligeledes er der i 1994 gennemført en undersøgelse af danskernes betalingsvilje for en "væsentlig formindskelse" af luft-, grundvands- og støjforureningen, jf. Jensen (1995). Befolkningens villighed til at betale for en væsentlig reduktion af luftforureningen er opgjort til 3-5 mia. kr. pr. år. Villigheden til at betale for en reduktion af vandforureningen er i samme størrelsesorden, mens den for støjforurening er mindre end 1 mia. kr. pr. år. Der er således en langt lavere betalingsvilje for reduktion af støjforurening, og undersøgelsen viser, at mens luft- og grundvandsforurening bliver opfattet som generelle forureningsproblemer, bliver støjforurening især opfattet som en gene af de personer, der er udsat for støj i betydeligt omfang.

### **Betalingsviljen for Mols Bjerge**

Et mere specifikt værdisætningsstudie er undersøgelsen af betalingsviljen for at besøge Mols Bjerge, jf. Dubgaard et al. (1994). Dubgaard finder en betalingsvilje på mellem 4 og 7 mio. kroner pr. år for området som helhed. Betalingsvilligheden opgjort på denne måde kan sammenlignes med omkostningerne ved at anvende området til rekreative formål.

## **IV.5 Centrale problemstillinger**

### **Balancen mellem økonomi og natur**

Det mest fundamentale problem ved økonomiske analyser af samspillet mellem økonomi og natur er fastlæggelse af en hensigtsmæssig brug af naturen. For at afveje fordele og ulemper ved brug af naturen er det nødvendigt at afdække og værdisætte naturens ydelser og sætte disse i forhold til de omkostninger, der er forbundet med at opnå disse ydelser. Den største udfordring er i den forbindelse at gennemføre værdisætningsstudier, herunder beregninger af f.eks. værdien af oliereserver, værdien af bedre fiskemuligheder og værdien af et renere miljø nu og i fremtiden. På tilsvarende måde skal de omkostningsmæssige forhold ved benyttelse af naturen beregnes. Dette er lettere end at værdisætte naturen, men også omkostningsberegningerne kan være vanskelige.

### **De langsigtede virkninger af samspillet**

Fastlæggelse af en hensigtsmæssig balance og økonomiske vurderinger af udviklingens bæredygtighed stiller store krav til modelgrundlag og datamateriale, ligesom det forudsætter fastlæg-

gelse af en målsætning for nutidig og fremtidig brug af naturen. Et troværdigt analysegrundlag for afvejninger af fordele og ulemper forudsætter, at der indgår analyser fra forskellige fagområder. Det må forventes, at der i bedste fald vil gå en længere årrække, inden der eksisterer et gennemarbejdet grundlag for at gennemføre beregninger, der inddrager alle relevante forhold.

### **Indsatsområder**

Der kan således peges på en lang række vanskeligheder ved at gennemføre økonomiske analyser, men selv med det eksisterende model- og datagrundlag er det muligt at frembringe nyttige resultater. Det er vigtigt at afdække, hvor der kan opnås en bedre balance mellem miljøkrav i de forskellige sektorer, billigere opnåelse af givne miljøkrav inden for de enkelte sektorer og bedre forvaltning af vore naturressourcer som jord, fisk og skove. Ligeledes er det vigtigt at belyse samspillet mellem erhvervspolitik, konkurrenceevne og reguleringen af udnyttelsen af naturen.

### **Balancen mellem sektorer**

En nødvendig forudsætning for at opnå en effektiv miljøpolitik er, at målene opnås på den billigste måde. En omkostningseffektiv miljøpolitik forudsætter, at de sektorer, som har de laveste rense- eller bekæmpelsesomkostninger, yder den største indsats. Sådanne vurderinger forudsætter anvendelse af kvantitative metoder til belysning af, om denne balance i miljøkravene til sektorerne er til stede i dansk miljøpolitik.

### **Energi og miljø**

Samspillet mellem økonomi og natur er tydeligt i energisektoren. I energisektoren forvaltes en betydelig del af de udtømmelige danske naturressourcer i form af olie og gas i Nordsøen, og sektoren står for en stor andel af de samlede anlægsinvesteringer. Brugen af fossile brændsler belaster miljøet i form af luftforurening. En stor del af denne luftforurening er grænseoverskridende, og en effektiv bekæmpelse kræver derfor internationalt samarbejde. Reguleringer af energisektoren, der både kan have miljø- og erhvervspolitiske motiver, har betydningsfulde afledte virkninger.

### **Transport og miljø**

Transportsektoren beslaglægger store energiressourcer og anden kapital og spiller samtidig en vigtig samfundsøkonomisk rolle. I de sidste 20 år er det såkaldte transportarbejde, dvs. det samlede antal kilometer, som alle personer og alt gods er transporteret, vokset hurtigere end den økonomiske vækst. Årsagen hertil er bl.a., at efterspørgslen efter transportydelser vokser i takt med den nationale og internationale arbejdsdeling, som historisk er vokset hurtigere end den økonomiske aktivitet.

Værdien af transportsektorens ydelser skal sammenholdes med de direkte omkostninger til transport incl. trafik anlæg tillagt de ikke prissatte "omkostninger" ved bl.a. luft- og støjforurening samt trafikulykker. Miljøbelastningen fra transportsektoren er vokset, men ikke i takt med væksten i transportarbejdet, hvilket bl.a. skyldes den teknologiske udvikling. Der er imidlertid ingen tvivl om, at uden yderligere tiltag vil den fremtidige miljøbelastning fra transportsektoren vokse.

### **Primærsektorens bidrag til dansk økonomi**

De danske naturressourcer omfatter også fornybare ressourcer som landbrugsjord, fiskebestande og skove. Landbrug, fiskeri og skovbrug spiller en væsentlig rolle i dansk økonomi, og samtidig er regulering herunder tilskud og beskatning gennemgående træk i den primære sektors erhvervsbetingelser. Det samfundsøkonomiske "afkast" af disse ressourcer er bl.a. bestemt af udnyttelsesgraden og udformningen af den offentlige regulering. Det er væsentligt at få afklaret, hvor meget det samfundsmæssige afkast fra primærsektorerne kan forøges ved en bedre styring.

### **Internationale aspekter**

For en lille åben økonomi som den danske gør der sig specielle forhold gældende, når ulemper og fordele ved regulering skal opgøres og afvejes. Regulering af erhverv, der har en høj eksportandel eller er udsat for udenlandsk konkurrence på hjemmemarkedet, vil kunne forringe konkurrenceevnen. Det er væsentligt, at der er en passende afvejning mellem hensynet til beskæftigelsen og de samfundsmæssige ønsker i forbindelse med udnyttelsen af naturen. Fordelene ved eksempelvis regulering af grænseoverskridende forurening i ét land vil også tilfalde andre lande. Internationalt samarbejde om brug af naturen er nødvendig for at sikre en passende balance mellem de berørte landes indsats, når der er virkninger fra et land til et andet. Hvis der ikke er sådanne grænseoverskridende virkninger, er internationale aftaler ud fra et subsidiaritetsprincip ikke nødvendige. Afvejning mellem materiel produktion og lokalt miljø må være et nationalt anliggende.

### **Handel, miljø og vækst**

De enkelte landes nationale miljøpolitik kan antage handelsbegrænsende karakter. Miljøtiltag, der reducerer fordelene ved frihandel, bør derfor kun gennemføres, hvis en samlet analyse af de økonomiske og miljømæssige konsekvenser viser, at begrænsninger i den internationale handel er den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde. Omvendt bør internationale handelsaftaler tage hensyn til miljøkonsekvenserne. Det er således i Danmarks interesse, at miljøhensyn, der har international betydning, indarbejdes i WTO-reglerne.

**Behov for øget viden**

For alle områder gælder, at for at gennemføre sammenhængende analyser er det nødvendigt at udvikle og anvende kvantitative metoder, der muliggør dels en afvejning af samfundsmæssige fordele og ulemper ved alternative udviklingstendenser, dels en vurdering af effektiviteten af de valgte instrumenter og deres udformning. Der skal anlægges et helhedssyn, hvor der lægges vægt på de enkelte områders samfundsmæssige betydning. Et sammenhængende og dækkende beslutningsgrundlag vil kun kunne tilvejebringes med såvel natur- som samfundsvidenskabelige bidrag.

## Litteraturliste

Betænkning nr. 1210 (1990): *Økonomi og miljø i statistisk belysning*, København.

Det økonomiske Råd (1993): *Dansk økonomi, maj 1993*, København.

Dubgaard, A., I. Bateman and M. Merlo (1994): *Identification and Valuation of Public Benefits from Farming and Countryside Stewardship*, Commission of the European Union, Bruxelles.

Frier, J. O. og J. R. Christensen (1991): *Kvælstof, fosfor og organisk stof i jord og vandmiljøet*, Konsensusrapport, Undervisningsministeriets Forskningsafdeling, København.

Jensen, P. R. (1995): *En velfærdsindikator for Danmark 1970-90*, Rockwool fondens Forskningsenhed, København.

Mortensen, J. B. og P. B. Sørensen (1991): *Økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken*, Miljøministeriet, København.

Tietenberg, T. H. (1990): Economic Instruments for Environmental Regulation, *Oxford Review of Economic Policy* 6, 17-33.

United Nations (1993): *Handbook of National Accounting. Studies in Methods, Series F, Integrated Environmental and Economic Accounting*, New York.

Verdenskommissionen for miljø og udvikling (1987): *Vores fælles fremtid*, FN-forbundet og Mellempopulært Samvirke, København.

World Resources Institute (1994): *World Resources 1994-1995. A Guide to the Global Environment*, Oxford University Press, Oxford.

## ENGLISH SUMMARY

### Chapter I: The International Outlook

In most regions of the world growth prospects are still good. GDP growth in the OECD countries in 1995 and 1996 is expected to reach almost 3 per cent. This is only slightly less than in 1994, when most countries experienced surprisingly high growth rates. In Western Europe growth is expected to peak in 1995 and to remain high for the following two years. Despite the prospects of steady growth in the years to come, inflation is expected to rise only moderately. This is mainly to be attributed to a fairly tight economic policy as well as to a high level of unemployment.

Despite a relatively tight economic policy, doubt certainly remains as to whether the consolidation of public finances will be enough to reduce the high public debt ratios in the OECD countries. The limits for the stabilization policy in the next economic slow-down is therefore likely to be tightened by the high debt ratios.

Sweden is an illuminating example of the problems that can emerge when the use of stabilization policy is constrained. The Swedish economy faces great challenges in the years to come. In an attempt to stabilize the growth in public debt, a tight fiscal policy is being implemented in the period up until 1998. But the outcome of the policy depends to a large degree upon conditions that the Swedish authorities cannot control themselves. Interest rate and exchange rate developments as well as international economic growth can quite easily reverse the initial improvements in the budget, just as domestic private consumption can fall short of expectations. A successful outcome is therefore highly dependent on general confidence in the Swedish economic policy. Without such confidence, economic prospects are very uncertain.

### Chapter II: The Domestic Economy

Growth in Denmark is expected to be around 3½ per cent in 1995, followed by growth rates of between 2 and 2½ per cent in 1996-97. All in all, more subdued growth rates are expected after 1994, when output grew by 4.4 per cent. Private consumption was the main contributor to the considerable expansion in output in 1994. This will also be the case in the period for which the forecast is

made, but the contribution made by private consumption will decrease and it will only partly be substituted by increased growth in private investments. Accordingly, the growth rate in domestic demand will drop from 5.5 per cent in 1994 to a little over 2 per cent in 1997. Net exports had a negative effect on growth in 1994 and the negative effect will continue through most of the forecast period. The current account surplus will be reduced from 2.3 per cent of GDP in 1994 to 1½ per cent in 1997.

Expansionary fiscal policy in 1993 and 1994, and the drop in interest rates that made it possible for home owners to convert their mortgages to loans at a lower rate of interest, contributed to the extraordinary growth in private consumption in 1994. Rises in interest rates and tightening of fiscal policy will slow down the growth rate of private consumption in the forecast period.

Fixed investments are expected to grow by 10 per cent in 1995 in response to high capacity utilization and adjusting to increased growth in output. Investments in North Sea oil and gas production will be particularly high this year. In the remaining part of the forecast period, gross fixed capital investments will grow between 4½ and 5 per cent per year.

Exports are expected to increase by a little over 4 per cent per year during the forecast period. Growth in exports of manufactured goods will be weakened by the strong DKK, by Danish wage increases above those of our competitors, and by the slow-down in international growth. Consequently, growth in exports of manufactured goods is expected to decrease from 9.2 per cent in 1994 to 5 per cent in 1997. The consumption boom in 1994 raised the import growth rate to 10.4 per cent. The more subdued consumption growth in the period up until 1997 will reduce this growth rate to a little less than 5 per cent in 1997, even though import-generating investments in machinery are expected to pick up. Not until 1997 will net exports yield a positive contribution to GDP growth, and then only by a marginal amount. The current account surplus is expected to be reduced from 22 bn. DKK (3.4 bn. USD) in 1994 to 10-15 bn. DKK (2½ bn. USD) by 1997.



Summary tabel: Short-term prospects for the Danish economy

	1994	1994	Percentage changes in volume terms			
	Current prices DKK bn.	Per cent of GDP	1994	1995	1996	1997
Private consumption	498.6	53.4	7.1	5.1	2.3	2.2
Public consumption	234.8	25.1	0.6	2.2	1.5	1.0
Gross fixed capital formation	138.6	14.8	3.6	10.2	4.6	4.9
of which:						
Residential investments	28.0	3.0	8.9	4.6	3.4	2.7
Business fixed investments	90.4	9.7	2.8	14.8	6.5	6.2
Public investments	20.2	2.2	1.2	-5.0	-5.0	0.0
Stockbuilding <sup>a</sup>	-2.5	-0.3	0.6	0.3	0.5	-0.2
Total domestic demand	869.5	93.1	5.5	5.5	3.0	2.2
Exports of goods and services	328.7	35.2	6.9	4.4	4.2	4.4
Imports of goods and services	264.7	28.4	10.5	9.2	5.9	4.7
GDP	933.5	100.0	4.4	3.6	2.4	2.2
<b>Memorandum items</b>						
Consumer prices, percentage change <sup>b</sup>			1.7	2.7	3.3	3.3
Unemployment, per cent <sup>c</sup>			12.1	10.1	9.9	9.9
Current account, USD bn. <sup>d</sup>			3.4	2.5	2.3	2.6
Current account, per cent of GDP			2.3	1.4	1.3	1.5
General government financial balance, USD bn. <sup>d</sup>			-5.8	-3.2	-2.4	-2.1
General government financial balance, per cent of GDP			-3.9	-1.8	-1.4	-1.2
Hourly wage earnings, percentage change			3.5	4.2	5.1	5.0
Terms of trade, percentage change			-0.2	0.3	-0.2	-0.4

- a) The calculated percentage changes are measured as a percentage of GDP in the previous year.  
b) Implicit private consumption deflator.  
c) In per cent of total labour force.  
d) DKK/USD 6.35 in 1994 and 5.74, 5.96 and 6.19 in 1995-97.

Source: Own estimates.

Employment is expected to increase by 60,000 full-time employees in 1995, followed by a further increase of a little under 20,000 in 1996. Employment is expected to be unchanged between 1996 and 1997. The rise in employment in 1995 will be in part the result of a normalization of productivity growth in the private sector, which grew by around 5 per cent in 1994. Public employment will also contribute to the increase in total employment through an expected normalization of job training, which suffered a severe setback when a labour market reform was introduced in 1994.

The difference in Denmark's favour between the rise in Danish labour costs and the increase in those of our competitors disappeared during 1994. During the forecast period wage inflation is expected to reduce competitiveness. Danish labour costs are expected to increase by a little more than 4 per cent in 1995 and around 5 per cent per year in 1996-97. The implicit price deflator for private consumption is expected to increase by around 3 per cent per year in the forecast period from its level of 1.7 per cent in 1994. The underlying inflation rate will grow at a lower rate, since new "green" taxes will contribute around half a percentage point to inflation in 1995 and a little less in the following years.

The paid leave schemes for child care, education and sabbatical purposes continue to be very popular, despite reductions in the compensation level. In 1995 80,000 fulltime employees are expected to be on leave, this figure falling to around 60,000 in 1996-97. This will contribute to an increase in the labour force in 1996. The labour force is expected to increase by 5,000 full-time employees in 1995, by a further 12,000 in 1996, and by 3,000 in 1997.

Unemployment is expected to stabilize at a level slightly above 280,000 (9.9 per cent of the labour force) in 1995-97, down from 343,000 (12.1 per cent) in 1994.

### **Policy Recommendations**

The combination of a drop in unemployment, a reduction in the surplus on the current account and an increase in real wages shows that the fundamental problems of the Danish economy are unchanged.

The expansionary fiscal policy of 1993-94 has been an important factor in the recovery of growth in the Danish economy. This expansion and international growth have led to a relatively strong increase in production since the middle of 1993, but the effect of the expansionary policy will only be temporary.

The expansionary fiscal policy has increased the public sector borrowing requirement, and a tightening of fiscal policy is needed to facilitate stabilization policy in the next economic slow-down. The need for tightening fiscal policy has increased further, because two of the leave schemes have been made permanent. As a consequence public finances have to be tightened considerably more than the 0.5 per cent announced if there is going to be a surplus on public finances in 1997. On the other hand the scope for tightening fiscal policy is limited, because a large contractive change will reduce both economic growth and the increase in employment.

It is a serious problem for the Danish economy that unemployment has been reduced to only around 10 per cent of the labour force even though international growth is high. The problem is shown clearly by the fact that wage increases are rising even though the level of unemployment is around 10 per cent. The increase in wages is highest in the western part of Denmark, where unemployment has fallen the most. For some groups of skilled labour unemployment has fallen to 2-3 per cent, while unemployment is around 10 per cent for the same groups in other geographical areas.

There is a need for improving the incentives on the labour market in order to get greater flexibility in the formation of wage, to get better harmony between the wage distribution and the distribution of qualifications, to intensify job search among the unemployed and to increase interest among employers in hiring the long-term unemployed. This could help to increase competition for jobs and thus reduce structural unemployment.

It is important to change the behaviour of the unemployed, employees and employers. The problems cannot be solved by using only one single instrument, because this could seriously affect one group without reducing unemployment sufficiently. A change in the unemployment benefit system would be one example of this. If structural unemployment should be reduced by changing the level of unemployment benefit only, it would imply a large reduction which would seriously affect the level of income for those still unemployed. Similarly, it would be very expensive and inefficient to use further education only as a way of reducing structural unemployment.

The conclusion is that structural unemployment must be reduced by using a wide range of different instruments.

- The active labour market policy must be improved by increasing the proportion of job training taking place in the private sector, and by offering job training at an earlier date.
- Further education of the labour force must be aimed at qualifying the least educated part of the labour force for employment.
- The unemployment benefit system must be changed in order to increase incentives, especially for young people, to search for vacant jobs and to enter education.
- The method of financing unemployment benefit and the active labour market policy must be changed so that the costs of wage increases are made visible and are covered by those in employment (insiders) and employers.

In a simultaneous effort directed towards different groups it would be possible for the instruments to complement each other in such a way that none of them are misused. It is necessary to weigh the objective of having an effective and flexible labour market against the desire for social and economic security for every individual. In the long run the contrast between flexibility and security is smaller than in the short run, as income increases when employment increases. A balanced and broad attack on structural problems is to be preferred. At the same time a reduction of the level of structural unemployment will reduce the need for other actions to improve public sector borrowing requirements.

## **Policies against Structural Unemployment**

The real wage increases in the 1990's have been higher than the increases in the late 1970's even though the level of unemployment has grown by more than 150,000 since then. Increases in real wages do not seem to be very sensitive to a high level of unemployment.

Structural unemployment can only be reduced if wage formation becomes more sensitive to high unemployment, and this can be achieved by changing the public regulated institutional framework of the labour market. It is possible to change the behaviour of employers, employees and the unemployed by changing their incentives. The main available measures are job training, education, the unemployment benefit system, and the means of financing unemployment benefits and active labour market policies.

Effective job training can improve qualifications among the unemployed and their connection to the labour market. Job training in the private sector has been the most successful route to lasting employment for the long-term unemployed. An increase in the amount of private-sector job training in comparison with public sector job training would be a way of reducing structural unemployment. The effectiveness of job training can also be improved if the probability of lasting employment is increased. One way of doing this is by making part of the wage subsidy paid to the employer conditional on the continuation of employment.

Unemployed persons should also be offered job training earlier in the unemployment spell, a measure which would reduce the loss of qualifications and make the long-term unemployed more attractive to employers.

A major problem related to structural unemployment is that too large a proportion of any given cohort does not receive education or training that qualifies them for a job. An increase in the nation's educational capacity should be geared to qualifying young, unskilled individuals for work. This would bring the distribution of qualifications into better accordance with the compressed wage structure.

The rules of the unemployment benefit system are important for the occupational and geographical flexibility of the unemployed, as well as for their incentives to accept jobs with lower wages. The level of unemployment benefit and the duration of benefit could be made conditional on the duration of earlier employment.

Further, the minimum age for receiving unemployment benefit could be increased in order to motivate young unskilled individuals to enrol in education and training programmes.

The costs of unemployment benefit are almost entirely paid by the State. The incentives for wage restraint could be increased by letting employees and employers contribute more to the marginal costs of the active labour market policy and of unemployment benefit. The employees could pay a contribution which varies with either the level of unemployment or their wage increases. Further, the unemployed or the employers could finance more than the first two days of an unemployment spell. This could increase the incentives for improving production planning and smoothing production. Finally, all employers could finance the wage subsidy to employers who employ the long-term unemployed. This would increase their interest in hiring the long-term unemployed and at the same time prevent wage drift stemming from competition between employers for qualified employees.

### **Chapter III: Education**

In this chapter, some economic aspects of education are analysed. A crucial question is whether the economic return to society of investing in education is satisfactory, as education is among other things an investment in abilities relevant for the labour market.

Since the Second World War the capacity of the educational system has been extensively increased. As a consequence the distribution of education has changed markedly, the level of education being higher for the younger cohorts compared to that of the older cohorts.

An estimated index of the educational level shows an increase of 18 percent for the period from 1940 and up to 1993. This reflects an increase in the average years of schooling from 9.3 years to 11 years.

As the older cohorts with a lower average educational level are replaced by the younger and more educated cohorts, the average educational level will increase. On the basis of the present educational profile for youngsters it is estimated that over the next 40-50 years the average educational level will increase by the same amount as in the period from 1940-93.

However, nearly 40 percent of each new cohort does not at present obtain an education which qualifies them for a job, and this proportion has been almost constant since the large cohorts born in the 1940's left the educational system. Compared with other OECD-countries the proportion of young people without an education which is a qualification for employment is relatively high.

Calculations of the economic return to society of different types of education show that in general there is a positive return on education. The return is between -2 and 15 per cent, which should be compared with a productivity-adjusted real interest rate of around 5 per cent. The return to society is calculated as the difference between the benefit and the cost of the education. The cost comprises the direct costs of education and foregone income during the period of education. The benefit to society is the relatively high level of productivity that educated people have compared to people without an education. It is assumed that this increase in productivity can be measured by wage differences; thus the benefit is calculated as the difference in life-time income of a person with an education which provides job qualifications and an unskilled worker. Despite large differences in life-time earnings, the economic return on vocational education is not much different from the economic return on higher degree university education. This is due to vocational education being relatively cheap. The economic return on education is sensitive to the age at which the student commences the education, as a postponement results in a shorter period with a higher income.

The large proportion of young people, who do not complete an education leading to job qualifications is incompatible with a compressed wage structure such as that found in Denmark. The cohorts of young people that are to replace the cohorts leaving the labour force in 10-15 years are much smaller in number. If the proportion of people with an education qualifying them for employment is not increased, the result could be scarcity of qualified labour. It is therefore recommended that the main effort in educational policy is directed towards ensuring that young people receive an education that will qualify them for employment.

An increased effort towards continuing education and training for adults could help to keep up and improve the qualifications of the population. In general, continuing education and training for adults should be financed by the participants or by their employers. However, if the structural problems of the labour market are reduced due to this educational effort, there could be an argument for public financing. In such cases tax revenue would increase and expenditure fall. To ensure that there is an economic return from continuing education and training and that it will help to improve the structural problems on the labour market, it is necessary that the following conditions are fulfilled:

- Training programmes which include general education are recognized by the parties on the labour market.
- The participants do not have an education which provides job qualifications, or they have qualifications in a field where there is a high level of unemployment.
- Continuing education and training for adults is primarily given to younger people.
- The costs of such programmes are kept below the costs of primary school education.

Unemployment is unequally distributed. The least educated have the highest level of unemployment. An analysis of the duration of unemployment spells shows that the chances of leaving unemployment does not vary significantly across educational groups. Education reduces the incidence of unemployment, but not the length of the spells.



Comparisons between different OECD countries show, that Denmark spends a high percentage of GDP on education, and especially on primary education. At the same time the expenses per pupil in primary education have been growing. A systematic evaluation of the benefit from the resources spend on education is highly recommended.

## **Chapter IV: Economy and Nature**

Traditionally, the chairmen's biannual reports have focused on macroeconomic and labour market aspects of the domestic and international economy. Environmental problems and policies have only been dealt with irregularly in earlier reports. Examples are Danish Energy Problems, *Danish Economy, June 1980*, and Environmental Policies and Priorities, *Danish Economy, May 1993*. Due to a change of the statutes of the Danish Economic Council, future reports from the chairmen will include analyses of the interaction between the economy and nature. The new activities are to be financed by increased grants from the government. The scopes of analyses in the years to come is presented in chapter IV.

A major problem in the current environmental and natural resource policy is the lack of a unifying view. The interaction between the economy and nature is complicated and multifarious. The interaction can include fundamental problems such as global population growth, global warming, or depletion of fish stocks. The interaction may also concern local aspects, such as the destruction of recreational areas, air pollution in urban areas, or damage to rivers. The results of the interaction between the economy and nature will often only become evident in the long run. Analyses of the interaction should therefore mainly focus on long-term interdependencies.

The most fundamental problem of economic analyses of the interaction between the economy and nature is the determination of an appropriate utilization of nature on a national and international level. In this respect it is essential to develop and apply quantitative methods for valuation of the social costs and benefits of the utilization of nature. It is more demanding to perform a monetary valuation of nature than to perform analyses of costs. Examples of monetary valuations are estimates of the value of oil reserves and fish stocks, and the valuation of present and future environmental improvements.

Despite the analytical and empirical problems mentioned, the chairmanship stresses the importance of economic analyses. The following areas will have high priority in the years to come:

- A prerequisite for cost effectiveness is that sectors and households with the smallest reduction costs bear the greatest burden in the environmental policy. Analyses of cost effectiveness in Danish and international environmental policy are necessary.
- The Danish energy sector manages considerable oil and gas reserves. The use of these fossil fuels pollutes. It is necessary to improve our knowledge of how to manage these resources and quantify the social benefits derived.
- The transportation sector affects the environment. The sector also plays an important role in the infrastructure. It is essential to characterize the policies and regulations needed to restrict the effect on the environment from the sector and quantify the economic impact.
- Agriculture, fisheries, and forestry play an important role in the Danish economy, and the business conditions for these primary sectors are characterized by intense regulation, including taxation and subsidies. It is important to quantify the potential increase in social return of improvements in this regulation.

## FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

53. Dansk økonomi, juni 1988. Konjunktursituationen i udlandet og i Danmark. Fastkurspolitikken og den generelle økonomiske politik. Manglende incitament til løntilbageholdenhed. Solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik. Ansættelsestryghed. Overskudsdeling/andelsøkonomi. English Summary. 90 kr.
54. Dansk økonomi, december 1988. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Betalingsbalance, udlandsgæld og opsparing. EMS i fremtiden: Fra krone til ECU? English Summary. 80 kr.
55. Dansk økonomi, maj 1989. Konjunktursituationen. Protektionisme og handelspolitik. Det indre marked i EF. Skatteharmonisering. Skattetryk og offentlig sektor i Danmark, Holland og Vesttyskland. English Summary. 110 kr.
56. Dansk økonomi, december 1989. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Foran betalingsbalanceligevægt? Den økonomiske krise i Østlandene. English Summary. 80 kr.
57. Dansk økonomi, juni 1990. Konjunktursituationen. Tysk genforening. Løndannelsen i Danmark. Den økonomiske politiks muligheder og begrænsninger. English Summary. 90 kr.
58. Dansk økonomi, december 1990. Konjunktursituationen. Virkninger af olieprisændringer. Den sociale dimension i EF. English Summary. 90 kr.
59. Dansk økonomi, maj 1991. Konjunktursituationen. Arbejdsløshed, lønfleksibilitet og finanspolitik. Produktivitet i private byerhverv. Finanspolitisk koordination i ØMU. English Summary. 110 kr.
60. Dansk økonomi, november 1991. Usikre internationale konjunkturer. Vækst i Danmark - men fortsat høj ledighed. Indkomstfordeling, offentlig omfordeling og beskæftigelse. English Summary. 110 kr.
61. Dansk økonomi, maj 1992. Konjunktursituationen. Arbejdsmarkedspolitik i udlandet. Lettelse i Danmarks balanceproblemer, men ingen klare strukturændringer. Østeuropas integration i verdensøkonomien. Handel og støtteforanstaltninger. Krisen i international handelspolitik - GATT, EF og landbrugspolitikken. Nyorientering i U-landene. English Summary. 120 kr.
62. Dansk økonomi, november 1992. Konjunktursituationen. Konjunkturstimulerende finanspolitik - muligheder og begrænsninger. Maastricht og Danmark: De økonomiske aspekter. Uddannelse, løn og mobilitet. English Summary. 110 kr.
63. Dansk økonomi, maj 1993. Konjunktursituationen. Internationale strømninger i den økonomiske politik. Finanspolitisk råderum. Miljøpolitik. English Summary. 110 kr.
64. Dansk økonomi, november 1993. Konjunktursituationen. Opbruddet i valutakurspolitikken. Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi. English Summary. 110 kr.
65. Dansk økonomi, juni 1994. Konjunktursituationen. Konjunkturopgangen nu og i midten af 1980'erne. Mindsteløn og beskæftigelse. English Summary. 110 kr.
66. Dansk økonomi, december 1994. Konjunktursituationen. Tilskud til service? De finansielle markeder og økonomisk stabilitet. English Summary. 110 kr.
67. Dansk økonomi, forår 1995. Konjunkturvurdering. Instrumenter mod strukturledighed. Uddannelse. Økonomi og natur. English Summary. 110 kr.

