



# EN HOLDBAR FREMTID DANMARK 2010

REGERINGEN  
JANUAR 2001

## En holdbar fremtid – Danmark 2010, januar 2001

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information  
Herstedvang 12,  
2620 Albertslund  
Telefon 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: Schultz@schultz.dk  
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Boghandel  
Vognmagergade 7  
1120 København V

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
4. kontor  
1218 København K  
Telefon 33 92 33 33

Omslag: Schultz Grafisk  
Tryk: Schultz Grafisk  
Oplag: 5.000  
Pris: 75 kr. inkl. moms  
ISBN: 87-7856-402-6

Elektronisk publikation:  
Produktion: Schultz Grafisk  
ISBN: 87-7856-403-4

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: [www.fm.dk](http://www.fm.dk)



Trykt på svanemærket papir med vegetabiliske farver.  
Trykt af J.H.Schultz Grafisk A/S, som har licens til brug af svanemærket,  
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

## Indholdsfortegnelse

<b>Indledning og sammenfatning .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Danmark 2010 – mål og rammer .....</b>	<b>15</b>
Appendiks. Sammenligning med Danmark 2005.....	25
<b>2. Samfundsøkonomiske vilkår og muligheder.....</b>	<b>29</b>
2.1. Indledning.....	29
2.2. Muligheder for vækst og finansiering af velfærden.....	31
2.3. Udfordringer og muligheder på fremtidens arbejds- marked .....	36
2.4. Holdbar finansiering.....	46
<b>Bilag 1. Forudsætninger for fremskrivningen .....</b>	<b>55</b>
1. Forudsætninger for fremskrivningen .....	55
2. Hovedtræk af fremskrivningen.....	59
3. Alternative scenarier.....	68
4. Sammenligning med tidligere fremskrivninger.....	69
<b>Bilag 2. Finanspolitikken.....</b>	<b>75</b>
1. Det finanspolitiske råderum.....	75
2. Mulige prioriteringer af råderummet .....	77
<b>Bilag 3. Den offentlige service .....</b>	<b>81</b>
1. Indledning .....	81
2. Den offentlige sektors forbrug og beskæftigelse i 1990'erne .....	81
3. Udviklingen i den offentlige service på delområder .....	87
4. Udfordringer for udviklingen af den offentlige velfærdsservice.....	93
5. Mulige rekrutteringsproblemer .....	98



## Indledning og sammenfatning

I løbet af de sidste otte år er Danmark blevet et bedre samfund at leve i for de fleste danskere. I Danmark år 2000 er der 200.000 færre arbejdsløse og 175.000 flere beskæftigede, end der var i Danmark år 1993. De fleste danskere har fået flere penge til rådighed. Og den offentlige service er forbedret på mange områder.

Noget af den gode udvikling er kommet til os udefra. Men de fleste forbedringer skyldes konkrete valg, som regeringen sammen med Folketinget har truffet gennem de seneste otte år. Med reformer af blandt andet arbejdsmarked, skat og uddannelser er det lykkedes at skabe en langvarig fremgang i beskæftigelse og indkomster. Samtidig har vi – som et af de eneste lande – været i stand til at undgå en stigende ulighed i samfundet.

Der er selvfølgelig stadig meget, der skal gøres – problemer, der endnu ikke er løst og nye udfordringer, der er dukket op. Men vi har et godt udgangspunkt for at komme videre. Danmarks økonomi er sund. Arbejdsløsheden er lav. Der er overskud på de offentlige budgetter og på betalingsbalancen. Og inflationen er lav og stabil.

Det går godt i Danmark. Vi kan fortsætte den gode udvikling i mange år fremover, hvis vi vil.

Vi står over for nogle valg i de kommende år. Valg, der vil blive afgørende for det samfund, vi giver videre til vores børn og børnebørn.

Regeringen ønsker en udvikling, hvor vi bevarer og udvikler vores velfærdssamfund på et holdbart grundlag. Hvor vi fastholder den høje beskæftigelse og den økonomiske fremgang, som kommer alle til gode. Hvor vi udvikler den offentlige service på de vigtige velfærdsområder som uddannelse, sundhed, børnepasning og ældreomsorg. Hvor vi skaber velfærd og tryghed for samfundets udsatte grupper. Hvor vi sikrer en stor grad af lige muligheder med hensyn til beskæftigelse, levevilkår og aktiv deltagelse i samfundet. Regeringen ønsker at udvikle det holdbare samfund. Produktionen og indretningen af samfundet skal ikke bare være økonomisk holdbar, men også ske under hensyn til sundheden og miljøet.

Regeringen fremlagde i 1997 sine mål for den samfundsøkonomiske udvikling frem til 2005. Langt de fleste af de mål, som vi satte os dengang, er godt på vej til at blive indfriet.

Regeringen fremlægger nu sine mål for udviklingen frem til 2010. Det er nemlig nu, vi skal træffe de langsigtede beslutninger, der skal til for at realisere målsætningerne.

Hvis vi bærer os klogt ad, kan vi i de kommende år sikre ældreomsorgen og pensionerne. Vi kan forbedre kvaliteten på velfærdssamfundets kerneområder. Vi kan få 100.000 flere i arbejde. Vi kan øge de disponible indkomster og dermed skabe plads til en stigning i det private forbrug og en højere opsparing.

Samtidig kan vi holde skatterne i ro. Og vi kan halvere den offentlige gæld og afvikle udlandsgælden helt.

### Boks 1. Regeringens strategi: Resultater 2001-2010.

Vi kan:

- forbedre kvaliteten på velfærdssamfundets kerneområder
- sikre en høj beskæftigelse
- opnå en stigning i reallønnen
- skabe plads til et højere privatforbrug og en højere opsparing

Vi kan samtidigt:

- holde skatterne i ro og sikre plads til lavere skat på særlige områder
- halvere den offentlige gæld
- afvikle udlandsgælden

Men den gode udvikling kommer ikke af sig selv. Den kræver bevidste valg og en konsekvent politik – blandt andet fordi vi står over for nogle meget store udfordringer, som vil påvirke samfundsudviklingen i mange år fremover.

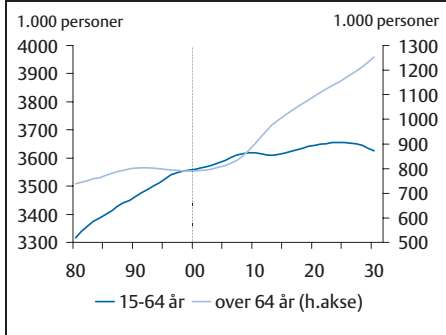
## Udfordringerne

Den ene store udfordring er, at der i løbet af de næste 30 år bliver mange flere ældre mennesker. Det betyder, at udgifterne til pensioner, hjemmehjælp, sygehuse og plejehjem bliver meget større, end de er nu – også selv om vi udnytter mulighederne for at få mere ud af ressourcerne i den offentlige sektor.

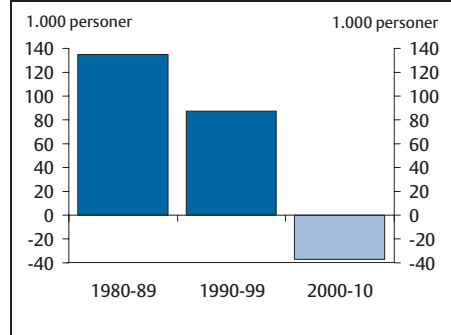
Den anden store udfordring er, at der stort set ikke bliver flere personer i den erhvervsaktive alder, end der er i dag. Det betyder, at det er svært at øge beskæftigelsen. Og dermed at det er svært at skaffe arbejdskraft og skatteindtægter til bare at opretholde den offentlige service, som vi kender den i dag.

**Figur 1. Befolkningsudviklingen.**

**A. Udvikling i befolkningens alderssammensætning.**



**B. Befolkningssammensætningens betydning for arbejdsstyrken.**



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udfordringerne stiller meget store krav til, hvordan vi prioriterer vores ressourcer, hvis vi på længere sigt vil kunne bevare det velfærdssamfund, som vi kender i dag. Det er en svær opgave. Men den kan løses.

Hvis vi prioriterer rigtigt, kan vi opretholde velfærden på det niveau, vi kender i dag, og vi kan også forbedre den.

Det kræver, at vi træffer de rigtige valg og holder fast i dem i de kommende år: Vi skal betale af på gælden. Vi skal have endnu flere i arbejde. Og vi skal videreudvikle den offentlige sektor, så vi får mere ud af ressourcerne.

Det stiller krav til regering og Folketing, og det stiller krav til befolkningen. Men i fællesskab kan vi løfte opgaven.

### Gælden skal afdrages

Siden 1997 er det lykkedes at skabe overskud på de offentlige budgetter. Dermed er vi begyndt at betale den offentlige gæld tilbage. Når det er lykkedes at vende udviklingen, skyldes det især indsatsen på arbejdsmar-

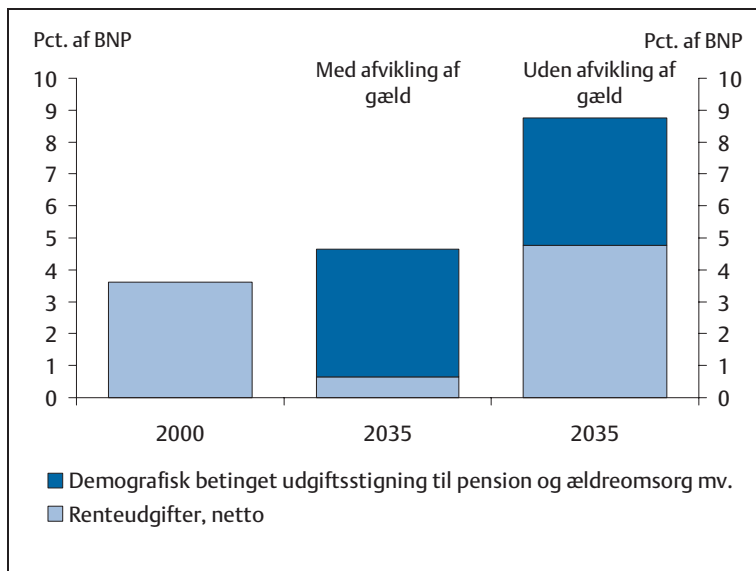


kedet. Siden 1993 er der kommet 175.000 flere i arbejde. Det har givet større skatteindtægter og færre udgifter til passiv forsørgelse.

Hvis vi fastholder overskuddet på de offentlige budgetter, kan vi afdrage en stor del af gælden over de næste 10-20 år. Efterhånden som gælden falder, falder også rentebetalingerne. De penge, som vi nu skal betale i renter på gælden, kan derfor i stedet bruges til at betale for de stigende udgifter til pension, hjemmehjælp og sygehuse mv., når der bliver flere ældre. Derved kan vi også undgå at skulle sætte skatten op om nogle år.

Hvis vi ikke afdrager gælden nu, vil renteudgifterne stadig være en stor byrde, når antallet af ældre for alvor stiger. Og når den store ældreopgave sætter ind, vil den vare ved i mange år.

**Figur 2. Renteudgifter og demografisk betinget udgiftsvækst.**



Anm.: Scenariet med afvikling af gæld svarer til 2010-fremskrivningen. I scenariet uden afvikling af gæld foretages en skattelettelse, der vokser gradvis til 25 mia.kr. i 2010 og fastholdes derefter.

Kilde: Egne beregninger.

Når det er vigtigt at betale af på gælden i de kommende år, skyldes det i høj grad hensynet til vores børn og børnebørn. Hvis vi ikke betaler gælden tilbage nu, vil vi sætte dem i en meget svær situation, hvor de reelt

ikke har andet valg end at skære voldsomt ned i velfærden eller sætte skatterne markant op.

Griber vi opgaven rigtigt an, er der i de kommende år plads til at afvikle en stor del af gælden, samtidig med at skatterne holdes i ro og samtidig med, at der fortsat kan ske en positiv udvikling i offentlig service og privatforbrug.

Men der er ikke plads til generelle skattelettelser oveni. Med store skattelettelser bliver der ikke råderum til finansiering af udgifter til pension og omsorg til det voksende antal ældre. Regeringens prioritering er klar: Vi må skaffe os det nødvendige råderum til at finansiere de stigende udgifter, når der bliver flere ældre. Hvis vi ikke bærer os klogt ad, vil vi ikke være i stand til at løse problemerne senere uden markante indgreb i form af øgede skatter eller nedskæringer.

### Endnu flere skal i arbejde

Siden 1993 er beskæftigelsen steget med omkring 25.000 personer om året. Den store fremgang i beskæftigelsen afspejler, at det er lykkedes at mindske arbejdsløsheden fra et niveau på omkring 350.000 personer i 1993 til et niveau på omkring 150.000 personer i dag.

Den store vækst i beskæftigelsen har gjort det muligt både at øge beskæftigelsen i den private sektor og at øge antallet af offentligt ansatte og dermed forbedre den offentlige service betydeligt især på områder som børnepasning, uddannelse og sygehuse. Fremgangen i beskæftigelsen har samtidigt givet større skatteindtægter, som har kunnet finansiere forbedringerne og sikre overskud på de offentlige budgetter.

I de kommende år vil det ikke være muligt at øge beskæftigelsen i samme omfang. Modsat hvad vi har været vant til i de sidste mange år, bliver der færre i den erhvervsaktive alder, og arbejdsløsheden er nu blevet så lav, at det bliver stadigt vanskeligere at få den længere ned.

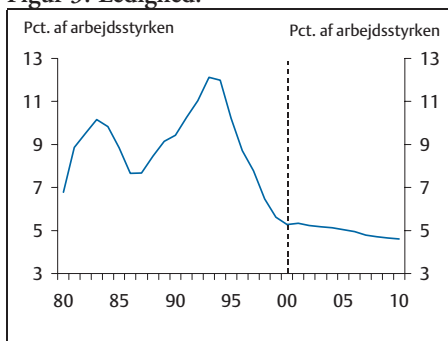
Hvis den hidtidige aktive arbejdsmarkedspolitik fastholdes og forbedres, vil det være muligt at øge beskæftigelsen med 100.000 personer frem til 2010, svarende til 10.000 flere beskæftigede om året. Det er kun en tredjedel af den vækst, vi har haft siden 1993. Men alligevel vil det stille meget store krav at nå dette mål.

En stigning i beskæftigelsen på 100.000 personer over de næste 10 år kræver, at arbejdsmarkedet bliver mere attraktivt for de over 50-årige, så færre vælger at trække sig tilbage. Det kræver også, at det lykkes at integrere indvandrerne på arbejdsmarkedet, og at vi får skabt plads til dem, der ikke fuldt ud lever op til de høje krav om effektivitet og kompetence.

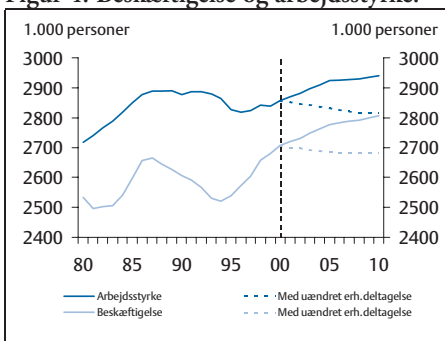
Vi skal gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt end i dag. Vi skal blive bedre til at lave fleksjob og andre job på særlige vilkår for dem, der ikke kan finde plads på almindelige vilkår. Vi skal blive bedre til at integrere indvandrere. Vi skal blive bedre til at forebygge sygefravær. Vi skal i det hele taget blive meget bedre til at forebygge, at mange kommer i en situation, hvor førtidspension er den eneste realistiske mulighed for forsørgelse.

Samlet set skal der være mange flere erhvervsaktive blandt de 15-64-årige, end der er i dag.

Figur 3. Ledighed.



Figur 4. Beskæftigelse og arbejdsstyrke.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Hvis alle disse ting lykkes, vil det være muligt at øge beskæftigelsen med i alt 100.000 personer over de næste 10 år. Dermed vil det være muligt at skaffe både arbejdskraft og finansiering, som kan sikre en tidssvarende offentlig service, samtidig med at der vil være plads til en pæn vækst i det private forbrug.

### Ressourcerne i det offentlige skal udnyttes bedre

Hvis halvdelen af den samlede vækst i beskæftigelsen på 100.000 personer bruges i den offentlige sektor, vil ressourcerne til offentlig service kunne

stige med ½-1 pct. om året. Det er væsentligt mindre end væksten i de sidste fem år. Men det er ikke realistisk at forestille sig, at det vil være muligt at øge antallet af offentligt ansatte ret meget mere.

Mulighederne for at skaffe personale og finansiering sætter snævre grænser for, hvor meget den offentlige sektor kan vokse i de næste 10 år. De forbedringer af den offentlige service, som vi ønsker fremover, skal derfor i høj grad gennemføres ved at udnytte mulighederne for at få mere kvalitet for pengene. Vi skal sætte fokus på, hvordan vi kan udnytte ressourcerne i den offentlige sektor bedre. Og vi skal prioritere indsatsen nøje.

Der er mange værktøjer til at få mere ud af ressourcerne i den offentlige sektor. Bedre arbejdstilrettelæggelse, bedre ledelse og samarbejde og brug af ny teknologi rummer helt sikkert et stort potentiale, især når man anlægger et længere perspektiv. Bedre information og vejledning til borgerne kan bidrage til større brugertilfredshed og dermed en højere oplevet kvalitet i ydelserne.

Udbud er også et instrument, så længe det bliver brugt med omtanke og ikke fører til et dårligere arbejdsmiljø. Men udlicitering er ingen trylleformular. Hvis udlicitering – eller andre former for effektivisering – skal resultere i væsentlige besparelser, indebærer det i bund og grund, at der skal være mindre personale.

De centrale offentlige serviceområder som ældrepleje, sygehuse, børnepassning og uddannelse er og bliver meget personalekrævende. Ved at tilrettelægge arbejdet bedre og udnytte den ny teknologi, kan vi sikre en bedre service med det personale, vi har. Men den menneskelige kontakt kan ikke erstattes af ny teknologi, hvis vi sparer personalet væk. Det er derfor ikke realistisk at forestille sig, at serviceniveauet kan opretholdes, hvis der gennemføres massive besparelser. Gevinsterne ved at effektivisere den offentlige sektor kan derimod bruges til at få mere kvalitet for pengene og dermed komme brugerne til gode.

### Boks 2. Bedre udnyttelse af ressourcerne i den offentlige sektor.

Mulighederne for at få mere kvalitet for pengene i den offentlige sektor skal udnyttes til gavn for brugerne:

- Bedre arbejdstilrettelæggelse
- Ny teknologi
- Bedre ledelse og samarbejde
- Bedre brugervejledninger
- Mere information
- Udbud

Ved at bruge en del af det økonomiske råderum til den offentlige sektor og ved at udnytte mulighederne for at få mere ud af ressourcerne, kan vi sikre en vis forbedring af velfærdssamfundets kerneområder over de næste 10 år. Vi kan fastholde de nuværende standarder, når antallet af brugere stiger, og vi kan sikre en vis forbedring derudover, så også den offentlige service følger med tiden. Men sammenlignet med den udvikling vi har oplevet siden 1993, er vi nødt til at indstille os på et mere afdæmpet forløb.

### Regeringens svar

Det går godt i Danmark. Og vi har et stærkt udgangspunkt for at videreføre den gode udvikling for det danske samfund også i de næste 10 år, selvom vi står over for nogle meget store udfordringer.

Hvis vi bærer os klogt ad, kan vi i de kommende år skabe et råderum, hvor der vil være plads til at videreudvikle den offentlige sektor. Både i takt med udviklingen i resten af samfundet og – især – i takt med, at der bliver mange flere ældre, som har krav på, at der er et godt velfærdssamfund, når de går på pension.

Det vil også være muligt at opnå en betydelig fremgang i realindkomsterne og det private forbrug. Indkomsten efter skat for en typisk lønmodtagerfamilie vil kunne stige med omkring 20 pct. over de næste 10 år.

Og skatterne kan holdes i ro. Den sidste indfasning af Pinsepakken indebærer en lille lempelse i 2002. Herudover vil der være behov for at reservere en del af råderummet til blandt andet at foretage målrettede skattejusteringer for at undgå, at skattegrundlaget kommer under pres som følge af international skattekonkurrence.

Derimod er der ikke plads til generelle skattelettelser oveni. Med store skattelettelser bliver der ikke råderum til finansiering af udgifterne til det voksende antal ældre. Regeringens prioritering er helt klar: Vi skal skaffe os det nødvendige råderum til at finansiere de stigende udgifter, når der bliver flere ældre. Vi skal udvise rettidig omhu.

Den gode udvikling kommer ikke af sig selv. Den kræver bevidste valg og konsekvent politik:

Vi skal afdrage gælden. Vi skal have endnu flere i arbejde. Og vi skal udnytte ressourcerne i den offentlige sektor bedre.

På den måde kan vi opretholde og videreudvikle vores velfærdssamfund uden at efterlade store, uløste problemer til vores børn og børnebørn. På den måde kan vi skabe grundlag for et godt miljø, et mangfoldigt kulturliv og sikre Danmarks position i verdenssamfundet. På den måde kan vi sikre et holdbart samfund.



# Kapitel 1

## Danmark 2010 – mål og rammer

I 1997 udgav regeringen programmet *Danmark 2005* med overordnede samfundsøkonomiske målsætninger og rammer for arbejdet frem mod 2005.

Formålet var at give nogle mere generelle tilkendegivelser om den ønskede udvikling, men først og fremmest at formulere nogle præcise og ambitiøse mål for regeringsarbejdet.

Erfaringerne viser, at det er en god måde at arbejde på. Det giver mulighed for at vurdere, hvor langt udviklingen er nået. Og andre kan vurdere det. På nogle præcist formulerede målsætninger.

Ved at arbejde på den måde er der også mulighed for løbende at vurdere, om der er brug for korrektioner af den økonomiske politik.

Det er endnu for tidligt at gøre resultatet endeligt op. Men udviklingen går i den rigtige retning. Set under ét har målopfyldelsen indtil videre været ganske god.

Udviklingen i de offentlige finanser, betalingsbalancen – samt den offentlige gæld og udlandsgælden – har med afvigelser undervejs udviklet sig tilfredsstillende.

Ledigheden er faldet væsentligt hurtigere end ventet. Til gengæld blev mulighederne for vækst i arbejdsstyrke og beskæftigelse overvurderet i 1997, blandt andet fordi antallet af andre overførselsmodtagere ikke faldt så meget som forudsat.



Som følge af presset på arbejdsmarkedet i 1998 og 1999 har stigningerne i lønninger og priser en overgang været for høje, men er nu bragt ned på et holdbart niveau.

Det lykkedes ikke at holde målene for de offentlige serviceudgifter.

Det skyldes for det første, at behovet for forbedring og udbygning på de store pasnings-, pleje- og omsorgsområder blev undervurderet.

For det andet har det på flere områder været vanskeligt at foretage de omprioriteringer, der umiddelbart var inden for rækkevidde. Det er der en række eksempler på.

Regeringen har i mange år ønsket at afskaffe ventelisterne til dagpasning. Da målene blev sat, var ventelisterne på omkring 18.000 børn. Siden er antallet af passede børn øget med mere end 150.000, men alligevel er der stadig nogle mindre ventelister. Det er en god udvikling, også fordi det har medvirket til, at mange har kunnet deltage på arbejdsmarkedet og dermed været med til at muliggøre den store fremgang i beskæftigelsen, som var en vigtig del af 2005-strategien. Men udgifterne til pasning er samtidig steget med 8 mia.kr.

Et andet eksempel er forsvaret. I starten af 1990'erne var udgifterne til forsvaret på ca. 20 mia.kr. Murens fald betød, at forsvarets opgaver blev væsentligt mindre. Umiddelbart skulle det give plads til omprioriteringer. Men i stedet er der kommet nye internationale opgaver for forsvaret, som har fået større prioritet. Derfor er udgifterne kun reduceret til ca. 19 mia.kr. Det er en omstilling, som har haft meget bred tilslutning, men som samtidig illustrerer vanskelighederne ved omprioriteringer.

I princippet kunne de ekstra ansættelser i den offentlige sektor være ”finansieret” af mindre offentlig opsparing og dermed langsommere tilbagebetaling af gæld.

Det er valgt fra. For det første fordi konjunkturerne og pres på arbejdsmarkedet ikke har tilladt en mere lempelig finanspolitik. Det var tværtimod nødvendigt at stramme finanspolitikken i årene 1997-99. For det andet har det haft høj prioritet at holde fast i målet om overskud på de offentlige budgetter og tilbagebetaling af gæld.

Væksten i de offentlige serviceudgifter har derfor betydet, at skatterne – især i kommuner og amter hvor væksten har fundet sted – er øget mere end forudsat i 2005-planen.

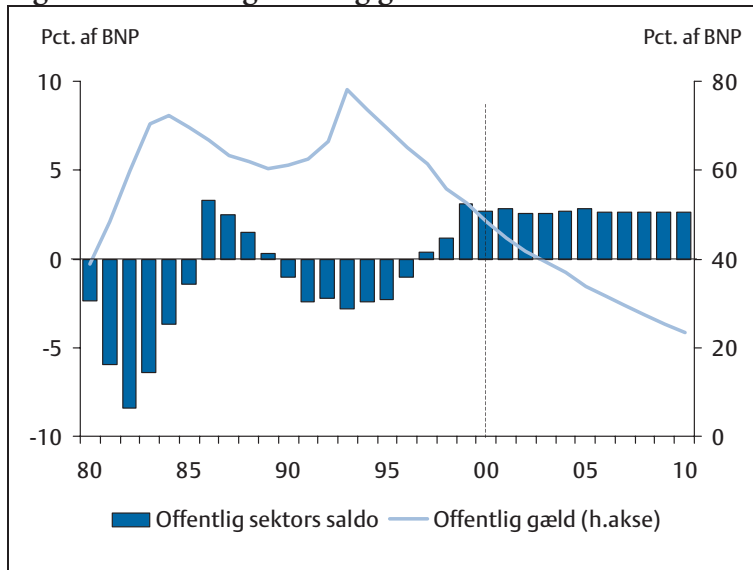
I kraft af aftalerne om mere ferie er arbejdstiden faldet i forhold til det forudsatte. Det gør det vanskeligere at tilføre de ønskede penge og personale til den offentlige service.

### De ældre, de unge og den offentlige gæld

En afgørende ramme for regeringens strategi er, at de generationer, som har været med til at stifte den offentlige gæld, også tager et ansvar for at betale den tilbage.

Gælden opstod blandt andet fordi der i en lang periode ikke blev taget tilstrækkelig hånd om problemerne på arbejdsmarkedet. Det medførte lav beskæftigelse og store udgifter til ledighed mv.

Figur 1.1. Offentlig saldo og gæld.



Anm.: For den offentlige gæld er anvendt ØMU-definitionen.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

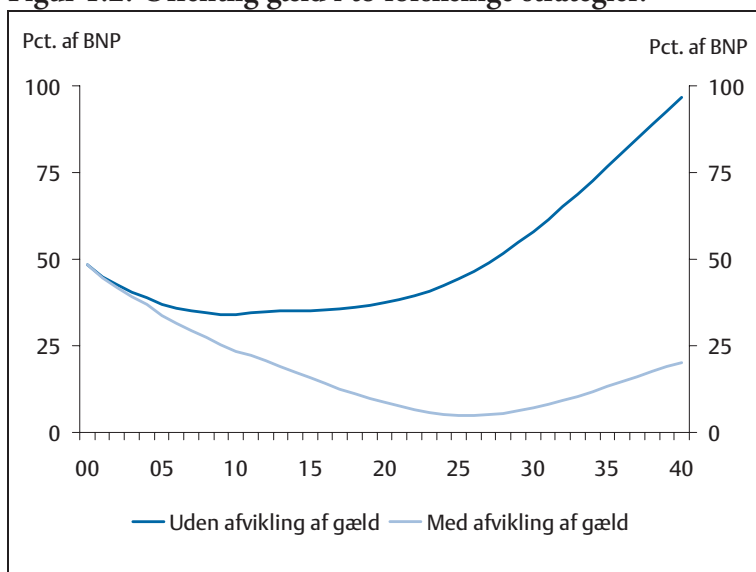
Dertil kommer, at der i både Danmark og andre lande i mange år blev ført en for svag finanspolitik. Det belastede budgetterne og medførte en høj rente, der forstærkede gældsopbygningen.

Tilbagebetaling af gælden kan kun ske ved at holde de offentlige budgetter i overskud gennem mange år frem. Det betyder, at der hvert eneste år skal opkræves mere i skatter og afgifter, end der årligt bruges i offentlige udgifter.

Man kunne også vælge at lempe finanspolitikken ved at sætte skatter og afgifter ned eller de offentlige udgifter op på bekostning af gældsnedbringeren.

Men det vil ikke være ansvarligt. For det første, fordi dansk økonomi ikke har produktionsmæssig dækning og ledig kapacitet til at klare et kraftigt forøget privatforbrug finansieret af skattelettelse. Lempelsen vil på kortere sigt slå igennem i forringet betalingsbalance, ophedning af arbejdsmarkedet og risiko for inflation og rentestigninger.

Figur 1.2. Offentlig gæld i to forskellige strategier.



Anm.: Scenariet med afvikling af gæld svarer til 2010-fremskrivningen. I scenariet uden afvikling af gæld foretages en skattelettelse, der vokser gradvist til 25 mia.kr. i 2010 og fastholdes derefter.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

For det andet, fordi det ville efterlade gælden – med renters rente – til kommende generationer. Hvis ikke tilbagebetalingen af gælden fortsættes nu, vil de kommende generationer være nødt til at foretage vanskelige valg mellem skattestigninger eller forringede standarder, fordi opgaverne ikke blev løst rettidigt.

De samme problemer ville opstå, hvis der blev foretaget en forøgelse af de offentlige udgifter, som bringer de offentlige overskud systematisk under rammen på 2-3 pct. af BNP.

Regeringen mener derfor, at den ansvarlige politik i de kommende 10 år – dvs. *inden* de store generationer går på pension – er at reducere gæld og renteudgifter og dermed skabe plads til de højere ældreudgifter.

Flere andre lande har besluttet at foretage skattelettelser i lyset af de konjunkturbetingede forbedringer af de offentlige finanser, i flere tilfælde for at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet. I nogle tilfælde er det lande med større uudnyttede ressourcer på arbejdsmarkedet, end tilfældet er i Danmark. I mange tilfælde risikerer landene imidlertid at skulle gennemføre stramninger på et senere tidspunkt, fordi finanspolitikken ikke i tilstrækkelig grad er indrettet efter de fremtidige udfordringer med stigende ældreudgifter.

Regeringens prioritering er at undgå ekstra gæld, som udskyder og forstørrer problemerne med renters rente og samtidig risikerer at sætte den balancerede økonomiske udvikling over styr. Det er samtidig risikabelt at udskyde finansiering til en tid, hvor konkurrencen med udlandet kan være vokset, og arbejdsudbuddet kan være mere følsomt over for skatten, end det er tilfældet i dag.

Med disse overordnede valg for den offentlige økonomi vil der ikke være plads til væsentlige nedsættelser af det samlede niveau for de offentlige indtægter fra skatter og afgifter i de kommende år. Men det kan blive nødvendigt på særlige områder at se på skattestrukturen, fordi dele af skattegrundlaget kan komme under større pres.

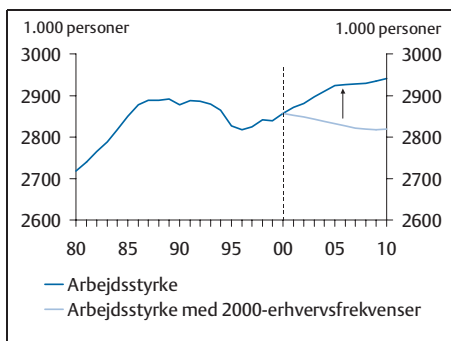
Presset kan komme fra konkurrence fra udlandet og fra et lavere arbejdsudbud. Derfor er det også nødvendigt at sikre plads til at imødegå disse problemer med målrettede nedsættelser af skatten på særlige områder.

### Rekruttering og arbejdsstyrke

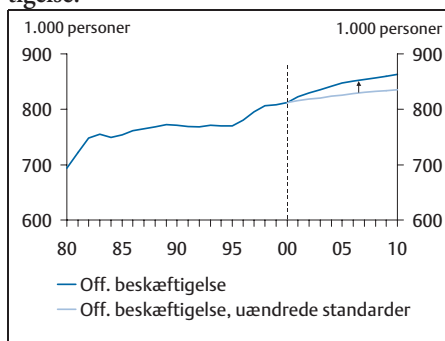
I gennem mange år voksede arbejdsstyrken og befolkningen i de erhvervsaktive aldre. Det gav potentiale til yderligere vækst i økonomien gennem højere beskæftigelse. Dermed blev skabt et personalemæssigt og finansielt råderum til samtidig at øge beskæftigelsen i den private og offentlige sektor og derigennem forbedre den offentlige service.

Men nu følger en længere periode, hvor antallet af danskere i de erhvervsaktive aldre falder. Det betyder, at beskæftigelsen ikke kan stige så meget som tidligere.

Figur 1.3. Udviklingen i arbejdsstyrken.



Figur 1.4. Udviklingen i offentlig beskæftigelse.



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

Mens beskæftigelsen siden 1993 er steget med omkring 25.000 personer om året, kan væksten fra nu af og frem til 2010 blive omkring 10.000 om året, dvs. i alt 100.000 personer. Det kræver endda, at flere deltager på arbejdsmarkedet, og at ledigheden bringes yderligere ned. Dvs., at reformerne af arbejdsmarked og tilbagetrækning virker efter hensigten, og at det rummelige arbejdsmarked fungerer.

Den svagere beskæftigelsesudvikling indebærer en helt anden nødvendig og skarp prioritering mellem beskæftigelse i den private sektor og beskæftigelse i den offentlige sektor. Mulighederne for at prioritere vækst i den offentlige service vil være begrænsede. Hvor meget der er muligt afhænger af, hvor godt arbejdsmarkedet fungerer, herunder om der fortsat sker fald i arbejdstiden.

Hvis det antages, at halvdelen af den mulige stigning i beskæftigelsen sker i den private sektor og halvdelen i den offentlige sektor, vil den reale offentlige forbrugsvækst ikke kunne overstige ½-1 pct. om året. Det er væsentligt mindre end i de seneste fem år.

Den offentlige sektor har desuden det problem, at der vil være en forholdsvis stor aldersbetinget afgang i de næste 5-10 år. Det skærper den rekrutteringsmæssige udfordring yderligere og kan medføre tiltagende mangel på arbejdskraft på en række offentlige delområder.

### Mulighederne for bedre offentlig service

Det er et centralt politisk spørgsmål, hvordan befolkningens ønsker om mere og bedre offentlig service kan imødekommes, samtidig med at resourceforbruget holdes inden for de nævnte økonomiske rammer.

Først og fremmest skal den offentlige service løbende udvikles med bedre arbejdstilrettelæggelse, klar og effektiv arbejdsdeling mellem offentlige myndigheder, anvendelse af ny teknologi og brug af konkurrence og samspil med den private sektor på de områder, hvor det giver bedre løsninger.

Med andre ord skal der sikres bedre service og mere kvalitet for de samme ressourcer, samtidig med at der sikres fortsat gode løn- og arbejdsvilkår for de offentlige ansatte.

Det er en opgave, der skal løses bedre. Og den er meget vigtig, fordi ”mere for pengene” skal give det største bidrag til forbedringer af den offentlige service i fremtiden.

Desuden skal prioriteringen være skarpere, så udviklingen først og fremmest kommer de svageste grupper til gode.

Der skal fokuseres mere på, hvad der er offentlige kerneydelser. Den stigende velstand giver bedre mulighed herfor.

Samlet er der mulighed for fortsat udvikling og forbedring af den offentlige service. Men rammerne for vækst er mere begrænsede end hidtil.

Det største bidrag til at leve op til befolkningens ønsker om bedre offentlig service er derfor, at mulighederne for at øge kvalitet og effektivitet kommer brugerne til gode.

Større kvalitet og effektivitet i løsningen af serviceopgaverne kan derimod kun i få og begrænsede tilfælde erstatte personale. Langt hovedparten af den offentlige service er plejekrævende opgaver eller undervisning, som er personalekrævende, hvis opgaverne skal løses tilfredsstillende.

### De samfundsøkonomiske målsætninger frem til 2010

Danmark skal være velforberedt, når stigningen i antallet af ældre sætter ind. Derfor skal den offentlige gæld nedbringes væsentligt i de kommende ti år. Overskud på de offentlige finanser på 2-3 pct. af BNP indebærer en tilpas hurtig nedbringelse af rentebetalingerne på gælden, og giver dermed et nødvendigt bidrag til finansieringen af den fremtidige stigning i ældreudgifterne.

#### Boks 1.1. Gældsnedbringelse – et grundvilkår for den økonomiske politik.

- Overskud på de offentlige finanser på 2-3 pct. af BNP frem til 2010
- Fald i den offentlige gæld til 35 pct. af BNP i 2005 og 20-25 pct. i 2010
- Plads til lavere skat på særlige områder

Med et overskud på de offentlige finanser på over 2½ pct. i de seneste par år svarer kravet til at bevare de nuværende overskud.

Det er helt afgørende at fortsætte arbejdet med at skabe flere arbejdspladser. Målsætningen er, at beskæftigelsen samlet set skal stige med 100.000 personer i løbet af de næste 10 år, og at en del af stigningen skal ske i den private sektor. Det vil give et finanspolitisk råderum, som kan disponeres til forbedringer af den offentlige service på kerneområder og til målrettede skattejusteringer med henblik på at imødegå skattekonkurrence fra udlandet eller at øge arbejdsudbuddet.

Samtidig kan målrettede investeringer i ny teknologi og god infrastruktur muliggøre mere og bedre service for pengene, jf. Regeringen, *Investeringer i Danmarks Fremtid*, januar 2001.

Mulighederne for at øge beskæftigelsen er bedst frem mod 2005. Herefter skærpes problemet med en reduceret tilgang til arbejdsmarkedet yderligere.

### Boks 1.2. Større beskæftigelse og stærke nøgletal – en betingelse for at skabe valgmuligheder mellem skat og offentlig service.

- 100.000 flere beskæftigede, heraf hovedparten frem mod 2005
- Lav og stabil inflation
- Løbende nedbringelse af udlandsgæld

Beskæftigelsesmålsætningen stiller betydelige krav, blandt andet fordi der ikke længere kan regnes med væsentlige bidrag fra lavere ledighed. Ledigheden er bragt ned på godt 5 pct. af arbejdsstyrken. Blandt andet i kraft af et bedre uddannelsesniveau og en fortsat udvikling af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan ledigheden formentlig bringes ned på 4½ pct. som et gennemsnit over konjunkturføløbet.

Det største bidrag til højere beskæftigelse skal komme fra en stigning i arbejdsstyrken. Det er en stor udfordring, fordi den demografiske udvikling vil trække i retning af lavere tilgang til arbejdsmarkedet i de kommende år.

De allerede gennemførte reformer af overgangsydelse og efterløn giver et stort bidrag og har samtidigt været afsæt for udviklingen af en seniorpolitik, som gør arbejdsmarkedet mere attraktivt for de over 50-årige.

Stigningen i arbejdsudbuddet forudsætter også en videre udvikling af det rummelige arbejdsmarked. Det omfatter både bedre muligheder på det ordinære arbejdsmarked, bedre forebyggelse af førtidspension og sikring af flere fleksjob. Samtidig er det nødvendigt at gøre væsentligt mere for at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet, sikre færre på kontanthjælp og forebygge sygefravær bedre end i dag. Disse bestræbelser kan undermineres, hvis arbejdstiden falder yderligere.

Fastkurspolitikken er et afgørende anker for den økonomiske politik. Samtidig skal finanspolitikken fortsat være tilpasset den aktuelle konjunktursituation. Tegn på væsentlige uligevægte på betalingsbalance og tiltagende inflation skal imødegås tilpas hurtigt. Det dæmper konjunkturbevægelserne og sikrer, at inflationen i Danmark kan holdes i underkanten af 2 pct. på mellemfristet sigt.

Med en målsætning om overskud på de offentlige finanser på 2-3 pct. af BNP og en fortsat indsats i blandt andet skattepolitikken for at fastholde



god balance mellem opsparing og investeringer i den private sektor, kan overskuddet på betalingsbalancen fastholdes frem mod 2010.

Udviklingen indebærer, at udlandsgælden kan være afviklet i 2005, men tidspunktet er usikkert på grund af konjunkturbevægelser, og fordi der med baggrund i de historiske erfaringer må forventes væsentlige kursreguleringer undervejs.

## Appendiks. Sammenligning med Danmark 2005

I dette appendiks sammenlignes hovedtrækkene i Danmark 2010 fremskrivningen med fremskrivningen i den oprindelige Danmark 2005 (april 1997) og den senest reviderede Danmark 2005 (august 1999).

Fremskrivningerne er baseret på samme overordnede mål om en betydelig fremgang i beskæftigelsen, lav inflation samtidig med en kraftig reduktion af den offentlige gæld og udlandsgælden.

De fleste væsentlige afvigelser stod klart ved udarbejdelsen af det reviderede program fra august 1999. Siden da er der forholdsvis begrænsede ændringer.

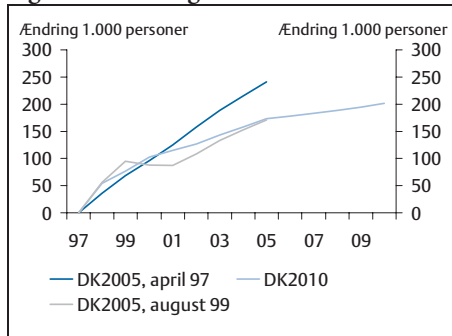
Ledigheden er foreløbigt faldet væsentligt mere end forudsat i det oprindelige Danmark 2005-program fra 1997, *jf. figur 1*. Derimod har beskæftigelsesfremgangen været svagere, *jf. figur 2*. Det skyldes blandt andet en større tilgang til efterlønsordningen end tidligere skønnet.

Den hurtigere nedbringelse af ledigheden har været forenelig med en inflation på ca. 2 pct. Afledt af de kraftige olieprisstigninger skønnes inflationen dog i 2000 at blive noget højere end oprindeligt skønnet, *jf. figur 3*.

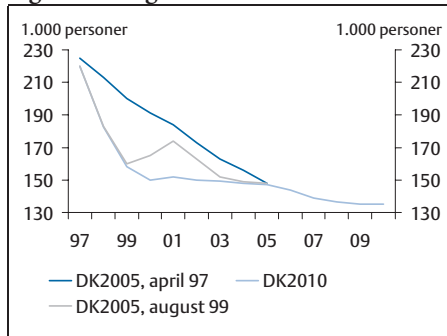
De offentlige udgifter i pct. af BNP har stort set udviklet sig som ventet, *jf. figur 4*. De færre udgifter til indkomstoverførsler, blandt andet som følge af den lavere ledighed, modsvarer, at udgifterne til offentligt forbrug er øget.

Det større offentlige forbrug – som især har fundet sted i kommunerne – er blevet finansieret ved højere skatter, hvilket har bidraget til et højere skattetryk sammenlignet med de oprindelige målsætninger, *jf. figur 5* og *figur 6*. Hertil kommer, at det kraftige fald i ledigheden har krævet en lidt strammere finanspolitik for at sikre en balanceret økonomisk udvikling.

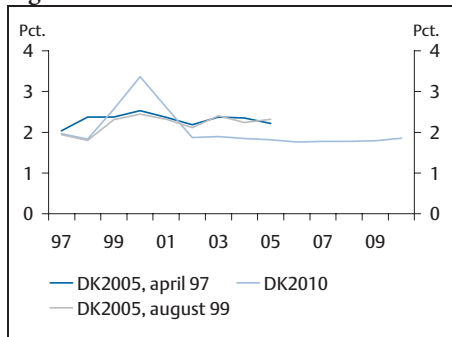
Figur 1. Beskæftigelse.



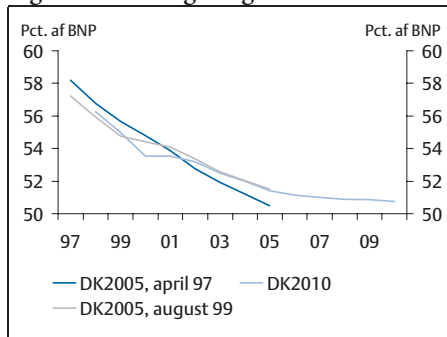
Figur 2. Ledighed.



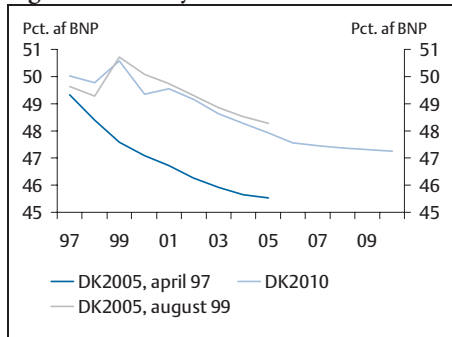
Figur 3. Inflation.



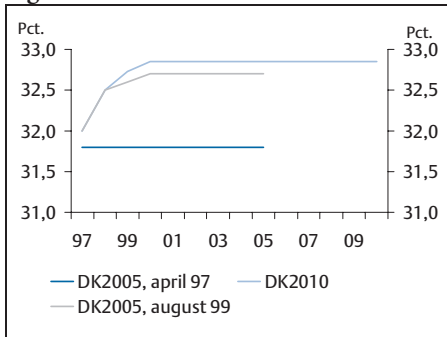
Figur 4. Offentlige udgifter.



Figur 5. Skattetryk.



Figur 6. Kommuneskat.

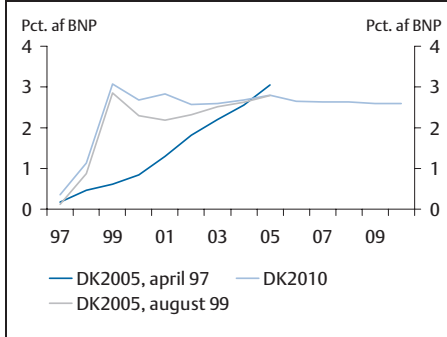


Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

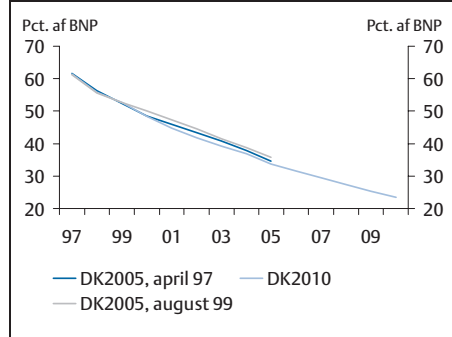
Den lavere ledighed og det højere skattetryk har desuden medført, at målsætningen om overskud på de offentlige finanser og gældsnedbringelse er gået bedre end oprindeligt forudsat, *jf. figur 7 og figur 8.*

Betalingsbalance og udlandsgæld har på trods af kursreguleringer og dermed store afvigelser undervejs forløbet stort set som forventet i 1997, *jf. figur 9 og 10*. Den kraftige kursregulering af udlandsgælden i 1999 indebærer således, at den som oprindeligt forudsat kan være afviklet omkring 2005, om end usikkerheden om tidspunktet er betydelig.

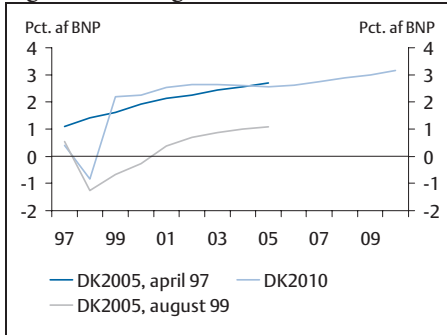
Figur 7. Offentlig sektors saldo.



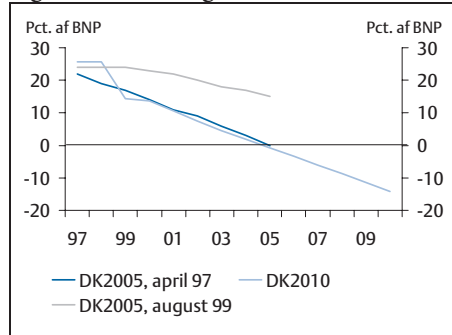
Figur 8. Offentlig ØMU-gæld.



Figur 9. Betalingsbalance.



Figur 10. Udlandsgæld.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.



## Kapitel 2

# Samfundsøkonomiske vilkår og muligheder

### 2.1. Indledning

I dette kapitel diskuteres udviklingen i de vigtigste samfundsøkonomiske rammer frem mod 2010. Det drejer sig om udviklingen i produktiviteten, som er den primære kilde til velstand, mulighederne for at øge beskæftigelsen samt holdbarheden af de offentlige finanser. En mere detaljeret gennemgang af fremskrivningen findes i bilag 1<sup>1</sup>. Forudsætningerne om finanspolitikken og den offentlige service er nærmere gennemgået i bilag 2 og 3.

De samfundsøkonomiske rammer frem mod 2010 er baseret på en videreførelse af den økonomiske politik siden 1993, med fokus på lav inflation, fortsat gældsnedbringelse og en konsekvent videreførelse af indsatsen for at styrke arbejdsmarkedet og skattesystemet, *jf. boks 2.1.*

#### Boks 2.1. Samfundsøkonomiske rammer frem til 2010.

- Offentlige overskud på 2-3 pct. af BNP
- Fald i den offentlige gæld til 35 pct. af BNP i 2005 og 20-25 pct. af BNP i 2010
- Plads til lavere skat på særlige områder
- Lav og stabil inflation
- Passende balance mellem den private sektors opsparing og investeringer
- Løbende reduktion af udlandsgælden
- 100.000 flere beskæftigede, heraf hovedparten frem til 2005
- Stigning i arbejdsstyrken på 85.000 personer
- Fald i ledigheden til 4½ pct. af arbejdsstyrken

---

<sup>1</sup> Talgrundlaget tager udgangspunkt i *Økonomisk oversigt, december 2000*. Den seneste revision af nationalregnskabstallene fra ultimo december er således ikke indarbejdet i de historiske tal.

Det er en hovedudfordring at sikre større erhvervsdeltagelse. Det skyldes, at det store fald i ledigheden siden 1993 ikke kan gentages, og at befolkningen i de erhvervsaktive aldre stagnerer.

Det er ambitiøst, men inden for rækkevidde, at forudsætte en stigning i beskæftigelsen på i alt 100.000 personer frem til 2010. Med den i forvejen lave ledighed skal en beskæftigelsesfremgang af denne størrelse primært komme fra større erhvervsdeltagelse. Allerede gennemførte eller planlagte tiltag i fortrinsvis arbejdsmarkeds- og socialpolitikken vurderes at give de væsentligste bidrag til at nå målsætningen. Det er også nødvendigt at følge op på og opnå succes med udviklingen af det rummelige arbejdsmarked.

I kraft af bedre uddannelser og fortsat udvikling af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan det holdbare niveau for ledigheden bringes yderligere lidt ned. Men langt hovedparten af beskæftigelsens vækst skal komme fra en større arbejdsstyrke.

Hovedparten af beskæftigelsesvæksten – svarende til 70.000 personer – sker frem mod 2005. Den lavere beskæftigelsesfremgang i de sidste 5 år af fremskrivningshorisonten afspejler blandt andet den stadig mindre tilgang til arbejdsmarkedet. Den årlige fremgang kan i gennemsnit for perioden 2000 til 2010 blive på 10.000 personer sammenlignet med knap 30.000 personer årligt siden 1993.

Stigningen i den samlede beskæftigelse giver plads til bedre offentlig service på kerneområderne og plads til at imødegå pres på skattegrundlaget, samtidig med at den offentlige gæld kan nedbringes i det nødvendige tempo. Nedbringelsen af den offentlige gæld samt gode og stabile rammer omkring den private opsparing indebærer desuden, at nettogælden til udlandet er faldende. Det reducerer rentebetalingerne til udlandet, og bidrager dermed til at understøtte indkomster og velstand.

Fastholdelse af fastkurspolitikken medfører, at den danske rente og kronens kurs fortsat følger af beslutningerne i den Europæiske Centralbank og af udviklingen på de internationale finansielle markeder. Risikoen for valutaspekulation øger alt andet lige kravene til finanspolitikken. På kort sigt skal finanspolitikken sikre en stabil økonomisk udvikling, som er forenelig med lav og stabil inflation og en sund udvikling på betalingsbalancen.

Afviselser mellem den danske inflation og inflationen i euroområdet eller en negativ udvikling på betalingsbalancen skal korrigeres tilpas hurtigt. I modsat fald kan finansielle chok i form af større rentespænd til eurolandene ramme dansk økonomi og lede til selvforstærkende tilbageslag. Uden for eurosamarbejdet er handlemulighederne over for økonomiske tilbageslag således mindre end ved deltagelse i samarbejdet.

Rentspændet til Tyskland på 10-årige statsobligationer har siden euroafstemningen i gennemsnit været knap 0,35 pct.enhed – de seneste uger lidt mindre. Det er ca. 0,2 pct.enhed højere end spændet for eurolande som Holland og Frankrig – og dermed ca. 0,2 pct.enhed højere end det forventede niveau ved dansk deltagelse i euroen.

Rentspændets aktuelle niveau skal ses i sammenhæng med det aktuelt lave kursniveau for euroen sammenlignet med dollaren. På længere sigt må det imidlertid forventes, at euroen styrkes, og at det dansk-tyske rentespænd vil stige. Den tætte historiske sammenhæng mellem rentespændet og renteniveauet i Tyskland, samt mellem rentespændet og forholdet mellem euroen (og tidligere D-marken) over for dollaren begrundes, at rentespændet over en længere periode som gennemsnit må forventes at ligge ca. ½ pct. højere end ved dansk eurodeltagelse.

Den korte rente har siden euroafstemningen svinget på et niveau knap ½ pct.enhed højere end det forventede ved deltagelse i eurosamarbejdet. Det korte rentespænd må generelt uden for euro-samarbejdet forventes at svinge lidt mere end spændet for den lange rente.

Stigningen i de internationale energipriser siden 1998 har dæmpet den indenlandske efterspørgsel og øget inflationen. Den Europæiske Centralbank har sat den korte rente op for at forhindre, at de højere energipriser slår ud i tiltagende lønstigningstakt. Som følge af fastkurspolitikken er den danske rente fulgt med op. Dermed er eventuelle afledte effekter på den danske løn- og prisudvikling også blevet dæmpet.

## 2.2. Muligheder for vækst og finansiering af velfærden

### Vækstpotentialet

Produktionsmulighederne må påregnes at udvikle sig svagere frem mod 2010, end de har gjort i de seneste syv år. Det skyldes først og fremmest, at det store fald i ledigheden ikke kan gentages. Som gennemsnit over de



næste 10 år regnes med en realvækst i produktionen på ca. 1¾ pct., *jf. tabel 2.1.*

Væksten er sammensat af bidrag fra timeproduktiviteten på 1½ pct.enhed årligt og et nettobidrag fra forholdene på arbejdsmarkedet på ¼ pct.enhed årligt.

**Tabel 2.1. Vækst i produktionspotentiale og produktion, 1995-2010.**

	1995-1999	2000-2005	2006-2010	2000-2010
	----- Årlig realvækst, pct. -----			
<i>Vækst i produktionspotentiale</i> .....	2,0	2,0	1,5	1,8
heraf bidrag fra:				
Timeproduktivitet.....	1,3	1,6	1,5	1,5
Strukturel ledighed.....	0,9	0,3	0,1	0,2
Arbejdsstyrke.....	-0,2	0,5	0,1	0,3
Arbejdstid .....	0,0	-0,3	-0,2	-0,3
<i>Vækst i produktion</i> .....	2,5	1,8	1,5	1,7

Anm.: Fremskrivningen er uddybet i bilag 1.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

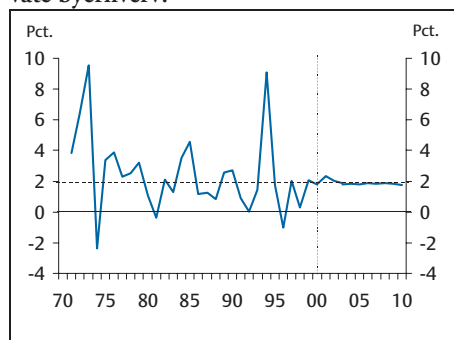
Forholdene på arbejdsmarkedet styrker vækstpotentialet gennem et fortsat holdbart fald i ledigheden og en højere erhvervsdeltagelse. I modsat retning trækker, at der i fremskrivningen er forudsat et fald i arbejdstiden på ca. ¼ pct. årligt. Faldet skyldes aftalerne om flere feriefridage samt en ændret aldersmæssig sammensætning af arbejdsstyrken. En større andel af unge og ældre i arbejdsstyrken vil isoleret set medføre lavere gennemsnitlig arbejdstid.

Fremskrivningen forudsætter en gennemsnitlig vækst i produktionen pr. time i de private byerhverv på knap 2 pct. fra 2000 til 2010. Da nationalregnskabet pr. definition ikke opgør produktivitetsstigninger i den offentlige sektor, hvor ca. 30 pct. af de beskæftigede er ansat, vokser timeproduktiviteten for økonomien som helhed kun med ca. 1½ pct.

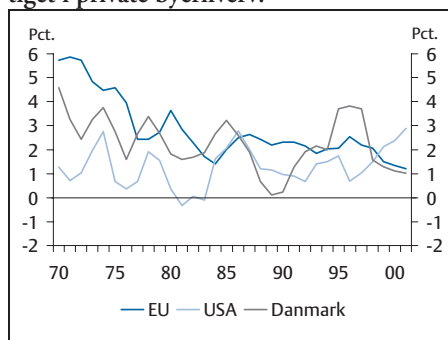
Den forudsatte stigning i timeproduktiviteten for private byerhverv på knap 2 pct. årligt svarer stort set til den gennemsnitlige stigning i de sidste 20 år. De seneste 7 år under ét har produktiviteten med et gennemsnit på 2,2 pct. årligt ligget lidt over den historiske tendens. Det er dog kun i kraft af den ekstraordinært kraftige produktivitetsvækst i 1994, at den

gennemsnitlige stigning i produktiviteten i denne periode kommer op over 2 pct., *jf. figur 2.1.*

**Figur 2.1.** Vækst i timeproduktivitet, private byerhverv.



**Figur 2.2.** Vækst i produktion pr. beskæftiget i private byerhverv.



Anm.: I figur 2.2 er der anvendt 3-års centreret glidende gennemsnit.

Kilde: ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook 68* og egne beregninger.

Højere produktivitet er den væsentligste drivkraft bag fortsat fremgang i produktion, velstand og velfærd. Der er en række forhold, som kan medvirke til at fremme produktivitetsvæksten, *jf. boks 2.2.* Om disse forhold kan bidrage til højere produktivitetsvækst end de forudsatte knap 2 pct. årligt, er imidlertid vanskeligt at afgøre. Det kan således ikke afvises, at de nye drivkræfter bag produktivitetsudviklingen erstatter andre, hvis virkning gradvist dør ud.

Begrebet ”ny økonomi” anvendes ofte som betegnelse for mulige større produktivetsstigninger, primært som følge af IT-udviklingen. I USA er produktivetsstigningerne taget til efter 1995, men fra et lavt niveau, *jf. figur 2.2.* Produktivetsfremgangen har foreløbig været koncentreret i de IT-producerende erhverv<sup>2</sup> og i mindre udstrækning i andre sektorer. I Europa generelt og Danmark mere specifikt er der ikke set et sådant skifte

<sup>2</sup> Målingerne er påvirket af omlægninger i nationalregnskaberne. For det første er virksomhedernes køb af software omdefinert fra at være råvarekøb til investeringer, selv om levetiden ofte er kort. Det øger BNP. For det andet er der ved beregningen af mængdeudviklingen (på grundlag af de såkaldte hedoniske prisindeks) for investeringer og forbrug af IT-produkter måske lagt for stor vægt på maskinernes kraftigt stigende regnekapacitet i forhold til den væsentligt langsommere udvikling i effektiviteten af tekstbehandling mv. Da IT-sektoren betyder mere end tidligere, medfører disse forhold en beregningsteknisk måling af højere vækst, som formentlig ikke er helt retvisende.

i den samlede produktivitetsvækst – måske blandt andet fordi anvendelse og produktion af IT-relaterede produkter ikke er så udbredt som i USA.

### Boks 2.2. Veje til højere produktivitet.

Den globale, videnbaserede økonomi stiller det private erhvervsliv og den offentlige sektor over for nye udfordringer og muligheder. Regeringens Erhvervsstrategi *.dk21 – En ny strategi for Danmarks erhvervs politik* sætter fokus på øget produktivitet og styrkelse af virksomhedernes konkurrenceevne i den videnbaserede økonomi. Blandt de væsentligste sigtelinier er:

- Et godt uddannelsessystem
- Målrettet forskningspolitik
- God og effektiv efteruddannelse af arbejdskraften
- Effektiv spredning af ny teknologi
- Stor omstillingsparathed i erhvervslivet og hos den enkelte medarbejder
- Velvilje over for ny teknologi og nye måder at gøre tingene på
- Gode rammevilkår for erhvervslivet, herunder bl.a. stabile makroøkonomiske forhold, et velfungerende arbejdsmarked, en god infrastruktur og et smidigt kapitalmarked
- Sund incitamentsstruktur for investering og innovation
- Bedre regulering og effektiv konkurrencelovgivning
- Stor prisgennemsigtighed
- Gode muligheder for handel over grænserne

Der er ikke tvivl om, at IT-udviklingen rummer et stort potentiale. Det kan derfor ikke udelukkes, at der kan ske et skift i retning af større produktivitetstigninger. Omvendt er der ikke tegn på et sådant skift i den hidtidige udvikling, og effekten kan som nævnt modvirkes af, at andre drivkræfter får aftagende betydning.

IT-udviklingen medfører stadig hurtigere og billigere adgang til information og kommunikation, hvilket ændrer vilkårene, virksomhederne arbejder under. Det sætter fokus på innovation og anvendelse af viden.

En offensiv konkurrencepolitik vil ruste virksomhederne til de fremtidige udfordringer i form af det forøgede konkurrencetryk, der under alle omstændigheder kommer fra udlandet. Det kan medvirke til, at virksomhederne kommer på forkant med moderne standarder for effektivitet og kvalitet. En styrket konkurrencepolitik er et vigtigt element i regeringens erhvervsstrategi *.dk21 – En ny strategi for Danmarks erhvervs politik*.

Den erhvervspolitiske strategi sigter også mod, at danske virksomheder og lønmodtagere kan deltage fuldt ud i vidensøkonomien og opnå gevinsterne ved et aktivt samspil med andre lande og kulturer.

Øget effektivitet og lavere priser øger den enkeltes levestandard og har bredere samfundsøkonomiske fordele. For eksempel kan øget konkurrence bidrage til at sænke niveauet for den holdbare ledighed, om end effekterne nok er små. Desuden vil lavere priser reducere presset på de danske afgifter og billiggøre det offentlige indkøb af varer. Begge dele bidrager isoleret set til et større råderum på de offentlige finanser.

### **Produktivitetsvækst og velfærdssamfundets finansiering**

Produktivitetsvækst i den private sektor ændrer i sig selv ikke umiddelbart ved muligheden for at udbygge velfærdssamfundet – herunder mulighederne for vækst i den offentlige beskæftigelse – selv om højere produktivitet medfører større indkomster i samfundet og dermed større offentlige indtægter i form af skatter og afgifter.

Næsten alle de offentlige udgifter er således også reguleret med lønudviklingen i kraft af satsreguleringsloven og de offentlige overenskomster, hvilket som udgangspunkt fastholder uændrede indkomstforskelle mellem privat beskæftigede og andre. En mindre regulering, f.eks. med prisstigningerne, ville aflede en gradvis voksende besparelse på de offentlige finanser, men også konstant voksende indkomstulighed. For den offentlige sektor måtte forventes voksende rekrutteringsproblemer, hvis lønudviklingen var systematisk lavere end i den private sektor.

Der kan dog som nævnt være visse gunstige virkninger på de offentlige finanser, hvis produktivitetsfremskridt fører til særligt lave prisstigninger på det offentlige køb af varer og tjenester fra private. Men bidraget herfra er begrænset, og på længere sigt vil dette bidrag blive modgået af, at de fremtidige offentlige indtægter fra beskatning af pensionsudbetalingerne ikke automatisk stiger, når produktiviteten øges.

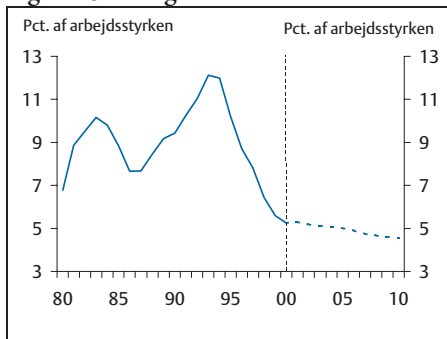
Større produktivitetsfremskridt i den private sektor kan derfor ikke finansiere den langsigtede vækst i udgifterne til pensioner og ældrepleje eller generel vækst i efterspørgslen efter offentlige ydelser. Gevinsterne ved øget produktivitet skal måles på den medfølgende velstandsfremgang for alle danskere og ikke på de offentlige finanser.

Den afgørende produktivetsfaktor for den offentlige økonomi er, om stigende effektivitet i den offentlige sektor kan aflaste behovet for at ansætte flere, samtidig med at kvaliteten af de offentlige ydelser og brugertrygheden bevares.

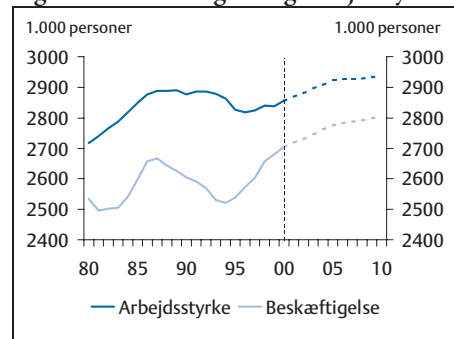
### 2.3. Udfordringer og muligheder på fremtidens arbejdsmarked

Ledigheden er nedbragt fra over 12 pct. af arbejdsstyrken i 1993 til nu tæt på 5 pct., *jf. figur 2.3*. Det opfylder det hovedmål, som regeringen satte i 1993. Baggrunden er, at der er blevet ca. 175.000 flere arbejdspladser, *jf. figur 2.4*, heraf ca. 135.000 i den private sektor. Frem mod 2010 øges beskæftigelsen med 100.000 personer, dvs. ca. halvt så meget som i de seneste 7 år.

Figur 2.3. Ledighed.



Figur 2.4. Beskæftigelse og arbejdsstyrke.

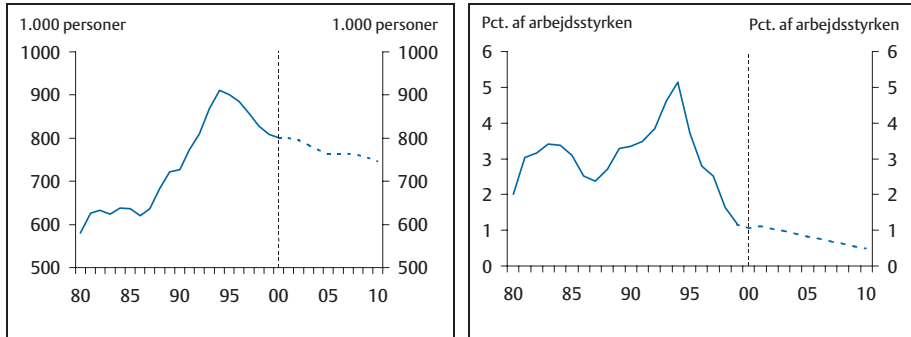


Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Det samlede antal overførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder er som følge af den højere beskæftigelse nedbragt med ca. 100.000 personer siden 1994, *jf. figur 2.5*. Frem mod 2010 ventes et yderligere fald på ca. 50.000 personer trods relativt kraftige stigninger i aldersgrupper med mange overførselsmodtagere. Siden slutningen af 1980'erne har stort set alle i den erhvervsaktive alder været i beskæftigelse eller på overførselsindkomst. Gennem de seneste 10 år er der derfor en næsten direkte sammenhæng mellem den andel af befolkningen, der er i beskæftigelse, og den andel der modtager indkomstoverførsler. Frem til slutningen af 1980'erne var stigningen i antallet af overførselsmodtagere i højere grad en konsekvens af, at forsørgelsesansvaret for personer uden beskæftigelse blev flyttet fra familier til det offentlige.

Med de gældende velfærdsordninger er det derfor ikke realistisk at bringe andelen, som modtager indkomstoverførsler fra det offentlige ned på niveauet før 1990'erne.

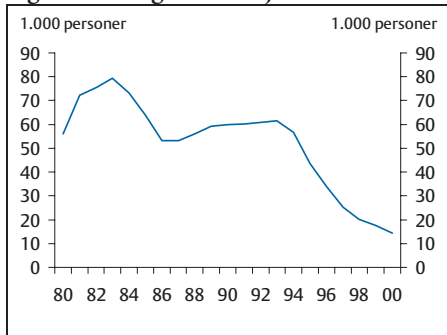
**Figur 2.5. Overførselsmodtagere, 15-64 år.** **Figur 2.6. Langtidsledighed.**



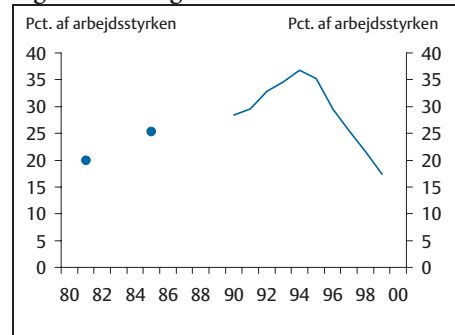
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Den generelle fremgang på arbejdsmarkedet har været afgørende for at nedbringe problemerne blandt mere udsatte grupper af ledige. Et af resultaterne er, at langvarig ledighed udgør et væsentligt mindre problem end for 6-7 år siden, *jf. figur 2.6*. Der er også sket et stort fald i både ungdomsarbejdsløsheden og ledigheden blandt indvandrere, *jf. figur 2.7 og 2.8*.

**Figur 2.7. Ungdomsarbejdsløshed.**



**Figur 2.8. Ledighed blandt indvandrere.**



Anm.: Figur 2.8 er inkl. efterkommere fra tredjelande (dvs. lande uden for Norden, EU og USA).

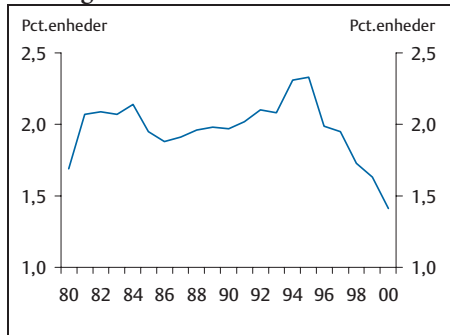
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

## Mulighederne for at bringe ledigheden længere ned

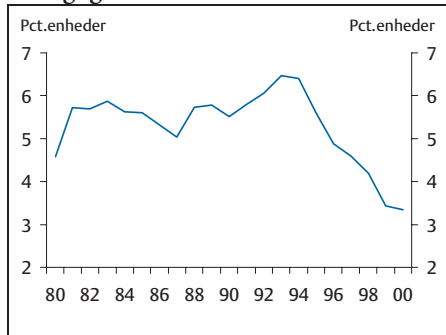
Arbejdsmarkedet er i dag mere fleksibelt og velfungerende, end det har været længe. Der er et bedre match mellem udbud og efterspørgsel – mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse, *jf. figur 2.9*. På tværs af amterne og på tværs af A-kasserne er der i dag en markant mindre skævhed i ledighedsfordelingen. Det er blandt de klare tegn på, at arbejdsmarkedet fungerer bedre.

Figur 2.9. Geografisk og faglig ledighedsspredning.

A. Geografisk.



B. Faglig.



Anm.: Figur A viser udviklingen i standardafvigelsen for ledigheden i procent opgjort på amter. Figur B viser udviklingen i standardafvigelsen for ledigheden i pct. opgjort på A-kasser. For 2000 angiver figuren forholdene i 3. kvartal.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Modsat var opsvinget i midtfirserne præget af større mismatch-problemer på arbejdsmarkedet. Det bidrog til, at faldet i ledigheden ikke kunne fastholdes, og at opsvinget derfor blev forholdsvis kortvarigt.

I 1990'erne er de gode konjunkturer blevet understøttet af reformer, som har skabt grundlag for et holdbart fald i ledigheden, *jf. boks 2.3*. Omlægningerne af arbejdsmarkedspolitikken har bidraget til at fremtidssikre arbejdsmarkedssystemet baseret på en høj grad af fleksibilitet, vægt på opkvalificering og rådighed, ret og pligt samt en god dækning i dagpengesystemet. Samtidig har arbejdsmarkedets parter medvirket til at forbedre arbejdsmarkedet og fastholde en stabil udvikling.

Der er betydelige samfundsøkonomiske gevinster – både for den enkelte og for de offentlige finanser – forbundet med bedre strukturer på arbejdsmarkedet. Oversat til betydningen for udviklingen i skattetrykket har fal-

det i den holdbare ledighed i anden halvdel af 1990'erne muliggjort, at skattetrykket i 2010 skønsmæssigt kan ligge knap 5 pct. enheder lavere, end det ellers ville have gjort. Det har øget den gennemsnitlige danskers forbrugsmuligheder med omkring 5 pct.

### Boks 2.3. Hovedtræk af ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken siden 1993.

Centralt for ændringerne på arbejdsmarkedsområdet har været "ret-og-pligt" princippet, som sigter på, at personer uden beskæftigelse skal have gode aktiveringstilbud, men også en tilskyndelse til hurtigt at finde ordinær beskæftigelse. Tilbuddene er forbedret for at kvalificere, mens kravene er øget for at motivere. Den aktive linie har blandt andet udmøntet sig i, at perioden med passiv ledighed er afkortet væsentligt:

- Målretning af aktiveringsindsatsen efter den enkeltes og arbejdsmarkedets behov, bl.a. gennem individuelle handlingsplaner og decentralisering af beslutningerne
- Tidlig, forebyggende indsats over for særligt udsatte grupper
- Ret og pligt til aktivering fremrykket til efter et års ledighed og for unge under 25 år til efter 6 måneders ledighed
- Strammere rådighedsregler og opsyn
- Dagpengeperioden forkortet til maksimalt 4 år mod tidligere 7-9 år
- Mulighed for at optjene dagpenget via støttet beskæftigelse er fjernet
- Forudgående beskæftigelseskrav for ret til dagpenge er sat op fra ½ år til 1 år
- Styrket indsats for at forebygge flaskehalse
- Øget vægt på jobrotation
- Reform af efterlønsordningen for at sikre en senere og mere gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet
- Mulighed for børnepasningsorlov
- Fjernelse af mulighed for overgangsydelse for 50-59 årige langtidsledige
- Ny type job, fleksjob, så personer med nedsat arbejdsevne kan få bedre tilknytning til arbejdsmarkedet
- Styrket integration af indvandrere og deres efterkommere
- Målretning af voksenuddannelserne

I dag er ledigheden omkring 150.000 helårspersoner, hvoraf de fleste er berørt i forholdsvis korte perioder, *jf. figur 2.10*. Reglerne for dagpenge med ferie, supplerende dagpenge, hjemsendelse mv. lægger sammen med ledighed ved jobskifte en teknisk bund under, hvor langt den kortvarige ledighed kan komme ned.

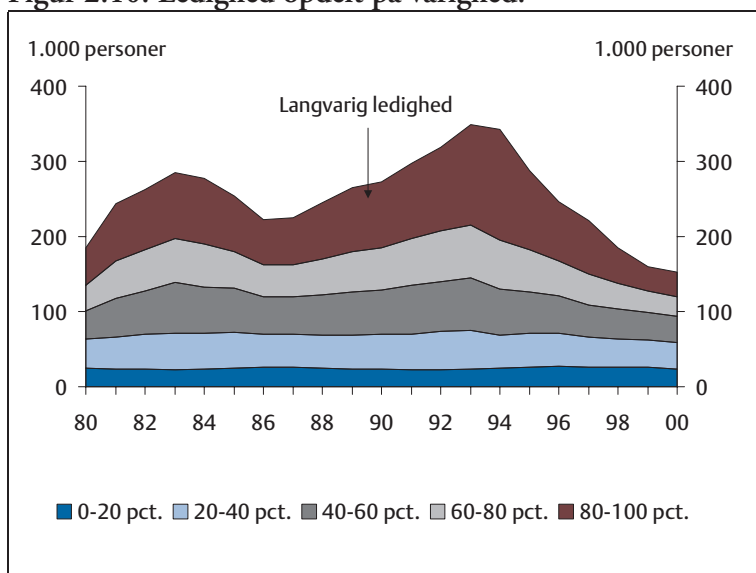
Frem til 2010 vil en stigning i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau blandt andet betyde, at en vis yderligere holdbar reduktion af ledigheden er inden for rækkevidde. Skiftet i arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning



betyder at færre arbejder i jobfunktioner, der er hyppigt berørt af ledighed. Yderligere fald i ledigheden kræver dog formentlig også en specifik indsats for at reducere antallet af korttidsledige. Det kunne f.eks. ske gennem en reduktion af den sæsonbestemte merledighed i vintermånederne.

Det vurderes alt i alt realistisk, at ledigheden kan komme ned omkring 4½ pct. af arbejdsstyrken – svarende til 135.000 personer. Dermed vil langtidsledigheden stort set være afskaffet. En endnu lavere gennemsnitlig ledighed i takt med ændrede uddannelsesmønstre og ændret arbejdstilrettelæggelse på virksomhederne kan ikke udelukkes, men det er ikke forsvarligt at indrette den økonomiske politik herefter.

Figur 2.10. Ledighed opdelt på varighed.



Anm.: Figuren viser bidrag fra enkeltpersoners ledighedsgrader opgjort i pct. pr. år.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

## Befolkning og arbejdsstyrke

Den nuværende lave ledighed betyder, at bidraget til større beskæftigelse fra yderligere ledighedsfald er begrænset. Derfor er en fortsat stigning i arbejdsstyrken den afgørende forudsætning for at kunne forene øgede ressourcer til velfærdsservice med en holdbar udvikling i de offentlige finanser.

Ændringerne i befolkningens alderssammensætning betyder, at der bliver færre personer i de erhvervsaktive aldre frem mod 2010. Isoleret set vil befolkningsudviklingen skønsmæssigt reducere arbejdsstyrken med 37.000 personer, jf. tabel 2.2.

**Tabel 2.2. Ændring i arbejdsstyrke og overførselsmodtagere.**

	Samlet ændring 2000-2010	Heraf bidrag fra:	
		Demografi	Overførsels- frekvenser <sup>2</sup>
		----- 1.000 personer -----	
<i>Samlet i arbejdsstyrken</i> .....	85	-37	122
- I arbejdsstyrken over 64 år .....	21	15	6
- I arbejdsstyrken 15-64 år.....	64	-52	115
<i>Overførselsmodtagere uden for arbejdsstyrken<sup>1</sup> ...</i>	-35	68	-103
- Overgangsydelse.....	-25	0	-25
- Efterløn.....	22	41	-19
- Førtidspension .....	-14	26	-41
- Øvrige overførselsmodtagere .....	-18	1	-19
<i>Øvrige uden for arbejdsstyrken<sup>1</sup> .....</i>	20	32	-12
<i>Antal 15-64 årige.....</i>	49	49	-

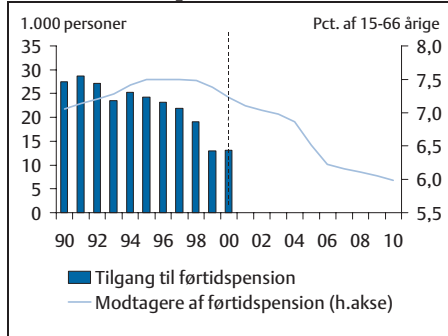
1) Vedrører 15-64 årige.

2) Andel på hvert enkelt alderstrin, som modtager offentlige indkomstoverførsler.

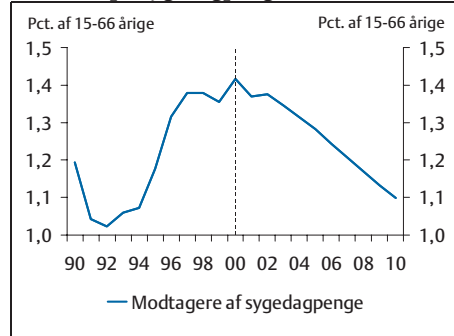
En samlet stigning i arbejdsstyrken på 85.000 personer er således ambitiøs, men inden for rækkevidde. Det største bidrag skal komme fra udfasningen af overgangsydelse og lavere tilgang til efterløn. Den udvikling følger af allerede trufne beslutninger og forstærkes med en udbygning af virksomhedernes seniorpolitik. Et yderligere stort bidrag skal komme fra færre førtidspensionister. En udvikling der skal ses i lyset af udviklingen af det rummelige arbejdsmarked, flere fleksjobs og det allerede igangværende forholdsvis store fald i tilgangen til førtidspension, jf. nedenfor. Endvidere er der forudsat et bidrag fra øvrige overførselsmodtagere og øvrige uden for arbejdsstyrken – herunder bedre integration af indvandrere.

Figur 2.11. Udfordringer og muligheder på fremtidens arbejdsmarked.

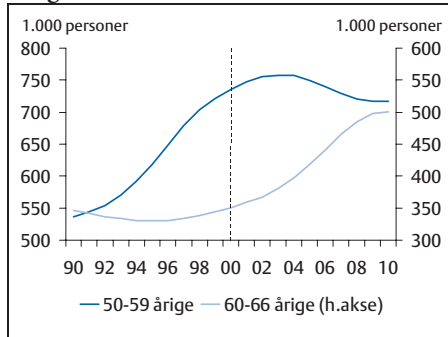
A. Andel førtidspensionister.<sup>1</sup>



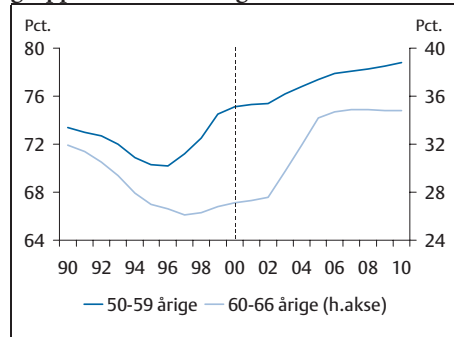
B. Andel på sygedagpenge.<sup>2</sup>



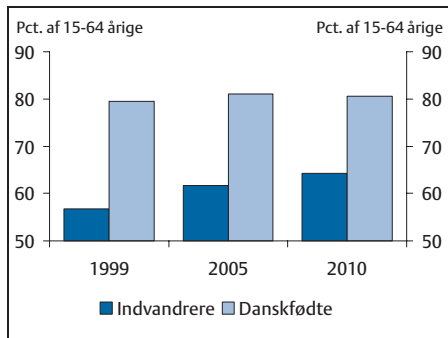
C. Antal personer i aldersgrupperne 50-59 år og 60-66 år.



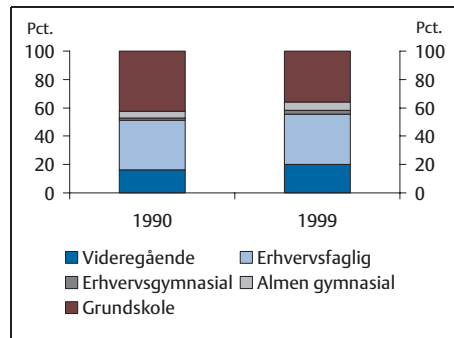
D. Beskæftigelsesfrekvensen for aldersgrupperne 50-59 år og 60-66 år.



E. Erhvervsfrekvens for indvandrere og danskfødte.



F. Befolkningens uddannelses-fordeling.



- 1) Faldet i andelen af førtidspensionister i perioden 2004 til 2007 er påvirket af nedsættelsen af pensionsalderen.
- 2) Stigningen i andelen af personer på sygedagpenge fra 1999 til 2000 skyldes ændrede regler for sygedagpenge i den offentlige sektor.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sigtelinierne i fremskrivningen er således, at beskæftigelsesfrekvensen for (især) personer over 50 år og for indvandrere skal forøges, og at andelen af befolkningen på blandt andet førtidspension og sygedagpenge<sup>3</sup> falder, som følge af bedre forebyggelse og flere fleksjob, *jf. figur 2.11*.

### Boks 2.4. Bidrag til højere erhvervsdeltagelse.

- Afvikling af overgangsydelsen og reformen af efterlønnen
- Udvikling af det rummelige arbejdsmarked
- Flere fleksjob og bedre forebyggelse af førtidspension
- Bedre integration af indvandrere, færre på kontanthjælp og bedre forebyggelse af sygefravær

### Bedre kvalifikationer

Et højere uddannelsesniveau vil øge fleksibiliteten og omstillingsparathed på arbejdsmarkedet. Det er derfor afgørende, at en større andel af en ungdomsårgang afslutter en kompetencegivende uddannelse, og at personer, der allerede er på arbejdsmarkedet, opkvalificeres.

Sigtet er, at andelen af en ungdomsårgang, der får en ungdomsuddannelse, øges til 95 pct. over de næste 10 år. Tilsvarende skal andelen, der får en videregående uddannelse, øges til 50 pct. af en ungdomsårgang.

Med vedtagelsen af VEU-reformen i forbindelse med finansloven for 2000 er der endvidere taget et stort skridt til at styrke efter- og videreuddannelse. Men der er fortsat et stort behov for, at arbejdsmarkedets parter styrker indsatsen på dette område.

### Erhvervsdeltagelsen for de over 50 årige

Antallet af personer i aldersgruppen 50-66 år stiger med 130.000 over de næste 10 år. Det er derfor vigtigt at fortsætte den vending, der nu er sket, efter de foregående årtiers tendens til tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Udfasningen af overgangsydelsen indebærer, at erhvervsdeltagelsen for de 50-59 årige kan ventes at stige betydeligt frem til 2005, hvor ordningen ophører. Allerede nu er beskæftigelsesfrekvensen for denne aldersgruppe

<sup>3</sup> Teknisk set registreres de fleste modtagere af sygedagpenge som beskæftigede. Bedre forebyggelse af sygefravær påvirker derfor ikke den formelle beskæftigelsesfremskrivning mærkbart, men bidrager til øget privat produktivitet og bedre muligheder for at levere offentlig service.

kraftigt stigende, jf. figur 2.11.D. Blandt de 50-59 årige er der – på trods af en fortsat forholdsvis stor andel på overgangsydelse – en klart højere andel i beskæftigelse end tidligere i 1990'erne.

Den primære effekt af efterlønsreformen vil formentlig være, at nogle personer udskyder tilbagetrækningstidspunktet fra 60 til 62-års alderen. For at styrke erhvervsdeltagelsen blandt personer over 60 år er det derudover nødvendigt, at de enkelte virksomheder gør en aktiv indsats for at gøre det mere attraktivt og muligt for denne aldersgruppe at blive længere i beskæftigelse.

Efterlønsreformen og de øgede muligheder for, at ældre kan blive på arbejdsmarkedet, ventes netto at bidrage med knap 20.000 personer til arbejdsstyrkevæksten frem mod 2010.

### Erhvervsdeltagelsen for indvandrere

Erhvervsfrekvensen – dvs. antal personer på arbejdsmarkedet sat i forhold til antal personer mellem 15 og 64 år – for indvandrere er 57 pct., mens den for danskfødte er knap 80 pct. Samtidig er indvandreres ledighed fortsat relativt høj.

Med regeringens handlingsplan *Bedre integration* gennemføres en række initiativer for at fremme indvandrernes integration på arbejdsmarkedet – blandt andet ved at styrke danskundervisningen og sikre en hurtigere godkendelse af indvandrernes uddannelseskompetencer fra hjemlandet. Nyere forskningsresultater fra Rockwool-fonden har blandt andet udpeget manglende danskkundskaber som en barriere, der begrænser indvandreres mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet. Men det spiller også en rolle, at manglende arbejdsmarkedserfaring er en årsag til manglende danskkundskaber.

Samlet set forudsættes erhvervsfrekvensen for indvandrere frem mod 2010 at vokse til 65 pct., svarende til en stigning på 25.000 personer. Heraf kan 10.000 personer henføres til den forventede effekt af regeringens handlingsplan, mens de resterende skyldes bidrag til højere erhvervsdeltagelse for både indvandrere og danskere, jf. boks 2.5. Ideelt set bør der stræbes efter, at indvandrere på længere sigt opnår samme erhvervsdeltagelse som andre danskere, hvilket ville medføre en betydelig ekstra stigning. Imidlertid påvirkes den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse for indvandrere under ét også af en lav erhvervsdeltagelse i de første år for de, der

løbende er kommet til og kommer til. Også forskelle i familiemønstret påvirker gennemsnittet.

For størrelsen af indvandringen forudsættes beregningsteknisk et niveau i forlængelse af de historiske erfaringer. Størrelsen af indvandringen har i sig selv ringe betydning for de offentlige finanser, da skatteindtægterne og de offentlige udgifter påvirkes nogenlunde parallelt af indvandringen, *jf. boks 2.5.*

### Boks 2.5. Betydning af indvandringens størrelse for fremskrivningen.

Det er centralt for samfundsøkonomien og for de offentlige finanser, hvor stor en andel af indvandrere og deres efterkommere – som for andre danskere – der er i arbejde.

Som følge af bedre integration er der i fremskrivningen antaget en stigning i erhvervsdeltagelsen for indvandrere svarende til en samlet mervækst i arbejdsstyrken på 10.000 personer. Denne stigning øger det finanspolitiske råderum. Samlet set øges erhvervsdeltagelsen blandt indvandrere fra 57 til 65 pct.

Det finanspolitiske råderum er derimod ikke mærkbart følsomt over for antagelserne om størrelsen af den fremtidige nettoindvandring. Det skyldes, at indvandringen påvirker de offentlige indtægter og udgifter i nogenlunde samme omfang, *jf. tabellen.*

	Skatteindtægter	Offentlige udgifter	Offentlige finanser
Større indvandring	↑	↑	Næsten upåvirkede
Mindre indvandring	↓	↓	Næsten upåvirkede
Bedre integration	↑	↓	Større råderum

I fremskrivningen er det ud fra hidtidige erfaringer beregningsteknisk antaget, at nettoindvandringen udgør godt 13.000 personer årligt, og at de nytilkomne har samme erhvervsfrekvens som herboende indvandrere. Det indebærer isoleret set, at en gennemsnitlig indvandrer vil betale mindre i skat – og modtage flere offentlige overførsler – end en gennemsnitlig danskfødt med samme alder og køn. I modsat retning trækker, at udgifter til skole og uddannelse for førstegenerationsindvandrere typisk ikke afholdes i Danmark, fordi førstegenerationsindvandrere normalt er voksne mennesker i 20'erne eller 30'erne.

De konkrete antagelser om indvandringens størrelse påvirker størrelsen af den samlede økonomi, men som nævnt ikke det finanspolitiske råderum i nævneværdig grad.

### Rummeligt arbejdsmarked

Indsatsen for et mere rummeligt arbejdsmarked består for det første af en bedre forebyggende indsats, så erhvervsaktive personer i risikogruppen ikke mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. For det andet skal der gøres

mere for at få personer tilbage på det ordinære arbejdsmarked. For det tredje oprettes job på særlige vilkår, herunder fleksjob.

I forbindelse med kommuneaftalerne for 2001 er der gennemført en række initiativer til styrkelse af det rummelige arbejdsmarked. Der er lagt vægt på, at indsatsen gøres mere individuel og differentieret og i højere grad er rettet mod det private arbejdsmarked.

Bedre forebyggelse og reform af førtidspensionen forventes både at styrke rummeligheden på arbejdsmarkedet – blandt andet ved oprettelsen af flere fleksjob. Reformerne forudsætter også mere rummelighed på det ordinære arbejdsmarked.

Der har i de seneste 2-3 år været et relativt stort fald i tilgangen til førtidspension, jf. figur 2.11.A. Med en videreudvikling af forebyggelse og fleksjob er det derfor inden for rækkevidde, at mindre tilgang til førtidspension vil bidrage til en stigning i arbejdsstyrken på godt 40.000 personer, jf. tabel 2.2.

Det er i den forbindelse afgørende, at indsatsen blandt de enkelte virksomheder og lønmodtagere samt arbejdsmarkedets parter medvirker aktivt til at realisere intentionerne bag det rummelige arbejdsmarked. Det kan ske ved en generel større åbenhed over for at inddrage flere på det ordinære arbejdsmarked eller ved at oprette et tilstrækkeligt antal jobtræningspladser, fleksjob mv.

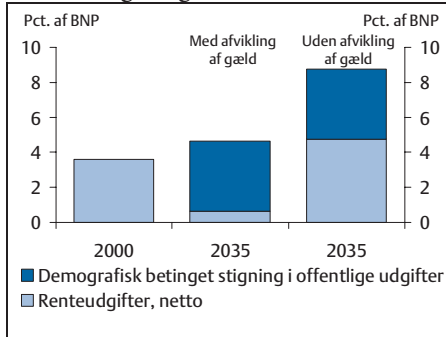
### 2.4. Holdbar finansiering

En holdbar gældsudvikling kræver, at det offentlige overskud fastholdes på gennemsnitligt 2-3 pct. af BNP over konjunkturerne frem mod 2010. Herved opnås et tilpas tempo i gældsnedbringelsen, således at lavere renteudgifter på den offentlige gæld kan modgå de stigende udgifter til pensioner, sundhedsydelse og pleje af ældre.

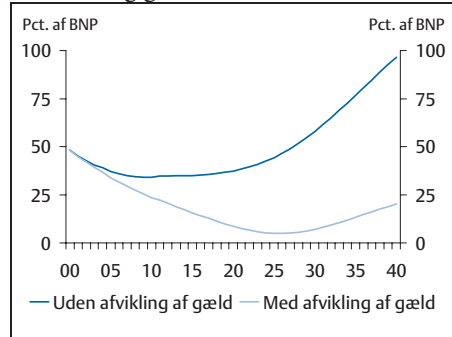
Betydningen af at afdrage gælden kan ses ved at sammenligne med en anden udvikling, hvor det i stedet vælges at gennemføre en lempelse af finanspolitikken i form af en skattelettelse, jf. figur 2.12. Tilsvarende virkninger ville være resultatet af en lignende forøgelse af de offentlige udgifter.

Figur 2.12. Offentlige udgifter og gæld – her og nu, og i fremtiden.

A. Offentlige udgifter.



B. Offentlig gæld.



Anm.: Scenariet med afvikling af gæld svarer til 2010-fremskrivningen. I scenariet uden afvikling af gæld foretages en skattelettelse, der vokser gradvis til 25 mia.kr. i 2010 og fastholdes derefter.

Kilde: Egne beregninger.

Ved at afvikle gælden undgås, at fremtidige generationer både skal betale til gælden samt pensioner og service til det voksende antal ældre. Med andre ord bruges de faldende udgifter til renter til at finansiere væksten i ældreudgifterne.

Hvis det frem for nedbringelse af gælden vælges at bruge overskuddet til en skattelettelse, vil renteudgifterne på længere sigt være større, og der kan blive betydelige vanskeligheder med at finansiere pensioner og service til flere ældre. Der vil da før eller siden komme et tidspunkt, hvor der skal gennemføres store finanspolitiske stramninger. Alternativt vil gælden stige kraftigt på længere sigt, jf. figur 2.12, og situationen vil dermed ikke være holdbar.

Den nødvendige fremtidige finanspolitiske stramning – som svar på en lempelse her og nu – vil i kraft af renters rente være større end den umiddelbare lettelse. Derfor betyder en uholdbar finanspolitik på kortere sigt, at kommende generationer får en ekstra beskatning, jf. boks 2.6.

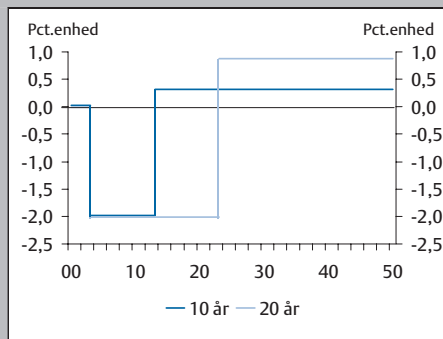


## Boks 2.6. Generationsvirkninger af uholdbare lempelser af finanspolitikken.

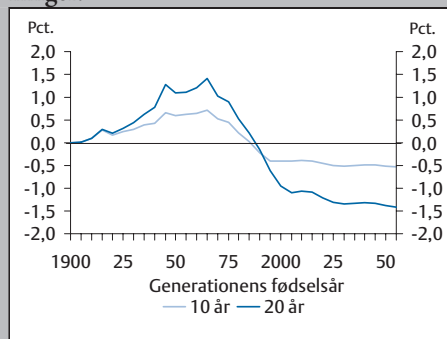
Hvis skatten eller de offentlige udgifter lempes, vil det medføre, at finanspolitikken bliver uholdbar. Der vil derfor være behov for en finanspolitisk stramning på et senere tidspunkt for at få den offentlige gæld under kontrol. Stramningen vil være større end lettelsen. Jo længere tid der går for den nødvendige skattestigning gennemføres, jo større bliver kravet til den fremtidige stramning, *jf. figur A.*

Fremtidige generationer skal derfor betale en højere skat – eller opleve mindre offentlig service – end ellers, mens nulevende generationer får en nettogevinst. En midlertidig reduktion af bundskatten vil eksempelvis især øge velstanden for de 30 til 55-årige, mens byrden væltes over på alle fremtidige generationer, *jf. figur B.*

Figur A. Ændring i bundskatten.



Figur B. Generationernes velfærdsvirkninger.



Anm.: Ændring i forhold til situationen med en holdbar finanspolitik igennem hele perioden. I de to eksempler fastholdes den umiddelbare skattesænkning i 10 henholdsvis 20 år, hvorefter bundskatten sættes op til det ny holdbare niveau.

Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Gennemføres en uholdbar lempelse af finanspolitikken i form af en højere offentlig udgiftsvækst, vil der opstå samme negative effekter på gældsafviklingen. Den nødvendige finanspolitiske stramning vil således også være større end den umiddelbare lempelse. Problemet forstærkes af, at en skattefinansieret stramning kan bidrage til yderligere tab af skattegrundlag, da en øget beskatning vil påvirke arbejdsudbuddet og beskæftigelsen negativt.

Den offentlige saldo er aktuelt i intervallet 2-3 pct. af BNP, og finanspolitikken er derfor holdbar. Gælden nedbringes i det tempo, som de langsigtede udfordringer kræver under de stiliserede antagelser om uændrede skatteregler, offentlige personalemæssige standarder og dækningsgrader samt erhvervsfrekvenser, *jf. boks 2.7.*

Det er dermed muligt at fortsætte med de gældende regler for offentlige ydelser, service m.m., uden at det vil være nødvendigt med finanspolitiske stramninger for at modgå stigende udgifter fremover til pension, ældrepleje og lignende som følge af ændringen i befolkningens sammensætning. Omvendt kræver det ny finansiering eller højere beskæftigelse, hvis standarderne forøges, eller beskatningen sænkes.

I fremskrivningen til 2010 er forudsat en vis, begrænset, vækst i de personalemæssige standarder i den offentlige service og plads til en vis skattnedsættelse på områder, hvor det kan imødegå pres i form af lavere arbejdsudbud eller skattekonkurrence fra udlandet.

Holdbarheden af disse ændringer forudsætter en stigning i beskæftigelse og arbejdsstyrke som antaget, jf. bilag 2.

## Boks 2.7. Finanspolitikken holdbarhed.

Finanspolitikken holdbarhed måles ved hjælp af *den korrigerede saldo*. Den angiver den faktiske saldo korrigeret for alle fremtidige demografiske udfordringer – med uændrede skattesatser, dækningsgrader, standarder og fastholdte strukturelle forhold på arbejdsmarkedet. Et underskud på den korrigerede saldo afspejler, at der er behov for en stramning af finanspolitikken for at finansiere alle fremtidige forpligtelser. Omvendt er et overskud udtryk for, at finanspolitikken kan lempes, uden at der senere opstår behov for kompenserende skattestigninger eller reduktioner af den offentlige service.

Den offentlige saldo – finanspolitikken – er i årene 1999-2001 nogenlunde på det niveau, som den offentlige sektors fremtidige forpligtelser tilsiger, *jf. tabellen*.

Den korrigerede saldo, 1999-2001, pct. af BNP.

	1999	2000	2001
Faktisk saldo .....	2,8	2,7	2,8
Sociale kasser og fonde .....	1,3	1,3	1,2
Saldo ekskl. sociale kasser og fonde.....	1,6	1,4	1,6
Korrektion for vækst i ældrebefolkning.....	-2,5	-2,9	-3,1
Korrektion for udskudt skat og aftrapning af ydelser <sup>1</sup> ...	0,9	1,1	1,2
Andre forhold <sup>2</sup> .....	-1,3	-0,8	-1,2
Vækst- og inflationskorrektion mv. af gæld.....	1,7	1,7	1,4
Korrigeret offentlig saldo .....	0,3	0,4	0,0

1 Vedrører pensionsopsparing.

2 Omfatter blandt andet virkningen af den fortsatte indfasning af Pinsepakken, et forventet fremtidigt lavere produktionsniveau – og dermed skatteprovenu – for olie- og gasudvindingen i Nordsøen samt et ventet fald i de nuværende ekstraordinært høje indtægter fra selskabsskatten.

Anm.: For uddybning af beregningerne i tabellen henvises til *Offentlige finanser 3, Budgetoversigt, december 2000*, Finansministeriet.

Der er ikke konkurrencedygtige alternativer til en strategi, der bygger på reduktion af den offentlige gæld. En større privat opsparing vil ikke kunne bidrage mærkbart til finansieringen af de stigende *offentlige* ældreudgifter. Hvis en sådan stigning i opsparingen søges skabt ved at udvide skattefordelene ved pensionsopsparing, vil nettobidraget til de offentlige finanser med meget stor sikkerhed være negativt.

Større skatteindtægter fra afkastet på privat opsparing og eventuel modregning i indkomstafhængige ydelser har positive virkninger på de offentlige finanser. Men virkningerne er ikke af en størrelse, som væsentligt mindsker kravene til finanspolitikken<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Jf. *Finansredegørelse 2000*, kapitel 9, Finansministeriet, april 2000.

I rapporten *Et holdbart pensionsystem*, Økonomiministeriet, januar 2000, er foretaget en samlet analyse af både det offentlige pensionssystem og de private pensionsordninger med henblik på betydningen for samfundsøkonomien og den enkeltes pension.

### Pres på velfærdens finansiering

Grænsen for beskatningen sættes af hensynet til at motivere danskernes arbejde og drift af virksomhed (det indre pres) og hensynet til at undgå tab af skattegrundlag til andre lande (det ydre pres).

Det indre pres er ikke nyt, og på kortere sigt er det fortsat den væsentligste begrænsning. Men samtidig bliver personer, kapital og varer stadig mere mobile over landegrænserne. Det vil isoleret set øge betydningen af skatteforskelle, selv om en række andre forhold fortsat må forventes at have større betydning for især valget af bopæl og placering af virksomheder.

Blandt andet må imødeses visse tab som følge af grænse- og internethandel. Det er forhold, som påvirkes af de højere afgifter sammenlignet med de fleste andre lande.

Den samlede beskatning i Danmark er ikke markant højere end i de fleste andre nordvesteuropæiske lande, når al skat og de store sociale bidrag i andre lande, medregnes, og der korrigeres for, at skattetrykket i nogle lande ser lavere ud, fordi indkomstoverførsler er helt eller delvist skattefrie. Forskellen i skatteniveauet modsvares endvidere af tilsvarende højere offentlige ydelser, herunder værdien af serviceydelser, som brugerne i andre lande betaler helt eller delvist selv.

Men i Danmark er skatten og de offentlige ydelser tilsammen mere omfordelende end i de fleste andre lande, bl.a. fordi en del af de sociale bidrag i andre lande finansierer ydelser, herunder pensioner, hvis størrelse er voksende med den enkeltes indkomst som erhvervsaktiv – i modsætning til den danske folkepension. I nogle nabolande, især Tyskland, er beskatningen af de højest lønnede endvidere lavere.

Den store omfordeling er med til at fastholde og sikre en relativt jævn indkomstfordeling, men kan principielt gøre det sværere at tiltrække højt-lønnet arbejdskraft, om end skattens betydning herfor sammenlignet med en lang række andre faktorer foreløbigt næppe er stor.

Presset kan forstærkes af øget internationalisering eller ændringer i skatteforholdene i andre lande. Skattelettelser i andre lande er imidlertid kun en langsigtet udfordring i det omfang, de har baggrund i tilsvarende offentlige besparelser eller bedre offentlige finanser end i Danmark, da de i modsat fald ikke er varige.

Løsningen er ikke at gennemføre hurtige skattelettelser. Det fører til ekstra gæld, som med renters rente udskyder og forstørrer problemet. Samtidigt er det risikabelt at udskyde finansiering til en tid, hvor konkurrencen med udlandet kan være vokset.

En række andre forhold kan derimod bidrage til løsning af disse problemer. Øget samarbejde i EU kan på områder som beskatning af energi og selskaber forhindre, at skattesatserne nedkonkurreres. Den offentlige gæld bør nedbringes i videst mulig udstrækning, før presset bliver større. Der må fortsat med mellemrum ske målrettede skatteomlægninger – blandt andet for at imødegå grænsehandel. Endelig må den samlede finanspolitik lægges til rette, så der er et råderum over for tab af skatteindtægter eller behov for skatnedsættelser på udvalgte områder.

### Boks 2.8. Elementer til at imødegå presset på velfærdens finansiering.

- Udvide samarbejdet i EU om at beskytte skatteklender
- Reducere den offentlige gæld før presset vokser
- Foretage målrettede skatteomlægninger
- Disponere efter muligheden for lavere indtægter på udvalgte områder

## Gode økonomiske balancer

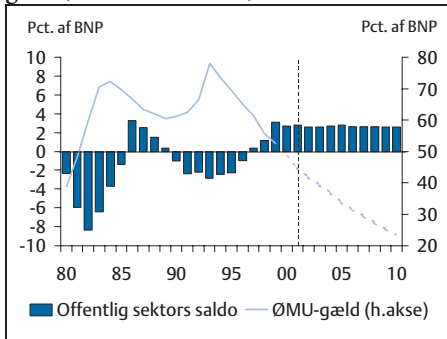
Med høj beskæftigelse, gældsafvikling og moderate løn- og prisstigninger er der for første gang i årtier ikke umiddelbare balanceproblemer i økonomien. Underskuddet på den offentlige saldo i 1993 på næsten 3 pct. af BNP var i 1999 vendt til et tilsvarende stort overskud, *jf. figur 2.13*. Frem mod 2010 er forudsat fortsatte overskud på godt 2½ pct. af BNP.

Forbedringen af de offentlige finanser medfører en løbende nedbringelse af gælden. Målt som andel af BNP er der sket et fald i den offentlige bruttogæld (opgjort efter ØMU-definition) fra næsten 80 pct. i 1993 til knap 50 pct. i 2000. Med de forudsatte overskud kan gælden være bragt ned til knap 25 pct. af BNP i 2010. Udviklingen i ØMU-bruttogælden er påvirket af afgrænsningen af hvilke passiver, som indgår, og hvilke aktiver der kan modregnes. Til sammenligning er statens gæld (fraregnet indestående

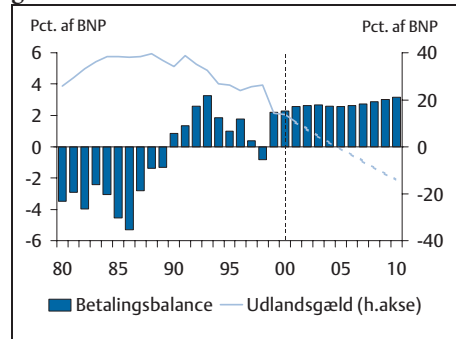
i Nationalbanken og værdien af Den Sociale Pensionsfonds obligationsbeholdning) faldet fra 55½ pct. af BNP i 1993 til knap 42 pct. af BNP i 2000.

Igennem opsvinget er det lykkedes at undgå alvorligt inflationspres. Samtidigt er der fastholdt en positiv stilling på betalingsbalancen, *jf. figur 2.14*. 1998 var undtagelsen, hvor fremgangen blev for kraftig blandt andet som følge af et stort forudgående fald i renten. Med en strammere finanspolitik og en styrket tilskyndelse til at spare op (Pinsepakken) blev der skabt grundlag for en blød landing.

Figur 2.13. Offentlig saldo og bruttogæld (ØMU-definition).



Figur 2.14. Betalingsbalance og nettogæld til udlandet.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Det aktuelle overskud på betalingsbalancen er ca. 25 mia.kr. svarende til ca. 2 pct. af BNP. Opsvinget i midtfirserne resulterede i sammenligning i et rekordstort underskud på betalingsbalancen på knap 5½ pct. af BNP. Frem mod 2010 ventes gennemsnitlige overskud på ca. 2¾ pct. af BNP.

Nettogælden til udlandet er nedbragt fra 30-40 pct. af BNP i begyndelsen af 1990'erne til under 15 pct. af BNP i dag og kan være helt afviklet omkring 2005. Faldet i udlandsgælden har været ujævnt som følge af betydelige kursreguleringer. Faldende renteudgifter på udlandsgælden bidrager til større levestandard.



# Bilag 1

## Forudsætninger for fremskrivningen

Fremskrivningen er ikke en egentlig prognose for dansk økonomi, men et muligt forløb hvor den økonomiske politik virker efter hensigten. Desuden afhænger forløbet af virksomhedernes sociale ansvar og den enkeltes prioritering af arbejdslivet. Beregningsteknisk bygger de indledende afsnit i bilaget på det midterste scenarie for væksten i den offentlige beskæftigelse, jf. bilag 2. I afsnit 3 vises udviklingen i hovedposterne for alle tre scenarier.

### 1. Forudsætninger for fremskrivningen

#### International økonomi

Mens Danmark har haft et markant økonomisk opsving i perioden siden 1993, har væksten været svagere hos hovedparten af de vigtigste handelspartnere. Der har dog været klare forskelle. USA og en række mindre europæiske lande har oplevet et kraftigt opsving i 1990'erne, mens de store eurolande og især Japan har haft svag vækst. Gennem det seneste år er situationen i de store eurolande dog væsentligt forbedret.

For handelspartnerne under ét er det forudsat, at de efter en højvækstperiode frem til 2001 langsomt vil opleve lavere vækst. I årene efter stiger landenes BNP gennemsnitligt med ca. 2¼ pct. på årsbasis, hvilket svarer til væksten i produktionsmulighederne, jf. tabel 1.

Den højere internationale vækst har medført renteforhøjelser, som er blevet forstærket af olieprisstigningerne gennem 1999 og 2000. Den lange rente ventes på mellemfristet sigt at blive godt 5½ pct. i eurolandene og 6 pct. i USA.

Erfaringsmæssigt vokser verdenshandlen hurtigere end den globale produktion på grund af stigende international arbejdsdeling. Der er forudsat en eksportmarkedsvækst på knap 5½ pct. i perioden 2000-2010. Det modsvares af en årlig stigning i importkvoten på omtrent 1 pct.



Der er ikke forudsat ekstraordinære gevinster eller tab af markedsandele på eksportmarkederne som følge af ændret lønkonkurrenceevne. Det skal ses i lyset af, at lønkonkurrenceevnen er omtrent uændret efter 2001.

**Tabel 1. Udlandsforudsætninger.**

	1975- 1998	1999	2000	2001	2002- 2005	2006- 2010	2000- 2010
	----- Årlig realvækst i pct. -----						
BNP <sup>1)</sup> .....	2,5	2,6	3,7	3,1	2,4	2,2	2,5
Eksportmarkeder <sup>1)</sup> .....	5,3	2,7	11,4	8,6	5,3	4,4	5,7
Standardiseret importkvote .....	1,2	0,1	2,1	0,9	1,3	1,0	1,2
	----- Årlig vækst i pct. -----						
Timelønninger.....	6,7	2,8	3,5	3,8	3,7	3,8	3,8
Prisen på industrivarer .....	3,9	-1,4	4,3	3,2	1,0	1,2	1,6
Bytteforhold, varer.....	0,4	2,7	-0,4	-0,8	0,2	0,3	0,1
Brent råoliepris, dkr <sup>2)</sup> .....	-1,0	39,7	85,9	7,1	-4,6	-0,7	4,3
Effektiv kronekurs <sup>2)</sup> .....	-0,4	-1,6	-4,2	-0,8	0,2	0,0	-0,4
	----- Pct.enheder, niveau i slutår -----						
Statsobligationsrente, 10 år.....							
- Tyskland/euro .....	4,6	4,5	5,3	5,4	5,6	5,6	5,6
- USA .....	5,3	5,7	6,1	6,3	6,0	6,0	6,0

1) Handelsvægtet.

2) For perioden 1980-98.

Kilde: ADAM's databank, Nationalbanken, OECD, *Economic Outlook 68*, samt egne skøn.

Bytteforholdet for varer antages efter 2001 at blive forbedret med ca. ¼ pct. årligt i gennemsnit, hvilket er en forholdsvis forsigtig videreførelse af den historiske tendens. Modstykket er et vist tab af markedsandele i mængder. Det afspejler, at den mængdemæssige vækst i økonomien er bestemt af den forudsatte produktivitetsvækst og væksten i det effektive arbejdsudbud. Større vækst i udlandet kan derfor ikke slå igennem i en større eksport, end der er kapacitet til. Gevinsterne tages i stedet hjem i form af bytteforholdsforbedringer.

### Arbejdsmarkedet og produktionsmulighederne

Det er forudsat, at arbejdsstyrken vokser med omtrent 85.000 personer fra 2000 til 2010, mens ledigheden gradvist reduceres fra det nuværende niveau på 5¼ pct. til godt 4½ pct. af arbejdsstyrken i 2010. Det svarer til 135.000 personer i 2010.

Den gennemsnitlige arbejdstid aftager fra 2000 til 2004 svarende til de aftalte reduktioner i de seneste overenskomstaftaler på det private arbejdsmarked. Herudover er der et negativt bidrag til den gennemsnitlige arbejdstid som følge af ændringer i arbejdsstyrkens alderssammensætning. En stigende andel af unge og ældre i arbejdsstyrken vil isoleret set mindske den gennemsnitlige arbejdstid frem mod 2010, *jf. tabel 2.*

**Tabel 2. Bidrag til vækst i udførte arbejdstimer.**

	1990	1997	1999	2002	2006	2000	2000
	-1996	-1998	-2001	-2005	-2010	-2005	-2010
	----- Ændring, 1.000 personer -----						
Arbejdsstyrke.....	-59	23	29	53	17	68	85
	----- Niveau, 1.000 personer <sup>1)</sup> -----						
Arbejdsstyrke.....	2.818	2.841	2.871	2.924	2.941	-- Ændring, pct. --	2,4 3,0
	----- Gns. timer pr. person <sup>1)</sup> -----						
Årlig arbejdstid.....	1.535	1.508	1.503	1.484	1.467	-1,7	-2,8
	----- Mill. timer <sup>1)</sup> -----						
Samlet arbejdsudbud..	4.325	4.285	4.314	4.338	4.316	0,6	0,1
	----- Pct. af arbejdsstyrken <sup>1)</sup> -----						
Ledighed .....	8,7	6,4	5,3	5,0	4,6	Ændring, pct.enhed	-0,2 -0,7
	----- Mill. timer <sup>1)</sup> -----						
Udførte arbejdstimer .	3.949	4.010	4.085	4.120	4.118	-- Ændring, pct. --	0,9 0,8

Anm.: Arbejdstiden i 1998 er unormalt lav pga. overenskomstkonflikten i foråret 1998.

1) Niveau i slutår.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Udviklingen i arbejdsstyrke og ledighed betyder dog, at antallet af udførte arbejdstimer vokser med godt ¾ pct. fra 2000 til 2010. Det bidrager til en udvidelse af produktionskapaciteten på 0,1 pct. årligt.

Produktiviteten antages at vokse med knap 2 pct. årligt i gennemsnit i de private byerhverv. Da der rent statistisk ikke måles produktivitetsfremgang i den offentlige sektor, giver det en produktivitetsvækst på 1,6 pct. om året for hele økonomien under ét. Sammen med stigningen i antal udførte arbejdstimer indebærer det en fremgang i produktionskapaciteten på gennemsnitligt 1,7 pct. årligt.

## Finanspolitikken

Finanspolitikken er overordnet tilrettelagt efter at sikre en holdbar udvikling i den offentlige gæld. Derudover tilstræbes en stramhedsgrad, som er afstemt med den underliggende efterspørgsel og presset på arbejdsmarkedet.

På udgiftssiden er der forudsat en gennemsnitlig årlig realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. for perioden 2002 til 2005, hvilket omtrent svarer til væksten i den offentlige beskæftigelse, jf. tabel 3. I den efterfølgende periode frem til 2010 er der forudsat en vækst i det offentlige forbrug på ½ pct. årligt. Beregningsteknisk svarer forudsætningerne til scenariet, hvor halvdelen af beskæftigelsesfremgangen tilgår den offentlige sektor, jf. bilag 2.

**Tabel 3. Forudsætninger om de offentlige udgifter.**

	1998	1999	2000	2001	2002- 2005	2006- 2010
	----- Årlig ændring, 1.000 personer -----					
Offentlig beskæftigelse .....	11	3	4	10	6	3
	----- Årlig realvækst, pct. -----					
Offentligt forbrug .....	3,0	1,4	0,8	2,2	1,0	0,5
Offentlige investeringer.....	-6,5	0,5	6,0	6,0	1,8	2,0

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Det offentlige køb af varer og tjenester fra private (varekøbet) udgør en konstant andel af BNP i løbende priser. Det svarer til en årlig realvækst i det offentlige varekøb på godt 1½ pct. i perioden 2002-2010. Eventuelt flere udliciteringer vil – ud over mulige rationaliseringsgevinster, jf. bilag 3 – primært medføre, at større varekøb modsvares af lavere løn- og investeringsudgifter.

Det skal understreges, at højere kvalitet og effektivitet i den offentlige produktion ikke registreres i nationalregnskabet. For brugerne kan værdien af den offentlige service derfor vokse hurtigere end de reale væksttal, jf. bilag 3.

Efter et pænt løft i de offentlige investeringer i 2000 og 2001 antages en årlig vækst på ca. 2 pct., jf. *Investeringer i Danmarks fremtid*, Regeringen januar 2001.

Indtægtssiden er frem til 2002 betinget af finanslovsaftalen, kommunebudgetterne samt indfasningen af Pinsepakken. Kommuneskatten er steget i 2001. Pinsepakken medfører en nedsættelse af bundskatten i 2002. I årene efter er der rent beregningsteknisk forudsat en skatteomlægning, der netto dækker over lavere skat svarende til 1 pct. af BNP inklusiv eventuelle afledte tab som følge af blandt andet udflytning af skattebaser, grænse-

handel og lavere arbejdsudbud mv. Sammenholdt med stigningen i kommuneskatten i 2001 svarer forudsætningen til et samlet fald i skatteprovenuet på  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP fra 2000 til 2010. Inklusiv indfasningen af Pinsepakken udgør faldet ca. 1 pct. af BNP.

Omlægningen er målrettet mod at imødegå pres på skattebaserne i form af problemer med arbejdsudbuddet og andre skattevilkår i udlandet – herunder grænsehandel. Det afhænger af de nærmere økonomiske vilkår i hvilket omfang, der kan og skal findes finansiering af omlægningerne inden for det samlede skattesystem.

Det forudsættes som udgangspunkt, at punktafgifterne i gennemsnit reguleres med prisudviklingen<sup>1</sup>. Manglende prisregulering over hele perioden ville medføre et provenutab på knap 1 pct. af BNP, modsvarende hele råderummet til lavere skat, jf. også bilag 2.

## 2. Hovedtræk af fremskrivningen

Fremskrivningen indebærer en gennemsnitlig realvækst i produktionen på 1,7 pct. årligt i perioden 2000-2010, jf. tabel 4. Afdæmpningen af væksten i forhold til væksten siden 1993 er en konsekvens af, at den mulige fremgang i produktionspotentialet ikke er så stor som tidligere.

Beskæftigelsen øges med 100.000 personer frem til 2010, heraf halvdelen i offentlig service. Stigningen i beskæftigelsen forudsætter en fortsat succesfuld videreførelse af arbejdsmarkedspolitikken for at være forenelig med en holdbar inflationsudvikling med lønstigninger omkring  $3\frac{3}{4}$  pct. og forbrugerprisstigninger på knap 2 pct. Det indebærer, at reallønnen vokser med  $1\frac{1}{2}$ -2 pct. om året.

Beskæftigelsesvæksten modsvares af fald i ledigheden og antallet af overførselsmodtagere. Det samlede antal 15-64 årige overførselsmodtagere er forudsat at udgøre knap 750.000 personer i 2010.

---

<sup>1</sup> Det udgør et tab af provenu, hvis punktafgifterne ikke følger med prisudviklingen, da indtægterne herfra i så fald vokser langsommere end de offentlige udgifter (og de øvrige skatteindtægter).

Tabel 4. Nøgletal for dansk økonomi til 2010.

	1999	2000	2001	2002 -2005	2006 -2010	2000 -2010
----- Årlig realvækst i pct. -----						
Privat forbrug.....	0,6	0,2	1,3	2,3	2,1	1,9
Offentligt forbrug.....	1,4	0,8	2,2	1,0	0,5	0,9
Boliginvesteringer.....	1,2	16,0	-12,0	-0,2	0,5	0,4
Erhvervsinvesteringer.....	0,0	6,3	2,1	2,8	1,8	2,6
Offentlige investeringer.....	0,5	6,0	6,0	1,8	2,0	2,6
Lagerinvesteringer <sup>1)</sup> .....	-1,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk anvendelse.....	-0,4	2,4	1,2	1,9	1,6	1,7
Eksport.....	7,9	5,4	5,8	3,8	3,4	3,9
- heraf industrieksport.....	7,3	7,0	9,0	4,8	3,9	5,0
Import.....	2,2	5,8	4,7	4,4	3,7	4,3
BNP.....	1,7	2,4	1,8	1,7	1,5	1,7
----- Årlig vækst i pct. -----						
Forbrugerprisindeks.....	2,5	2,9	2,5	1,9	1,7	2,0
Timeløn.....	4,8	4,0	3,8	3,6	3,7	3,7
Kontantpris, ejerboliger.....	7,5	6,0	0,0	1,0	1,5	1,6
-----1.000 personer, niveau i slutår----- Ændr.						
Beskæftigelse.....	2.681	2.706	2.719	2.777	2.806	100
- offentlig.....	809	813	823	848	863	50
- privat.....	1.872	1.893	1.896	1.930	1.943	50
Ledighed.....	158	150	152	147	135	-15
Arbejdsstyrke.....	2.839	2.856	2.871	2.924	2.941	85
Overførselsmodtagere, 15-64 år..	808	802	801	764	747	-55
Ledighedsprocent.....	5,6	5,3	5,3	5,0	4,6	-0,7
----- Pct. af BNP, niveau i slutår----- Ændr.						
Betalingsbalance.....	2,2	2,3	2,5	2,6	3,2	0,9
Udlandsgæld.....	14,3	13,6	10,5	-0,9	-14,2	-27,8
Skattetryk.....	50,6	49,3	49,5	47,9	47,2	-2,1
Udgiftstryk.....	55,0	53,5	53,5	51,4	50,8	-2,8
Offentlig sektors saldo.....	3,1	2,7	2,8	2,8	2,6	-0,1
Offentlig ØMU-gæld.....	52,6	48,3	44,7	33,8	23,5	-24,8

1) Bidrag til vækst i BNP.

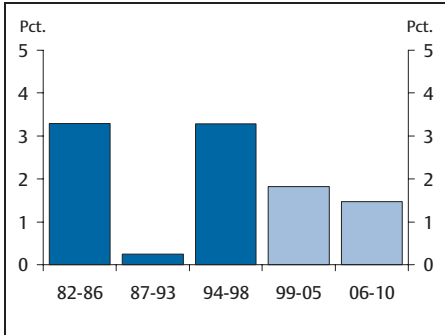
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Samlet set indebærer fremskrivningen en langt mere holdbar fremgang i efterspørgslen sammenlignet med perioden efter opsvinget i 1980'erne, hvor et stort omsving i privat forbrug og investeringer resulterede i en langstrakt lavkonjunktur. Opsvinget fra 1994 har ellers været af samme styrke som i midtfirserne, samtidig med at udviklingen i efterspørgslen ikke har været væsentligt forskellig, *jf. figur 1*.

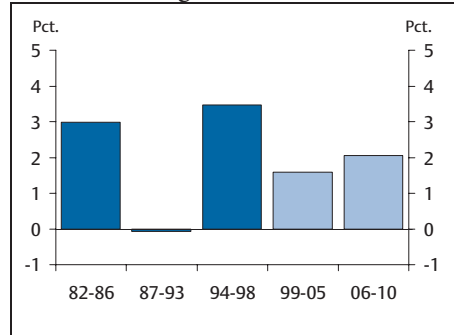
Den helt afgørende forskel er, at 1990'ernes opsving i langt højere grad er blevet understøttet af strukturforbedringer på især arbejdsmarkedet, og at finanspolitikken i højere grad har bidraget til at stabilisere den økonomiske udvikling. Inflation og betalingsbalance er således fortsat på et gunstigt niveau. Opsvinget i 1990'erne har derfor været holdbart og lægger ikke op til et langt efterfølgende tilbageslag.

Figur 1. Gennemsnitlig realvækst i efterspørgsel.

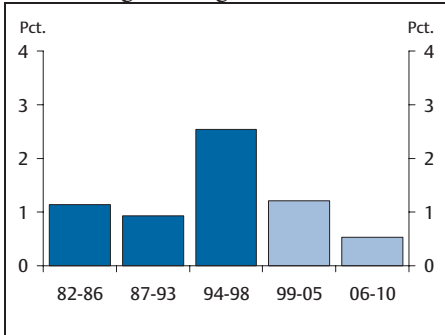
A. BNP.



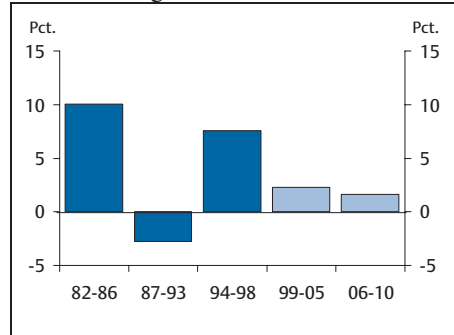
B. Privat forbrug.



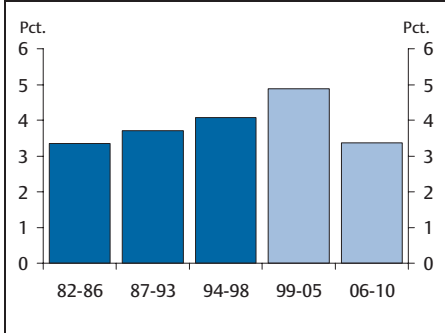
C. Offentligt forbrug.



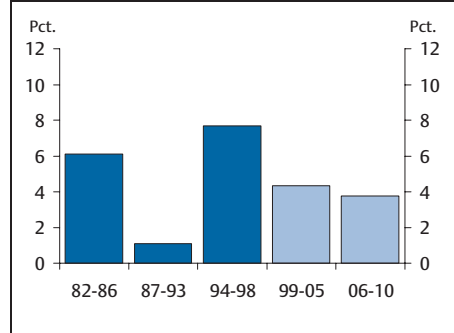
D. Investeringer.



E. Eksport.



F. Import.



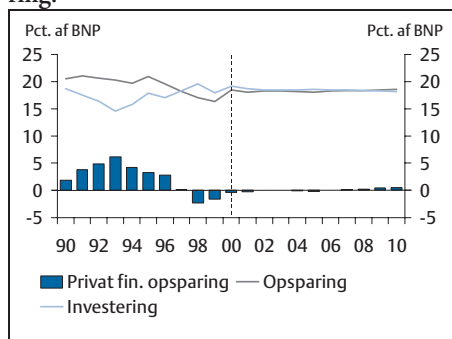
Anm.: Den opgjorte realvækst i det offentlige forbrug i perioden 1994-98 skal ses i lyset af usædvanligt lave pristigninger i nationalregnskabets opgørelse, jf. bilag 3, og et mindre databrud i 1994/95, der indebærer, at den nominelle (og dermed også den reale) vækst i forbruget i 1995 fremstår større, end den rent faktisk var.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

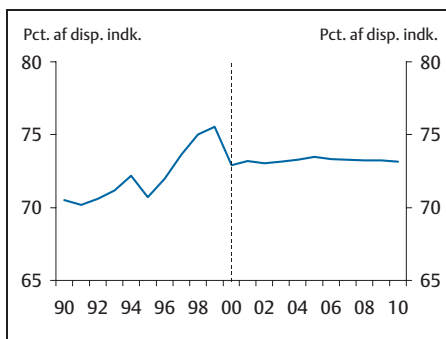
## Den private sektors opsparing

Den private sektors bruttoopsparing er faldet fra 20-21 pct. af BNP i begyndelsen af 1990'erne til knap 16½ pct. af BNP i 1999, men ventes at stige til ca. 18½ pct. i år. Frem til 2010 er det forudsat, at opsparingskvoten vil være nogenlunde uændret svarende til en svag stigning i forbrugskvoten, *jf. figur 2 og figur 3.*

Figur 2. Private sektors finansielle opsparing.



Figur 3. Forbrugskvoten.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Investeringskvoten falder med godt 1 pct.enhed i fremskrivningsårene. Det sker efter en stigning fra 14½ pct. af BNP i 1993 til 18 pct. i 1999.

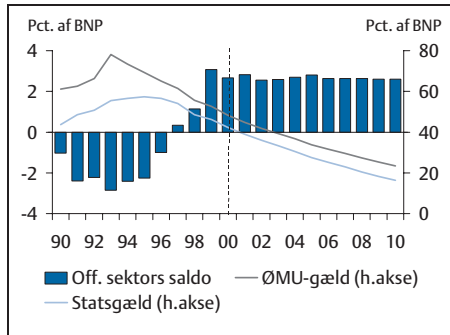
Udviklingen i opsparings- og investeringskvoten indebærer, at den private sektors finansielle opsparingsunderskud i forløbet vendes til et overskud på godt ½ pct. af BNP i 2010, hvilket bidrager til en styrkelse af betalingsbalancen.

## Offentlige finanser

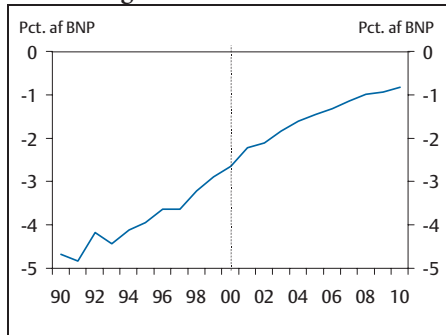
Underskuddene på den offentlige sektors saldo i første halvdel af 1990'erne på omkring 2½ pct. af BNP er i anden halvdel af 1990'erne vendt til et overskud, som i 1999 udgjorde godt 2¾ pct. af BNP. Den fortsatte fremgang i den private sektors beskæftigelse, faldet i antal overførselsmodtagere, faldet i nettorenteudgifterne og den forudsatte finanspolitik medfører, at overskuddet i perioden 2000 til 2010 kan udgøre i gennemsnit 2 til 3 pct. af BNP, *jf. figur 4 og figur 5.* I praksis vil overskuddet og alle de andre økonomiske forhold svinge mere end i fremskrivningen.



Figur 4. Offentlige finanser og gælds-kvotene.



Figur 5. Statens og kommunernes netto-renteindtægter.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Den offentlige ØMU-gæld er reduceret fra 78 pct. af BNP i 1993 til 52½ pct. af BNP i 1999. Med en fortsat fastholdelse af overskuddene på de offentlige finanser, vil gælden i 2010 være faldet til omkring 25 pct. af BNP efter 35 pct. i 2005.

Frasat renteudgifter falder udgiftstrykket frem til 2010 med godt 1 pct.enhed, hvilket afspejler et fald i indkomstoverførslernes andel af BNP, *jf. tabel 5*. Medregnet renteudgifter falder udgiftstrykket dog med 4 pct.enheder fra 1999 til 2010 i forlængelse af faldet på knap 5 pct.enheder i perioden 1993-98. Indtægtstrykket falder desuden med omtrent 4 pct.enheder fra 1999 til 2010.

Fra 2000 til 2010 falder skattetrykket med ca. 2 pct.enheder. Hovedparten af faldet modsvarer tekniske ændringer, herunder færre indtægter fra selskabsskat (hvor provenuet aktuelt er særlig højt) og lavere skattebetaling fra indkomstoverførsler, idet udgifterne til (skattepligtige) indkomstoverførsler faldet i takt med færre modtagere. Af faldet på 2 pct.enheder skyldes 1 pct.enhed besluttede ændringer eller tab af skattegrundlag som følge af udflytning af skattebase eller lavere arbejdsstyrke, *jf. også bilag 2*.

Tabel 5. Udviklingen i de offentlige finanser, pct. af BNP.

	1999	2000	2001	2005	2010	Ændring 2000-2010
Offentlige sektors saldo .....	3,1	2,7	2,8	2,8	2,6	-0,1
Indtægter i alt .....	57,5	56,2	56,4	54,2	53,4	-2,8
- skatter .....	50,4	49,3	49,6	48,0	47,2	-2,1
- renteindtægter .....	2,5	2,4	2,4	2,0	1,9	-0,5
- øvrige indtægter .....	4,7	4,5	4,5	4,3	4,2	-0,3
Udgifter i alt.....	54,5	53,5	53,5	51,4	50,8	-2,7
- offentligt forbrug.....	25,5	25,3	25,6	25,5	25,3	0,0
- overførsler til husholdningerne..	17,5	17,2	17,2	16,2	16,6	-0,6
- renteudgifter .....	4,6	4,3	3,9	2,8	1,9	-2,4
- øvrige udgifter.....	6,9	6,7	6,9	6,9	7,0	0,3

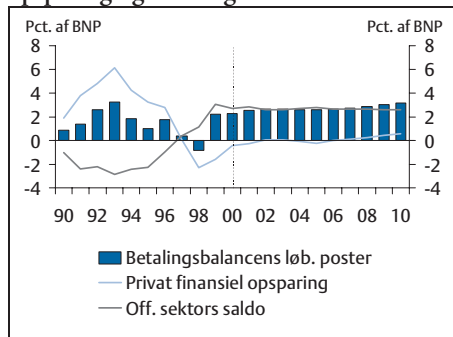
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

### Betalingsbalance og udlandsgæld

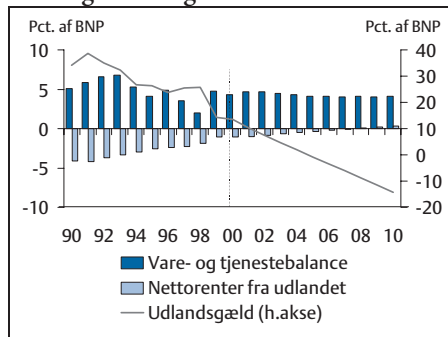
Betalingsbalancen er en vigtig indikator for pres i økonomien og strukturelle ubalancer i den private opsparing. Med den kurs, der er sat for de offentlige overskud, ventes fortsat pæne overskud på betalingsbalancen, *jf. figur 6.*

Betalingsbalanceoverskuddet antages at stige svagt frem mod 2010, hvilket afspejler forbedringer af den private sektors finansielle opsparing. Forbedringen af betalingsbalancen dækker underliggende over et svagt fald i overskuddet på vare- og tjenestebalancen, mens nettorente-udgifterne falder i takt med den lavere udlandsgæld, *jf. figur 7.*

Figur 6. Offentlig saldo, privat finansiell opsparing og betalingsbalance.



Figur 7. Nettorenter, vare- og tjenestebalance og udlandsgæld.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Det ekstraordinære fald i udlandsgælden fra 1998 til 1999 på ca. 105 mia.kr., som skyldes kursreguleringer, ventes modsvaret af et kurstab på ca. 30 mia.kr. i 2000. Det betyder, at gælden kan være afviklet omkring år 2005, om end kursreguleringer gør profilen usikker. For hele perioden gælder, at der er betydelig usikkerhed knyttet til størrelse og tidsmæssig placering af kursreguleringer.

### Rentespændet

Siden folkeafstemningen i september har rentespændet i forhold til Tyskland (for 10-årige statsobligationer) i gennemsnit været knap 0,35 pct.enhed, hvilket er ca. 0,2 pct.enhed mere end forventet ved et ja til eurosamarbejdet. Udsigten til en stærkere euro betyder, at rentespændet til Tyskland forudsættes gradvist udvidet til 0,65 pct.enhed i gennemsnit fra 2002 til 2010, *jf. boks 1*. Det svarer til en mérrente på omkring ½ pct.enhed sammenlignet med skønnet for renten ved deltagelse i eurosamarbejdet.

Bevarelsen af det danske rentespænd medfører et tab af investeringer og en belastning af de offentlige finanser. Der er desuden den afgørende forskel mellem rentespændet og generelle ændringer i renten i både Danmark og udlandet, at rentespændet kun forøger udlandets afkast af investeringer i Danmark og ikke afkastet for danske investeringer i udlandet. De samlede udenlandske aktiver i Danmark udgjorde i 1999 ca. 1.750 mia.kr., mens de danske aktiver i udlandet var ca. 1.575 mia.kr.

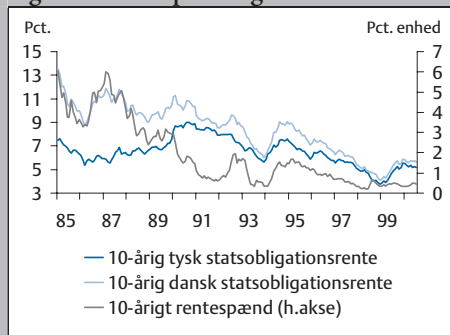
Der vil være perioder, hvor rentespændet er højere og lavere end de 0,65 pct.enhed afhængigt af konjunkturudviklingen i Danmark og i euroområdet samt udviklingen på de finansielle markeder. I den aktuelle situation trækker både rentens niveau i udlandet, eurokursen og de gode nøgletal for dansk økonomi i retning af et lavt rentespænd. Over en ti-årig periode må flere af disse faktorer imidlertid forventes at bevæge sig.

Mulighederne for sving i rentespændet betyder, at dansk økonomi er mere sårbar over for lavkonjunkturer eller perioder med lidt højere inflation.

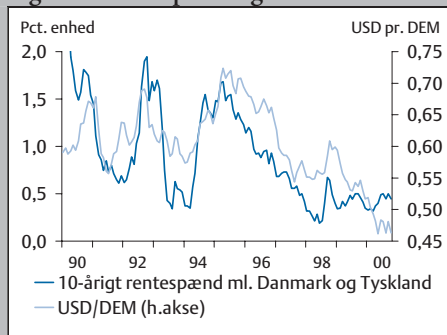
## Boks 1. Rentespænd, renteniveau og valutakurs.

Rentespændet over for euroområdet/Tyskland afhænger blandt andet af dansk økonomis tilstand samt ØMU-risikopræmien. Er økonomien sund med overskud på de offentlige finanser og betalingsbalance samt lav inflation, er rentespændet relativt lille. Derudover afhænger rentespændet også af renteniveauet i euroområdet/Tyskland. I perioder med et højt renteniveau har rentespændet også været højt og omvendt i perioder med et lavt renteniveau, *jf. figur A*.

Figur A. Rentespænd og renteniveau.



Figur B. Rentespænd og valutakurs.



Kilde: Ecwin.

Erfaringerne viser ligeledes, at rentespændet afhænger relativt tæt af USD/DEM kursen, *jf. figur B*. I perioder, hvor dollaren har været stærk og D-marken svag, har Danmarks rentespænd over for Tyskland været lille. Den nuværende situation med en lav eurokurs over for dollar indebærer derfor et lille rentespænd. Det må imidlertid forventes, at euroen styrkes, hvilket vil øge det nuværende rentespænd til euroområdet.

Sammenhængen mellem eurokursen og det danske rentespænd kan indirekte dække over andre effekter, herunder væksthæftigheden mellem euroområdet og USA. Derudover kan det skyldes, at det er lettere/sværere at holde kursen over for en valuta, jo lavere/højere den er sammenlignet med andre valutaer.

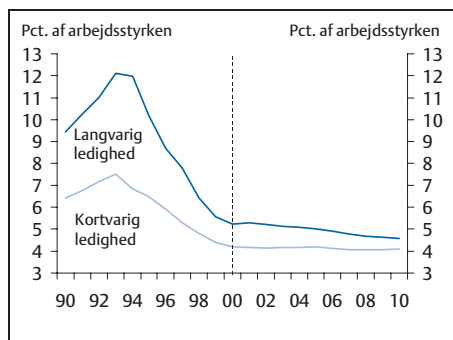
## Arbejdsmarkedet

Ændringer i befolkningens størrelse og sammensætning bidrager isoleret set til et fald i arbejdsstyrken. Stigningen i arbejdsstyrken afspejler derfor forventningen om en større erhvervsdeltagelse i de enkelte aldersgrupper. Med udfasningen af overgangsydelsen og gennemførelsen af efterlønsreformen er det i høj grad erhvervsdeltagelsen blandt de over 50-årige, der ventes at stige fremover.

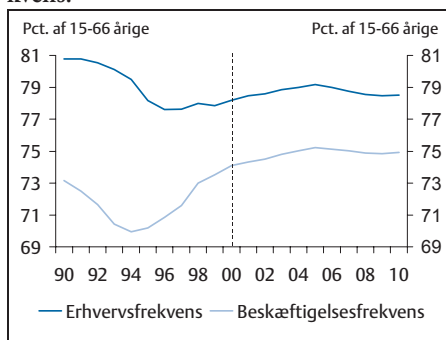
Forudsætningerne om udviklingen i ledigheden frem til 2010 indebærer, at langtidsledigheden stort set er afskaffet, *jf. figur 8*. Fremgangen i arbejdsstyrke og beskæftigelse medfører samtidig, at erhvervsfrekvensen sti-

ger med ca.  $\frac{1}{4}$  pct.enhed fra 2000 til 2010, mens beskæftigelsesfrekvensen vokser med ca.  $\frac{3}{4}$  pct.enhed, jf. figur 9.

Figur 8. Ledigheden.



Figur 9. Erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

### 3. Alternative scenarier

I det beskrevne forløb, hvor halvdelen af den samlede beskæftigelsesstigning sker i den offentlige sektor, er der plads til et fald i skatteprovenuet efter 2002 på 1 pct. af BNP. De to øvrige scenarier for den offentlige sektors vækst omfatter henholdsvis lavere og højere offentligt forbrug, jf. bilag 3.

I scenariet, hvor  $\frac{2}{3}$  af den samlede beskæftigelsesfremgang tilgår den offentlige sektor, vil der kun være plads til et fald i skatteprovenuet på  $\frac{1}{2}$  pct. af BNP. Som en følge heraf vil væksten i den øvrige indenlandske efterspørgsel blive mindre sammenlignet med scenariet, hvor den samlede beskæftigelsesfremgang fordeles ligeligt mellem den private og offentlige sektor, jf. tabel 7.

Omvendt vil der være plads til skattnedsættelser eller tab af skatteindtægter i størrelsesordenen  $1\frac{1}{2}$  pct. af BNP i scenariet, hvor den offentlige sektor kun får  $\frac{1}{3}$  af den samlede beskæftigelsesvækst. Det giver mulighed for en større fremgang i den øvrige indenlandske efterspørgsel.

Table 7. Scenarier for dansk økonomi, 2000-2010.

	Midterscenarie		Alternativ 1		Alternativ 2	
	2000 -2005	2006 -2010	2000 -2005	2006 -2010	2000 -2005	2006 -2010
	----- Årlig stigning, pct. -----					
Privat forbrug .....	1,7	2,1	1,8	2,2	1,8	1,9
Offentlig forbrug .....	1,2	0,5	1,2	0,2	1,2	0,9
Boliginvesteringer .....	0,2	0,5	0,2	0,6	0,2	0,4
Erhvervsinvesteringer .....	3,2	1,8	3,2	2,2	3,2	1,5
Offentlige investeringer ....	3,2	2,0	3,1	1,7	3,2	2,4
Lagerinvesteringer .....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk anvendelse ....	1,9	1,6	1,9	1,6	1,9	1,5
Eksport .....	4,4	3,4	4,4	3,4	4,4	3,3
Import .....	4,7	3,7	4,7	3,8	4,7	3,7
BNP .....	1,8	1,5	1,8	1,5	1,9	1,4
	----- 1.000 personer, niveau i slutår -----					
Beskæftigelse .....	2.777	2.806	2.776	2.806	2.780	2.806
- offentlig .....	848	863	846	846	850	880
- privat .....	1.930	1.943	1.930	1.960	1.930	1.926
Ledighed .....	147	135	148	135	144	135
Arbejdsstyrke .....	2.924	2.941	2.924	2.941	2.924	2.941
	----- Pct. af BNP, niveau i slutår -----					
Betalingsbalance .....	2,6	3,2	2,6	3,2	2,5	3,1
Udlandsgæld .....	-0,8	-14,2	-0,8	-14,3	-0,8	-13,9
Skattetryk .....	47,9	47,2	47,9	46,7	47,9	47,8
Udgiftstryk .....	51,4	50,8	51,4	50,1	51,4	51,5
Offentlig sektors saldo .....	2,8	2,6	2,8	2,7	2,8	2,5
Offentlig ØMU-gæld .....	33,8	23,5	33,8	23,2	33,8	23,9

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

#### 4. Sammenligning med tidligere fremskrivninger

I dette afsnit sammenlignes hovedtrækkene i den mellemfristede fremskrivning med fremskrivningen i henholdsvis Danmark 2005 (august 1999) og Finansredegørelse 2000 (april 2000). Der er tale om mindre forskelle, som i nogen grad dækker over modsatrettede revisioner.

Fremskrivningerne er baseret på samme overordnede mål om en betydelig fremgang i beskæftigelsen, lav inflation, vækst i den offentlige service samtidig med en kraftig reduktion af den offentlige gæld og udlandsgælden, *jf. tabel 8.*

Tabel 8. Nøgletal i fremskrivningerne 1997-2010.

	DK2005		FR2000			DK2010		
	1997 -2000	2001 -2005	1997 -2000	2001 -2005	2006 -2010	1997 -2000	2001 -2005	2006 -2010
	----- Årlig stigning, pct. -----							
BNP, realt.....	2,2	2,0	2,2	1,9	1,5	2,4	1,7	1,5
Off. konsum, realt ....	1,6	1,0	1,6	1,0	0,5	1,6	1,2	0,5
Forbrugerpriser.....	2,2	2,3	2,2	1,9	1,8	2,4	2,0	1,7
Timeløn.....	4,1	3,9	4,1	3,8	3,9	4,2	3,7	3,7
	----- Pct., niveau i slutår -----							
Rente, 10 år.....	5,5	5,1	5,6	5,6	5,6	5,7	6,3	6,3
	----- Pct. af arbejdsstyrken, niveau i slutår -----							
Ledighed.....	5,7	5,0	5,4	5,0	4,4	5,3	5,0	4,6
	----- Ændring, 1.000 personer -----							
Beskæftigelse.....	88	82	85	77	23	102	71	29
Arbejdsstyrke.....	33	66	20	68	7	32	67	17
	----- Pct. af BNP, niveau i slutår -----							
Offentlig saldo.....	2,3	2,8	2,2	2,4	2,7	2,7	2,8	2,6
Betalingsbalance.....	-0,3	1,1	1,0	2,3	3,2	2,3	2,6	3,2
Offentlig ØMU-gæld	50,0	35,9	50,0	37,7	26,9	48,3	33,8	23,5
Udlandsgæld.....	23,1	14,7	21,7	9,2	-5,7	13,6	-0,8	-14,2
Skattetryk.....	50,1	48,3	49,8	48,0	48,2	49,3	47,9	47,2

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Forskellen mellem forløbene afspejler resultatet af euroafstemningen, ændrede forudsætninger omkring arbejdsudbuddet, og at udgangspunktet har ændret sig lidt i kraft af den økonomiske udvikling siden 1998.

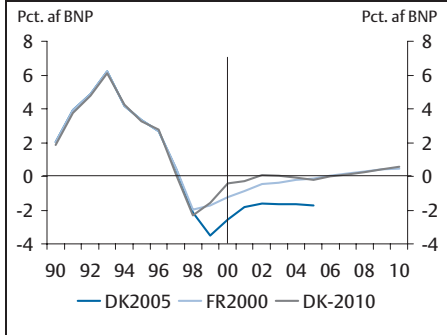
Var euroafstemningen faldet ud til fordel for dansk deltagelse, ville forløbet – sammenlignet med den nye fremskrivning – være positivt påvirket af en række effektivitetsgevinster såsom lavere rentespænd, lavere renteudgifter på udlandsgælden, forstærket konkurrence og større muligheder for en stabil økonomisk udvikling. I givet fald ville der blandt andet være indregnet en svagt højere årlig vækst, bedre beskæftigelse, lidt større forbrugsmuligheder og større muligheder for at udbygge den offentlige service.

Et højere skøn for renteniveauet bidrager til en mere dæmpet udvikling i den indenlandske efterspørgsel. I modsat retning trækker, at der er forudsat en større stigning i arbejdsstyrken.

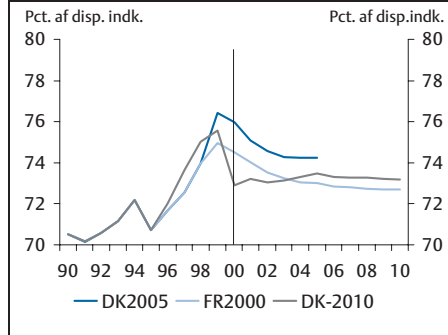
Sammenlignet med FR2000 forudsættes den private sektors finansielle opsparing styrket i perioden 2000-2005, *jf. figur 10*. På trods af et kraftigt

fald fra 1999 til 2000 ender forbrugskvoten i forløbet på et lidt højere niveau, *jf. figur 11*. Det dækker over en tilpasning af betalingsbalancen frem mod 2005 til en mere normal konjunktursituation samt større pensionsudbetalinger.

Figur 10. Privat finansiell opsparring.



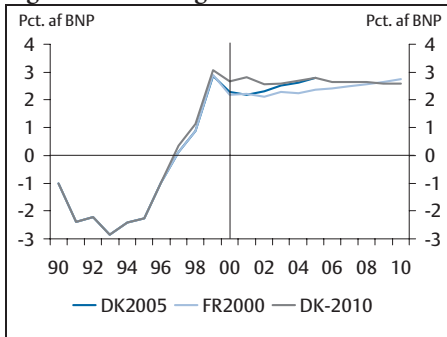
Figur 11. Forbrugskvoten.



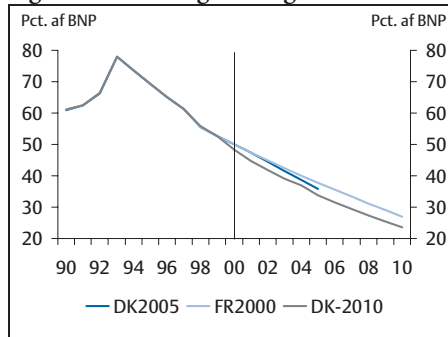
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

De seneste konjunkturskøn har som konsekvens, at de offentlige finanser frem til 2002 er styrket i forhold til FR2000. Den større private forbrugsvækst frem mod 2005 indebærer et større afgiftsprovener og dermed en yderligere styrkelse af de offentlige finanser. Den øgede stigning i arbejdsstyrken forudsættes rent beregningsteknisk modsvaret af lavere skatter og bidrager derfor ikke til en forbedring af de offentlige finanser, *jf. figur 12 og figur 13*.

Figur 12. Offentlig sektors saldo.



Figur 13. Offentlig bruttogæld.

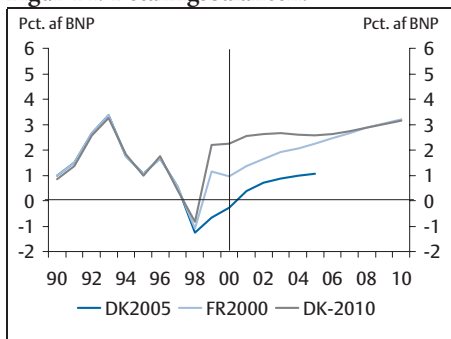


Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

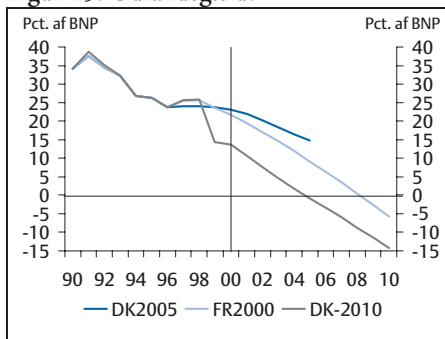


Udgangspunktet for betalingsbalancen er siden de seneste fremskrivninger forbedret, idet de endelige tal for betalingsbalancen i 1999 viste sig at være væsentligt bedre end ventet. Betalingsbalancen er forudsat gradvist at vende tilbage til profilen i FR2000 fremskrivningen. De fremadrettede forbedringer af betalingsbalancen frem mod 2005 er dermed mindre end tidligere, idet en del af det nuværende overskud vurderes at være afledt af gunstige konjunkturer. Herudover medfører den kraftige nedrevision af niveauet for udlandsgælden i 1999, at den kan være afviklet i 2005, hvilket er hurtigere end tidligere forudsat, *jf. figur 14 og figur 15*. Tidspunktet er imidlertid behæftet med betydelig usikkerhed.

Figur 14. Betalingsbalancen.



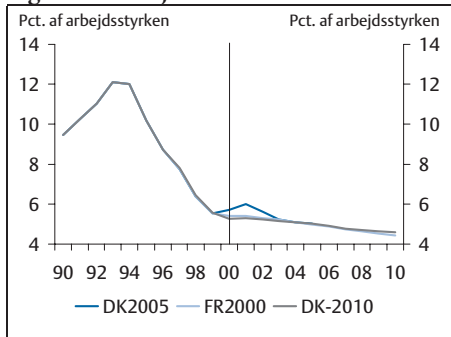
Figur 15. Udlandsgæld.



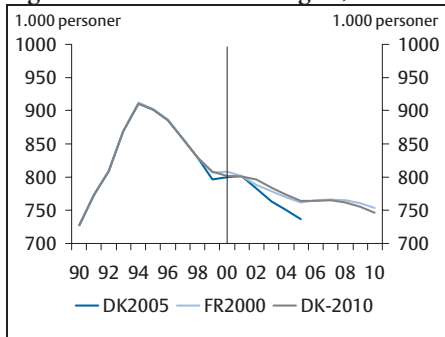
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Udviklingen i ledighed og antal overførselsmodtagere forudsættes knap så gunstig som i de foregående fremskrivninger, *jf. figur 16 og figur 17*.

Figur 16. Arbejdsløshed.



Figur 17. Overførselsmodtagere, 15-64 år.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

## Sammenligning med Finansredegørelse 2000

Forudsætningerne vedrørende nogle af baggrundsfaktorerne er ændret i forhold til FR2000. Disse har især betydning for udviklingen på arbejdsmarkedet og for udviklingen i de offentlige finanser.

FR2000-fremskrivningen var baseret på et ja til afstemningen om den fælles valuta. Nej'et vurderes blandt andet at medføre højere rente og en lidt lavere beskæftigelse, end det ellers ville have været tilfældet. Ligeledes er forudsat et lidt lavere konkurrencetryk end tidligere, hvilket indebærer en mindre fremgang i velstanden, blandt andet på grund af lavere produktivitetsvækst og større avancer.

Bedre integration af indvandrere og lidt flere fleksjob end tidligere forudsat er isoleret set vurderet at kunne øge væksten i arbejdsstyrken med 15.000 personer. Som anført i FR2000 var effekten af længere gennemsnitlig opholdstid for indvandrere formentlig undervurderet. Dermed er der som i FR2000 mulighed for en stigning i beskæftigelsen fra 2000 til 2010 på 100.000 personer, *jf. tabel 9*. Beskæftigelsen skønnes i 2000 at stige med knap 20.000 mere end ventet i FR2000. Den samlede stigning fra 1999 til 2010 er antaget at være tilsvarende større.

**Tabel 9. Bidrag til stigning i beskæftigelsen, 2000-2010.**

	Ledighed	Arbejdsstyrke	Beskæftigelse
	----- 1.000 personer -----		
FR2000.....	-25	75	100
Euro-nej.....	10	-5	-15
Bedre integration .....	-	10	10
Flere fleksjob.....	-	5	5
DK2010.....	-15	85	100

Kilde: Egne beregninger.

Den offentlige saldo fastholdes i fremskrivningen på omkring 2½ pct. af BNP, hvor overskuddet i FR2000 blev udbygget til knap 2¾ pct. i 2010. Baggrunden for denne justering er dels, at de private pensions-udbetalinger er opjusteret også efter 2010, hvilket reducerer kravet til gældsnedbringelsen frem til 2010 *jf. tabel 10*. Desuden var der i FR2000 en vis sikkerhedsmargin på de offentlige finanser. Det modsvares især af, at der nu er indlagt en større buffer til imødegåelse af pres på skattebaserne. Derfor er i midterscenariet forudsat et større fald i skatteprovenuet end i FR2000.

Tabel 10. Bidrag til ændring i offentlig saldo i 2010.

	Offentlig saldo pct. af BNP
<i>FR2000</i> .....	2,7
Ændrede baggrundsfaktorer.....	0,5
- Euro-nej (højere rente og lavere beskæftigelse).....	-0,4
- Højere beskæftigelse, bl.a. integration af indvandrere .....	0,4
- Højere internationalt renteniveau.....	-0,1
- Større pensionsudbetalinger, netto .....	0,6
Reviderede provenuskøn, netto.....	0,3
Finanspolitik .....	-0,9
- Lavere skatteprovenu.....	-0,6
- Større offentligt forbrug og investeringer .....	-0,3
<i>DK2010</i> .....	2,6

Kilde: Egne beregninger.

## Bilag 2

# Finanspolitikken

### 1. Det finanspolitiske råderum

Med udsigterne for beskæftigelsen og befolkningens alderssammensætning vil en holdbar udvikling i de offentlige finanser stille krav om løbende overskud på i gennemsnit 2-3 pct. af BNP. Dermed kan faldende renteudgifter sikre den nødvendige finansiering af merudgifterne på længere sigt til især pensioner og ældrepleje.

I 2000 og 2001 ventes et overskud på den offentlige saldo på ca. 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP, hvilket er inden for denne ramme. Det indebærer, at de personalemæssige standarder akkurat kan fastholdes fremover, uden at der senere opstår behov for stramninger af finanspolitikken, jf. kapitel 2.

For at fastholde de personalemæssige standarder frem til 2010 er indregnet merudgifter på <sup>3</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP i takt med stigningen i antallet af brugere. Der er således plads på de offentlige finanser til at afholde disse udgifter uden højere skatter og uden styrkelse af finansieringsgrundlaget fra en større erhvervsdeltagelse i befolkningen.

Højere beskæftigelse og færre personer på overførselsindkomst øger det finanspolitiske råderum og giver dermed mulighed for at forbedre den offentlige service eller sænke skatteprovenuet. I forhold til en situation med uændrede erhvervsfrekvenser styrker de bedre beskæftigelsesmuligheder i fremskrivningen det finanspolitiske råderum svarende til ca. 2<sup>1</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP. Inklusiv bidraget på <sup>3</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP til at sikre uændrede standarder er der dermed et samlet råderum på ca. 3 pct. af BNP, jf. tabel 1.

**Tabel 1. Finanspolitiske muligheder frem til 2010.**

	Pct. af BNP
<i>Muliggjort af holdbart offentligt overskud:</i>	
Vækst i offentligt forbrug svarende til befolkningsudviklingen <sup>1</sup> .....	¾
<i>Muliggjort af højere erhvervsfrekvenser og lavere ledighed:</i>	
Vækst i standarder og dækningsgrader samt lavere skat .....	2¼
<b>Samlet ændring ift. nulvækst i offentligt forbrug og uændrede skatter<sup>1</sup> .</b>	<b>3</b>

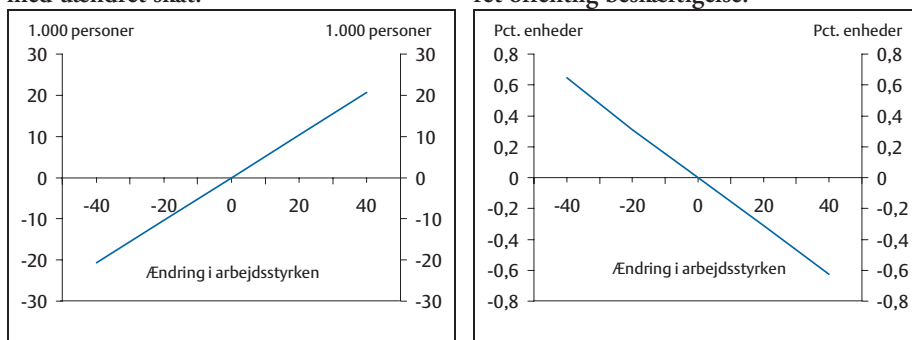
- 1) Indeholdt i sikringen af finanspolitikens holdbarhed med overskud på 2-3 pct. af BNP er også lavere skatteindtægter på ca. ¼ pct. af BNP som følge af Pinse-pakkens indfasning. Tallene er vist ekskl. dette.

Kilde: Egne beregninger.

Forudsætningen for at realisere det større finanspolitiske råderum er en stigning i arbejdsstyrken. Som en tommelfingerregel vil en holdbar og vedvarende stigning i arbejdsstyrke og beskæftigelse på yderligere 10.000 personer medføre en stigning i det finanspolitiske råderum, som svarer til udgiften ved at ansætte 5.000 ekstra personer i det offentlige, *jf. figur 1.A*. Tommelfingerreglen gælder kun, hvis finanspolitikken som udgangspunkt er holdbar, og for fastholdte skatter mv.

**Figur 1. Arbejdsstyrkeændring og holdbar finanspolitik.**

A. Ændring i offentlige beskæftigelse – B. Ændring i skatteprovenu – med uændret offentlig beskæftigelse.



Anm.: Tilvæksten i arbejdsstyrken er antaget at være proportional for alle arbejdsmarkedskategorierne.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

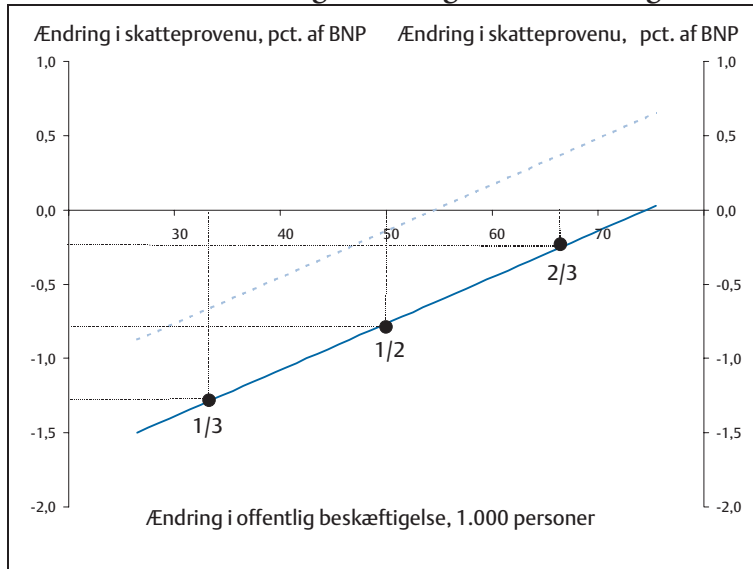
En anden tommelfingerregel er, at skatteprovenuet kan nedsættes svarende til ca. 0,16 pct.enhed af BNP, hvis beskæftigelse og arbejdsstyrke varigt stiger med yderligere 10.000 personer, *jf. figur 1.B*. Det kræver dog – som før – at finanspolitikken er holdbar i udgangssituationen, og den offentlige beskæftigelse mv. holdes uændret.

## 2. Mulige prioriteringer af råderummet

Anvendelsen af råderummet er et prioriteringsspørgsmål. Prioriteringen mellem flere ressourcer til den offentlige service og lavere skatter skal dog være forenelig med en sund og balanceret udvikling, hvor der også er plads til større privat beskæftigelse. Hvilke muligheder, det giver, er på forhånd svært at afgøre. Det afhænger især af det fremtidige pres på skattebaserne, og af hvor store bidrag til forbedring af den offentlige service, der kan komme fra modernisering, ny teknologi og udviklingen af mere kvalitet for penge og personale.

Kombination af tommelfingerreglerne i figur 1 ovenfor kan give et indtryk af de holdbare valgmuligheder mellem lavere skat og øgede ressourcer til den offentlige service i fremskrivningen, *jf. figur 2*.

**Figur 2. Fremskrivningens holdbare afvejning mellem ekstra ressourcer til offentlig service og skattesænkninger.**



Anm. Den fuldtotrukne linie angiver mulighederne med fremskrivningens ekstra råderum. Den stiplede angiver mulighederne, hvis beskæftigelsesvæksten bliver 40.000 personer mindre end forudsat.

Kilde: Egne beregninger.

Disse sammenhænge gælder kun, hvis den forudsatte samlede beskæftigelsesvækst i fremskrivningen realiseres. Stiger beskæftigelsen f.eks. med

40.000 personer mindre end forudsat mindskes det ekstra finanspolitiske råderum med godt 0,6 pct. af BNP, jf. den stiplede kurve i figur 2. En lavere beskæftigelsesvækst skal således modsvares af enten lavere offentlig beskæftigelse eller større skatteindtægter for at sikre holdbare offentlige finanser.

På baggrund af sammenhængen i figur 2 er der opstillet tre mulige scenarier for prioriteringen mellem flere ressourcer til at forbedre den offentlige service eller til lavere skatter og tab af skattebase, jf. tabel 2. I de tre scenarier sker henholdsvis 1/3, halvdelen og 2/3 af den samlede beskæftigelsesvækst i den offentlige sektor.

**Tabel 2. Scenarier for prioritering af samlet råderum på 3 pct. af BNP. Ændringer fra 2000 til 2010.**

	Off. andel af vækst i samlet beskæftigelse		
	2/3	1/2	1/3
	----- Pct. af BNP -----		
Samlet råderum.....	3	3	3
Lavere skatteprovenu <sup>1</sup> .....	1/4	3/4	1 1/4
Ressourcer til offentlig service <sup>2</sup> .....	2 3/4	2 1/4	1 3/4
- heraf til fastholdelse af standarder <sup>2</sup> .....	3/4	3/4	3/4
- heraf til bedre standarder .....	2	1 1/2	1
Vækst i off. beskæftigelse, 1.000 personer..	67	50	33
- Pr. år .....	7	5	3
Samlet realvækst i offentligt forbrug, pct. ..	11	9	7
- Pr. år .....	1,1	0,9	0,7
- Pr. år (2006-2010).....	0,9	0,55	0,2

Anm.: Der er antaget samme arbejdsudbud i de tre scenarier. I det omfang variationen i skatteprovenuet mellem scenarierne dækker over skatter, som påvirker f.eks. erhvervsdeltagelse og arbejdstid, kan der være afledte effekter med betydning for størrelsen af det samlede råderum.

- 1) Skattenedsættelser eller tab af skatteprovenu som følge af pres på skattebaserne. Det lavere skatteprovenu er inkl. stigningen i kommuneskatterne i 2001, men ekskl. (den tidligere besluttede) indfasning af Pinsepakken, som lemper beskatningen med ca. 1/4 pct. af BNP efter år 2000.
- 2) Effekten af, at det offentlige forbrug afviger fra nulvækst for at fastholde de aktuelle standarder og dækningsgrader, er inkluderet.

Scenarierne er beregningsteknisk udformet, så de er sammenfaldende frem til 2005, hvor der er et rimeligt kendskab til de økonomiske vilkår i kraft af blandt andet beslutningerne for arbejdsmarkedet og på skatteområdet. Forskellen mellem scenarierne udspiller sig udelukkende i årene

2006-2010. Forudsætningerne vedrørende den offentlige sektors andel af beskæftigelsesstigningen beskrives dog for hele perioden 2000-2010 under ét.

Deles den mulige stigning i beskæftigelsen ligeligt mellem den offentlige og den private sektor, kan antallet af offentligt ansatte stige med 50.000 personer frem mod 2010<sup>1</sup>. Det vil give et bidrag til øget offentlig service på godt 9 pct. – ud over gevinster fra større kvalitet og effektivitet – og samtidig levne en sikkerhedsmargin i beskatningen over for pres på skattebaserne på  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP.

Hvis  $\frac{2}{3}$  af den samlede jobtilvækst tilgår den offentlige sektor, kan den offentlige beskæftigelse øges med ca. 67.000 personer. Det kan give et mérbidrag til den offentlige service i 2010 på knap 2 pct. og dermed muliggøre en realvækst på 11 pct. I givet fald er det kun muligt at lade den offentlige saldo imødegå et fald i skatteprovenuet på  $\frac{1}{4}$  pct. af BNP. En konsekvens heraf er en lavere vækst i det private forbrug, *jf. figur 3*.

Hvis  $\frac{1}{3}$  af jobtilvæksten tilgår den offentlige sektor, kan antallet af offentligt ansatte øges med 33.000 personer frem til 2010. Det indebærer en omtrent uændret offentlig beskæftigelsesandel gennem forløbet. Scenariet kan fortolkes som et forløb, hvor tabet af skattegrundlag er større, eller hvor presset på skattebaserne kan gøre det nødvendigt i højere grad at prioritere råderummet til målrettede skattemæssige ændringer.

Den lavere offentlige jobvækst i dette scenarie vil reducere bidraget til bedre offentlig service fra 9 pct. til godt 7 pct. Omvendt er der plads til et fald i skatteprovenuet på i alt  $1\frac{1}{4}$  pct. af BNP frem mod 2010. Det muliggør en mérstigning i det private forbrug på knap  $1\frac{1}{2}$  pct. i forhold til scenariet med en ligelig deling af stigningen i den samlede beskæftigelse.

I de tre scenarier omfatter det lavere skatteprovenu både eventuelle afledte provenutab ved større grænsehandel og målrettede skattemæssige ændringer med henblik på at imødegå udflytning af skattegrundlag eller fald i arbejdsud-

---

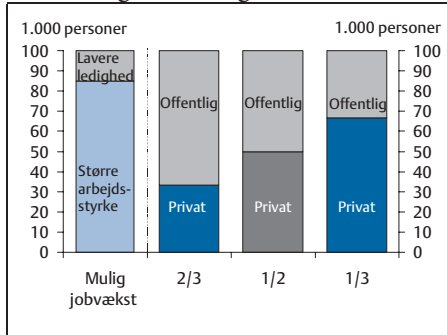
<sup>1</sup> I fremskrivningen med ligedelingen af beskæftigelsesfremgangen er stigningen i den offentlige beskæftigelse forudsat prioriteret således, at det offentlige forbrug øges med ca. 1 pct. årligt frem til 2005 og med ca.  $\frac{1}{2}$  pct. i perioden 2006-2010. Dermed vil flere ansatte i sig selv give et vist løft i dækningsgrader og standarder for den offentlige service frem til 2005 – målt som personalet i forhold til befolkningsgrundlaget. Herefter følger den offentlige beskæftigelse ændringerne i befolkningsgrundlaget.



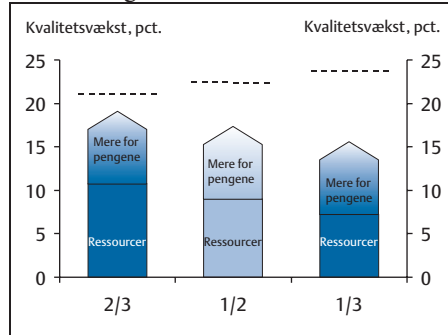
buddet. Provenuet måles i forhold til uændrede skatteregler, herunder en antagelse om gennemsnitlige justeringer af stykafgifterne på det mængdemæssige forbrug i takt med prisudviklingen. Hvis det over 10-årsperioden undlades at prisregulere stykafgifterne, medfører det et provenutab på knap 1 pct. af BNP, hvilket stort set modsvarer hele det skattemæssige råderum i scenarierne med lavest offentlig beskæftigelsesvækst.

Figur 3. Scenarier for den offentlige sektors andel af mulig jobvækst, 2000-2010.

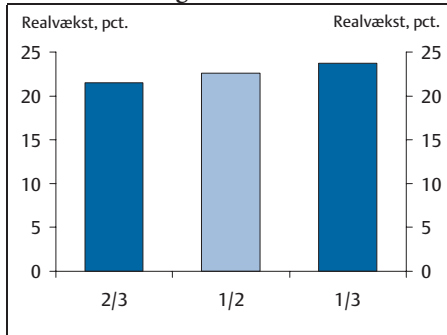
A. Ændring i beskæftigelse.



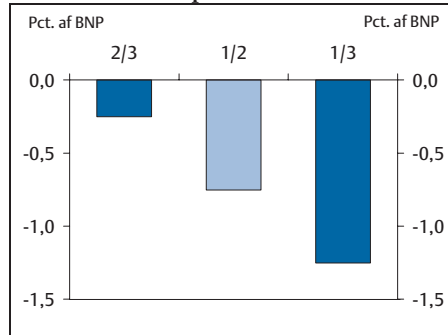
B. Offentlig service.



C. Privat forbrug.



D. Mindre skatteprovenu.



Anm.: I figur B markerer de vandrette stiplede linier fremgangen i det private forbrug. Hvis den samlede kvalitetsvækst i den offentlige service i scenariet, hvor halvdel af jobvæksten tilgår den offentlige sektor, skal vokse tilsvarende, kræves en effektivitetsstigning på i alt 13 pct., svarende til 1,2 pct. om året.

# Bilag 3

## Den offentlige service

### 1. Indledning

Det offentlige forbrug er steget mærkbart siden 1993. Stigningen er koncentreret om udbygningen af serviceområderne undervisning, social- og sundhedsområdet. Det offentlige forbrug er steget i næsten samme takt som den samlede økonomi, der i perioden er vokset kraftigt.

Det vil fortsat være muligt at prioritere flere ressourcer til at forbedre den offentlige velfærdsservice. Men yderligere forbedringer skal i stigende grad ske ved at sikre mere kvalitet for de samme penge. Det skyldes, at væksten i den samlede økonomi og beskæftigelse aftager betydeligt. Der er dermed væsentligt mindre vækst i finansieringsgrundlaget og mulighederne for at rekruttere personale til den offentlige sektor.

#### Boks 1. Udvikling af den offentlige service.

- Mere service og kvalitet for pengene i den offentlige sektor
- Flere, nøje prioriterede, ressourcer til den offentlige service
- Offentlige sektors andel af samlet jobvækst skal være forenelig med en sund og balanceret udvikling

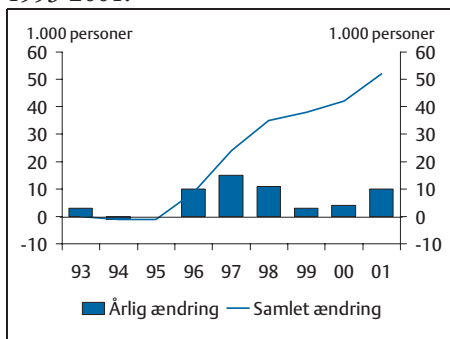
### 2. Den offentlige sektors forbrug og beskæftigelse i 1990'erne

Antallet af offentligt ansatte er øget med godt 40.000 personer fra 1993 til 2000, *jf. figur 1*. Siden 1996 er den offentlige beskæftigelse steget med gennemsnitligt 9.000 personer, svarende til 1,1 pct., om året. Den lave beskæftigelsesvækst i årene 1993-95 var påvirket af et kraftigt fald i antallet af aktiverede i jobtræning mv. i den offentlige sektor.

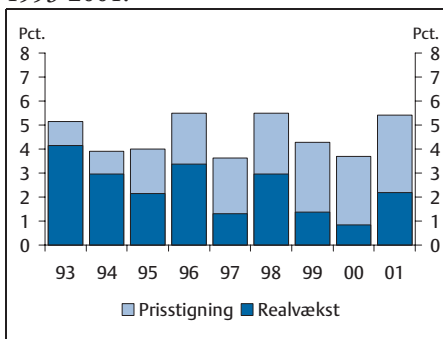
I løbende priser er de samlede udgifter til offentligt forbrug – dvs. inklusiv pris- og lønstigninger – gennemsnitligt vokset med 4,3 pct. om året, *jf. figur 2*. Det er stort set som væksten i den samlede økonomi, hvorfor det

offentlige forbrug som andel af BNP er næsten uændret fra 1992 til 2000. I 1993 steg forbrugsandelen ganske kraftigt, og fra 1993 til 2000 er den derefter faldet med 1½ pct.enhed fra 26,8 pct. til 25,3 pct.

Figur 1. Den offentlige beskæftigelse 1993-2001.



Figur 2. Væksten i det offentlige forbrug 1993-2001.



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Nationalregnskabets opdeling af udgiftsvæksten i mængder og priser viser en realvækst på 3 pct. i årene 1993-95 og 2 pct. årligt 1996-2000. Modstykket hertil er delvist usædvanligt lave prisstigninger, hvorfor tal for realvæksten alene overdriver stigningen i det offentlige ressourceforbrug, især for årene 1993-95.

Målt i forhold til det gennemsnitlige lønniveau i 2000 svarer den samlede vækst i den offentlige beskæftigelse på godt 40.000 personer siden 1993 til en real udgiftsvækst på godt 11 mia. kr. i 2000-priser. Den forholdsvis kraftige vækst i det reale køb af varer og tjenester fra den private sektor svarer i 2000-priser til en stigning siden 1993 på yderligere ca. 20 mia. kr. Korrigeret for løn- og prisudviklingen er det samlede offentlige forbrug dermed omkring 31 mia.kr. større end i 1993.

Sammenlignet med det forventede i 1993 er det offentlige forbrug i 2000 13 mia.kr. større, jf. nedenfor.

De tre scenarier i bilag 2 for fordelingen af den samlede beskæftigelsesvækst indebærer en stigning i den offentlige beskæftigelse på mellem 3.000 og 7.000 personer årligt, hvoraf en del modsvarer de forudsatte 10-15.000 flere fleksjob i den offentlige sektor fra 2000 til 2010. Alle tre scenarier indebærer dermed en lavere vækst i den offentlige beskæftigelse

end i de sidste fem år, *jf. tabel 1*. Tabellens tal for 2001-2010 baserer sig på scenariet, hvor halvdelen af jobvæksten sker i den offentlige sektor.

**Tabel 1. Udviklingen i det offentlige forbrug.**

	2000	1993-1995	1996-2000	2001-2010 <sup>1</sup>
	- Mia.kr. -	----- Gennemsnitlig stigning, pct. -----		
Offentligt forbrug, nominelt.....	324,5	4,3	4,5	3,8
- Mængder .....	-	3,1	2,0	0,9
- Priser .....	-	1,2	2,5	2,9
Offentlig beskæftigelse.....	218,7	0,1	1,1	0,6
- 1.000 personer	-	1	9	5
Nettovarekøb <sup>2</sup> (realt) .....	77,8	5,3	4,5	2,2

Anm.: Nationalregnskabets tal og opdeling på pris- og mængdeudvikling. Det offentlige forbrug består ud over lønsum (beskæftigelse) og nettovarekøb af afskrivninger på det offentlige kapitalapparat samt ”andre produktionskatte” (offentlige sektors betaling af vægtafgift, ejendomsskatte mv.).

- 1) Svarer til scenariet, hvor halvdelen af jobvæksten sker i den offentlige sektor, *jf. bilag 1*.
- 2) Inkl. sociale ydelser i naturalier.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Forudsætningerne indebærer en forholdsvis markant nedgang i realvæksten i det offentlige forbrug sammenlignet med udviklingen siden 1993. I forhold til de forudgående fem år er der antaget en halvering af realvæksten i det offentlige forbrug, herunder også i den offentlige beskæftigelse og nettovarekøbet fra den private sektor.

I fremskrivningen er forudsat en tæt sammenhæng mellem lønudviklingen og prisvæksten på det offentlige forbrug, hvilket som nævnt ikke har været gældende i nationalregnskabets tal for perioden siden 1993. Fordelelingen af væksten på mængder og priser kan efterfølgende vise sig at blive gjort anderledes op i nationalregnskabet.

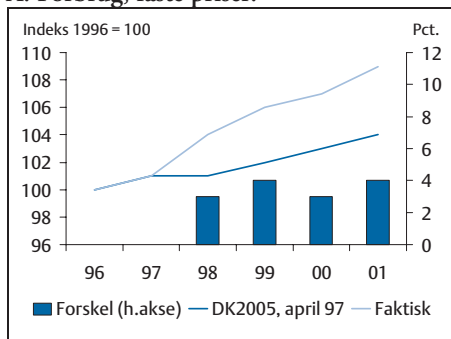
De afgørende nøgletal er derfor, at væksten i den offentlige beskæftigelse halveres fra 1,1 pct. i årene 1996-2000 til 0,6 pct. for perioden 2001-2010 under ét. Væksten i det offentlige forbrug i løbende priser forudsættes nedbragt fra 4,5 pct. i årene 1996-2000 til 3,8 pct. 2001-2010. Retvisende sammenligninger af væksten i løbende priser mellem de to tidsperioder forudsætter naturligvis, at den generelle løn- og prisudvikling er sammenlignelig mellem de to perioder.

### Sammenligning med Danmark 2005 (april 1997)

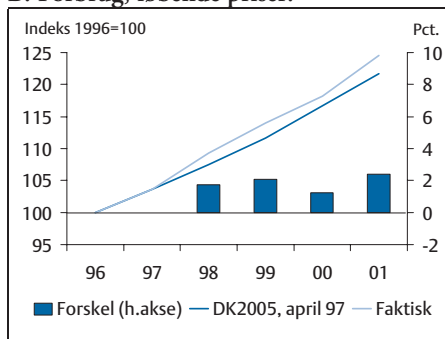
Den opgjorte realvækst i det offentlige forbrug over perioden 1997-2001 ventes at blive omtrent dobbelt så stor som ventet ved udarbejdelsen af *Danmark 2005*, april 1997, jf. figur 3. Målt på udviklingen i de faktiske udgifter til offentligt forbrug er forskellen imidlertid væsentligt mindre. Forklaringen er, som beskrevet ovenfor, især overraskende lave målte prisstigninger på det offentlige forbrug i forhold til udviklingen i lønnen for offentligt ansatte og varepriserne.

Figur 3. Det offentlige forbrug i forhold til DK2005.

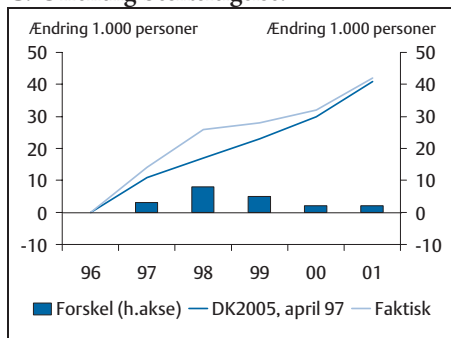
A. Forbrug, faste priser.



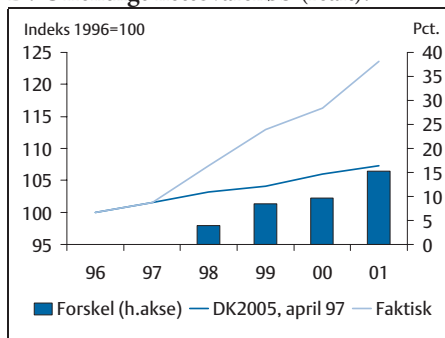
B. Forbrug, løbende priser.



C. Offentlig beskæftigelse.



D. Offentligt nettovarekøb (real).



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Den offentlige beskæftigelse har set over hele perioden stort set udviklet sig som planlagt. Væksten i den offentlige sektors køb af varer og tjenester (netto) fra den private sektor er derimod vokset væsentligt kraftigere end forudsat i DK2005.

De højere forbrugsudgifter, kombineret med en lidt lavere vækst i det nominelle BNP, betyder, at det offentlige forbrugs andel af BNP er faldet med godt  $\frac{1}{4}$  pct.enhed mod et ventet fald på godt 1 pct.enhed.

Samlet set har mervæksten i den offentlige beskæftigelse og det reale net-tovarekøb medført en forøgelse af udgiftsniveauet i 2001<sup>1</sup> med ca. 11½ mia.kr. i 2000-priser, hvilket svarer til knap 1 pct. af BNP.

I forhold til fremskrivningen fra *Finansredegørelse 93*, oktober 1993 har der over hele perioden 1993-2000 været en mérvækst i beskæftigelse og varekøb på ca. 13 mia.kr. i 2000-priser, *jf. boks 2*. Det kan ses i sammenhæng med de omtrent tilsvarende provenuvirkninger af de samtidige forhøjelser af kommuneskatterne på 2-3 pct.enheder over perioden.

---

<sup>1</sup> I løbende priser er merstigningen ca. 7 mia.kr., men korrigeret for lidt lavere løn- og prisstigninger end ventet er merstigningen ca. 11½ mia.kr.

**Boks 2. Sammenligning med Finansredegørelsen 93.**

Realvæksten i det offentlige forbrug har været noget større end ventet i *Finansredegørelse 93* (FR93) fra oktober 1993, *jf. tabel*. Som følge af en modgående udvikling i prisen på det offentlige forbrug har væksten i de samlede udgifter dog været omtrent som ventet. Den svagere deflatering af det offentlige forbrug skal til dels ses i sammenhæng med, at lønninger og priser i økonomien generelt er steget lidt mindre end ventet dengang.

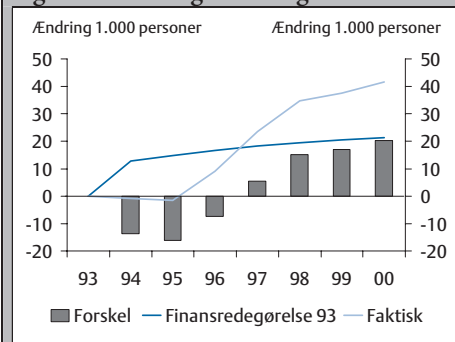
**Tabel. Udviklingen i det offentlige forbrug fra 1993 til 2000.**

	FR93	Faktisk	Forskel
----- Gennemsnitlig vækst, pct. -----			
Offentligt forbrug	4,3	4,4	0,1
- Lønsum (67,4 %)	4,0	4,3	0,3
- Nettovarekøb (24,0)	5,0	5,5	0,5
- Afskrivninger mv. (8,6 %)	3,6	1,9	-1,7
----- Gennemsnitlig realvækst, pct. -----			
Offentlig forbrug	1,0	2,1	1,1
- Beskæftigelse	0,4	0,8	0,4
- Nettovarekøb	2,7	4,3	1,6
----- Mia.kr. i 2000-priser -----			
<i>Provenuvirkning af realvækst<sup>1</sup></i>			
Beskæftigelse	5	11	6
Nettovarekøb	13	20	8
I alt	18	31	13

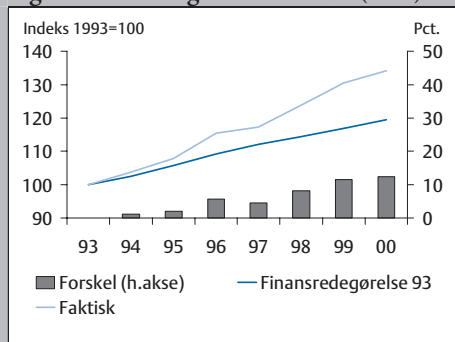
1) Beregnet som virkningen af mængdeændringen i beskæftigelse og nettovarekøb med løn og priser for år 2000. Som følge af problemerne med deflateringen giver det ikke mening at tage direkte udgangspunkt i realvæksten i det samlede offentlige forbrug.

Samlet set har den større realvækst medført merudgifter på ca. 13 mia.kr. i 2000-priser, hvilket svarer til ca. 1 pct. af BNP. Den kraftigere realvækst skyldes, at stigningerne i nettovarekøbet i hele perioden har været noget større end ventet, og at den offentlige beskæftigelse fra 1996 er steget forholdsvis kraftigt, *jf. figur A og figur B*. Set over hele perioden har stigningen i antal offentligt ansatte været ca. dobbelt så stor som forventet i FR93.

**Figur A. Offentlig beskæftigelse.**



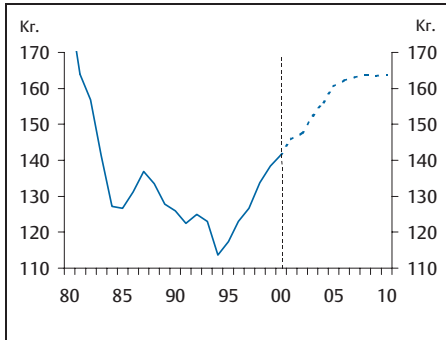
**Figur B. Offentligt nettovarekøb (real).**



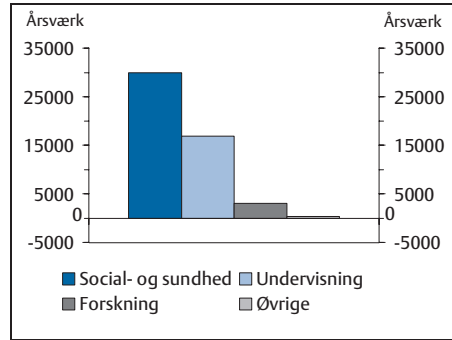
### 3. Udviklingen i den offentlige service på delområder

Hvor der i 1993-1994 blev brugt ca. 118 kr. til offentlig service (forbrug) og investeringer pr. 100 udgiftskroner til passive indkomstoverførsler og renteudgifter (netto), bruges der i dag ca. 145 kr., *jf. figur 4*. Indkomstoverførsler og rentebetalinger er bragt ned, mens det offentlige forbrug og investeringerne er øget.

Figur 4. Offentlige udgifter til service og investering pr. 100 kr. til renter og indkomstoverførsler.



Figur 5. Beskæftigelsesvækst i offentlige delsektorer fra 1993 til 1998.



Anm.: I figur 4 er udviklingen fra 1993 til 1994 påvirket (teknisk) af bruttificering af en række overførselsindkomster.

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

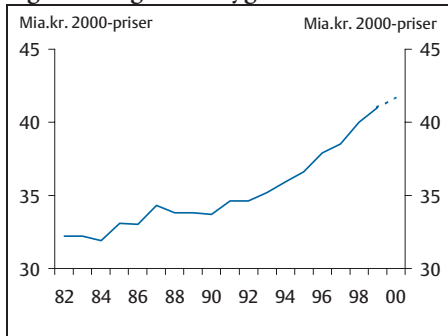
Servicestigningen er især sket på de store velfærdsområder, *jf. figur 5*. Antallet af medarbejdere i social- og sundhedssektoren er steget med næsten 30.000, mens der er oprettet 15.000 flere stillinger inden for undervisningsområdet. Også på forskningsområdet er der sket en udbygning, mens personalet på andre områder i den offentlige sektor set under ét er omtrent uændret.

#### Flere ressourcer til sygehusene

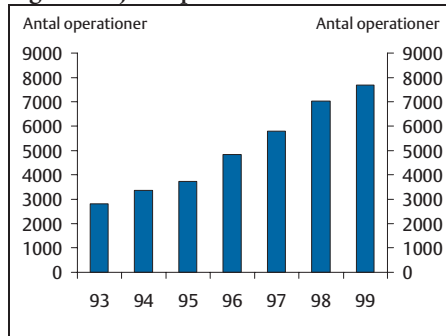
På sygehusene er der investeret i en større behandlingsindsats. Målt i faste priser er driftsudgifterne øget med over 6 mia.kr. siden 1993, *jf. figur 6*.



Figur 6. Udgifter til sygehuse.



Figur 7. Hjerteroperationer.



Kilde: Danmarks Statistik.

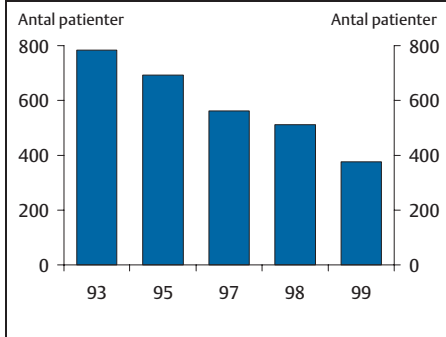
De øgede udgifter på sygehusområdet har blandt andet muliggjort en stigning i antallet af hjerteroperationer fra omkring 2.800 årligt i 1993 til næsten 7.700 i 1999, *jf. figur 7*. Også på andre områder er der gjort fremskridt i behandlingen, så ventelisterne til behandling er reduceret. Ud over hjerterområdet er der indført behandlingsgaranti for de større, livstruende kræftsygdomme som bryst-, lunge, tarm- og livmoderhalskræft.

Senest er der med den nationale kræftplan blandt andet afsat omkring 1½ mia.kr. til investeringer i nye scannere og andet nyt apparatur. Dermed vil det være muligt at opdage kræftsygdomme tidligere og gøre behandlingen hurtigere og bedre.

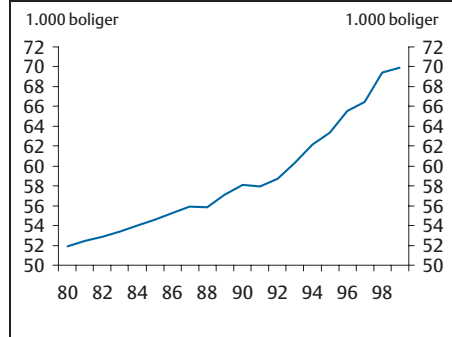
### Ældre

Den generelle opprioritering af plejeområdet – herunder af hjemmeplejen – har mere end halveret antallet af færdigbehandlede patienter, der venter på en plejehjemsplads eller lignende, *jf. figur 8*. Derudover er der kommet mere end 11.000 nye ældreboliger siden 1993, *jf. figur 9*. Denne udvikling har fundet sted, samtidig med at antallet af ældre har været svagt faldende.

Figur 8. Sygehuspatienter, der venter på plejehjemsplads.



Figur 9. Boliger til ældre.

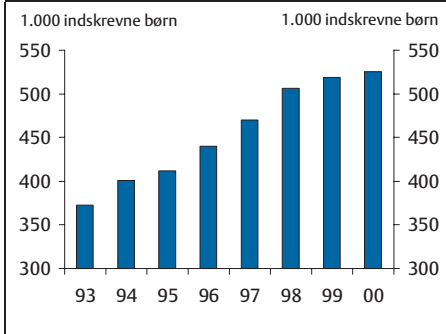


Kilde: Danmarks Statistik.

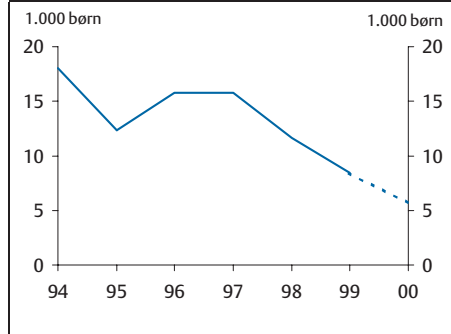
## Børn og unge

Pasningsindsatsen for børn er det område, der har haft den største vækst med 155.000 flere pladser i dagtilbud siden 1993, *jf. figur 10*. De fleste kommuner kan nu tilbyde en pasningsgaranti, og antallet af børn på venteliste til et pasningstilbud er reduceret markant, *jf. figur 11*. Den kraftige vækst afspejler, at efterspørgselen igennem perioden voksede langt kraftigere, end det på forhånd kunne forventes ud fra antallet på venteliste.

Figur 10. Børn i dagtilbud.



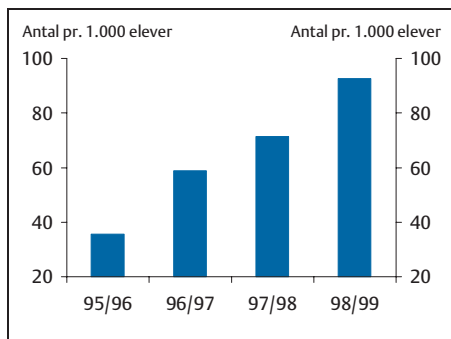
Figur 11. Børn på venteliste.



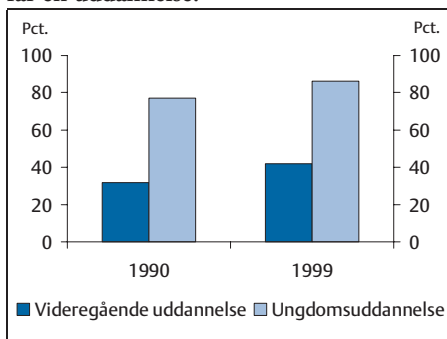
Kilde: Danmarks Statistik.

Skoleområdet er også styrket. Den informationsteknologiske handlingsplan fra 1995 satte som mål, at der i løbet af en årrække højst må være 5-10 elever pr. nyere computer i folkeskolen. Denne udvikling er på vej til at blive realiseret, idet der nu næsten er 1 computer for hver 10 elever i skolen, *jf. figur 12*.

Figur 12. Computere i folkeskolen.



Figur 13. Andel af en ungdomsårgang der får en uddannelse.



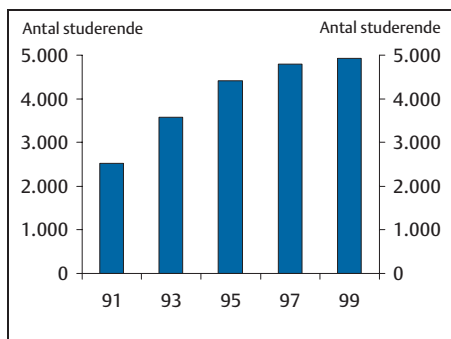
Kilde: Danmarks Statistik.

Det er målet, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, og at 50 pct. skal tage en videregående uddannelse. I 1999 fik 86 pct. af en ungdomsårgang således en ungdomsuddannelse, mens det i 1990 kun var 77 pct., *jf. figur 13.*

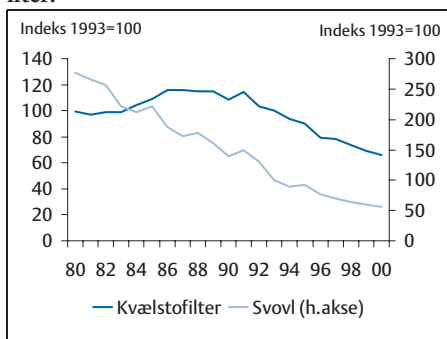
For de videregående uddannelser er optaget øget med omkring 20 pct. i perioden 1993-99. Over 40 pct. af en årgang tog en videregående uddannelse i 1999.

Antallet af forskerstuderende er omtrent fordoblet i løbet af 1990'erne, *jf. figur 14.* Stigningen er blandt andet et resultat af reformen af forskeruddannelserne i 1993.

Figur 14. Antal forskerstuderende.



Figur 15. Udledning af svovl og kvælstofilter.



Kilde: Danmarks Statistik.

## Bedre miljø og fødevarerikkerhed

Udledningen af svovl og kvælstofilter er faldet kraftigt i perioden, *jf. figur 15*. På disse og en række andre områder er det lykkedes at afkoble den økonomiske vækst fra en stigning i forureningsproblemerne.

Resultaterne skyldes blandt andet en styrkelse af de alternative energikilder, udbygningen af den kollektive trafik og en omlægning af skattesystemet over mod flere grønne afgifter, der tilskynder til større hensyntagen til miljøet.

Indsatsen over for fødevarerikkerhed og -kontrol er styrket. Der er gennemført handlingsplaner for at nedbringe salmonella i blandt andet slagtekyllinger og æg. Indsatsen har ført til et fald i andelen af kyllinger med salmonella fra omkring 60 pct. i 1993 til nu under 5 pct., og alle danske æg skal i dag igennem et – i international sammenhæng – meget omfattende testprogram.

Også indsatsen for at begrænse medicin i husdyrproduktionen, et forbud mod antibiotiske vækstoffremmere og den ny fødevarerlov øger beskyttelsesniveauet for fødevarer.

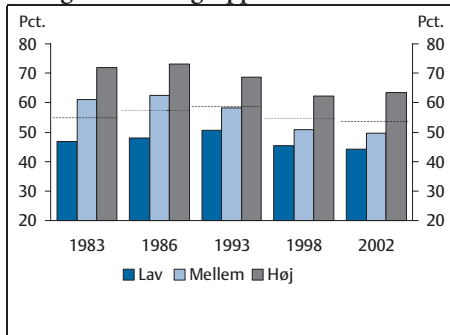
## Lavere marginalskatte

Skattepolitikken er i perioden siden 1993 blevet omlagt, med henblik på både at stimulere tilskyndelsen til at arbejde, spare op og nedbringe miljøbelastende forbrug af ressourcer. Omlægningerne er sket under hensyntagen til indkomstfordelingen.

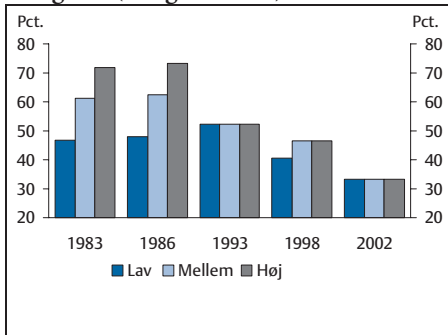
Hovedresultatet af de gennemførte skattereformer med virkning fra 1994 og 1999 har været lavere marginalskatte for alle indkomstgrupper og en lavere skatteværdi af renteudgifter, *jf. figur 16 og 17*. I gennemsnit er marginalskatte (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) for erhvervsaktive faldet med knap 5 pct. I denne beregning er der taget hensyn til, at der over perioden er sket en stigning i andelen, der betaler topskat.

Nedsættelserne af skatterne på den sidst tjente krone er i vid udstrækning blevet finansieret ved at lukke skattehuller, fjerne fradrag og nedsætte fradragenes skatteværdi. Fradragene havde uønskede strukturvirkninger, samtidigt med at nedsættelsen af fradragenes skatteværdi har muliggjort nedsættelser af marginalskatte, uden at indkomstfordelingen er blevet påvirket negativt af omlægningen.

Figur 16. Marginalskattesatser for forskellige indkomstgrupper.



Figur 17. Skatteværdi af fradrag for renteudgifter (marginalsatser).



Anm.: Vandrette streger angiver marginalskatten opgjort som et gennemsnit af skatteyderne, hvorved der blandt andet tages hensyn til en vækst i andelen af skatteydere, der betaler topskat.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Samlet set har skatteændringerne betydet en ganske kraftig forøgelse af tilskyndelsen til at gøre en ekstra indsats. Det er sket med en finansiering, der både sikrer hensynet til de offentlige finanser, indkomstfordelingen og miljøet.

For en LO-arbejder, der betaler mellemskat, vil en ekstra løn på 100 kr., når Pinsepakken er indfaset medføre en fremgang efter skat og arbejdsmarkedsbidrag på 50 kr., mens fremgangen i 1993 var 42 kr.

For en funktionær, der betaler topskat, er de tilsvarende tal en fremgang på 37 kr. mod 31 kr.

I gennemsnit er marginalskatten for de erhvervsaktive faldet fra omkring 59 til omkring 54 pct., idet nedsættelserne af skattesatserne delvist er modvirket af, at en større andel betaler topskat, hvilket skyldes færre og mindre fradrag.

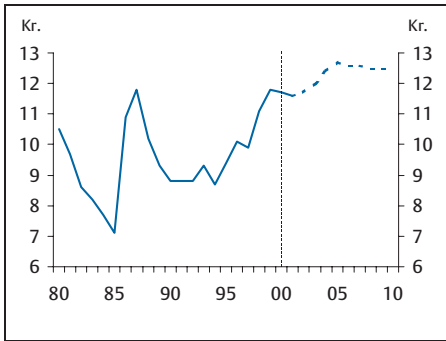
Når der tages hensyn til alle forhold, har de erhvervsaktive i gennemsnit således 5 kr. mere til rådighed ved en ekstra indsats, der før skat belønnes med 100 kr., i 2002 end i 1993.

Der er gennemført et skift i den samlede beskatning fra skat på arbejdsindkomst til grønne afgifter. Hvor der i 1993 blev betalt godt 9 kr. i energi- og miljøafgifter pr. 100 kr. i personskatter, betales der i dag godt

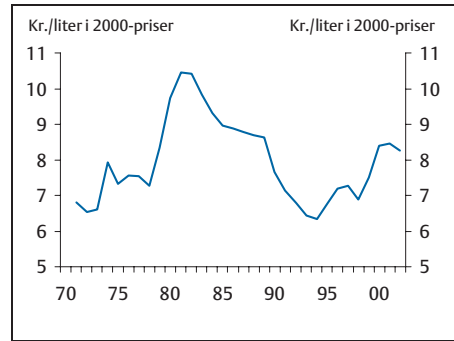
11,50 kr., jf. figur 18. Det på trods af, at afgiftsgrundlaget kun er vokset ca. halvt så hurtigt som økonomien i øvrigt.

En del af stigningen i de grønne afgifter vedrører benzin. Også med stigningen i energipriserne siden 1998 koster en liter benzin i dag mindre, end den gjorde igennem alle årene i 1980'erne, når man tager højde for den generelle prisudvikling, jf. figur 19.

Figur 18. Provenu fra energi- og miljøafgifter pr. 100 kr. provenu fra personskatter.



Figur 19. Inflationskorrigeret forbrugerpris på benzin.



Anm.: Figur 18 er ekskl. registreringsafgift.  
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

#### 4. Udfordringer for udviklingen af den offentlige velfærdsservice

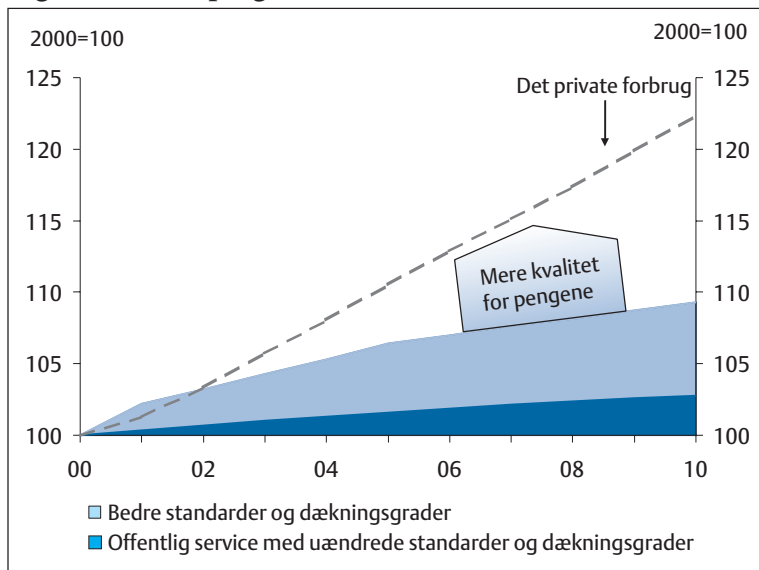
Scenarierne for den offentlige service, jf. bilag 2, indebærer en samlet realvækst i det offentlige forbrug på 7-11 pct. I scenariet, hvor halvdelen af den samlede beskæftigelsesvækst frem til 2010 sker i den offentlige sektor, er der en vækst på 9 pct. Heraf modsvares knap 3 pct. enheder en stigning, som medgår til at fastholde de nuværende standarder og dækningsgrader i den offentlige service som følge af udviklingen i antallet af brugere, jf. figur 20.

Den offentlige forbrugsvækst muliggør således isoleret set en forøgelse af standarder og dækningsgrader i den offentlige service med 4-8 pct. frem mod 2010.

Det er usandsynligt, at en sådan vækst alene kan imødekomme væksten i efterspørgselen efter offentlige service, som kan vise sig at vokse i takt med eller hurtigere end den almindelige indkomstudvikling, blandt andet fordi

brugerne har mulighed for at sammenligne serviceniveauet med væksten i udbuddet af varer og tjenester i den private sektor. Til sammenligning angiver den øverste – stiplede – linie i figuren den skønnede reale udvikling i det private forbrug over perioden.

Figur 20. Efterspørgsel efter velfærdsservice.



Anm.: Det private forbrug angiver en mulig udvikling i brugernes forventninger og ønsker til kvaliteten af den offentlige service. Alle tal er fra scenariet, hvor halvdelen af jobvæksten sker i den offentlige sektor.

Kilde: Egne beregninger.

Hvis stigningen i den samlede offentlige servicekvalitet skal følge den samme udvikling, vil det således kræve betydelige stigninger i den servicekvalitet, der opnås for givne ressourcer og personale. I scenariet, hvor halvdelen af jobvæksten sker i den offentlige sektor, kræves f.eks. stigninger i kvalitet og effektivitet for penge og personale på gennemsnitligt 1,2 pct. om året.

Det stiller betydelige krav, men det skal understreges, at forventningerne om bedre offentlig service ikke nødvendigvis kun – og måske ikke engang primært – omfatter et større offentligt personale, men også spørgsmål som gode fysiske rammer, moderne materiel og hjælpemidler, klare oplysninger, god brugerbetjening og fleksible åbningstider.

Historisk har en af hovedudfordringerne været, at mulighederne for produktivitsfremskridt har været anset for at være ringere for serviceydelser end i de vareproducerende erhverv. Det er formentlig stadig tilfældet, især for de særligt plejekrævende opgaver, men omvendt er der også væsentlige muligheder for at opnå bedre service for samme penge og personale i den offentlige sektor.

Et sådant løft i kvaliteten af den offentlige velfærdsservice<sup>2</sup> vil blandt andet kræve nye løsningsmodeller, skærpet prioritering og bedre organisering, jf. boks 3. Det offentlige skal offensivt udnytte den nyeste informationsteknologi. Det kan samtidig bidrage til en fortsat udvikling og forbedring af de offentlige arbejdspladser.

### Boks 3. Mere velfærd for de samme penge og personale.

- Bedre offentlige ydelser for de samme ressourcer
- Bedre arbejdstilrettelæggelse
- Skarp prioritering af de offentlige udgifter
- Udgiftsovervågning
- Hurtig og fleksibel tilpasning af ressourcer efter behov, så overkapacitet undgås
- Udnyttelse af de nye muligheder, som blandt andet moderne teknologi giver
- Omstillingsparathed og velvilje over for nye måder at gøre tingene på
- Offentlige investeringer i ny teknologi og aflastning af personale
- Øget markedsorientering af den offentlige sektor
- Klar og effektiv arbejdsdeling mellem offentlige myndigheder
- Øget samspil med private i tilfælde, hvor det giver bedre løsninger

Kvaliteten skal løftes både i løsningen af de enkelte opgaver samt i arbejdsdelingen inden for den offentlige sektor og i forhold til private udbydere af serviceydelser. Opgaverne skal løses, hvor det gøres bedst og billigst, samtidig med at brugertrygheden bevares.

På mange områder vil øget effektivitet, f.eks. ved øget anvendelse af informationsteknologi, kunne mindske personalebehovet, så kvaliteten af den offentlige service kan øges uden flere ansatte. Det vil lette omprioriteringsopgaven.

---

<sup>2</sup> Nationalregnskabet opgør teknisk værdien af den offentlige produktion uden indregning af eventuelle stigninger i effektivitet og kvalitet for givne penge og personale, dvs. ”produktivitsforbedringer”. Disse serviceforbedringer vil derfor ikke blive registreret i denne statistik.



På en række andre væsentlige, og fortrinsvis arbejdskraftintensive, serviceområder, f.eks. ældrepleje, sundhed, børnepasning og undervisning, er det vanskeligere at mindske personalebehovet. Her vil større effektivitet og nye måder at gøre tingene på især kunne forbedre de fysiske rammer og bidrage til større kvalitet og brugertilfredshed. På de offentlige kerneområder skal større kvalitet i opgaveløsningen generelt komme brugerne til gode og ikke føre til modgående besparelser.

### **Bedre arbejdstilrettelæggelse, samarbejde og lære af de bedste**

De offentlige institutioner skal udnytte ressourcerne bedst muligt gennem et tæt samarbejde, hvor det er borgernes behov, der er i centrum. Der skal sikres smidigere arbejdsgange og bedre samarbejde i de enkelte institutioner og mellem offentlige institutioner.

Nye organisationsformer og instrumenter til samarbejde på tværs skal indføres. Det kræver velvilje over for nye måder at gøre tingene på, og det stiller krav til ledelse og medarbejdere om at kunne – og turde – omstille.

Der er forskel på, hvor høj en kvalitet og hvor mange ydelser de enkelte offentlige institutioner får ud af de anvendte ressourcer. Erfaringer fra de bedst fungerende institutioner om, hvad der giver høj kvalitet og effektivitet, skal spredes til andre institutioner.

### **Konkurrence og samarbejde med private**

Konkurrence kan i mange tilfælde være et effektivt middel til at forbedre kvaliteten og effektiviteten i den offentlige service. Konkurrence kan både foregå mellem offentlige institutioner og mellem offentlige institutioner og private virksomheder. Ved i højere grad at bruge konkurrence i varetagelsen af opgaverne bliver det synligt for medarbejdere og ledelse, hvor der er behov for effektivitetsforbedringer.

Der skal konkurreres på mest kvalitet for pengene. Den højere kvalitet skal sikres gennem bedre arbejdstilrettelæggelse, teknologi osv. – *ikke* ved at forringe de ansattes lønvilkår eller arbejdsmiljø.

Kvaliteten af de offentlige ydelser skal fortsat fastholdes som et klart offentligt ansvar. Men produktionen kan i flere tilfælde varetages af såvel private som offentlige leverandører. Det kræver, at det offentlige bliver

bedre til at bestille opgaven, fastlægge den ønskede kvalitet og følge op på, om den leveres.

### Sammenhæng mellem mål, aktiviteter og resultater

De offentlige institutioner skal være bedre til at skabe sammenhæng mellem mål, aktiviteter og resultater. Der skal være klare mål for, hvilke resultater den enkelte institution skal nå, og målene skal gøres vedkommende i det daglige arbejde. Målene skal udformes i en dialog mellem medarbejdere, brugere og det politiske niveau. Det skal selvfølgelig sikres, at der bliver fulgt op på, om resultaterne nås.

### Anvendelse af ny teknologi

Den offentlige sektor skal være på forkant med udviklingen i den ny informationsteknologi. Heri ligger store muligheder for at forbedre kvaliteten i den offentlige service. Ny teknologi er ikke et mål i sig selv, men skal bruges, hvor det kan give bedre effektivitet og bedre kvalitet. Det er i den forbindelse en vigtig opgave, at informationsteknologien kan bruges på en sikker måde, og at borgerne kan have tillid til, at personlige oplysninger ikke offentliggøres.

Ny teknologi kan spare ressourcer på papirarbejde og administration, så ressourcerne kan flyttes til de områder, der giver bedre servicekvalitet for brugeren.

Effektiv udnyttelse af ny teknologi kræver ofte, at vante strukturer og procedurer laves om, så de nye muligheder for videndeling og samarbejde udnyttes bedst muligt.

Den ny teknologi giver også mulighed for, at brugerne ikke er afhængige af de offentlige kontors åbningstider. Brugere skal i langt højere grad have mulighed for at bruge internettet til at henvende sig til de offentlige forvaltninger 24 timer i døgnet. Samtidig skal det sikres, at gennemsigtigheden i den offentlige sagsbehandling forbedres.

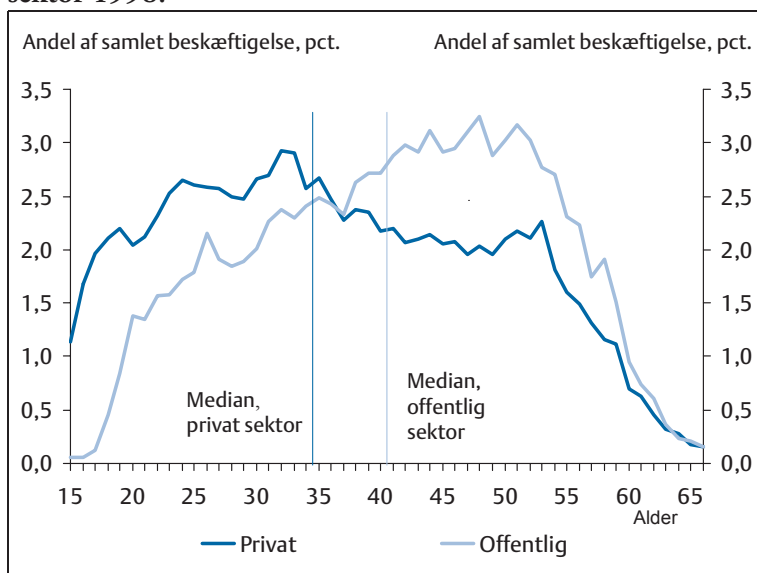
De samfundsøkonomiske rammer muliggør en årlig realvækst i de offentlige investeringer på ca. 2 pct. årligt frem til 2010. I publikationen *Investeringer i Danmarks fremtid*, fremlægges regeringens overvejelser om investeringsindsatsen i det kommende årti, herunder retningslinier for prioritering mellem forskellige offentlige investeringsformål.

## 5. Mulige rekrutteringsproblemer

Mulighederne for at øge den offentlige beskæftigelse bestemmes ikke kun af finansieringssituationen i løbet af de kommende 10 år. En anden restriktion er muligheden for at skaffe nok kvalificeret arbejdskraft til den offentlige sektor. Problemet forstærkes af en skæv aldersmæssig sammensætning af den offentlige beskæftigelse.

Hvor den typiske ansatte i den private sektor er omkring 35 år, er den offentligt ansatte ca. fem år ældre, *jf. figur 21*. Der er især forholdsvis mange offentligt ansatte i alderen omkring 50 år. I løbet af de kommende ti år vil en stigende andel af de offentligt ansatte nå en alder, hvor tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet begynder at stige kraftigt.

Figur 21. Aldersfordeling i den offentlige og den private sektor 1998.



Kilde: Egne beregninger på IDA-databasen, Danmarks Statistik.

Umiddelbart har den offentlige sektor således et behov for at tiltrække en relativt stor andel af den samlede bruttotilgang til arbejdsstyrken i de kommende år. Men det er ikke givet, at den uddannelsesmæssige sammensætning af unge, som træder ind på arbejdsmarkedet, svarer til behovet i den offentlige sektor.















Vi har skabt os et godt afsæt for at videreudvikle det danske velfærdssamfund. En holdbar fremtid – Danmark 2010, gør rede for regeringens ambitioner og opstiller nye sigt punkter for samfundets udvikling.

Hovedmålsætninger for de næste ti år er:

- Fortsat nedbringelse af den offentlige gæld, så vi ikke efterlader ubetalte regninger til de næste generationer
- En bedre offentlig sektor som gennem øget vægt på kvalitet kan sikre danskerne en endnu højere velfærd
- Udvikling af et rummeligt arbejdsmarked, så der er plads til flere
- Sikre et solidt finansieringsgrundlag for velfærdssamfundet gennem højere beskæftigelse mv.
- Et bæredygtigt miljø
- Fastholde stor lighed med hensyn til levevilkår og aktiv inddragelse i samfundet