



FINANSMINISTERIET

Finansredegørelse 2004

Juni 2004





FINANSMINISTERIET

FINANSREDEGØRELSE 2004

JUNI 2004

Finansreddegørelse 2004, juni 2004

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 Information
Herstedvang 4
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic
Foto: Søren Rønholt
Tryk: Formula A/S
Oplag: 3.000 stk.
Pris: 175 kr. inkl. moms
ISSN: 0105-9890
ISBN: 87-7856-635-5

Elektronisk publikation:
ISBN: 87-7856-636-3

Publikationen kan hentes på:
Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk

Forord

Der er nu tegn på bedring i dansk og international økonomi. Væksten er kommet op i omdrejninger, understøttet af stigende privatforbrug, og ledigheden er aftaget siden starten af året.

De beslutninger, vi har truffet, betyder, at der nu er grund til at tro på økonomisk fremgang og fald i ledigheden. Sporskiftet i den økonomiske politik er ikke til at tage fejl af. Hovedvægten i finanspolitikken for 2004 er lagt på skattenedsættelser snarere end øgede bevillinger. Forårspakken giver økonomien et skub i den rigtige retning uden at svække finanspolitikken langsigtede holdbarhed eller vækstpotentialer.



Der er dermed skabt grundlag for, at vi kan vende opmærksomheden mod de mere langfristede udfordringer. Dansk økonomi er som udgangspunkt solid og klarer sig på centrale områder godt i forhold til de fleste andre lande: vi har overskud på de offentlige finanser og betalingsbalancen, høj beskæftigelse, lav ledighed, og høj produktivitet. Men det betyder ikke, at vi kan hvile på laurbærene. Der er fortsat mål, der skal nås.

Det gælder ikke mindst målene i regeringens 2010-plan. Realvæksten i det offentlige forbrug skal begrænses til 0,5 pct. om året i 2005-10. Der er sket en klar opbremsning i forbrugsvæksten blandt andet med baggrund i skattestoppet. Men opgaven kræver vedholdenhed.

Samtidig er det vores mål at skabe 50-60.000 jobs i kraft af nye strukturelle initiativer. Med det forventede fald i arbejdsløsheden, som i høj grad drives af regeringens finanspolitik, skaber vi bedre betingelser for fremgang i arbejdsudbuddet.

Finansredegørelsen viser, at den økonomiske politik er på rette spor og sikrer grundlaget for et udbygget velfærdssamfund, hvor målene fortsat er at få flere i arbejde, forbedre kvaliteten i den borgernære service og sikre en løbende gældsnedbringelse.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Svend Pedersen'. The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping tail on the final letter.

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4. Finanspolitikens holdbarhed | 137 |
| 4.1. Indledning | 137 |
| 4.2. Demografiske forudsætninger for fremskrivningen | 139 |
| 4.3. Det langsigtede offentlige udgiftspres | 142 |
| 4.4. Den finanspolitiske udfordring og holdbarhed | 148 |
| 4.5. De offentlige finansers langsigtede robusthed | 152 |
| 4.6. Finanspolitisk holdbarhed i EU15 | 168 |
| 4.7. Sammenligning af holdbarhedsberegninger | 173 |
| Appendiks 4.1. Revision af holdbarhedsindikatoren | 176 |
| Appendiks 4.2. Beregning af holdbarhedsindikatoren | 178 |
| Appendiks 4.3. Sammenligning af Finansministeriets og DREAM's holdbarhedsberegning | 180 |
| | |
| 5. Ledighed og beskæftigelsespolitik i EU | 187 |
| 5.1. Indledning | 187 |
| 5.2. Udviklingen i ledighed | 188 |
| 5.3. Politik og institutioners betydning for ledigheden | 193 |
| 5.4. Arbejdsmarkedspolitiske regimer | 201 |
| 5.5. EU-landenes arbejdsmarkedspolitik | 210 |
| 5.6. Beskæftigelse og særlige grupper | 220 |
| Appendiks 5.1. Datakilder | 229 |
| Appendiks 5.2. Rådighedsindikator | 234 |
| Appendiks 5.3. Empiriske resultater | 236 |
| | |
| Bilagstabeller | 242 |

1. Sammenfatning og konklusioner

1.1. Indledning

Efter to år med stigende ledighed i forbindelse med den internationale afmatning er udviklingen tilsyneladende vendt. Beskæftigelsesfaldet synes at være bremsset op i 2003, og ledigheden er lidt lavere end ved indgangen til 2004. Samtidigt er renterne meget lave, væksten i udlandet er i fremgang, og finanspolitikken bidrager markant til at styrke privatforbruget og vende udviklingen på arbejdsmarkedet.

Det er vurderingen, at ledigheden kan falde med omkring 25.000 personer gennem 2004, med størst styrke i andet halvår, og udvise et yderligere fald i 2005, *jf. Økonomisk Redegørelse, maj 2004*.

Forårspakken blev besluttet i et klima med stigende ledighed og vil sammen med de øvrige finanspolitiske beslutninger for 2004 give et markant vækstbidrag både i år og i 2005. Dermed falder de besluttede skattenedsættelser på et tidspunkt med ledig kapacitet i økonomien. Målene for kapacitetsudnyttelse peger med nogen usikkerhed på, at produktionen i 2003 var 1-1½ pct. under en normalsituation, men ledigheden er stadig væsentligt lavere end under tidligere konjunkturtilbageslag.

Opsparingen er i historisk sammenhæng høj og privatforbruget har ligget relativt fladt i en årrække frem til midten af sidste år. Det giver plads til et forbrugsdrevet opsving. Suspensionen af de Særlige Pensionsindbetalinger i 2004 og 2005 skal ses i sammenhæng med, at den tvungne opsparing oprindeligt blev indført som et konjunkturpolitisk instrument med sigte på at bremse høj vækst i privatforbruget.

Skattenedsættelserne fra 2004 blev besluttet for at styrke arbejdsudbuddet og har derfor et strukturelt sigte, mens indfasningen afspejler de kortsigtede hensyn til beskæftigelsen.

Finanspolitikken for 2004 er en central drivkraft bag det ventede fald i ledigheden og vil, blandt andet med baggrund i det høje opsparingsniveau og lave renter, trække i retning af større inflationspres i løbet af 2005. Vendingen på arbejdsmarkedet indebærer, at marginalgruppers jobmuligheder styrkes, og at udfordringerne mere entydigt knytter sig til at øge arbejdsudbuddet og fastholde finanspolitikken langsigtede sammenhængskraft. Forårspakkens vækstbidrag dæmpes i løbet af 2005 og er negative i både 2006 og 2007. Det kan isoleret set dæmpe risikoen for knaphedsbetingede lønstigninger.

På et par års sigt kan renteforhøjelser også dæmpe væksten. En udvikling i fortsat fase med euroområdet, som indebærer renteforhøjelser og større eksport i takt med forventet fremgang i blandt andet Tyskland, kan understøtte et balanceret forløb.

Med lønstigninger lidt over udlandets og en svækket dollar, hvilket kun delvist modgås af en relativt god produktivitetsudvikling, er konkurrenceevnen forringet. Det dæmper eksporten, som imidlertid over de seneste år har vist sig ret robust over for det internationale tilbageslag. Tabet af markedsandele i 2003, som målt i værdier er begrænset, er således mere end opvejet af gevinster i de foregående år. Samlet er der ikke tegn på akutte konkurrenceevneproblemer, og dansk økonomi fremstår robust og gearet til et moderat op-sving.

De offentlige finanser er blevet påvirket af den konjunkturmæssige tilbagegang, men svækkelsen har været mindre end i de fleste andre EU-lande. Blandt EU-landene havde Danmark det næststørste overskud på de offentlige finanser i 2003, og der forventes overskud både i 2004 og 2005. I de fleste andre EU-lande udestår et større behov for finans- og strukturpolitiske tilpasninger for at sikre de offentlige finansers robusthed i forhold til befolkningens aldring. På grund af et lavere beskæftigelsesniveau har disse lande imidlertid også et større potentiale for – gennem målrettede tiltag i arbejdsmarkedspolitikken – at aflaste de offentlige finanser i kraft af lavere udgifter til overførsler og øgede skatteindtægter.

Regeringens 2010-plan opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed. Frem mod 2010 sigtes efter en varig fremgang i beskæftigelsen på ca. 2 pct. og en udvikling i de offentlige udgifter, der i gennemsnit holdes inden for planens rammer. Det sikrer i henhold til den opdaterede 2010-fremskrivning, at der ikke udestår tilpasningsbehov efter 2010.

Som i andre lande er vækstmulighederne på mellemfristet sigt begrænset af, at den demografiske udvikling trækker i retning af en faldende arbejdsstyrke. Med de gennemførte reformer på arbejdsmarkedet (*Flere i Arbejde* og *Lavere skat på arbejdsindkomst*) og den konstaterede lavere tilgang til tilbagetrækning kan det underliggende vækstpotentiale frem mod 2010 anslås til godt 1½ pct. i gennemsnit. Medregnes yderligere 50-60.000 beskæftigede som følge af nye initiativer kan det underliggende vækstpotentiale øges til 1,8 pct. Den underliggende vækst kan styrkes blandt andet som følge af initiativer inden for rammerne af *Vækst med Vilje*.

I udlandet fremstår udsigterne samlet set mindre optimistiske, når der anlægges en horisont, som rækker lidt ud over det aktuelle opsving. I USA er balanceproblemerne taget væsentligt til på grund af store finanspolitiske lempelser, og den aktuelle finanspolitik fremstår uholdbar. Pengepolitikken er også historisk lempelig.

Den aggressive økonomiske politik i USA har dæmpet tilbageslaget, men på bekostning af et stort behov for genopretning. I fravær af konsolidering eller renteforhøjelser vil mulighederne for at reagere på uventet tilbagegang være begrænsede. Flere forhold af midlertidig karakter har dæmpet de lange renter i USA, herunder den lempelige pengepolitik. Når disse midlertidige forhold ophører med at virke, må de lange renter ventes at stige. Tendensen kan forstærkes, hvis konsolideringen foregår langsomt og dermed øger den offentlige gæld. Det kan på sigt få mærkbar betydning for produktion og indkomster også i andre lande.

De største EU-lande har også store underskud på de offentlige finanser, og mange lande i EU er tæt på eller har passeret 3-pct. grænsen for offentlige underskud. Det afspejler manglende konsolidering i de gode år frem til 2000 og for flere af de store landes vedkommende strukturelt svage arbejdsmarkeder, som har medført en høj strukturel ledighed og svækker de offentlige finanser mærkbart. Processen med at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet er gået forholdsvis langsomt de senere år, hvor interessen i mange lande mest har samlet sig om at gennemføre reformer af pensionssystemerne for at sikre konsistens blandt andet i forhold til den stigende levetid.

Samlet konkluderes i Finansredegørelsen, at:

- Dansk økonomi er som udgangspunkt robust. Der er udsigt til en pæn BNP-vækst, faldende ledighed og opsparingsbalancerne er relativt sunde.

Der er således grundlag for at rette fokus på de mere langsigtede udfordringer.

- Den opdaterede 2010-fremskrivning viser, at de offentlige finanser er holdbare under forudsætning af stram udgiftsstyring og nye initiativer på arbejdsmarkedet, som sikrer en varig stigning i beskæftigelsen på 50-60.000 personer. Det er stort set uændret i forhold til *Konvergensprogram 2003*, november 2003.
- Forskelle i vurderingen af kravene til de offentlige finanser i forhold til andre institutioner, herunder Det Økonomiske Råd, afspejler primært, at de i deres beregninger ikke indarbejder de krav om stram udgiftsstyring og fremgang i beskæftigelsen via nye initiativer, som er indregnet i 2010-planen. Det sikrer, at finanspolitikken er holdbar.
- Sammenlignet med de øvrige EU-lande er Danmark godt rustet til at imødegå presset på de offentlige finanser som følge af befolkningens aldring.
- Det er i Danmark, i forhold til andre europæiske lande, lykkedes at nedbringe både den strukturelle og faktiske ledighed væsentligt. Den skandinaviske model – med fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik og stramme rådighedsregler og optjeningskrav, som modvirker de negative virkninger på jobsøgningen af relativt høje kompensationsgrader i dagpengesystemet – har (sammen med den angelsaksiske model, som mere entydigt baserer sig på den enkeltes økonomiske tilskyndelse til at søge job) opnået de bedste resultater i forhold til at nedbringe ledighed og langtidsledighed. Lande med fleksible afskedigelsesregler har endvidere typisk lavere strukturledighed.

I *kapitel 2* belyses centrale temaer med betydning for den nuværende økonomiske situation med fokus på opsparing, outputgab og strukturel ledighed, globalisering og beskæftigelse, og de historiske erfaringer med stabiliseringspolitikken. *Kapitel 3* præsenterer en opdateret mellemfristet fremskrivning til 2010, mens *kapitel 4* sætter fokus på finanspolitikken holdbarhed og de offentlige finansers langsigtede robusthed. Endelig beskriver *kapitel 5* sammenhængen mellem arbejdsmarkedspolitik og ledighed i EU-landene. Finansredegørelsen er baseret på talgrundlaget fra *Økonomisk Redegørelse, maj 2004*.

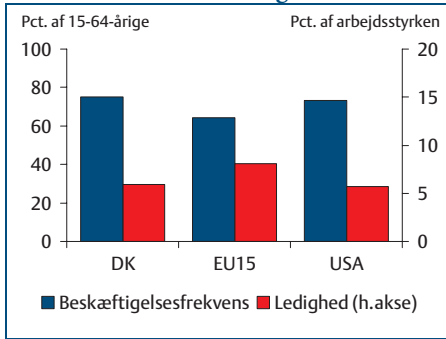
1.2. Om baggrunden for den økonomiske situation

Ledigheden er forholdsvis lav i historisk og international sammenhæng, og stigningen siden 2001 har været begrænset i forhold til tidligere konjunkturtillageslag. Niveauet for beskæftigelsen er faldet med 25-30.000 personer

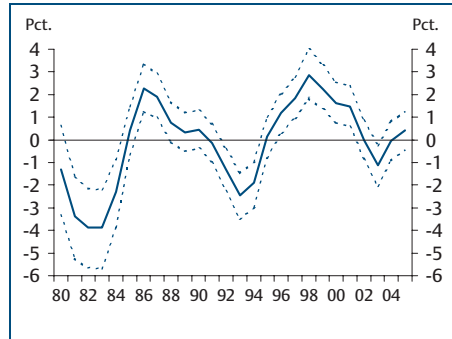
gennem de seneste par år, men beskæftigelsesfrekvensen er højere end i euroområdet og på niveau med USA, *jf. figur 1.1a*.

Produktionen var i 2003 med nogen beregningsmæssig usikkerhed omkring 1-1½ pct. under det anslåede niveau for kapacitetsudnyttelsen, som er afstemt med stabil inflation, *jf. figur 1.1b*. Det konjunkturbetingede produktions efterslæb forventes indhentet med vækstrater på henholdsvis 2,2 og 2,5 pct. i 2004 og 2005, *jf. Økonomisk Redegørelse, maj 2004*.

Figur 1.1a. Ledighed og beskæftigelse i Danmark, euroområdet og USA, 2003



Figur 1.1b. Outputgab – beregningsusikkerhed



Kilde: Eurostat, OECD, ADAM's databank samt egne beregninger.

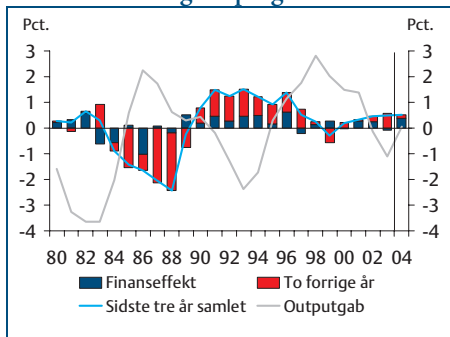
De vækstdrivende forhold omfatter blandt andet et lavt renteniveau, nye lånemuligheder og innovationer på realkreditmarkedet, høj privat opsparring, fortsatte stigninger i huspriserne og en markant fremgang i realindkomsterne på grund af skattenedsættelserne. Udviklingen i dollarkursen kan fortsat trække i modsat retning, mens stigninger i olieprisen delvist modvirkes af en stærk euro. Energipriserne er siden 1980 faldet i reale termer og udgør i dag en lavere andel af virksomhedernes omkostninger og privatforbruget. Konjunkturforløbet afhænger blandt andet af væksten i euro-området og renteutviklingen, herunder at følsomheden over for rentændringer kan være forøget.

Finanspolitikken for 2004 skønnes at give et aktivitetsbidrag på godt ½ pct.-enhed i 2004, navnlig som følge af *Forårspakken* og skattenedsættelserne i begyndelsen af året. Den anslåede aktivitetsvirkning er dermed blandt de største i de seneste ti år.

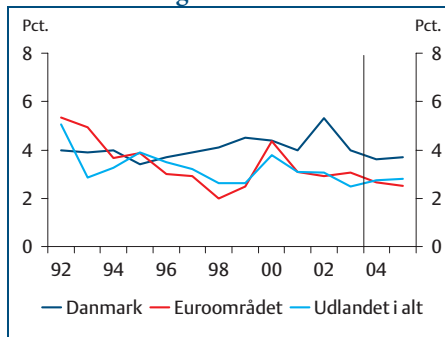
Genberegnete finanseffekter understøtter, at finanspolitikken historisk har trukket i retning af at stabilisere konjunkturerne, *jf. figur 1.2a*, men der er

også tilfælde, hvor indsatsen er kommet for tidligt eller for sent – eller kan have været skævt doseret. De finanspolitiske justeringer i 1998 bidrog til at forlænge opsvinget og sikre en blødere landing.

Figur 1.2a. BNP-effekt af finanspolitikken de sidste tre år og outputgab



Figur 1.2b. Lønudviklingen i Danmark, Euro-området og udlandet ialt



Anm.: I figur 1.2a angiver finanseffekten (blå søjler) den beregnede første-års aktivitetsvirkning af finanspolitikken, mens de røde søjler angiver de forsinkede virkninger på BNP af de foregående to års finanspolitik, jf. kapitel 2.

Kilde: Eurostat, ADAM's databank samt egne beregninger.

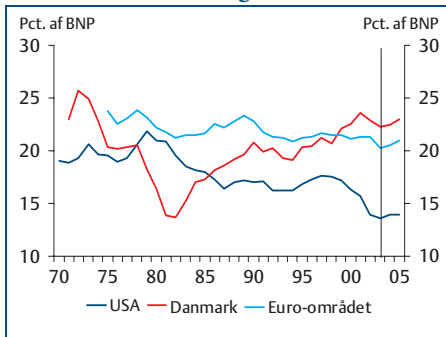
Lønstigningerne er fortsat højere end i udlandet, herunder euro-området, jf. figur 1.2b. Det er delvist modgået af højere produktivitetsvækst. Samtidig har dollarfaldet svækket konkurrenceevnen i forhold til producenter i USA og lande, hvis valuta følger dollaren. Prisstigningerne er relativt lave, understøttet af en række særlige forhold, herunder afgiftsned sættelserne på mineralvand, spiritus og cigaretter pr. 1. oktober 2003.

Den strukturelle ledighed, som angiver en beregnet grænse for, hvor meget ledigheden varigt kan nedbringes med traditionelle finanspolitiske virkemidler, skønnes i 2003 til 5,5 pct. af arbejdsstyrken, dvs. ca. ½ pct.-enhed under det faktiske ledighedsniveau i 2003. De relativt høje lønstigninger fremstår derfor ikke presbetingede. Skønnet for den strukturelle ledighed er behæftet med usikkerhed, som dog er reduceret ved at inddrage information om kapacitetsudnyttelsen i industrien i bestemmelsen af det konjunkturbetingede inflationspres. Frem mod 2005 forventes faldende ledighed at teste kapacitetsgrænserne.

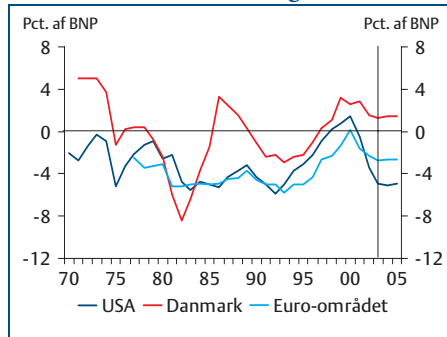
Konjunkturmæssigt og navnlig på grund af udsigterne for arbejdsmarkedet er der ikke behov for yderligere aktivitetsbidrag fra den økonomiske politik.

Den samlede opsparing er siden begyndelsen af 1990'erne øget markant og overstiger niveauet i de fleste lande i Vesteuropa og Nordamerika, *jf. figur 1.3a*. Den væsentligste forklaring er styrkelsen af de offentlige finanser og at den private opsparing er understøttet af nedsættelser af rentefradraget og udbredelsen af private pensionsordninger. Erhvervsinvesteringerne i pct. af BNP er højere end i euroområdet, men sammenligninger af offentlige og private investeringer på tværs af landegrænser vanskeliggøres af afgrænsningsproblemer. De sunde opsparings- og investeringsbalancer i Danmark står i kontrast til betydelige uligevægte på betalingsbalancen og skarpt forværrede offentlige finanser blandt de større industrilandene siden 2000, især i USA, *jf. figur 1.3b*.

Figur 1.3a. Den samlede opsparing i Danmark, euro-området og USA



Figur 1.3b. Offentlig finansiel opsparing i Danmark, euro-området og USA



Kilde: OECD, ADAM's databank samt egne beregninger.

Den internationale handel og arbejdsdeling kan påvirke beskæftigelsen i Danmark, men nettoeffekterne er små i forhold til den samlede jobomsætning og antallet af jobnedlæggelser. Der er målt ved relativ ledighed og lønspreddning ikke tegn på, at globaliseringen i 1980'erne og 1990'erne har svækket jobmulighederne for lavtuddannede, blandt andet som følge af et stigende gennemsnitligt uddannelsesniveau og reformer på arbejdsmarkedet. Hvis den internationale konkurrence i stigende grad breder sig til faggrupper med højere uddannelsesmæssig baggrund, vil risikoen for et uddannelsesmæssigt mis-match formentlig være mindre, men udviklingen vil fortsat stille krav til fleksibilitet og omstillingsevne på arbejdsmarkedet, herunder i løndannelsen. Gode rammevilkår og velfungerende kapitalmarkeder, som blandt andet understøtter opstart af nye virksomheder, er med til at sikre høj omstillingsevne.

1.3. Dansk økonomi til 2010

Den opdaterede 2010-fremskrivning opstiller overordnede finans- og strukturpolitiske målsætninger frem mod 2010 og beskriver nogle af de vigtigste forudsætninger for en stabil økonomisk udvikling med stigende beskæftigelse og nedbringelse af den offentlige gæld.

Forløbet indebærer lav og stabil inflation, høj privat opsparing, gradvis afvikling af udlandsgælden og betydelig vækst i husholdningernes disponible realindkomster, blandt andet i kraft af skattestoppet og den gennemførte nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst.

Fremskrivningen til 2010 opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed. Det vil sige, at reglerne for regulering af overførslerne og det niveau for offentlige serviceudgifter og beskatning, som nås i 2010, under de opstillede forudsætninger vil kunne fastholdes i årene efter 2010, uden at den offentlige gæld vokser ukontrolleret. Det forudsætter en underliggende styrkelse af de offentlige finanser frem mod 2010 i kraft af en stram udgiftsstyring og nye strukturelle initiativer på arbejdsmarkedet, som varigt øger beskæftigelsen med 50-60.000 personer, *jf. boks 1.1.*

Boks 1.1. Finanspolitiske forudsætninger frem til 2010

- Overskud på de offentlige finanser på i gennemsnit 1½-2½ pct. af BNP. Det er afstemt med en holdbar finanspolitik og indebærer en markant reduktion af den offentlige gæld i pct. af BNP fra 2000 til 2010.
- Fremgang i erhvervsdeltagelsen og nedbringelse af den strukturelle ledighed. Det forudsætter yderligere strukturelle initiativer, som varigt kan øge beskæftigelsen med 50-60.000 personer.
- Skattestop og lavere skat på arbejdsindkomst. Det medfører en samlet reduktion af skattebelastningen på ca. 1¼ pct. af BNP fra 2003 til 2010.
- Realvækst i det offentlige forbrug på 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. om året i perioden 2005-10.

Fremskrivningen indebærer overskud på statens saldo i en længere årrække – også efter 2010 – og en markant reduktion af statens og kommunernes samlede nettogæld. Gældsnedbringelsen bidrager via lavere renteudgifter til at finansiere fremtidige udgifter til pension og pleje til flere ældre, der lever længere. Gældsnedbringelsen er en betingelse for, at niveauet for beskatning kan fastholdes efter 2010 med den indretning af velfærdssystemerne, som der overordnet sigtes efter frem mod 2010. Gældsnedbringelsen sikrer også ma-

nøvemuligheder i tilfælde af større tilbageslag og forudsætter tilbageholdende finanspolitik i perioder med gode konjunkturer.

Kravene til finanspolitikken indebærer, at de relativt store nulevende generationer af erhvervsaktive via statslig opsparing skal bidrage til at finansiere fremtidige udgifter til deres egen folkepension og pleje. Disse udgifter skal afholdes de næste ca. 40 år, hvor der vil være relativt flere ældre og færre erhvervsaktive. Det beskæftigelsesmæssige grundlag for at fastholde dækning og kvalitet af de offentlige ydelser vil derfor være mærkbart svagere end i dag.

Den samlede statslige opsparing frem mod 2010 skal ses i sammenhæng med, at der samtidig opbygges et statsligt aktiv i pensionssektoren i form af udskudte skattebetalinger.

Reglerne om fradrag for pensionsindbetalinger og beskatning på udbetalings-tidspunktet indebærer således en (teknisk) forringelse af de statslige finanser, som udgjorde omkring 18 mia. kr. i 2003¹. Modstykket hertil er såkaldte udskudte skattebetalinger, som administreres i pensionssektoren og vil styrke de offentlige finanser i fremtiden, når pensionerne udbetales.

Samlet kan den statslige opsparing dermed opgøres til ca. 2 pct. af BNP (eller knap 30 mia. kr.) i gennemsnit hvert år frem mod 2010, når værdien af det statslige aktiv i form af udskudte skattebetalinger i pensionssektoren medregnes, jf. tabel 1.1.

Tabel 1.1. Statslig opsparing i gennemsnit fra 2003 til 2010

| | Mia. kr. (2003-niveau) | Pct. af BNP |
|------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------|
| Overskud i stat og kommuner | 9,8 | 0,7 |
| Udskudt skat fra fradragsberettigede nettoindbetalinger... | 18,6 | 1,3 |
| Samlet opsparing..... | 28,4 | 2,0 |
| Samlet krav til opsparing som følge af aldring m.v. | 28,4 | 2,0 |
| Heraf sfa. stigende levetid efter 2003 | 9,8 | 0,7 |
| - pensioner | 5,6 | 0,4 |
| - sundhed og pleje | 4,2 | 0,3 |

Kilde: Egne beregninger.

¹ Overskuddet på statens finanser ville dermed ved uændret finanspolitik have været tilsvarende større i disse år, hvis beskatningen skete på indbetalingstidspunktet og ikke på udbetalingsstidspunktet.

Disse midler medgår til at finansiere aldringen efter 2010, herunder navnlig at den gennemsnitlige levetid forventes at stige. Forudsætningerne om gradvist stigende levetid indebærer isoleret set et beregnet opsparingsbehov på omkring 0,7 pct. af BNP frem mod 2010. Heraf kan mere end halvdelen tilskrives, at den tid som tilbringes på pension – med gældende regler – forudsættes at stige i takt med den stigende levealder.

Gældsnedbringelsen medgår i fremskrivningen blandt andet til at finansiere, at de offentlige serviceudgifter målt i forhold til modtagergrundlaget vil kunne stige i takt med lønningerne (dvs. uændrede udgiftsstandarder), uden at beskatningen af den grund skal øges.

Der er ikke truffet beslutninger om eller politisk taget stilling til den konkrete prioritering mellem service, skat og overførsler efter 2010. De opstillede mål frem mod 2010 sigter efter, at finanspolitikken overordnet skal kunne fastholdes efter 2010, og at senere generationer får nogenlunde samme muligheder for at prioritere mellem skat, service og overførsler som i dag, om end velstandsniveaet givetvis vil være højere. I forhold til tidligere år er der tale om relativt snævre rammer for vækst i de offentlige serviceudgifter – også efter 2010.

Det er muligt, at produktiviteten kan fortsætte med at stige nogenlunde i det hidtidige tempo. Det vil i så fald indebære, at forbrugsmulighederne pr. indbygger måske kan være mere end dobbelt så høje i 2050 som i dag, selv om der bliver færre erhvervsaktive. Med gældende regler vil velstandsfremgangen blive fordelt nogenlunde ligeligt på beskæftigede og ikke beskæftigede, *jf. tabel 1.2.*

Tabel 1.2. BNP pr. indbygger og folkepension pr. modtager, 2003-2050.

| | 2003 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---------------------------------|-------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| | ----- 1.000 kr. (2003-priser) ----- | | | | | |
| BNP pr. indbygger | 259 | 295 | 345 | 386 | 443 | 541 |
| BNP pr. beskæftiget | 514 | 576 | 684 | 806 | 949 | 1.138 |
| Folkepension pr. modtager | 91 | 99 | 118 | 139 | 165 | 198 |

Kilde: Egne beregninger.

Ændringerne i befolkningssammensætningen er derfor ikke et velstandsproblem, men en finanspolitisk og prioriteringsmæssig udfordring, der vedrører fordelingen af den stigende velstand. Bringes gælden ikke ned, inden det demografiske udgiftspres for alvor sætter ind, vil konsekvensen på grund af de snævre fremadrettede udgiftsrammer og i forvejen høj beskæftigelse mest sandsynligt blive et opadgående pres på beskatningen. Stigningen i beskat-

ningen og den afledte mindre fremgang i privatforbruget skal i så fald bæres af de relativt færre erhvervsaktive, uden at de kan forvente tilsvarende forbedringer af de ydelser, som de vil modtage fra det offentlige.

Højere velstand og produktivitet er en central målsætning, men kan ikke forventes at mindske presset på de offentlige finanser. Det skyldes blandt andet, at højere velstand kan øge ønskerne om mere fritid – og dermed lavere arbejdstid. Historisk er der ikke belæg for, at højere velstand automatisk skulle medføre en indskrænkning af velfærdssystemerne eller give større opbakning til at gennemføre reformer af for eksempel overførselssystemerne. Det kan blandt andet afspejle, at tilfredshed og villighed til at give afkald på rettigheder afhænger af relativ velstand og forbrugsmuligheder i forhold til andre befolkningsgrupper og ikke så meget af den absolutte købekraft.

Risikoen ved at planlægge efter muligheden for højere beskatning knytter sig blandt andet til, at skattebaserne i fremtiden kan blive mere mobile og følsomme overfor beskatning. Det kan i sig selv medføre provenutab og øger omkostningerne ved at fastholde og navnligt øge beskatningen fremover.

Beskæftigelsen og finanspolitikken frem til 2010

Fremskrivningen indregner en samlet stigning i beskæftigelsen på 60.000 personer fra 2003 til 2010, hvoraf hovedparten som nævnt forudsætter en yderligere strukturpolitisk indsats, *jf. tabel 1.3*. Beskæftigelsen skønnes omtrent uændret frem mod 2010 i fravær af yderligere strukturpolitiske initiativer.

Tabel 1.3. Bidrag til stigning i beskæftigelse, 1.000 personer

| | Ændring 2003-10 |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Demografisk bidrag..... | -53 |
| Allerede gennemførte initiativer..... | 41 |
| - heraf <i>Flere i arbejde</i> og skatteenedsættelser ¹⁾ | 20 |
| Strukturel beskæftigelse uden yderligere initiativer..... | -12 |
| Krav til nye strukturpolitiske initiativer..... | 58 |
| Konjunkturbidrag..... | 15 |
| 2010-forløb..... | 60 |

Anm.: Som følge af afrunding kan stigningen i beskæftigelsen afvige fra summen af bidragene.

- 1) Skatteenedsættelserne skønnes at øge det effektive arbejdsudbud (målt ved større erhvervsdeltagelse og højere gennemsnitlig arbejdstid) svarende til i alt ca. 10.000 personer.

Kilde: Egne beregninger.

Den demografiske udvikling trækker isoleret set i retning af et fald i beskæftigelsen på knap 55.000 personer frem til 2010. Allerede gennemførte initiativer, herunder *Flere i Arbejde* og skattnedsættelserne med fuld indfasning allerede i 2004, samt en observeret lavere tilgang til førtidig tilbagetrækning vurderes at modgå det demografiske fald i beskæftigelsen med et bidrag på i størrelsesordenen 40.000 personer. Hertil kommer, at en normalisering af de aktuelt svækkede konjunkturer forudsættes at øge beskæftigelsen med 15.000 personer.

Regeringen har meldt ud, at beskæftigelsesmålsætningerne skal nås i en gradvis proces blandt andet ved styrket integration af indvandrere, hurtigere gennemløb i uddannelsessystemet, mere fleksibel tilbagetrækning og et mere rummeligt og fleksibelt arbejdsmarked. Den forudsatte fremgang i beskæftigelsen indebærer en varig styrkelse af de offentlige finanser på i størrelsesordenen 1 pct. af BNP.

Målsætningen om realvækst i det offentlige forbrug på ca. ½ pct. pr. år frem til 2010 medfører faldende udgiftstryk og dermed en styrkelse af de offentlige finanser på 0,5 pct. af BNP. Den forudsatte beskæftigelsesfremgang og stramme udgiftsstyring indebærer dermed samlet set en styrkelse af de offentlige finanser på 1,5 pct. af BNP, som sikrer, at den mellemfristede fremskrivning opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed. Forløbet forudsætter, at opbremsningen i udgiftsvæksten i 2003 styrkes yderligere frem mod 2010.

Rammen for det offentlige forbrug giver plads til realvækst i forhold til modtagergrundlaget, som samlet svarer til et beløb på omkring 9 mia. kr. fra 2003 til 2010 (ca. 0,6 pct. af BNP), *jf. tabel 1.4*. Det er lidt mere end i *Konvergensprogram 2003*, fordi væksten i modtagergrundlaget er revideret ned som følge af en ny befolkningsprognose. Indsatsen for at styrke produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor medfører vækst i udbuddet af den offentlige service ud over bidraget fra flere ressourcer.

Tabel 1.4. Udviklingen i det offentlige forbrug, 2003-10

| | Gennemsnitlig realvækst | Akkumulerede reelt forbrug ift. brugergrundlaget (demografisk træk) | |
|------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------|
| | ----- Pct. ----- | - Pct. af BNP - | Mia. kr. 2004-niveau |
| FR04-forløb | 0,5 | 0,6 | 9 |
| Konvergensprogram 2003 | 0,5 | 0,5 | 7¾ |

Kilde: Egne beregninger.

Beslutningen om at nedsætte beskatningen af arbejdsindkomst blev truffet i foråret 2003 med det formål at styrke arbejdsudbuddet. Skattenedsættelserne, som indebærer et umiddelbart provenutab på 0,7 pct. af BNP, er under forudsætning af den nævnte stigning i beskæftigelsen finansieret inden for de rammer, som er opstillet frem mod 2010. Samlet set anvendes samme beløb på lavere arbejdsindkomstbeskatning, skattestop og offentlig service, som der var afsat inden for den skattemæssige sikkerhedspulje og vækstrammen for offentlige udgifter i den tidligere regerings 2010-plan ”*En Holdbar Fremtid, Danmark 2010*”, januar 2001. Prioriteringen er imidlertid lagt om fra offentligt forbrug til lavere skat – og dermed større privat forbrug. Vækstrammen for offentligt forbrug er således sat ned fra 1 pct. til 0,7 pct. i 2004 og ½ pct. i 2005, men er uændret ½ pct. i årene fra 2006 til 2010.

Initiativerne i Forårspakken, som sigter mod at styrke opsvinget og sikre en hurtigere nedbringelse af ledigheden, er gennemført uden at svække gældsnedbringelsen frem mod 2010 eller finanspolitikens langsigtede sammenhængskraft. Forårspakken indebærer blandt andet, at de besluttede skattenedsættelser, som var planlagt indfaset fra 2004 til 2007, fuldt ud gennemføres allerede i 2004 samtidig med, at indbetalinger til Særlig Pensionsopsparing suspenderes i 2004 og 2005. Desuden fremrykkes støttet byggeri og offentlige investeringer, og aktiveringen styrkes.

Det strukturelle offentlige overskud, som er rensset for virkningerne af konjunkturudsving, skønnes at falde fra 1,7 pct. af BNP i 2003 til 1,3 pct. af BNP i 2004, primært som følge af de besluttede skattenedsættelser med fuld virkning fra 2004. I 2005 ventes den strukturelle saldo at stige til 1,4 pct. af BNP blandt andet som følge af en forudsat lav vækst i de offentlige forbrugsudgifter og fortsat faldende nettorenteudgifter.

Frem mod 2010 styrkes den strukturelle saldo gradvist og når op på 2 pct. af BNP ved udgangen af årtiet, dvs. midt i målintervallet for gennemsnitlige overskud frem mod 2010, *jf. tabel 1.5*. Profilen afspejler blandt andet, at de besluttede skattenedsættelser falder tidligere i forløbet end i tidligere fremskrivninger, mens stram udgiftsstyring og højere beskæftigelse gradvist forbedrer de offentlige finanser i årene efter.

I fremskrivningen svarer overskuddet på de offentlige finanser til 1,6 pct. af BNP i gennemsnit fra 2003 til 2010. Det sikrer ifølge beregningerne finanspolitikens holdbarhed. Overskuddet ligger inden for, men i den nedre ende af målintervallet for gennemsnitlige offentlige overskud, som er på 1½-2½

pct. af BNP. Målintervallet er opstillet af hensyn til den usikkerhed, der knytter sig til at beregne de langsigtede krav til finanspolitikken.

Tabel 1.5. Strukturel offentlig saldo, netto- og ØMU-gæld

| | 2000 | 2003 | 2004 | 2005 | 2010 | 2003-10 |
|------------------------------------|-------------------------|------|------|------|------|---------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | | Gnst. |
| Strukturel saldo | 1,8 | 1,7 | 1,3 | 1,4 | 2,0 | 1,6 |
| Faktisk saldo | 2,5 | 1,2 | 1,2 | 1,7 | 2,0 | 1,6 |
| | | | | | | Ændring |
| Nettogæld i stat og kommuner | 29,2 | 22,9 | 21,5 | 19,6 | 12,4 | -10,5 |
| ØMU-gæld | 50,1 | 44,8 | 42,6 | 39,8 | 29,8 | -15,0 |

Anm.: Suspensionen af SP-indbetalingerne indebærer som følge af lavere skattemæssige fradrag medfører en forbedring af den offentlige saldo (og den strukturelle offentlige saldo) på 0,3 pct. af BNP i 2004 og 2005, som modsvares af lavere fremtidigt skatteprovenu af pensionsudbetalinger. Korrigeret for suspensionen af SP-indbetalingerne forudsætter en holdbar finanspolitik et gennemsnitligt overskud på 1½ pct. af BNP fra 2003 til 2010.

Kilde: Egne beregninger.

Overskuddet i stat og kommuner (som svarer til det offentlige overskud eksklusiv fonde, herunder ATP) betyder, at statens og kommunernes nettogæld nedbringes fra godt 29 pct. af BNP i 2000 til ca. 12½ pct. af BNP i 2010. Samtidig kan den offentlige ØMU-gæld falde fra knap 50 pct. af BNP i 2000 til knap 30 pct. af BNP i 2010. Reduktionen af ØMU-gælden er på linje med tidligere fremskrivninger. Niveauet for den offentlige ØMU-gæld frem mod 2010 er påvirket af en historisk oprevison af ØMU-gælden for perioden 1992-2002 på gennemsnitligt ca. 2½ pct. af BNP.

1.4. De offentlige financers robusthed

Den langsigtede finanspolitiske udfordring knytter sig til, at stat og kommuner har nettogæld, som skal forrentes, og at der fremover med gældende regler m.v. er en række forpligtelser i form af pensioner, udgifter til pleje m.v. til flere ældre. Samlet kan denne gældsforpligtelse opgøres til 91 pct. af BNP, hvoraf nettogælden udgør ca. 25 pct. af BNP, mens den beregnede fremtidige stigning i de offentlige nettoforpligtelser andrager ca. 66 pct. af BNP, *jf. tabel 1.6.*

Den forudsatte stigning i beskæftigelsen frem mod 2010 og kravet om stram udgiftsstyring reducerer den samlede gældsforpligtelse fra 143 pct. af BNP til ca. 91 pct. af BNP. Det afspejler, at stram udgiftsstyring og højere beskæftigelse reducerer de fremtidige nettoforpligtelser. Omvendt vil skattenedsættel-

serne på arbejdsindkomst isoleret set trække i retning af større fremtidige nettoforpligtelser.

Det krav til overskud i stat og kommuner, som sikrer en langsigtet holdbar finanspolitik, svarer i princippet til forrentningen af den samlede gældspost. Opsparingen sikrer dermed, at der – fra den ene periode til den næste – ikke sker en stigning i de samlede offentlige forpligtelser. Dette krav til overskud på den strukturelle primære saldo for stat og kommuner er på ca. 1,9 pct. af BNP i gennemsnit fra 2003 til 2010. Det svarer til et krav om overskud på de offentlige finanser, som også omfatter fonde (herunder ATP) og rentebeløninger, på de nævnte 1,6 pct. af BNP i gennemsnit fra 2003 til 2010.

Tabel 1.6. Nettogæld og fremtidige forpligtelser målt som nutidsværdi

| | Stat og kommuners nettogæld | Fremtidige nettoforpligtelser Pct. af BNP | Samlet gældspost |
|------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------|
| 2010-forløb..... | 25 (0,7) | 66 (1,8) | 91 (2,5) |
| <i>Reduktion i forpligtelser s.f.a.:</i> | | | |
| - stram udgiftsstyring..... | | 18 (0,5) | |
| - større beskæftigelse..... | | 34 (1,0) | |

Anm.: Tallene i parentes angiver nutidsværdien af de fremtidige nettoforpligtelser omregnet til et konstant årligt bidrag (annuitet).

Kilde: Egne beregninger.

Ændringer i f.eks. levetid og rente påvirker de offentlige forpligtelser og medfører derfor også ændringer i kravene til finans- og strukturpolitikken på længere sigt. Derimod har øget fertilitet mere begrænset betydning for kravene til de offentlige finanser. Det skyldes, at gennemsnitsdanskere, set over hele livsforløbet, omtrent bidrager lige så meget til de offentlige finanser som vedkommende modtager, men det forudsætter, at finanspolitikken er holdbar. Øget indvandring har i gennemsnit også relativt begrænset betydning. Virkningen af indvandreres relativt lave gennemsnitlige beskæftigelsesgrad udlignes stort set af, at indvandrere ofte er yngre personer, som har en lang erhvervsperiode foran sig og i mindre grad har trukket på udgifter til børnepasning og uddannelse.

Andre institutioners vurderinger af krav til finanspolitikken

Udover Finansministeriet udarbejder Det Økonomiske Råd (DØR), Velfærdskommissionen (VFK) og den uafhængige analyseenhed DREAM vurderinger af de langsigtede krav til finanspolitikken².

Alle institutioner indregner virkningerne af de besluttede skattnedsættelser og skattestop. Beregningerne indebærer overskud på de offentlige finanser nogle år frem og bygger blandt andet på forudsætninger om, at reglerne for tilbagetrækning og planlagte skattesatser fastholdes uændrede på længere sigt. På det lange sigt svarer fremskrivningsprincipperne dermed overordnet til de beregningstekniske regler, som 2010-fremskrivningen bygger på efter 2010.

På den baggrund beregner DØR og VFK et såkaldt stramningsbehov på henholdsvis 1,9 pct. af BNP og 3,7 pct. af BNP, *jf. tabel 1.7*. Disse stramningsbehov er udtryk for, at der på længere sigt, og primært efter 2010, opstår et stigende pres på de offentlige finanser, som kræver større indtægter eller lavere vækst i udgifterne end forudsat. Stramningsbehovet er ikke et mål for, hvordan statsfinanserne eller de offentlige finanser ser ud i dag eller i 2010.

De øvrige institutioner indregner ikke de krav om stram udgiftsstyring og fremgang i beskæftigelsen, som er en del af 2010-planen. Forskellen mellem 2010-fremskrivningen, som indebærer, at finanspolitikken er holdbar, og DØR's beregnede stramningsbehov kan stort set alene tilskrives, at DØR ikke indregner virkningerne af de mål og krav, som er opstillet i 2010-planen. Det gælder også DREAM-gruppens beregninger.

DØR, DREAM og Finansministeriet har derfor overordnet nogenlunde samme vurdering af de langsigtede krav til finans- og strukturpolitikken.

VFK peger på en større langsigtet udfordring end de øvrige institutioner. Det afspejler navnlig kombinationen af, at VFK anvender en lavere merrealrente (det vil sige forskellen mellem nominal rente på statens gæld og nominal BNP-vækst) og en anden befolkningsudvikling, herunder en lavere fertilitet og større stigning i den gennemsnitlige levetid, navnlig for kvinder, *jf. boks 1.2*.

² DØR og VFK anvender DREAM-gruppens model og grundlag, men indregner andre forudsætninger på flere centrale områder. I Finansministeriet bruges et andet modelapparat end i de øvrige institutioner, men samme befolkningsgrundlag som i DØR og DREAM.

Tabel 1.7. Vurdering af kravene til de offentlige finanser, pct. af BNP

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Finansministeriets 2010-forløb..... | 0,0 |
| - <i>Krav til beskæftigelsesfremgang på 50-60.000 personer til 2010</i> | -1,0 |
| - <i>Krav fra stram offentlig forbrugsstyring til 2010</i> | -0,5 |
| - <i>Andre forhold, herunder lavere offentlig investeringsvækst til 2010</i> | -0,4 |
| DØR (maj 2004) | -1,9 |
| - <i>Ekskl. DØR's arbejdsstyrkefremskrivning</i> | 0,2 |
| - <i>Ekskl. DØR's konjunkturtilpasning</i> | -0,3 |
| - <i>Ekskl. DØR's skattestop (frem til 2010 i stedet for 2011)</i> | 0,1 |
| DREAM (april 2004) | -1,9 |
| - <i>Inkl. VFK's merrealrente (større vægt på fremtidigt udgiftspres)</i> | -0,6 |
| - <i>Inkl. VFK's befolkningsprognose (levetid øget og fertilitet reduceret)</i> | -1,4 |
| - <i>Inkl. VFK's senere stramning (stramning i 2017 i stedet for 2007)</i> | -0,2 |
| - <i>Inkl. VFK's andre forhold</i> | 0,4 |
| VFK (maj 2004) | -3,7 |

Anm.: Dekomponeringen af forskellene mellem Finansministeriets 2010-forløb og DØR-fremskrivningen er baseret på egne beregninger. Forskellene mellem DØR og DREAM er baseret på DØRs beregninger. Forskellene mellem DREAM og VFK er baseret på VFK-beregninger.

Kilde: DREAM, VFK, DØR og egne beregninger.

Boks 1.2. Samspil mellem forudsætningerne om levetid, vækst og rente

I 2010-forløbet vil finanspolitikken holdbarhed isoleret set svækkes med 0,1 pct. af BNP, hvis VFK's befolkningsforudsætninger indregnes. I beregningen er merrealrenten 2,6 pct. Anvendes i stedet rente- og vækstforudsætninger som i VFK's beregninger (svarende til en merrealrente på 0,7 pct.), vil holdbarheden svækkes med ca. 1,1 pct. af BNP. Det afspejler blandt andet, at stigende levetid får større betydning, når merrealrenten er lavere. Kombinationen af vækst og rente, ved given merrealrente, kan også have betydning for resultatet, *jf. kapitel 4*.

Tabel a. Marginalvirkning på krav til finanspolitikken af VFK's befolkningsprognose ved forskellig merrealrente, pct. af BNP

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|------|
| Levetid og fertilitet som i VFK's prognose med FM's merrealrente ¹⁾ | -0,1 |
| Levetid og fertilitet som i VFK's prognose med VFK's merrealrente ²⁾ | -1,1 |

1) Marginalvirkningen af VFK's befolkningsprognose med Finansministeriets merrealrente er 0,0 pct., hvis der korrigeres for, at visse offentlige pleje- og sundhedsudgifter til ældre afhænger af den aldersspecifikke sundhed og ikke af alderen som sådan.

2) VFK's beregninger anslår marginalvirkningen til -1,4 pct. af BNP, hvilket er på linie med de her beregnede -1,1 pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger.

En lavere merrealrente indebærer blandt andet større krav om statslig opsparring for at finansiere en given fremtidig udgiftsstigning (fordi afkastet på

opsparingen er mindre) og dermed, at den mere fjerne fremtid, som der er mere begrænset information om, kommer til at indgå med større vægt.

En merrealrente på 2,6 pct., som i Finansministeriets beregninger, betyder eksempelvis, at betalinger, som falder efter 2050, vægter knap 30 pct., mens betalinger efter år 2100 vægter med 8 pct. Der skal altså spares 0,8 pct. af BNP op om året i al fremtid for at finansiere en betaling på 10 pct. af BNP fra år 2100 og i årene efter.

Med en merrealrente på 0,7 pct. som i VFK's beregninger er vægtene på henholdsvis knap 70 pct. og godt 50 pct. Der skal altså spares 5 pct. af BNP op om året i al fremtid for at finansiere en betaling på 10 pct. af BNP fra år 2100 og i årene efter. VFK's opgørelse er dermed mere følsom overfor antagelser, som har stor betydning på meget langt sigt, herunder eksempelvis udviklingen i levetiden. Det sætter fokus på betydningen af usikkerhed om beregningsforudsætningerne.

Under de forudsætninger om befolkningsudviklingen og merrealrenten, som anvendes af VFK, vil der således også udestå et senere tilpasningsbehov i 2010-fremskrivningen (i forhold til de profiler for vækst i udgifter og indtægter, som er forudsat), som kan opgøres til ca. 2 pct. af BNP, navnlig fordi den forudsatte stigning i den gennemsnitlige levetid vil veje tungere.

Dermed bliver presset på de offentlige finanser større end forudsat i 2010-fremskrivningen. Presset vil vise sig gradvist, navnlig efter 2010, og dermed give tid til at overveje handlemulighederne og foretage justeringer. En merrealrente på 0,7 pct. vil samtidig betyde, at omkostningerne ved at vente med at foretage justeringer alt andet lige er mere begrænsede. Med afsæt i 2010-planen vil det således – med VFK's antagelser om rente og levetid – koste op til 0,2 pct. af BNP, hvis holdbarheden f.eks. bringes i fuld balance i 2020.

Den planlagte gældsreduktion frem mod 2010 er udtryk for en politisk prioritering, som sigter på at sikre balance mellem nulevende og senere generationer. Strategien og kravene til overskud tilpasses løbende, for eksempel som følge af nye beslutninger. Tempoet i gældsnedbringelsen skal imidlertid ses i lyset af, at udviklingen i blandt andet levetiden ikke kan forudses præcist. Samtidig vil renteforudsætningerne som nævnt påvirke balancen mellem opsparing og fremtidige udgifter.

Den planlægningsmæssige risiko kan ikke elimineres, men kan mindskes med større sammenhæng mellem den enkeltes betaling til det offentlige og de ydelser, som modtages i løbet af et liv. Det kan ske ved at indbygge automatik, for eksempel som i Sverige, hvor man med den seneste pensionsreform har søgt at reducere de offentlige financers følsomhed overfor stigende levetid. Men det kan også ske diskretionært, hvis det viser sig, at presset på de offentlige finanser bliver større end forudsat.

Holdbarheden i Danmark og i andre EU-lande

Sammenlignet med de øvrige EU15-lande er Danmark relativt godt rustet til at håndtere udfordringerne med flere ældre. Beregninger peger på, at kun 5 ud af 15 lande har en omtrent holdbar finanspolitik – heriblandt Danmark – selv når der anlægges relativt optimistiske antagelser om, at EU-landene indfrier de ambitiøse Lissabon-målsætninger om højere beskæftigelse. I gennemsnit beregnes et stramningsbehov på godt 3 pct. af BNP for EU-landene, *jf. tabel 1.8*. Beregningerne bygger på nogle beskæftigelseskrav, som for de øvrige EU-lande er mindst lige så ambitiøse som kravene i 2010-planen.

Tabel 1.8. Holdbarhedsindikatorer for EU15-landene i 2003, pct. af BNP

| BEL | FIN | FRA | GRC | NLD | IRE | ITA | LUX | PRT | ESP | SWE | DEU | UK | AUT | EU15 |
|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| -0,3 | -0,1 | -5,2 | -7,6 | -5,7 | -8,6 | -0,1 | 0,1 | -4,4 | -4,7 | -2,2 | -4,4 | -2,2 | -2,8 | -3,4 |

Anm.: Holdbarhedsindikatoren for Danmark opgjort på tilsvarende vis svarer til -0,4 pct. af BNP, idet metode og datagrundlag afviger fra principperne i 2010-fremskrivningen for at sikre sammenlignelighed på tværs af lande.

Kilde: Egne beregninger og EU-Kommissionens beregninger for Luxembourg.

Kravene til finanspolitikken er således i de fleste andre lande betydeligt større end i Danmark. Det skyldes, at den beregnede fremtidige stigning i ældreandelen er mindre i Danmark end i de fleste andre EU-lande, blandt andet fordi stigningen i levetiden forudsættes noget mindre end i de andre lande. Desuden har Danmark større overskud på de offentlige finanser, og den offentlige gæld er lavere. Endelig har andre lande typisk ikke i samme omfang opbygget aktiver i form af udskudte skattebetalinger i pensionssektoren.

I modsat retning trækker, at der i en række lande er lav erhvervsdeltagelse (særligt blandt kvinder og ældre) og høj ledighed. Disse lande har derfor et noget større potentiale for – gennem målrettede tiltag i arbejdsmarkedspolitikken – at aflaste de offentlige finanser gennem lavere udgifter til overførsler og øgede skatteindtægter. Det kan medvirke til at afdæmpe kravet til finanspolitisk konsolidering, men stiller omvendt store krav til strukturforbedringer på arbejdsmarkedet.

1.5. Ledighed og arbejdsmarkedspolitik i EU

Ledigheden i EU under ét har siden starten af 1980'erne været markant højere end i USA. Det høje ledighedsniveau i EU kan i vidt omfang tilskrives svagere strukturer på arbejdsmarkedet i en række af de store EU-lande. I flere af de mindre lande, herunder blandt andet Danmark, Sverige, Holland og Irland, er ledigheden på niveau med eller mindre end i USA. Det er blandt andet en følge af de reformer af arbejdsmarkedspolitikken, som landene har gennemført de seneste ca. 10 år.

De betydelige forskelle på den strukturelle ledighed i EU-landene kan således blandt andet tilskrives forskelle i den måde, arbejdsmarkedspolitikken er indrettet på, men påvirkes også af f.eks. regulering og konkurrence på produktmarkederne, beskatning og den måde, det private arbejdsmarked er organiseret på.

Høj arbejdsløshedsunderstøttelse, lange dagpengeperioder, passiv arbejdsmarkedspolitik og svage rådighedskrav vil isoleret set øge den strukturelle ledighed. Tilsvarende kan høj jobbeskyttelse medføre højere strukturledighed. Det fremgår af *tabel 1.9*, som viser delresultater fra en statistisk analyse, der forsøger at forklare forskelle i ledigheden med en række indikatorer for instrumenter og institutioner på arbejds- og produktmarkederne.

Tabel 1.9. Kvalitative virkninger af beskæftigelsespolitik og institutioner på faktisk og strukturel ledighed

| | |
|------------------------------------------------------|---|
| Højere dagpengekompensation..... | + |
| Længere dagpengeperiode..... | + |
| Stærkere rådighedskrav..... | ÷ |
| Højere udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik..... | ÷ |
| Længere beskæftigelseskrav for dagpengeret..... | ÷ |
| Stærkere jobbeskyttelse..... | + |

Kilde: Egne beregninger.

Analysen inddrager oplysninger for 19 OECD-lande over en længere årrække og angiver, hvordan forskellige forhold i gennemsnit på tværs af OECD-landene påvirker strukturledigheden. Mens den kvalitative sammenhæng mellem institutioner m.v. og strukturledighed (dvs. fortegnet) typisk kan fastlægges ret præcist, skal virkningernes estimerede størrelsesorden tolkes mere forsigtigt. Det skyldes blandt andet, at indikatorerne angiver grove pejlemærker for indretningen af arbejdsmarkedspolitikken, og at der er tale

om gennemsnitsbetragtninger på tværs af lande, som ikke tager højde for samspillet mellem forskellige beskæftigelsespolitiske instrumenter.

Den negative virkning på ledigheden af højere dagpengekomensation afspejler blandt andet, at høj arbejdsløshedsunderstøttelse mindsker tilskyndelsen til jobsøgning og kan føre til højere lønninger, fordi lønmodtagerne måske tillægger risikoen for at blive ledig mindre betydning i lønforhandlingerne.

Virksomheden af et højt dagpengeniveau afhænger imidlertid af de øvrige regler og institutioner på arbejdsmarkedet. For eksempel vil strukturledigheden isoleret set mindskes, hvis der er stramme rådighedsregler, korte dagpengeperioder og en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Det kan sikre, at ledige (og personer med høj ledighedsrisiko) har høj jobsøgning og er interesserede i at tage jobs, som geografisk, fagligt eller lønmæssigt måske ikke helt lever op til ønskerne.

Lav jobbeskyttelse kan bidrage til at reducere ledigheden. Lav jobbeskyttelse reducerer langtidsledigheden og kan mindske risikoen for, at perioder med høj ledighed udvikler sig til en mere permanent tilstand. Det er karakteristisk, at lande med lav ledighed – og lav langtidsledighed – typisk har et lavere niveau for jobbeskyttelse end lande med høje ledighedsgrader.

Med udgangspunkt i indikatorerne for landenes arbejdsmarkedspolitik er der ved hjælp af statistiske metoder udpeget grupper af lande, der fører en relativt ensartet arbejdsmarkedspolitik. Denne analyse viser, at de 14 EU-lande³ kan opdeles i 4 arbejdsmarkedspolitiske regimer.

Regime A – *det skandinaviske regime* – består af Holland, Danmark og Sverige. Regime A er karakteriseret ved, at den aktive arbejdsmarkedspolitik prioriteres højt samt høje kompensationsgrader i dagpengesystemet. Beskæftigelsespolitikken understøttes af stramme rådighedskrav og, navnlig i det danske tilfælde, af relativt få restriktioner på virksomhedernes afskedigelsespolitik (lav jobbeskyttelse). Målt på de beskæftigelsespolitiske instrumenter er landene i regime A relativt homogene.

Regime B – *det angelsaksiske regime* – består af Storbritannien og Irland. Regime B er karakteriseret ved lande, som fører en politik, der baserer sig på den enkeltes økonomiske tilskyndelse til at søge job. Begge lande har således

³ De 15 ”gamle” EU-lande ekskl. Luxembourg.

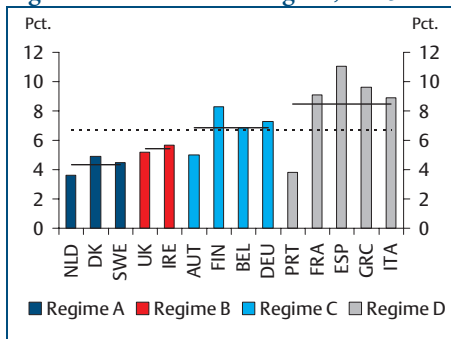
en lav dagpengekompensationsgrad. Dette muliggør, at landene opretholder få formelle rådighedskrav. Endvidere har landene en relativt lav grad af jobbeskyttelse. Den aktive arbejdsmarkedspolitik er imidlertid forskellig i de to lande, idet Irland har valgt en aktiv strategi, mens Storbritannien har valgt kun at føre aktiv arbejdsmarkedspolitik i relativt begrænset omfang.

Regime C – *det centraleuropæiske regime* – består af Belgien, Finland, Tyskland og Østrig. Regime C er karakteriseret ved, at alle landene har en relativt høj grad af jobbeskyttelse og fører en relativt passiv arbejdsmarkedspolitik. Variationen mellem lande i dette regime er større end i de øvrige regimer og landene har således både en varierende dagpengekompensationsgrad og varierende formelle krav til rådighed.

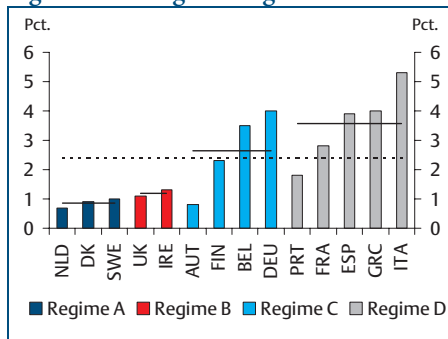
Regime D – *det sydeuropæiske regime* – består af Frankrig, Italien, Spanien, Portugal og Grækenland. Regime D er karakteriseret ved et gennemsnitligt niveau for dagpengekompensationsgraden, stramme formelle rådighedskrav, passiv arbejdsmarkedspolitik samt relativt høj jobbeskyttelse.

Der er en ret klar rangordning af regimerne, når det gælder den strukturelle ledighed. Det skandinaviske regime (A) og det angelsaksiske regime (B) har lavest ledighed. Herefter følger det centraleuropæiske og det sydeuropæiske regime, *jf. figur 1.4a*. Den samme rangorden gælder for så vidt angår langtidsledigheden, *jf. figur 1.4b*.

Figur 1.4a. Strukturel ledighed, 2003



Figur 1.4b. Langtidsledighed



Anm: Det benyttede mål for strukturledighed er OECD's mål for NAIRU.

Kilde: OECD, Eurostat samt egne beregninger.

Den strukturelle ledighed i regime A (Danmark, Holland og Sverige) er nogenlunde på niveau med ledigheden i regime B (Irland og England). Det skal ses i sammenhæng med den aktive arbejdsmarkedspolitik, som via motivati-

onseffekten øger lediges jobsøgning og rådighed og bidrager til at styrke lediges kompetencer. Endvidere stiller landene i regime A stærkere krav til rådighed. De negative virkninger af højt dagpengeniveau imødegås således af en aktiv arbejdspolitik og strammere rådighedsregler. Derimod er det vanskeligere at kompensere for, at personer med lavere kvalifikationer kan have svært ved at finde jobs, hvis dagpengeniveauet og mindstelønningerne ligger højt. Blandt andet i Danmark er der derfor, navnlig for unge, som systematisk har lavere potentiel timeløn end ældre, gennemført specifikke ydelsesreduktioner, som øger tilskyndelsen til at arbejde og tage uddannelse.

Arbejdsmarkedspolitikken i regime A er mere udgiftskrævende end i regime B som følge af udgifter til aktivering og de direkte udgifter til et relativt generøst dagpengesystem. Disse merudgifter afspejler samtidig præferencer for en mere lige indkomstfordeling og for at undgå ”working-poor” fænomener. Indkomstfordelingen er således væsentlig mere lige i landene i regime A end i regime B.

Kombinationen af relativt høje kompensationsgrader, høj jobbeskyttelse og en forholdsvis passiv arbejdsmarkedspolitik er et ugunstigt policy-mix (regime D og C). Landene i regime C og D vil således formentlig kunne reducere strukturledigheden, blandt andet ved i højere grad at basere arbejdsmarkedspolitikken på de instrumenter, der karakteriserer regime A eller B.

2. Udfordringer for den makroøkonomiske politik

2.1. Indledning

Det danske opsparings- og investeringsniveau ligger højt i international målestok, og der er overskud på de offentlige finanser og betalingsbalancen. De offentlige finanser er blevet påvirket af konjunkturudviklingen, men svækkelsen har været mindre end i andre lande. Den høje private opsparring giver plads til et forbrugsdrevet opsving, efter at privatforbruget har ligget stort set fladt i flere år frem til midten af 2003.

De relativt sunde danske opsparings- og investeringsbalancer står i kontrast til betydelige balanceproblemer i den internationale økonomi. Betalingsbalanceuligevægtene er tiltaget og de offentlige finanser er kraftigt forværret i flere store OECD-lande, navnlig i USA. Det kan få betydning for robustheden af det internationale opsving. På baggrund af historiske erfaringer kan den offentlige gældsætning alene i USA øge realrenten med ca. 1 pct. på sigt, hvilket kan medføre produktionstab også i Danmark. En hastigere genopretning af finanspolitikken end forudsat i den amerikanske regerings budgetfremskrivninger vil kunne udskyde behovet for pengepolitiske stramninger og dæmpe stigningen i den lange realrente. Derved vil BNP-tabet på sigt også kunne mindskes.

Den internationale arbejdsdeling er øget markant de seneste årtier. I 1990'erne, hvor tempoet i globaliseringsprocessen målt ved handel og direkte udenlandske investeringer var særligt højt, voksede beskæftigelsen i Danmark og ledigheden faldt. Samtidig faldt merledigheden blandt ufaglærte, og lønspreddingen var nogenlunde konstant. Globaliseringen har således ikke haft de negative konsekvenser, mange havde frygtet. Det skal blandt andet ses i lyset af et generelt stigende uddannelsesniveau og reformerne på arbejdsmarkedet.

Udflytning af arbejdspladser til danske datterselskaber udgør en beskeden del af den samlede årlige jobnedlæggelse. Jobtabet ved udflytning skal vejes op mod de positive effekter af blandt andet øget dansk eksport til lavtlønslande og stigende købekraft. De danske realindkomster (og dermed den indenlandske efterspørgsel) er styrket ved, at priserne på importvarer er steget mindre end de samlede forbrugerpriser, og bytteforholdet er forbedret. Det direkte beskæftigelsesindhold i Danmarks samhandel med udlandet anslås til ca. 160.000 personer (netto).

Med baggrund i Danmarks betalingsbalanceoverskud og den høje beskæftigelse er der ikke tegn på underliggende konkurrenceevneproblemer. Som følge af den svækkede dollarkurs og de relativt høje danske lønstigninger har industrien tabt markedsandele i 2003, men tabet skal ses i lyset af forudgående markedsandelsgevinster i 2001-02.

Den afmatning, der indtrådte i 2002-03 som følge af det internationale tilbageslag og faldet i dollaren, har dæmpet kapacitetspresset. Det vurderes, at kapacitetsudnyttelsen sidst i 2003 lå 1-1½ pct. under det normale niveau, målt ved det såkaldte output gab. Usikkerheden på vurderingen af outputgab og den strukturelle ledighed er væsentlig, men dog nedbragt i forhold til tidligere ved at inddrage kapacitetsudnyttelsen i industrien. De gode beskæftigelsesmuligheder omkring år 2000 medførte en konjunkturbetinget stigning i erhvervsdeltagelsen, navnlig blandt unge, men arbejdsstyrken er nu tæt på det beregnede strukturelle niveau.

Finanspolitikken inklusive *Forårspakken* skønnes at øge aktiviteten i 2004 med over ½ pct.-enhed. Skattnedsættelserne, som er gennemført for at styrke arbejdsudbuddet på sigt, er fuldt fremrykket til 2004, så de konjunkturmæssigt falder på et tidspunkt med ledig kapacitet. Genberegning af de historiske finanseffekter på den ny ADAM-version understøtter, at finanspolitikken i Danmark i store træk har dæmpet konjunkturudsvingene siden starten af 1980'erne.

Afsnit 2.2 belyser de danske opsparings- og investeringsbalancer i internationalt perspektiv. Afsnit 2.3 beskriver omfanget og konsekvenser af globaliseringsprocessen samt udviklingen i industriens lønomkostninger og markedsandele. Afsnit 2.4 og 2.5 belyser kapacitetspresset i økonomien samt arbejdsudbuddets konjunkturafhængighed. I afsnit 2.6 vurderes finanspolitikken aktivitetens virkninger i historisk perspektiv.

2.2. Opsparing og investeringer

Opsparingen er konsolideret kraftigt gennem de seneste ca. tyve år. I forhold til lavpunktet i 1981-82 er bruttoopsparingens andel af BNP steget med ca. 10 pct.-enheder frem til 2003, *jf. figur 2.1a*. Det afspejler både, at den offentlige opsparing er øget markant, og at incitamenterne til privat opsparing løbende er blevet styrket, blandt andet i kraft af den gradvise nedsættelse af skatteværdien af negativ kapitalindkomst siden 1986 og øget udbredelse af arbejdsmarkedspensioner, *jf. boks 2.1*.

Opsparingen ligger nu højere end i euro-området, USA, Sverige og Storbritannien, og den har holdt sig relativt stabilt under den seneste konjunkturfremmatning.

Opsparingen (brutto) fordeler sig på finansiell opsparing og bruttoinvesteringer. Bruttoinvesteringerne er *real* opsparing i form af vedligeholdelse eller udbygning af kapitalapparatet, mens den finansielle opsparing svarer til overskuddet på betalingsbalancens løbende poster.

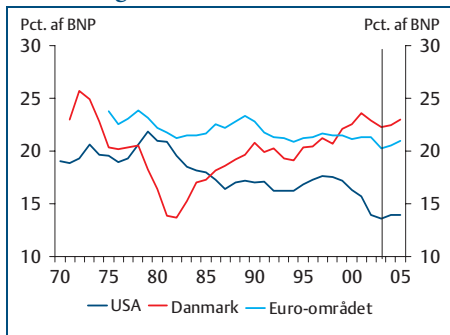
Bruttoinvesteringerne i Danmark ligger forholdsvist højt i international målestok. De har de senere år ligget på niveau med euro-området og højere end i USA, Storbritannien og Sverige, *jf. figur 2.1c-d*. Det skyldes et relativt højt niveau for de private bruttoinvesteringer, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1. Opsparing, sektor- og områdefordelt, 2002

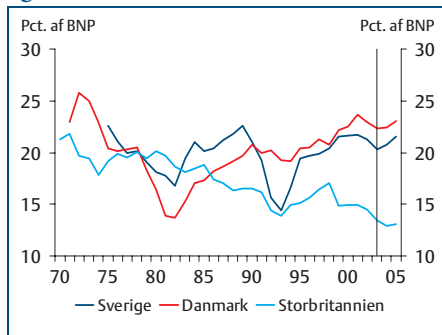
| | Danmark | Euro- området | USA | Sverige | Storbri- tannien |
|----------------------------------|-------------------------|------------------|------|---------|---------------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | |
| Samlet opsparing..... | 22,9 | 21,3 | 14,0 | 21,2 | 14,5 |
| - heraf privat | 19,6 | 21,0 | 14,0 | 17,2 | 14,6 |
| - heraf offentlig | 3,3 | 0,3 | 0,0 | 4,1 | -0,1 |
| Investeringer i alt | 20,8 | 20,2 | 18,6 | 17,1 | 16,3 |
| - heraf private..... | 19,1 | 17,6 | 15,2 | 14,1 | 14,9 |
| - heraf offentlige..... | 1,8 | 2,6 | 3,4 | 3,0 | 1,4 |
| Finansiell opsparing i alt | 2,1 | 1,1 | -4,6 | 4,1 | -1,8 |
| - heraf privat | 0,5 | 3,3 | -1,2 | 3,1 | -0,3 |
| - heraf offentlig | 1,6 | -2,3 | -3,4 | 1,1 | -1,5 |

Kilde: OECD, ADAM's databank samt egne beregninger.

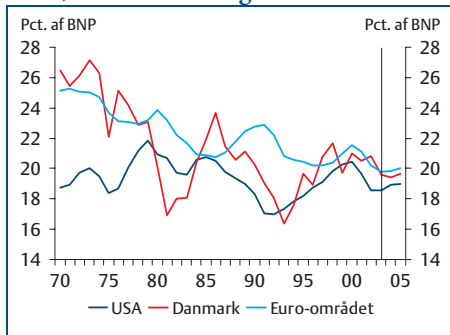
Figur 2.1a. Opsparing i Danmark, euro-området og USA



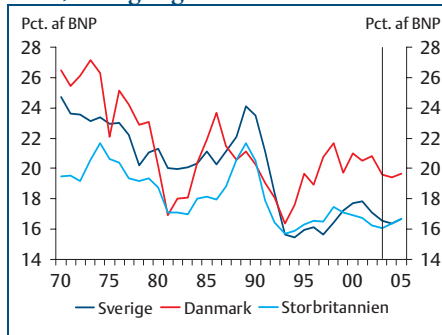
Figur 2.1b. Opsparing i Danmark, Sverige og Storbritannien



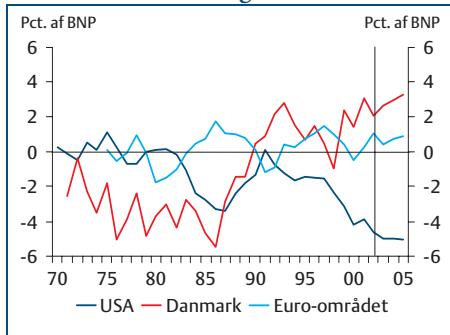
Figur 2.1c. Bruttoinvesteringer i Danmark, euro-området og USA



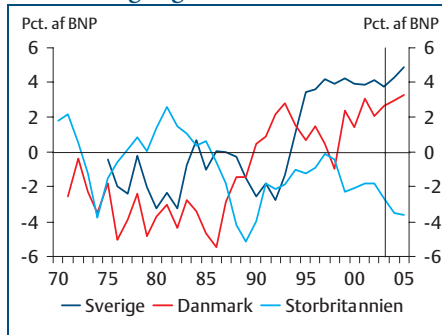
Figur 2.1d. Bruttoinvesteringer i Danmark, Sverige og Storbritannien



Figur 2.1e. Finansiell opsparing i Danmark, euro-området og USA



Figur 2.1f. Finansiell opsparing i Danmark, Sverige og Storbritannien



Anm.: Data for euro-området er ikke opgjort for årene før 1975.

Kilde: OECD, ADAM's databank samt egne beregninger.

Boks 2.1. Styrkede incitamenter til privat opsparing

Stigningen i den private opsparing skyldes blandt andet udbygningen af pensionssystemerne og ændret kapitalindkomstbeskatning. Skatteværdien af rentefradraget, som tidligere udgjorde op til 73 pct. for personer med den højeste marginalskat, er gradvist sænket i kraft af skattereformer vedtaget i 1986, 1993 og 1998, *jf. tabel a*. Resultatet af disse ændringer har været lavere skattemæssig begunstiggelse af husholdningernes låntagning, hvilket har øget efter-skat realrenten på trods af et fald i realrenten før skat, *jf. figur a*.

Tabel a. Udvalgte skattesatser, 1980-2004

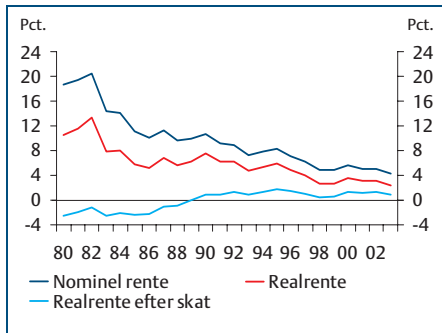
| | 1980 | 1986 | 1993 | 1998 | 2004 |
|-------------------------------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------|
| | ----- Pct. ----- | | | | |
| Højeste skatteværdi af rentefradrag | 68,8 | 73,2 | 52,2 | 46,4 | 33,3 |
| Skat af afkast af private pensioner | 0,0 | 44,1 ¹⁾ | 50,1 ¹⁾ | 35,8 ¹⁾ | 15,0 |

1) Afkast af aktier var undtaget beskatning frem til 1998.

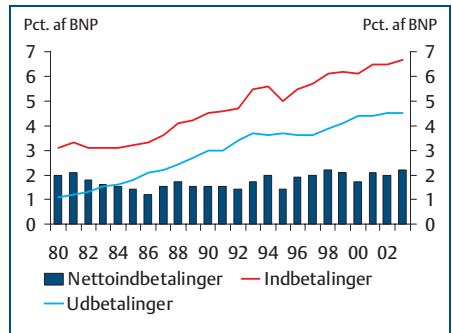
Den skattefinansierede folkepension er i stigende grad blevet suppleret med individuelle, overenskomstmæssige og lovgivningsmæssige pensionsordninger, som hviler på aktuar-mæssige sammenhænge mellem den enkeltes pensionsindbetalinger og fremtidige pensionsrettigheder. Skattesystemet indebærer fortsat en vis tilskyndelse til langsigtet pensionsopsparing, til trods for ændrede skatteregler for pensionsind- og udbetalinger samt beskatning af det løbende pensionsafkast fra 1983.

Indbetalingerne til obligatoriske og private pensionsfonde er steget fra 3 pct. af BNP i 1983 til 6½ pct. af BNP i 2003, *jf. figur b*. Nettoindbetalingerne har i samme periode svinget omkring 1½-2 pct. af BNP. Arbejdsmarkedspensionerne og de obligatoriske ordninger har givetvis til dels erstattet anden pensionsopsparing, men må alligevel antages at have øget den samlede opsparing, blandt andet fordi der for nogle husholdninger ikke er mulighed for at modgå eventuel uønsket pensionsopsparing ved at tære på formue eller optage lån.

Figur a. Realrente før og efter skat



Figur b. Pensionsind- og udbetalinger



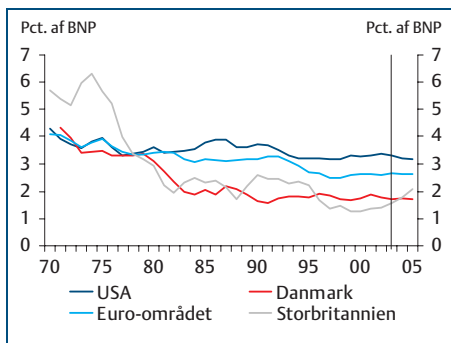
Anm.: Renten i figur a er for 10-årige statsobligationer. Som mål for forventet inflation er anvendt HP-filtreret forbrugerprisinflation.

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

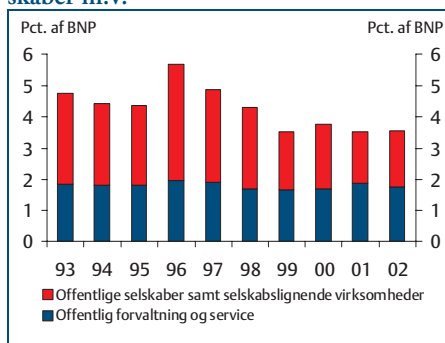
De offentlige bruttoinvesteringer i henhold til nationalregnskabsstatistikken har siden først i 1980'erne ligget nogenlunde konstant i pct. af BNP på et niveau, som er lavere end i f.eks. USA og euro-området, men i de senere år højere end i f.eks. Storbritannien, *jf. figur 2.2a.*

Niveaulet for offentlige investeringer varierer på tværs af lande, blandt andet i lyset af befolkningsudviklingen og hvorvidt det offentlige kapitalapparat i forvejen er veludbygget. Sammenligning af niveaulet for de offentlige investeringer på tværs af lande vanskeliggøres endvidere af forskelle i arbejdsdelingen mellem offentlig og privat sektor, og forskellig praksis for, hvorvidt en given investering foretages direkte af den offentlige sektor eller af (halvoffentlige) selskaber, som i nationalregnskabet indgår i den private sektor. Inddrages investeringer fra offentlige selskaber og helt eller delvist offentligt ejede selskabslignende virksomheder har investeringsniveauet i Danmark de sidste 10 år ligget omtrent dobbelt så højt som for offentlig forvaltning og service alene, *jf. figur 2.2b.*

Figur 2.2a. Offentlige investeringer i Danmark, euro-området, UK og USA



Figur 2.2b. Bruttoinvesteringer i dansk offentlig sektor henholdsvis offentlige selskaber m.v.



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

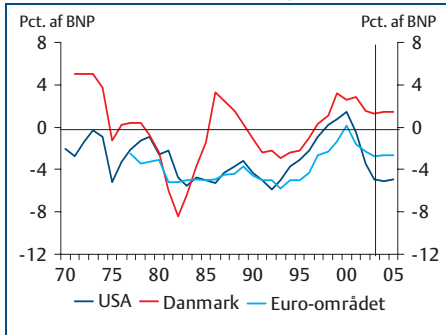
Den samlede investeringskvote har under den seneste internationale afmatning været mere stabil end i de fleste andre lande, *jf. figur 2.1c-d.* Det stabile niveau for bruttoinvesteringerne afspejler dels, at materielinvesteringerne ikke er faldet som i andre lande, dels at boliginvesteringerne er steget kraftigt, understøttet af blandt andet stigende kontantpriser og boligpakken fra 2002.

Den samlede finansielle opsparring (betalingsbalancen) er vendt fra et strukturelt underskud i 1970'erne og første del af 1980'erne, hvor det gennemsnitlige underskud var omkring 4 pct. af BNP, til et vedholdende overskud,

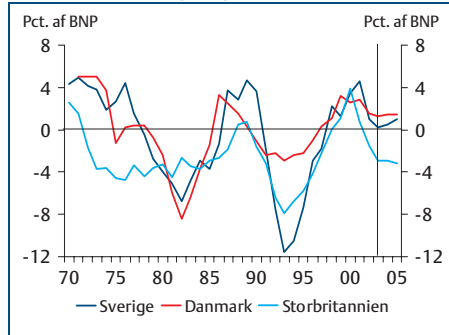
der i gennemsnit har udgjort 1½ pct. af BNP siden 1990. De seneste 5 år har overskuddet i gennemsnit ligget på 2¼ pct. af BNP, *jf. figur 2.1e*.

Bedringen i den samlede finansielle opsparing afspejler navnlig styrkelsen af de offentlige finanser. Under den seneste konjunkturfatning er den offentlige finansielle opsparing faldet mindre i Danmark (og Sverige) end i USA, euro-området og Storbritannien, *jf. figur 2.3*.

Figur 2.3a. Offentlig finansiell opsparing i Danmark, euro-området og USA



Figur 2.3b. Offentlig finansiell opsparing i Danmark, Sverige og Storbritannien



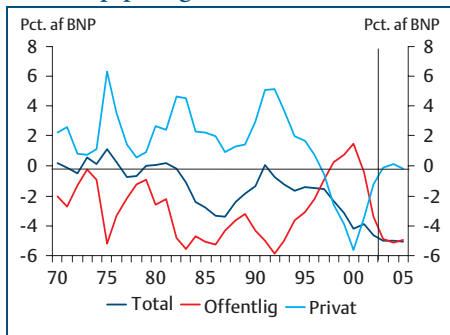
Anm.: Data for euro-området er ikke opgjort for årene før 1975.

Kilde: OECD, ADAM's databank samt egne beregninger.

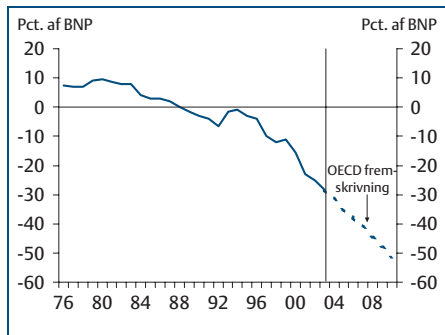
De generelt sunde danske opsparings- og investeringsbalancer står i kontrast til betydelige betalingsbalanceuligevægte i den internationale økonomi og en markant forværring af de offentlige finanser, navnlig i USA, men også i en række EU-lande siden 2000.

USA's betalingsbalanceunderskud har vokset sig rekordstort til 5 pct. af BNP i 2003. Den private finansielle opsparing i USA er steget i de senere år, men dette er mere end modvirket af et stærkt fald i den offentlige finansielle opsparing, *jf. figur 2.4a*. USA's udlandsgæld er steget til godt 30 pct. af BNP. Med udsigt til fortsatte underskud venter blandt andre OECD, at gælden kan overstige 50 pct. af BNP ved udgangen af dette årti, *jf. figur 2.4b*.

Figur 2.4a. Offentlig, privat og samlet finansiel opsparing i USA



Figur 2.4b. USA's udlandsgæld



Kilde: OECD, ADAM's databank samt egne beregninger.

Den stærkt faldende offentlige opsparing i USA siden 2000 skyldes især diskretionære finanspolitiske lempelser. Den offentlige saldo skønnes af det amerikanske *Congressional Budget Office* forringet med knap 7 pct. af BNP fra finansår 2000 til finansår 2004, hvoraf 2½ pct.-enheder tilskrives skattnedsættelser og godt 2 pct.-enheder tilskrives øgede udgifter til blandt andet militær og terrorbekæmpelse, *jf. tabel 2.2*. Resten henføres til konjunkturbetingede svækkelser af saldoen samt ophør af ekstraordinært høje indtægter fra blandt andet beskatning af kapitalgevinster, siden aktiekurserne toppede i 2000.

Tabel 2.2. Bidrag til forringelse i USA's offentlige saldo, finansår 2000 til finansår 2004

| Pct. af BNP | 2000-04 |
|------------------------------------|---------|
| Skattnedsættelser..... | -2,5 |
| Øgede udgifter ¹⁾ | -2,1 |
| Konjunkturbidrag..... | -1,5 |
| Ekstraordinært provenu | -0,7 |
| Samlet | -6,8 |

1) Diskretionære udgifter, rentebetalinger m.v.

Kilde: Congressional Budget Office.

Forværringen af de offentlige finanser i eurolandene er primært en konsekvens af konjunkturfatningen, *jf. tabel 2.3*. I euro-området som helhed er saldoen forringet fra -1,0 pct. af BNP i 2000 (fraregnet ekstraordinære indtægter fra salg af UMTS-licenser) til -2,7 pct. af BNP i 2003. Den strukturelle saldo er skønsmæssigt forringet med 0,4 pct.-enheder. De offentlige underskud i Tyskland og Frankrig har siden 2002 overskredet EU-traktatens grænse på 3 pct. af BNP, mens Storbritannien og Holland overskred grænsen

i 2003. EU-Kommissionen har i sin forårsprognose 2004 vurderet, at der er risiko for, at Italien, Grækenland og Portugal vil overskride grænsen i 2004.

Tabel 2.3. Forværring af den offentlige saldo i udvalgte lande, 2000-03

| | Ændring i faktisk saldo | Ændring i strukturel saldo |
|------------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Euroområdet ¹⁾ | -1,7 | -0,4 |
| - Tyskland ¹⁾ | -2,7 | -1,3 |
| - Frankrig ¹⁾ | -2,7 | -1,5 |
| - Italien ¹⁾ | -0,6 | 0,6 |
| Storbritannien ¹⁾ | -4,7 | -3,6 |
| USA | -6,4 | -5,4 |

1) Ekskl. provenu fra salg af UMTS-licenser i 2000.

Kilde: EU-kommissionens forårsprognose 2004 samt OECD.

Stigende budgetunderskud i de store industrilande rejser spørgsmålet om, hvorvidt gældsætningen vil skabe opadgående pres på de lange renter¹. Således tyder internationale undersøgelser på, at en varig forøgelse af det offentlige underskud i USA eller EU med én pct. af BNP i gennemsnit øger den 10-årige rente med ¼-½ pct., *jf. tabel 2.4*. Stigende gældsætning på 10 pct. af BNP kan ifølge analyserne øge renten med ca. 0,5-1 pct.-enhed.

Tabel 2.4. Effekt i pct.enheder på lang rente af øget offentlig gældsætning

| | Offentligt underskud (1 pct.-enhed af BNP) | Offentlig gæld (10 pct.-enheder af BNP) |
|------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|
| USA | 0,25 (Laubach, 2003) | 0,4-0,5 (Laubach, 2003) |
| Europæiske lande | 0,40-0,60 (Knot og de Haan, 1995) | 0,7-1,2 (Chinn og Frankel (2003)) |

Kilde: Brook, A.-M. (2003), *Recent and prospective trends in real long-term interest rates: Fiscal policy and other drivers*, OECD Working Paper no. 367.

Disse resultater genfindes i store træk i en ny regressionsanalyse for USA og eurolandene, *jf. boks 2.2*. Ifølge analysen kan en vedholdende forøgelse af det offentlige underskud i USA og eurolandene med én pct. af BNP medføre en gradvis stigning i den lange rente på ca. 0,3 pct.-enheder.

¹ Større offentlige underskud mindsker isoleret set opsparingen og medfører derfor opadgående pres på realrenten. Stigningen afhænger blandt andet af rentefølsomheden af privat opsparing og investeringer, graden af sammenbinding med udenlandske kapitalmarkeder, den pengepolitiske reaktion (som ved akkomodering kan forsinke rentevirkningen), samt af hvorvidt den private sektor forudser fremtidige skattestigninger, og derfor øger opsparingen.

Boks 2.2. Rentedrivende effekter i USA og eurolandene

Der er foretaget estimationer af den historiske sammenhæng mellem den 10-årige statsobligationsrente og nogle mulige forklarende faktorer for USA og eurolandene (ekskl. Grækenland, Irland og Luxembourg). Konkret antages renten at afhænge af forventet inflation, konjunktursituationen (målt ved outputgabet), udenlandske renter, og offentlige underskud eller gæld.

Både i USA og eurolandene findes som ventet, at en stigning i det offentlige underskud trækker i retning af højere renteniveau, *jf. tabel a*. I USA har der endvidere været tendens til, at renten har været højere i perioder med gode konjunkturer. I eurolandene findes en sammenhæng mellem den tyske rente og de enkelte landes renter. Resultaterne peger overordnet på, at den nominelle rente på sigt øges med ca. 0,3 pct.-enheder i både USA og eurolandene ved en permanent forøgelse af det offentlige underskud med 1 pct. af BNP. En forøgelse af gælden med 10 pct. af BNP øger i eurolandene renten med i størrelsesordenen 0,4 pct.-enhed.

Tabel a. Estimationsresultater for USA og eurolandene (lang nominal rente)

| | Euroland ⁶ underskud | Euroland ⁶ , gæld | Euroland ⁶ , underskud og gæld | USA, un- derskud |
|--------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------|
| Konstant..... | 0,17 | -2,81* | -2,07* | 2,61* |
| BNP-deflator ¹ | 0,06 | 0,07 | 0,09* | 0,57* |
| BNP-deflator, 5 års gns. ^{1,2} | 0,61* | 0,69* | 0,65* | 0,78* |
| Outputgab..... | | | | 0,22 |
| Rente, udland ³ | 0,48* | 0,65* | 0,61* | |
| Dummy ⁴ | 2,44* | 2,39* | 2,32* | -4,32* |
| Offentligt underskud, 5 års gns. ⁵ .. | 0,30* | | 0,16* | 0,31* |
| Offentlig gæld ⁵ | | 0,04* | 0,03* | |
| R ² | 0,82 | 0,83 | 0,84 | 0,84 |

Anm.: Stjerner angiver, at koefficienten er signifikant på 5 pct. niveau.

- 1) Proxy for inflationsforventningerne.
- 2) Gennemsnit af de foregående fem år.
- 3) For euroområdet er anvendt renten på den tyske 10-årige statsobligation.
- 4) Dummyen for eurolandene opfanger perioden med valutauro i EMS'en, til dels foranlediget af den tyske genforening (=1 i 1989-1992). Dummyen for USA opfanger skiftet i pengepolitisk regime i 1979 (=1 i 1970-79).
- 5) Gennemsnitligt underskud (i pct. af BNP) i de foregående fem år henholdsvis gælds niveau det foregående år. For at sikre svag eksogenitet er det indeværende år udeladt.
- 6) Paneldataestimation på 9 eurolande (Grækenland, Irland og Luxembourg er udeladt). Herved opfanges effekten af uobserverede landespecifikke karakteristika.

Kilde: Egne beregninger. Data for 1971-2003 fra OECD og EU-Kommissionen.

Virkningerne af budgetforværringen på renteniveauet er hidtil blandt andet modgået af, at pengepolitikken er ekstraordinært lempelig i USA, og umiddelbart mere lempelig end normalt ved det aktuelle inflationsniveau og kapacitetsudnyttelse. De amerikanske markedsrenter kan også være holdt nede af, at asiatiske centralbanker i stort omfang har anskaffet dollaraktiver de senere år for at dæmpe eller undgå apreciering af deres valutaer. Hertil kommer, at faldet i den offentlige opsparing i USA i høj grad og trods lave realrenter er blevet opvejet af større privat finansiel opsparing, blandt andet fordi skatteindestøtterne kun delvist er blevet omsat i øget privatforbrug.

Flere af de rentedæmpende faktorer kan være af midlertidig karakter. Derfor er der risiko for, at renten vil stige i takt med, at de bortfalder. De lange renter er steget med 1-1½ pct. i USA i det seneste år, men ligger fortsat lavt. Både i USA og de centrale eurolande er der lagt op til mellemfristet konsolidering af de offentlige finanser, og den konjunkturbetingede del af saldoforværringen må ventes at fortage sig. Men navnlig for USA's vedkommende er det uklart, hvilke konkrete skridt, der vil blive taget for at styrke de offentlige finanser og om konsolideringsprocessen vil følge det spor, som regeringen har udstukket.

I det omfang øget gældsætning i USA slår igennem på det globale renteniveau på sigt kan der opstå negative langsigtede konsekvenser for andre lande, herunder for Danmark. Højere realrenter kan således dæmpe kapitaldannelsen og dermed den potentielle produktion, *jf. tabel 2.5²*.

Den mulige rentevirkning på sigt afhænger blandt andet af, hvor meget den offentlige gæld øges i USA, og dermed af, hvor hurtigt den nødvendige finanspolitiske konsolidering foretages. Rentevirkningen i Danmark afhænger endvidere af graden af afsmitning fra USA's renter til resten af verden.

En gradvis konsolidering i resten af dette årti i tråd med den amerikanske regerings budgetfremskrivninger indebærer, at budgetunderskuddet i perioden 2004-2009 udgør gennemsnitligt godt 3 pct. af BNP. Den øgede gældsætning kan, på baggrund af ovenstående analyser og med stor usikkerhedsmargen, antages at drive den amerikanske realrente op med ca. 1 pct. på sigt i forhold til et hypotetisk forløb, hvor der ikke var sket nogen finanspolitisk lempelse siden 2000. Hvis der kun sker ca. halv overvæltning fra amerikanske renter til euro-området og Danmark, vil Danmarks BNP-tab på sigt ud-

² For så vidt højere offentlig gældsætning fortrænger private investeringer vil et lavere kapitalapparat pr. beskæftiget sænke den gennemsnitlige produktivitet på sigt. Beskæftigelsen vil derimod være tilnærmelsesvist uændret.

gøre ca. $\frac{3}{4}$ pct. Med fuld overvæltning i renteniveauet i resten af verden, herunder Danmark, mindskes dansk BNP på sigt med ca. $1\frac{1}{2}$ pct.³

Tabel 2.5. Beregnet virkning på amerikansk og dansk realt BNP på sigt af øget offentlig gældsætning i USA i tre mellemfristede konsolideringsalternativer

| Konsoliderings- alternativ | Realrente i USA | USA's BNP | Dansk BNP | |
|-------------------------------|--------------------|--------------|----------------------------------------|-------------------|
| | | | Gennemslag fra USA's rente til Danmark | |
| | | | Fuld overvæltning | Halv overvæltning |
| Gradvis | 1,0 | -1,7 | -1,5 | -0,7 |
| Udskudt..... | 1,5 | -3,2 | -2,1 | -1,1 |
| Fremskudt | 0,6 | -0,9 | -0,9 | -0,5 |

Kilde: IMF samt egne beregninger på DREAM. Virkninger på USA's BNP baseret på IMF World Economic Outlook, maj 2004.

Erfaringerne fra sidste halvdel af 1980'erne og først i 1990'erne, hvor USA sidste gang stod i en situation med store budgetunderskud, viser imidlertid, at det kan blive svært at leve op til de tilpasningskrav, der ligger til grund for de mellemfristede budgetfremskrivninger i USA. Hvis konsolideringen udskydes til den anden side af 2010 vokser gælden endnu mere, og dermed skærpes konsekvenserne på sigt, fordi realrenteeffekten kan blive større.

En fremskyndelse af konsolideringsprocessen i USA i takt med, at opsvinget tager til i styrke, vil derimod kunne aflaste den forventede stramning af pengepolitikken og medføre en lavere realrente. Omkostningerne på sigt, målt ved realt BNP, kan groft sagt halveres for både USA og andre lande, herunder Danmark, hvis konsolideringsprocessen i USA foretages i hastigt tempo (samme tempo som ekspansionen i 2000-2004, men med omvendt fortegn).

Behovet for at konsolidere de offentlige finanser skal afvejes mod kortsigtede stabiliseringshensyn. Disse hensyn kan dog i vidt omfang varetages af pengepolitikken, idet hastigere konsolidering kan udskyde behovet for pengepolitiske stramninger. Beregninger på IMF's model *Multimod* tyder på, at fremskudt konsolidering skønsmæssigt blot vil reducere USA's reale BNP med $\frac{1}{4}$ pct. i 2005-08 i forhold til den planlagte gradvise konsolidering, når pengepolitikken samtidig reagerer vanligt på ændrede vækst og inflationsudsigter.

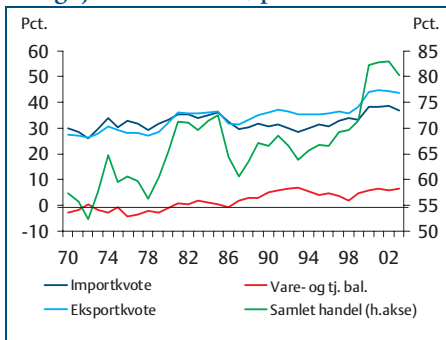
³ Danmarks forbrugsmuligheder reduceres mindre end realt BNP af to årsager. For det første opbygger andre lande fordringer på USA i takt med, at den offentlige gældsætning øger USA's betalingsbalanceunderskud. Det indebærer isoleret set en fremgang i forbrugsmulighederne i resten af verden. For det andet indtræder i beregningerne en real depreciering af dollaren på sigt, hvilket medfører en bytteforholdsforbedring for resten af verden, herunder Danmark.

2.3. Globalisering, beskæftigelse og konkurrenceevne

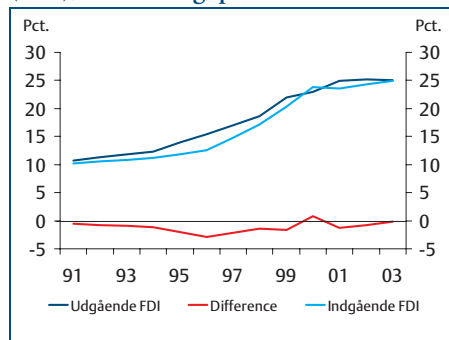
Den internationale arbejdsdeling er øget markant de seneste årtier. Udenrigshandelen (målt ved summen af im- og eksport) er vokset med næsten 25 pct.-enheder af BNP siden begyndelsen af 1970'erne, *jf. figur 2.5a*. Det afspejler navnlig en stigende eksportkvote. Den samlede vare- og tjenestebalance er således vendt fra et underskud på 3 pct. af BNP i 1970 til et overskud på 6½ pct. i 2003. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med styrket opsparing i Danmark, *jf. afsnit 2.2*.

Globaliseringen er taget yderligere til i 1990'erne, navnlig målt ved de udenlandske direkte investeringer. Danske virksomheders investeringer i udlandet er vokset i samme tempo som udenlandske virksomheders investeringer i Danmark, *jf. figur 2.5b*.

Figur 2.5a. Samlet eksport, import og vare- og tjenestebalancen, pct. af BNP



Figur 2.5b. Samlede direkte investeringer (FDI), beholdning, pct. af BNP



Anm.: De samlede direkte investeringer er opgjort som den samlede beholdning, ekskl. gennemløbsinvesteringer.

Kilde: ADAM's databank og Danmarks Nationalbank.

Det markante overskud på vare- og tjenestebalancen er udtryk for, at samhandlen med udlandet netto genererer arbejdspladser. Det direkte beskæftigelsesindhold i udenrigshandelen kan med betydelig usikkerhed opgøres til omtrent 160.000 personer i 2003, *jf. boks 2.3*. Beskæftigelsesindholdet i udenrigshandelen er steget siden midt i 1980'erne som følge af det styrkede overskud på vare- og tjenestebalancen, selv om den produktion, som importen kan antages at fortrænge, har været mere beskæftigelsesintensiv, end den produktion, som genereres af eksporten.

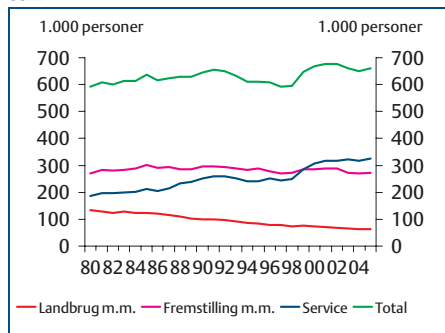
Boks 2.3. Beskæftigelsestræk i eksporten og –fortrængning fra importen

Beskæftigelsestrækket i eksporten er steget siden starten af 1980'erne og kan i 2003 opgøres til ca. 660.000 personer, *jf. figur a*. Den af importen beregnede beskæftigelsesfortrængning er også steget og kan med nogen usikkerhed opgøres til ca. 500.000 personer i 2003, *jf. figur b*. Det beregnede direkte beskæftigelsestræk fra nettoeksporten andrager således ca. 160.000 personer i 2003.

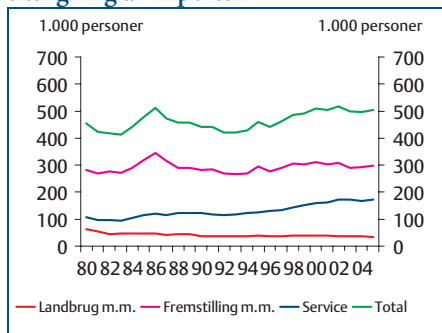
Importens beskæftigelsesfortrængning er opgjort ved at antage, at importen kunne produceres med samme teknologi og produktivitet som tilsvarende produktionssektorer i Danmark. Der tages ikke højde for, hvorvidt en tilsvarende arbejdskraftressource er til stede i Danmark. Tallet skal dermed ikke tages som udtryk for en mulig beskæftigelsesforøgelse.

I 2004-2005 beregnes samlet set et svagt negativt bidrag fra nettoeksporten til ændringer i dansk beskæftigelse, idet beskæftigelsestrækket i eksporten ventes at falde en anelse og beskæftigelsesfortrængningen fra importen at stige en anelse.

Figur a. Beskæftigelsestrækket fra eksporten



Figur b. Beregnet beskæftigelsesfortrængning af importen



Anm: Ved opgørelse af beskæftigelsesindholdet i eksporten er opgjort den del af beskæftigelsen i de enkelte erhverv, som anvendes til eksport. Ved opgørelse af beskæftigelsesindholdet i importen, er input antaget produceret med samme teknologi, arbejdsproduktivitet etc. som i de indenlandske erhverv. Landbrug m.m. er defineret som landbrug, fiskeri og råstofudvinding. Fremstilling m.m. indeholder fremstillingsvirksomhed (industri), energi- og vandforsyning og bygge og anlæg. Service indeholder både privat og offentlig og personlig service. Til og med 2000 er anvendt endelige nationalregnskabstal. Efter 2000 er fremskrevet med den reale udvikling i eksport og import og branchespecifik produktivitet.

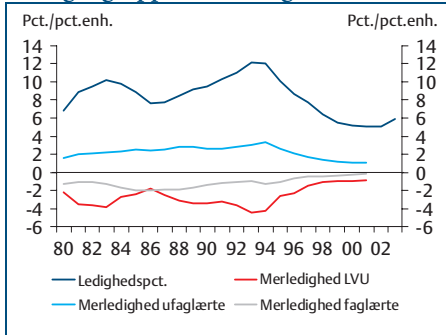
Kilde: Danmarks Statistik (Input-Output matricer) samt egne beregninger.

Globaliseringens strukturelle virkning på ledighed og beskæftigelse afhænger navnlig af hvilke faggrupper, der mister jobmuligheder som følge af den internationale konkurrence, outsourcing og tekniske fremskridt, deres muligheder for og tilskyndelse til at finde ny beskæftigelse f.eks. i de erhverv der

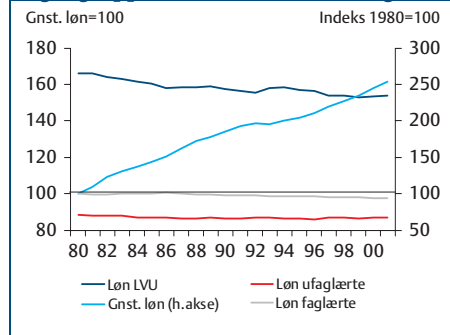
styrkes af international handel, og dermed også af arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. På grund af relativt høje kompensationsgrader for lavtlønnede og høje mindstelønninger er risikoen for mis-match og dermed højere strukturel ledighed givetvis størst, hvis ny teknologi og handel primært fortrænger kortuddannet arbejdskraft.

Sideløbende med den kraftige stigning i de udenlandske direkte investeringer navnlig i 1990'erne er ledigheden imidlertid faldet markant. Den strukturelle ledighed er således reduceret med ca. 5 pct.enheder siden 1994, samtidig med at det uddannelsesmæssige mis-match er faldet. De kortuddannedes merledighed i perioden er reduceret og den samlede lønsprejning er indsnævret, jf. figur 2.6a og 2.6b.

Figur 2.6a. Samlet ledighedsudvikling og udvalgte grupper merledighed



Figur 2.6b. Samlet lønudvikling og udvalgte grupper relative lønudvikling



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank samt egne beregninger på IDA.

Udviklingen skal ses i sammenhæng med, at der i perioden er gennemført reformer af arbejdsmarkedspolitikken, og at uddannelsesniveaut gennemsnitligt er steget. Desuden kan stigende internationalt konkurrencepres også trække i retning af at reducere strukturledigheden.

Hvis den internationale konkurrence i stigende grad breder sig til faggrupper med højere uddannelse, vil risikoen for et uddannelsesmæssigt mis-match formentlig mindskes, men konkurrencen vil fortsat stille krav til fleksibilitet og omstillingsevne på arbejdsmarkedet, herunder i løndannelsen. Gode rammevilkår og velfungerende kapitalmarkeder, som blandt andet understøtter opstart af nye virksomheder, medvirker til at sikre høj omstillingsevne.

Den internationale arbejdsdeling har bidraget til at øge realindkomsterne. Priserne på importerede varer er steget med 26 pct. siden 1980, mens priser-

ne på eksportvarer og de samlede forbrugerpriser i samme periode er steget henholdsvis 69 pct. og 135 pct., *jf. tabel 2.6*. Det er udtryk for en bytteforholdsgevinst, som styrker realindkomsterne for alle grupper, herunder lavtlønnede.

Tabel 2.6. Bytteforhold og prisudvikling

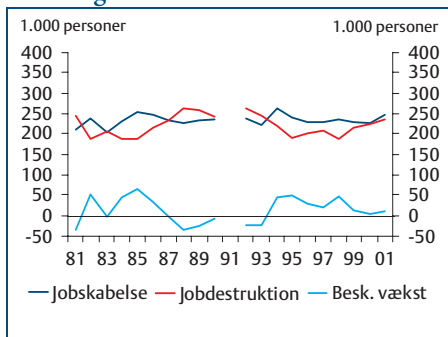
| | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bytteforhold, varer..... | 84,5 | 96,4 | 100,0 | 108,9 | 112,9 |
| - eksportpriser..... | 62,0 | 94,3 | 100,0 | 105,6 | 104,6 |
| - importpriser | 73,3 | 96,7 | 100,0 | 97,0 | 92,7 |
| Bytteforhold, tjenester | 113,4 | 102,1 | 100,0 | 91,4 | 93,1 |
| Bytteforhold, samlet | 88,6 | 97,6 | 100,0 | 105,3 | 108,1 |
| BNP-deflator | 48,5 | 90,1 | 100,0 | 110,9 | 117,5 |
| Forbrugerprisindeks..... | 51,1 | 89,1 | 100,0 | 112,1 | 120,0 |

Kilde: ADAM's databank.

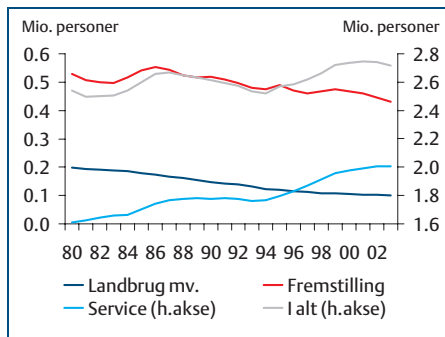
Jobskabelse, jobnedlæggelse og økonomiens omstillingsevne

Der er på det danske arbejdsmarked relativt store årlige bruttobevægelser i beskæftigelsen i form af jobnedlæggelser og jobåbninger. I perioden 1980-2000 har det gennemsnitlige antal jobåbninger således ligget omkring 230.000 per år, *jf. figur 2.7a*. I samme periode er beskæftigelsen steget. Derfor har antallet af jobnedlæggelser i gennemsnit været mindre end antallet af åbninger i perioden.

Figur 2.7a. Jobskabelse, jobnedlæggelse og beskæftigelse i Danmark



Figur 2.7b. Beskæftigelse fordelt på sektorer



Anm: I figur 2.7a er der databrud i 1991. I figur 2.7b er landbrug m.m. defineret som landbrug, fiskeri og råstofudvinding. Energi- og vandforsyning og bygge- og anlægssektoren er indeholdt i den samlede beskæftigelse.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger på IDA.

Udflytning af danske arbejdspladser, forstået som danske virksomheders aktive beslutninger om at nedlægge givne produktionsprocesser i Danmark og i stedet placere dem i udlandet, udgør en relativt begrænset andel af det samlede antal jobnedlæggelser.

Dansk Industri (DI) har anslået, at det udsnit af danske industrivirksomheder, som er mest aktive internationalt (og som målt ved beskæftigelsen repræsenterer 11 pct. af den samlede industribeskæftigelse) har øget deres beskæftigelse i udlandet med ca. 40 pct. fra 1996 til 2002⁴. Det svarer til ca. 22.000 personer, eller i gennemsnit ca. 3.700 jobs om året. En tænketank under Økonomi- og Erhvervsministeriet har for nylig vurderet udflytningen af arbejdspladser til i gennemsnit 5.000 om året. Udflytningen udgør således kun ca. 2 pct. af den samlede årlige jobnedlæggelse i Danmark. Der findes ikke tilgængelige skøn over størrelsen af indflytning af arbejdspladser, men udenlandske virksomheders investeringer i Danmark er på niveau med danske virksomheders investeringer i udlandet.

Industrikoncernerne i DI's undersøgelse har i perioden fra 1996 til 2002 reduceret deres beskæftigelse i Danmark med 3 pct., men det skal ses i forhold til, at den samlede danske industribeskæftigelse i samme periode faldt med omkring 5 pct., *jf. figur 2.7b*. Derfor har virksomheder med stort internationalt engagement og vækst i den udenlandske beskæftigelse tilsyneladende medvirket til at fastholde arbejdspladser i Danmark. Udover udflytning i den nævnte betydning vil beskæftigelsen også påvirkes af traditionel importkonkurrence, ny teknologi ansporet af globaliseringen m.v., men også af øgede eksportmuligheder og styrket indenlandsk købekraft.

Tekstil- og beklædningsindustrien har i årtier været udsat for skarp international konkurrence. Sektoren har haft en betydeligt større tilbagegang i beskæftigelsen end fremstillingssektoren under ét, hvilket også skal ses i lyset af den teknologiske udvikling og efterspørgselsforhold. På trods af, at beskæftigelsen i branchen fra 1970 til 2002 er faldet med mere end 50.000 personer, svarende til 80 pct., har afgangenen til ledighed imidlertid ikke været meget højere end i den samlede fremstillingssektor.

I 1980-2001 har i gennemsnit ca. 38 pct. af de ansatte i tekstil- og beklædningsindustrien hvert år forladt deres respektive virksomhed, *jf. tabel 2.7*. I hovedparten af tilfældene skete dette til fordel for et andet job. Af de personer, som forlod virksomheden af andre årsager, blev ca. 47 pct. egentligt le-

⁴ Jf. Dansk Industris *Etableringsundersøgelse 2003*.

dige. Resten fortsatte i uddannelse eller trak sig tilbage. Dette billede svarer i store træk til udviklingen i den samlede industri. Årligt forlod i gennemsnit 31 pct. deres arbejdsplads. I to tredjedele af tilfældene skete dette til fordel for et nyt job. Hvor dette ikke var tilfældet, blev 44 pct. egentligt ledige.

Tabel 2.7. Afgang fra beskæftigelse i tekstil- og beklædningsindustrien og den samlede industri i pct., årlige gennemsnit for perioden 1980-2001

| Transition/afgang | Tekstil og beklædning | | Den samlede industri | |
|--------------------------------|-----------------------|-------|----------------------|-------|
| | 37,8 | Anede | 31,4 | Anede |
| Til job | 22,5 | 100,0 | 20,3 | 100,0 |
| - samme branche..... | 11,9 | 52,9 | 9,9 | 48,8 |
| - anden privat sektor | 8,3 | 36,9 | 8,4 | 41,4 |
| - offentlig sektor | 2,3 | 10,2 | 2,0 | 9,9 |
| Ikke til job..... | 15,3 | 100,0 | 11,1 | 100,0 |
| - ledighed | 7,2 | 47,1 | 4,9 | 44,1 |
| - uddannelse | 1,3 | 8,5 | 1,3 | 11,7 |
| - pension, efterløn m.m. | 4,3 | 28,1 | 2,9 | 26,1 |
| - hjemmegående og uoplyst..... | 2,5 | 16,3 | 1,9 | 17,1 |

Kilde: Egne beregninger på IDA. Tallene dækker tekstil-, beklædnings- og læderindustrien. Analysen er inspireret af Olsen, K., R. Ibsen og N. Westergård-Nielsen (2004), *Does outsourcing create unemployment? - The case of the Danish textile and clothing industry*, arbejdspapir, Centre for Corporate Performance, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus.

Danske virksomheders direkte udenlandske investeringer

Danske virksomheder har gennem 1990'erne øget aktiviteten i udlandet markant målt på direkte investeringer. Samtidig har udlandet i tilsvarende omfang optrappet aktiviteterne i Danmark.

Direkte investeringer kan opdeles i opkøb af eksisterende virksomheder, etablering af nye virksomheder fra bunden (såkaldte *greenfield* investeringer) og udvidelse af aktiviteten i allerede ejede virksomheder⁵. Opkøb af virksomheder og etablering af salgsselskaber i udlandet, der som udgangspunkt ikke medfører tab af arbejdspladser i Danmark, udgør efter alt at dømme størstedelen af de samlede direkte investeringer. De samlede investeringer er derfor ikke snævert knyttet til omfanget af udflytning af arbejdspladser.

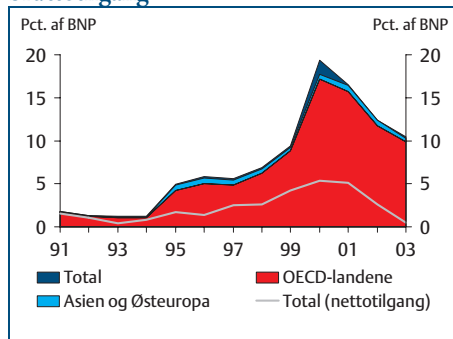
⁵ En direkte investering foreligger, hvis en udenlandsk investor erhverver (for investeringsstrømme) eller besidder (for beholdninger) mindst 10 pct. af egenkapitalen eller stemmerettighederne i en virksomhed. Det er ikke muligt at udsondre *greenfield* investeringer, men de udgør formentlig kun en mindre del af de samlede direkte investeringer.

Danske virksomheders direkte investeringer i udlandet toppede i 2000 på 5,3 pct. af BNP (opgjort som nettotilgang, dvs. bruttotilgang fratrukket tilbageførsler). Herefter er de faldet markant til 0,5 pct. af BNP i 2003 (6,5 mia. kr.), *jf. figur 2.8a*. Faldet skal dels ses i lyset af aktiekursudviklingen, hvor kursfaldene i 2001 og 2002 medførte tilbageholdenhed i investeringerne, dels i lyset af den internationale afmatning. Tilbagegangen siden 2000 er således et globalt fænomen. Såfremt der korrigeres for tilbageførsler (bruttotilgang) er faldet relativt set mindre.

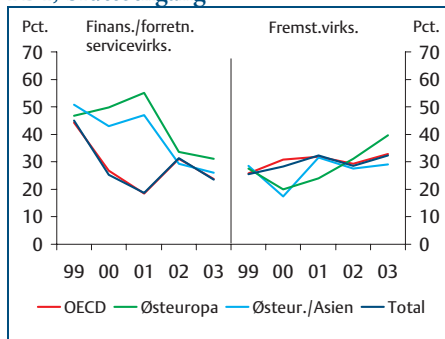
Tilbagegangen har været mest udtalt for danske finansierings- og forretnings-servicevirksomheder, hvis udgående investeringer er faldet med 46 pct. (målt ved bruttotilgangen). Fremstillingsvirksomhedernes udgående investeringer er faldet med 32 pct. Dermed er fremstillingsvirksomhedernes andel af de samlede direkte investeringer steget til omkring en tredjedel, *jf. figur 2.8b*.

Kun en lille andel af danske virksomheders direkte udenlandske investeringerne retter sig mod lavtlønsområder. Således udgjorde andelen til Asien (ekskl. Japan) og Østeuropa i 2003 blot 4,4 pct. af de samlede investeringer, mens næsten 95 pct. rettede sig mod OECD-lande (ekskl. Polen, Tjekkiet, Ungarn og Slovakiet). Denne fordeling har ligget stort set konstant siden starten af 1990'erne.

Figur 2.8a. Udgående FDI 1991-2003 fordelt på modtagerlande, pct. af BNP, bruttotilgang



Figur 2.8b. Udgående FDI 1999-2003 fordelt på afsenderbranche, pct. af samlet FDI, bruttotilgang



Anm.: FDI er opgjort ekskl. gennemløbsinvesteringer og defineres som summen af egenkapitaloverførsler og koncernlån. Før 1995 er FDI opgjort ekskl. koncernlån. Nettotilgange beregnes som bruttotilgange fratrukket tilbageførsler. OECD-landene er opgjort uden Polen, Tjekkiet, Ungarn, Slovakiet og Tyrkiet. Asien er opgjort ekskl. Japan. Østeuropa er opgjort inkl. Tyrkiet og Rusland.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

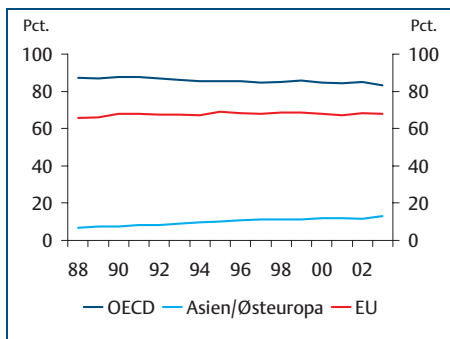
De direkte investeringer retter sig i høj grad mod Danmarks primære afsætningsmarkeder. Det skyldes, at etablering af datterselskab oftere sker i salgsend produktionsøjemed. Der er dog tendens til, at oprettede datterselskaber i lavtlønslande i højere grad er produktionsvirksomheder. Begrænsede investeringer i lavtlønslande skal sandsynligvis ses i sammenhæng med relativt større opstartsomkostninger og risici, forbundet med investeringer i disse lande.

Varehandelen fordelt på lande

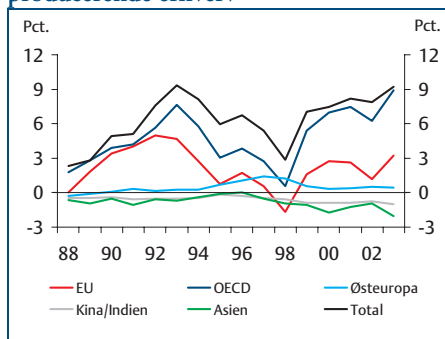
Varehandlen med Asien (ekskl. Japan) og Østeuropa er steget fra 8 pct. af den samlede varehandel i 1988 til 13 pct. i 2003, *jf. figur 2.9a*. Herunder er handlen med Kina øget fra 1 pct. til 3 pct. af den samlede varehandel. Den øgede handel med Asien (ekskl. Japan) og Østeuropa har til dels fortrængt handel med andre lavtlønsområder. OECD-landenes andel (ekskl. Polen, Tjekkiet, Ungarn og Slovakiet) er faldet fra 88 pct. i 1988 til 84 pct. i 2003, mens EU-landenes andel over samme periode er steget en anelse⁶.

Danmarks handelsbalanceoverskud er især et resultat af overskud over for de udviklede lande, *jf. figur 2.9b*. Samtidig har der været et svagt stigende overskud overfor Østeuropa, mens der er et mindre underskud i samhandlen med Asien (ekskl. Japan).

Figur 2.9a. Danmarks varehandel overfor udvalgte områder



Figur 2.9b. Udvalgte bilaterale handelsbalancer i pct. af produktionsværdi i vareproducerende erhverv



Anm.: Varehandlen er opgjort som summen af vareeksport og vareimport. OECD-landene er opgjort ekskl. Sydkorea, Polen, Tjekkiet, Ungarn, Slovakiet og Tyrkiet. Asien er opgjort ekskl. Japan. Østeuropa er opgjort inkl. Tyrkiet og Rusland. Kilde: ADAM's databank.

⁶ Handlen med tjenester kan ikke opgøres på lande.

Industriens lønomkostninger og konkurrenceevne

Det danske lønniveau ligger forholdsvis højt, også i forhold til andre industrilande. Timelønomkostningerne for arbejdere i industrien var i 2002 godt 10 pct. højere end i udvalgte konkurrentlande og forskellen er steget siden 1995, *jf. tabel 2.8*. En mindre spredning mellem lønningerne for arbejdere og funktionærer i Danmark end i andre lande kan dog trække i retning af, at de samlede relative lønomkostninger er lavere end disse tal indikerer.

Tabel 2.8. Samlede lønomkostninger for industriarbejdere, kr. pr. time

| 1995 | | 1998 | | 2002 | |
|-----------------------------------|------------|--------------------------------------|------------|---------------------------------------|------------|
| 1 Tyskland..... | 169 | 1 Tyskland..... | 176 | 1 Norge | 217 |
| 2 Schweiz..... | 164 | 2 Schweiz..... | 163 | 2 Tyskland..... | 197 |
| 3 Belgien..... | 155 | 3 Belgien..... | 163 | 3 Schweiz..... | 190 |
| 4 Østrig..... | 142 | 4 Norge..... | 161 | 4 Danmark | 181 |
| 5 Finland..... | 137 | 5 Danmark | 151 | 5 Belgien..... | 179 |
| 6 Norge..... | 137 | 6 Østrig..... | 149 | 6 Holland..... | 171 |
| 7 Danmark..... | 135 | 7 Sverige..... | 147 | 7 Finland..... | 169 |
| 8 Holland..... | 135 | 8 Finland..... | 147 | 8 USA..... | 168 |
| 9 Japan..... | 133 | 9 Holland..... | 143 | 9 Østrig..... | 166 |
| 10 Sverige..... | 120 | 10 USA..... | 125 | 10 Sverige..... | 159 |
| 11 Frankrig..... | 108 | 11 Japan..... | 120 | 11 Japan..... | 148 |
| 12 USA..... | 96 | 12 Frankrig..... | 117 | 12 Storbritannien. | 138 |
| 13 Italien..... | 91 | 13 Storbritannien | 112 | 13 Frankrig..... | 137 |
| 14 Canada..... | 90 | 14 Italien..... | 110 | 14 Canada..... | 126 |
| 15 Australien..... | 87 | 15 Canada..... | 105 | 15 Australien..... | 122 |
| 16 Storbritannien... | 77 | 16 Australien..... | 102 | 16 Irland..... | 118 |
| 17 Irland..... | 77 | 17 Irland..... | 91 | 17 Italien..... | 117 |
| 18 Spanien..... | 72 | 18 Spanien..... | 81 | 18 Spanien..... | 95 |
| 19 New Zealand ... | 55 | 19 New Zealand.. | 60 | 19 Korea..... | 72 |
| 20 Grækenland | 51 | 20 Grækenland ... | 59 | 20 New Zealand .. | 70 |
| 21 Korea..... | 41 | 21 Korea..... | 38 | 21 Grækenland | 67 |
| 22 Portugal..... | 30 | 22 Portugal..... | 37 | 22 Portugal..... | 42 |
| Vægtet udlandsgnst.. | 127 | Vægtet udlandsgnst.... | 141 | Vægtet udlandsgnst. ... | 164 |
| Danmark i.f.t. udl. ¹⁾ | 6,4 | Danmark i.f.t. udl. ¹⁾ .. | 7,4 | Danmark i.f.t. udl. ¹⁾ ... | 10,3 |

Anm.: I det vægtede udlandsgennemsnit er anvendt de pågældende landes vægte i det effektive kronekursindeks.

1) Procentvis forskel i forhold til det vægtede udlandsgennemsnit.

Kilde: Bureau of Labor Statistics (BLS), OECD, Dansk Industris *International Lønstatistik* samt egne beregninger.

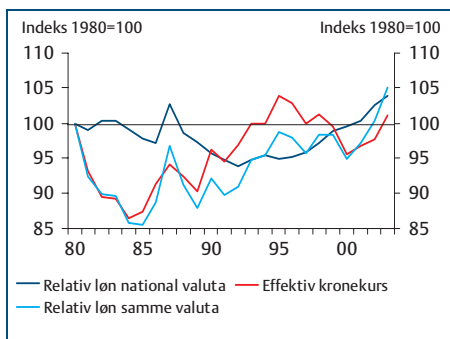
Et højt lønniveau udgør ikke et konkurrenceevneproblem, hvis de beskæftigede har en tilsvarende højere produktivitet. I så fald er det blot udtryk for et højt velstandsniveau. Med baggrund blandt andet i de store danske handels-

og betalingsbalanceoverskud og en høj beskæftigelsesfrekvens i forhold til udlandet er der ikke tegn på underliggende konkurrenceevneproblemer.

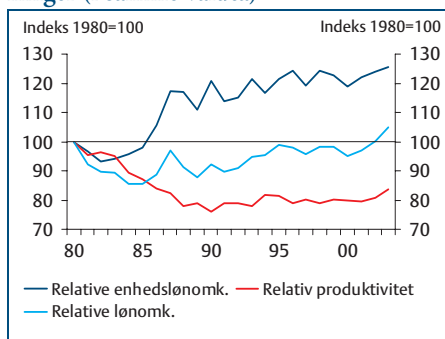
Højere danske lønstigninger end i udlandet blev i perioden 1996-2000 mere end opvejet af fald i den effektive kronkurs, *jf. figur 2.10a*. Denne udvikling vendte i 2001-2003, hvor stigende effektiv kronkurs medførte fuldt gennemslag på lønkonkurrenceevnen af de forholdsvis høje danske lønstigninger. Effekten blev dog delvist modgået af relativt højere produktivitetsvækst i Danmark end i udlandet, *jf. figur 2.10b*.

Korrigeret for produktivitetsudviklingen har de samlede timelønomkostninger ligget relativt stabilt det seneste årti med en vis opdrift de senere år, *jf. figur 2.10b*. De danske lønstigninger ventes fortsat at overstige udlandets i de kommende år på baggrund af de senest indgåede overenskomster på det private arbejdsmarked.

Figur 2.10a. Relative lønomkostninger¹⁾



Figur 2.10b. Relative enhedslønomkostninger (i samme valuta)¹⁾



1) Danmark i forhold til udlandet.

Kilde: Bureau of Labor Statistics (BLS), EU-kommissionen, OECD, Dansk Industris International Lønstatistik samt egne beregninger.

Industriens eksportmarkedsandele

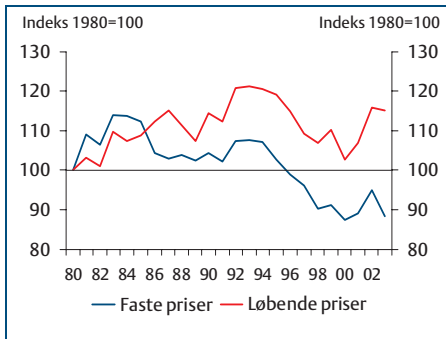
Dansk industri øgede i perioden 1980-2003 den værdimæssige eksportmarkedsandel med godt 15 pct., mens den mængdemæssige eksportmarkedsandel faldt med ca. 11½ pct., *jf. figur 2.11a*. Udviklingen afspejler, at dansk industri i perioden har opnået større fremgang i priserne på sine varer end

andre landes importpriser er steget. Den gunstige prisudvikling for danske eksportvarer har isoleret set øget realindkomsterne og forbrugsmulighederne⁷.

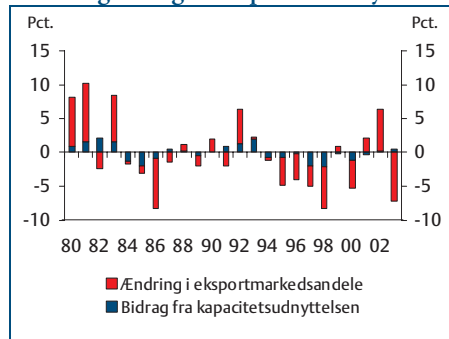
Udviklingen i eksportmarkedsandelen giver et indtryk af, hvordan dansk industrieksport udvikler sig i forhold til andre landes industriimport, men kan ikke ses uafhængigt af udviklingen i resten af økonomien. Tab af markedsandele behøver således ikke være udtryk for forringet konkurrenceevne, men kan f.eks. skyldes, at væksten i verdenshandlen udvikler sig kraftigere end væksten i dansk industris kapacitet, herunder tilgangen af kvalificeret arbejdskraft. Tab af markedsandele er ikke problematisk, så længe vækstpotentialet udnyttes, og betalingsbalancen ikke er på uholdbar kurs.

Over kortere perioder har konjunkturbevægelser, herunder den indenlandske efterspørgsel, betydning for udviklingen i markedsandelen. Der har således historisk været et vist forklaringsbidrag fra kapacitetsudnyttelsen i industrien til de årlige ændringer i eksportmarkedsandelene i industrien, *jf. figur 2.11b*.

Figur 2.11a. Eksportmarkedsandele



Figur 2.11b. Ændring i eksportmarkedsandele og bidrag fra kapacitetsudnyttelsen



Anm.: Forklaringsbidraget fra kapacitetsudnyttelsen er beregnet på basis af en estimeret relation, der forklarer ændringer i eksportmarkedsandele ved udviklingen i relative eksportpriser, markedsvæksten og kapacitetsudnyttelsen i industrien.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD samt egne beregninger.

I 2001-2002 vandt industrien i pænt omfang markedsandele, mens foreløbige tal for 2003 peger på et næsten tilsvarende tab. Fremgangen i 2001-2002 skete samtidig med aftagende kapacitetspres i Danmark og svag international efterspørgsel, mens lønkonkurrenceevnen blev svækket. Tabet af markedsan-

⁷ Forskellen mellem opgørelsen i værdier og mængder kan delvist skyldes, at eksportprisudviklingen er overvurderet sammenlignet med andre lande. Opgørelsen i værdier er dermed et mere sikkert mål end opgørelsen i mængder.

dele i 2003 må i nogen grad tilskrives tabet af lønkonkurrenceevne som følge af den lavere dollar og fortsat højere lønstigninger i Danmark end i udlandet.

Opgjort i løbende priser vandt dansk industri betydelige markedsandele i 2001-02. Fremgangen var særlig kraftig i Tyskland, Storbritannien og USA, jf. tabel 2.9. I 2003 indtrådte kun et ubetydeligt tab af markedsandele, idet lavere markedsandel i faste priser stort set blev opvejet af relativt højere priser.

Tabel 2.9. Ændring i markedsandele i løbende priser, pct.

| | 1993 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Vægte 2003 |
|------------------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|-------|---------------|
| | -95 | | | | | | | | | |
| Tyskland..... | 3,1 | -3,6 | -7,7 | -7,7 | -0,6 | -6,6 | 2,2 | 9,4 | -6,3 | 0,26 |
| Sverige..... | -2,0 | -2,9 | -2,0 | -3,4 | 5,2 | 0,4 | 5,0 | 3,4 | 1,1 | 0,12 |
| Storbritannien . | -4,7 | 3,7 | 1,6 | -3,9 | -3,6 | -8,0 | -0,2 | 20,2 | -12,4 | 0,08 |
| Norge..... | -1,6 | -6,9 | -1,4 | -7,6 | 12,4 | -2,0 | 0,5 | 9,3 | -9,2 | 0,08 |
| USA..... | -4,2 | -1,1 | 0,0 | -3,1 | 1,6 | -13,1 | 28,7 | -5,7 | 1,0 | 0,06 |
| Frankrig..... | 2,4 | 0,1 | 3,7 | -8,4 | 3,8 | -7,5 | 2,3 | 3,9 | 5,3 | 0,05 |
| Øvrige..... | -1,7 | -7,3 | -10,3 | 4,0 | 4,7 | -10,5 | 2,2 | 10,7 | 7,1 | 0,35 |
| Sammenvejet ... | -0,5 | -4,2 | -5,7 | -2,4 | 3,2 | -7,4 | 4,3 | 8,7 | -0,5 | 1,00 |

Kilde: Danmarks Statistik, OECD samt egne beregninger.

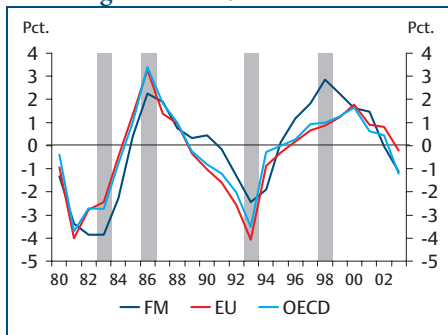
2.4. Kapacitetspres og outputgab

Igennem 2002-2003 er kapacitetspresset – målt ved outputgab – aftaget og det er vurderingen, at produktionen i 2003 var godt 1 pct. under det potentielle niveau, som ifølge beregningen er afstemt med normal kapacitetsudnyttelse og stabil løn- og prisudvikling⁸. Frem mod 2005 ventes fremgangen i økonomien gradvist at lukke outputgab.

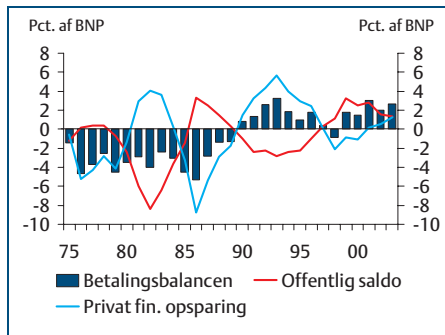
Det beregnede outputgab peger på, at presset i økonomien senest toppede i 1998, hvor betalingsbalancen var svækket, lønpresset tiltagende, og der blev gennemført stramninger af den økonomiske politik for at dæmpe væksten i den indenlandske efterspørgsel, jf. figur 2.12. Beregninger af outputgabets lavet af EU og OECD indikerer, at outputgabets først toppede nogle år efter (i 2000), hvor betalingsbalancen imidlertid var i bedring, lønstigningerne lavere og den private opsparing på vej op.

⁸ Outputgabets angiver forskellen mellem faktisk BNP og potentiel BNP, og er et beregnet mål for omfanget af ledige produktionsressourcer i økonomien. Potentielt BNP er bestemt af den underliggende/langsigtede vækst i økonomiens produktionsfaktorer, herunder blandt andet kapitalapparatet, teknologi og demografi.

Figur 2.12a. Outputgab mål og de fire store indgreb siden 1980



Figur 2.12b. Opsparingsbalancer



Anm.: I figur 2.12a angiver de gråtonede søjler de fire store indgreb siden 1980. Den finanspolitiske konsolidering i 1982-83, stramningerne og skattereformen i 1986, den såkaldte kick-start i 1993 samt *Pinsepakken* i 1998.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I de foregående 20 år topper og bundner det beregnede outputgab stort set samtidigt med vendepunkterne i offentlig og privat opsparing. Det beregnede outputgab, som afspejler det underliggende lønpres i økonomien, synes derfor ret præcist at udpege perioder med større makroøkonomiske ubalancer. Toppunkterne falder endvidere sammen med de 4 største politikindgreb siden starten af 1980'erne, jf. figur 2.12a.

Outputgabets kan opdeles i bidrag fra henholdsvis konjunkturudsving i beskæftigelsen og i totalfaktorproduktiviteten (TFP), hvor TFP er et mål for, hvor effektivt produktionsfaktorerne anvendes i produktionen, jf. *boks 2.4* og *appendiks 2.1*. Udviklingen i TFP på langt sigt er især bestemt af den teknologiske udvikling⁹.

De cykliske udsving i TFP kan blandt andet afspejle ændringer i virksomhedernes udnyttelse af kapitalapparatet og medarbejderstaben (f.eks. overarbejde og flerholdsskift m.v.).

De konjunkturbetingede ændringer i beskæftigelsen – det såkaldte beskæftigelsesgab – kan opdeles i bidrag fra konjunkturmæssige bevægelser i henholdsvis ledighed og arbejdsstyrke. Beskæftigelsesgabets er dermed et mål for ledige beskæftigelsesmæssige ressourcer ved givne strukturer på arbejdsmarkedet m.v.

⁹ Totalfaktorproduktiviteten beregnes som den del af produktionen, der ikke kan forklares af flere ressourcer, dvs. øget input af kapitalapparat eller flere beskæftigede.

Boks 2.4. Beregning af outputgab

Beregningen af outputgab tager afsæt i produktionsfunktionstilgangen, hvor produktionen knyttes til anvendelsen af produktionsfaktorer (arbejdskraft og kapitalapparat). Outputgab kan skrives som:

$$y_t - y_t^* = \alpha(e_t^c - u_t^c) + f_t^c$$

hvor y og y^* er logaritmen til faktisk BNP og potentielt BNP, α angiver den gennemsnitlige lønkvote, mens e^c , u^c og f^c angiver konjunkturbidraget fra henholdsvis arbejdsstyrken, ledigheden og TFP. Samtidig antages, at potentielt BNP i gennemsnit vokser med en konstant vækstrate ρ , dvs.:

$$y_t^* = \rho + y_{t-1}^* + \varepsilon_t$$

Potentielt BNP samt konjunkturbidraget fra produktionsfaktorerne indgår som ikke-observerede tilstande i en statistisk tilstandsmodel, som estimeres ved hjælp af Kalman-filteret. Glædheden af potentielt BNP bestemmes med baggrund i data i modsætning til traditionelle metoder (f.eks. HP-filtrering), hvor bestemmelsen af den underliggende BNP-trend bygger på ad hoc antagelser. Metoden giver endvidere mulighed for at vurdere usikkerheden i beregningerne i form af konfidensbånd. Se appendiks 2.1 for en yderligere gennemgang.

I 2003 skønnes outputgab at være -1,1 pct. af BNP, som følge af et negativt konjunkturbidrag fra både TFP og beskæftigelse, *jf. tabel 2.10*.

Tabel 2.10. Outputgab og produktionsfaktorer

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------|------------------|------|------|------|------|------|------|
| | ----- Pct. ----- | | | | | | |
| Outputgab..... | 2,2 | 1,6 | 1,5 | 0,0 | -1,1 | -0,1 | 0,4 |
| <i>Bidrag fra:</i> | | | | | | | |
| TFP-gab | 0,9 | 0,7 | 0,7 | -0,5 | -0,8 | 0,1 | 0,0 |
| Beskæftigelsesgab | 1,4 | 0,9 | 0,7 | 0,5 | -0,3 | -0,2 | 0,4 |
| Beskæftigelsesgab | 2,1 | 1,4 | 1,1 | 0,7 | -0,5 | -0,2 | 0,5 |
| - Ledighedsgab | -1,4 | -0,8 | -0,8 | -0,5 | 0,4 | 0,4 | -0,2 |
| - Arbejdsstyrkegab..... | 0,7 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,3 |

Anm.: Beskæftigelsesgab er beregnet som arbejdsstyrkegab fratrukket ledighedsgab.
Kilde: Egne beregninger.

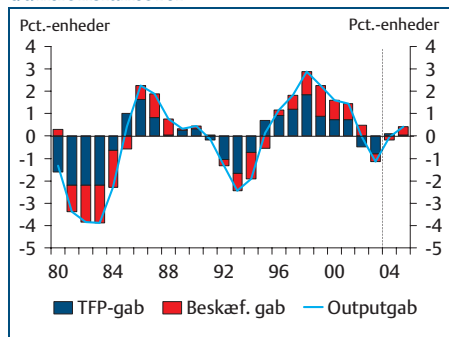
Det negative bidrag fra beskæftigelsen i 2003 skyldes især, at ledigheden ligger over det beregnede strukturelle niveau (dvs. positivt ledighedsgab). Derudover har navnlig de unge nedsat erhvervsdeltagelsen i lyset af blandt andet de svækkede konjunkturer, *jf. afsnit 2.6*. Samlet set kan det konjunkturbetingede beskæftigelsestab anslås til -0,5 pct. af arbejdsstyrken i 2003. Det

svarer med nogen usikkerhed til, at beskæftigelsen i 2003 var i størrelsesordenen 15.000 personer under det niveau, hvor der målt ved beskæftigelsesgabet kunne opstå konjunkturbetinget lønpres.

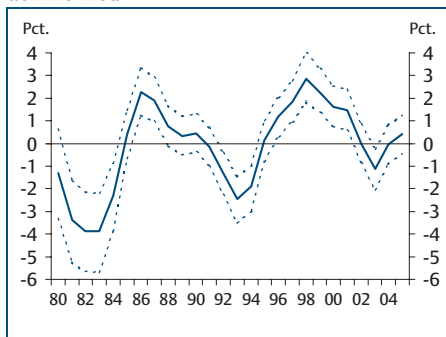
Over tid er der en tendens til, at cyklen i TFP er foran beskæftigelsesgabet, *jf. figur 2.13a*. Det betyder eksempelvis, at svage konjunkturer først afspejles i faldende kapacitetsudnyttelse i form af et negativt TFP-gab, idet virksomhederne ved indgangen til en konjunkturedgang kan være afventende med at skære ned i antallet af ansatte. Beskæftigelsen tilpasses herefter gradvist til den nye konjunktursituation.

I gennemsnit udgør TFP-gabet derfor størstedelen af outputgabet i første halvdel af et konjunktursving, mens bidraget fra beskæftigelsen er størst i sidste halvdel.

Figur 2.13a. Outputgab – bidrag fra produktionsfaktorer



Figur 2.13b. Outputgab – beregningsusikkerhed



Anm.: De stiplede linjer udgør 95 pct. konfidensbånd for det beregnede outputgab.
Kilde: Egne beregninger.

Som følge af, at outputgabets beregning er baseret på en økonomisk-statistisk model, er målet behæftet med usikkerhed. Det afspejles blandt andet i beregnede usikkerheds- eller konfidensbånd på outputgabets beregning, *jf. figur 2.13b*. Dertil kommer, at der er usikkerhed omkring specifikationen af den økonomiske model, som ligger til grund for beregningen af outputgabets beregning.

Erfaringer viser, at det beregnede outputgab i nogle tilfælde må revideres relativt meget efterhånden, som der kommer reviderede eller yderligere data for den efterfølgende periode – et såkaldt endepunktsproblem. Denne endepunktsusikkerhed, som ikke anskueliggøres af de viste usikkerhedsbånd, er

problematiske, da det navnlig er det beregnede outputgab i de seneste år, som kan indgå i vurderingen af blandt andet finanspolitikken.

Beregningen af outputgabet er derfor baseret på en ny metode, som søger at afhjælpe endepunktsproblemet. Det sker konkret ved at anvende statistisk information om kapacitetsudnyttelsen i industrien i bestemmelsen af blandt andet den strukturelle ledighed og dermed ledighedsgabet, der som nævnt indgår i beregningen af outputgabet. Kapacitetsudnyttelsen giver information ud over løn- og prisudviklingen, om hvorvidt et vendepunkt i økonomien har konjunktuel karakter og dermed kan forventes at medføre efterfølgende pres på lønninger og priser.

Med den nye tilgang kan den gennemsnitlige revision af skøn for outputgabet i et givet år opgøres til ca. 0,2 pct. af BNP, når ny (og endelig) information for det efterfølgende år inddrages, *jf. tabel 2.11*¹⁰. Den gennemsnitlige revision øges til ca. 0,3 pct. med oplysninger for endnu et år, men er derefter robust overfor yderligere information. Med den tidligere metode, som ikke inddrager information om kapacitetsudnyttelsen i industrien, var den gennemsnitlige revision på ca. 0,6 pct. efter et år, og godt 1 pct. på 3-4 års sigt. Det vil sige, at revisionerne reduceres med en faktor 3 til 4 afhængig af hvilken tidshorisont, der anlægges.

Revisionerne knytter sig primært til udviklingen i midt-1990'erne, hvor der har været vanskeligheder med præcist at identificere, hvornår den strukturelle ledighed begynder at falde, og hvilken styrke faldet har.

Mekaniske beregninger foretaget af Finansministeriet på EU-kommissionens mål for outputgabet indikerer større følsomhed over for ny information¹¹. Efter 5 år revideres EU's outputgab i gennemsnit med $\pm 2,4$ pct.-enheder mod kun $\pm 0,3$ for ovennævnte mål. Den gennemsnitlige revision af EU's mål stiger endvidere i takt med tilgangen af ny information.

Forskellene i følsomhed overfor endepunktsantagelser stammer navnlig fra bestemmelsen af strukturledigheden og dermed ledighedsgabet. I den nye beregning medfører inddragelsen af kapacitetsudnyttelsen i industrien et mere robust skøn for strukturel ledighed og ledighedsgabet. Bestemmelsen af out-

¹⁰ Revisionerne er beregnet på baggrund af de nu kendte tal for den historiske udvikling. De tager således ikke højde for forskelle mellem foreløbige og endelige tal for f.eks. produktion og beskæftigelse. Det betyder, at de angivne revisioner repræsenterer underkantskøn.

¹¹ EU anvender en produktionsfunktionsmetode, der ligger tæt op ad OECD's metode.

putgabets bliver dermed også mindre følsomt overfor endepunktsproblemer. De mere robuste skøn for outputgabets vurderes også at kunne tilskrives anvendelsen af tilstandsmodel-tilgangen i beregningerne.

Tabel 2.11. Gennemsnitlig absolut revision på outputgab over tid

| | Revision af skøn for periode t | | | | |
|------------------------------|--------------------------------|------|------|------|------|
| | t+1 | t+2 | t+3 | t+4 | t+5 |
| | ----- Pct.-enheder ----- | | | | |
| <i>Finansministeriet</i> | | | | | |
| Outputgab | 0,21 | 0,27 | 0,30 | 0,31 | 0,30 |
| - Ledighedsgab | 0,08 | 0,16 | 0,20 | 0,22 | 0,21 |
| <i>Tidligere anvendt mål</i> | | | | | |
| Outputgab | 0,62 | 0,83 | 1,04 | 1,07 | 0,95 |
| - Ledighedsgab | 0,42 | 0,57 | 0,72 | 0,76 | 0,65 |
| <i>EU-kommissionen</i> | | | | | |
| Outputgab | 0,82 | 1,36 | 1,83 | 2,12 | 2,41 |
| - Ledighedsgab | 0,46 | 0,73 | 0,75 | 0,87 | 1,03 |

Anm.: Revisionen af skønnet for periode t på baggrund af information frem til t+i beregnes, som den gennemsnitlige revision i forhold til det oprindelige skøn for periode t. Revisionerne er opgjort på årsbasis, og følsomhedsberegningen dækker perioden 1990 til 2002.

Kilde: Egne beregninger.

Ledighedsgabet er statistisk set et mere robust mål for det kapacitetsbetingede lønpres i økonomien end outputgabets. Desuden opgøres den strukturelle ledighed med udgangspunkt i statistiske oplysninger for ledighed, lønninger og priser, som undergår mindre historiske revisioner ved hver offentliggørelse end f.eks. produktion og beskæftigelse. Usikkerheden på ledighedsgabet og måske navnlig outputgabets er imidlertid betydelig, og en vurdering af den aktuelle konjunktursituation skal derfor i sagens natur suppleres med en række andre indikatorer.

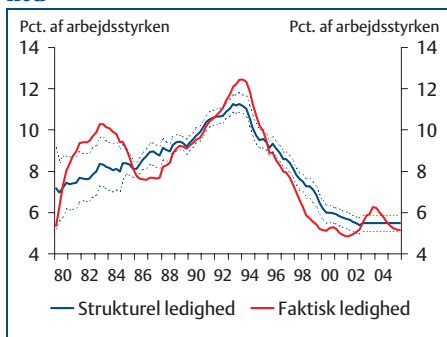
Den strukturelle ledighed

Det beregnede mål for strukturel ledighed afspejler det ledighedsniveau, som er foreneligt med stabil løn- og prisinflation på nogle års sigt. Den anvendte strukturledighed skal derfor opfattes som et kortsigtsbegreb. Det teoretiske grundlag og estimationsmetoden bag målet for strukturel ledighed er nærmere beskrevet i appendiks 2.2.

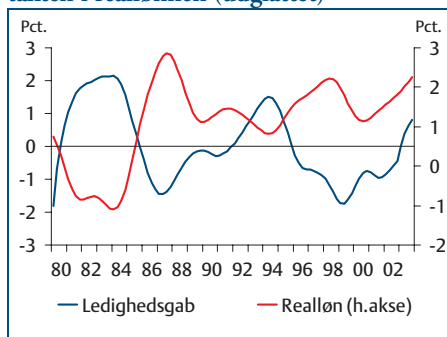
På baggrund af beregningerne vurderes den strukturelle ledighed i 2002 og 2003 at ligge på omkring 5,5 pct. af arbejdsstyrken, med en beregnet usikkerhed på $\pm \frac{1}{2}$ pct. (95 pct. konfidensbånd), *jf. figur 2.14a*. Stigningen i ledigheden i 2003 tilskrives dermed overvejende konjunkturudviklingen. I takt

med vendingen i konjunkturerne forudsættes ledigheden gradvist at bevæge sig tilbage mod det beregnede strukturelle niveau, *jf. Økonomisk Redegørelse, maj 2004*. Der er en klar tendens til, at det beregnede ledighedsgab er lavt i perioder, hvor lønningerne er steget kraftigt og omvendt, *jf. figur 2.14b*.

Figur 2.14a. Faktisk og strukturel ledighed



Figur 2.14b. Ledighedsgabet og stignings-takten i reallønnen (udglattet)



Anm.: De stiplede linjer udgør 95 pct. konfidensbånd for den strukturelle ledighed.
Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I 2003 har der imidlertid været en vis afkobling mellem ledighedsgabet og reallønsstigningstakten. Det skyldes blandt andet en midlertidig afdæmpning af inflationen i 2003, som følge af afgiftsnedsættelser og faldende importpriser, som tilsyneladende ikke har påvirket løndannelsen efter det sædvanlige mønster. Modelberegningen peger på den baggrund på opdrift i strukturledigheden i 2003, selv om overenskomsterne for 2004 og 2005 lægger op til relativt afdæmpede lønstigninger.

Skønnet for den strukturelle ledighed på 5,5 pct. forudsætter, at den strukturelle ledighed er uændret fra 1. kvartal 2003 til 4. kvartal 2005. Dermed får den skønnede udvikling i ledighed, løn og priser i 2004 og 2005 betydning for strukturledighedens niveau – også i de seneste historiske år. Følsomhedsanalyser indikerer, at et mindre ledighedsfald end forudsat i *Økonomisk Redegørelse, maj 2004* vil betyde et lidt højere beregnet niveau for strukturledigheden givet løn- og prisforudsætningerne, *jf. tabel 2.12*.

Modellen estimeres med baggrund i den registrerede ledighed (CRAM), som traditionelt anvendes som mål for ledighedsudviklingen. Det skyldes dels, at den statistiske usikkerhed er forholdsvis lille. Samtidig dækker statistikken en relativt lang periode. Ulempen ved dette ledighedsmål er blandt andet, at

personer som ikke er registreret ledige, men som søger arbejde, ikke tæller med.

Tabel 2.12. Strukturel ledighed beregnet med alternative forudsætninger om ledighedsudviklingen i 2004 og 2005.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| | ----- Pct. af arbejdsstyrken ----- | | | | | |
| Økonomisk Redegørelse, maj | | | | | | |
| 2004 | 6,0 | 5,8 | 5,5 | 5,5 | 5,5 | 5,5 |
| Uændret ledighed fra 4. kvartal | | | | | | |
| 2003 på 6,3 pct..... | 6,2 | 5,9 | 5,7 | 5,8 | 5,8 | 5,8 |
| Halvering af ledighedsfaldet | | | | | | |
| forudsat i ØR maj 2004 | 6,1 | 5,9 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 5,6 |

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

AKU-ledigheden er et spørgeskemabaseret ledighedsmål, hvor alle aktivt arbejdssøgende uden arbejde regnes som ledige, *jf. kapitel 5*. AKU-ledigheden er som udgangspunkt et godt mål for, hvor mange der står aktivt til rådighed på arbejdsmarkedet og indeholder derfor vigtig information om lønpresset på arbejdsmarkedet. Omvendt er den behæftet med større statistisk usikkerhed end den registrerede ledighed. Danmarks Statistik vurderer stikprøveusikkerheden på AKU-ledighedsraten til omkring $\pm 0,5$ pct.enheder. Samtidig er AKU-ledigheden på kvartaler kun tilgængelig for en begrænset periode.

Beregninger med AKU-ledigheden indikerer en lidt lavere strukturledighed, *jf. tabel 2.13*. Det afspejler, at niveauet for AKU-ledigheden generelt er lavere end den registrerede ledighed. EU-kommissionens beregninger baseret på den standardiserede ledighed giver ligeledes anledning til et lidt lavere skøn for strukturledigheden i Danmark.

Tabel 2.13. Beregning på alternative ledighedsmål

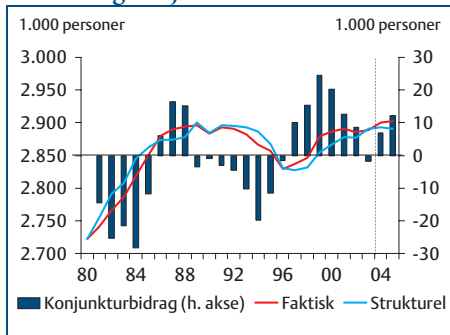
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------------|------------------------------------|------|------|------|------|
| | ----- Pct. af arbejdsstyrken ----- | | | | |
| <i>Strukturel ledighed</i> | | | | | |
| Registreret ledighed..... | 6,9 | 6,0 | 5,8 | 5,5 | 5,5 |
| - ledighedsgab | -1,4 | -0,8 | -0,8 | -0,5 | 0,4 |
| AKU-ledighed..... | 6,3 | 4,9 | 5,3 | 5,3 | 5,3 |
| - Ledighedsgab | -0,8 | -0,3 | -0,5 | -0,6 | 0,2 |
| EU-kommissionen | 5,9 | 5,7 | 5,5 | 5,4 | 5,4 |
| - Ledighedsgab | -1,1 | -1,3 | -1,2 | -0,8 | 0,2 |

Kilde: Danmarks Statistik, EU-kommissionen samt egne beregninger.

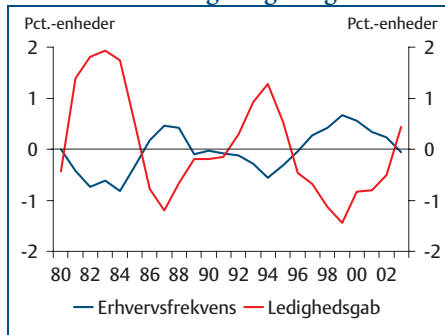
2.5. Det strukturelle og konjunkturelle arbejdsudbud

Udviklingen i arbejdsstyrken er i stort omfang bestemt af befolkningsudviklingen og strukturelle forhold, herunder mulighederne for midlertidig og permanent tilbagetrækning. På kort sigt kan konjunkturerne dog i visse perioder have bidraget med op til 25.000 personer til arbejdsstyrken, *jf. figur 2.15a.*

Figur 2.15a. Arbejdsstyrken – bidrag fra struktur og konjunktur



Figur 2.15b. Konjunkturudsving i erhvervsfrekvensen og ledighedsgabet



Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

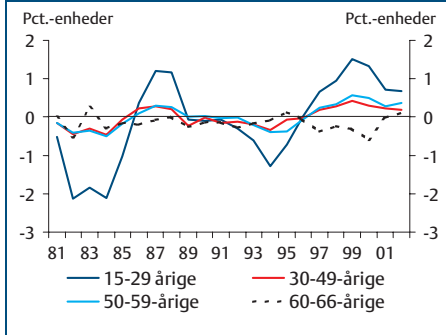
De konjunkturbetingede ændringer i arbejdsstyrken kan afspejle en såkaldt "discouraged worker" effekt, dvs. at personer midlertidigt indtræder eller trækker sig ud af arbejdsstyrken i lyset af ændrede beskæftigelsesmuligheder. De bevægelser i erhvervsfrekvensen for de 15-66-årige, som ifølge beregningerne kan tilskrives konjunkturforhold, er tæt korrelerede med ledighedsgabet, *jf. figur 2.15b.* Appendiks 2.3 beskriver den anvendte beregningsmetode.

Det konjunkturmæssige bidrag til ændringen i arbejdsudbuddet kommer primært fra ændringer i de unges erhvervsdeltagelse, *jf. figur 2.16a og boks 2.5.* Det kan blandt andet afspejle, at unge under lavkonjunkturer ofte vælger at starte på en ny uddannelse eller færdiggøre deres uddannelse senere.

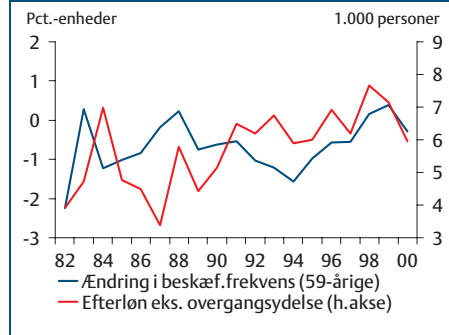
Konjunkturfølsomheden i arbejdsudbuddet er væsentlig mindre blandt de 30-49 og 50-59-årige. Det skyldes i nogen grad, at disse ikke har samme muligheder for midlertidigt at trække sig ud af arbejdsstyrken som de 15-29-årige. For de 60-66-årige er der ikke fundet systematisk konjunkturfølsomhed i arbejdsudbuddet. Erhvervsdeltagelsen blandt de 60-66-årige er i højere grad præget af muligheden for permanent tilbagetrækning. Tilbagetrækning til eksempelvis efterløn vurderes i højere grad at være regelbaseret, idet til-

gangen til efterløn fremstår uafhængig af beskæftigelsesudviklingen for de 59-årige, jf. figur 2.16b.

Figur 2.16a. Erhvervsdeltagelsens konjunkturfølsomhed for aldersgrupper



Figur 2.16b. Ændring i beskæftigelse for 59-årige og netto tilgang til efterløn



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

Boks 2.5. Konjunkturfølsomheden i arbejdsudbuddet

De konjunkturbetingede ændringer i arbejdsudbuddet antages i beregningerne blandt andet at følge ledighedsgabet:

$$\text{Konjunkturløst arbejdsudbud} = \gamma \times \text{ledighedsgabet m.m.}$$

hvor det konjunkturløst arbejdsudbud angiver konjunkturbidraget til erhvervsfrekvensen (standardiseret). Størrelsen af γ -koefficienten afspejler dermed, hvor følsomt arbejdsudbuddet er overfor konjunkturforskel. For 15-66-årige under ét kan γ estimeres til -0,43, jf. tabel a. Stigende konjunkturledighed medfører dermed lavere konjunkturbidrag til arbejdsstyrken, hvilket understøtter en "discouraged worker" effekt.

Opdelt på aldersgrupper indikerer resultaterne, at der er store forskelle i arbejdsudbuddets følsomhed overfor konjunkturerne. Beregningerne viser, at det især er de unges arbejdsudbud, som følger konjunkturerne. Modsat synes resultaterne ikke at kunne påvise nogen konjunkturfølsomhed for de 60-66-årige.

Tabel a. Konjunkturfølsomhed i arbejdsudbuddet opdelt på aldersgrupper.

| Parameter | 15-29-årige | 30-49-årige | 50-59-årige | 60-66-årige | Samlet |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| γ | -1,09** | -0,22** | -0,25* | 0,05 | -0,43** |

Anm.: Stjernerne angiver, at koefficienten med 90 pct. (*) eller 95 pct. (**) statistisk sandsynlighed er forskellig fra nul.

Kilde: Egne beregninger.

Første halvdel af 1990'erne var præget af en faldende arbejdsstyrke som følge af lavere strukturel erhvervsdeltagelse, jf. tabel 2.14. Faldet i arbejdsstyrken i perioden op til 1996 skyldtes, at indførelsen af orlovsordningerne og over-

gangsydelsen i 1993-94 medførte et markant fald i erhvervsdeltagelsen, navnlig for de 50-59-årige, *jf. tabel 2.15*.

Tabel 2.14. Faktisk og strukturel arbejdsstyrke

| | 1992- 1996 | 1996- 2000 | 2000- 2003 | 2002 | 2003 |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------|---------------|--------------------------|-------|
| | ----- Ændring i 1.000 personer ----- | | | ---- 1.000 personer ---- | |
| Arbejdsstyrke..... | -61 | 57 | 3 | 2886 | 2.889 |
| Strukturel arbejdsstyrke.... | -64 | 35 | 25 | 2877 | 2.891 |
| Konjunkturbidrag | 3 | 22 | -22 | 9 | -2 |

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Ledigheden steg kraftigt under konjunkturtilbageslaget i 1987-93. Det er et karakteristisk træk for en række europæiske lande, at perioder med høj ledighed i nogen grad er forsøgt imødegået ved at introducere tiltag, der reducerer arbejdsstyrken, f.eks. gennem førtidig tilbagetrækning. Sådanne tiltag er imidlertid kortsigtede, fordi arbejdskraften dermed ikke længere står til rådighed, når konjunkturerne vender, og efterspørgslen efter arbejdskraft igen tager til. På den måde kan en konjunkturmæssig tilbagegang i beskæftigelsen få strukturel karakter.

Tabel 2.15. Arbejdsudbud

| | Indført | Berettigede | Deltagelse | Reform |
|----------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Overgangs- ydelse | 1993/1994 | 50-59-årige langtids- ledige A-kasse med- lemmer | 45.000 i 1996 10.000 i 2003 | Tilgang lukket i 1996 |
| Orlovsord- ninger | 1993/1994 | Børn, uddannelse el- ler sabbat | 80.000 i 1995 20.000 i 2003 | Løbende op- strammet 1995- 2002 |
| Førtids- pension | Før 1979 | Handicap eller be- hov for permanent social støtte | 270.000 i 1995 259.000 i 2003 | 1998 og 2000. Årlig tilgang re- duceret kraftigt. Fleksjob indført. |
| Efterløn | 1979 | Alder 60-66 år (fra 2004 60-64 år) ¹⁾ A-kasse medlemmer, der har betalt efter- lønsbidrag | 114.000 i 1995 179.000 i 2003 (6 pct. af arbejds- styrken) | 1998 (Skønnet virk- ning -15.000) |

1) Den officielle tilbagetrækningsalder blev reduceret fra 67 til 65.

De varige følger af orlovsordningerne og overgangsydelsen blev mindsket ved opstramninger af reglerne siden midten af 1990'erne. Overgangsydelsen reducerede umiddelbart arbejdsstyrken med op til 1,5 pct., men efter tilgangen til ordningen blev lukket i 1996, er antallet af modtagere faldet kraftigt, jf. tabel 2.15, mens beskæftigelsen blandt de 50-59-årige er steget kraftigere end for andre aldersgrupper.

Den beregnede strukturelle arbejdsstyrke er således steget med ca. 35.000 personer fra 1996 til 2000, jf. tabel 2.14. Hertil kommer et ikke ubetydeligt konjunkturbidrag til arbejdsstyrken som følge af et sammenfaldende økonomisk opsving.

I perioden 2000-2003 vurderes de underliggende strukturer fortsat at bidrage positivt til arbejdsstyrken. Således er deltagelsen i orlovsordningerne i 2003 faldet til mindre end en fjerdedel af niveauet i 1996. Derudover skønnes efterlønsreformen fra 1998 på sigt at reducere afgang fra arbejdsstyrken til efterløn med ca. 15.000 personer.

Den strukturelle arbejdsstyrke ventes stort at være uændret i 2004 og 2005 under ét, jf. tabel 2.16. Det skyldes, at de positive bidrag fra udfasningen af overgangsydelse samt førtidspensions- og efterlønsreformerne omtrent modsvares af bidraget fra den demografiske udvikling, som reducerer den strukturelle arbejdsstyrke.

Tabel 2.16. Den strukturelle arbejdsstyrke, 2003-2005

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------------------------|--------|----------------|------|
| | Niveau | Ændring | |
| | | 1.000 personer | |
| 1. Demografi | - | -8 | -9 |
| 2. Bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet . | - | 10 | 7 |
| 1+2 | | 2 | -3 |
| Strukturel arbejdsstyrke..... | 2.891 | 2893 | 2890 |
| Faktisk arbejdsstyrke | 2.889 | 2900 | 2903 |
| Konjunkturbidrag | -2 | 7 | 13 |

Anm.: Afrunding kan medføre, at bidragene til den samlede ændring i arbejdsstyrken ikke summerer til i alt. Bidraget fra demografi er beregnet ved at fastholde andelen af befolkningen (fordelt på alder, køn og herkomst) i de enkelte arbejdsmarkeds kategorier på niveauet i 2003. Bidraget fra tiltag tager højde for udfasningen af overgangsydelse, effekten af førtidspensions- og efterlønsreformerne, samt virkningerne af *Flere i arbejde* og *Lavere skat på arbejdsindkomst*. Desuden indgår effekter af et generelt øget uddannelsesniveau.

Kilde: Egne beregninger.

Konjunkturbidraget til arbejdsstyrken ventes i lyset af stigende beskæftigelse og faldende ledighed igen at blive positivt i 2004 og 2005. Samlet skønnes arbejdsstyrken dermed at stige med omkring 15.000 personer fra 2003 til 2005, *jf. Økonomisk Redegørelse, maj 2004*.

2.6. Finanspolitikens aktivitetsvirkninger

De offentlige finanser har væsentlig betydning for konjunkturudviklingen, navnlig via de automatiske stabilisatorer, men også som følge af diskretionære finanspolitiske beslutninger.

De automatiske stabilisatorer er et spejlbillede af de offentlige finansers konjunkturfølsomhed. Automatiske ændringer i skattebetalinger og konjunkturfølsomme offentlige udgifter, såsom arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp, understøtter den private sektors disponible indkomst og forbrug ved tilbageslag i økonomien og er omvendt med til at reducere den samlede indenlandske efterspørgsel ved økonomisk fremgang¹².

Aktivitetsvirkningerne af finanspolitikens diskretionære elementer måles ved hjælp af den såkaldte finanseffekt, der blandt andet som følge af et opdateret modelgrundlag er blevet genberegnet¹³.

Finanseffekten angiver den beregnede 1. års aktivitetsvirkning målt ved BNP af finanspolitisk betingede ændringer i offentlige udgifter og indtægter, *jf. boks 2.6*. Aktivitetsvirkningen opgøres med udgangspunkt i en række nulpunkter, som angiver status for de forskellige udgifts- og indtægtsposter ved en neutral finanspolitik. Definitionen af nulpunkterne sigter blandt andet efter, at det modcykliske element i finanspolitikken, som kan tilskrives de automatiske stabilisatorer, ikke indregnes i finanseffekten.

¹² Analyser i *Finansredegørelse 2000* på ADAM indikerer, at udsvingene i outputgabets kan være reduceret til omtrent en tredjedel af, hvad de ville have været i et hypotetisk, beregnet forløb med aktivitetsneutrale finanseffekter og rensset for det stabiliserende bidrag fra automatiske stabilisatorer. Resultaterne skal fortolkes forsigtigt, da den estimerede adfærd i ADAM-modellen afhænger af den faktiske udvikling – og dermed blandt andet af de automatiske stabilisatorer.

¹³ Genberegningen er foretaget på ADAM-modellen, april 2004.

Boks 2.6. Beregning af finanseffekt

Finanseffekten er defineret som 1. års aktivitetsvirkningen målt ved BNP af finanspolitiske ændringer i offentlige udgifter og indtægter. Beregningen af finanseffekten foregår i to trin:

- Først isoleres ændringer i de forskellige offentlige budgetposter, der kan henføres til finanspolitikken i det givne år (direkte provenuvirkninger). Det sker i forhold til de såkaldte nulpunkter for finanspolitikken.
- Derefter beregnes den afledte virkning på den økonomiske aktivitet som følge af de beregnede ændringer i de direkte provenuer i det givne år. Det gøres ved hjælp af de forskellige budgetposters multiplikatorer, som beregnes med den makroøkonomiske model ADAM.

Den samlede finanseffekt fremkommer som summen af aktivitetsvirkningerne fra de enkelte budgetposter:

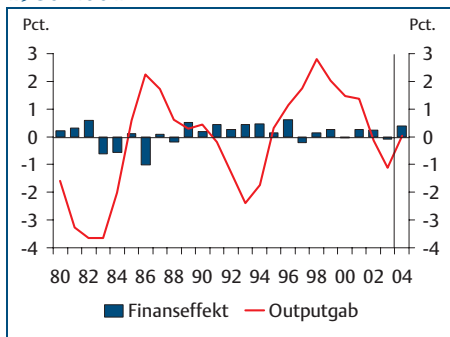
$$\text{finanseffekt} = \sum_i \frac{\text{provenuvirkning}_i \times \text{multiplikator}_i \times 1000}{BNP}$$

Nulpunkterne er et udtryk for den status for de forskellige budgetposter, der vurderes at karakterisere en neutral finanspolitik. Overordnet set er nulpunkterne fastlagt således, at de offentlige udgifter og indtægter udgør en uændret andel af BNP i et steady state forløb med gennemsnitlig vækst og uændret privat beskæftigelse og ledighed, *jf. appendiks 2.4.*

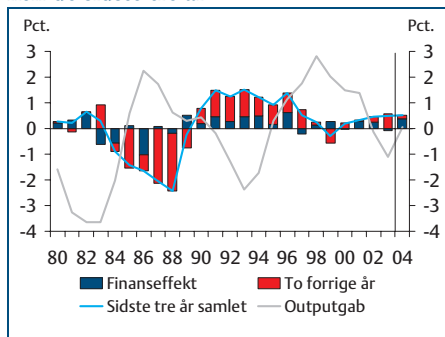
Fokus på BNP som måleenhed ved opgørelsen af finanseffekten skyldes blandt andet, at BNP er det mest anvendte mål for den samlede produktion i økonomien. Ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken fokuseres også på andre centrale størrelser, herunder virkningen på beskæftigelsen og bruttoværditilvæksten.

Historisk set har finanseffekten vist en modcyklisk tendens, idet finanseffekten i perioder med negativt outputgab oftest har været positiv, mens den har været omtrent neutral eller svagt stram i perioder med positivt outputgab, *jf. figur 2.17a.* For perioden 1980 til 2004 er der en negativ korrelationskoefficient mellem outputgab og finanseffekten på $-0,3$, *jf. tabel 2.17.*

Figur 2.17a. Finanseffekt og outputgab, 1980-2004



**Figur 2.17b. BNP-effekt af finanspolitik-
ken de sidste tre år**



Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Den afledte effekt målt ved BNP af diskretionære finanspolitiske ændringer er ifølge de forskellige danske beregningsmodeller typisk kraftigst i andet eller tredje år efter ændringernes ikrafttræden. I tilrettelæggelsen af den økonomiske politik skal der således tages højde for virkningerne af tidligere års finanspolitik, og at de forsinkede virkninger af den førte finanspolitik har betydning for aktiviteten i de efterfølgende år.

Tabel 2.17. Korrelation mellem finanseffekt og outputgab

| | 1980-92 | 1993-04 | 1980-04 |
|-------------------------------------------------------------|----------|---------|----------|
| <i>1. års effekten (finanseffekten)</i> | | | |
| - Korrelationskoefficient..... | -0,4 | -0,5 | -0,3 |
| - Antal år med modsat fortegn..... | 8 af 13 | 6 af 12 | 14 af 25 |
| <i>Inklusive effekten af 2 foregående års finanspolitik</i> | | | |
| - Korrelationskoefficient..... | -0,6 | -0,7 | -0,4 |
| - Antal år med modsat fortegn..... | 10 af 13 | 6 af 12 | 16 af 25 |

Anm.: Outputgabet er korrigeret for effekten af årets finanspolitik (1. års effekten), dvs. der benyttes det outputgab, der ville være blevet observeret i det pågældende år i fravær af virkningen af årets finanspolitik.

Kilde: Egne beregninger.

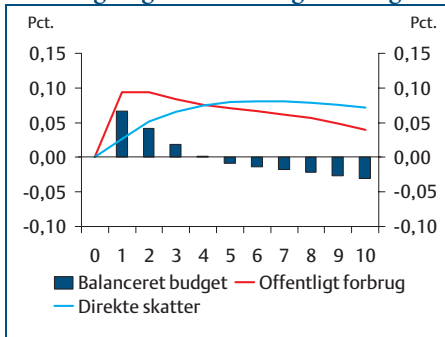
Betragtes virkningerne af finanspolitikken over en 3-årig horisont, dvs. indregnet effekter af årets samt de to foregående års finanspolitik, har aktivitetsbidraget en forholdsvis klar modcyklisk tendens, *jf. figur 2.17b*. Der er en negativ korrelationskoefficient mellem outputgabet og det beregnede aktivitetsbidrag fra finanspolitikken over en 3-årig horisont på ca. -0,7 i delperio-

derne 1980-92 og 1993-04, *jf. tabel 2.17*. For hele perioden 1980-2004 er korrelationskoefficienten på $-0,4$ ¹⁴.

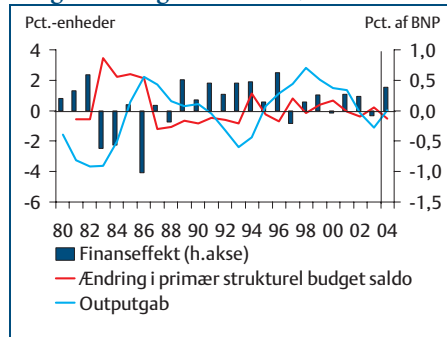
Samlet set har finanspolitikken været forholdsvis lempelig siden 2001. Finanspolitikken har dermed isoleret set dæmpet de negative virkninger af det internationale økonomiske afmatning.

Både 1. års effekten og de afledte aktivitetseffekter i de efterfølgende år varierer fra budgetpost til budgetpost. En given forøgelse af offentligt forbrug og investeringer har således en større 1. års effekt på BNP end en tilsvarende nedsættelse af personskatterne. Det skyldes blandt andet, at øget offentligt forbrug slår direkte igennem på BNP, mens ændringer i husholdningernes indkomst efter skat fordeles på opsparing, som ikke har umiddelbar aktivitetseffekt, og forbrug, som – korrigeret for importindholdet – påvirker BNP. Den beregnede aktivitetseffekt af en (ex-ante) skattefinansieret udvidelse af det offentlige forbrug er således positiv på kort sigt, mens den på lidt længere sigt er negativ¹⁵, *jf. figur 2.18a*.

Figur 2.18a. BNP-effekt af en skattefinansieret stigning i det offentlige forbrug



Figur 2.18b. Ændring i primær strukturel budgetsaldo og finanseffekt, 1980-2004



Anm.: I figur 2.18a svarer stødene til en direkte provenuvirkning på 0,1 pct. af nominelt BNP. ”Balanceret budget” viser den procentvise reale BNP-effekt af en offentlig udgiftsstigning finansieret ved et øget direkte skatte tryk.

Kilde: ADAM’s databank samt egne beregninger.

¹⁴ Korrelationskoefficienterne for de to delperioder er større end korrelationskoefficienten for hele perioden, hvilket afspejler små standardafvigelse for outputgab og det beregnede aktivitetsbidrag fra finanspolitikken i de to delperioder relativt til standardafvigelse for de to mål over hele perioden.

¹⁵ Den negative virkning på BNP på lidt længere sigt skyldes et fald i makroproduktiviteten opgjort som produktionen pr. beskæftiget i henhold til nationalregnskabet.

Et alternativt mål for størrelsen af den diskretionære finanspolitik er ændringen i den primære strukturelle budgetsaldo, som angiver stillingen på de offentlige finanser rensset for bidrag fra konjunkturerne og nettorentebetalinger. En stigning i det primære strukturelle budgetoverskud er således en indikation af en finanspolitisk stramning. Den primære strukturelle saldo anvendes ofte i internationale sammenligninger af finanspolitikens stramhedsgrad, idet der ikke foreligger sammenlignelige finanseffektberegninger.

De beregnede ændringer i den primære strukturelle budgetsaldo giver overordnet set samme billede af finanspolitikken som finanseffektberegningerne, *jf. figur 2.18b*. I perioden 1981-2004 er der således en signifikant negativ korrelationskoefficient mellem de to mål på -0,7, og de to har modsatrettede fortegn i 19 ud af 24 år, *jf. tabel 2.18*. Alligevel synes ændringer i den primære strukturelle saldo ikke i samme grad at understøtte billedet af en modcyklisk finanspolitik. Korrelationen mellem ændringer i den primære strukturelle budgetsaldo og outputgabet er således tæt på nul i den betragtede periode¹⁶.

Tabel 2.18. Korrelation mellem ændringen i den primære strukturelle saldo og finanseffekt henholdsvis outputgab

| | 1981-92 | 1993-04 | 1981-04 |
|-----------------------------------------|----------|----------|----------|
| <i>1. års effekten (finanseffekten)</i> | | | |
| - Korrelationskoefficient..... | -0,7 | -0,5 | -0,7 |
| - Antal år med modsat fortegn..... | 10 af 12 | 10 af 12 | 20 af 24 |
| <i>Outputgab</i> | | | |
| - Korrelationskoefficient..... | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| - Antal år med samme fortegn..... | 5 af 12 | 6 af 12 | 11 af 24 |

Anm.: Outputgabet er korrigeret for effekten af årets finanspolitik (1. års effekten), dvs. der benyttes det outputgab, der ville være blevet observeret i det pågældende år i fravær af virkningen af årets finanspolitik.

Kilde: Egne beregninger.

Finanseffekten vurderes at være et mere velegnet mål for aktivitetsvirkningen af den førte finanspolitik end ændringen i den primære strukturelle budgetsaldo. Det skyldes, at finanseffekten tager højde for, at de enkelte budgetposter har forskellige aktivitetsvirkninger, mens ændringer i den primære struk-

¹⁶ Stramningen i årene 1983-84 medvirkede til at styrke troværdigheden om den nyligt annoncerede fastkurspolitik og muliggjorde et markant fald i renten. Bidraget fra faldende rente og tilliden til den økonomiske og politiske linje dominerede virkningen af strammere finanspolitik og bidrog derfor til at reducere outputgabet. Undtages årene 1983-84 er korrelationskoefficienten mellem ændringer i den primære strukturelle saldo og outputgabet således 0,7, hvilket indikerer en modcyklisk finanspolitik.

turelle budgetsaldo alene er et udtryk for overordnede, konjunkturrensede provenuvirkninger. Desuden vil strukturforbedringer – f.eks. på arbejdsmarkedet – medføre en styrkelse af den primære strukturelle budgetsaldo, som ikke nødvendigvis er udtryk for en diskretionær stramning af finanspolitikken. Endelig kan der ved beregningen af den strukturelle budgetsaldo være risiko for, at diskretionære elementer i finanspolitikken, som systematisk er modcykliske, bliver opfattet som et bidrag fra de automatiske stabilisatorer.

Niveauet for finanseffekten og de flerårige aktivitetsvirkninger af finanspolitikken er behæftet med usikkerhed, blandt andet fordi de beregnede aktivitetsvirkninger af den førte finanspolitik afhænger af det anvendte modelgrundlag.

Genberegningen af de finanspolitiske multiplikatorer på det opdaterede modelgrundlag i ADAM giver således anledning til et mindre fald i størrelsesordenen af multiplikatorerne både på udgifts- og indtægtsiden, *jf. appendiks 2.4*. Den væsentligste ændring er, at kortsigtseffekten på privatforbruget af ændringer i husholdningernes disponible indkomster er reduceret i forhold til den tidligere modelversion. Ved en stigning i husholdningernes samlede disponible indkomst på 1 mia. kr. er kortsigtseffekten på det samlede privatforbrug¹⁷ nu en stigning på ca. 0,3 mia. kr. mod ca. 0,4 mia. kr. i den tidligere modelversion.

Med samme kortsigtede forbrugstilbøjelighed for husholdningerne som i den tidligere modelversion vil den beregnede aktivitetsvirkning af en reduktion i f.eks. personskatterne med 1 pct. af nominelt BNP isoleret set øges fra 0,27 til 0,41 pct. af realt BNP, *jf. tabel 2.19*. Til sammenligning er den beregnede aktivitetsvirkning i det tidligere metodegrundlag for finanseffektberegningen på 0,50 pct. af realt BNP. Forskellen på aktivitetsvirkningerne af en reduktion i personskatterne i den seneste og den tidligere modelversion kan derfor i høj grad henføres til en mindre kortsigtet forbrugsvirkning af en stigning i husholdningernes disponible indkomster.

Den kortsigtede forbrugstilbøjelighed i modelberegningerne er en estimeret, historisk gennemsnitlig 1. års virkning på det private forbrug af ændringer i de samlede disponible indkomster. Udover skatteforhold påvirkes disse indkomster blandt andet af befolkningsændringer, beskæftigelsesudviklingen, generelle lønstigninger og formueafkast, dvs. forhold som i princippet kan have forskellige kortsigtede virkninger på privatforbruget. Derfor er der

¹⁷ Eksklusive forbrug af boliger og biler.

navnlig usikkerhed om de aktivitetsbidrag, som er en direkte konsekvens af større indkomster, herunder skattereduktioner.

Tabel 2.19. Aktivitetsvirkninger (1. års) ved forskellig kortsigtet forbrugstilbøjelighed af en reduktion i personbeskatningen på 1 pct. BNP

| | Realt BNP ----- pct. ---- | Beskæftigelse -- 1.000 pers. -- |
|----------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| <i>Med træg tilpasning i beskæftigelsen</i> | | |
| - Estimeret forbrugstilbøjelighed | 0,27 | 2,5 |
| - Forbrugstilbøjelighed som i tidligere modelversion ... | 0,41 | 3,9 |
| - Forbrugstilbøjelighed på 50 pct. | 0,48 | 4,6 |
| <i>Uden træg tilpasning i beskæftigelsen</i> | | |
| - Estimeret forbrugstilbøjelighed | 0,27 | 5,4 |
| - Forbrugstilbøjelighed som i tidligere modelversion ... | 0,41 | 8,5 |
| - Forbrugstilbøjelighed på 50 pct. | 0,48 | 10,2 |

Kilde: Egne beregninger.

Virkningen på privatforbruget som følge af en reduktion af personbeskatningen afhænger blandt andet af, om indkomstfremgangen opfattes som permanent eller midlertidig. En skattereduktion, der opfattes som permanent, vurderes således at have en større kortsigtseffekt på privatforbruget end en midlertidig skattereduktion. Desuden kan virkningen på privatforbruget f.eks. afhænge af, om skattereduktionen er målrettet de lavt- eller højt-lønnede, idet lavtlønnede sædvanligvis anslås at have størst marginal forbrugstilbøjelighed. Den estimerede kortsigtede forbrugstilbøjelighed tager ikke højde for sådanne sondringer.

Et yderligere usikkerhedsmoment i modelberegningerne knytter sig til antagelsen om, at ændringer i efterspørgsel og produktion kun langsomt påvirker beskæftigelsen. I en situation med fuld kapacitetsudnyttelse må en stigning i efterspørgslen formodes i højere grad at resultere i øget beskæftigelse sammenlignet med en situation med ledig kapacitet.

Ses der bort fra trægheder i tilpasningen af beskæftigelsen, vil 1. års virkningen på beskæftigelsen af ændret personbeskatning omtrent fordoble beskæftigelseseffekten ved et givet niveau for husholdningernes kortsigtede forbrugstilbøjelighed, jf. tabel 2.19.

Endvidere kan implementeringen af finanspolitikken give anledning til usikkerhed i forbindelse med vurderingen af finanspolitikkenes aktivitetsvirkninger. Afvigelser fra den ventede offentlige beskæftigelse eller en udvikling på

de offentlige budgetposter, som er anderledes end forventet, kan f.eks. medføre en forskel mellem den planlagte og den realiserede finanseffekt.¹⁸ Hertil kommer, at konjunkturvurderingen baseres på et talgrundlag, som løbende revideres, og at der kan komme ny information, som ændrer udsigterne.

Genberegning af finanseffekten og finanspolitikken i 2004

Genberegningen af finanseffekten på det opdaterede modelgrundlag giver anledning til numerisk mindre historiske finanseffekter end angivet i *Finansredegørelse 2000*, hvor finanseffektberegningen sidst blev revideret, jf. boks 2.7. De ændrede finanseffekter skyldes hovedsageligt, at de finanspolitiske multiplikatorer er reviderede. Hertil kommer en række metodemæssige justeringer i finanseffektberegningen, jf. appendiks 2.4.

Målt ved de genberegnete finanseffekter giver finanspolitikken for 2004, inklusive initiativerne i Forårspakken, et aktivitetsbidrag på ca. 0,4 pct. af BNP, hvortil kommer et ekspansivt bidrag fra den midlertidige suspension af SP-indbetalingerne svarende til 0,1 pct. Finanseffekten for 2004 er dermed mindre end tidligere beregnet, hvilket hovedsageligt skyldes, at det kortsigtede forbrugsgennemslag af f.eks. skattelettelser i den seneste modelversion af ADAM er mindre end tidligere.

I det omfang skattemæssighederne i 2004 opfattes som permanente kan stigningen i husholdningernes disponible indkomster som nævnt have en større kortsigtseffekt på privatforbruget. Antages eksempelvis en kortsigtet forbrugstilbøjelighed på 50 pct. vil en reduktion af personskatterne på 1 pct. af nominelt BNP give anledning til en beregnet aktivitetsvirkning på ca. 0,5 pct. af reelt BNP¹⁹, jf. tabel 2.19. Den anslåede aktivitetsvirkning bliver dermed i samme størrelsesorden som i det tidligere metodegrundlag for finanseffektberegningen.

Med den højere forbrugsvirkning ved varige ændringer i personskatter, kan finanspolitikken aktivitetsbidrag i 2004 anslås til ca. 0,5 pct. af BNP, jf. tabel 2.20. Hertil kommer et ekspansivt bidrag fra den midlertidige suspension af SP-indbetalingerne svarende til ca. 0,1 pct.

¹⁸ Analyser i *Finansredegørelse 2002* peger på, at forskellen mellem den realiserede og planlagte finanspolitik har været betydelig i visse år. Det gælder særligt for 1996, hvor billedet af finanspolitikken ændres fra en planlagt stramning til en de facto lempelse.

¹⁹ Denne forudsætning er lagt til grund for den beregnede aktivitetsvirkning af fremrykningen af skattemæssighederne i Forårspakken.

Tabel 2.20. Aktivitetsvirkning med højere multiplikator for personskatter

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | | | |
| <i>Finanseffekt</i> | | | | | | | |
| - FR2000 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | -0,1 | 0,6 |
| - FR2004 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 0,2 | -0,1 | 0,4 |
| <i>Aktivitetsvirkning</i> | | | | | | | |
| - Højere ISM ¹⁾ | 0,2 | 0,3 | -0,1 | 0,2 | 0,2 | -0,1 | 0,5 |

- 1) Angiver den beregnede aktivitetsvirkning med højere indkomstskattemultiplikator (ISM) svarende til 0,048 pct. af reelt BNP som følge af en reduktion i personskatterne på 1 promille af nominelt BNP.

Kilde: Egne beregninger.

Boks 2.7. Genberegning af finanseffekten, 1972-2004

Finanseffekten er genberegnet for perioden 1972 til 2004. Set over hele den betragtede periode er der en forholdsvis klar tendens til, at størrelsesordenen af finanseffekterne er blevet mindre numerisk set sammenlignet med *Finansredegørelse 2000*, jf. tabel a.

Tabel a. Finanseffekten 1972-2004, FR2000 og FR2004

| | FR2000 | FR2004 | Forskel FR2004- FR2000 | | FR2000 | FR2004 | Forskel FR2004- FR2000 |
|------|-------------------------|--------|------------------------------|------|-------------------------|-------------------|------------------------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | ----- Pct. af BNP ----- | | |
| 1972 | 2,0 | 1,6 | -0,4 | 1989 | 0,6 | 0,5 | -0,1 |
| 1973 | -1,8 | -1,0 | 0,8 | 1990 | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| 1974 | 0,2 | 0,7 | 0,5 | 1991 | 0,6 | 0,5 | -0,1 |
| 1975 | 1,8 | 1,1 | -0,7 | 1992 | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| 1976 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 1993 | 0,6 | 0,5 | -0,1 |
| 1977 | -0,3 | -0,3 | 0,0 | 1994 | 0,8 | 0,5 | -0,3 |
| 1978 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 1995 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| 1979 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 1996 | 0,7 | 0,6 | -0,1 |
| 1980 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 1997 | -0,4 | -0,2 | 0,2 |
| 1981 | 0,4 | 0,3 | -0,1 | 1998 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| 1982 | 0,7 | 0,6 | -0,1 | 1999 | 0,2 | 0,3 | 0,1 |
| 1983 | -0,9 | -0,6 | 0,3 | 2000 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1984 | -0,8 | -0,6 | 0,2 | 2001 | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| 1985 | -0,2 | 0,1 | 0,3 | 2002 | 0,3 | 0,2 | -0,1 |
| 1986 | -1,4 | -1,0 | 0,4 | 2003 | -0,1 | -0,1 | 0,0 |
| 1987 | -0,1 | 0,1 | 0,2 | 2004 | 0,6 | 0,4 ¹⁾ | -0,2 |
| 1988 | -0,3 | -0,2 | 0,1 | | | | |

Anm.: FR2000 er for perioden 1993-2004 baseret på *Budgetoversigt 1, maj 2004*.

- 1) Ekskl. virkningerne fra suspensionen af SP-indbetalingerne på 0,1 pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 2.1

Beregning af outputgabet

Produktionsfunktionstilgangen

Beregningen af outputgabet tager typisk udgangspunkt i produktionsfunktionstilgangen, hvor den langsigtede udvikling i kapitalapparat, beskæftigelse, teknologi mv. bestemmer den potentielle vækst. Traditionelt har produktionsfunktionstilgangen anvendt HP-filteret til at beregne trenden i produktionsfaktorerne. Anvendelse af HP-filteret betyder, at glatheden i trenden bestemmes ud fra ad-hoc antagelser.

I bestemmelsen af outputgabet anvendes i stedet såkaldte tilstandsmodeller (*state space models*), hvor opsplitningen i trend og konjunktur estimeres vha. Kalman-filteret. Sammenlignet med HP-filteret er der en række fordele ved at anvende en tilstandsmodel til estimation af outputgabet:

- Metoden tillader, at økonomiske sammenhænge i højere grad inddrages i beregningen, således at produktionsfaktorernes trend og konjunkturlement har en klarere økonomisk fortolkning.
- Opdeling i trend og konjunktur estimeres med udgangspunkt i datagrundlaget.
- Ud fra estimationsresultaterne kan der fastlægges et mål for usikkerheden i de beregnede mål.

I det følgende præsenteres en enkel specifikation for outputgabet, hvor formålet er at bygge bro mellem produktionsfunktionstilgangen og anvendelsen af tilstandsmodeller. Det strukturelle niveau for ledigheden og arbejdsstyrken beregnes ligeledes vha. tilstandsmodeller og Kalman-filteret, *jf. appendiks 2.2 og 2.3.*

Model

Modellen tager udgangspunkt i en standard Cobb-Douglas produktionsfunktion med arbejdskraft (L) og kapital (K) som faktorinput:

$$Y_t = TFP_t \cdot L_t^\alpha K_t^{1-\alpha} \quad (1)$$

hvor TFP er totalfaktorproduktivitet og α er lønkvoten., som antages at være lig 0,65. Input af arbejdskraft, L_t , måles som antal personer i beskæftigelse. Det indebærer, at ændringer i det gennemsnitlige antal timer pr. beskæftiget indgår i TFP. TFP omfatter således kapacitetsudnyttelsen af både kapital og arbejdskraft.

Outputgab

$$\frac{Y_t}{Y_t^*} = \frac{TFP_t \cdot L_t^\alpha K_t^{1-\alpha}}{TFP_t^* \cdot L_t^{*\alpha} K_t^{*1-\alpha}} \quad (3)$$

Det antages, at det potentielle kapitalapparat altid er lig det faktiske, $K_t = K_t^*$. Desuden udnyttes i det følgende, at $L_t = (1 - u_t)e_t N_t$, hvor u er ledighedsraten, e er erhvervsfrekvensen og N er befolkningen i alderen 15-66 år. Ændringer i befolkningen er pr. definition strukturelle.

$$\frac{Y_t}{Y_t^*} = \frac{TFP_t \cdot L_t^\alpha}{TFP_t^* \cdot L_t^{*\alpha}} = \frac{TFP_t [(1 - u_t)e_t]^\alpha}{TFP_t^* [(1 - u_t^*)e_t^*]^\alpha} \quad (4)$$

Dette udtryk kan approksimeres med følgende log-lineære relation for outputgab (toptegnet "c" angiver forskellen mellem faktisk og potentiel):

$$\begin{aligned} y_t - y_t^* &= (f_t - f_t^*) + \alpha(e_t - e_t^* - (u_t - u_t^*)) \\ y_t^c &= f_t^c + \alpha(e_t^c - u_t^c) \end{aligned} \quad (5)$$

hvor y og f er logaritmen til Y og TFP . Denne ligning beskriver, hvordan outputgab er bundet sammen med de cykliske udsving i TFP, ledigheden og arbejdsudbuddet (erhvervsfrekvensen). De sidstnævnte udgør tilsammen beskæftigelsesgab. Gabet i erhvervsfrekvensen og ledigheden estimeres i separate modeller og indgår således i denne model som eksogene observationer.

Potentiel produktion og potentiel TFP kan ikke umiddelbart observeres. Derfor benyttes en tilstandsmodel, der gør det muligt at estimere disse uobserverbare størrelser med Kalman-filretet.

Tilstandsmodel

Tilstandsmodeller er bygget op af et antal tilstandsligninger, der beskriver dynamikken for de uobserverbare tilstande, og et antal observationsligninger, der

angiver sammenhængen mellem de uobserverbare tilstande og faktiske observationer.

Observationsligningerne er i modellen givet ved:

$$y_t = y_t^* + y_t^c + \varepsilon_t^1 \quad (6)$$

$$f_t = f_t^* + f_t^c + \varepsilon_t^2 \quad (7)$$

Faktisk BNP og TFP er i sagens natur lig summen af det potentielle niveau og konjunkturbidraget. Begge ligninger inkluderer en residual, ε , (irregulær komponent) med det formål at fange statistisk støj i kvartalstallene for BNP og TFP. Det gælder især TFP, som er beregnet på baggrund af en forsimplet produktionsfunktion for hele økonomien.

Denne opdeling i trend, konjunktur og irregulær komponent er ikke mulig med HP-filteret, hvor der kun opdeles i trend og konjunktur. Statistisk støj opfanges ved brug af HP-filteret i den cykliske komponent.

På efterspørgselsiden er outputgabet og ledighedsgabet forbundet via Okun's lov modelleret som en AR(2)-proces.

$$u_t^c = \lambda_1 u_{t-1}^c + \lambda_2 u_{t-2}^c + \lambda_y y_{t-2}^c + \varepsilon_t^3 \quad (8)$$

Det antages her, at outputgabet "leader" ledighedsgabet. Forsinkelsen mellem outputgabet og ledighedsgabet på 2 kvartaler afspejler et anslået historisk lag mellem BNP-vækst og beskæftigelse/ledighed. Residualen i ligning (8) afspejler, at Okun's lov er en empirisk relation og ikke nogen eksakt sammenhæng mellem ledighed og produktionsvækst.

Tilstandsligninger, som beskriver relationerne for de uobserverede størrelser, er i modellen givet ved:

$$y_t^* = \rho + y_{t-1}^* + \varepsilon_t^4 \quad (9)$$

$$y_t^c = \alpha(e_t^c - u_t^c) + f_t^c \quad (10)$$

Potentielt output (BNP) er modelleret som en *random walk* med deterministisk trend. På grund af residualen kan den potentielle vækst periodevis afvige fra den estimerede langsigtede trend. Den cykliske komponent afhænger som nævnt af TFP-gabet og beskæftigelsesgabet.

Potentiel *TFP* antages ligesom outputgabet at følge en random walk med en deterministisk trend, der blandt andet afspejler den teknologiske udvikling.

$$f_t^* = \psi + f_{t-1}^* + \varepsilon_t^5 \quad (11)$$

Den cykliske komponent af TFP modelleres med en AR(2)-proces, som inkluderer en indikatorer for kapacitetsudnyttelsen i industrien (CU),

$$f_t^c = \psi_1 f_{t-1}^c + \psi_2 f_{t-2}^c + \psi_{CU} CU_t + \varepsilon_t^6 \quad (12)$$

Kapacitetsudnyttelsen i industrien vurderes at indeholde information omkring de konjunkturmæssige udsving i TFP. Ved at medtage information indeholdt i cykliske indikatorer kan man opnå en bedre estimation af de uobserverede tilstande. Denne mulighed er ikke tilstede, hvis man eksempelvis anvender HP-filiteret til at opdele TFP-udviklingen i konjunktur og underliggende trend.

Samlet set består modellen af ligning (6)-(12). Gabet i erhvervsfrekvensen og ledigheden estimeres i separate modeller, *jf. appendiks 2.2 og 2.3.*

Estimationsresultater

Modellen er estimeret på baggrund af kvartalsdata for perioden 1980 til 2003 med udgangspunkt i MONA's databank. Parameterestimerne er signifikante og viser det forventede fortegn, *jf. tabel 1.* Resultaterne indikerer, at potentielt BNP hvert kvartal i gennemsnit vokser med lidt over 0,4 pct. På årsbasis svarer det til en vækst på 1,8 pct. Omtrent halvdelen af denne vækst kan tilskrives væksten i potentiel TFP.

Standardafvigelseerne på ε^4 og ε^5 indebærer, at væksten i potentiel BNP og TFP i perioder kan afvige fra den beregnede trend. Den potentielle væksts afvigelser fra gennemsnittet afspejler i stort omfang afvigelser i produktivitetsvæksten.

Tabel 1. Udvalgte parameter estimater

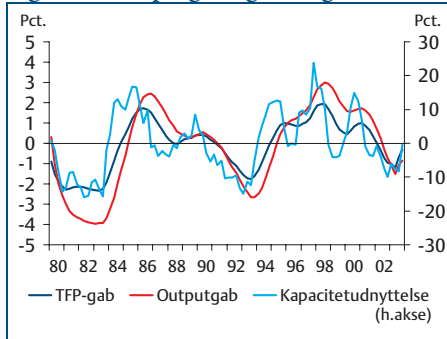
| <i>Parameter</i> | <i>Estimat</i> | <i>Std.afv.</i> | <i>Parameter</i> | <i>Estimat</i> |
|------------------|----------------|-----------------|-------------------------|----------------|
| ρ | 0,0044* | 0,0006 | $\sigma(\varepsilon^1)$ | 0,0050 |
| ψ | 0,0023* | 0,0005 | $\sigma(\varepsilon^2)$ | 0,0060 |
| λ_y | -0,2325* | 0,0473 | $\sigma(\varepsilon^4)$ | 0,0071 |
| ψ_{CU} | 0,0390* | 0,0108 | $\sigma(\varepsilon^5)$ | 0,0061 |

Anm.: Stjerne angiver, at koefficienten er signifikant på et 5 pct. niveau.

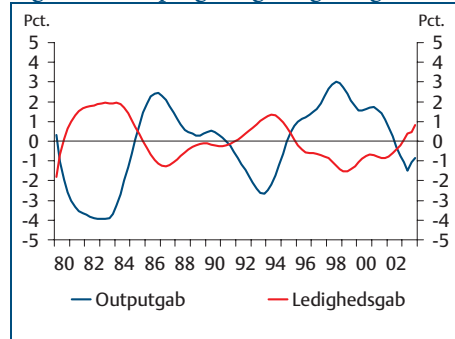
Kilde: Egne beregninger.

De estimerede tilstande for outputgabet, TFP-gabet samt ledighedsgabets er vist i figur 1a og 1b. Tilstandene er bestemt ved Kalman-filteret betinget på hele perioden (udglattet tilstandsestimat). Cyklen i TFP er foran outputgabet, som igen er foran ledighedsgabets.

Figur 1a. Outputgab og TFP-gab



Figur 1b. Outputgab og ledighedsgab



Anm.: Kapacitetudnyttelsen i industrien er opgjort som afvigelser fra middelværdien.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Appendiks 2.2

Beregning af strukturel ledighed

Beregningen af den strukturelle ledighed er bygget op omkring en økonomisk model med Phillipskurven som det bærende grundlag. Strukturledigheden (NAIRU) indgår i modellen som en uobserveret tilstand, der estimeres via Kalman-filteret.

Model

Modellen er givet ved den forventningsudvidede Phillipskurve, som forbinder reallønstigningstakten med ledigheden,

$$\Delta_4 w_t - \Delta_4 p_t = \alpha_1 + \alpha_2 (\Delta_4 w_{t-1} - \Delta_4 p_{t-1}) + \beta_u (u_t - u_t^*) + \alpha_3 (\pi_t^* - \Delta_4 p_t) + \varepsilon_t^1 \quad (1)$$

hvor $\Delta_4 w$ og $\Delta_4 p$ er henholdsvis lønstigningstakten og inflationsraten, målt over fire kvartaler, og u er ledighedsprocenten (* angiver det strukturelle niveau). π^* er den forventede inflation, der beregnes som gennemsnittet af de seneste tre års inflation.

Ledighedsgabet opfattes normalt som et mål for det inflationsskabende pres fra arbejdsmarkedet. Således tolkes strukturledigheden som det ledighedsniveau, der sikrer stabil inflationsudvikling på nogle års sigt.

Den strukturelle ledighed skal dermed ses som et kort-sigts NAIRU-begreb, der opfanger inflationsbidrag fra en bred vifte af forhold, herunder blandt andet generøsiteten og varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse, aktivering, skatteforhold mv.

På linje med outputgabets kan den strukturelle ledighed ikke umiddelbart observeres. Derfor benyttes en tilstandsmodel, der som nævnt gør det muligt at estimere disse uobserverbare tilstande med Kalman-filteret.

Udover Phillipskurven består modellen af to systemligninger, der beskriver dynamikken for de uobserverbare tilstande. Tilstandsligningerne, som beskriver dynamikken for den strukturelle ledighed og ledighedsgabet, er givet ved,

$$u_{t+1}^* = u_t^* + \varepsilon_{t+1}^2 \quad (2)$$

$$u_t - u_t^* = \lambda_1(u_{t-1} - u_{t-1}^*) + \lambda_2(u_{t-2} - u_{t-2}^*) + \lambda_{CU}CU_{t-1} + \varepsilon_t^3 \quad (3)$$

Den strukturelle ledighed følger en random walk uden trend.

Ledighedsgabet antages som udgangspunkt at følge en standard AR(2)-proces. På linje med TFP-gabet indgår kapacitetsudnyttelsen i industrien som konjunkturindikator.

Estimationsresultater

Modellen er estimeret på kvartalsdata for perioden 1980 til 2003 med udgangspunkt i MONA's databank. Ledighedsudviklingen er opgjort ved den registrerede ledighed.

Parameterestimerne i Phillipskurven har alle det forventede fortegn. Kvotienten til ledighedsgabet i lønrelationen er signifikant med værdien $-0,487$, jf. tabel 1. Hvis den faktiske ledighed er større end den strukturelle ledighed vil der således som ventet være et nedadgående pres på (real)lønstigningstakten.

Tabel 1. Udvalgte parameter estimater

| <i>Parameter</i> | <i>Estimat</i> | <i>Std.afv.</i> | <i>Parameter</i> | <i>Estimat</i> |
|------------------|----------------|-----------------|-------------------------|----------------|
| α_1 | 0,0040* | 0,0012 | $\sigma(\varepsilon^1)$ | 0,0089 |
| α_2 | 0,5735* | 0,0466 | $\sigma(\varepsilon^2)$ | 0,0018 |
| α_3 | 0,9678* | 0,1715 | $\sigma(\varepsilon^3)$ | 0,0000 |
| β_u | -0,4869* | 0,1198 | - | |
| λ_{CU} | -0,0084* | 0,0008 | - | |

Anm.: Stjerne angiver, at koefficienten er signifikant på et 5 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger.

Beregningen er baseret på data som stort set ikke revideres tilbage i tiden og som offentliggøres relativt hurtigt efter periodens afslutning. Det bidrager til, at ledighedsgabet er en relativt pålidelig "her-og-nu" indikator for lønpresset på arbejdsmarkedet.

Appendiks 2.3

Beregning af strukturel arbejdsstyrke

Det strukturelle niveau for arbejdsstyrken angiver arbejdsstyrkens størrelse under stabile ”normale” konjunkturer. Niveaue for den beregnede strukturelle arbejdsstyrke anvendes blandt andet i den mellemfristede fremskrivning til 2010. Samtidig indgår forskellen mellem faktisk og strukturel arbejdsstyrke i beregningen af outputgabets størrelse.

Model

Dekomponeringen af arbejdsstyrken i et struktur- og konjunkturbidrag tager udgangspunkt i en enkelt økonomisk/statistisk model.

$$e_t = e_t^* + e_t^c$$

hvor e er den standardiserede erhvervsfrekvens, $*$ angiver strukturelt niveau og c angiver konjunkturbidraget. Samtidig modelleres beskæftigelsesfrekvensen med udgangspunkt i, at beskæftigelsesgabets størrelse svarer til arbejdsstyrkegabets størrelse fratrukket ledighedsgabets størrelse.

$$b_t = b_t^* + e_t^c - u_t$$

hvor b er beskæftigelsesfrekvensen og u er ledighedsfrekvensen. På tilsvarende vis er den strukturelle erhvervsfrekvens summen af beskæftigelses- og ledighedsfrekvensernes strukturelle niveau¹.

$$e_t^* = b_t^* + u_t^* + \varepsilon_t^1$$

¹ Relationen indeholder en residual. Det skyldes, at beregningen af strukturledigheden er baseret på den registrerede ledighed (CRAM), mens erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenserne er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS).

Den strukturelle beskæftigelsesfrekvens antages i denne sammenhæng at følge en random walk.

$$b_t^* = b_{t-1}^* + \varepsilon_t^2$$

Den beregnede strukturelle ledighed indgår i modellen således at der er konsistens mellem de strukturelle bevægelser i arbejdsstyrken og beskæftigelsen. Det sikrer, at man i en situation med faldende strukturel ledighed, men med konstant strukturel beskæftigelse, vil opleve faldende strukturel erhvervsdeltagelse.

Beregningen af den konjunkturbetingede andel af arbejdsstyrken er bygget op omkring en såkaldt ”discouraged worker” effekt, hvor arbejdsudbuddet afhænger af jobmulighederne,

$$e_t^c = \gamma_b \Delta b_{t-1} + \gamma_u u_{t-2}^c + \varepsilon_t^3$$

Beskæftigelsesmulighederne er her modelleret ved ledighedsgabet samt ændringen i beskæftigelsesfrekvensen. En ændring i beskæftigelsesmulighederne påvirker arbejdsstyrken med en vis forsinkelse (estimeret til 2-3 kvartaler).

Estimationsresultater

Beregningen anvender standardiserede erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser (RAS), idet ændringer i befolkningssammensætningen pr. definition opfattes som strukturelle.

Beregnet på aggregerede erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser (15-66-årige) har modellen signifikante koefficientestimer med de ventede fortegn, *jf. tabel 1*. Eksempelvis vil en stigning i ledighedsgabet isoleret set betyde faldende erhvervsdeltagelse.

Tabel 1. Udvalgte parameterestimer

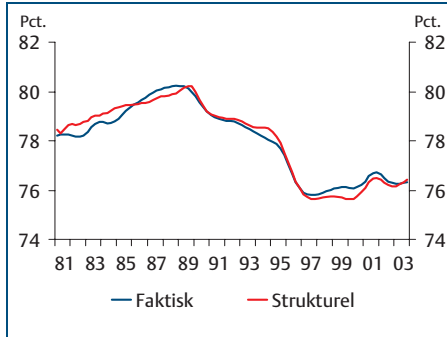
| <i>Parameter</i> | <i>Estimat</i> | <i>Std.afv.</i> | <i>Parameter</i> | <i>Estimat</i> |
|------------------|----------------|-----------------|-------------------------|----------------|
| γ_b | 0,6470* | 0,1681 | $\sigma(\varepsilon^1)$ | 0,0001 |
| γ_u | -0,4299* | 0,1025 | $\sigma(\varepsilon^2)$ | 0,0016 |

Anm.: Stjerne angiver, at koefficienten er signifikant på et 5 pct. niveau.

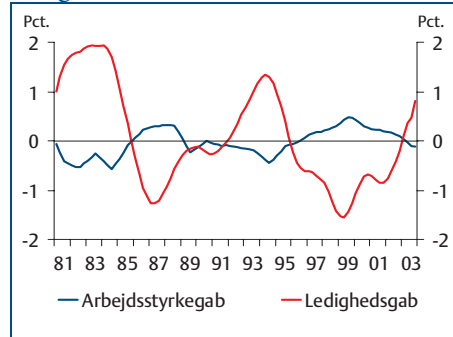
Kilde: Egne beregninger.

De estimerede tilstande for den strukturelle erhvervsfrekvens og arbejdsstyrkegabet er vist i figur 1a og 1b.

Figur 1a. Faktisk og strukturel erhverfsfrekvens (standardiseret)



Figur 1b. Arbejdsstyrkegabet og ledighedsgabet



Kilde: Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik 2002 og egne beregninger.

Fordelt på aldersgrupper viser samme modelberegning, at arbejdsudbuddet for de 15-29-årige er væsentligt mere følsomt overfor konjunktursituationen end de ældre aldersgrupper, *jf. tabel 2.*

Bemærk, at en sammenvejning af koefficienterne for de enkelte aldersgrupper ikke nødvendigvis summer til den aggregerede model. Resultaterne angiver derfor kun, at konjunkturfølsomhed i arbejdsudbuddet for de 15-29-årige er større end de øvrige grupper og ikke hvor stor en andel af det samlede konjunkturbidrag som tilskrives de unge.

Tabel 2. Konjunkturfølsomhed fordelt på aldersgrupper

| Parameter | 15-29-årige | 30-49-årige | 50-59-årige | 60-66-årige |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| γ_b | 0,8160** | 0,7208** | 0,5071* | 0,9642** |
| γ_u | -1,0937** | -0,2222** | -0,2454* | 0,0516 |

Anm.: Stjerne angiver at koefficienten er signifikant på et 10 pct. niveau (*) eller 5 pct. niveau (**).

Kilde: Egne beregninger

Appendiks 2.4

Revision af metodegrundlag for finanseffektberegningen

Revisionen af metodegrundlaget for finanseffektberegningen bygger som udgangspunkt på en genberegning af de finanspolitiske multiplikatorer. Hertil kommer nogle metodemæssige justeringer i finanseffektberegningen.

Multiplikatorer i finanseffektberegningen

Hovedprincippet ved beregningen af de finanspolitiske multiplikatorer er, at de forskellige udgifts- og indtægtsposter i et givet år og permanent fremefter øges svarende til 1 promille af årets nominelle BNP. Ved simulation på den seneste version af ADAM beregnes herefter virkningen på den reale aktivitet (BNP i faste priser) og beskæftigelsen. Multiplikatorerne angiver således den procentvise ændring i realt BNP, som følge af en ændring i en given budgetpost på 1 promille af nominelt BNP. Sammenlignet med *Finansredegørelse 2000* betyder genberegningen generelt set et mindre fald i størrelsesordenen af multiplikatorerne (numerisk set) både på udgifts- og indtægtssiden, *jf. tabel 1*.

De største relative fald i de beregnede multiplikatorvirkninger kan henføres til budgetposterne vedrørende direkte skatter og transfereringer. Årsagen hertil er primært, at kortsigtsigtseffekten på privatforbruget af ændringer i husholdningernes disponible indkomst er reduceret i forhold til den tidligere modelversion.

De lavere multiplikatorer betyder isoleret set, at finanseffekten nedjusteres med op til 0,2 pct.-enheder i visse år i perioden 1993-2004, *jf. tabel 2*.

Udover revisionen af de finanspolitiske multiplikatorer er der foretaget nogle metodemæssige justeringer i finanseffektberegningen. De metodemæssige justeringer vedrører dels nulpunkterne for finanspolitikken, dels inddragelse af en udgiftspost, der omfatter udgifter til private ikke-udbyttegivende institutioner i finanseffektberegningen.

Den isolerede virkning på finanseffekten af disse mere metodemæssige justeringer i finanseffektberegningen er begrænset, *jf. tabel 2*.

Tabel 1. Multiplikatorer (1.års) målt ved henholdsvis BNP og beskæftigelsen i FR2000 og FR2004

| Ændr. pr. promille af BNP | FR2000 | FR2004 | FR2000 | FR2004 |
|--------------------------------------|-----------------------|--------|---------------------------|--------|
| | ----- Realt BNP ----- | | ----- Beskæftigelse ----- | |
| | ----- pct. ----- | | ----- 1.000 pers. ----- | |
| <i>Udgiftssiden</i> | | | | |
| Off. beskæftigelse..... | 0,104 | 0,096 | 4,2 | 4,1 |
| Off. varekøb (realt)..... | 0,109 | 0,089 | 1,4 | 1,0 |
| Off. Lønninger..... | 0,016 | 0,007 | 0,2 | 0,1 |
| Off. investeringer (realt)..... | 0,101 | 0,078 | 1,5 | 1,1 |
| A-skattepligtige overførsler..... | 0,028 | 0,022 | 0,3 | 0,2 |
| Ikke-skattepligtige overførsler..... | 0,051 | 0,027 | 0,6 | 0,3 |
| Ikke-varefordelte subsidier..... | 0,029 | 0,024 | 0,3 | 0,3 |
| <i>Indtægtssiden</i> | | | | |
| Moms..... | -0,054 | -0,047 | -0,6 | -0,5 |
| Selskabsskat..... | -0,030 | -0,015 | -0,3 | -0,1 |
| Persoonskat..... | -0,050 | -0,027 | -0,6 | -0,3 |
| Arbejdsmarkedsbidrag..... | -0,043 | -0,024 | -0,5 | -0,2 |
| Registreringsafgift..... | -0,092 | -0,078 | -1,0 | -0,6 |
| Giftskatter..... | -0,091 | -0,080 | -0,9 | -0,7 |
| Energi..... | -0,098 | -0,091 | -1,0 | -0,8 |
| Fødevarer..... | -0,086 | -0,071 | -1,0 | -0,7 |

Anm.: Multiplikatorerne er udregnet ved eksogen rente.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 2. Genberegnet finanseffekt, 1993-2004

| | FR2000 | Ændring sfa. nye multiplikatorer | Ændring sfa. øvrige metode- mæssige justerin- ger | FR2004 |
|------|--------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------|
| 1993 | 0,6 | -0,1 | -0,1 | 0,5 |
| 1994 | 0,8 | -0,2 | -0,2 | 0,5 |
| 1995 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| 1996 | 0,7 | -0,1 | 0,0 | 0,6 |
| 1997 | -0,4 | 0,2 | 0,0 | -0,2 |
| 1998 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| 1999 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,3 |
| 2000 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2001 | 0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,3 |
| 2002 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| 2003 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| 2004 | 0,6 | -0,2 | -0,1 | 0,4 |

Anm.: FR2000 er baseret på *Budgetoversigt 1*, maj 2004. Som følge af afrunding summer de angivne ændringer ikke nødvendigvis til den samlede ændring i finanseffekten.

Kilde: Egne beregninger.

Justering af nulpunkter

Nulpunkterne i finanseffektberegningen er et udtryk for den status for de forskellige budgetposter, der definerer en neutral finanspolitik.

Overordnet set er definitionen af en neutral finanspolitik givet ved en udvikling i de forskellige budgetposter, der er i overensstemmelse med en uændret stilling på de offentlige finanser i et steady state forløb med gennemsnitlig vækst og uændret privat beskæftigelse og ledighed. De offentlige udgifter og indtægter skal med andre ord udgøre en omtrent uændret andel af BNP i en sådan steady state tilstand for at være finanspolitisk neutrale.

I steady state forløbet, hvor befolkningsvæksten er nul, vil den nominelle BNP-vækst svare til væksten i de private lønninger, realvæksten i BNP omtrent til produktivitetstigningerne i den private sektor¹, mens priserne vil stige med forskellen i løn- og produktivitetstigningerne. Historisk har der gennemsnitligt været tale om årlige produktivitetstigninger på ca. 2 pct., hvorfor den underliggende realvækst i nulpunktsdefinitionerne approksimeres til 2 pct. Prisudviklingen approksimeres med udviklingen i nettoforbrugerprisdeflatoren, mens BNP-deflatoren lå til grund for det tidligere metodegrundlag. Nettoforbrugerpriserne vurderes at være et bedre benchmark for prisudviklingen i den private sektor end BNP-deflatoren, der afspejler både den offentlige prisudvikling og prisudviklingen afledt af udviklingen i de indirekte skatter.

Nulpunktsdefinitionerne i finanseffektberegningen er for en række af budgetposterne justeret i forhold til tidligere. I alle tilfælde bringer justeringerne nulpunktsdefinitionerne nærmere det overordnede udgangspunkt for en neutral finanspolitik. I forhold til beskrivelsen i *Finansredegørelse 2000* er der foretaget følgende ændringer.

På udgiftssiden er nulpunktsdefinitionen for de offentlige indkomstoverførsler ændret. Mens udgifts- og satsudviklingen i det tidligere metodegrundlag blev sammenholdt med lønstigningstakten i den private sektor, er nulpunktet fremover givet ved udviklingen i BNP. Ændringen bringer således nulpunktsdefinitionen for de offentlige indkomstoverførsler nærmere det overordnede udgangspunkt for fastlæggelsen af nulpunkterne. Med undtagelse af udgifterne til A-dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge er nulpunktet givet ved uændrede udgifter i pct. af BNP. I modsætning til tidligere medregnes udgiftsvirkningen af ændringer i modtagerantallet i finanseffekten, herunder ændringer i modtagerantallet som følge af den demografiske udvikling. Da ændringer i modtagerantal-

¹ Realvæksten i BNP vil være lidt mindre end produktivitetstigningen i den private sektor, da produktivitetstigninger i den offentlige sektor ikke måles i nationalregnskabet.

let for A-dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge i høj grad vurderes at være konjunkturelt betinget, er nulpunktet for disse tre typer indkomstoverførsler defineret ved en satsændring svarende til den generelle indkomstudvikling. Som hidtil medregnes udgiftsændringer som følge af ændringer i modtagerantallet for disse tre typer af indkomstoverførsler således ikke i finanseffekten.

På den offentlige indtægtsside er nulpunktsdefinitionen for ejendomsskatterne ændret, så det for ejendomsskatterne - i lighed med hovedparten af de øvrige budgetposter på indtægtssiden - gælder, at en neutral finanspolitik er karakteriseret ved en uændret skattesats. Nulpunktsdefinitionen var tidligere givet ved et uændret ejendomsskatteprovenu i pct. af BNP. Ændringen af nulpunktet for ejendomsskatterne betyder, at automatiske konjunkturbetingede bidrag fra udviklingen i ejendomsskatteprovenuet (via de offentlige ejendomsvurderinger) undgås.

For reguleringen af progressionsgrænserne er nulpunktet en udvikling svarende til steady state BNP, der er en bedre approksimation af den generelle indkomstudvikling end den hidtil anvendte korrigerede lønstigningstakt på LO/DA-området. Denne nulpunktsændring indebærer en relativt stor justering af finanseffekten i 1994, der primært følger af en særlig høj prisstigningstakt dette år.

De justerede nulpunktsdefinitioner i finanseffektberegningen er opsummeret nedenfor, *jf. boks 1*.

Inddragelse af overførsler til private ikke-udbyttegivende institutioner

Udover de nævnte ændringer i nulpunktsdefinitionerne er de offentlige overførselsudgifter til private ikke-udbyttegivende institutioner inddraget i finanseffektberegningen. Udgifterne kan primært henføres til aktiviteter på kultur- og uddannelsesområdet samt udgifter til sociale formål.

Udgifterne kan i vidt omfang sidestilles med offentlige forbrugsudgifter, men da de institutioner, der modtager midlerne, får mindre end 50 pct. i driftsstøtte, medregnes udgifterne ikke som en del af det offentlige forbrug i nationalregnskabet. Overførselsudgifterne til private ikke-udbyttegivende institutioner skønnes at have en aktivitetseffekt, der er lavere end det offentlige forbrug, da overførslerne i modsætning til det offentlige forbrug ikke indgår direkte i forsyningsbalancen.

Boks 1. Justerede nulpunktsdefinitioner

| Budgetpost | Nulpunktsdefinition |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indtægtssiden | |
| Personskatter | Uændrede satser og fradragsregler |
| Selskabsskatter | Uændret satser og fradragsregler |
| Vægtafgift | Uændret sats |
| Arbejdsmarkedsbidrag | Uændret sats |
| Obligatoriske bidrag | Uændrede bidragssatser |
| Regulering af progressionsgrænser | Regulering pba. udviklingen i BNP (underliggende realvækst på 2 pct.) |
| Ejendomsskatter | Uændret sats |
| Moms | Uændret sats |
| Stykafgifter | Udvikling som nettoforbrugerprisdeflatoren |
| Øvrige indirekte skatter | Uændrede satser |
| Udgiftssiden | |
| Beskæftigelse | Uændret antal offentligt heltidsbeskæftigede |
| Off.løn | Lønstigning som i den private sektor |
| Nettovarekøb/soc. ydelser i natur- ralier | Uændret andel af BNP (underliggende realvækst på 2 pct.) |
| Subsidier | Uændret andel af BNP (underliggende realvækst på 2 pct.) |
| Investeringer | Uændret andel af BNP (underliggende realvækst på 2 pct.) |
| Overførsler til ikke- udbyttegivende institutioner | Uændret andel af BNP (underliggende realvækst på 2 pct.) |
| A-dagpenge/ Kontanthjælp/ Sygedagpenge | Gennemsnitlig satsændring svarende til udviklingen i BNP (underliggende realvækst på 2 pct.) |
| Sociale pensioner/ Førtidspension/ Folkepension/ Efterløn/ Overgangsydelse/ Orlov/ Uddannelsesgodtgørelse/ Barselsdagpenge/ Delpension/ Bolígydelse/ SU/ Børnefamilieydelse/ Personlige tillæg/ Øvrige overførsler | Uændret andel af BNP (underliggende realvækst på 2 pct.) |
| En række budgetposter tillægges ingen aktivitetseffekt og har dermed heller ingen finanseffektvirkning. Det gælder bl.a. renter, afskrivninger, kapitaloverførsler, overførsler til og fra udland og ATP-pensionsudbetalinger. | |

3. Dansk økonomi til 2010

3.1. Indledning

I dette kapitel præsenteres en opdateret mellemfristet fremskrivning af dansk økonomi til 2010.

Udgangspunktet er en forventning om aftagende ledighed de næste par år, blandt andet som følge af bedre internationale konjunkturer, og at initiativerne i blandt andet Forårspakken slår fuldt igennem i den indenlandske efterspørgsel.

Initiativerne i Forårspakken svækker stort set ikke gældsnedbringelsen eller finanspolitikken langsigtede sammenhængskraft og øger ikke de mellemfristede krav til finanspolitikken. Indsatsen for at dæmpe op for stigende ledighed er derfor gennemført, uden at mulighederne for at fastholde en holdbar linie i den økonomiske politik er blevet svækket.

De overordnede mellemfristede kriterier for finanspolitikken er fortsat skatkestoppet og en holdbar udvikling i de offentlige finanser. Konkret planlægges efter, at det niveau for skatter, den aktuelle regulering af overførslerne og det niveau for offentlige forbrugsudgifter pr. bruger, som nås i 2010, vil kunne fastholdes i årene efter, dvs. uden at der bliver behov for opstramninger for at forhindre stigninger i den offentlige gæld.

Der er ikke politisk taget stilling til eller truffet beslutninger om den konkrete prioritering f.eks. mellem overførsler, service og skat efter 2010. Det er blandt andet disse valg, som Velfærdskommissionens arbejde skal give inspiration til.

Den mellemfristede fremskrivning viser, at den forudsatte vækst i det offentlige forbrug, skatkestop og lavere skat på arbejdsindkomst kan realiseres inden for rammerne af en holdbar finanspolitik. Kravet er stort set uændret, at der skal gennemføres en yderligere strukturpolitisk indsats, som giver et selvstændigt og varigt bidrag til vækst i beskæftigelsen på 50-60.000 personer. Det skal ses i tillæg til de bidrag, som kan forventes med baggrund i blandt

andet *Flere i Arbejde* og *Skatteaftalen* med fuld indfasning allerede i 2004, jf. Forårspakken.

I fravær af yderligere strukturpolitiske initiativer, som varigt kan øge beskæftigelsen med de nævnte 50-60.000 personer, udestår en finanspolitisk tilpasning på 1 pct. af BNP (i forhold til den vækst i indtægter og udgifter som er forudsat), eller initiativer som f.eks. via større beskæftigelse øger indkomstgrundlaget på den anden side af 2010.

Forudsætningerne bag fremskrivningen er ændret i forhold til *Danmarks Konvergensprogram 2003*, november 2003 (KP2003). Det hænger blandt andet sammen med, at der foreligger en ny befolkningsprognose, der er udarbejdet en ny konjunkturvurdering, hvor virkningerne af Forårspakken er indarbejdet, og de langsigtede krav til finanspolitikken er genberegnet, jf. *boks 3.1*.

Boks 3.1. Reviderede beregningsforudsætninger i forhold til KP2003

- Revideret befolkningsprognose, jf. DREAM, oktober 2003.
- Nyt datagrundlag for aldersfordelt offentligt forbrug, som nu også er fordelt på herkomstgrupper.
- Indarbejdelse af Forårspakken, marts 2004.
- Nye nationalregnskabstal og vurdering af konjunkturudsigterne, jf. ØR, maj 2004.
- De langsigtede krav til finanspolitikken er genberegnet.

De foreløbige nationalregnskabstal for 2003 indebærer en mærkbar nedrevisjon af den underliggende stilling på de offentlige finanser i 2003, som bæres med over i de efterfølgende år.

I modsat retning trækker, at der i den nye befolkningsprognose er indarbejdet de gennemførte stramninger af udlændingeloven i 2002, som isoleret set medfører en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed. Hertil kommer, at de nye overenskomster på LO/DA-området indeholder en forøgelse af det obligatoriske pensionsbidrag, der isoleret set reducerer reguleringen af overførsler og skattegrænser i perioden 2006-08.

Den nye befolkningsprognose indebærer en noget mindre befolkningsvækst end tidligere, hovedsageligt som følge af de gennemførte ændringer af udlændingeloven, som skønnes at reducere indvandringen. Revisionen indebærer en mindre vækst både i antallet af personer på overførselsindkomst og i antallet af beskæftigede samtidig med, at det beregnede demografiske træk på det offentlige forbrug er reduceret. Med en uændret målsætning for realvækst

i det offentlige forbrug er væksten i ressourcerne til offentlig service pr. bruger dermed forøget i forhold til KP2003.

Samlet er de mellemfristede krav til finans- og strukturpolitikken stort set uændrede eller kun svagt skærpede. Det skal ses i sammenhæng med, at der indregnes et bidrag til større beskæftigelse som følge af større gennemsnitligt uddannelsesniveau i befolkningen. Det indebærer isoleret set en styrkelse af de offentlige finanser på ca. ¼ pct. af BNP, som ikke var indregnet i den tidligere fremskrivning.

Sammenfattende beskriver fremskrivningen forudsætningerne for at nå en række samfundsøkonomiske målsætninger, som er centrale for at sikre en stabil økonomisk udvikling samtidig med, at dansk økonomi er velforberedt, når stigningen i antallet af ældre sætter ind efter 2010, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2. Samfundsøkonomiske forudsætninger til 2010

- Overskud på de offentlige finanser på i gennemsnit 1½-2½ pct. af BNP. Det er overordnet set afstemt med en holdbar finanspolitik og indebærer en markant reduktion af den offentlige ØMU-gæld i pct. af BNP fra 2000 til 2010.
- Nye strukturelle initiativer skal varigt styrke beskæftigelsen med 50-60.000 personer. Samlet øges beskæftigelsen med 60.000 personer fra 2003 til 2010.
- Skattestop og lavere skat på arbejdsindkomst. Det medfører en samlet reduktion af skattebelastningen på ca. 1¼ pct. af BNP fra 2003 til 2010.
- Realvækst i det offentlige forbrug på 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. om året i perioden 2005-10.
- Lav og stabil inflation i underkanten af 2 pct. om året.
- Gode rammevilkår for privat opsparing, som sammen med overskud på de offentlige finanser indebærer overskud på betalingsbalancen og løbende nedbringelse af udlandsgælden.

3.2. Hovedtræk af det mellemfristede forløb

I det mellemfristede forløb forudsættes for perioden 2003-10 en gennemsnitlig vækst i BNP på omtrent 1¾ pct. årligt, *jf. tabel 3.1.* Afdæmpningen af væksten sammenlignet med perioden 1995-02 skyldes blandt andet, at det kraftige fald i ledigheden frem mod 2002 ikke kan gentages, og at der i modsætning til perioden siden 1995 kan forventes en reduktion af den gennemsnitlige arbejdstid frem til 2010 som følge af ændringer i befolkningens sammensætning og overenskomstaftalerne om flere feriefridage.

Fremskrivningen er baseret på en forudsætning om en stigning i arbejdsstyrken på knap 20.000 personer fra 2003 til 2010 og et fald i den faktiske ledighed på 40.000 personer. Det indebærer en samlet fremgang i beskæftigelsen på 60.000 personer, som er fordelt med godt 40.000 personer i den private sektor og knap 20.000 personer i den offentlige sektor.

En del af ledigheden i 2003 skønnes konjunkturbetinget (ca. 13.000 personer), mens arbejdsstyrken i 2003 vurderes at være lidt under sit strukturelle niveau (ca. 2.000 personer). Derfor kan en del af den forudsatte beskæftigelsesfremgang (15.000 personer) forventes at ske automatisk som følge af en normalisering af konjunktursituationen. Den resterende del af beskæftigelsesfremgangen på 45.000 personer har strukturel karakter.

Tablet 3.1. Samfundsøkonomiske nøgletal

| | 1995-03 | 2004-05 | 2006-10 | 2003-10 |
|-----------------------------|---------------------------------------------|---------|---------|---------|
| | ----- Årlig vækst, pct. ----- | | | |
| BNP, realt..... | 2,1 | 2,3 | 1,8 | 1,8 |
| Forbrugerprisdeflator | 2,1 | 1,5 | 1,7 | 1,7 |
| Nettoprisdeflator..... | 2,2 | 1,8 | 1,9 | 1,9 |
| Timeløn..... | 4,0 | 3,6 | 3,8 | 3,8 |
| | ----- 1.000 personer, niveau i slutår ----- | | | Ændring |
| Beskæftigede | 2718 | 2750 | 2778 | 60 |
| - Privat..... | 1886 | 1912 | 1927 | 41 |
| - Offentlig..... | 832 | 838 | 851 | 18 |
| Arbejdsstyrke | 2889 | 2903 | 2908 | 19 |
| Ledighed..... | 171 | 152 | 130 | -41 |
| Strukturel ledighed | 158 | 159 | 130 | -28 |
| | ----- Pct. af BNP, niveau i slutår ----- | | | Ændring |
| Offentlig saldo | 1,2 | 1,7 | 2,0 | 0,8 |
| Betalingsbalance..... | 3,0 | 3,0 | 3,9 | 0,8 |
| Offentlig ØMU-gæld..... | 44,8 | 39,8 | 29,8 | -15,0 |
| Udlandsgæld..... | 15,0 | 6,6 | -13,5 | -28,6 |

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Som følge af den demografiske udvikling reduceres beskæftigelsen underliggende med godt 10.000 personer fra 2003 til 2010 i fravær af yderligere strukturpolitiske initiativer. En strukturel stigning i beskæftigelsen på 45.000 personer fra 2003 til 2010 forudsætter derfor en forstærket indsats, der giver et bidrag på i størrelsesordenen 50-60.000 personer fra 2003 til 2010.

Kravet til beskæftigelsesudviklingen og den forudsatte finanspolitik indebærer, at overskuddet på de offentlige finanser kan opgøres til ca. 1,6 pct. af

BNP i gennemsnit fra 2003 til 2010. Det indebærer, at fremskrivningen opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed.

Fremskrivningen forudsætter årlige lønstigninger på ca. $3\frac{3}{4}$ pct. pr. år og forbrugerprisstigninger på omkring $1\frac{3}{4}$ pct. pr. år, der samlet betyder en reallønsfremgang på omtrent 2 pct. årligt i hele forløbet. Det svarer stort set til den historiske vækst i produktiviteten i de private byerhverv siden 1980.

Overskud på vare- og tjenestebalancen og faldende nettorenteudgifter på udlandsgælden medfører fortsat store betalingsbalanceoverskud. Det indebærer isoleret set en væsentlig reduktion af udlandsgælden, som med forbehold for de normalt betydelige værdireguleringer kan vendes til nettotilgodehaver i løbet af perioden 2006-10, *jf. appendiks 3.1* for en nærmere gennemgang af hovedtrækkene i den private sektor.

3.3. Forudsætninger om finanspolitikken

Finanspolitikken er fastlagt efter at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed indebærer, at de opstillede sigtepunkter for beskatning og offentlige udgifter pr. modtager frem mod 2010 vil kunne fastholdes i årene efter, uden at der bliver behov for opstramninger for at forhindre ukontrollerede stigninger i den offentlige gæld.

En holdbar finanspolitik kræver i henhold til beregningen et *gennemsnitligt* (strukturelt) overskud på de offentlige finanser på 1,6 pct. af BNP i perioden 2003-10. Det indebærer, at den offentlige gæld – og rentebetalingerne på gælden – falder markant, hvilket bidrager til at skabe plads til at finansiere de beregnede fremtidige udgiftsstigninger.

Det operationelle mål for finanspolitikken er at fastholde offentlige overskud på $1\frac{1}{2}$ - $2\frac{1}{2}$ pct. af BNP i gennemsnit frem mod 2010. Fastlæggelsen af målsætningen som et interval afspejler den usikkerhed, der er forbundet med beregningen af de langsigtede krav til den finanspolitiske holdbarhed. Det nødvendige gennemsnitlige (strukturelle) overskud på 1,6 pct. af BNP ligger i den lave ende af målintervallet.

Det offentlige overskud kan blandt andet afvige fra det opstillede målinterval som følge af konjunkturbevægelser eller midlertidige aktiekursudsving. Målsætningen om *gennemsnitlige* overskud til 2010 giver plads til, at de automatiske stabilisatorer kan virke fuldt ud og dermed bidrage til at dæmpe konjunkturudsving. Målsætningen kræver tilbageholdenhed i finanspolitikken, når ledigheden er lav og konjunkturerne er gode, med henblik på at sikre finanspolitiske handlemuligheder i tilfælde af større tilbageslag, *jf. boks 3.3*.

Boks 3.3. Målinterval for overskud på de offentlige finanser

Den overordnede målsætning for de mellemfristede fremskrivninger er, at de offentlige overskud i *gennemsnit* skal ligge i intervallet 1½-2½ pct. af BNP. Målsætningen er som nævnt opstillet som et interval for det gennemsnitlige overskud på de offentlige finanser som følge af usikkerheden i forbindelse med opgørelsen af kravet til overskud.

En målsætning for det *faktiske* overskud i enkelte år er ikke hensigtsmæssigt. Hvis den faktiske saldo altid skulle holdes inden for målintervallet, ville konjunkturbetingede udsving skulle modgås ved at stramme finanspolitikken i nedgangstider og lempe i opgangsfasen. I så fald ville finanspolitikken forstærke konjunktur- og nedgange, og de automatiske stabilisatorer ville ikke have mulighed for at virke fuldt ud. Tilsvarende kan aktiekursudsving – primært via pensionsafkastskatten – medføre betydelige ændringer i de offentlige finanser fra år til år, som det ikke vil være hensigtsmæssigt eller muligt at udjævne ved diskretionære indgreb.

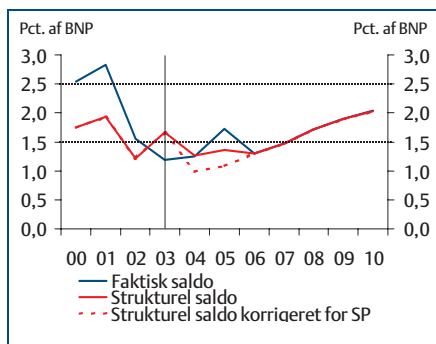
De mellemfristede fremskrivninger har altid haft karakter af strukturelle forløb, som ser bort fra mulige konjunkturudsving. I de mellemfristede forløb svarer det gennemsnitlige faktiske overskud således til det gennemsnitlige strukturelle overskud (ud over en forudsat tilpasning i forhold til det seneste konjunkturår).

Ifølge beregningerne skal overskuddet på de offentlige finanser svare til ca. 1,6 pct. af BNP i gennemsnit for perioden 2003 til 2010. Det sikrer en holdbar finanspolitik, og at der på lang sigt er balance mellem indtægter og udgifter (også når der kommer flere ældre).

Det nødvendige overskud ligger dermed inden for, men i den lave ende af, det målinterval for gennemsnitlige overskud på 1½ til 2½ pct. af BNP, der angiver det overordnede pejlemærke for finanspolitikken.

Faldet i den strukturelle offentlige saldo fra 2003 til 2004 skal ses i lyset af, at skatenedsættelserne gennemføres allerede i 2004. Modstykket hertil er en forbedring af den strukturelle saldo i den efterfølgende periode frem mod 2010 som følge af stram udgiftsstyring og yderligere strukturelle initiativer på arbejdsmarkedet, *jf. figur a*. I fremskrivningen er finanspolitikken således holdbar med de opstillede forudsætninger, selvom den strukturelle saldo ligger under målintervallet fra 2004 til 2006.

Figur a. Faktisk og strukturel saldo



Det lavere offentlige overskud i 2004 skal ses i lyset af aftalen om lavere skat på arbejdsindkomst, som med Forårspakken er fuldt indfaset i 2004. Samlet set indebærer Forårspakken en begrænset svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed på ca. ¼ mia. kr. (2004-niveau) eller 0,02 pct. af BNP. Initiati-

verne i Forårspakken påvirker derfor stort set ikke de langsigtede krav til finanspolitikken, *jf. boks 3.4.*

Boks 3.4. Forårspakken, offentlig gæld og finanspolitikens holdbarhed

Virkningen på den finanspolitiske holdbarhed af initiativerne i Forårspakken kan anslås til knap ¼ mia.kr. (svarende til 0,02 pct. af BNP).

En fremrykning af skattnedsættelserne i årene 2005-2007 til 2004 indebærer et umiddelbart provenutab frem til 2006. Provenutabet svarer med de anvendte rente- og vækstforudsætninger til en permanent merudgift på knap 200 mio.kr. og angiver rentevirkningen som følge af den afledte stigning i den offentlige gæld. Fremrykningen af investeringer m.v. kan omregnes til en varig merudgift på ca. 35 mio.kr., *jf. tabel a.*

Tabel a. Varig svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed

| | Mio. kr. i 2004-niveau |
|----------------------------------------------------|------------------------|
| Fremrykning af skattnedsættelser | 190 |
| Investeringer, supplerende engangsydelse m.v. | 35 |
| Samlet varig svækkelse | 225 |

Anm.: Virkningen på den finanspolitiske holdbarhed angiver det varige strammingsbehov, der neutraliserer rentevirkningen af de nye initiativer.

Kilde: Egne beregninger.

Derimod vil den midlertidige suspension af SP ikke påvirke den finanspolitiske holdbarhed, da den rent tekniske forbedring af de offentlige finanser i 2004 og 2005 – som følge af lavere skattemæssige fradrag – modgås af lavere skatteprovenu fra pensionsudbetalingerne på længere sigt.

Forårspakken indebærer isoleret set, at ØMU-gælden skønnes reduceret med ca. ½ pct. af BNP frem mod 2010, hvilket afspejler, at provenuvirkningerne af at fremrykke blandt andet skattnedsættelserne modvirkes af suspensionen af SP-indbetalingerne (dvs. lavere skattemæssig fradrag i 2004 og 2005) og afledte efterspørgselsvirkninger af Forårspakken. Begge forhold forøger på kort sigt overskuddet på den offentlige saldo og forstærker dermed gældsafviklingen. Suspensionen af SP indebærer på sigt mindre skattepligtige pensionsudbetalinger, hvorfor gældsafviklingen på langt sigt vil være mindre.

De samlede beløb til henholdsvis lavere skat og realvækst i ressourcer til offentligt forbrug pr. bruger frem mod 2010 svarer til det afsatte beløb i den oprindelige 2010-fremskrivning *En holdbar fremtid – Danmark 2010*, *jf. tabel 3.2*, men prioriteringen mellem offentlige udgifter og beskatning – og dermed mellem offentligt og privat forbrug – er lagt om.

Tabel 3.2. Udmøntning af økonomisk råderum til skat og service, 2003-10

| | FR04 | Oprindelig DK2010 |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------------|
| | Pct. af BNP | |
| Realvækst i offentligt forbrug pr. bruger | 0,6 | 0,9 |
| Lavere skat | 1,3 | 1,0 |
| - skattestop | 0,7 | - |
| - lavere skat på arbejdsindkomst | 0,6 | - |
| - sikkerhedspulje | - | 1,0 |
| I alt | 1,9 | 1,9 |

Anm.: Beløbene angiver virkningen på den offentlige saldo i 2010. Udmøntningen af det økonomiske råderum til mere offentlig service er for DK2010-planen for sammenlignelighedens skyld set i forhold til det reale demografiske træk på den offentlige service, som kan beregnes med den nye befolkningsprognose og med de seneste oplysninger om køns-, alders- og herkomstfordeling af de offentlige forbrugsudgifter.

Kilde: DREAM's befolkningsprognose, oktober 2003, ADAM's databank samt egne beregninger.

De offentlige udgifter

Det er forudsat, at det reale offentlige forbrug øges med 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. årligt fra 2005 til 2010, *jf. boks 3.5.*

Boks 3.5. Forudsætninger for udgiftspolitikken

- Realvækst i det offentlige forbrug på 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. årligt i perioden 2005-10.
- Realvækst i de offentlige investeringer på omtrent 2 pct. årligt i perioden 2004-10.
- Indkomstoverførslerne reguleres i overensstemmelse med satsreguleringsloven. Endvidere udbetales beløb til supplerende pensionsydelse på ca. 1 mia. kr. fra 2004 i henhold til Forårspakken.
- Subsidier og tilskud samt overførsler til udlandet (herunder EU) m.v. fastholdes beregningsteknisk i gennemsnit på deres niveau i 2005 i forhold til nominelt BNP.

Indkomstoverførslerne reguleres i henhold til satsreguleringsloven med udgangspunkt i lønudviklingen i den private sektor. De reale offentlige investeringer antages at stige med omtrent 2 pct. årligt. Det indebærer, at investeringerne udgør en nogenlunde konstant andel af BNP.

Den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug overstiger det demografisk betingede træk på ressourcerne til offentlig service, som kan beregnes med baggrund i befolkningsforskydningerne og alders-, køns- og herkomstfordelingen af de offentlige udgifter.

Væksten i det beregnede demografiske træk udgør ca. 0,1 pct. årligt i perioden 2003-10. Der er derfor i gennemsnit plads til en vækst i de reale offentlige servicestandarder (realvækst i det offentlige forbrug i forhold til det beregnede demografiske træk) på ca. 0,4 pct. årligt frem til 2010, *jf. tabel 3.3.*

Tabel 3.3. Realvækst i offentligt forbrug og demografisk træk¹⁾

| | 2004 | 2005 | 2006-10 | 2003-10 | |
|------------------------------------|-----------------------------|------|---------|---------|------|
| | | | | Årligt | Akk. |
| | ----- Realvækst, pct. ----- | | | | |
| Offentligt forbrug | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 3,8 |
| Beregnet demografisk træk | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,9 |
| Offentlige servicestandarder | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 2,9 |

Anm.: Som følge af afrunding kan de offentlige servicestandarder afvige fra realvæksten i det offentlige forbrug, fratrukket det beregnede demografiske træk.

- 1) I tabellen er vist realvæksten i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger (dvs. offentlig lønsum og nettovarekøb). Realvæksten i det samlede offentlige forbrug (dvs. inkl. afskrivninger) kan godt afvige herfra, hvis de reale afskrivninger vokser hurtigere eller langsommere end den resterende del af det offentlige forbrug. Det har imidlertid hverken betydning for væksten i ressourcerne til offentlig service eller overskuddet på de offentlige finanser, idet offentlige afskrivninger også posteres som en indtægt på de offentlige finanser.

Kilde: ADAM's databank, DREAM's befolkningsprognose, oktober 2003, samt egne beregninger.

Realvækst i det offentlige forbrug svarende til det beregnede demografiske træk kan ikke opfattes som udtryk for et uændret serviceniveau, blandt andet fordi løbende effektiviseringer indenfor den offentlige sektor kan give et bidrag til bedre service i tillæg til væksten i ressourcerne. Desuden kan ressourcerne til de højt prioriterede serviceområder vokse mere end den gennemsnitlige vækst i ressourcerne til offentligt forbrug, hvis ressourcerne til andre områder vokser mindre.

I forhold til den offentlige gæld og presset på skatterne er det udviklingen i det nominelle offentlige forbrug i forhold til skattegrundlaget, som er afgørende. I perioden fra 2003 til 2010 falder det nominelle offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) med 0,7 pct. af BNP, hvilket isoleret set medvirker til en reduktion i den offentlige gæld.

Udviklingen i det nominelle offentlige forbrug forudsætter, at lønudviklingen i den offentlige sektor følger udviklingen i den private sektor, og at væksten i deflatoren for det offentlige nettovarekøb følger nettoprissstigningerne i den private sektor.

Det mellemfristede forløb indeholder en stigning i den offentlige beskæftigelse på knap 20.000 personer fra 2003 til 2010, *jf. tabel 3.4*. Det svarer til en gennemsnitlig årlig vækst i beskæftigelsen på ca. 2.500 personer.

Som følge af aftalerne om flere feriedage og ændret alderssammensætning er der indregnet et fald i den gennemsnitlige årlige arbejdstid på i gennemsnit 0,2 pct. årligt fra 2003 til 2010. Det indebærer, at det samlede antal udførte arbejdstimer i den offentlige sektor øges med ca. 0,1 pct. årligt i gennemsnit. Den forudsatte realvækst i nettovarekøbet giver herudover mulighed for køb af lidt flere personalekrævende tjenesteydelser i den private sektor.

Tabel 3.4. Forudsætninger om offentlig forbrug og investeringer

| | 1995-03 | 2004-05 | 2006-10 | 2003-10 |
|-----------------------------------|-------------------------------------------|---------|---------|---------|
| | ----- Årlig ændring, 1.000 personer ----- | | | |
| Offentlig beskæftigelse | 6,9 | 2,8 | 2,6 | 2,1 |
| | ----- Årlig vækst, pct. ----- | | | |
| Offentlige investeringer, realt . | 2,7 | 5,1 | 1,5 | 1,7 |
| Offentlig beskæftigelse | 0,9 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Antal udførte arbejdstimer | 1,3 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| Offentligt nettovarekøb..... | 3,8 | 1,2 | 1,1 | 1,2 |
| | ----- Årlig vækst, pct. ----- | | | |
| Forbrugsdeflator | 2,4 | 2,6 | 3,1 | 2,9 |
| Implicit timelønsdeflator..... | 2,9 | 3,1 | 3,8 | 3,6 |
| Løn i privat sektor..... | 4,0 | 3,6 | 3,8 | 3,8 |

Anm.: Det offentlige forbrug som andel af BNP er vist ekskl. afskrivninger.

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Den konkrete fordeling af ressourcerne til offentlig service mellem køb af varer og tjenesteydelser i den private sektor og offentlig beskæftigelse vil blandt andet afhænge af rekrutteringsmulighederne, den teknologiske udvikling, mulighederne for gevinster ved udlicitering og den konkrete prioritering af de offentlige serviceudgifter.

For at styrke højteknologisk forskning og innovation i Danmark har regeringen indgået aftale om at oprette en højteknologisk forsknings- og innovationsfond ”Højteknologifonden” fra 1. januar 2005. Fonden forventes tilført i gennemsnit mindst 2 mia. kr. årligt i perioden 2005-12, som finansieres ved engangsindtægter, salg af statslige aktiver m.v., *jf. boks 3.6*.

Boks 3.6. Højteknologifonden

Regeringen har indgået aftale om at oprette en højteknologisk forsknings- og innovationsfond "Højteknologifonden" fra 1. januar 2005. Den nye fond får til opgave at satse strategisk inden for højteknologisk forskning og innovation i Danmark.

Fondens kapital opbygges ifølge aftalen gradvist gennem en årlig tilførsel fra staten i årene 2005-2012. Tilførslen vil være i gennemsnit mindst 2 mia. kr. årligt finansieret af engangsindtægter, salg af statslige aktiver m.v., således at fonden i 2012 tilstræbes at have en grundkapital på mindst 16 mia. kr. Indskud i fonden forventes at ske, så selve opbygningen af fonden ikke påvirker den offentlige gæld.

I henhold til aftalen vil fondens udbetalingsmuligheder som udgangspunkt være bestemt af størrelsen af afkastet af kapitalen. Der åbnes dog også mulighed for ekstraordinære udlodninger af grundkapitalen.

Antages det, at der foretages udbetalinger fra fonden svarende til størrelsen af afkastet af kapitalen, og at udbetalingerne ikke erstatter udgifter, som ellers ville have været afholdt over finansloven, vil finanspolitikens holdbarhed isoleret set svækkes med 0,03 pct. af BNP.

Hvis udbetalingerne fra fonden netop andrager det årlige afkast af kapitalen, vil udbetalingerne isoleret set indebære en stigning i ØMU-gælden på skønsmæssigt 0,2 pct. af BNP i 2010. En mindre (større) årlig udbetaling fra fonden indebærer alt andet lige en mindre (større) effekt på ØMU-gælden i 2010.

Medmindre forskningsmidlerne målrettes private virksomheder, vil udgifterne på forskningsområdet finansieret via fonden i vidt omfang blive henført til det offentlige forbrug, der dog ikke i udgangspunktet vurderes at påvirke den forudsatte realvækst på 0,5 pct. om året i gennemsnit i perioden 2005-2010. Afhængig af udbetalingsprofilen fra fonden vil den opgjorte realvækst i det offentlige forbrug dog i enkelte år kunne udgøre knap 0,6 pct.

De offentlige indtægter

Omdrejningspunktet i skattepolitikken er skattestoppet, som indebærer, at ingen skat eller afgift må stige, uanset om den er fastsat i procentstørrelse eller i nominelle kronebeløb, *jf. boks 3.7*. Desuden er der loft for den nominelle ejendomsværdiskat. På grund af nominalprincippet for punktafgifter og ejendomsværdiskat vil skattestoppet – som beregningsteknisk er forudsat videreført til 2010 – isoleret set reducere den betalte skat med 0,6 pct. af BNP i perioden 2003 til 2010 sammenlignet med et forløb, hvor punktafgifter m.v. fastsat i kronebeløb aktivt øges i takt med priserne. Det er en reel reduktion af skattebelastningen, fordi det betalte beløb falder i forhold til indkomsterne.

Boks 3.7. Forudsætninger for skattepolitikken

- Skattestoppet indebærer, at ingen skat eller afgift må stige, uanset om den er fastsat i procentstørrelse eller kronebeløb. Desuden lægges loft på den nominelle ejendomsværdiskat. Det reducerer beskatningen med ca. 0,6 pct. af BNP i perioden 2003-10.
- Nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst med knap 0,7 pct. af BNP (ca. 10 mia. kr. i 2004-niveau) i 2004 i medfør af *Skatteaftalen* og *Forårspakken*.
- Indtægter fra olie- og gasindvinding i Nordsøen følger Nordsøaftalen.
- Øvrige skatter og indtægter følger den generelle indkomst- og aktivitetsudvikling.

Udover at stoppe den historiske tendens til højere beskatning (især på kommune- og amtsniveau) vil skattestoppet også bidrage til at sikre en strammere styring af udgifterne.

Forårspakken indebærer en samlet reduktion af beskatningen af arbejdsindkomst på ca. 10 mia. kr. i 2004-niveau (svarende til knap 0,7 pct. af BNP), som er ligeligt fordelt på et beskæftigelsesfradrag og en forhøjelse af mellem-skattegrænsen. Reduktionen af arbejdsindkomstbeskatningen er finansieret inden for de mellemfristede rammer. Formålet med lavere skat på arbejdsindkomst er at øge tilskyndelsen til at søge arbejde frem for at være på overførselsindkomst (især beskæftigelsesfradraget) og at øge tilskyndelsen til at arbejde mere for personer, der allerede har job (især højere bundgrænse for mellemskatten), jf. *Fordeling og Incitamenter*, 2004.

Aftalen om beskatning af olie- og gasindvinding i Nordsøen indebærer større statslige indtægter. De øgede indtægter forbedrer isoleret set den finanspolitiske holdbarhed og medvirker til en hurtigere gældsnedbringelse, jf. *boks 3.8*.

Boks 3.8. Nordsø-aftalen

Gældsudviklingen i fremskrivningen er påvirket af Nordsø-aftalen mellem regeringen og A.P. Møller-Mærsk om fordelingen af indtægterne fra olie- og gasudvinding i Nordsøen. Aftalen indebærer større statslige indtægter fra Nordsø-aktiviteterne. Det øgede provenu medgår til hurtigere gældsnedbringelse og betyder isoleret set, at den offentlige gæld vil være omkring 1 pct. af BNP mindre i 2010 end i den oprindelige DK2010-plan, hvor disse ekstraintægter ikke var indregnet. Nordsø-aftalen forbedrer isoleret set den finanspolitiske holdbarhed med godt 0,1 pct. af BNP, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Nordsø-aftalens virkning på holdbarheden og niveauet for ØMU-gæld i 2010 i forhold til den oprindelige DK2010-plan

| | Holdbarhedsindikator | ØMU-gæld i 2010 |
|--------------------------|-------------------------|-----------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | |
| Nordsø-aftalen m.v. | 0,12 | 1,0 |

Anm.: Der er i beregningen forudsat en merrealrente på godt 2½ pct. Nordsø-aftalen m.v. indeholder ud over ændringer i skattereglerne virkningerne af en ny prognose for olie- og gasproduktionen i Nordsøen samt nye skøn for oliepris og dollarkurs. Indtægterne var også medregnet i 2010-fremskrivningen til Danmarks Konvergensprogram 2003.

3.4. Arbejdsmarked og produktionsmuligheder

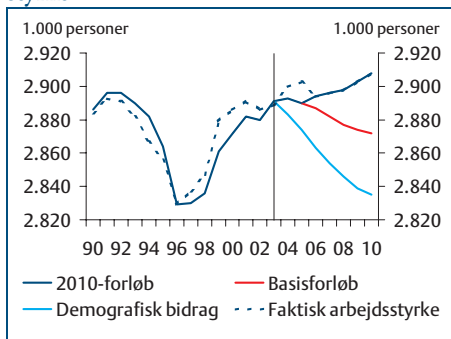
Udviklingen i beskæftigelsen

I perioden 2003 til 2010 er det forudsat, at den strukturelle beskæftigelse vokser med 45.000 personer. Den faktiske beskæftigelse, som aktuelt ligger under det skønnede strukturelle niveau, er forudsat at stige med 60.000 personer.

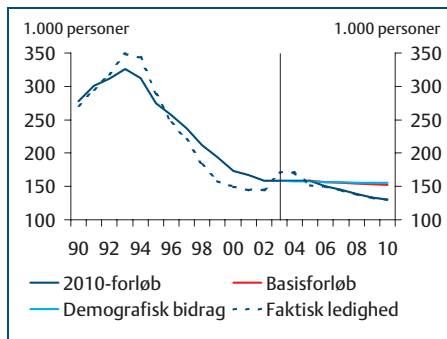
Forskellen mellem stigningen i den faktiske og strukturelle beskæftigelse på 15.000 personer afspejler konjunkturforhold. Den faktiske arbejdsstyrke i 2003 skønnes at ligge 2.000 personer under den strukturelle arbejdsstyrke, mens den faktiske ledighed i 2003 skønnes at ligge omkring 13.000 personer over det strukturelle ledighedsniveau, *jf. figur 3.1a, 3.1b. og kapitel 2*.

I fremskrivningen forudsættes en gradvis normalisering af konjunkturerne, således at niveauet for den faktiske arbejdsstyrke og ledighed er lig det strukturelle niveau fra og med 2006. Indarbejdelsen af et strukturelt niveau for arbejdsstyrken er nyt i forhold til tidligere fremskrivninger. Forskellen mellem den faktiske arbejdsstyrke og det strukturelle niveau afspejler konjunkturfølsomheden i arbejdsstyrken primært som følge af, at unges erhvervsfrekvens afhænger af beskæftigelsesmulighederne, *jf. kapitel 2*.

Figur 3.1a. Strukturel og faktisk arbejdsstyrke



Figur 3.1b. Strukturel og faktisk ledighed



Anm.: Basisforløbet angiver den skønnede udvikling i fravær af yderligere tiltag.
Kilde: Egne beregninger.

Den forudsatte vækst i beskæftigelsen vurderes at kræve yderligere strukturpolitiske initiativer, som øger den strukturelle beskæftigelse med 58.000 personer fra 2003 til 2010, *jf. tabel 3.4*. I forhold til KP2003 er kravene til nye strukturtiltag omtrent uændret, *jf. appendiks 3.2 og appendiks 3.3*.

Tabel 3.4. Stigning i beskæftigelsen fra 2003 til 2010

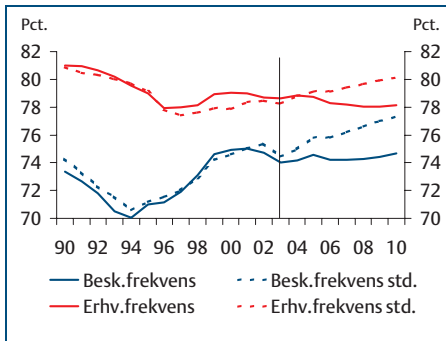
| | KP2003 | FR04 |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|------|
| | ----- 1.000 personer ----- | |
| 1. Basisforløb for strukturel beskæftigelse | -1 | -12 |
| 2. Forudsat bidrag fra nye initiativer (ikke-udmøntede krav) | 53 | 58 |
| 3. Stigning i strukturel beskæftigelse (1+2) | 52 | 45 |
| 4. Konjunkturbidrag | 14 | 15 |
| - Heraf fra arbejdsstyrke | - | 2 |
| - Heraf fra ledighed | 14 | 13 |
| 5. Stigning i faktisk beskæftigelse (3+4) | 66 | 60 |

Anm.: Som følge af afrunding kan stigningen i beskæftigelsen afvige fra summen af bidragene.
Kilde: Egne beregninger.

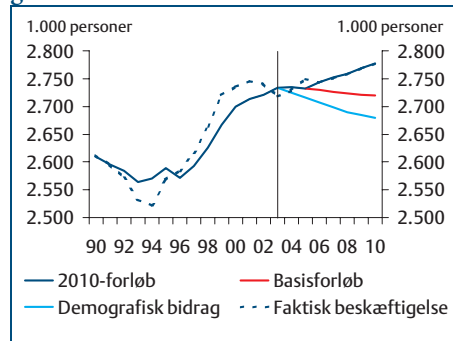
Stigningen i beskæftigelsen frem mod 2010 skal ses i sammenhæng med, at den demografiske udvikling isoleret set reducerer beskæftigelsesfrekvensen med ca. 2½ pct. til 2010. Den forudsatte vækst i beskæftigelsen indebærer således, at beskæftigelsesfrekvensen for de 15-64-årige stiger fra godt 74 pct. i 2003 til 75,5 pct. i 2010, *jf. figur 3.2a*. Men hvis befolkningens størrelse og sammensætning på alder, køn og herkomst antages konstant efter 2003, ville beskæftigelsesfrekvensen imidlertid stige til godt 77 pct. i 2010.

Betydningen af den demografiske udvikling viser sig således ved, at et forløb med uændret strukturel erhvervsfrekvens (opdelt på køn, alder og herkomst) og ledighedsprocent fra 2003 indebærer et fald i den strukturelle beskæftigelse på 53.000 personer frem til 2010, *jf. figur 3.2b*.

Figur 3.2a. Erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens 15-64-år ¹⁾



Figur 3.2b. Strukturel og faktisk beskæftigelse



Anm.: Basisforløbet angiver den skønnede udvikling i fravær af yderligere tiltag.

- 1) Den standardiserede erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens (std.) i figur 3.2a viser fra 2003 og frem effekten af ændringer i frekvenserne opdelt på alder, køn og herkomst med en befolkningssammensætning som i 2003. Før 2003 er der ikke taget højde for befolkningens sammensætning på herkomst.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Stigningen i beskæftigelsen frem mod 2010 forudsætter derfor, at højere strukturel beskæftigelsesfrekvens for de enkelte køn, alders- og herkomstskategorier skal give et samlet bidrag på 98.000 personer, hvor knap halvdelen kan ske i fravær af yderligere tiltag. Stigende erhvervsdeltagelse er forudsat at give det største bidrag på knap 75.000 personer.

Det demografisk betingede fald i beskæftigelsen er større end i KP2003. Det skyldes primært indarbejdelsen af den nye befolkningsprognose fra DREAM, som indebærer mindre indvandring og dermed, at væksten i antallet af personer i de normalt erhvervsaktive aldre er reduceret frem mod 2010.

Det er vurderingen, at den strukturelle beskæftigelse kan falde med 12.000 personer fra 2003 til 2010 i fravær af yderligere strukturelle tiltag (basisforløbet for den strukturelle beskæftigelse). Det er primært lavere tilgang til førtidig tilbagetrækning (i perioden 1996 til 2001), et øget uddannelsesniveaueu og den skønnede virkning af allerede vedtagne reformer, der øger den strukturelle beskæftigelse i forhold til det demografiske bidrag, *jf. tabel 3.5 og appendiks 3.4*.

Tabel 3.5. Bidrag til stigning i strukturel beskæftigelse, 1.000 personer

| | Ændring 2003-10 |
|----------------------------------------------------------------|-----------------|
| Demografisk bidrag ¹⁾ | -53 |
| Afskaffelsen af overgangsydelsen | 10½ |
| Førtidspensionsreform og ændret tilgang m.v. | 17 |
| Efterlønsreform og ændret tilgang m.v..... | -8 |
| Øget uddannelsesniveau ²⁾ | 13 |
| Flere i arbejde..... | 10 |
| Effekt af beskæftigelsesfradrag i skatteaftalen..... | 3½ |
| Omlægning af barselsorlov | -4 |
| Andre bidrag | -1 |
| Basisforløb for strukturel beskæftigelse..... | -12 |
| Krav til nye strukturtiltag, der øger erhvervsdeltagelsen..... | 36 |
| Krav til nye strukturtiltag, der reducerer ledigheden..... | 22 |
| 2010-forløb (kravforløb)..... | 45 |

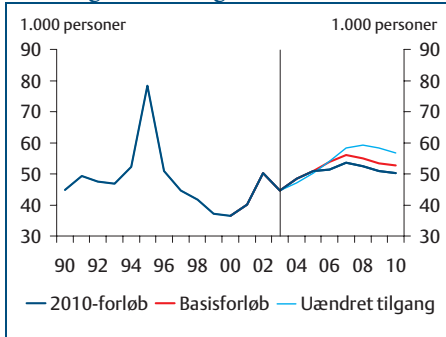
Anm.: Som følge af afrunding kan stigningen i beskæftigelsen afvige fra summen af bidragene.

- 1) Her er forudsat uændret aggregeret ledighedsprocent og uændret erhvervsfrekvens for de enkelte køns-, alders- og herkomstgrupper fra 2003 til 2010. En detaljeret beskrivelse af bidragene til beskæftigelsesstigningen kan ses i appendiks 3.2 og 3.3.
- 2) Effekten af et øget uddannelsesniveau indregnes som et fald i tilgangen til førtidspension og efterløn, som ikke er indregnet i de viste bidrag fra disse ordninger i tabellen.

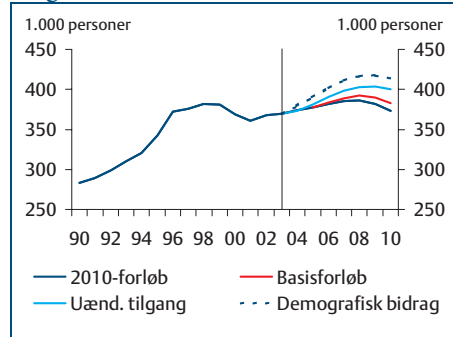
Kilde: Egne beregninger.

Afskaffelsen af overgangsydelse, ændret tilgang til og reformerne af førtidspension og efterløn vurderes samlet at øge erhvervsdeltagelsen svarende til et beskæftigelsesbidrag på 20.000 personer frem til 2010, *jf. figur 3.3a og 3.3b* og tabel 3.5.

Figur 3.3a. Tilgang til førtidig tilbage-trækning, 15-64-årige



Figur 3.3b. Antal på førtidig tilbage-trækning, 15-64 år



Anm.: I forløbet med uændret tilgang er tilgangsfrekvenserne fastholdt i hele fremskrivningsperioden. Overgangsydelsen blev afskaffet i 1996, hvorfor tilgangen har været nul siden. For førtidspension er tilgangsfrekvenserne fra 2002, som er det sidste år, inden førtidspensionsreformen træder i kraft, benyttet. For efterløn er benyttet tilgangsfrekvenser fra 1997-98, da det er de sidst kendte, der ikke er påvirket af efterlønsreformen.

Kilde: Egne beregninger.

Et generelt stigende uddannelsesniveau frem mod 2010 vurderes at kunne bidrage til at øge erhvervsdeltagelsen svarende til 13.000 personer fra 2003 til 2010 som følge af, at erhvervsfrekvensen er stigende i uddannelsesniveaet, jf. boks 3.9. Den større erhvervsdeltagelse modsvares primært af lavere tilgang til førtidspension og efterløn.

Initiativerne i *Flere i arbejde* skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 10.000 personer, hvoraf 5.000 personer indgår via en reduktion af den strukturelle ledighed.

Endelig bidrager aftalen om lavere skat på arbejdsindkomst, der i kraft af Forårspakken er fremrykket, så den får fuld virkning i 2004. For det første styrker indførelsen af beskæftigelsesfradraget tilskyndelsen til at tage et arbejde, hvilket skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 3.500 personer på sigt. For det andet ventes den højere indtægtsgrænse for mellemskat at øge arbejdsudbuddet, navnlig via længere gennemsnitlig arbejdstid. De to tiltag vurderes samlet set at øge arbejdsstyrken svarende til indsatsen fra 10-12.000 fuldtids-beskæftigede. Idet længere arbejdstid gavner de offentlige finanser mindre end øget beskæftigelse, svarer den samlede effekt på den finanspolitiske holdbarhed til en forøgelse af beskæftigelsen på ca. 9.000 personer.

Boks 3.9. Fremskrivning af arbejdsstyrkens uddannelsesniveau

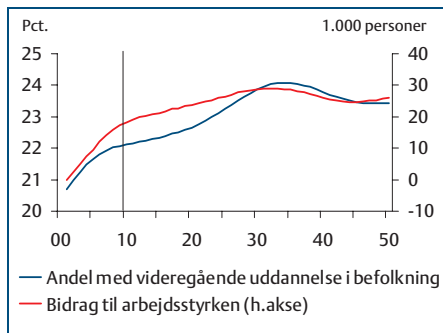
Uddannelsesmønsteret i 2001 viser et højere uddannelsesniveau blandt yngre generationer i forhold til ældre generationer. Det vil udmønte sig i et generelt højere uddannelsesniveau i takt med, at yngre generationer erstatter de ældre. For befolkningen som helhed fører dette til en stigning i andelen med en videregående uddannelse og dermed et sandsynligt bidrag til øget arbejdsstyrke, *jf. figur a.*

Frem mod 2010 fås et bidrag til arbejdsstyrken på 13.000 personer, mens der på sigt er et bidrag på godt 25.000 personer. I basisforløbet for udviklingen i beskæftigelsen indregnes kun bidraget fra et øget uddannelsesniveau frem til 2010. Bidraget kan primært henføres til, at der historisk ses en lavere tilgang til førtidspension og efterløn for personer med et højere uddannelsesniveau. I det omfang dette mønster kan tilskrives systematiske forskelle i arbejdsvilkår (og ikke andre personspecifikke forhold) kan et højere uddannelsesniveau forventes at bidrage til større erhvervsdeltagelse.

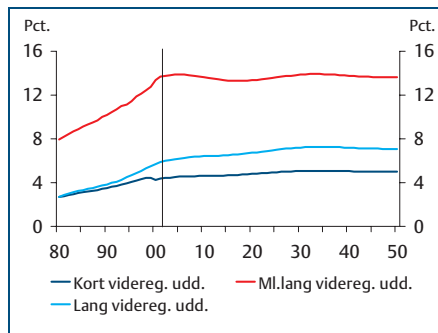
Betragtes isoleret set fremskrivningen af arbejdsstyrken, vil andelen af personer med en videregående uddannelse være svagt stigende, mens andelen med en faglært uddannelse vil falde, *jf. figur b.*

Derimod kan andelen af ufaglærte stige på trods af en faldende tendens de senere år. Det skyldes dels, at der i medfør af befolkningsprognosen bliver flere indvandrere, hvoraf en relativt større andel er forudsat ufaglærte. Desuden er der et teknisk bidrag fra en stigende andel af 15-25-årige i befolkningsprognosen, som ligeledes repræsenterer en relativt større andel af ufaglærte.

Figur a. Bidrag til arbejdsstyrken fra et højere uddannelsesniveau, 15-66-årige



Figur b. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, 15-66-årige



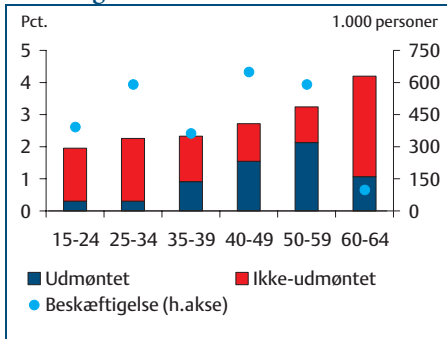
Kilde: IDA samt egne beregninger.

Med et skønnet fald i den strukturelle beskæftigelse på 12.000 personer fra 2003 til 2010 i fravær af yderligere tiltag, forudsætter forløbet yderligere initiativer, som kan øge den strukturelle beskæftigelse med 58.000 personer for at realisere den forudsatte beskæftigelsesstigning i det mellemfristede forløb.

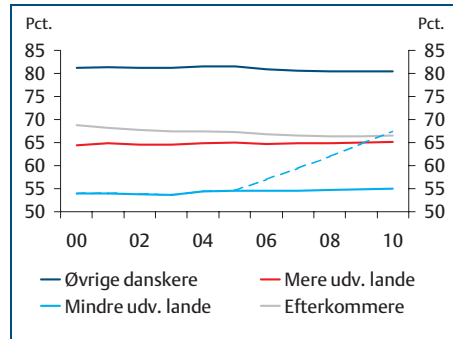
De yderligere krav til større beskæftigelse omfatter mulige bidrag fra blandt andet forbedret integration af indvandrere på arbejdsmarkedet, hurtigere gennemstrømning i uddannelsessystemet samt en styrket seniorpolitik. Mens den stigning i beskæftigelsesfrekvensen, som skønnes at komme af sig selv (de udmøntede tiltag), primært vedrører de 35-64-årige, er de nævnte ikke-

udmøntede initiativer beregningsteknisk indregnet, således at beskæftigelsesfrekvensen øges for alle aldersgrupper, *jf. figur 3.4a.*

Figur 3.4a. Ændring i strukturel beskæftigelsesfrekvens, 2003-10 og strukturel beskæftigelse i 2003



Figur 3.4b. Erhvervsfrekvens opdelt på herkomst, 15-64-år



Anm.: I figur 3.4b angiver den stiplede linie erhvervsfrekvensen for indvandrere fra mindre udviklede lande, hvis de gradvist frem mod 2010 opnår samme erhvervsfrekvens (opdelt på alder og køn) som indvandrere fra mere udviklede lande.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

De ikke-udmøntede krav til øget erhvervsdeltagelse på 36.000 personer kan opnås ved hjælp af flere forskellige initiativer, *jf. tabel 3.6.*

Tabel 3.6. Illustration af potentiale for øget erhvervsdeltagelse, 1.000 pers.

| | Bidrag til arbejdsstyrke |
|-------------------------------------------------------|--------------------------|
| Senere tilbagetrækning (½ år) | 20 |
| Gennemsnitlig uddannelsestid reduceret med ½ år | 10 |
| Øget integration ¹⁾ | 25 |

1) Beregningen af øget integration forudsætter, at indvandrere fra mindre udviklede lande opnår samme erhvervsfrekvens (opdelt på alder og køn) som indvandrere fra mere udviklede lande.

Kilde: Ene beregninger.

For eksempel skønnes arbejdsstyrken at kunne blive knap 25.000 personer større end i basisforløbet, hvis indvandrere fra mindre udviklede lande opnår samme erhvervsdeltagelse (opdelt på køn og alder) som indvandrere fra mere udviklede lande, *jf. figur 3.4b.* Et sådant forløb vil dog ikke være let at realisere selv med en betydelig integrationsindsats¹.

¹ Effekten på holdbarheden afhænger blandt andet af, hvilke personer som forudsættes at komme i arbejde blandt andet som følge af forskellige overførselsatser, *jf. afsnit 3.6.*

Forudsætningen om at nå et ledighedsniveau på 4½ pct. af arbejdsstyrken i 2010 indebærer, at ledigheden altovervejende er af kortere varighed og modsvares af jobskifte og særlige forhold som dagpenge under ferie, midlertidig hjemsendelse, supplerende dagpenge m.v. Det vil stille betydelige krav til arbejdsmarkedets funktionsmåde². De gennemførte strukturforbedringer, inklusive målretningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik og skærpede rådigheds- og optjeningskrav, skal således fastholdes samtidig med, at der bygges videre i samme retning, jf. også *Flere i arbejde*.

Udviklingen i antal udførte arbejdstimer

Et forudsat fald i den gennemsnitlige arbejdstid frem mod 2010 reducerer isoleret set det effektive arbejdsudbud i fremskrivningen. Stigningen i antallet af ældre og helt unge i arbejdsstyrken medfører en reduktion i den gennemsnitlige arbejdstid, idet disse grupper i gennemsnit arbejder mindre end midaldrende. Derudover indebar overenskomsterne i 2000 et fald i den aftalte arbejdstid frem til 2004 som følge af flere feriefridage. I positiv retning trækker skatteaftalens anslåede virkninger på den gennemsnitlige arbejdstid.

Samlet set er det forudsat, at den gennemsnitlige arbejdstid – under forudsætning af uændret aftalt arbejdstid efter 2004 – vil falde med 1 pct. fra 2003 til 2010, jf. *tabel 3.7*. I fravær af skatteaftalens virkninger ville faldet have svaret til 1,3 pct.

² Fremskrivningen indebærer et lavt gennemsnitligt ledighedsniveau, hvilket kræver, at et mærkbart konjunkturtillageslag undgås i perioden frem til 2010. Konjunkturbetingede stigninger i ledigheden har dog på længere sigt ikke betydning for de finanspolitiske muligheder, fordi den medfølgende svækkelse af finanserne kan forventes modsvaret af forbedringer, når konjunkturerne igen vender.

Tabel 3.7. Bidrag til vækst i antal udførte arbejdstimer

| | 2003 | 2005 | 2010 | 2003-10 |
|-----------------------------------|------------------------------------|-------|-------|---------|
| | ----- Pct. af arbejdsstyrken ----- | | | |
| Ledighed..... | 5,9 | 5,3 | 4,5 | -1,4 |
| | ----- 1.000 personer ----- | | | |
| Ledighed..... | 171 | 152 | 130 | -41 |
| Arbejdsstyrke | 2.889 | 2.903 | 2.908 | 19 |
| Beskæftigelse..... | 2.718 | 2.750 | 2.778 | 60 |
| | ----- Timer pr. person ----- | | | Vækst |
| Gennemsnitlig årlig arb.tid | 1.537 | 1.532 | 1.522 | -1,0 |
| | ----- Mio. timer ----- | | | Vækst |
| Arbejdsudbud | 4.439 | 4.446 | 4.425 | -0,3 |
| Beskæftigelse..... | 4.177 | 4.213 | 4.227 | 1,2 |

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Produktivitet

Timeproduktiviteten i de private byerhverv antages i gennemsnit at vokse med ca. 2 pct. årligt i perioden 2003-10. Det svarer til den historiske udvikling siden 1980. For hele den private sektor forudsættes timeproduktiviteten at vokse med ca. 2¼ pct. årligt. Da nationalregnskabet ikke opgør produktivitetstigninger i den offentlige sektor, hvor ca. 30 pct. af de beskæftigede er ansat, regnes med en vækst i timeproduktiviteten for økonomien som helhed på ca. 1¾ pct. årligt, *jf. tabel 3.8.*

Sandsynligheden for at nå den forudsatte stigning vil styrkes med en markant strukturpolitisk indsats. Initiativerne i forlængelse af regeringens vækststrategi *Vækst med Vilje*, regeringen 2002, vil bidrage til at realisere den forudsatte produktivitetvækst på 2¼ pct. for den private sektor som helhed, som er i overkanten af de seneste års erfaringer.

Tabel 3.8. Timeproduktivitet

| | 1980-95 | 1996-03 | 1980-03 | 2003-10 |
|-------------------------|-------------------------------|---------|---------|---------|
| | ----- Årlig vækst, pct. ----- | | | |
| Private byerhverv | 2,1 | 1,6 | 1,9 | 1,9 |
| Privat sektor..... | 2,6 | 1,9 | 2,4 | 2,1 |
| Hele økonomien | 2,1 | 1,4 | 1,9 | 1,7 |

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Højere produktivitet er den væsentligste drivkraft bag fortsat fremgang i produktion og velstand. Derimod kan større produktivitetvækst som udgangspunkt ikke forventes at styrke de offentlige finanser, selvom skatteindtægterne vokser, når produktiviteten og dermed indkomsterne øges. Modstykket hertil er, at udgifterne stiger i nogenlunde samme omfang, fordi næ-

sten alle offentlige udgifter reguleres med lønudviklingen i den private sektor i kraft af satsreguleringen og offentlige overenskomster, *jf. kapitel 4.*

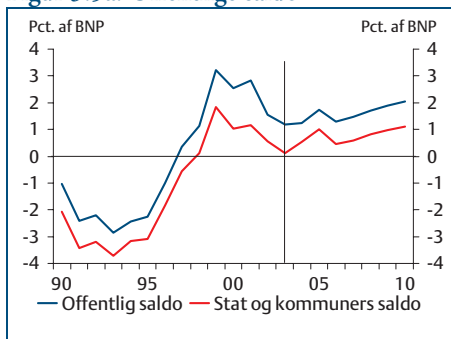
3.5. De offentlige finanser

Offentlig saldo og offentlig gæld

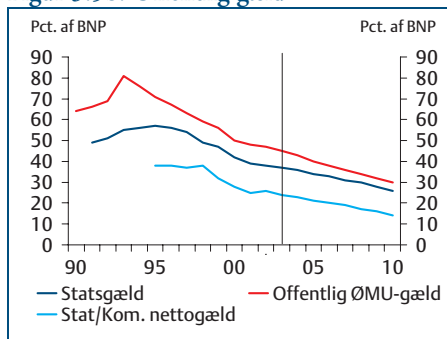
Med de forudsatte nye strukturtiltag og stram udgiftsstyring vil den strukturelle offentlige saldo i stort set hele fremskrivningsperioden være inden for det opstillede målinterval på 1½-2½ pct. af BNP, som i de senere år har været det overordnede sigtepunkt for en holdbar finanspolitik, *jf. boks 3.10.* Skattenedsættelserne i starten af 2004 og initiativerne i Forårspakken betyder, at den strukturelle saldo korrigeret for suspensionen af SP-bidraget ligger under målintervallet i årene 2004-06. Modstykket hertil er en forbedring af den strukturelle saldo i den efterfølgende periode frem mod 2010 som følge af en stram udgiftsstyring og yderligere strukturtiltag på arbejdsmarkedet.

Det er vurderingen, at overskuddet på den offentlige saldo kan udgøre ca. 1,6 pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010, *jf. figur 3.5a.*

Figur 3.5a. Offentlige saldo



Figur 3.5b. Offentlig gæld



Målet for offentlige overskud er opstillet som et interval for at tage højde for usikkerhed i beregningen af det specifikke krav til sikring af finanspolitikens holdbarhed. Den offentlige saldo skal i perioden 2003-10 i *gennemsnit* ligge inden for intervallet, men der er plads til afvigelser f.eks. på grund af midlertidige aktiekursudsving eller konjunkturbevægelser.

Boks 3.10. Mulig statistisk revision af niveau og interval for den offentlige saldo

Eurostat har truffet beslutning om at såkaldte ”fundede” pensionskasser med fastlagte bidrag uden offentlige garantier og med individuelt øremærkede, aktuarmæssigt neutrale udbetalinger, men som forvaltes af en offentlig enhed, skal bogføres som en privat pensionsordning i nationalregnskabet. På baggrund af Eurostats beslutning er det sandsynligt, at Danmarks Statistik beslutter, at ATP fremover behandles svarende til, hvordan SP indgår i nationalregnskabet. Det har betydning for opgørelsen af det offentlige overskud og ØMU-gælden.

Beslutningen om, at disse pensionsfonde holdes ude af den offentlige saldo, betyder som hovedregel, at man får et mere retvisende billede af de offentlige finanser, da der er tale om indbetalinger, som er præcist disponeret til fremtidige udbetalinger og derfor ikke anvendes til dækning af andre offentlige udgifter – f.eks. til pension og pleje.

Beslutningen har derimod ikke betydning for vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed, idet der i opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed allerede korrigeres for ATP. Ændringen medfører en teknisk nedjustering af overskuddet på de offentlige finanser og målintervallet for gennemsnitlige offentlige overskud til 2010 på i gennemsnit knap 1 pct. af BNP. Dermed vil målintervallet angive et nødvendigt offentligt overskud på $\frac{1}{2}$ - $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP, *jf. tabel a.*

Tabel a. Revision af den offentlige saldo, målintervallet og den offentlige ØMU-gæld

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006-10 Gnst. |
|---------------------------------------------------|--------------------------------|------|------|------------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | |
| Strukturel offentlig saldo..... | 1,7 | 1,3 | 1,4 | 1,8 |
| Strukturel offentlig saldo (korrigeret for SP)... | 1,7 | 1,0 | 1,1 | 1,8 |
| Strukturel offentlig saldo, inkl. ATP korr. | 0,7 | 0,2 | 0,3 | 0,9 |
| Nyt målinterval for gennemsnitlige overskud . | $\frac{1}{2}$ - $1\frac{1}{2}$ | | | |
| Virkning på offentlig ØMU-gæld..... | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,8 |

Den forventede ændring af kategoriseringen af ATP indebærer desuden en opjustering af den opgjorte ØMU-gæld på 1,2 pct. af BNP i 2003 stigende til skønnet 1,8 pct. af BNP i 2010, *jf. tabel 1.* Det skyldes, at ATP's beholdning af statsobligationer efter ændringen ikke længere vil fradrages som et aktiv i opgørelsen af ØMU-gælden.

Overskuddet på staten og kommunernes saldo indebærer, at den offentlige ØMU-gæld kan falde fra knap 45 pct. af BNP i 2003 til knap 30 pct. af BNP i 2010, *jf. figur 3.5b.* Reduktionen af ØMU-gælden er dermed på linje med KP2003. Niveaulet for ØMU-gælden i 2010 skal ses i lyset af en historisk oprevisning af ØMU-gælden for perioden 1992-2002, *jf. tabel 3.9 og jf. Økonomisk Redegørelse, maj 2004, kapitel 5.*

Det centrale kriterie i 2010-fremskrivningen er finanspolitisk holdbarhed, og tempoet i gældsnedbringelsen kan derfor ændres fra gang til gang uden, at det påvirker senere generationers muligheder for bedre offentlig service eller

lavere skat. Variationen i niveauet for ØMU-gælden i forskellige fremskrivninger skyldes således blandt andet, at behovet for gældsnedbringelse frem til 2010 også afhænger af den anslåede udvikling i offentlige indtægter og udgifter efter 2010. Derudover betyder det forhold, at ØMU-gælden er opgjort som en bruttogæld (der primært omfatter statens og kommunernes obligationsgæld), at øget udlån til blandt andet statsgaranterede selskaber (der reelt er en samtidig opskrivning af statens aktiver og passiver) isoleret set vil øge den opgjorte ØMU-gæld uden, at det påvirker kravene til finanspolitikken.

Tablet 3.9. Offentlig ØMU-gæld

| | 2000 | 2003 | 2005 | 2010 | Ændring 2003-10 |
|-------------------|-------------------------|------|------|------|--------------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | |
| FR00 | 50,0 | 42,4 | 37,7 | 26,9 | -15,5 |
| DK2010 | 48,3 | 39,2 | 33,8 | 23,5 | -15,7 |
| FR01 | 47,2 | 38,1 | 32,4 | 22,0 | -16,1 |
| ØR02, januar..... | 46,8 | 40,1 | 35,1 | 24,4 | -15,7 |
| FR02 | 46,8 | 42,1 | 36,7 | 26,0 | -16,1 |
| ØR03, maj..... | 47,3 | 42,5 | 38,1 | 28,1 | -14,4 |
| KP2003 | 47,3 | 42,7 | 38,7 | 27,5 | -15,2 |
| FR04 | 50,1 | 44,8 | 39,8 | 29,8 | -15,0 |

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Det forudsatte overskud i stat og kommuner bidrager til en reduktion i ØMU-gælden på 16 pct. af BNP fra 2003 til 2010. Derudover kan finansielle poster – herunder betalingsforskydninger på skatteområdet, emissionskursstab, genudlån m.v. – forøge ØMU-gælden med ca. 2½ pct. af BNP, *jf. tabel 3.10*. Overskuddet i de offentlige fonde (ATP m.v.) medgår ikke til at afdrage ØMU-gælden. Over en længere periode må de finansielle poster forventes at bidrage negativt under forudsætning af, at de offentlige aktiviteter knyttet hertil følger udviklingen i BNP.

I perioden 1995-02 var de finansielle poster neutrale i forhold til reduktionen i den opgjorte ØMU-gæld. Det kan blandt andet henføres til salg af statslige aktiver (aktier i Tele Danmark m.v.) og ændringer i kredittiden ved afregning af moms og kildeskat. Stramninger af kredittiden er udtryk for en reel stramning af finanspolitikken, hvorimod aktivsalg ikke kan forventes at forbedre den finanspolitiske holdbarhed, idet den umiddelbare reduktion i den opgjorte gæld som udgangspunkt modvares af færre fremtidige statslige udbytteindtægter.

Tabel 3.10. Dekomponering af ændringen i den offentlige ØMU-gæld

| | 1995-03 | 2004-05 | 2006-10 | 2003-10 |
|------------------------------------------------------|-------------------------|---------|---------|---------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | |
| ØMU-gæld, niveau slutår | 44,8 | 39,8 | 29,8 | 29,8 |
| Ændring i ØMU-gæld | -26,1 | -2,8 | -8,3 | -15,0 |
| Bidrag til ændring i ØMU-gæld: | | | | |
| - Stat og kommuners saldo | -21,1 | -2,8 | -9,0 | -15,9 |
| - ATP's/DSP's andel af statsobl. ¹⁾ | -4,8 | -0,3 | -0,8 | -1,6 |
| - Finansielle poster m.v. ²⁾ | -0,2 | 0,3 | 1,5 | 2,5 |

- 1) Denne post afspejler, at fondenes (ATP m.v.) og DSP's beholdning af statsobligationer fradrages i den målte ØMU-gæld.
- 2) Denne post indeholder indtægter fra salg af statslige aktiver (privatiseringer m.v.), betalingsforskydninger på skatteområdet, emissionskurstab og genudlån m.v.

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

I fremskrivningen af ØMU-gælden er det forudsat, at statslige genudlån til statsgaranterede selskaber m.v. øges med ca. 3 mia. kr. pr. år. Korrigeret for statslige genudlån skønnes ØMU-gælden reduceret fra ca. 50 pct. af BNP i 2000 til ca. 30 pct. af BNP i 2010.

Den offentlige sektors finansielle aktiver er ikke inkluderet i ØMU-gælden. I Danmarks Statistiks nationalregnskabsbaserede opgørelse af den offentlige nettogæld inkluderes alle finansielle aktiver og passiver. I 2000 udgjorde denne offentlige nettogæld knap 10 pct. af BNP, og den skønnes i 2010 vendt til en nettofordring på 9 pct. af BNP.

Ved opgørelsen af finanspolitikens holdbarhed er det centrale gældsmål den offentlige nettogæld eksklusiv nettoaktiver i offentlige fonde, herunder ATP, dvs. den del af nettogælden, som vedrører stat og kommuner. I fremskrivningen skønnes dette gældsmål reduceret fra godt 29 pct. af BNP i 2000 til ca. 12½ pct. af BNP i 2010, altså mere end en halvering, *jf. tabel 3.11.*

Tabel 3.11. Udviklingen i forskellige offentlige gældsbegreber

| | 2000 | 2003 | 2005 | 2010 |
|-------------------------------------------------|-------------------------|------|------|------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | |
| Den offentlige bruttogæld (ØMU-definition) ... | 50,1 | 44,8 | 39,8 | 29,8 |
| - ekskl. genudlån til statslige selskaber | 49,9 | 43,7 | 38,6 | 27,9 |
| Offentlig nettogæld | 9,9 | 4,1 | 0,2 | -8,6 |
| - ekskl. offentlige fonde (ATP m.v.) | 29,2 | 22,9 | 19,6 | 12,4 |

Overskuddet på de offentlige finanser indebærer, at renteudgifterne falder betydeligt som andel af BNP frem mod 2010. Nettorenteudgifterne skønnes således reduceret fra 0,7 pct. af BNP i 2003 til -0,2 pct. af BNP i 2010,

mens nettorenteudgifterne for staten og kommunerne falder fra 1,8 til 0,9 pct. af BNP i perioden 2003 til 2010, *jf. tabel 3.12.*

Frasat renteudgifterne falder udgiftstrykket med 1,9 pct. af BNP fra 2003 til 2010. Det er fordelt mellem indkomstoverførslerne, som reduceres med 1,0 pct. af BNP, og det offentlige forbrug, som falder med 0,7 pct. af BNP.

Tabel 3.12. Offentlige indtægter og udgifter

| | 2003 | 2005 | 2010 | Ændring 2003-10 |
|---------------------------------------|-------------------------|------|------|--------------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | |
| Offentlig saldo | 1,2 | 1,7 | 2,0 | 0,8 |
| Offentlig saldo ekskl. fonde..... | 0,1 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| Nettorenteindtægter..... | -0,7 | -0,5 | 0,2 | 0,9 |
| Nettorenteindtægter ekskl. fonde | -1,8 | -1,3 | -0,9 | 0,9 |
| Primære indtægter..... | 53,2 | 52,6 | 51,3 | -1,9 |
| - skatter..... | 49,1 | 48,4 | 47,4 | -1,7 |
| - øvrige | 4,2 | 4,1 | 3,9 | -0,2 |
| Primære udgifter | 51,4 | 50,4 | 49,5 | -1,9 |
| - offentligt forbrug | 26,5 | 26,0 | 25,5 | -0,9 |
| - indkomstoverførsler | 18,1 | 17,6 | 17,1 | -1,0 |
| - øvrige | 6,8 | 6,8 | 6,9 | 0,0 |

1) Ekskl. offentlige afskrivninger.

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

De primære indtægter falder med 1,9 pct. af BNP fra 2003 til 2010, hvoraf 1,7 pct. af BNP kan henføres til lavere skattetryk. Lavere skat på arbejdsindkomst bidrager med 0,7 pct. af BNP.

Endvidere reducerer skattestoppet det opgjorte skattetryk med ca. 0,4 pct. af BNP. Det er ca. 0,2 pct. af BNP mindre end opgjort i pct. af BNP i 2002-niveau, hvilket afspejler, at den mindre stigning i afgifterne dæmper BNP-væksten *jf. tabel 3.13.*

Det kraftige fald i aktiekurserne i 2001 og 2002 indebærer, at provenuet fra pensionsafkastskatten har udgjort stort set 0 pct. af BNP i disse to år, mens det i 2003 udgjorde 0,4 pct. af BNP. Fra 2004 og frem er forudsat en tilbagevenden til mere normale afkast, hvilket sammen med opbygningen af pensionsformuen betyder, at pensionsafkastskatten udgør 1 pct. af BNP i 2010. Det medfører isoleret set en stigning i skattetrykket på 0,6 pct. af BNP fra 2003 til 2010.

Tabel 3.13. Ændring i skattetrykket

| | 2003-10 |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- |
| 1. Beslutede skattnedsættelser | -1,2 |
| 1.1 Skattestop | -0,4 |
| - lavere nominelt BNP | +0,2 |
| - skattestop i 2002-niveau | -0,6 |
| 1.2 Lavere skat på arbejdsindkomst | -0,7 |
| 1.3 Afgiftslettelse sfa. ophævelse af 24-timers regel ... | -0,1 |
| 2. Tekniske bidrag m.v. | -0,5 |
| 2.1 Pensionsafkastskat | +0,6 |
| 2.2 Husholdningernes nettorenteindtægter | -0,6 |
| 2.3 Indkomstoverførsler | -0,4 |
| 2.4 Selskabsskat | -0,3 |
| 2.5 Øvrige | 0,2 |
| 3. Skattetryk (1+2) | -1,7 |

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Modstykket til den stigende pensionsopsparing er en reduktion af husholdningernes fri opsparing. Det giver sig udslag i færre skatteindtægter fra husholdningernes rente- og udbytteindtægter (netto) som i fremskrivningen reducerer skattetrykket med 0,6 pct. af BNP fra 2003 til 2010.

Den forudsatte nedgang i antallet af modtagere af (skattepligtige) indkomstoverførsler indebærer desuden færre skattebetalinger og dermed et fald i skattetrykket på omtrent 0,4 pct. af BNP fra 2003 til 2010. Endvidere bidrager en forudsat normalisering af det aktuelt høje provenu fra selskabsskatten til et fald i skattetrykket på 0,3 pct. af BNP.

Holdbarheden af de offentlige finanser

Omdrejningspunktet i det mellemfristede forløb er en holdbar finanspolitik. Det vil sige, at overskuddet på de offentlige finanser inklusive virkninger af den forudsatte udvikling frem til 2010 er tilstrækkeligt til at finansiere den stigning i de offentlige nettoudgifter efter 2010, som med de opstillede beregningstekniske indtægts- og udgiftsregler følger af befolkningsaldringen. Konkret sikrer overskuddet frem til 2010, at stigningen i udgifterne (netto) kan finansieres samtidig med, at staten og kommunernes nettogæld kan forventes at udgøre en nogenlunde konstant andel af BNP på sigt.

I 2003 skønnes overskuddet på den *strukturelle* primære saldo for stat og kommuner at udgøre 2,5 pct. af BNP. Dette overskud – som er rensset for konjunkturbetingede udsving – kan opfattes som den nuværende reserve – eller opsparing – som skal medgå til at finansiere nettorenteudgifter og sti-

gende fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor. Kravet i den mellemfristede fremskrivning er, at dette overskud i de enkelte år har en størrelse, der er tilstrækkeligt til at finansiere det nævnte udgiftspres. Det er præcist opfyldt i den aktuelle fremskrivning, som derfor opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed.

Tabel 3.14. Bidrag til den finanspolitiske holdbarhed opgjort i 2003

| | Strukturel ----- Pct. af BNP ----- |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Stat og kommuners primære saldo..... | 2,5 |
| 2. Demografisk betinget stigning i nettoudgifter m.v..... | -2,7 |
| 3. Rentebyrde af den offentlige nettogæld | -0,7 |
| 4. Skattestop ¹⁾ | -0,6 |
| 5. Lavere skat på arbejdsindkomst | -0,7 |
| 6. Bidrag fra gennemførte strukturtiltag (udmøntet bidrag) | 0,7 |
| 7. Stram udgiftsstyring ²⁾ | 0,5 |
| 8. Bidrag fra nye strukturtiltag (ikke-udmøntet bidrag) | 1,0 |
| 9. Holdbarhedsindikator i 2010-forløb | 0,0 |

- 1) Skattestoppet reducerer isoleret set de offentlige skatteindtægter med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2002-niveau frem mod 2010. Beregnet som en fast årlig udgift med udgangspunkt i 2003 modsvarer skattestoppet 0,6 pct. af BNP af det finanspolitiske råderum i forhold til et forløb med prisindeksering af punktafgifterne m.v.
- 2) Målt i forhold til et forløb, hvor den offentlige forbrugsudgift pr. bruger fra og med 2004 reguleres med den generelle lønstigning.

Kilde: Egne beregninger.

De fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor, der navnlig følger af befolkningsaldringen og det forventede fald i indtægter fra indvinding i Nordsøen, kan omregnes til en fast årlig belastning på 2,7 pct. af BNP i 2003, jf. tabel 3.14 (række 2).

Statens og kommunernes nettogæld medfører herudover en rentebyrde på ca. 0,7 pct. af BNP. Rentebyrden består af den del af renteudgifterne, der ikke udhules af BNP-væksten, og derfor kræver finansiering for at undgå, at gælden stiger som andel af BNP (række 3).

Hertil kommer, at skattestoppet frem til 2010 og indregningen af lavere skat på arbejdsindkomst i medfør af Forårspakken lægger beslag på et råderum svarende til henholdsvis 0,6 og 0,7 pct. af BNP (række 4 og 5).

I modsat retning trækker, at stigningen i erhvervsdeltagelsen og faldet i strukturligheden, som forudsættes realiseret i fravær af nye initiativer på arbejdsmarkedet, i sig selv indebærer et finanspolitisk råderum på ca. 0,7 pct.

af BNP (række 6). Dette bidrag indregner blandt andet de gavnlige strukturvirkninger af lavere skat på arbejde og virkningerne af handlingsplanen *Flere i arbejde*, som samlet skønnes at øge den effektive beskæftigelse med knap 20.000 personer. Bidraget på 0,7 pct. af BNP svarer til omtrent halvdelen af det råderum, som skattestoppet og lavere skat på arbejdsindkomst lægger beslag på.

Den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug er endvidere større end det beregnede reale demografiske træk og indebærer derfor et ressourcemæssigt standardløft, som kan opgøres til ca. 9 mia. kr. i 2004-niveau (ca. 0,6 pct. af BNP). Med den forudsatte løn- og prisudvikling vil forbrugsudgifterne målt i pct. af BNP imidlertid reduceres med 0,7 pct. af BNP fra 2003 til 2010. Målt i forhold til et forløb, hvor den nominelle udgift til offentligt forbrug pr. bruger følger lønudviklingen (som indebærer et fald i forbrugsudgifterne på 0,2 pct. af BNP), vil en stram udgiftsstyring dermed styrke holdbarheden af de offentlige finanser med 0,5 pct. af BNP (række 7).

I det mellemfristede forløb er som nævnt forudsat en yderligere strukturel stigning i beskæftigelsen på 50-60.000 personer ud over de allerede gennemførte initiativer. I fravær af denne merstigning i beskæftigelsen udestår ifølge beregningerne en finanspolitisk tilpasning på 1,0 pct. af BNP (række 8).

Samlet opfylder det mellemfristede forløb kravet om finanspolitisk holdbarhed. Den primære saldo korrigeret for fremtidige nettoforpligtelser – den såkaldte holdbarhedsindikator – kan derfor opgøres til 0,0 pct. af BNP i 2003 (og i efterfølgende år). Holdbarhedsindikatoren angiver den permanente hypotetiske finanspolitiske tilpasning, som er nødvendig, for at finanspolitikken kan videreføres uden efterfølgende ændringer i skattesatser eller udgiftsstandarder.

Den beregnede holdbarhedsindikator for de offentlige finanser er upåvirket af, om den opgøres i forhold til den faktiske eller strukturelle offentlige saldo. En eventuel forskel vil modsvare rentevirkningen af den samlede konjunkturbetingede forringelse (eller forbedring) af den primære saldo, indtil konjunktursituationen normaliseres. Den finanspolitiske holdbarhed kan derfor også opgøres til 0,0 pct. af BNP, når der tages udgangspunkt i den faktiske primære saldo i stat og kommuner, *jf. boks 3.11.*

Boks 3.11. Holdbarhedsindikatoren i et faktisk og strukturelt forløb

Den fremtidige *strukturelle* stigning i de samlede offentlige nettoforpligtigelser modsvarer som nævnt et årligt beløb på 2,5 pct. af BNP i 2003. Normalisering af de svækkede konjunkturer i 2003 giver imidlertid et selvstændigt positivt bidrag til den primære saldo på 0,6 pct. af BNP og mindsker dermed stigningen i de *faktiske* nettoforpligtigelser. Så på trods af, at den faktiske primære saldo kun udgør 1,9 pct. af BNP i 2003, kan holdbarhedsindikatoren også her opgøres til 0,0 pct. af BNP, *jf. tabel a.*

Tabel a. Finanspolitisk holdbarhed opgjort i 2003

| | Strukturel | Faktisk |
|--------------------------------------------------|-------------|---------|
| | Pct. af BNP | |
| Stat og kommuners primære saldo | 2,5 | 1,9 |
| Strukturel stigning i nettoforpligtigelser | -2,5 | -2,5 |
| Konjunkturtilpasning | - | 0,6 |
| Holdbarhedsindikator i 2010-forløb | 0,0 | 0,0 |

Det beregnede krav til den primære saldo i stat og kommuner på 2,5 pct. af BNP kan omregnes til et krav til den strukturelle offentlige saldo, som opgjort i 2003 svarer til 1,7 pct. af BNP, *jf. tabel 3.15.* Tilsvarende for den faktiske offentlige saldo udgør kravet hertil og overskuddet 1,2 pct. af BNP i 2003.

Tabel 3.15. Krav til den strukturelle offentlige saldo opgjort i 2003

| | Strukturel | Faktisk |
|--------------------------------------------------|-------------|---------|
| | Pct. af BNP | |
| 1. Krav til stat og kommuners primære saldo..... | 2,5 | 1,9 |
| 2. Stat og kommuners nettorenteuudgifter | -1,7 | -1,8 |
| 3. Saldo i offentlige fonde (ATP m.v.)..... | 0,9 | 1,1 |
| 4. Krav til den offentlige saldo (1+2+3) | 1,7 | 1,2 |
| 5. Den offentlige saldo | 1,7 | 1,2 |
| 6. Holdbarhedsindikator (4-5) | 0,0 | 0,0 |

Anm.: Som følge af afrundinger kan differencen mellem den offentlige saldo og kravet hertil være forskellig fra holdbarhedsindikatoren.

Kilde: Egne beregninger.

3.6. Virkning på de offentlige finanser af øget beskæftigelse

Bidraget til øget finanspolitisk råderum fra de allerede gennemførte tiltag på arbejdsmarkedet er opgjort til knap 0,7 pct. af BNP. Tiltagene forbedrer de offentlige finanser, idet personer kommer i beskæftigelse i stedet for at modtage overførsler. Råderummet kan beregningsteknisk opdeles i bidrag fra de enkelte tiltag, *jf. tabel 3.16 og boks 3.12.* I *appendiks 3.5* sammenlignes med tilsvarende beregninger med den generelle ligevægtsmodel DREAM, der stort set giver samme resultater.

Table 3.16. Bidrag fra udmøntede krav til strukturel beskæftigelse

| | Ændring 2003-10 | Effekt af 15.000 i besk. | Samlet effekt på råderum |
|---------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | 1.000 pers. | ---- Pct. af BNP | ---- |
| 1) Bidrag allerede vedtagne tiltag | 41 | - | 0,58 |
| Afskaffelsen af overgangsydelsen | 10½ | 0,28 | 0,19 |
| Førtidspensionsreform og ændret tilgang m.v. | 17 | 0,21 | 0,23 |
| Efterlønsreform og ændret tilgang m.v. | -8 | 0,22 | -0,12 |
| Øget uddannelsesniveau | 13 | 0,19 | 0,16 |
| Flere i arbejde | 10 | 0,27 | 0,18 |
| Beskæftigelsesfradrag ¹⁾ | 3½ | 0,29 | 0,07 |
| Andre bidrag (herunder omlægning af barselsorlov) | -5 | - | -0,14 |
| 2) Bidrag fra skattepakke på arbejdstid | (7½) | (0,17) | 0,09 |
| 3) Samlet udmøntet bidrag (1+2) | - | - | 0,67 |

Anm.: Som følge af afrunding kan summen af bidragene afvige fra den samlede effekt på råderummet.

1) Det er beregningsteknisk forudsat, at beskæftigelsesfradraget reducerer antallet af kontanthjælpsmodtagere med 3.500 personer.

Kilde: Egne beregninger.

Godt 40.000 personer kommer i beskæftigelse som følge af lavere tilgang til førtidig tilbagetrækning og den skønnede virkning af allerede vedtagne reformer. Det øger isoleret set råderummet med knap 0,6 pct. af BNP. Det primære bidrag kommer fra færre på førtidspension, overgangsydelse og kontanthjælp. Desuden medfører den højere grænse for betaling af mellemskat, at beskæftigelsen i timer øges svarende til 7.500 personer, hvilket giver et positivt bidrag til råderummet på knap 0,1 pct. af BNP.

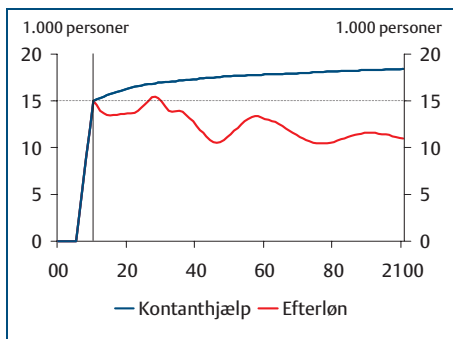
Boks 3.12. Marginalberegninger

De offentlige finanser forbedres, når beskæftigelsen stiger, og antallet der modtager overførselsindkomst falder, dels fordi faldet i antal overførselsmodtagere giver en udgiftsbesparelse, dels fordi skattegrundlaget stiger med større privat beskæftigelse. I gennemsnit fås et positivt bidrag til råderummet på 0,25 pct. af BNP, når beskæftigelsen øges, og antallet på overførsler reduceres med 15.000 personer frem mod 2010. Virkningen på de offentlige finanser afhænger af hvilke typer overførselsmodtagere, der reduceres, blandt andet som følge af forskelle i overførselssatser, den skønnede gennemsnitlige arbejdstid og udviklingen i antal berørte personer efter 2010.

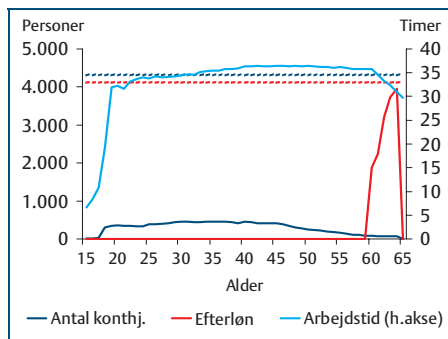
I beregningen stiger beskæftigelsen gradvist med 15.000 personer fra 2005 til 2010, mens antal overførselsmodtagere falder tilsvarende. Det svarer for f.eks. efterløn til, at den årlige tilgang reduceres med godt 3.500 personer fra et niveau på godt 30.000 i 2003. Efter 2010 fastholdes erhvervs- og bestandsfrekvenserne opdelt på alder, køn og herkomst, hvorved effekten på beskæftigelsen efter 2010 kan afvige fra de 15.000 personer som følge af befolkningsændringer.

For kontanthjælpsmodtagere er den langsigtede effekt på beskæftigelsen f.eks. godt 18.000 personer, *jf. figur a*. Den større stigning i beskæftigelsen efter 2010 kan primært tilskrives et stigende antal indvandrere fra mindre udviklede lande, da der i udgangsåret er relativt mange i denne gruppe på kontanthjælp. Det medfører isoleret set, at effekten af øget beskæftigelse som følge af lavere tilgang til kontanthjælp er større end for f.eks. efterløn. Kontanthjælpsmodtagere er typisk i de erhvervsaktive aldre, hvor også antallet af arbejdstimer er højt, *jf. figur b*, hvilket antages at øge margineffekten sammenlignet med f.eks. virkningen af lavere tilgang til efterløn.

Figur a. Ændring i antal personer



Figur b. Aldersfordeling for dem der kommer i beskæftigelse og gnst. arbejdstid



Anm.: De stiplede linier i figur b angiver den gennemsnitlige arbejdstid for de 15.000 personer, der kommer i beskæftigelse fra henholdsvis kontanthjælp og efterløn (højre akse).

Kilde: Egne beregninger.

Arbejdstiden og den gennemsnitlige timeløn er forudsat ens for alle beskæftigede. Denne forsimplede antagelse kan medføre en overvurdering af de marginale virkninger på de offentlige finanser. Modsat undervurderes gevinsten ved, at studerende kommer i ordinær beskæftigelse, idet en stor del af har studiejob og dermed tæller med i beskæftigelsen.

Appendiks 3.1

Hovedtræk af udviklingen i den private sektor

Væksten i udlandet svarer på mellemfristet sigt til godt 2 pct. årligt, svarende til den forudsatte underliggende vækst i produktionspotentialet, *jf. tabel 1*. Som følge af øget international arbejdsdeling er det forudsat, at eksportmarkedsvæksten ligger højere end BNP-væksten i udlandet.

Tabel 1. Udlandsforudsætninger

| | 1990-03 | 2004-05 | 2006-10 | 2003-10 |
|-------------------------------------|--------------------------------------------|---------|---------|---------|
| | ----- Årlig realvækst, pct. ----- | | | |
| BNP ¹⁾ | 2,4 | 2,7 | 2,2 | 2,2 |
| Eksportmarkeder ¹⁾ | 5,4 | 7,3 | 4,4 | 5,1 |
| | ----- Årlig vækst, pct. ----- | | | |
| Timelønninger ¹⁾ | 3,8 | 2,8 | 3,8 | 3,4 |
| Råoliepris, d.kr... .. | 2,5 | -1,3 | 0,4 | -0,8 |
| Effektiv kronekurs..... | 0,8 | 0,1 | 0,0 | 0,5 |
| | ----- Pct. -enheder, niveau i slutår ----- | | | |
| 10-årig rente euroområdet..... | 4,1 | 4,8 | 5,6 | 5,6 |

1) Handelsvægtet.

Kilde: ADAM's databank, Nationalbanken, OECD, *Economic Outlook 74*, december 2003 samt egne beregninger.

Blandt andet i lyset af de seneste pengepolitiske lempelser udgør renten på den 10-årige statsobligation i Tyskland 4,1 pct. i 2003, mens der skønnes en stigning til 4,3 pct. i 2004 på grund af den ventede kraftigere vækst. Frem til 2007 er forudsat en yderligere stigning til godt 5½ pct.

Set over hele fremskrivningsperioden bidrager nettoeksporten ikke til væksten i BNP. I sidste halvdel af forløbet giver nettoeksporten et negativt bidrag, idet blandt andet den forudsatte stigning i bytteforholdet, lavere nettorentebetalinger til udlandet, samt skattestoppet og skattenedsættelserne betyder en kraftigere fremgang i indkomsterne og dermed større vækst i det private forbrug end i BNP. Det muliggør en stigning i den private indenlandske efterspørgsel fra

2006-10, som er lidt større end stigningen i BNP og produktionspotentialet, *jf. tabel 2.*

Tabel 2. Bidrag til produktionspotentialet og BNP

| | 1995-03 | 2004-05 | 2006-10 | 2004-10 |
|--------------------------------------------|-----------------------------------|---------|---------|---------|
| | ----- Årlig realvækst, pct. ----- | | | |
| <i>Vækst i produktionspotentiale</i> | 2,1 | 1,8 | 1,9 | 1,8 |
| heraf bidrag fra: | | | | |
| - Timeproduktivitet | 1,4 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| - Strukturel ledighed | 0,6 | 0,0 | 0,2 | 0,1 |
| - Arbejdsstyrke | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 |
| - Arbejdstid | 0,0 | -0,2 | -0,1 | -0,2 |
| | ----- Årlig realvækst, pct. ----- | | | |
| <i>Vækst i BNP</i> | 2,1 | 2,3 | 1,8 | 1,8 |
| heraf bidrag fra: | | | | |
| - Indenlandsk efterspørgsel | 2,2 | 2,6 | 1,9 | 1,8 |
| - Nettoeksport | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 |

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

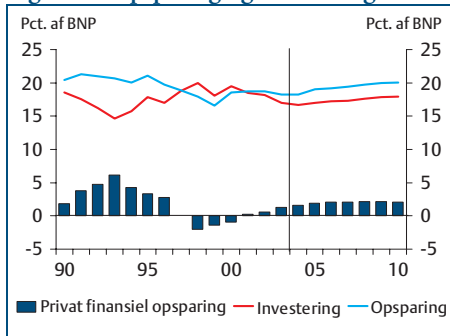
Den private sektors bruttoopsparing faldt ca. 4½ pct. af BNP fra 1995 til 1999. Fra 1999 til 2003 er opsparingen forøget med knap 2 pct. af BNP. I den efterfølgende periode frem til 2010 forudsættes en yderligere stigning i bruttoopsparingen på godt 1½ pct. af BNP, *jf. figur 1a.*

Efter at have ligget relativt lavt i første halvdel af 1990'erne steg investeringskvoten i den private sektor pænt i anden halvdel af 1990'erne. I fremskrivningen er forudsat, at investeringerne i den private sektor fra 2003 og frem vokser med ca. 1 pct. af BNP. Da den private bruttoopsparing i samme periode øges med omtrent 1½ pct. af BNP, vil den private finansielle opsparing øges med godt ½ pct. af BNP fra 2003 til 2010. Det bidrager til en styrkelse af betalingsbalancen.

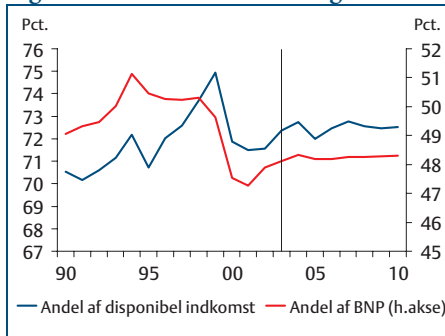
Det private forbrug forudsættes at falde lidt som andel af de disponible indkomster, mens privatforbruget som andel af BNP udviser en svagt stigende profil i fremskrivningen, *jf. figur 1b.* Det skyldes, at de disponible indkomster vokser hurtigere end BNP, blandt andet på grund af bidrag til de disponible indkomster fra bedre bytteforhold og lavere skattetryk.

Betalingsbalancen er en vigtig indikator for pres i økonomien og strukturelle ubalancer i den private eller offentlige opsparing. Givet forudsætningerne om de offentlige finanser og den private finansielle opsparing vil betalingsbalancen vise overskud i hele perioden frem til 2010, *jf. figur 2a.*

Figur 1a. Opsparing og investeringer



Figur 1b. Privat sektors forbrugskvote

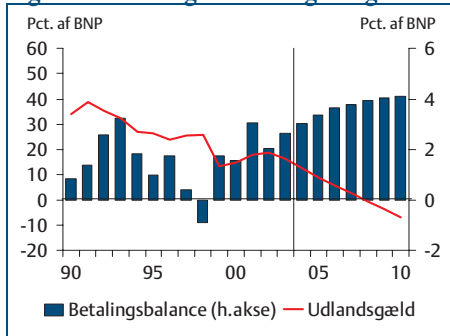


Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

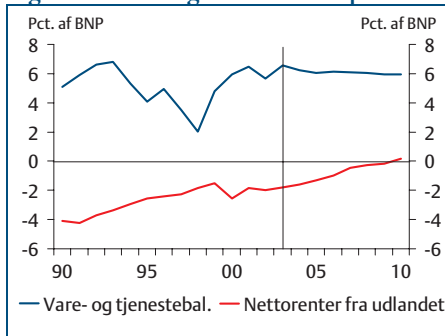
Udviklingen på betalingsbalancen indebærer, at udlandsgælden kan vendes til tilgodehavender i løbet af perioden 2007-10, *jf. figur 2a*. Der er dog generelt betydelig usikkerhed knyttet til det tidsmæssige forløb som følge af konjunkturbevægelser og kursreguleringer.

Betalingsbalanceoverskuddet dækker over et nogenlunde uændret overskud på vare- og tjenestebalancen, mens nettobetaling af renter og udbytter til udlandet reduceres med ca. 2 pct. af BNP fra 2003 og frem, *jf. figur 2b*. Udviklingen i nettobetalingerne af renter og udbytter til udlandet følger nogenlunde udviklingen i udlandsgælden.

Figur 2a. Betalingsbalance og udl.gæld



Figur 2b. Betalingsbalanceunderposter



Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Appendiks 3.2

Ændringer i fremskrivningen af beskæftigelsen

Den strukturelle beskæftigelse er forudsat at stige med 45.000 personer fra 2003 til 2010 mod en stigning på 52.000 personer i *Konvergensprogram 2003* (KP2003), *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Bidrag til stigning i strukturel beskæftigelse, ændring fra 2003-10

| | KP2003 | FR04 |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------|
| | ----- 1.000 personer ----- | |
| Uændret erhvervsfrekvens..... | -42 | -56 |
| Uændret ledighedsprocent ¹⁾ | 0 | 3 |
| Demografisk bidrag (uændret str. erhv.frkv. og ledighedspct.)..... | -42 | -53 |
| Afskaffelsen af overgangsydelsen..... | 10½ | 10½ |
| Ændret tilgang til førtidspension, førtidspensionsreform m.v..... | 26½ | 17 |
| - reform..... | (21) | (18½) |
| - lavere tilgang i de senere år..... | (10½) | (7½) |
| - effekt på andre ordninger..... | (-5) | (-9) |
| Ændret tilgang til efterløn, efterlønsreform m.v..... | -11 | -8 |
| - reform..... | (9) | (9) |
| - større underliggende tilgang..... | (-20) | (-17) |
| Øget uddannelsesniveau..... | - | 13 |
| Flere i arbejde..... | 10 | 10 |
| Effekt af beskæftigelsesfradrag i skatteaftalen, 2003..... | 3½ | 3½ |
| Omlægning af barselsorlov mv..... | -2 | -4 |
| - reform inkl. forbedring sfa. FL 2002..... | (-3) | (-3) |
| - færre nul-årige..... | (2) | (-1) |
| - pasning af børn i eget hjem..... | (-1) | (-) |
| Andre bidrag..... | 4 | -1 |
| Basisforløb..... | -1 | -12 |
| Ikke-udmøntet krav til erhvervsdeltagelsen..... | 32 | 36 |
| Ikke-udmøntet krav til lavere strukturel ledighed..... | 21 | 22 |
| Kravforløb..... | 52 | 45 |
| Konjunkturbidrag fra erhvervsdeltagelse..... | - | 2 |
| Konjunkturbidrag fra ledighed..... | 14 | 13 |
| Faktisk beskæftigelse (kravforløb)..... | 66 | 60 |

1) I KP2003 blev antallet af ledige og ikke ledighedsprocenten fastholdt i beregningen af det demografiske bidrag.

Kilde: Egne beregninger.

Den faktiske beskæftigelse stiger med 60.000 personer, hvilket er 6.000 mindre end KP2003.

Demografisk bidrag

Den demografiske udvikling indebærer (med konstant erhvervsfrekvens fordelt på alder, køn og herkomst samt uændret ledighedsprocent) en reduktion i den strukturelle beskæftigelse, som fra 2003 til 2010 er 11.000 personer større i FR04-fremskrivningen end i KP2003. Det kan tilskrives to faktorer.

For det *første* medfører indarbejdelsen af DREAM's befolkningsprognose fra oktober 2003 en yderligere reduktion på knap 20.000 personer i de normalt erhvervsaktive aldre fra 2003 til 2010 i forhold til DREAM's 2002-prognose, der var grundlaget for KP2003. Det skyldes en reduktion i antallet af indvandre-re fra mindre udviklede lande, blandt andet i lyset af ændret lovgivning. Det bevirker isoleret set, at den strukturelle arbejdsstyrke falder med godt 14.000 personer mere end i KP2003.

For det *andet* er indregnet uændret strukturel ledighedsprocent fra 2003, hvilket medfører en reduktion i ledigheden på 3.000 personer frem til 2010, mens der i KP2003 var antaget uændret antal ledige i samme periode.

Basisforløbet

Bidraget fra gennemførte tiltag m.v. er uændret i forhold til KP2003. Det dækker over dels en nedjustering på 13.000 personer af de udmøntede tiltag, der var medtaget i KP2003, og dels indarbejdelsen af virkningen af et generelt øget uddannelsesniveau, der skønnes at give et positivt bidrag på 13.000 personer, der ikke var medtaget i KP2003. Den strukturelle beskæftigelse i basisforløbet falder således med 11.000 personer mere end i KP2003, hvilket svarer til bidraget fra ændret demografi.

Det skønnede bidrag fra et generelt øget uddannelsesniveau på 13.000 personer fra 2003-2010 kan tilskrives, at erhvervsfrekvensen er stigende i uddannelsesniveauet.

Reduktionen af bidraget fra de øvrige udmøntede tiltag m.v. kan primært henføres til et lavere bidrag fra førtidspension. Nye data for opdelingen af befolkningen på alder, køn, herkomst og arbejdsmarkedstilknytning muliggør en opgørelse af antallet af førtidspensionister, der samtidig er en del af arbejdsstyrken. Indarbejdelsen af disse oplysninger reducerer bidraget fra lavere historisk tilgang til førtidspension, da en del af reduktionen i antal førtidspensionister samtidig medfører et fald i antallet af førtidspensionister, der også indgår i arbejdsstyrken. Desuden skønnes tilgangen til ordningerne ledigheds- og fleksydelse at stige mere end i KP2003.

I modsat retning trækker et lavere skønnet niveau for antallet af efterlønsmodtagere frem mod 2010 som følge af en lavere tilgang til efterlønnen i de seneste tal.

De ikke-udmøntede krav

De ikke-udmøntede krav er samlet set øget med 5.000 personer i forhold til KP2003. Det dækker primært over en opjustering af kravet til større erhvervsdeltagelse i forhold til KP2003.

Appendiks 3.3

Stigning i beskæftigelsen i 2010-fremskrivningerne

I den nye 2010-fremskrivning indebærer en holdbar finanspolitik, at beskæftigelsen skal stige med 60.000 personer fra 2003-10, hvoraf 58.000 personer kræver nye strukturtiltag. Uden tiltagene i forbindelse med ”Flere i arbejde” og Skatteaftalen ville kravet til nye strukturtiltag være 77.000 personer. I perioden fra 2000 til 2010 øges beskæftigelsen med 42.000 personer. Det afspejler, at beskæftigelsen skønnes reduceret med 18.000 personer fra 2000 til 2003.

I den oprindelige DK2010-plan blev det forudsat, at beskæftigelsen skulle øges med 100.000 personer fra 2000 til 2010, *jf. tabel 1*.

Som udgangspunkt er det vanskeligt at sammenligne beskæftigelsesmålsætningen i 2010-fremskrivningerne, idet en række forhold har ændret sig, herunder befolkningsprognoserne (jf. bidraget fra demografi i tabel 1), og at den underliggende offentlige saldo har vist sig relativt robust overfor faldet i beskæftigelsen fra 2000 til 2003 – hvorfor der ikke kræves en så stor beskæftigelsesstigning i FR04 som i DK2010 for at sikre en holdbar finanspolitik.

Tabel 1. Krav til stigning i beskæftigelsen

| | DK2010 | ØR02jan | FR02 | KP2003 | FR04 |
|---------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|------|--------|------|
| <i>Perioden 2000-2010</i> ----- Ændring, 1.000 personer ----- | | | | | |
| Demografisk bidrag..... | -37 | -66 | -53 | -54 | -67 |
| Førtidig tilbagetrækning m.v. ... | 73 | 94 | 81 | 60 | 69 |
| Konjunkturforhold..... | -16 ¹⁾ | -15 | -15 | -17 | -31 |
| Flere i arbejde..... | - | - | 10 | 10 | 10 |
| Skatteaftale..... | - | - | - | 3½ | 3½ |
| Krav til nye strukturtiltag | 80 ²⁾ | 74 ²⁾ | 62 | 53 | 58 |
| 2010-plan | 100 | 87 | 85 | 55 | 42 |
| <i>Perioden 2003-2010</i> ----- Ændring, 1.000 personer ----- | | | | | |
| Demografisk bidrag..... | -24 | -46 | -40 | -42 | -53 |
| Førtidig tilbagetrækning m.v. ... | 38 | 37 | 34 | 28 | 27 |
| Konjunkturforhold..... | -9 ¹⁾ | -12 | -14 | 14 | 15 |
| Flere i arbejde..... | - | - | 10 | 10 | 10 |
| Skatteaftale..... | - | - | - | 3½ | 3½ |
| Krav til nye strukturtiltag | 54 ²⁾ | 74 ²⁾ | 62 | 53 | 58 |
| 2010-plan | 59 | 53 | 52 | 66 | 60 |

- 1) For DK2010 er det antaget, at den strukturelle ledighedsprocent i 2000 og 2003 er på henholdsvis 5,8 og 5,5 pct. svarende til niveauerne i ØR02, januar.
- 2) Kravet til nye strukturtiltag er udregnet residualt givet de kendte bidrag fra demografi, førtidig tilbagetrækning, konjunkturforhold og den samlede stigning i beskæftigelsen.

Kilde: En holdbar fremtid – Danmark 2010 (januar 2001), Økonomisk Redegørelse (januar 2002), Finansredgørelse 2002 (november 2002), Konvergensprogram 2003 (november 2003).

I tabel 1 er illustreret den forudsatte beskæftigelsesstigning fra 2000 til 2010 i fem 2010-fremskrivninger. I den oprindelige DK2010-plan var der ikke gjort eksplicitte forudsætninger om kravet til nye strukturtiltag. Anvendes samme metode som i de efterfølgende fremskrivninger kan groft skønnes, at nye strukturtiltag var forudsat at bidrage med omtrent 80.000 personer fra 2000-10.

I DK2010 var det på den baggrund implicit forudsat, at en stor del (ca. 26.000 personer) af de nye strukturtiltag blev realiseret i perioden 2000-03, hvorfor kravet til nye initiativer i perioden 2003-10 udgjorde 54.000 personer.

I forbindelse med 2010-fremskrivningen i ØR02, januar, blev kravet til nye strukturtiltag i perioden 2000-10 nedsat til 74.000 personer (reduktion på 6.000 personer), selvom der ikke var indregnet bidrag fra nye reformer set i forhold til DK2010-forløbet. Det skal ses i lyset af opjusteringen af det skønnede bidrag til beskæftigelsesvæksten på 21.000 personer fra lavere førtidig tilbagetrækning m.v. Det bemærkes, at der i ØR02, januar, ikke var forudsat udmøntning af nye strukturtiltag i årene 2000-03, hvorfor kravet til nye strukturtiltag også var 74.000 personer fra 2003 til 2010.

Gennemførelsen af handlingsplanen ”Flere i arbejde” skønnes at kunne øge arbejdsudbuddet og reducere strukturledigheden svarende til i alt ca. 10.000 personer. Kravet til strukturtiltag blev i 2010-fremskrivningen i FR02 derfor reduceret omtrent tilsvarende.

Implementeringen af skatteaftalen skønnes at øge det effektive arbejdsudbud svarende til virkningen på de offentlige finanser af at øge beskæftigelsen med 9.000 personer. Det muliggjorde en reduktion af kravet til nye strukturtiltag med 9.000 personer i KP2003. En del af stigningen i det effektive arbejdsudbud vurderes at ske i form af større erhvervsdeltagelse (svarende til 3.500 personer), mens den resterende del skønnes at øge den gennemsnitlige arbejdstid (svarende til 5.500 personer), hvilket ikke påvirker erhvervsdeltagelsen.

Den samlede stigning i beskæftigelsen fra 2000 til 2010 blev i KP2003 reduceret en del, hvilket blandt andet afspejler Danmarks Statistiks omlægning af arbejdsstyrkestatistikken. Omlægningen indebar en opjustering af niveauet for arbejdsstyrken i 2000, med en faldende udvikling frem til 2002 i stedet for som tidligere en stigning. Overskuddet på de offentlige finanser blev ikke justeret tilsvarende, hvorfor det isoleret set ikke gav anledning til en ændring i kravet til nye strukturtiltag.

I forhold til KP2003 er kravet til nye strukturtiltag øget en anelse i FR04-fremskrivningen. Det skal ses i lyset af, at den underliggende stilling på de offentlige finanser i årene 2003-05 er svækket i forhold til KP2003.

Appendiks 3.4

Effekt af førtidspensions- og efterlønsreform

Førtidspensionsreformen skønnes at reducere tilgangen til førtidspension med ca. 3.000 personer om året fra 2002. Frem til 2010 medfører det en reduktion i antallet af førtidspensionister på 24.000 personer i forhold til et forløb med uændret tilgang. Fra 2003 til 2010 anslås bidraget til 21.000 personer, *jf. tabel 1*.

I forhold til et forløb, hvor andelen af førtidspensionister i befolkningen fastholdes (uændret bestandsfrekvens), reduceres antallet af førtidspensionister med yderligere 8.500 personer som følge af faldende tilgang i årene før reformen. Det skyldes, at den lavere tilgang gradvist reducerer bestanden af førtidspensionister i takt med, at nye generationer, som i mindre grad får tildelt førtidspension, erstatter ældre generationer, som var underlagt andre regler. Samlet antages en reduktion i antal førtidspensionister på 29.500 personer i forhold til et forløb med uændret bestandsfrekvens, dvs. hvor andelen som er på førtidspension (opdelt på alder, køn og herkomst) fastholdes uændret fra 2003 til 2010.

Tabel 1. Ændring i antal førtidspensionister fra 2003 til 2010

| | I alt | Heraf uden for arbejdsstyrken | Heraf i arbejdsstyrken |
|------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------|------------------------|
| 1. Uændret bestandsfrekvens ¹⁾ | -13 | -11½ | -1½ |
| 2. Uændret tilgang på 2002-niveau..... | -8½ | -7½ | -1 |
| 3. Effekt af reform | -21 | -18½ | -2½ |
| 4. Samlet bidrag ift. uændret bestandsfrekvens (2+3) | -29½ | -26 | -3½ |
| a) Heraf andel der overgår til andre ordninger | 9 | 9 | - |
| b) Bidrag til arbejdsstyrke (overgår til fleksjob) | 20½ | 17 | 3½ |
| 5. Samlet ændring i antal førtidspensionister (1+4) | -42½ | -37½ | -5 |

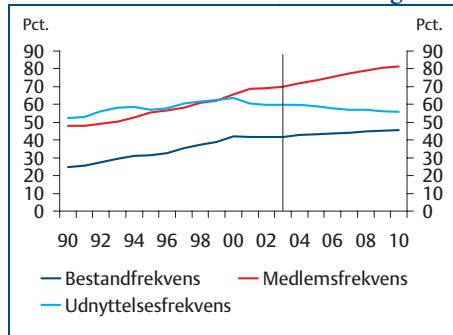
1) Andelen på førtidspension (opdelt på alder, køn og herkomst) fastholdes uændret fra 2003 til 2010.

Kilde: Egne beregninger.

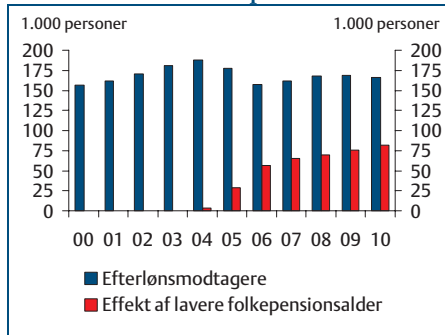
Reduktionen på 29.500 personer indebærer en stigning i arbejdsstyrken på 17.000 personer, hvilket skyldes to forhold. For det *første* er omkring 12 pct. af førtidspensionisterne allerede i arbejdsstyrken. Det reducerer alt andet lige bidraget til vækst i arbejdsstyrken med i størrelsesordenen 3.500 personer. For det *andet* skønnes en del af den lavere tilgang til førtidspension at resultere i en øget tilgang til andre ordninger, såsom ledigheds- og fleksydelse, svarende til, at antallet på disse ordninger stiger med 9.000 personer. Bidraget til arbejdsstyrken på i alt 17.000 personer sker under forudsætning af, at der oprettes flere fleksjob.

Efterlønsreformen (inkl. ophævelsen af bopælskravet) er skønnet at reducere tilgangen til efterløn svarende til omkring 14.000 personer færre efterlønsmodtagere fra 1999 til 2010. I perioden 2003 til 2010 svarer det til ca. 9.000 personer. Efterlønsreformen virker i fremskrivningsperioden først og fremmest ved, at en mindre andel af de efterlønsberettigede antages at udnytte deres mulighed for efterløn – dvs. udnyttelsesfrekvensen falder, *jf. figur 1a*. Denne effekt bliver dog overskygget af, at andelen af efterlønsberettigede – målt ved medlemsgraden – forventes at stige frem mod 2010. Det betyder samlet set, at andelen af efterlønsmodtagere (målt i forhold til antallet af 60-64-årige) stiger en smule i fremskrivningsperioden, og at bidraget til væksten i beskæftigelsen derfor er negativt. Nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år for personer født efter 1. juli 1939 vurderes at medføre en reduktion i antallet af efterlønnere på knap 82.000 personer i 2010, *jf. figur 1b*.

Figur 1a. Bestands-, medlems- og udnyttelsesfrekvens for efterløn, 60-64-årige



Figur 1b. Antallet af efterlønsmodtagere samt effekten af lavere pensionsalder



Anm.: Medlemstallet angiver kun tilnærmelsesvis gruppen af potentielle efterlønsmodtagere, idet ikke alle medlemmer opfylder anciennitetskrav m.v. i forhold til efterløn.

Kilde: Danmarks Statistik, Arbejdsdirektoratet samt egne beregninger.

Appendiks 3.5

Sammenligning med beregninger i DREAM

Den beregnede effekt på det finanspolitiske råderum af, at personer fremover opnår beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomster, er stort set den samme, som hvis beregningerne foretages på den overlappende generationelle ligevægtsmodel DREAM, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Effekt på holdbarhed af permanent 15.000 flere i arbejdsstyrken

| | Effekt på holdbarhed | | Overførselsats for skat i 2001 | |
|----------------------------------|-------------------------|-------|-----------------------------------|-------------------|
| | FM | DREAM | FM | DREAM |
| | ----- Pct. af BNP ----- | | ----- 1.000 kr. ----- | |
| Barseldagpenge | 0,28 | 0,29 | 155 | 181 |
| Overgangsydelse..... | 0,27 | 0,27 | 121 | 118 |
| Aktivering..... | 0,26 | 0,26 | 121 | 116 ²⁾ |
| Kontanthjælp..... | 0,26 | 0,27 | 110 | 116 ²⁾ |
| Efterløn | 0,26 | 0,26 | 122 | 122 |
| Arbejdsmarkedsorlov..... | 0,25 | 0,26 | 103 | 109 |
| SU-modtagere ¹⁾ | 0,06 | 0,05 | 42 | 26 |

- 1) Nettoeffekten af at flytte personer både i og uden for arbejdsstyrken med fordelingen i 2003.
 - 2) Der skelnes ikke mellem udgifterne til aktiverede og kontanthjælpsmodtagere.
- Kilde: Egne beregninger.

For at sammenligne med DREAM kommer 15.000 personer i arbejdsstyrken fra en overførsel i hver periode fra 2006 og frem. Resultaterne afviger fra dem i tabel 3.16 af tre grunde. For det *første* som følge af, at stigningen i beskæftigelsen ikke indføres gradvist til 2010, for det *andet* fordi antallet ikke længere afviger fra 15.000 personer på sigt, og for det *tredje* fordi en andel svarende til ledighedsprocenten af de 15.000 personer (ca. 750 personer) overgår til ledighed, mens de resterende kommer i beskæftigelse. For personer på barseldagpenge og SU er der en vis forskel i beregningerne for så vidt angår den overførselsats, som modtages. Det afspejler en forskel i modtagergrundlaget, idet den samlede udgift på de to områder er ens i beregningerne. Den overførselsats, som anvendes af Finansministeriet, modsvarer stort set den sats, som kan findes på Finansloven.

Bilagstabel

Table 1. Personer på indkomstoverførsler

| 1.000 helårspersoner | 2003 | 2005 | 2010 | 2020 | 2040 | 2070 |
|------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger | 264 | 258 | 228 | 218 | 204 | 193 |
| - Orlov | 5 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - Efterløn ¹⁾ | 179 | 178 | 156 | 142 | 128 | 116 |
| - Overgangsydelse..... | 12 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - Aktiverede..... | 68 | 75 | 76 | 80 | 79 | 80 |
| Revalidering ²⁾ | 28 | 26 | 27 | 28 | 28 | 28 |
| Kontanthjælp ³⁾ | 73 | 69 | 54 | 57 | 59 | 59 |
| Ledighedsydelse..... | 5 | 9 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Delpension..... | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Førtidspension | 259 | 242 | 212 | 212 | 191 | 185 |
| Folkepension..... | 691 | 752 | 879 | 1043 | 1206 | 1135 |
| Ledighed | 171 | 152 | 130 | 128 | 116 | 110 |

1) Inkl. fleksydelse.

2) Revalideringsydelse og personer med løntilskud.

3) Modtagere af kontanthjælp der ikke er ledighedsregistrerede.

4. Finanspolitikens holdbarhed

4.1. Indledning

I dette kapitel vurderes de offentlige financers langsigtede robusthed, i lyset af den gradvise stigning i befolkningens ældreandel, og kravene til finanspolitikken for at sikre finanspolitisk holdbarhed.

Udfordringen er blandt andet, at befolkningsaldringen vil lægge et betydeligt pres på de offentlige finanser efter 2010, hvor udgifter til overførsler og aldersbetinget offentligt forbrug ved gældende regler m.v. vil stige kraftigt. I retning af forbedrede offentlige finanser trækker højere skatteindtægter fra stigningen i de skattepligtige udbetalinger fra private pensionsordninger. Finanspolitikken er holdbar, hvis overskuddet på de offentlige finanser, herunder den forudsatte udvikling frem til 2010, er tilstrækkeligt til at rumme det beregnede fremtidige udgiftspres og rentebyrden af den nuværende offentlige gæld, uden at det på et tidspunkt bliver nødvendigt at foretage finanspolitiske stramninger.

Den isolerede virkning på de offentlige finanser af befolkningsaldringen de næste årtier kan med gældende regler m.v. forudses med rimelig sikkerhed, da næste generation af pensionister og erhvervsaktive allerede lever i dag. Der er imidlertid usikkerhed om en række centrale antagelser, såsom middellevetid og merrealrente (nominel rente fratrukket nominal vækst). Denne usikkerhed indebærer, at det fremtidige demografiske udgiftspres kan blive såvel større som mindre, end fremskrivningen lægger op til.

Især stigningen i middellevetiden har en betydelig effekt på kravene til finanspolitikken. Det gælder særligt ved en lav merrealrente, da den fremtidige demografiske udfordring som følge af stigende middellevetid i så fald vil veje tungere. Den forudsatte stigning i middellevetiden forklarer omtrent halvdel af den demografiske udgiftsstigning. DREAM's befolkningsprognose, som anvendes i Finansministeriets fremskrivninger, indebærer et forsigtigt skøn for stigningen i levetiden – særligt for kvinder – sammenlignet med f.eks. Velfærdskommissionens befolkningsprognose. Velfærdskommissionen

forudsætter på sigt en stigning i levetiden for kvinder på godt 4 år mere end i DREAM-prognosen, mens stigningen i mænds levetid stort set er den samme.

Kravet til de offentlige finanser er derimod nogenlunde upåvirket af ændringer i fertilitet og indvandring med gældende regler m.v. under forudsætning af, at finanspolitikken er holdbar.

Med stram udgiftsstyring og flere i beskæftigelse frem mod 2010 sikres derfor, at det beløb, en nyfødt betaler i skat over livsforløbet, stort set modsvarer værdien af de ydelser, som modtages fra det offentlige. Øget fertilitet forbedrer således ikke den finanspolitiske holdbarhed, da gennemsnitsdanskere, set over hele livsforløbet, har en omtrent neutral virkning på de offentlige finanser, når finanspolitikken som udgangspunkt opfylder kravet om holdbarhed. Øget fertilitet reducerer ældreandelen, men ikke forsørgerandelen.

Øget indvandring har ligeledes ikke væsentlig betydning for finanspolitikens holdbarhed, hvis indvandringen er omtrent ligeligt fordelt på indvandrere fra henholdsvis mere udviklede og mindre udviklede lande. Det skyldes blandt andet, at det negative bidrag fra indvandreres relativt lave beskæftigelsesgrad blandt andet modvirkes af, at indvandrere ofte er yngre mennesker, som har en lang periode i den erhvervsaktive alder foran sig og i mindre grad har trukket på udgifter til børnepasning og uddannelse. En større nettoindvandring fra mindre udviklede lande vil imidlertid i et vist omfang belaste de offentlige finanser som følge af en i gennemsnit meget lav beskæftigelsesgrad.

Kravet til de offentlige finanser og den finanspolitiske holdbarhed styrkes ikke af øget produktivitetsvækst ved en given merrealrente. Øget produktivitetsvækst (og uændret merrealrente) medfører, at skattebasen og de offentlige udgifter stiger nogenlunde i samme takt, idet de offentlige udgifter ved gældende regler følger lønudviklingen. I forvejen antages en årlig realvækst på ca. 2 pct. i den private sektor, hvilket ikke bidrager til at løse den finanspolitiske udfordring.

Sammenlignet med de øvrige EU15-lande er Danmark godt rustet til at imødegå aldringens pres på de offentlige finanser. EU-kommissionen og Finansministeriets beregninger indikerer, at kun omtrent en tredjedel af EU15-landene har en holdbar finanspolitik – heriblandt Danmark – selv når der anlægges relativt optimistiske antagelser med hensyn til øget beskæftigelse i henhold til Lissabon-strategien. Afhængig af antagelserne blandt andet omkring beskæftigelse opgøres en nødvendig finanspolitisk stramning for

EU15-landene på i gennemsnit 3-7 pct. af BNP for at forhindre en ukontrolleret stigning i den offentlige gæld på sigt.

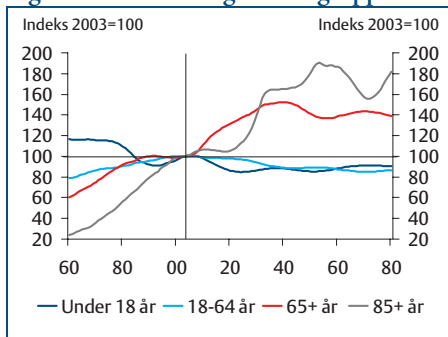
Der er flere uafhængige institutioner, som vurderer de langsigtede finanspolitiske udfordringer, herunder f.eks. DREAM (Danish Rational Economic Agents Model), DØR (Det Økonomiske Råd) og Velfærdskommissionen (VFK). DØR og VFK baserer begge deres vurdering af finanspolitikens holdbarhed på DREAM-modellen, om end DØR blandt andet benytter deres egen arbejdsstyrkefremskrivning, mens VFK blandt andet benytter en lavere merrealrente og en anden befolkningsprognose med en større stigning i midlertidigheden – især for kvinder.

Institutionernes fremskrivninger angiver forskellige bud på finanspolitikens holdbarhed, men indregner ikke konkrete svar på disse udfordringer. Forløbene kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med den mellemfristede fremskrivning til 2010, som netop er konstrueret, så den opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed på baggrund af forudsætninger om stram udgiftsstyring og en yderligere strukturpolitisk indsats frem til 2010, som kan øge beskæftigelsen.

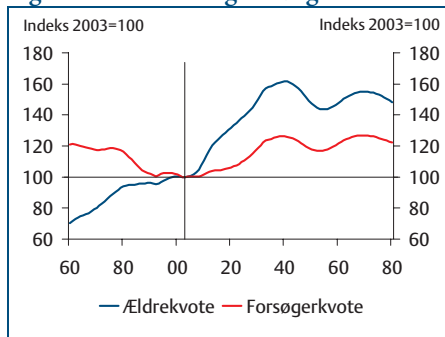
4.2. Demografiske forudsætninger for fremskrivningen

Siden 1960 er antallet af personer i de normalt erhvervsaktive aldre (her afgrænset som de 18 til 64-årige) steget væsentligt i forhold til antallet af ældre og unge, *jf. figur 4.1a*. Selv om beskatningen er øget i perioden i takt med stigende udgiftstryk, har demografien og navnlig det faldende børnetal isoleret set styrket de offentlige finanser og i et vist omfang skjult omkostningen ved at udbygge velfærdsydelserne. Det faldende børnetal har således periodevist dæmpet væksten i de offentlige udgifter, men modstykket vil være lavere indtægter senere som følge af mindre arbejdsstyrke og beskæftigelse.

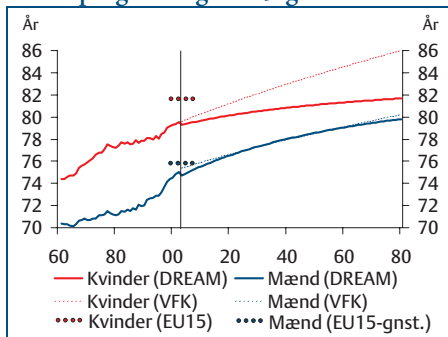
Figur 4.1a. Udvikling i aldersgrupper



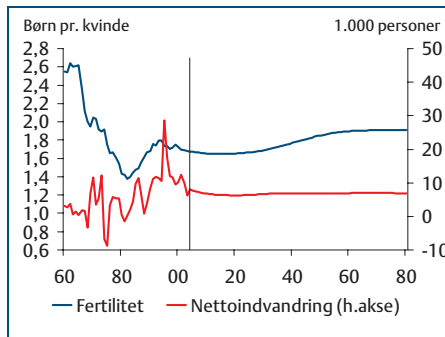
Figur 4.1b. Ældre- og forsørgerkvote



Figur 4.1c. Middellevetid i DREAM's og VFK's prognose og EU15-gnst. i 2002



Figur 4.1d. Fertilitet og nettoindvandring



Anm.: Ældrekvoten er defineret som antallet af personer ældre end 64 år i forhold til antallet i den arbejdsdygtige alder (15-64 år). Forsørgerkvoten er defineret som antallet af personer yngre end 15 år eller ældre end 64 år i forhold til antallet i den arbejdsdygtige alder.

Kilde: DREAM's befolkningsprognose (oktober 2003), Velfærdskommissionen (VFK), Eurostat samt egne beregninger.

Frem mod midten af næste århundrede vil den demografiske udvikling skifte karakter. Det historiske fald i børnetallet, i kombination med at de store efterkrigsårgange når pensionsalderen og en stigende middellevetid, vil medføre en kraftig stigning i ældrekvoten (antallet af personer ældre end 64 år i forhold til antallet i den arbejdsdygtige alder 15-64 år) og en samtidig stigning i den såkaldte forsørgerkvote (antallet af personer yngre end 15 år eller ældre end 64 år i forhold til antallet i den arbejdsdygtige alder), *jf. figur 4.1b*. Det vil sætte de offentlige finanser under pres.

Med de anvendte forudsætninger er der udsigt til en permanent stigning i ældreandelen, og at en større andel af befolkningen bliver meget gamle. Det

afspejler forventningen om stigende levetid, og at fertiliteten kun antages at stige svagt fra det aktuelle niveau på 1,7 barn pr. kvinde, *jf. figur 4.1c-d*.

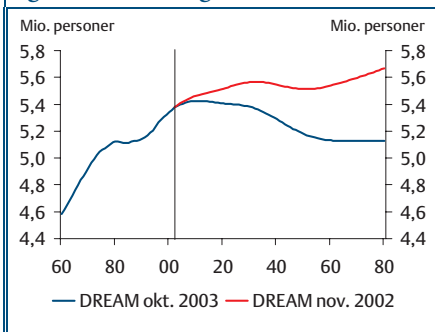
Den anvendte befolkningsprognose er udarbejdet af den uafhængige analyseenhed DREAM i oktober 2003 og afviger betydeligt fra DREAM's 2002-prognose. Det skyldes primært, at ændringerne i udlændingeloven i 2002 er indarbejdet i fremskrivningen. Nettoindvandringen er således samlet reduceret med knap 3.000 personer årligt i forhold til DREAM's 2002-prognose. Reduktionen i nettoindvandringen indebærer, at befolkningen i 2080 udgør 5,1 mio. personer mod 5,7 mio. personer i 2002-prognosen. Konsekvenserne for kravene til finanspolitikken er imidlertid af relativt begrænset omfang på trods af den betydelige reduktion i befolkningens størrelse, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1. Revisioner i DREAM's befolkningsprognose og middellevetid

I DREAM's seneste befolkningsprognose fra oktober 2003 er befolkningen knap 600.000 personer lavere i 2080 end i DREAM's prognose fra november 2002, *jf. figur a*. Heraf kan knap 500.000 tilskrives ændringer i udlændingeloven, som skønnes at reducere den årlige nettoindvandring med ca. 3.000 personer. Den resterende forskel på 100.000 personer kan primært henføres til, at der i de seneste statistiske opgørelser (før ændringen i udlændingeloven) kom relativt flere indvandrere fra mere udviklede lande, som har en lavere fertilitet og større udvandringstilbøjelighed end indvandrere fra mindre udviklede lande.

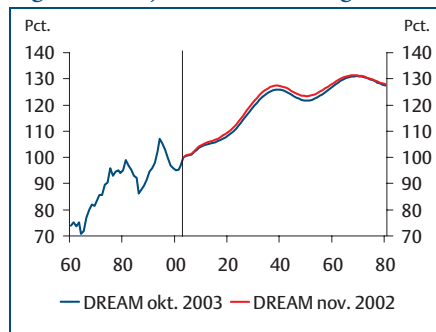
Ændringerne i udlændingeloven fra 2002 indebar en skærpelse af betingelserne for indvandring. Der gives bl.a. ikke længere opholdstilladelse til de facto flygtninge (flygtninge, der kan henvise til velbegrundet frygt for forfølgelse i hjemlandet, men som ikke er omfattet af flygtningekonventionen), familiesammenførte forældre over 60 år og asylansøgere fra danske repræsentanter i udlandet. I stedet blev begrebet "flygtninge med beskyttelsesstatus" indført for flygtninge, som omfattes af de internationale konventioner.

Figur a. Befolkningen



Kilde: DREAM samt egne beregninger.

Figur b. Arbejdstidskorr. forsørgerkvote



... fortsættes næste side

...forsat fra forrige side

Den nye befolkningsprognose medfører isoleret set en forbedring af holdbarheden på 0,2 pct. af BNP. Forbedringen skyldes primært faldet i indvandringen som følge af stramningen af udlændingeloven, der stort set kun vedrører indvandrere fra mindre udviklede lande. Det medfører et lille fald i den arbejdstidskorrigerede forsørgerkvote, som måler forholdet mellem antallet af personer uden for beskæftigelse og beskæftigelsen målt i timer, *jf. figur b*.

De øvrige centrale forudsætninger om fertilitet og middellevetid er derimod stort set uændrede i forhold til 2002-prognosen, *jf. tabel a*.

Tabel a. Centrale forudsætninger i DREAM's befolkningsprognoser, år 2100

| | Nov. 2002 | Okt. 2003 |
|-----------------------------------------------|-----------|-----------|
| Middellevetid for mænd, år..... | 80,0 | 80,4 |
| Middellevetid for kvinder, år..... | 81,5 | 82,0 |
| Samlet fertilitet, antal børn pr. kvinde..... | 1,9 | 1,9 |
| Nettoindvandring, 1.000 personer..... | 9,7 | 6,8 |

Kilde: DREAM.

Mens skiftende befolkningsprognoser typisk indebærer store ændringer i befolkningstallet på 50-100 års sigt, er befolkningens relative sammensætning på aldersgrupper og dermed konsekvenserne for finanspolitikens holdbarhed mere robust. For så vidt angår finanspolitikens holdbarhed samler usikkerheden sig navnlig om udviklingen i den forventede levetid, især hvis merrealrenten (nominel rente fratrukket nominel vækst) er lav. Derimod har antagelsen om indvandring og antallet af fødsler relativt begrænset betydning, hvis finanspolitikken som udgangspunkt opfylder kravet om holdbarhed, *jf. afsnit 4.5*.

4.3. Det langsigtede offentlige udgiftspres

Overordnet er det langsigtede fremskrivningsforløb en modelbaseret videreførelse af den mellemfristede fremskrivning til 2010, blandt andet på baggrund af en række antagelser om de offentlige indtægter og udgifter. Der er således ikke taget stilling til specifikke mål for den overordnede økonomiske politik efter 2010. Fremskrivningen *efter* 2010 bygger på følgende beregningstekniske hovedprincipper:

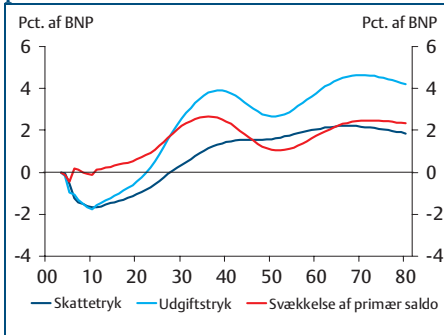
- Udgifter til nominelt offentligt forbrug følger lønudviklingen og det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser.
- Offentlige overførsler reguleres med lønstigningen i den private sektor.

- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst antages konstante. Den samlede ledighedsprocent er endvidere uændret.
- Offentlige investeringer, subsidier og nettooverførsler til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Skattesatser fastholdes og punktafgifter m.v. reguleres med prisudviklingen.

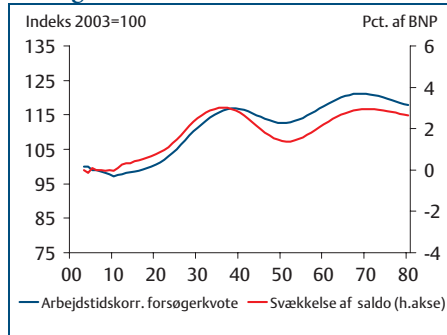
Fremskrivningen indebærer, at statens og kommunernes primære strukturelle saldo (dvs. nettoindtægter renset for bidrag fra konjunkturerne og ekskl. rentebetalinger) svækkes med 2½ pct. af BNP frem til 2070, *jf. figur 4.2a*. De primære udgifter stiger med godt 4½ pct. af BNP fra 2003 til 2070, mens de primære indtægter samlet set stiger med godt 2 pct. af BNP.

Svækkelsen af saldoen bliver dæmpet med ca. 2 pct. af BNP frem mod 2070, fordi der frem mod 2010 er forudsat stram udgiftsstyring og en stigning i beskæftigelsen på 50-60.000 personer som følge af nye strukturpolitiske initiativer. Svækkelsen af den primære saldo for stat og kommuner afspejler i store træk udviklingen i den såkaldte arbejdstidskorrigerede forsørgerbrøk, som måler antallet af personer uden beskæftigelse i forhold til beskæftigelsen målt i timer, *jf. figur 4.2b*.

Figur 4.2a. Ændring i indtægts- og udgiftstryk samt svækkelse af strukturel primær saldo



Figur 4.2b. Svækkelse af strukturel primær saldo og den arbejdstidskorrigerede forsørgerkvote



Kilde: Egne beregninger.

Den langsigtede svækkelse af den primære saldo svarer (med de anvendte rente- og vækstforudsætninger) til en fast årlig merudgift på 1,2 pct. af BNP med virkning fra 2003, *jf. tabel 4.1*. Den beregnede svækkelse af statens og kommunernes finanser skal ses i lyset af svage konjunkturer i 2003, som

midlertidigt har reduceret overskuddet. Korrigeres for dette konjunkturbe-
tingede bidrag, kan den strukturelle svækkelse opgøres til 3,1 pct. af BNP fra
2003 til 2070. Det svarer til en fast årlig merudgift på 1,8 pct. af BNP. For-
skellen (på de nævnte 1,8 og 1,2 pct. af BNP) afspejler, at den forventede
normalisering af konjunkturerne skønnes at styrke de offentlige finanser med
0,6 pct. af BNP¹.

Tabel 4.1. Fremskrivning af statens og kommunernes primære saldo

| | Niveau 2003 | Ændring | | Årligt bidrag ¹⁾ | |
|------------------------------------|----------------|---------|---------|--------------------------------|---------|
| | | 2003-10 | 2003-40 | | 2003-70 |
| ----- Pct. af BNP ----- | | | | | |
| 1. Primære udgifter | 49,0 | -1,8 | 3,9 | 4,6 | 1,4 |
| - offentligt forbrug..... | 24,3 | -0,7 | 2,8 | 3,6 | 1,3 |
| - indkomstoverførsler | 17,8 | -1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,1 |
| - offentlige investeringer | 1,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| - subsidier..... | 2,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| - øvrige udgifter..... | 3,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2. Primære indtægter | 50,9 | -1,7 | 1,4 | 2,2 | 0,2 |
| - skatter | 29,5 | -1,1 | 2,0 | 2,7 | 0,8 |
| - afgifter | 17,1 | -0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,0 |
| - obligatoriske bidrag..... | 1,2 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| - indtægter fra Nordsøen | 0,7 | 0,0 | -0,7 | -0,7 | -0,5 |
| - øvrige indtægter | 2,3 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| 3. Primær saldo (2-1)..... | 1,9 | 0,1 | -2,4 | -2,5 | -1,2 |
| 4. Konjunkturbidrag | -0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| 5. Strukturel primær saldo (3-4) . | 2,5 | -0,5 | -3,0 | -3,1 | -1,8 |

Anm.: Udgifter til indkomstoverførsler er opgjort ekskl. udbetalinger fra ATP, idet ATP fra en finanspolitisk synsvinkel kan sidestilles med en privat pensionsordning. Tilsvarende indeholder de obligatoriske sociale bidrag heller ikke ATP-indbetalinger. Bidrag til skatte- og udgiftstryk frem til 2010 svarer dermed ikke helt til de i kapitel 3 anførte ændringer.

- 1) Angiver nutidsværdien af fremtidige ændringer omregnet til et konstant årligt bidrag i pct. af BNP med virkning fra 2003, dvs. virkningen på holdbarhedsindikatoren.

Kilde: Egne beregninger.

Stigningen i skattetrykket (de primære indtægter) på godt 2½ pct. af BNP fra 2003 til 2070 er af teknisk karakter og skal blandt andet ses i lyset af stigende nettopensionsudbetalinger, som isoleret set (og ved uændrede skatte-

¹ Styrkelsen af de offentlige finanser dækker primært over, at ledigheden i 2003 på 5,9 pct. antages at tilpasse sig niveauet for den anslåede strukturelle ledighed på 5,5 pct. frem mod 2006, og at niveauet fra pensionsafkastskatten er noget under det skønnede strukturelle niveau.

satser) øger skattetrykket med ca. 3 pct. af BNP. Samtidig vil stigningen i udbetalinger til folkepension, i forhold til nominelt BNP, indebære, at indtægterne fra skatter og afgifter vokser lidt hurtigere end nominelt BNP i perioden efter 2010. I modsat retning trækker de forudsatte reelle reduktioner af skattebelastningen frem mod 2010 i medfør af blandt andet skattestoppet og lavere skat på arbejdsindkomst.

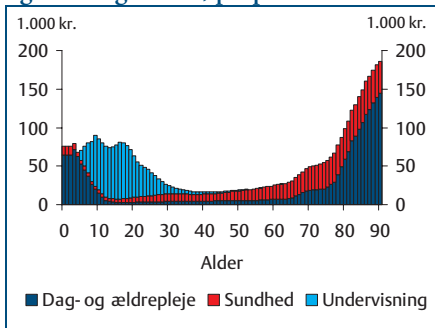
Offentlige udgifter og indtægter i 2010-forløbet

Med den konkrete prioritering frem mod 2010 og de beregningstekniske forudsætninger i årene efter, øges udgifterne til offentligt forbrug med godt 3½ pct. af BNP frem mod 2070. Det afspejler, at serviceudgifterne til især ældre vokser mere end produktionen i takt med, at der bliver flere ældre og færre i de erhvervsaktive aldre. Målsætningen om realvækst i det offentlige forbrug på ca. ½ pct. årligt frem mod 2010 medfører, at udgifterne til offentligt forbrug falder med knap ¾ pct. af BNP i perioden 2003 til 2010.

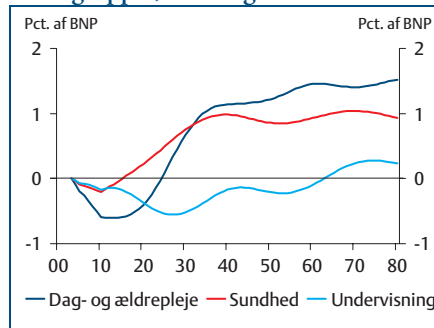
Boks 4.2. Fremskrivning af offentligt forbrug

Der er stor forskel på hvilke og hvor mange individuelle offentlige serviceydelser, hver aldersgruppe modtager. De gennemsnitlige udgifter til offentlig service til ældre er højere end udgiften til børn og unge, mens personer i de erhvervsaktive aldre i gennemsnit trækker mindst på de offentlige serviceydelser, *jf. figur a.*

Figur a. Aldersfordelt individuelt offentligt forbrug i 2000, pr. person



Figur b. Individuelt offentligt forbrug på undergrupper, ændring i forhold til 2003



Kilde: Lovmodellen, DREAM samt egne beregninger.

De store offentlige udgifter til ældreservice skal ses i lyset af, at de ældre i gennemsnit har et dårligere helbred end resten af befolkningen. De ældre har derfor et særligt behov for pleje, som for en stor del varetages af det offentlige. Den offentlige service til børn og unge består især af uddannelse og børnepasning.

...fortsættes næste side

...forsat fra forrige side

De store offentlige udgifter til ældreservice skal ses i lyset af, at de ældre i gennemsnit har et dårligere helbred end resten af befolkningen. De ældre har derfor et særligt behov for pleje, som for en stor del varetages af det offentlige. Den offentlige service til børn og unge består især af uddannelse og børnepasning.

Ved at sammenveje befolkningsudviklingen med de aldersfordelte udgifter på de enkelte delområder fås et mål for udviklingen i det demografiske træk på det individuelle offentlige forbrug. Fremadrettet korrigeres de aldersbetingede udgifter for at tage højde for virkningen af bedre sundhedstilstand.

Udviklingen i det offentlige forbrug i pct. af BNP bestemmes af det beregnede demografiske træk på den offentlige service (dvs. stigningen i antallet af ”brugere”) og den beregnede vækst i enhedsudgiften på de offentlige ydelser (dvs. udgiften pr. ”bruger”).

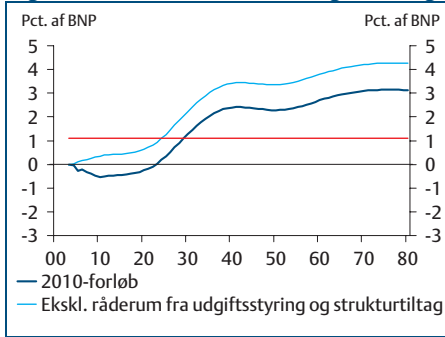
Enhedsudgiften følger nominelt BNP pr. arbejdstime (som nogenlunde svarer til lønudviklingen i den private sektor). Det indebærer, at det er forskellen mellem det reale demografiske træk og udviklingen i arbejdsudbuddet (i timer) – og dermed befolkningens sammensætning – som påvirker udviklingen i det offentlige forbrugs andel af BNP efter 2010. Frem til 2010 er forudsat en realvækst på ½ pct. pr. år. Med udsigten til en markant stigning i antallet af ældre vil der ske en betydelig stigning i udgifterne til individuelt forbrug efter 2010, *jf. figur b.*

Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug antages at følge den generelle befolkningsudvikling og lønudviklingen, således at den reale udgift pr. borger er uændret. Befolkningsfremskrivningen indebærer en faldende befolkning frem mod 2070, og det beregnede træk på det kollektive konsum vil derfor aftage. I forhold til BNP vil det kollektive forbrug dog øges, idet arbejdsudbuddet i timer falder mere end befolkningen som helhed.

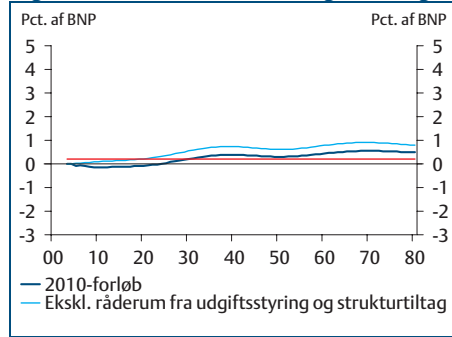
Størstedelen af stigningen i det offentlige forbrug stammer fra et stigende demografisk træk på individuel offentlig service – dvs. den del som direkte eller indirekte kan henføres til enkeltpersoner (sundhed, dag- og ældrepleje m.v.), *jf. boks 4.2.* Det individuelle offentlige forbrug, som udgør ca. ¾ af det samlede offentlige forbrug, forøges med knap 3 pct. af BNP fra 2003 til 2070, *jf. figur 4.3a.* Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug (forsvar, politi m.v.) antages at følge lønudviklingen og befolkningens størrelse og forøges med godt ½ pct. af BNP fra 2003 til 2070, *jf. figur 4.3b.*

Udgifterne til overførsler (inkl. modregning af folkepensionens tillægsbeløb m.v., men før skat og afgifter) stiger med ca. 1 pct. af BNP frem til 2070. Det dækker over, at de beskæftigelsesmæssige bidrag fra forudsatte nye strukturpolitiske tiltag (på 50-60.000 personer frem til 2010) isoleret set reducerer udgifterne til overførsler med ca. 1 pct. af BNP frem til 2010 og en efterfølgende stigning på ca. 2 pct. af BNP frem til 2070, *jf. figur 4.3c.*

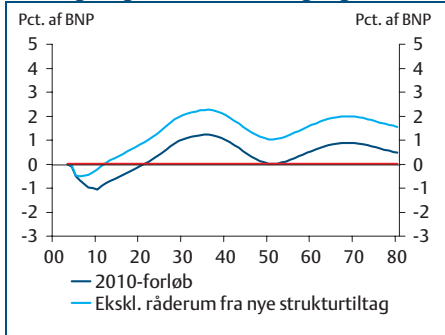
Figur 4.3a. Individuelt offentligt forbrug



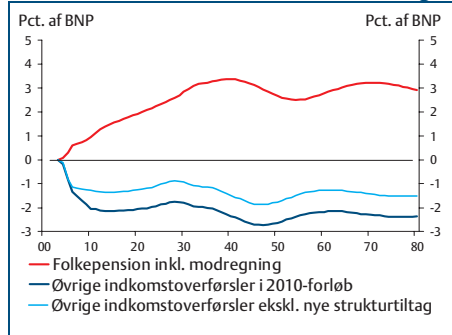
Figur 4.3b. Kollektivt offentligt forbrug



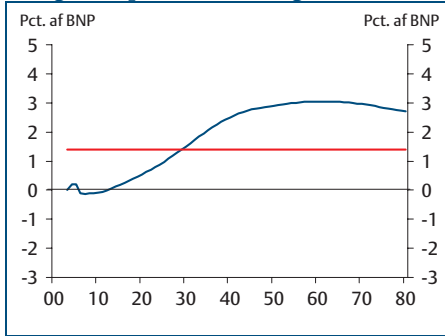
Figur 4.3c. Indkomstoverførsler i alt (inkl. modregning, men før skat og afgifter)



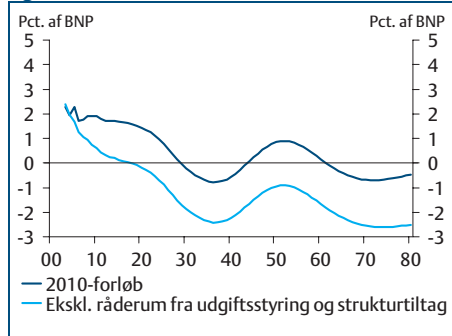
Figur 4.3d. Folkepension og øvrige indkomstoverførsler ekskl. ATP-udbetalinger



Figur 4.3e. Skatteindtægter fra nettoudbetalinger fra pensionsordninger



Figur 4.3f. Strukturel primær saldo i stat og kommuner



Anm.: Den vandrette (røde) linje angiver ændringen i pct. af BNP omregnet til en fast årlig ændring i forhold til 2003 (annuitet) i 2010-forløbet.

Kilde: Egne beregninger.

Stigningen i overførselsudgifterne frem mod midten af næste århundrede skyldes navnlig, at folkepensionen øges med godt 3 pct. af BNP, mens øvrige

overførsler falder med omkring 2 pct. af BNP – hovedsageligt i perioden frem til 2010, *jf. figur 4.3d*. Fremskrivningen indregner, at stigende udbetalinger fra pensionsordninger medfører en reduktion i de indkomstafhængige sociale ydelser. Med gældende regler for modregning af folkepensionens til-lægsbeløb og boligydelse dæmpes stigningen i overførslerne isoleret set med knap 1 pct. af BNP frem mod 2070.

Skatteindtægterne fra nettopensionsudbetalingerne (dvs. kombinationen af fradrag for indbetalinger og beskatningen af udbetalinger) stiger med ca. 3 pct. af BNP frem til 2070 i takt med, at antallet af ældre øges, og at stadig flere pensionister har indbetalt til en pensionsordning i et helt arbejdsliv, *jf. figur 4.3e*. De stigende nettoskatteindtægter fra pensionsopsparing modsvares delvist af et forudsat fald i indtægterne fra olie- og gasindvinding i Nordsøen.

For at imødegå den gradvist tiltagende forringelse af statens og kommuner-nes finanser efter 2010 kræves betydelige overskud på statens og kommuner-nes primære saldo i årene frem mod 2010, *jf. figur 4.3f*. Dermed nedbringes nettorentoudgifterne, hvilket bidrager til at finansiere stigende demografisk betingede udgifter.

4.4. Den finanspolitiske udfordring og holdbarhed

Den langsigtede finanspolitiske udfordring knytter sig til, at stat og kommu-ners nettogæld skal forrentes, og at der er opbygget et velfærdssystem, som med gældende regler og praksis indebærer stigende fremtidige nettoudgifter i takt med, at der kommer flere ældre, som lever længere.

Den samlede gældspost, som både indregner statens og kommunernes netto-gæld i 2003 og den beregnede stigning i de fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor (pensioner, sundhed, pleje osv.), kan i 2010-forløbet anslås til 91 pct. af BNP, *jf. tabel 4.2*. Heraf udgør statens og kommunernes nettogæld i 2003 ca. 25 pct. af BNP, mens resten angiver nutidsværdien af de fremtidige nettoudgiftsstigninger som følge af flere ældre m.v.² Størstedele-n af disse forpligtelser vedrører de beregnede stigninger i de skattefinansie-rede udgifter til offentlig service.

² På sigt – når forsørgerkvoten er stabiliseret – vil den offentlige nettogæld og den samle-de nettogældspost være ens.

Table 4.2. Nettogæld og fremtidige forpligtelser målt som nutidsværdi

| | Stat og kommuners nettogæld | Fremtidige nettoforpligtelser Pct. af BNP | Samlet gældspost |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------|
| 1. 2010-forløb | 25 (0,7) | 66 (1,8) | 91 (2,5) |
| - Bidrag fra stram udgiftsstyring..... | | 18 (0,5) | |
| - Bidrag fra nye strukturtiltag..... | | 34 (1,0) | |
| 2. Forløb ekskl. bidrag fra stram udgiftsstyring og nye strukturtil- tag til 2010..... | 25 (0,7) | 118 (3,3) | 143 (4,0) |

Anm.: Tallene i parentes angiver nutidsværdien af de fremtidige nettoforpligtelser omregnet til et konstant årligt bidrag (annuitet).

Kilde: Egne beregninger.

I 2010-forløbet er der forudsat stigende beskæftigelse og stram udgiftsstyring. Det indebærer, at den samlede gældspost (inkl. fremtidige nettoforpligtelser) reduceres fra 143 pct. af BNP til de nævnte 91 pct. af BNP, hvoraf godt 2/3 af reduktionen skyldes den forudsatte stigning i beskæftigelsen frem til 2010, mens resten er en konsekvens af, at udgifterne til offentligt forbrug udgør en faldende andel af BNP frem mod 2010.

Hvis den samlede gældspost ikke skal øges fremadrettet, skal der opspares et beløb, som sikrer, at den implicite forrentning af denne gældspost kan betales. I 2010-forløbet kan forrentningen på den samlede gældspost opgøres til 2,5 pct. af BNP i 2003³. Det svarer til det krav om (strukturelle) overskud på statens og kommunernes primære saldo, som stilles i 2003. Overskuddet sikrer dermed, at den samlede gældsforpligtelse ikke øges fra 2003 til 2004.

Størrelsen af de fremtidige nettoforpligtelser skal ses i sammenhæng med, at der er fradrag for indbetalinger til blandt andet private pensionsordninger, og at disse beløb først indkomstbeskattes på udbetalingstidspunktet. Det betyder, at pensionskasserne administrerer et statsligt aktiv i form af udskudte skattebetalinger. Værdien af dette aktiv kan anslås til 52 pct. af BNP i 2003. Aktivet medgår til at reducere de fremtidige offentlige forpligtelser i takt med, at de midler, der er indbetalt på ordningerne, gradvist udbetales.

Korrigeres statens og kommunernes nettogæld for værdien af de udskudte skattebetalinger, har stat og kommuner et tilgodehavende på ca. 27 pct. af BNP. Det kan ses som et alternativt og mere retvisende mål for den statslige

³ Svarende til en merrealrente (nominel rente fratrukket nominel vækst) på 2,8 pct. ganget den samlede gældspost på 91 pct. af BNP.

finansielle gældsposition. Modstykket er, at de beregnede fremtidige nettoforpligtelser (ekskl. udskudt skat) udgør ca. 118 pct. af BNP målt i nutidsværdi, fordi de udskudte skattebetalinger er indregnet som et statsligt aktiv, *jf. tabel 4.3.*

Tabel 4.3. Nettogæld inkl. udskudt skat og samlet nettogældspost (inkl. fremtidige nettoforpligtelser)

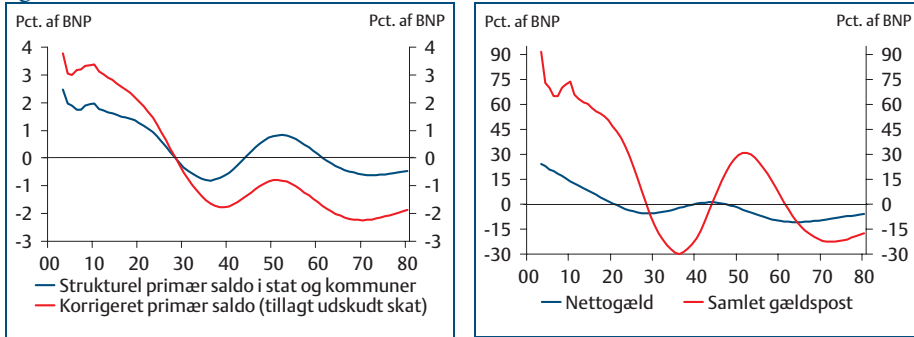
| | Pct. af BNP |
|---------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1. Officiel nettogæld | 25 |
| 2. Fremtidige nettoforpligtelser målt som nutidsværdi..... | 66 |
| 2.1 Udskudte skatter..... | -52 |
| 2.2 Øvrig..... | 118 |
| 3. Officiel nettogæld korrigeret for udskudte skatter (1+2.1) | -27 |
| 4. Samlet nettogældspost (1+2) | 91 |

Kilde: Egne beregninger.

Opgørelsen viser, at den finanspolitiske udfordring alene skyldes, at der på grund af fremtidige forpligtelser i forbindelse med pensioner og pleje m.v. kan forventes øget pres på de offentlige finanser, mens den statslige og kommunale sektor samlet set har formue, når værdien af de udskudte skattebetalinger medregnes. Samlet set kan den statslige strukturelle primære saldo opgøres til knap 4 pct. af BNP i 2003, når værdien af det statslige aktiv i form af udskudte skattebetalinger i pensionssektoren medregnes, *jf. figur 4.4a.*

Nedbringelsen af nettogælden og nettorenteudgifterne betyder, at befolkningsaldringens svækkelse af saldoen på længere sigt er forenelig med en holdbar (ikke-eksploderende) udvikling i gælden. Da statens og kommunernes primære saldo overstiger nettorenteudgifterne af gælden, vil nettogælden falde kraftigt og blive vendt til mindre offentlige tilgodehavender omkring 2020, *jf. figur 4.4b.*

Figur 4.4a. Strukturel primær saldo med og uden korrektion for udskudt skat **Figur 4.4b. Udvikling i gæld**



Kilde: Egne beregninger.

Holdbare overskud på de offentlige finanser

Statens og kommunernes strukturelle primære saldo udgør 2,5 pct. af BNP i 2003, *jf. tabel 4.4*. Det modsvarer præcis det beløb, som skal sættes til side i 2003 for at finansiere rentebyrden på den offentlige nettogæld og de fremtidige nettoforpligtigelser⁴. Det indebærer, at den forudsatte finans- og strukturpolitik opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed, og at den offentlige nettogæld, under de opstillede finanspolitiske forudsætninger m.v., vil være stabil på langt sigt.

Tabel 4.4. Krav til stat og kommuners strukturelle primære saldo, 2003

| | Pct. af BNP |
|---------------------------------------------------------|-------------|
| 1. Rentebyrde af nettogæld i stat og kommuner | 0,7 |
| 2. Fremtidige merudgifter, netto | 1,8 |
| 2.a Større primære udgifter..... | 1,4 |
| 2.b Større primære indtægter | -0,2 |
| 2.c Konjunkturtilpasning..... | 0,6 |
| 3. Krav til primær saldo i stat og kommuner (1+2) | 2,5 |
| 4. Strukturel primær saldo i stat og kommuner | 2,5 |
| 5. Holdbarhedsindikator (4-3) | 0,0 |

Kilde: Egne beregninger.

De fremtidige nettomerudgifter, der gradvist vil svække den strukturelle primære saldo for staten og kommunerne, kan som nævnt omregnes til et fast årligt beløb på 1,8 pct. af BNP i 2003. Hertil kommer, at statens og kommunernes nettogæld på ca. 25 pct. af BNP i 2002 medfører en rentebyrde på

⁴ For revisioner af holdbarhedsindikatoren siden *Konvergensprogram, november 2003, jf. appendiks 4.1*.

ca. 0,7 pct. af BNP. Rentebyrden består af den del af renteudgifterne, der ikke ”udhules” af BNP-væksten, og som derfor kræver finansiering for at undgå, at gælden stiger som andel af BNP, *jf. appendiks 4.2.*

Kravene til den primære saldo for stat og kommuner i 2003 svarer til et strukturelt overskud på de samlede offentlige finanser på 1,7 pct. af BNP, *jf. tabel 4.5.* Det ligger inden for målintervallet på 1½-2½ for overskuddet på de offentlige finanser frem til 2010.

Tabel 4.5. Krav til den strukturelle offentlige saldo opgjort i 2003

| | Pct. af BNP |
|-------------------------------------------------------------|-------------|
| 1. Krav til strukturel primær saldo i stat og kommuner..... | 2,5 |
| 2. Stat og kommuners nettorenteudgifter | -1,7 |
| 3. Strukturel saldo i sociale kasser og fonde | 0,9 |
| 4. Krav til den strukturelle offentlige saldo (1+2+3)..... | 1,7 |
| 5. Den strukturelle offentlige saldo..... | 1,7 |
| 6. Holdbarhedsindikator (5-4) | 0,0 |

Kilde: Egne beregninger.

4.5. De offentlige finansers langsigtede robusthed

Udviklingen i de offentlige finanser er følsom over for ændringer i blandt andet befolkningssammensætningen, beskæftigelse, middellevetid og renteniveau. Det skyldes "pay as you go"-elementet i den danske velfærdsmodel, og at der således blandt andet på grund af fordelingshensyn ikke er en aktuar-mæssig sammenhæng mellem, hvad den enkelte modtager fra det offentlige og betaler til det offentlige over et livsforløb.

I det følgende er de offentlige finansers følsomhed illustreret ved at foretage ændringer i nogle af de centrale forudsætninger i fremskrivningen. Følsomheden angives som virkningen på finanspolitikens holdbarhed. Det vil sige, at de afledte konsekvenser for de offentlige finanser, som typisk vil ske gradvist over mange år, omregnes til en permanent stramning, som hypotetisk gennemføres fra i dag for på sigt at sikre en stabil offentlig gæld i procent af BNP, *jf. tabel 4.6.*

Table 4.6. Følsomhedsanalyser. Virkning på holdbarhedsindikatoren.

| | FM | FM DREAM | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------|
| | 1,1% ¹⁾ | | ²⁾ |
| | Pct. af BNP | | |
| <i>Demografi:</i> | ---- | | ---- |
| - Middellevetid øges gradvist 1 år, halv levetidskorrektio ³⁾ | -0,16 | -0,30 | |
| - Middellevetid øges gradvist 1 år, ingen levetidskorrektio ³⁾ | -0,21 | -0,38 | -0,30 |
| - Fertilitet øges 4.000 børn årligt fra holdbart udgangspunkt | -0,12 | 0,06 | -0,20 |
| - Fertilitet øges 4.000 børn årligt | -0,24 | -0,06 | |
| - Levetid og fertilitet som VFK, inkl. levetidskorrektio ³⁾ i FM.. | 0,02 | -0,73 ⁴⁾ | -0,65 |
| - Levetid og fertilitet som VFK med VFK's merrealrente | -1,08 ⁴⁾ | | -1,36 |
| - Indvandring øges ca. 5.000 personer årligt | | | |
| - med landefordeling som i dag | -0,07 | -0,05 | -0,20 |
| - fra mindre udviklede lande..... | -0,31 | -0,39 | -0,61 |
| - fra mere udviklede lande | 0,06 | 0,13 | 0,02 |
| <i>Arbejdsmarked:</i> | | | |
| - Indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande opnår øk. adfærd som personer fra mere udviklede lande..... | 0,88 | | 0,82 |
| - Fald i den gnst. arbejdstid på 2¼ pct. (ca. 60.000 helårspers.) .. | -0,70 | | |
| - Fald i aftalte (og gnst.) arbejdstid på 2¼ pct..... | -0,50 | | |
| - Mindre vækst i beskæftigelsen på 60.000 personer til 2010 | -1,02 | | |
| - Tilbageføringsalder øges ½ år (20.000 helårspersoner) | 0,25 | | |
| <i>Centrale antagelser:</i> | | | |
| - Produktivitetsvækst øges med 1 pct.-enhed | -1,00 | | -1,80 |
| - Nominel rente øges med 1 pct.-enhed..... | 0,51 | | 0,68 |
| - Vækst og rente øges med 1 pct.-enhed, merrealrente uændret.. | -0,27 | | -1,26 |

Anm.: Alle marginalanalyserne er lavet på et forløb, hvor øget beskæftigelse og udgiftsstyring frem til 2010 – i modsætning til 2010-forløbet – ikke indregnes, med undtagelse af analysen "Fertilitet øges 4.000 børn årligt fra holdbart udgangspunkt", som er lavet på 2010-forløbet.

- 1) Marginalanalyser, hvor merrealrenten fra DREAM på 1,1 pct. er anvendt.
- 2) Beregninger er foretaget på DREAM-modellen med en merrealrente på 1,1 pct.
- 3) Levetidskorrektionen bevirker, at de ældrerelaterede udgifter delvist afhænger af restlevetiden (som et mål for sundhedstilstanden) og ikke kun af alderen.
- 4) Ekskl. halv levetidskorrektio³⁾.

Kilde: DREAM, Velfærdskommissionen (VFK) samt egne beregninger.

Beregningerne viser de offentlige finansers robusthed, men kan ikke ses som et pejlemærke for, hvordan finanspolitikens stramhedsgrad frem til 2010 skulle tilpasses i tilfælde af ændrede forudsætninger. Eksempelvis er det ikke usandsynligt, at den gennemsnitlige arbejdstid sættes yderligere ned efter 2010. Det vil sætte de offentlige finanser under større pres end forudsat i 2010-fremskrivningen. Men hvis den planlagte finanspolitik frem mod 2010 blev strammet som følge af et muligt fremtidigt fald i arbejdstiden, skulle nulevende generationer betale for, at senere generationer holder mere fri. Det er ikke en del af prioriteringen i 2010-fremskrivningen.

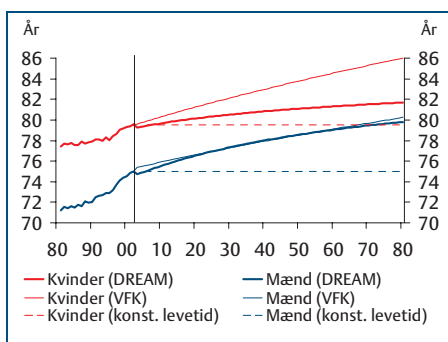
Det er heller ikke usandsynligt, at væksten i efterspørgslen efter offentlig service – herunder pleje og sundhedsydelse – kan overstige den fremgang i udbuddet, som fastlægges af lønudviklingen, det demografiske træk og bidraget fra mulige teknologiske fremskridt. Det vil i så fald kræve større privat udbud, øget brugerbetaling, senere forhøjelser af beskatningen eller andre tiltag, som underliggende kan dæmpe presset på de offentlige finanser. Beregningsforudsætningerne i 2010-forløbet har den fortolkning, at senere generationer også her må foretage den nødvendige prioritering.

Øget middellevetid

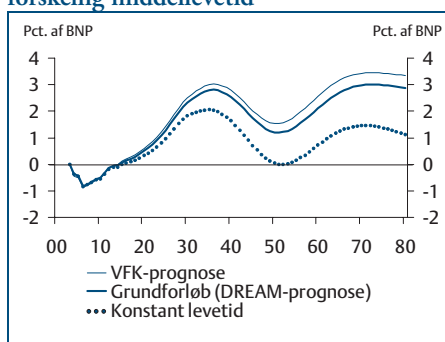
Stigningen i antallet af ældre skyldes i betydeligt omfang den forudsatte gradvise stigning i befolkningens middellevetid. Middellevetiden for mænd forudsættes at stige med ca. 5 år frem til 2080, mens middellevetiden for kvinder forudsættes at stige med ca. 2½ år frem til 2080, *jf. figur 4.5a*.

Den forudsatte stigning i middellevetiden forklarer omtrent halvdelen af den beregnede stigning i de offentlige nettoudgifter frem mod 2070, *jf. figur 4.5b*. Det medfører isoleret set en forringelse af finanspolitikens holdbarhed med ca. 0,7 pct. af BNP (10 mia. kr.) i forhold til et forløb med uændret middellevetid. Det svarer til, at en forøgelse af middellevetiden med 1 år isoleret set forringer de offentlige finanser med knap 0,2 pct. af BNP.

Figur 4.5a. Middellevetidsforudsætninger



Figur 4.5b. Svækkelse af primær saldo ved forskellig middellevetid



Kilde: DREAM, Velfærdskommissionen (VFK) samt egne beregninger.

Den del af kravet til offentligt overskud i 2003, som skyldes stigende middellevetid svarer dermed til 0,7 pct. af BNP. Beløbet kan opdeles i et bidrag på 0,3 pct. af BNP, som følge af stigninger i det ældrerelaterede offentlige forbrug, og et bidrag på 0,4 pct. af BNP, som følge af at folkepensionister i

gennemsnit får en højere pensionsydelse – set over livsforløbet – når restlevetiden øges og tilbagetrækningsalderen forudsættes uændret, *jf. tabel 4.7.*

Tabel 4.7. Krav til overskud på de offentlige finanser i 2003

| | Pct. af BNP |
|----------------------------------------------------|-------------|
| Beregnet krav til strukturel primært overskud..... | 2,5 |
| Ved uændret levetid | 1,8 |
| Forskel..... | 0,7 |
| - Længere pensionsdækning | 0,4 |
| - Sundhed..... | 0,3 |

Kilde: Egne beregninger.

De offentlige finanser vil være mere robuste, hvis en stigning i levetiden ledsages af højere tilbagetrækningsalder. En stigning i tilbagetrækningsalderen på ½ år, der realiseres ved en højere erhvervsfrekvens for 60-62-årige, vil f.eks. betyde, at arbejdsstyrken øges med ca. 20.000 personer. Det vil forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. ¼ pct. af BNP. Svækkelsen af de offentlige finanser, som følge af ét års øget middellevetid kan således neutraliseres af et løft i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på knap et ½ år⁵.

Det må forventes, at tendensen til stigende gennemsnitlig levetid vil fortsætte fremover, men styrken i denne tendens er meget usikker. DREAM's befolkningsprognose indebærer et forsigtigt skøn for stigningen i levetiden – særligt for kvinder – sammenlignet med andre befolkningsprognoser, *jf. tabel 4.8.*

Tabel 4.8. Ændring i middellevetiden for Danmark i forskellige prognoser

| | Kvinder | Mænd |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------|------|
| | - Ændring 2000 til 2050, år - | |
| DREAM (benyttes bl.a. af Finansministeriet og DØR) .. | 1,8 | 4,0 |
| Velfærdskommissionen | 4,5 | 4,0 |
| Danmarks Statistik | 4,8 | 6,5 |
| Eurostat..... | 3,5 | 4,2 |
| FN | 5,6 | 5,6 |

Kilde: DREAM, Velfærdskommissionen, Danmarks Statistik, Eurostat og FN.

Velfærdskommissionen (VFK) regner f.eks. med, at levetiden for kvinder på 80 års sigt er godt 4 år større end i 2010-fremskrivningen, mens stigningen i mænds levetid stort set er den samme i de to forløb. Det indebærer isoleret set en svækkelse af holdbarheden på 0,1 pct. af BNP. I VFK's befolkningsprognose er fertiliteten endvidere reduceret, hvilket forbedrer holdbarheden

⁵ Afhænger blandt andet af rente- og vækstforudsætninger.

med godt 0,1 pct. af BNP. Samlet er de offentlige finanser således stort set neutral over for de ændrede antagelser i middellevetid og fertilitet i VFK's prognose, når Finansministeriets forudsætning om merrealrenten ligges til grund⁶.

Effekten af at indregne VFK's befolkningsprognose er imidlertid meget afhængig af renteforudsætningen. Antages f.eks. en merrealrente på 1,1 pct. svarende til forudsætningen i DREAM – og ikke 2,6 pct. som i Finansministeriets beregninger – vil holdbarheden i stedet svækkes med 0,7 pct. Det afspejler, at den fremtidige aldring, som følge af stigende middellevetid, vil veje tungere ved lav rente. Benyttes en merealrente på 0,7 pct., som i VFK's beregninger, svækkes holdbarheden med 1,1 pct. af BNP, jf. tabel 4.6.

VFK's forudsætning om levetid skal ses i lyset af, at den gennemsnitlige levetid for danske kvinder aktuelt er noget lavere end i resten af Europa, og at der derfor er et efterslæb, som måske indhentes. Det kan betyde, at det langsigtede pres på de offentlige finanser undervurderes ved brug af DREAM's befolkningsprognose.

Middellevetid og udgifter til helbredsrelaterede serviceydelser

Den beregnede virkning af stigende levetid forudsætter, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er uændret, men tager overordnet højde for, at nogle af de offentlige pleje- og sundhedsudgifter til ældre afhænger af den aldersspecifikke sundhedstilstand og ikke af alderen i sig selv.

En række danske og internationale analyser finder, at en stor del af udgifterne til sundhedsvæsen og plejehjem er koncentreret i årene op til den enkeltes dødstidspunkt⁷. Individbaserede registeroplysninger viser ligeledes, at antallet af sengedage på hospitalet i 1998 for personer, der døde i 1999, var 2-3 gange større end blandt de overlevende i de enkelte aldersgrupper. Tilsvarende var andelen i de enkelte aldersgrupper, der var på plejehjem i 1998, ca. 3 gange større for de, der døde året efter, end for de overlevende, jf. tabel 4.9.

⁶ Det skal bemærkes, at resultatet også er følsomt overfor rente-vækst konstellationen ved en given merrealrente.

⁷ Blandt andet Jacobzone, S. m.fl. Is the health of older persons in OECD countries improving fast enough to compensate for population ageing? *OECD Economic studies (2000/30)* og Arendt, J. m.fl. Kan forbedringer i ældres levevilkår lette forsørgerbyrden? *Nationaløkonomisk Tidsskrift (2002/140)*.

Tabel 4.9. Gennemsnitligt antal sengedage på hospitalet og andel på plejehjem i 1998 opdelt på overlevende og døde i 1999

| | 65-69 år | 70-74 år | 75-79 år | 80-84 år | 85+ år |
|----------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|--------|
| ----- Gennemsnitligt antal sengedage på hospitalet ----- | | | | | |
| Overlevet i 1999 | 2,7 | 3,0 | 4,3 | 4,7 | 5,1 |
| Død i 1999 | 17,5 | 12,6 | 12,4 | 9,8 | 10,0 |
| ----- Andel af aldersgruppen på plejehjem ----- | | | | | |
| Overlevet i 1999 | 0,3 | 1,0 | 1,6 | 4,2 | 11,0 |
| Død i 1999 | 1,9 | 3,3 | 11,5 | 14,1 | 31,7 |

Kilde: Lovmodellen samt egne beregninger.

For visse pleje- og sundhedsydelser kan en forbedret aldersbetinget sundhedstilstand derfor isoleret set mindske det demografisk betingede pres på de offentlige udgifter. I fremskrivningen er det antaget, at de ældrerelaterede udgifter delvist afhænger af restlevetiden (som et mål for den gennemsnitlige sundhedstilstand) og ikke kun af alderen. Det restlevetidsafhængige og det aldersafhængige træk på det offentlige forbrug indgår hver især med halv vægt. Det medfører isoleret set en styrkelse af den finanspolitiske holdbarhed med $\frac{1}{4}$ pct. af BNP sammenlignet med et forløb, hvor det aldersafhængige træk på det offentlige forbrug indgik med fuld vægt. Regnereglen indebærer overordnet, at udgifterne reduceres med ca. 0,05 pct. af BNP (i nutidsværdi) ved en gennemsnitlig stigning i levetiden på 1 år – i forhold til et forløb, hvor de ældrerelaterede udgifter alene afhænger af alderen.

Øget fertilitet

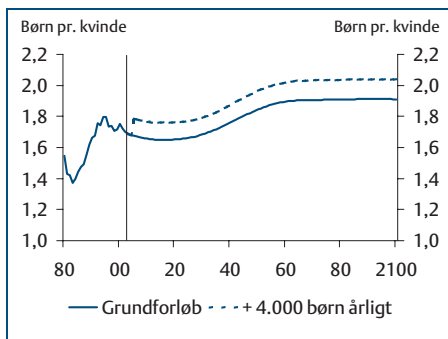
En permanent stigning i fertiliteten på 4.000 børn årligt fra 2006 vil medføre en marginal svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed på 0,1 pct. af BNP. Den marginalt negative effekt skal blandt andet ses i lyset af forudsætningen om gradvist stigende levetid, og at finanspolitikken som udgangspunkt antages at være holdbar.

En øget fertilitet medfører i en årrække højere udgifter til børnepasning og uddannelse. Det svækker de offentlige finanser og medfører større gæld. Efter ca. 16 år træder de første børn ind på arbejdsmarkedet. Det øger arbejdsstyrken og indebærer efterhånden en gradvis forbedring af de offentlige finanser, som er størst efter ca. 70 år, hvorefter finanserne igen svækkes i takt med, at pensionsalderen nås, og udgifter til pensioner og pleje sætter ind.

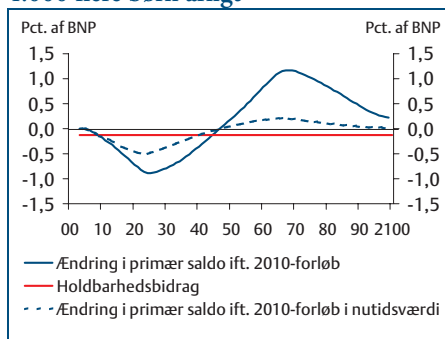
Det positive bidrag til arbejdsstyrken og de fremtidige indtægter opvejer dog ved gældende regler m.v. ikke udgifterne til børnepasning, uddannelse og pensioner m.v. (målt i nutidsværdi), hvorfor holdbarheden af de offentlige finanser forringes marginalt, *jf. figur 4.6b*. På grund af de modsatrettede

effekter på de offentlige finanser over tid vil virkningen på den finanspolitiske holdbarhed ikke være så afhængig af renteforudsætningen som i tilfældet med stigende levetid, jf. tabel 4.6.

Figur 4.6a. Fertilitet



Figur 4.6b. Virkning på primær saldo af 4.000 flere børn årligt



Kilde: Egne beregninger.

Den historiske reduktion i fertiliteten, der nåede et lavpunkt på omkring 1,3 barn pr. kvinde i 1983 og siden er steget til ca. 1,7 i 2003, indebærer isoleret set en stigende forsørgerkvote fremadrettet. Den fremtidige stigning i de offentlige nettoudgifter bliver således større, end hvis fødselstallet historisk havde været højere. Modstykket er imidlertid lavere historiske udgifter til blandt andet skoler, dagpleje m.v., som isoleret set har medført en lavere offentlig gæld i dag og dermed lavere rentebyrde. Det historiske fald i fertiliteten har derfor formentlig haft relativt begrænset betydning for de samlede krav til finanspolitikken.

Øget indvandring

Virkningen af øget indvandring afhænger blandt andet af uddannelsesniveau, sprogkundskaber, familieforhold osv., men der er som udgangspunkt ikke grundlag for at forvente større positive bidrag til finanspolitikens holdbarhed af øget indvandring.

En permanent stigning i indvandringen på 5.000 personer⁸, med samme køn-, alders- og herkomstssammensætning m.v. som i 2001, skønnes at svække holdbarheden med knap 0,1 pct. af BNP, dvs. en omtrent neutral effekt⁹.

⁸ Den reelle årlige indvandring er på langt sigt 5.600 personer som følge af afledte familiesammenføringer.

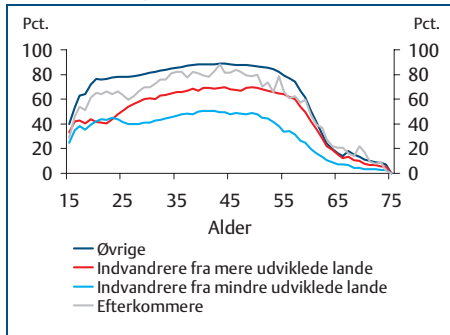
⁹ De beregnede marginalvirkninger på de offentlige finanser ved øget indvandring er mere negative end i tidligere beregninger. Det skyldes primært, at indvandringen stiger

Den beregnede virkning af øget indvandring svarer dermed nogenlunde til virkningen af øget fertilitet, selv om indvandrere i gennemsnit har lavere beskæftigelsesgrad end danskfødte og dermed isoleret set bidrager mindre til de offentlige finanser i de erhvervsaktive år, *jf. figur 4.7a og 4.7b*. Det skal ses i lyset af, at indvandrere typisk er unge mennesker i 20'erne, og at der derfor ikke skal afholdes udgifter til børnepasning, folkeskole m.v., men også at indtægterne i form af skat i gennemsnit falder før udgifterne til pension m.v. Desuden er der en vis genudvandring for indvandrere – særligt for indvandrere fra mere udviklede lande – hvilket reducerer trækket på de ældrerelaterede ydelser, *jf. figur 4.7c*.

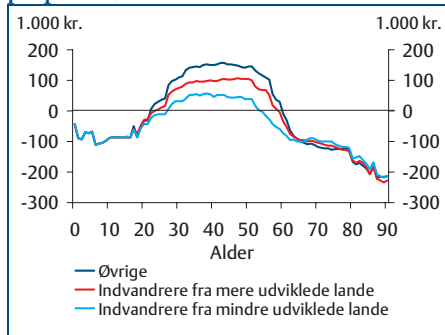
Indvandrere fra mindre udviklede lande har i gennemsnit mindre erhvervsdeltagelse og højere ledighed end andre grupper. Det kan blandt andet skyldes uddannelsesbaggrund, kulturelle mønstre, det relativt høje niveau for dagpenge og mindstelønninger i Danmark osv. Endvidere er der typisk flere børn i denne indvandregruppe. Derfor er deres forbrug af serviceydelser til børnepasning og folkeskole større end for indvandrere fra mere udviklede lande.

mere som følge af, at familiesammenføringseffekten ikke tidligere var inkluderet i beregningerne, og at der nu blandt andet tages højde for, at indvandrere har højere ledighed end gennemsnittet.

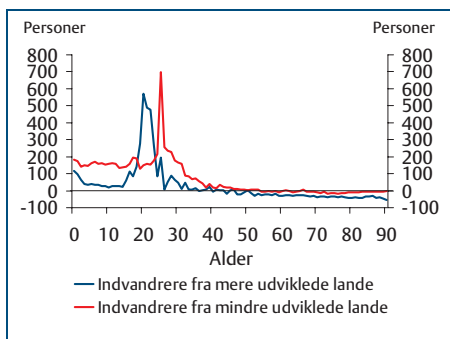
Figur 4.7a. Aldersafhængige beskæftigelsesfrekvenser, 2003



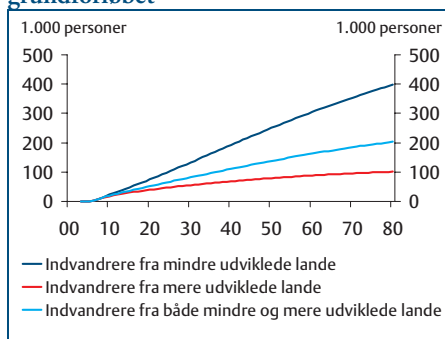
Figur 4.7b. Aldersafhængige nettobidrag pr. person, 2000



Figur 4.7c. Aldersafhængig nettoindvandring, 2003



Figur 4.7d. Stigning i antal indvandrere ved 5.000 ekstra årlig indvandring ift grundforløbet



Kilde: DREAM samt egne beregninger.

En stigning i indvandringen fra mindre udviklede lande på 5.000 personer medfører derfor ifølge beregningerne en svækkelse af de offentlige finanser med i størrelsesordenen 0,3 pct. af BNP. Effekternes størrelsesorden skal ses i lyset af, at befolkningen på sigt øges med op mod 400.000 personer. Det er tre gange så mange, som hvis den årlige bruttoindvandring fra mere udviklede lande øges tilsvarende¹⁰, jf. figur 4.7d.

Hvis en ændring i indvandringen fra mindre udviklede lande skulle have neutral virkning på de offentlige finanser kræves f.eks., at beskæftigelsesgra-

¹⁰ Den større stigning i antal indvandrere fra mindre udviklede lande på sigt skyldes tre faktorer. For det første er antallet af familiesammenførte ægtefæller større blandt indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande. For det andet er genudvandrings-sandsynligheden lavere for indvandrere fra mindre udviklede lande. For det tredje antages denne gruppe at have en højere fertilitet.

den for denne gruppe løftes fra et gennemsnit på 43 pct. (for 15-65-årige) til i størrelsesordenen 56 pct. Det svarer omtrent til den aktuelle beskæftigelsesgrad for indvandrere fra mere udviklede lande, som er ca. 58 pct., men er markant mindre end beskæftigelsesgraden for danskfødte, som er ca. 75 pct.

Samlet set vil en sådan stigning i beskæftigelsesgraden imidlertid medføre et mærkbart positivt bidrag til de offentlige finanser. Antages eksempelvis, at indvandrere (og efterkommere) fra mindre udviklede lande får samme beskæftigelsesgrad som indvandrere (og efterkommere) fra mere udviklede lande, så vil beskæftigelsen isoleret set øges med godt 28.000 personer på kort sigt og 52.000 på langt sigt. Det forbedrer de offentlige finanser permanent med 0,9 pct. af BNP, svarende til ca. 12 mia. kr. (2003-niveau), som følge af et større nettobidrag fra de personer, der er i landet og et stort set neutralt bidrag fra fremtidige indvandrere. Et sådant forløb er imidlertid næppe realistisk, da indvandrere fra mindre og mere udviklede lande har meget forskellig baggrund, f.eks. med hensyn til uddannelsesniveau.

EU-udvidelsen antages at medføre en begrænset merindvandring til Danmark på i omegnen af 40.000 personer frem til år 2030, svarende til gennemsnitligt ca. 1.500 personer om året. Dette er indregnet i fremskrivningen. Usikkerheden er imidlertid betydelig. Virkningen på de offentlige finanser vil være relativt begrænset, men formentligt svagt positiv med plausible forventninger til indvandrernes fremtidige erhvervsdeltagelse, familieforhold og hjemrejsesandsynlighed.

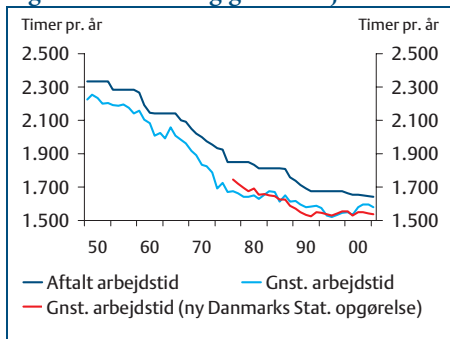
Da den forventede merindvandring er beskeden forventes ikke mærkbare omstillingsbehov på det danske arbejdsmarked. Der er indgået en aftale for at forhindre utilsigtet brug af sociale ordninger. Det drejer sig om kontanthjælp, børnepasningsorlov og sygedagpenge. Regelsættet medfører blandt andet, at arbejdstagere fra de nye EU-lande, i lighed med arbejdstagere fra de nuværende EU-lande, kan opholde sig i Danmark i en jobsøgningsperiode på op til 6 måneder uden opholds- og arbejdstilladelse. Endvidere gælder, at løn- og ansættelsesvilkår skal svare til det sædvanlige på det danske arbejdsmarked, hvis den enkelte ønsker at opnå arbejds- og opholdstilladelse. Tilladelsen vil som udgangspunkt bortfalde, hvis den pågældende mister sit job.

Arbejdstid og beskæftigelse

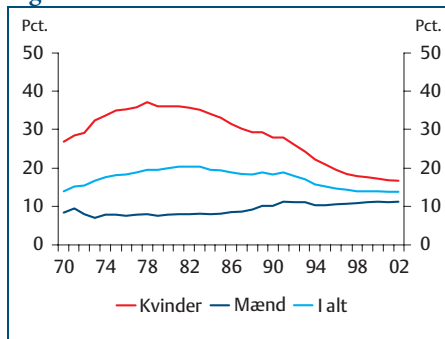
Siden 1950 er den gennemsnitlige årlige arbejdstid for lønmodtagere i industrien faldet med knap 30 pct., *jf. figur 4.8a*. Størstedelen af faldet er sket frem til 1975, hvorefter udviklingen er fladet noget ud. Siden starten af 1990'erne har den gennemsnitlige arbejdstid været omtrent uændret.

Frem til slutningen af 1970'erne blev faldet i den gennemsnitlige arbejdstid forstærket af en stigende deltidsfrekvens for kvinder, som skal ses i lyset af kvindernes stigende erhvervsdeltagelse. Siden slutningen af 1970'erne har deltidsfrekvensen for kvinder derimod været aftagende. Det har isoleret set trukket op i den gennemsnitlige arbejdstid, *jf. figur 4.8b*. Den femte (og sjette) ferieuge samt arbejdstidsnedsættelserne, der har reduceret den aftalte arbejdstid med godt 10 pct. siden starten af 1980'erne, er således i nogen grad blevet modsvaret af faldende deltidsfrekvens i samme periode.

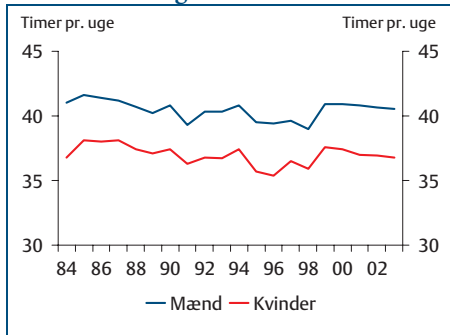
Figur 4.8a. Aftalt og gnst. arbejdstid



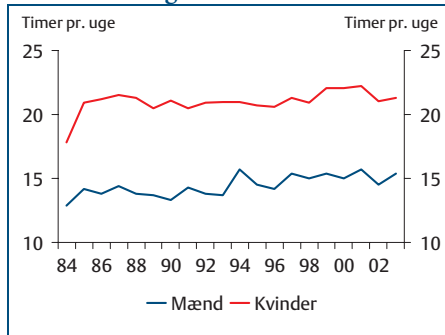
Figur 4.8b. Deltidsfrekvens



Figur 4.8c. Gennemsnitlig arbejdstid for fuldtidsbeskæftigede



Figur 4.8d. Gennemsnitlig arbejdstid for deltidsbeskæftigede



Kilde: ADAM's databank og Danmarks Statistik.

De overenskomstmæssige arbejdstidsnedsættelser siden midten af 1980'erne fra 40 til 37 timers arbejdsuge har ikke umiddelbart afspejlet sig i lavere gennemsnitlig arbejdstid for henholdsvis deltids- og fuldtidsbeskæftigede, *jf. figur 4.8c og 4.8d*. Det kan indikere, at det alene er stigningen i antallet af feriedage, som trækker ned i den årlige arbejdstid, mens den faktiske ugentlige arbejdstid er omtrent uændret. Den gennemsnitlige arbejdstid for fuld-

tidsbeskæftigede ligger over den aftalte arbejdsuge på 37 timer. Det gælder især for mænd og afspejler, at nogle har overarbejde og bijob.

I 2010-fremskrivningen forudsættes, at arbejdstiden ikke falder yderligere ud over den reduktion, som følger af allerede aftalte overenskomster og ændringer i arbejdsstyrkens alderssammensætning. Sættes den gennemsnitlige arbejdstid yderligere ned efter 2010, indebærer 2010-forløbet, at senere generationer må foretage den nødvendige prioritering.

Et permanent fald i den gennemsnitlige arbejdstid på ca. 2¼ pct. ud over det forudsatte – hvilket omregnet svarer til arbejdsindsatsen for 60.000 helårs-personer eller omtrent svarende til de ikke-udmøntede krav til beskæftigelsen – svækker det finanspolitiske råderum med ca. 0,7 pct. af BNP, hvis det offentlige forbrug fastholdes, *jf. tabel 4.10*. Et tilsvarende fald i den aftalte – og gennemsnitlige – arbejdstid med fastholdt offentligt forbrug har en mindre effekt, fordi det samtidig medfører en reduktion i reguleringen af indkomst-overførslerne, hvorfor det finanspolitiske råderum svækkes med 0,5 pct. af BNP. Virkningen afspejler, at det offentlige forbrug ikke skaleres ned i takt med lavere skattegrundlag og produktion.

Effekten på finanspolitikens holdbarhed af et fald i arbejdstiden er mindre end et tilsvarende fald i den private beskæftigelse. Det skyldes, at mindre beskæftigelse må antages modsvaret af en stigning i antallet af overførselsmodtagere og dermed i større overførselsudgifter. Hvis bidraget til beskæftigelsen fra nye strukturpolitiske initiativer på knap 60.000 personer ikke medregnes, svækkes det finanspolitiske råderum med i størrelsesordenen 1 pct. af BNP.

Tabel 4.10. Holdbarhedsvirkning hvis forudsætninger om arbejdstid og beskæftigelse svigter med fastholdt offentligt forbrug

| | Pct. af BNP |
|-----------------------------------------------------------------|-------------|
| Fald i gennemsnitlig arbejdstid på 2¼ pct. | -0,7 |
| Fald i aftalt og gennemsnitlig arbejdstid på 2¼ pct. | -0,5 |
| Krav til nye strukturpolitiske initiativer medregnes ikke | -1,0 |

Kilde: Egne beregninger.

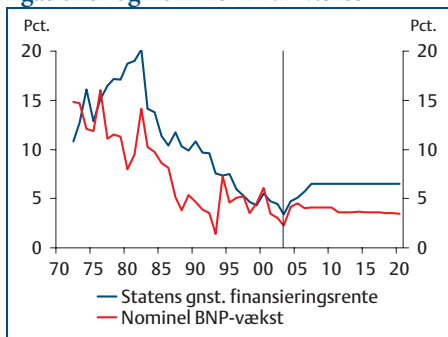
Øget produktivitetsvækst og rente

I fremskrivningen er der forudsat en nominel rente på 6½ pct. Renten svarer til et vægtet gennemsnit af renten på statsobligationer i perioden 1990-2003, *jf. figur 4.9a*. I samme periode lå den nominelle vækst i BNP på godt 4¼ pct. Merrealrenten (dvs. den nominelle statsobligationsrente fratrukket den

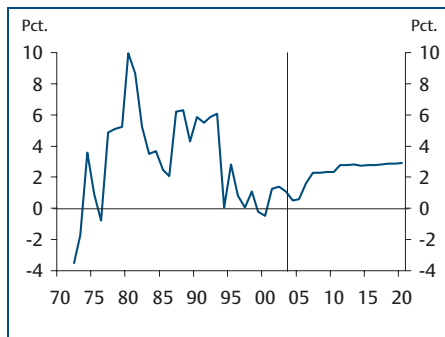
nominelle vækst) har dermed udgjort ca. 2¼ pct. i gennemsnit siden 1990, men med tendens til fald i de senere år. Siden starten af 1970'erne har merrealrenten udgjort omtrent 3 pct. I de lange fremskrivninger er det antaget, at merrealrenten svarer til ca. 2½ pct. Det er mere end det aktuelt lave niveau, men mindre end det historiske gennemsnit siden 1970'erne, *jf. figur 4.9b og boks 4.3.*

Den forudsatte merrealrente skal blandt andet ses i lyset af, at det dansk-tyske rentespænd aktuelt er forholdsvis lavt og under det niveau, som i gennemsnit skønnes normalt over længere perioder. Hertil kommer, at de aktuelle balanceproblemer og betydelige langsigtede finanspolitiske udfordringer både i USA og euroområdet peger på et opadgående pres på renteniveauet som følge af større underskud og gæld, måske navnlig når aldringen for alvor sætter ind, *jf. kapitel 2.*

Figur 4.9a. Vægtet gnst. rente på statsobligationer og nominal BNP-vækst



Figur 4.9b. Merrealrente



Kilde: Nationalbanken samt egne beregninger.

Boks 4.3. Merrealrenteforudsætninger i FM, VFK, DØR og DREAM

Merrealrenten (den vækst- og inflationskorrigerede rente) med konstant rente og vækst defineres som:

$$\text{Merrealrente} = \frac{1+i}{1+g} - 1 = \frac{i-g}{1+g} \approx i - a - \pi, \text{ hvor } g = (1+a)(1+\pi)$$

hvor i er den nominelle statsobligationsrente, a er produktivitetsvæksten, π er inflationen og g er den nominelle BNP-vækst. ...fortsættes på næste side

...forsat fra forrige side

Både DØR og VFK tager udgangspunkt i DREAM-gruppens model, som er på 5-års intervaller. I VFK benyttes en nominel rente på 25 pct. over fem år og en produktivitetsvækst og inflation begge på 10 pct. over fem år. Tages højde for rentes rente svarer en rente på 25 pct. over fem år til en årlig rente på $((1+0,25)^{(1/5)}-1) = 4,6$ pct., mens den årlige produktivitetsvækst og inflation er lig 1,9 pct. I Finansministeriets fremskrivning er der på sigt forudsat en nominel rente på $6\frac{1}{2}$ pct., en produktivitetsvækst på 2 pct. og en inflation på $1\frac{3}{4}$ pct.

Merrealrenten i VFK's beregninger er således knap 0,7 pct., mens den i Finansministeriets beregninger er 2,6 pct. DØR og DREAM benytter en merrealrente på 1,1 pct., *jf. tabel a.*

Historisk har rente, vækst og inflation varieret betydeligt. Et vægtet gennemsnit af renten på statsobligationer med forskellig løbetid – som mål for statens finansieringsrente – var ca. $6\frac{1}{2}$ pct. i perioden 1990-2003. Merrealrenten var i gennemsnit i denne periode 2,2 pct. Siden starten af 1970'erne har merrealrenten i gennemsnit ligget på 3 pct.

Tabel a. Forudsætninger om rente, vækst og merrealrente i langsigtsligevægt

| | Nominel rente | Nominel BNP-vækst | Merrealrente |
|----------------------------|---------------|-------------------|--------------|
| | Pct. | | |
| Finansministeriet | 6,5 | 3,8 | 2,6 |
| DØR og DREAM | 4,4 | 3,2 | 1,1 |
| Velfærdskommissionen .. | 4,6 | 3,9 | 0,7 |
| Årlig gnst. 1972-2003 | 10,9 | 7,3 | 3,0 |
| Årlig gnst. 1990-2003 | 6,5 | 4,1 | 2,2 |

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

I DREAM-modellen svarer forrentningen af aktier til den nominelle statsobligationsrente på godt $4\frac{1}{2}$ pct. tillagt en risikopræmie på knap 3 pct. Forrentningen af pensionssektorens samlede formue, som er et vægtet gennemsnit af beholdningen af aktier og beholdningen af statsobligationer, udgør således ca. 6 pct. Risikopræmien forbedrer isoleret set holdbarheden af de offentlige finanser i DREAM-modellen. I teksten og tabel a refereres imidlertid til merrealrenten forstået som den nominelle statsobligationsrente fratrukket den nominelle vækst. Det er denne merrealrente for stat- og kommuners gæld, der afgør størrelsen af det beregnede strammingsbehov ved en *given* langsigtet ubalance mellem udgifter og indtægter.

Hvis den nominelle rente nedsættes med $1\frac{1}{2}$ pct.-enhed, svarende til at merrealrenten nedsættes til 1 pct. i beregningerne, vil der i det opstillede 2010-forløb udestå en ekstra finans- (eller struktur-) politisk tilpasning på 1,4 pct. af BNP, *jf. tabel 4.11*. Et lavt renteniveau har dermed en tendens til at øge det offentlige finansieringsbehov. Det afspejler primært, at den offentlige sektor som udgangspunkt – og i det holdbare forløb i årene frem – har (sti-

gende) nettoformue, når værdien af de udskudte skatter i pensionskasserne indregnes i opgørelsen. En lavere rente medfører mindre afkast på denne formue (målt i forhold til BNP) og dermed større krav om opsparing for at finansiere de fremtidige (primære) nettoudgifter. Modstykket hertil er, at omkostningerne ved at vente med at foretage en nødvendig tilpasning alt andet lige er mindre.¹¹

Tabel 4.11. Holdbarhed i 2010-forløb ved forskellig rente-/vækstantagelser

| | Pct. | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Merrealrente | 1,0 | 1,6 | 2,6 | 3,6 | 4,0 |
| Nominel rente | 4,9 | 5,5 | 6,5 | 7,5 | 7,9 |
| Nominel vækst..... | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| | Pct. af BNP | | | | |
| Holdbarhedsindikator | -1,4 | -0,7 | 0,0 | 0,5 | 0,7 |
| | Pct. | | | | |
| Nominel rente | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 6,5 |
| Nominel vækst..... | 5,2 | 4,8 | 3,8 | 2,8 | 2,5 |
| | Pct. af BNP | | | | |
| Holdbarhedsindikator | -1,8 | -1,0 | 0,0 | 0,8 | 1,0 |
| Holdbarhedsvirkning, hvis tilpasning udskydes 10 år ved et tilpasningsbehov på 1 pct. af BNP | -0,13 | -0,23 | -0,35 | -0,49 | -0,54 |
| | Pct. | | | | |
| Vægtning af ubalancer <i>efter</i> 2050 | 62 | 47 | 29 | 18 | 15 |
| Vægtning af ubalancer <i>efter</i> 2100 | 38 | 21 | 8 | 3 | 2 |

Anm.: Permanente ændringer i rente- og vækstforudsætninger fra og med 2011.

Kilde: Egne beregninger.

Et lavere renteniveau betyder, at den fjerne fremtid, som der er mere begrænset information om, kommer til at indgå med stor vægt i planlægningen. For eksempel vil en merrealrente på 2,6 pct. betyde, at betalinger, som falder efter 2050, vægter ca. 30 pct., mens betalinger efter år 2100 vægter med 8

¹¹ Der er ikke – som følge af ikke-lineariteter i diskonteringen af de fremtidige nettoudgifter – symmetri ved ændringer i rente og vækst. Ikke-lineariteter i nutidsværdiformlen kan eksemplificeres ved et simpelt tilfælde, hvor der antages konstant merrealrente (\bar{r}) og offentlig primær saldo i pct. af BNP ($p_i=p$). Nutidsværdien af saldostrømmen ($NPV(p)$) kan så opskrives som: $NPV(p) = \frac{p}{\bar{r}} + p \Rightarrow \frac{\partial NPV(p)}{\partial \bar{r}} = -\frac{p}{\bar{r}^2}$. Differentieringen viser, at ændringen i nutidsværdien afhænger af niveauet for merrealrenten. Endvidere gælder, at ændringen i nutidsværdien afhænger af rente-vækst konstellationen ved en given merrealrente i det mere realistiske tilfælde, hvor den primære saldo afhænger af renten og væksten. Endelig bemærkes, at en merrealrente gående mod 0 (for givet p) bevirker en eksploderende nutidsværdi.

pct. Med en merrealrente på 1 pct. er vægten på henholdsvis godt 60 pct. og knap 40 pct. Omvendt vil der udestå et tilpasningsbehov, hvis merrealrenten bliver mindre end forudsat i 2010-forløbet.

Rent teknisk vil en forudsætning om lavere (globalt) renteniveau i fremskrivningen vise sig ved en lavere rentebyrde på stat og kommuners nettogæld, mens det fremtidige skatteprovenu, som følge af stigende nettoudbetalinger fra pensionsopsparing, vil mindskes i pct. af BNP (på grund af den lavere merrealrente). Desuden vil de lavere pensionsudbetalinger (i pct. af BNP) indebære mindre modregning i de indkomstafhængige ydelser som f.eks. folkepensionens tillægsbeløb og boligydelsen, hvilket også svækker de offentlige finanser. Endelig vil lavere rente som nævnt give større vægt til de fremtidige udgiftsstigninger (diskontering), hvilket isoleret set også svækker den finanspolitiske holdbarhed. Det er udtryk for, at der med et lavere merrealrenteniveau skal spares mere op for at finansiere de fremtidige udgifter til pension og pleje.

Hvis det lavere renteniveau ledsages af lavere produktivitetsvækst (således at merrealrenten er uændret) skønnes en stort set neutral virkning på de offentlige finansers holdbarhed¹². Både rentebyrde, fremtidigt provenu fra pensionsbeskatning og diskontering vil være omtrent uændret, *jf. tabel 4.12*. En lavere produktivitetsvækst under de opstillede udgifts- og indtægtsregler indebærer en omtrent parallel reduktion i de offentlige udgifter (primært som følge af, at overførsler og offentlige lønninger reguleres med lønudviklingen) og i de øvrige skatteindtægter.

¹² I beregningerne tages ikke højde for, at højere produktivitetsvækst og en tilsvarende stigning i den nominelle rente medfører en samtidig stigning i realrenten (dvs. rente fratrukket inflation), som kan have betydning for investeringer m.v. Desuden er der ikke indregnet mulige værdireguleringer af initialformuen som følge af ændrede rente og vækstforudsætninger, men virkningernes betydning skønnes relativt begrænset.

Tabel 4.12. Virkning af øget produktivitetsvækst og rente med 1 pct.-enhed

| | Øget produktiv- tetsvækst | Øget nominal rente | Øget produktivets- vækst og rente (mer- realrente uændret) |
|------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | |
| 1) Offentligt konsum ¹⁾ | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2) Overførsler inkl. modregning og afgifter | -0,2 | 0,1 | -0,1 |
| 3) Pension..... | -0,5 | 0,6 | -0,1 |
| 4) Rentebyrde | 0,2 | -0,2 | 0,0 |
| 5) Diskontering | -0,5 | 0,1 | -0,1 |
| Holdbarhedsvirkning | -1,0 | 0,5 | -0,3 |

1) Det offentlige konsum udgør pr. definition en konstant andel af BNP ved ændringer i produktivitetsvæksten efter 2010.

Kilde: Egne beregninger.

Højere produktivitetsvækst kan derfor heller ikke med gældende regler påregnes at styrke de offentlige finanser. Et løft i produktivitetsvæksten, som vil øge levestandarden og står som en central målsætning, trækker således i retning af en parallel stigning i offentlige udgifter og offentlige indtægter og vil – hvis renten ikke følger med op – reducere rentebyrden. Men det bliver (ved given rente) mere end opvejet af, at skatteprovenuet fra fremtidig beskatning af pensionsafkast reduceres som andel af BNP. Hertil kommer, at velstandsstigninger kan trække i retning af øget efterspørgsel efter offentlig service og mere fritid.

4.6. Finanspolitisk holdbarhed i EU15

Alle EU-lande vil, som Danmark, opleve en stigende ældreandel og tiltagende demografisk pres på de offentlige finanser i de kommende årtier. Den demografiske udfordring og rentebyrden af den nuværende offentlige gæld stiller derfor krav om finans- og strukturpolitiske initiativer og markant gældsnedbringelse, hvis niveauet for offentlige udgifter og beskatning skal bringes på et niveau, som sikrer en stabil (ikke-eksploderende) offentlig gældskvote på langt sigt (dvs. sikre finanspolitisk holdbarhed).

Selv når der anlægges relativt optimistiske antagelser, er det ifølge Finansministeriets beregninger kun fem EU-lande, som vurderes at have omtrent holdbare offentlige finanser, herunder Danmark. I gennemsnit svarer udfordringen til en finanspolitisk stramning for EU-landene under ét på ca. 3½

pct. af BNP¹³ for at forhindre en ukontrolleret stigning i den offentlige gæld på sigt, jf. tabel 4.13 og boks 4.4. Beregningerne indregner blandt andet tilpasninger i pensionssystemernes indretning og tilnærmedelsesvis fuld opfyldelse af de ambitiøse mål med hensyn til øget beskæftigelse i Lissabon-strategien¹⁴.

Boks 4.4. Forudsætninger bag international sammenligning

Analysen i dette afsnit er baseret på en forenklet udgave af den metode, som er anvendt i de forrige afsnit. Endvidere er der forskel på såvel data som detaljeringsgraden i de fremskrivninger, der ligger til grund for beregningerne, idet data m.v. er valgt med henblik på at sikre sammenlignelighed på tværs af lande. Resultaterne for Danmark er derfor ikke umiddelbart sammenlignelig med resultaterne i de forudgående afsnit.

De langsigtede virkninger på de offentlige finanser af de demografiske forskydninger er baseret på skøn udarbejdet af OECD samt EU's Economic Policy Committee (EPC), der igen bygger på demografiske fremskrivninger fra Eurostat.

For en række lande, hvor der forudsættes et betydeligt fald i den strukturelle ledighed, er der endvidere taget højde herfor i form af en korrektion af belastningen af de offentlige finanser. De indregnede langsigtede virkninger på de offentlige finanser er derfor lidt mindre end i de studier af ældrebyrden, der er anvendt.

Den anvendte metode samt datakilder vedr. de langsigtede virkninger på de offentlige finanser er nærmere beskrevet i N. K. Frederiksen, *Fiscal Sustainability in OECD Countries - December 2002*, Finansministeriet, Marts 2003.

Data for den strukturelle primære saldo for den samlede offentlige sektor og den offentlige sektors nettogæld stammer fra *OECD Economic Outlook 74*, december 2003.

¹³ EU-kommissionen (marts 2004) skønner, at finanspolitikken i EU15-landene i gennemsnit kræver en finanspolitisk tilpasning i størrelsesordenen 1,3 pct. af BNP. Beregningerne i EU-kommissionen er således mere optimistiske end Finansministeriets beregninger, men for de enkelte lande – bortset fra Finland – kvalitativt ens. Forskellen hænger blandt andet sammen med, at EU-kommissionens beregninger er baseret på de enkelte landes konvergensprogrammer, hvor der i en række lande forudsættes en mere gunstig udvikling i de offentlige finanser i de kommende år.

¹⁴ Lissabon-målsætningen er opnåelse af en samlet beskæftigelsesgrad på 70 pct. for 15-64 årige inden 2010. Den nuværende gennemsnitlige beskæftigelsesgrad i EU15-landene er 64 pct.

Tabel 4.13. Finanspolitisk holdbarhed i EU15-landene, 2002

| | Strukturel | --- Krav til strukturel primær saldo --- | | | Holdbarhedsindikator | |
|---------------|-------------------------|------------------------------------------|------------------------------------|-------|----------------------|-------------------------|
| | primær saldo | Rentebyrde | Demografisk betinget nettoudgifter | I alt | FM ¹⁾ | Kommissions beregninger |
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | | |
| Belgien..... | 5,8 | 2,0 | 4,1 | 6,1 | -0,3 | -0,3 |
| Danmark | 2,9 | 0,2 | 3,1 | 3,3 | -0,4 | 0,6 |
| Finland | 4,7 | -0,8 | 5,7 | 4,8 | -0,1 | 1,8 |
| Frankrig..... | -0,6 | 0,7 | 3,9 | 4,6 | -5,2 | -0,8 |
| Grækenland. | 4,4 | 2,1 | 9,8 | 11,9 | -7,6 | -3,3 |
| Holland..... | 0,2 | 0,8 | 5,1 | 5,9 | -5,7 | -2,2 |
| Irland..... | -2,6 | 0,7 | 5,2 | 5,9 | -8,6 | -2,2 |
| Italien | 2,8 | 1,9 | 1,1 | 2,9 | -0,1 | 0,7 |
| Luxembourg | - | - | - | - | - | 0,1 |
| Portugal..... | 0,3 | 1,1 | 3,6 | 4,7 | -4,4 | 0,4 |
| Spanien..... | 2,4 | 0,8 | 6,2 | 7,1 | -4,7 | -1,3 |
| Sverige..... | 1,4 | -0,1 | 3,7 | 3,6 | -2,2 | -0,2 |
| Tyskland..... | -0,4 | 0,9 | 3,1 | 4,0 | -4,4 | -2,6 |
| UK | -0,1 | 0,6 | 1,5 | 2,1 | -2,2 | -2,4 |
| Østrig | 2,0 | 0,9 | 4,0 | 4,9 | -2,8 | -0,3 |
| EU15 gnst. .. | 0,9 | 1,0 | 3,3 | 4,2 | -3,4 | -1,3 |

1) Finansministeriets beregninger baseret på en forenklet udgave af den metode, som er anvendt i de forrige afsnit med henblik på at sikre sammenlignelighed på tværs af lande. Resultaterne for Danmark er derfor ikke umiddelbart sammenlignelig med resultaterne i de forudgående afsnit.

Kilde: OECD, EPC, EU-kommissionen samt egne beregninger.

Finanspolitisk holdbarhed forudsætter et gennemsnitligt primært overskud svarende til godt 4 pct. af BNP for EU15-landene under ét opgjort i 2002. Men det faktiske overskud var imidlertid kun på 0,9 pct. af BNP. Cirka en fjerdedel af det nødvendige overskud knytter sig til rentebyrden som følge af den udestående offentlige gæld, mens tre-fjerdedele kan henføres til konsolideringsbehovet i lyset af de demografiske udgiftsstigninger.

I et flertal af EU-landene er der derfor behov for en væsentlig finanspolitisk konsolidering. I en række lande (Frankrig, Holland, Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig) skønnes behovet for varige forbedringer af de offentlige finanser at udgøre 3-5 pct. af BNP og op til 8 pct. af BNP for Grækenland og Irland.

Kravene til finanspolitikken er således i de fleste andre lande betydeligt større end i Danmark. Årsagerne hertil er for det *første*, at den strukturelle primære

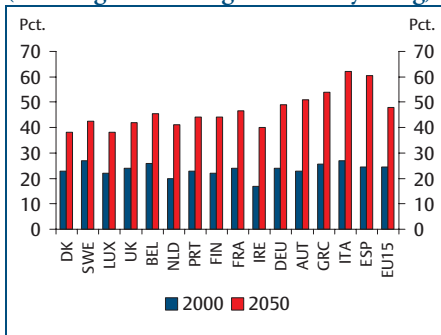
saldo i de andre lande er ringere, svarende til i gennemsnit ca. 2 pct. af BNP i 2002.

For det *andet* er rentebyrden vedrørende den offentlige nettogæld væsentlig større i de fleste andre EU-lande.

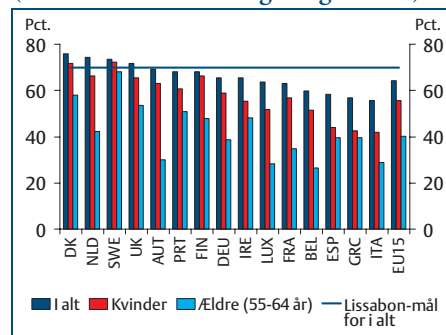
For det *tredje* er den beregnede fremtidige stigning i de offentlige netto-udgifter mindre i Danmark end i de fleste andre EU-lande. Det afspejler, at de demografiske forskydninger i retning af højere ældreandel typisk er mere markante end i Danmark, *jf. figur 4.10a*. Herudover vil den private pensionsopsparing i Danmark (samt Holland og i et vist omfang Sverige) på sigt øge de offentlige indtægter som modstykke til den historiske forringelse af de offentlige finanser knyttet til fradragene for indbetalingerne.

I modsat retning trækker imidlertid, at der i en række lande er lav erhvervsdeltagelse (særligt blandt kvinder og ældre) og høj ledighed, hvorfor der i disse lande umiddelbart er et større potentiale for – gennem målrettede tiltag i arbejdsmarkedspolitikken – at aflaste de offentlige finanser gennem lavere udgifter til overførsler og øgede skatteindtægter, *jf. figur 4.10b*.

Figur 4.10a. Ældrekvote i 2000 og 2050 (efter stigende demografisk forskydning)



Figur 4.10b. Beskæftigelsesgrad i 2002 (efter faldende beskæftigelsesgrad i alt)



Kilde: EPC og Eurostat structural indicators.

Betydningen af indregnede beskæftigelsesstigninger og pensionsreformer

De betydelige krav til større beskæftigelse – der som nævnt er indregnet i tabel 4.13 – vurderes i gennemsnit at kunne medføre en aflastning af finanspolitikken med knap 2 pct. af BNP i gennemsnit. I lande, der i udgangspunktet har lavest strukturel beskæftigelsesgrad, herunder Italien, Spanien og Grækenland, er virkningen 3-4 pct. af BNP, *jf. tabel 4.14*.

I andre lande, hvor erhvervsdeltagelsen i udgangspunktet er lav eller ledigheden høj (herunder blandt andet Finland, Frankrig, Tyskland, Spanien, Italien og Finland), er der også indregnet en markant stigning i det strukturelle beskæftigelsesniveau. Det medvirker til at afdæmpe kravet til den finanspolitiske konsolidering, men stiller omvendt store krav til strukturforbedringer på arbejdsmarkedet. Samlet er det forudsat, at ledigheden i EU falder med 2½ pct.-enheder, mens erhvervsdeltagelsen blandt 15-64-årige i gennemsnit øges med 4 pct.-enheder.

Faldende gennemsnitlig kompensationsgrad i pensionssystemet bidrager endvidere til at mindske det opgjorte krav til finanspolitisk konsolidering med 1,6 pct. af BNP i gennemsnit. I blandt andet Danmark aflastes de offentlige finanser på sigt automatisk gennem modregningsreglerne, mens den relativt beskedne udgiftsstigning i UK i høj grad skyldes, at de offentlige pensioner forudsættes reguleret med prisstigningstakten. Det indebærer, at kompensationsgraden over tid falder kraftigt. Endelig har et lille antal lande – herunder Sverige og Italien – omlagt de offentligt finansierede pensionsordninger således, at kompensationsgraden løbende reduceres, eller tilbagetrækningsalderen forøges, i takt med stigningen i den forventede levetid.

Tabel 4.14. Finanspolitisk holdbarhed uden realisering af målsætninger

| | <i>Holdbarhed i grundforløb</i> | Marginalvirkning af uændret Pension ¹⁾ | | <i>Holdbarhed ved uændret beskæf.-frekv. og pension</i> |
|----------------|---------------------------------|---------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------|
| | | Beskæftigelsesfrekvens | Pct. af BNP | |
| Belgien..... | -0,3 | -0,7 | -0,5 | -1,5 |
| Danmark | -0,4 | -1,3 | 0,2 | -1,5 |
| Finland..... | -0,1 | -0,6 | -0,2 | -0,9 |
| Frankrig..... | -5,2 | -1,3 | -2,3 | -8,8 |
| Grækenland.. | -7,6 | -3,6 | 4,1 | -7,1 |
| Holland..... | -5,7 | -2,6 | 1,2 | -7,1 |
| Irland..... | -8,6 | -0,2 | 0,0 | -8,8 |
| Italien | -0,1 | -2,9 | -5,3 | -8,3 |
| Portugal..... | -4,4 | -1,7 | -1,2 | -7,3 |
| Spanien..... | -4,7 | -3,2 | 0,0 | -7,9 |
| Sverige..... | -2,2 | -0,1 | -1,3 | -3,6 |
| Tyskland..... | -4,4 | -3,1 | -0,5 | -8,0 |
| UK..... | -2,2 | 0,4 | -1,8 | -3,6 |
| Østrig..... | -2,8 | -1,6 | -2,6 | -7,0 |
| EU15 gnst. ... | -3,4 | -1,9 | -1,6 | -6,9 |

1) Virkning af forudsatte ændringer i dækningsgrad og gennemsnitlig pensionssats.
Kilde: OECD, EPC samt egne beregninger.

Ved uændret ledighed, erhvervsdeltagelse og pensionstilsagn fordrer finanspolitisk holdbarhed permanente budgetforbedringer på knap 7 pct. af BNP i EU15 i gennemsnit, jf. tabel 4.14.

4.7. Sammenligning af holdbarhedsberegninger

Finansministeriet (FM) og den uafhængige analyseenhed DREAM udarbejder begge vurderinger af finanspolitikens holdbarhed. Endvidere foretager Det Økonomiske Råd (DØR) og Velfærdskommissionen (VFK) vurderinger af finanspolitikens holdbarhed med udgangspunkt i DREAM-gruppens model og beregninger, men indlægger derefter egne forudsætninger på forskellige områder, såsom arbejdsstyrke, rente, vækst og befolkning.

I FM foretages opgørelserne både med udgangspunkt i ADAM-baserede fremskrivninger og på baggrund af et modelapparat, der er opbygget gennem de seneste år, og som medregner de samme aldersbetingede udgifter og indtægter og benytter samme befolkningsprognose som DREAM-gruppen. DREAM-gruppen anvender den generelle ligevægtsmodel DREAM, som inddrager adfærd og blandt andet er opbygget med det formål at kunne belyse finanspolitikens holdbarhed og fordelingen mellem generationer.

DREAM's seneste fremskrivning peger på et stramningsbehov på 1,9 pct. af BNP. DØR beregner ligeledes et stramningsbehov på 1,9 pct. af BNP, mens VFK's centrale forløb viser et stramningsbehov på 3,7 pct. af BNP, jf. tabel 4.15.

Institutionernes fremskrivninger angiver forskellige bud på finanspolitikens holdbarhed, men indregner ikke mulige svar på disse udfordringer. Forløbene hos DREAM, DØR og VFK kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med den mellemfristede fremskrivning til 2010. FM's 2010-fremskrivning er netop konstrueret, så den opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed på baggrund af forudsætninger om stram offentlig udgiftsstyring og en yderligere strukturpolitisk indsats frem til 2010, som vil øge beskæftigelsen med 50-60.000 personer.

Hvis de forudsatte strukturforbedringer på arbejdsmarkedet og den offentlige forbrugsstyring frem til 2010 ikke indregnes – i modsætning til 2010-forløbet – kan stramningsbehovet i FM's beregninger opgøres til 1,5 pct. af BNP. Indregnes endvidere øvrige forhold, vil stramningsbehovet øges til ca. 1,9 pct. af BNP, hvoraf en større offentlig investeringsvækst svarende til DØR's forløb frem til 2010 forklarer 0,2 pct. af BNP. Størstedelen af den umiddelbare forskel mellem 2010-fremskrivningen og DØR's beregning er

således, at DØR ikke indregner virkningerne af de mål og krav, som regeringen har opstillet frem mod 2010, jf. tabel 4.15.

Tabel 4.15. Vurdering af kravene til de offentlige finanser, pct. af BNP

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Finansministeriets 2010-forløb..... | 0,0 |
| - <i>Krav til beskæftigelsesfremgang på 50-60.000 personer til 2010</i> | -1,0 |
| - <i>Krav fra stram offentlig forbrugsstyring til 2010</i> | -0,5 |
| - <i>Andre forhold, herunder lavere offentlig investeringsvækst til 2010</i> | -0,4 |
| DØR (Dansk Økonomi, forår 2004, maj 2004)..... | -1,9 |
| - <i>Ekskl. DØR's arbejdsstyrkefremskrivning</i> | 0,2 |
| - <i>Ekskl. DØR's konjunkturtilpasning</i> | -0,3 |
| - <i>Ekskl. DØR's skattestop (frem til 2010 i stedet for 2011)</i> | 0,1 |
| DREAM (april 2004) | -1,9 |
| - <i>Inkl. VFK's merrealrente (større vægt på fremtidigt udgiftspres)</i> | -0,6 |
| - <i>Inkl. VFK's befolkningsprognose (levetid øget og fertilitet reduceret)</i> | -1,4 |
| - <i>Inkl. VFK's senere stramning (stramning i 2017 i stedet for 2007)</i> | -0,2 |
| - <i>Inkl. VFK's andre forhold</i> | 0,4 |
| Velfærdskommissionen (Analyserapport, maj 2004) | -3,7 |

Anm.: Dekomponeringen af forskellene mellem Finansministeriets 2010-forløb og DØR-fremskrivningen er baseret på egne beregninger. Forskellene mellem DØR og DREAM er baseret på DØRs beregninger. Forskellene mellem DREAM og VFK er baseret på VFK-beregninger. DØR, DREAM og VFK foretager alle en finanspolitiske tilpasning via det kollektive offentlige forbrug.

Kilde: DREAM, Det Økonomiske Råd, Velfærdskommissionen samt egne beregninger.

Både DØR og VFK benytter DREAM-modellen til deres vurdering af kravene til finanspolitikken, men har på en række områder benyttet egne forudsætninger.

DØR benytter deres egen arbejdsstyrkefremskrivning, som isoleret set øger arbejdsstyrken med 35.000 personer i forhold til DREAM-gruppens beregninger. Ifølge DØR forbedrer dette holdbarheden med knap ¼ pct. af BNP. Endvidere foretager DØR en tilpasning til deres seneste konjunkturvurdering (konjunkturtilpasning), hvilket isoleret set forværrer holdbarheden med knap 0,3 pct. af BNP. Endelig forudsættes i DØR's fremskrivning, at skattestoppet videreføres til 2010 og ikke 2011 som i DREAM. Samlet set er disse ændrede forudsætninger i DØR's fremskrivning neutrale i forhold til DREAM's grundforløb, jf. tabel 4.15.

I forhold til DREAM benytter VFK en merrealrente, som er ca. ½ pct.-enhed lavere end DREAM, hvorved den fremtidige demografiske udfordring vejer tungere.

VFK benytter ydermere deres egen befolkningsprognose, hvor middellevetiden for kvinder øges med yderligere 4 år frem mod 2080, mens middellevetiden for mænd er omtrent uændret i forhold til DREAM's befolkningsprognose, som benyttes af FM og DØR. Fertiliteten holdes endvidere konstant i VFK's prognose fordelt på herkomst – i stedet for som i DREAM's prognose at nærme sig 1,9 barn pr. kvinde i gennemsnit. Det betyder, at den samlede fertilitet i VFK's prognose stort set er konstant på ca. 1,7 barn pr. kvinde i gennemsnit.

Herudover udskydes den beregnede finanspolitiske tilpasning fra 2007 til 2017 i VFK's forløb. Den lavere merrealrente medfører et større krav om opsparing for at finansiere de fremtidige nettoudgifter, når middellevetiden øges. Modstykket hertil er, at omkostningerne ved at afvente med at foretage en nødvendig tilpasning alt andet lige er mindre.

VFK foretager en række yderligere justeringer i DREAM's grundforløb. Blandt andet er erhvervsfrekvensen for efterkommere fra mindre udviklede lande reduceret, hvilket forværrer holdbarheden med ca. 0,7 pct. af BNP. Det opvejes imidlertid af øgede erhvervsfrekvenser som følge af et generelt øget uddannelsesniveau og reduceret satsregulering og skattegrænser som følge af øget pensionsbidrag.

Samlet set medfører VFK's tilpasninger i DREAM-modellen en forværring af holdbarheden med ca. 1,8 pct. af BNP sammenlignet med DREAM's grundforløb.

I appendiks 4.3 foretages en grundig sammenligning af DREAM's og Finansministeriets holdbarhedsberegning. Vurderingen af de langsigtede krav til finanspolitikken er overordnet på linje, når kravene til strukturforbedringer og udgiftsstyringen i FM's forløb frem til 2010 ikke indregnes. Der er imidlertid underliggende forskelle både med hensyn til indregnet udmøntet økonomisk politik, udgangspunkt, adfærdsvirkninger og fremskrivningsprincipper, som vanskeliggør en sammenligning.

Appendiks 4.1

Revision af holdbarhedsindikatoren

I 2010-fremskrivningen, som opfylder kravet om en holdbar finanspolitik, forudsættes en stram udgiftsstyring og en fremgang i den strukturelle beskæftigelse. I *Konvergensprogram, november 2003* (KP2003) var kravet til beskæftigelsen betinget af nye initiativer på 50-55.000 personer.

Den underliggende stilling på de offentlige finanser i 2003 er strukturelt svækket med ½ pct. af BNP, primært som følge af nye foreløbige nationalregnskabsopgørelser. I modsat retning trækker, at kravet til overskud, som skal dække de anslåede fremtidige offentlige nettoforpligtigelser er reduceret med ½ pct. af BNP, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Revisioner af holdbarhedsindikatoren for 2003 i 2010-forløbet

| | Pct. af BNP |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1. Konvergensprogram, november 2003..... | 0,0 |
| 2. Samlet revision af holdbarhedsindikator (2.1+2.2)..... | 0,0 |
| 2.1 Revision af prim. strukturel saldo og rentebyrde sfa. ny konjunkturvurd. | -0,5 |
| 2.2 Revision af fremtidige nettoforpligtigelser | 0,5 |
| <i>Heraf bidrag fra</i> | |
| - Reduceret satsregulering og skattegrænser sfa. øget pensionsbidrag..... | 0,2 |
| - Revideret befolkningsprognose inkl. stramningen af udlændingeloven 2002... | 0,2 |
| - Opdateret alders-, køns- og herkomstfordelt forbrug og transfereringer | -0,1 |
| - Øgede serviceforbedringer sfa. et lavere demografisk træk..... | -0,1 |
| - Øget uddannelsesniveau | 0,2 |
| - Nyt registerbaseret arbejdstidsregnskab 2001 (IDA)..... | 0,1 |
| - Større krav til nye strukturtiltag (5.000 ekstra personer)..... | 0,1 |
| - Øvrige revisioner | -0,1 |
| 3. Finansredegørelse 2004 (1+2)..... | 0,0 |

- 1) Rent tekniske posteringer har bevirket, at den strukturelle primære saldo i stat og kommuner er revideret yderligere ned med ¼ pct. af BNP. Denne revision har dog tilsvarende bevirket en reduktion i rentebyrden af stat og kommuners nettogæld, således at den finanspolitiske holdbarhed isoleret set er upåvirket.

Kilde: Konvergensprogram, november 2003 og egne beregninger.

Reduktionen i de fremtidige forpligtelser skyldes blandt andet de overenskomstmæssige aftalte stigninger i pensionsindbetalinger på DA-området, som reducerer reguleringen af overførsler og skattegrænser i perioden 2006-08.

Endvidere vurderes et generelt stigende uddannelsesniveau frem mod 2010 at kunne bidrage til at øge erhvervsdeltagelsen svarende til 13.000 personer fra 2003 til 2010 som følge af, at erhvervsfrekvensen er stigende i uddannelsesniveaut. Den større erhvervsdeltagelse modsvares primært i form af lavere tilgang til førtidspension og efterløn.

Den nye befolkningsprognose medfører isoleret set en forbedring af holdbarheden med 0,2 pct. af BNP som følge af en mindre stigning i den (arbejdstidskorrigerede) forsørgerkvote sammenlignet med KP2003. Det skyldes primært, at stramningerne i udlændingeloven, som er indarbejdet i DREAM's seneste befolkningsprognose, har reduceret indvandringen fra især mindre udviklede lande, hvilket bidrager til en forbedring af de offentlige finanser.

I modsat retning trækker, at den nye befolkningsprognose (og revideret aldersfordelt offentlige forbrug) medfører et mindre demografisk træk på det offentlige forbrug. Med en uændret målsætning for realvækst i det offentlige forbrug indebærer et mindre demografisk træk større offentlige serviceforbedringer frem til 2010 i forhold til KP2003, hvilket isoleret set forværrer holdbarheden med 0,1 pct. af BNP.

Datagrundlaget for arbejdstiden er opdateret siden KP2003. I KP2003 blev benyttet alders- og kønsfordelte arbejdstidsdata baseret på AKU-tal (Arbejds-kraftundersøgelsen), som er en spørgeskemaundersøgelse på grundlag af ca. 10.000 interview. Nu benyttes registerbaserede IDA-tal fra 2001, der dækker en 10 pct. stikprøve af befolkningen. De nye arbejdstidsdata forbedrer holdbarheden med 0,1 pct. af BNP.

Øvrige revisioner dækker blandt andet over et mindre bidrag til beskæftigelsen fra barsel og førtidig tilbagetrækning, prisregulering af børnefamilieydelsen frem til 2010 i henhold til Finansloven 2004 og beregningen af afgifter, hvilket samlet set har en svag negativ virkning på holdbarheden.

Endelig er kravet til nye strukturtiltag øget med 5.000 personer i FR04-fremskrivningen i forhold til KP2003, svarende til et positivt holdbarhedsbidrag på 0,1 pct. af BNP for at sikre finanspolitisk holdbarhed. I KP2003 var kravet til yderligere strukturelle tiltag (ikke udmøntet beskæftigelse) 53.000 personer mellem 2003 og 2010.

Appendiks 4.2 Beregning af holdbarhedsindikatoren

Beregningen af holdbarhedsindikatoren tager udgangspunkt i den offentlige sektors intertemporale budgetrestriktion, der indebærer, at gældskvoten i udgangsåret ikke må overstige den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige primære saldo overskud målt i pct. af BNP, *jf. ligning 1.*

$$p_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \left(\prod_{j=1}^t \frac{1+g_j}{1+i_j} \right) p_t \geq b_{-1}, \quad (1)$$

hvor p_t er den primære saldo på tidspunkt t , b_{-1} er den offentlige gæld i udgangsåret i pct. af BNP, g_j er den nominelle BNP vækstrate og i_j er den nominelle rente.

En holdbar finanspolitik defineres som den udvikling i de primære overskud p_t^* , som netop opfylder budgetrestriktionen med lighedstegn.

$$p_0^* + \sum_{t=1}^{\infty} \left(\prod_{j=1}^t \frac{1+g_j}{1+i_j} \right) p_t^* = b_{-1} \quad (2)$$

En holdbar udvikling i fremtidige primære overskud beregnes som summen af de primære overskud, der skønnes realiseret med gældende regler for skattesatser, servicestandarder som følge af rent demografisk betingede ændringer (inkl. de mellemfristede målsætninger til 2010) og en konstant, der opfanger den justering af saldoen (og dermed finanspolitikken), som er nødvendig for at sikre holdbarhed, dvs.

$$p_t^* = p_t - \text{HBI}, \quad (3)$$

hvor HBI-konstanten netop er holdbarhedsindikatoren, som beregnes som en konstant andel af BNP.

Holdbarhedsindikatoren udledes ved at indsætte (3) i (2), hvilket med konstant vækst og rente ($g_t=g$ og $i_t=i$) forsimpelende kan reduceres til:

$$\text{HBI} = \frac{i-g}{1+g} \left(\sum_t \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^t p_t - b_{-1} \right) = p_0 + \frac{i-g}{1+g} \left(\sum_t \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^t \Delta p_t - b_{-1} \right) \quad (4)$$

hvor Δp_t er den absolutte ændring i den primære saldo i forhold til udgangsåret (p_0) og $\frac{i-g}{1+g}$ er merrealrenten.

Holdbarhedsindikatoren angiver den permanente finanspolitiske tilpasning, som sikrer, at den offentlige sektor er solvent og således kan rumme de fremtidige udgiftsstigninger uden, at det på et tidspunkt bliver nødvendigt at foretage finanspolitiske stramninger og uden, at den offentlige gældskvote eksploderer.

En negativ værdi af holdbarhedsindikatoren (HBI) afspejler et strammingsbehov, mens en positiv værdi omvendt peger på mulighed for en mere lempelig politik indenfor en holdbar finanspolitisk ramme.

Der tages ikke eksplicit stilling til, om den nødvendige justering foretages på indtægts- eller udgiftssiden, herunder om justeringen giver anledning til afledte (strukturelle) virkninger på den beregnede primære saldo.

En holdbar finanspolitik kræver således primære overskud, der kan finansiere rentebyrden af den aktuelle offentlige gæld (merrealrenten ganget initialgælden), som består af den del af renteudgifterne, der ikke udhules af BNP-væksten, og derfor kræver finansiering for at undgå, at gælden stiger som andel af BNP.

Appendiks 4.3

Sammenligning af Finansministeriets og DREAM's holdbarhedsberegning

Vurderingen af de langsigtede krav til finanspolitikken i DREAM og FM's forløb er overordnet på linje med hinanden, når kravene til strukturforbedringer og udgiftsstyringen i FM's forløb frem til 2010 ikke indregnes. Der er imidlertid underliggende forskelle både med hensyn til indregnet udmøntet økonomisk politik, udgangår inkl. konjunkturtilpasning, adfærdsvirkninger og tekniske antagelser, herunder fremskrivningsprincipper.

Forskelle i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed, som skyldes forskel i adfærd, bidrag fra udmøntet politik og udgangår, kan dekomponeres yderligere, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Forskelle som følge af udmøntet politik og udgangår

| | DREAM | FM |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------|
| | -- Pct. af BNP -- | |
| DREAM's grundforløb: stramning via kollektivt forbrug | -1,9 | |
| - Ekskl. adfærdsvirkning sfa. stramning via kollektivt forbrug..... | 0,3 | |
| DREAM, stramning via udenlandsk overførsel (2001 udgangår)..... | -1,6 | |
| FM-forløb, ekskl. bidrag fra forbrugsstyring og strukturtiltag (2003 udgangår) | | -1,5 |
| <i>Udmøntet politik fra 2003</i> | 1,0 | 0,5 |
| - Umiddelbar provenuvirkning af skattestop og skattenedsættelser på arbejdsindkomst | 1,3 | 1,2 |
| - Råderum sfa. udmøntede bidrag til beskæftigelsen ¹⁾ | -0,5 | -0,7 |
| - Offentlige investeringer frem til 2010. | 0,3 | |
| - Offentligt forbrug reguleres med nominelle std. fra 2003 | -0,2 | |
| <i>Udgangår og politik i perioden 2001-2003 og konjunkturtilpasning</i> | -0,1 | 0,2 |
| - Nyt udgangår (herunder politik og konjunkturtilpasning) | | 0,2 |
| - Udmøntet politik i perioden 2001-2003 | -0,1 | |
| Beregnings teknisk indikator (ingen politik, 2001-udgangår) | -0,7 | -0,8 |

Anm.: Det skal understreges, at det beregnings tekniske slutprodukt, som viser et strammingsbehov på -0,7 og -0,8 pct. af BNP i henholdsvis DREAM og FM, alene er en mellemregning, som muliggør en samlet dekomponering og ikke noget bud på den finanspolitiske holdbarhed i hverken DREAM eller FM.

- 1) Virkning af allerede vedtagne strukturtiltag, som bidrager til beskæftigelsen i forhold til et demografisk forløb.

Kilde: Egne beregninger blandt andet på baggrund af tal fra DREAM.

Adfærdsvirkninger som følge af modellukning

Justeringen af finanspolitikken i DREAM-modellen, der skal sikre holdbarhed, kan foretages via forskellige finanspolitiske tilpasninger. For eksempel kan justeringen foretages via det kollektive offentlige forbrug eller bundskattesatsen. Det giver imidlertid anledning til afledte adfærdsvirkninger i modellen. I FM's beregninger tages der ikke eksplicit stilling til, om den nødvendige justering foretages på indtægts- eller udgiftssiden, og der er ikke afledte adfærdsvirkninger.

DREAM's holdbarhedsberegning vil således i højere grad være sammenlignelig med FM's beregning, hvis lukningen af DREAM-modellen foretages via de udenlandske overførsler til den offentlige sektor, hvor der ikke er de samme afledte adfærdsvirkninger. Justeringen via de udenlandske overførsler forbedrer holdbarheden i DREAM med 0,3 pct. af BNP sammenlignet med en lukning via det kollektive offentlige konsum. Holdbarhedsindikatoren udgør således -1,6 pct. af BNP i DREAM's grundforløb, hvis stramningen foretages via de udenlandske overførsler.

Forskelle i udmøntet politik fra 2003

Der forudsættes i FM og DREAM samme umiddelbare provenuvirkninger af skattenedsættelserne på arbejdsindkomst. DREAM forudsætter dog en større umiddelbar provenuvirkning af skattestoppet, da DREAM beregningsteknisk viderefører skattestoppet til 2011 mod 2010 i FM's forløb¹.

Den afledte virkning på beskæftigelsen af skattenedsættelserne i DREAM er på linje med FM's beregninger. Af udmøntede bidrag til beskæftigelsen medtages endvidere i både DREAM og FM virkningen af afskaffelsen af overgangsydelsen. FM medtager herudover virkninger på beskæftigelsen af førtidspensions- og efterlønsreformen (udover nedsættelsen af folkepensionsalderen), *Flere i arbejde*, og at et generelt højere uddannelsesniveau i befolkningen bidrager til at øge erhvervsfrekvensen frem mod 2010. Endelig er der forudsat en lavere ledighed end i DREAM. Det bevirker samlet set, at råderummet fra de indregnede udmøntede bidrag til beskæftigelsen i FM er 0,2 pct. af BNP større end i DREAM.

Der er en markant forskel fsva. fremskrivningen af de offentlige investeringer frem til 2010. I FM's beregninger antages de offentlige investeringer at udgøre en konstant andel af BNP. I DREAM er der forudsat en markant stigning i de offentlige investeringer på 0,3 pct. af BNP frem til 2010, som primært afspejler DREAM's forudsætning om et konstant kapital-produktionsforhold i den offentlige sektor². Realvæksten i de offentlige investeringer udgør i DREAM ca. 5 pct. årligt, mens de i FM udgør knap 2 pct. årligt frem til 2010.

I fremskrivningen af det offentlige forbrug fra 2003 benyttes i FM's forløb ekskl. bidrag fra stram forbrugsstyring en stiliseret antagelse om regulering med nominelle standarder (dvs. enhedsudgiften pr. bruger lønreguleres). I DREAM's grundforløb benyttes skøn for det offentlige forbrug frem til 2006 fra Danmarks Konvergensprogram 2003³. Samlet set forbedrer dette holdbarheden i DREAM med 0,2 pct. af BNP set i forhold til lønregulering pr. bruger.

Forskel i udgangsår og konjunkturtilpasning

Udover forskelle i indregnet udmøntet politik fra 2003 vanskeliggøres en sammenligning af, at der ikke benyttes samme udgangsår. Udgangsåret for FM's

¹ At DREAM inkluderer 2011, skal ses i sammenhæng med, at DREAM-modellen beregnes på 5 års-intervaller.

² Stigningen i de offentlige investeringer i DREAM er mindre, hvis tilpasningen alternativt sker via det kollektive offentlige forbrug. Det afspejler, at den afledte reduktion af den offentlige produktion og derved også de offentlige investeringer – alt andet lige – mindsker behovet for investeringer for at fastholde et konstant kapital-produktionsforhold i den offentlige sektor.

³ I DREAM benyttes endvidere FM's forløb for de offentlige investeringer frem til 2006. Den markante stigning i DREAM's offentlige investeringer ses i så fald først efter 2006.

beregninger er 2003. DREAM tager udgangspunkt i 2001 og indlægger derved også skøn for udviklingen i arbejdsudbuddet for perioden 2002-2003.

DREAM indregner afskaffelsen af overgangsydelsen fra 2001-2003, skattestop fra 2002-2003, Pinsepakken, ændring i skattesatser i kommuner og amter, start-hjælp og nationalregnskabet's udvikling i offentligt forbrug frem til 2003 i forhold til et forløb med nominelle standarder fra 2001. Det svarer samlet set til et udmøntet bidrag i perioden 2002-2003 i DREAM på -0,1 pct. af BNP.

I FM korrigeres for, at 2003 er et år med svækkede konjunkturer⁴. Det forudsættes, at en normalisering af konjunkturerne indebærer en strukturel stigning i beskæftigelsen. Konjunkturtilpasningen i FM dækker således over, at ledigheden i 2003 på 5,9 pct. tilpasser sig den anslåede strukturelle ledighed på 5,5 pct. frem mod 2006. Desuden stiger den faktiske arbejdsstyrke frem mod 2006 med ca. 2.000 personer op til det estimerede niveau for den strukturelle arbejdsstyrke. Der korrigeres i FM endvidere for indflydelsen af særlige forhold, som ikke systematisk følger konjunkturudviklingen, men som kan have betydelig og stærkt varierende indflydelse på de offentlige finanser fra år til år. Det drejer sig især om pensionsafkastskatten (der afhænger af udviklingen i aktie- og obligationskurserne, og hvor proventet kan fluktuere meget kraftigt) og selskabsskatten (bortset fra beskatningen af olieudvindingen i Nordsøen, der betragtes som strukturel).

Disse forhold betyder samlet set i FM's beregninger en forbedring af holdbarheden med 0,2 pct. af BNP.

En sammenlignelig beregningsteknisk indikator

Korrigeres for udmøntet politik og udgangsår inkl. konjunkturtilpasning fremkommer en beregningsteknisk indikator, som i princippet kan sammenlignes. Det beregningstekniske holdbarhedsindikator med udgangsår i 2001 er henholdsvis -0,8 pct. af BNP i FM og -0,7 pct. af BNP i DREAM. Den resterende forskel mellem DREAM og FM er af mere teknisk karakter og skyldes forskelle i fremskrivningsprincipper, udskydelse af stramning og relativ prisudvikling, *jf. tabel 2.*

⁴ I DREAM korrigeres som hovedregel ikke for indflydelsen af konjunkturer. DREAM antager således implicit, at ledigheden, arbejdsstyrken m.v. i udgangsåret, dvs. 2001, er på et strukturelt niveau. Uden konjunkturtilpasning øges resultaternes følsomhed af valget af udgangsår.

Tabel 2. Forskelle sfa. fremskrivningsprincipper og modellukning m.m.

| | Pct. af BNP |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Beregningsteknisk holdbarhedsindikator pbga. FM (2001-udgangstår) | -0,8 |
| <i>Fremskrivningsprincipper</i> | -0,3 |
| - Rente-, vækst- og pensionsforudsætninger..... | -1,0 |
| - Kollektivt forbrug og levetidskorrektio..... | 0,4 |
| - Offentlige investeringer (efter 2010) | -0,3 |
| - Herkomstfordelt ledighed og opholdtidsafh. erhvervs- og overf.frekvenser .. | 0,1 |
| - Øvrige nettoudgifter ¹⁾ | 0,5 |
| <i>Øvrige forskelle</i> | 0,4 |
| - Senere finanspolitisk stramning..... | -0,3 |
| - Højere priselasticitet i udenrigshandlen (dvs. virkning på relative priser) | 0,7 |
| Beregningsteknisk holdbarhedsindikator pbga. DREAM (2001-udgangstår)..... | -0,7 |

Anm.: Det skal understreges, at den beregningstekniske holdbarhedsindikator, som viser et strammingsbehov på -0,7 og -0,8 pct. af BNP i hhv. DREAM og FM, alene er FM's mellemregning, som muliggør en samlet dekomponering og ikke et bud på den finanspolitiske holdbarhed i hverken DREAM eller FM.

1) Inkluderer forskel i skatter - særlig selskabsskatter og indirekte skatter.

Kilde: Egne beregninger blandt andet på baggrund af tal fra DREAM.

Forskelle i fremskrivningsprincipper

DREAM benytter en merrealrente, som er knap 1½ pct. lavere end i FM⁵. DREAM vægter således det fremtidige demografiske udgiftspres højere end FM. Rente- og vækstforudsætningerne indebærer, at FM's holdbarhed isoleret set er ca. 1 pct. af BNP bedre end i DREAM.

I FM antages det kollektive offentlige forbrug at følge befolkningen og lønudviklingen. Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug stiger dermed som andel af BNP, da beskæftigelsen falder mere end befolkningen. I DREAM forudsættes udgiften til det kollektive offentlige forbrug at udgøre en konstant andel af BNP. Fremskrivningen af det kollektive offentlige forbrug betyder isoleret set, at holdbarheden i FM svækkes med 0,6 pct. af BNP sammenlignet med DREAM. I FM indregnes en korrektion for at den aldersbetingede sundhedstilstand stiger med alderen for at tage højde for, at det individuelle udgiftstræk både afhænger af alderen og den forventede restlevetid (som mål for sundhedstilstanden). Det betyder, at det aldersspecifikke træk på de helbredsrelaterede serviceydelser falder i takt med stigningen i levetiden. Det forbedrer isoleret set holdbarheden med ca. ¼ pct. af BNP i forhold til et forløb, hvor det aldersspecifikke træk holdes konstant som i DREAM.

⁵ I FM forudsættes i langsigtslige vægt en nominal rente på 6½ pct., mens lønstignings-takten er 3,8 pct., svarende til en merrealrente på 2,6 pct. I DREAM-modellen er den nominelle rente knap 4,4 pct., mens lønstigningstakten (summen af inflation og eksogen produktivitetsvækst) er 3,2 pct. svarende til en merrealrente på 1,1 pct.

De offentlige investeringer i DREAM stiger også i pct. af BNP efter 2010 sammenlignet med FM's investeringsforløb. Stigningen afspejler DREAM's forudsætning om en større demografisk trukket offentlig efterspørgsel, hvilket i forhold til FM forværrer holdbarheden med 0,3 pct. af BNP.

Den strukturelle ledighedsprocent forudsættes i FM at være konstant over tid. DREAM's strukturelle ledighed ændrer sig over tid (også efter 2010) som følge af befolkningsforskydninger og ændringer i reallønnen. Den alders-, køns- og herkomstfordelte ledighed stiger således isoleret set i takt med en øget andel af indvandrere i befolkningen. I FM's beregninger vil indregning af fastholdt herkomstfordelt ledighed forværrer holdbarheden med 0,1 pct. af BNP ift. en konstant strukturel ledighedsprocent. I modsat retning trækker, at DREAM tager højde for opholdstidsafhængige erhvervsfrekvenser, hvilket forbedrer holdbarheden med 0,2 pct. af BNP, da opholdstiden og derved erhvervsfrekvensen er stigende over tid.

Øvrige forskelle dækker blandt andet over forskelle i skatter – herunder særligt selskabsskatter og indirekte skatter. I DREAM er der et markant initialt fald i selskabsskatterne, hvilket afspejler et fald i grundlaget for selskabsskatten som følge af en stigning i de private investeringer.

Forskel i modellukning og relativ prisudvikling

I DREAM's basisforløb foretages strammingsbehovet i 2007-2011. I FM sker den hypotetiske stramning øjeblikkeligt. Udskydelsen af stramningen i DREAM med knap 5 år betyder, at strammingsbehovet øges marginalt i forhold til, hvis stramningen blev foretaget øjeblikkeligt, dvs. i 2001. Den senere stramning medfører, at DREAM's holdbarhed isoleret set er 0,3 pct. af BNP dårligere end FM's.

Endogent bytteforhold forbedrer ifølge DREAM holdbarheden med 0,7 pct. af BNP⁶. Når bytteforholdet er endogent, stiger reallønningerne som følge af, at arbejdsudbuddet på sigt falder (målt i forhold til efterspørgslen efter arbejdskraft). Det påvirker udbuddet af arbejdstimer positivt og medfører en større produktion. Ifølge DREAM stiger provenuet fra skatten på personlig indkomst, også som andel af BNP, som følge af en større lønkvote, indekseringen af skattefradragene m.v. På udgiftssiden falder samtidig udgifterne til det individuelle offentlige forbrug relativt til BNP. Disse effekter findes ikke i FM's beregninger.

⁶ Sammenlignet med et forløb, hvor udenrigshandelselasticiteten øges fra 5 til 50 for at minimere de endogene relative prisseffekter.

5. Ledighed og beskæftigelsespolitik i EU

5.1. Indledning

I 1990'erne har en række, navnlig mindre, EU-lande nedbragt ledigheden betydeligt, mens flere af de store lande synes at være fastlåst i en situation med høj ledighed, *jf. afsnit 5.2.*

Den betydelige variation i den strukturelle ledighed på tværs af landene kan tilskrives forskelle i den måde arbejdsmarkedspolitikken er indrettet på, men kan også være påvirket af regulering og konkurrence på produktmarkederne, indretningen af skattesystemerne og den måde, det private arbejdsmarked er organiseret på.

Høje kompensationsgrader i dagpengesystemet vil isoleret set øge strukturledigheden, men virkningen af et højt dagpengeniveau afhænger af de øvrige regler og institutioner på arbejdsmarkedet. For eksempel vil aktiv arbejdsmarkedspolitik, stramme rådighedsregler, fleksible afskedigelsesregler og krav om beskæftigelse, før der kan modtages dagpenge, reducerer strukturledigheden og dermed dæmpe virkningen af høje kompensationsgrader, *jf. afsnit 5.3.*

Nogle EU-lande fører en relativt ensartet arbejdsmarkedspolitik. Landene kan derfor med udgangspunkt i statistiske kriterier inddeles i fire arbejdsmarkedspolitiske regimer, *jf. afsnit 5.4.*

Det såkaldte *skandinaviske regime* består af Danmark, Holland og Sverige. Arbejdsmarkedspolitikken er baseret på et generøst dagpengesystem kombineret med en aktiv arbejdsmarkedspolitik understøttet af relativt stramme formelle rådighedskrav samt en lav til gennemsnitlig grad af jobbeskyttelse.

Det *angelsaksiske regime* består af Storbritannien og Irland, som begge er lande med lav dagpengekompensationsgrad, få formelle rådighedskrav og relativt beskedne jobbeskyttelse.

Det *centraleuropæiske regime* består af Belgien, Finland, Tyskland og Østrig. Landene fører en relativt passiv arbejdsmarkedspolitik og har en gennemsnitlig til høj grad af jobbeskyttelse. Dagpengekompensationen varierer i landene.

Det *sydeuropæiske regime* består af Frankrig, Italien, Spanien, Portugal og Grækenland. I disse lande er jobbeskyttelsen høj, arbejdsmarkedspolitikken relativt passiv og kompensationsgraderne på et gennemsnitligt niveau.

Strukturledigheden og langtidsledigheden er lavest i det skandinaviske og det angelsaksiske regime. Det skandinaviske regime adskiller sig primært fra det angelsaksiske ved at have en aktiv arbejdsmarkedspolitik og strammere rådighedsregler for at modvirke tendensen til lav rådighed og jobsøgning på grund af høje kompensationsgrader. Arbejdsmarkedspolitikken i det skandinaviske regime afspejler præferencer for en mere lige indkomstfordeling, men er samtidig dyrere end den angelsaksiske model på grund af højere udgifter til aktivering og dagpenge, *jf. afsnit 5.5*.

I EU sker der i stigende grad en overvågning og benchmarking af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken. Det sker med henblik på løbende overvågning af landenes resultater med hensyn til blandt andet opfyldelsen af de såkaldte Lissabon-målsætninger. Kun Danmark, Sverige og Storbritannien opfylder i dag målsætningerne for beskæftigelsesfrekvensen for kvinder, ældre og befolkningen under ét, *jf. afsnit 5.6*.

5.2. Udviklingen i ledighed

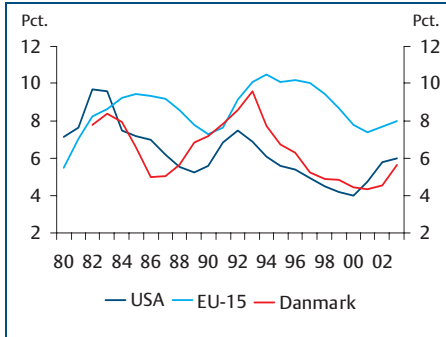
Ledigheden i Europa begyndte at stige i begyndelsen af 1970'erne efter den første oliekrise. Frem til midten af 1990'erne har der været tendens til, at ledigheden efter hvert tilbageslag er nået op på et nyt og højere niveau. Ledigheden i de 15 EU-lande nåede et historisk toppunkt i 1994.

Siden 1994 er ledigheden i de 15 EU-lande under ét faldet med omkring 3 pct.-enheder målt ved den standardiserede ledighedsprocent, *jf. figur 5.1a*. Det kan primært tilskrives bedre konjunkturer.

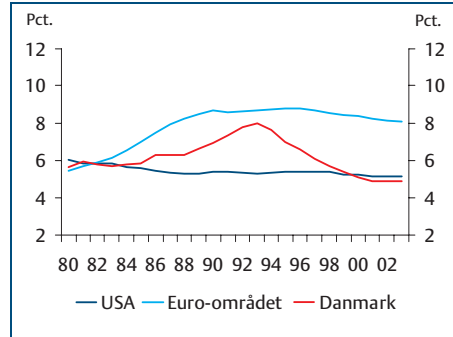
De konjunkturmæssige bevægelser i ledigheden i EU-landene siden 1994 har ud over en vis forsinkelse været meget lig udviklingen i USA, hvor ledighe-

den faldt med 3½ pct.-enheder i perioden fra 1992 til 2000. Ledigheden i EU-landene under ét har dog siden midten af 1980'erne været væsentlig større end i USA.

Figur 5.1a. Standardiseret ledighed, 1980-2003



Figur 5.1b. Strukturel ledighed i EU, USA og Danmark, 1980-2003



Anm.: Frem til og med 1989 indgår Vesttyskland, og fra 1990 og fremefter indgår det forenede Tyskland i Euroområdet.

Kilde: Eurostat og OECD, *Main Economic Indicators*.

Ledigheden er steget de senere år i begge regioner som følge af den internationale afmatning. I Danmark er ledigheden ligeledes steget efter at have nået et historisk lavt niveau i 2001, jf. figur 5.1a. Ledigheden i Danmark er stadig lav i historisk perspektiv, omtrent på samme niveau som i USA og markant under niveauet i EU under ét.

Den standardiserede ledighed opgøres efter ensartede principper i alle lande og er derfor mere velegnet til internationale sammenligninger end ledighedstallene opgjort efter de nationale definitioner.

Den standardiserede ledighed er interviewbaseret og angiver hvor mange personer, der er uden arbejde, aktivt jobsøgende og har mulighed for at tiltræde et job inden for 14 dage. Det standardiserede ledighedsniveau for Danmark er lavere end det officielle danske ledighedstal (den registrerede ledighed), hvilket blandt andet kan henføres til, at ikke alle registrerede ledige er aktivt jobsøgende eller kan tiltræde et job inden for 14 dage, jf. boks 5.1.

En væsentlig del af ledigheden skyldes forhold, der ikke ændres med konjunkturerne, og som derfor har strukturel karakter. Det strukturelle niveau for ledigheden defineres typisk som det ledighedsniveau, der er foreneligt med en konstant løn- eller prisstigningstakt på mellemlangt sigt, givet de

eksisterende strukturer i økonomien, navnlig på arbejdsmarkedet (adgang til dagpenge, jobbeskyttelse, uddannelsesmæssig match m.v.).

Den strukturelle ledighed kan derfor påvirkes ved ændringer i regler og praksis f.eks. i arbejdsmarkedspolitikken og angiver samtidig en beregnet grænse for, hvor meget den faktiske ledighed kan bringes ned på varig basis med traditionelle finans- og pengepolitiske virkemidler.

Den strukturelle ledighed i USA – målt ved OECD's NAIRU indikator – faldt lidt i løbet af 1980'erne og igen i sidste halvdel af 1990'erne og ligger nu omkring 5 pct. af arbejdsstyrken¹, jf. figur 5.1b. I EU steg den strukturelle ledighed fra ca. 6 pct. af arbejdsstyrken i starten af 1980'erne til knap 9 pct. i midten af 1990'erne. Siden er den strukturelle ledighed i EU forblevet på det høje niveau, muligvis med tendens til et svagt fald efter 1996, som navnlig kan tilskrives reformskridt i flere små EU-lande, herunder Danmark, jf. afsnit 5.4.

Det niveau for ledigheden, som overordnet kan tilskrives strukturelle forhold, er dermed markant højere i EU end i USA. Det kan blandt andet tilskrives mere gunstige dagpengesystemer og en mere træg løndannelse i Europa, højere jobbeskyttelse i nogle EU-lande samt, at der – blandt andet som følge af disse forhold – er en højere faglig og geografisk mobilitet på det amerikanske arbejdsmarked.

¹ Amerikanske estimationer af NAIRU'en i USA viser typisk et større fald i sidste halvdel af 1990'erne end OECD's beregninger, jf. Mankiw, N.G., and L. Ball, *The NAIRU in Theory and Practice*, Journal of Economic Perspectives 16, 2002, ss. 115-36 og Gordon, R.J., *Foundations of the goldilocks economy: supply shocks and the time-varying NAIRU*, Brookings Papers on Economic Activity, 1998, no. 2, ss 297-346.

Boks 5.1. Den standardiserede og registrerede ledighed

Den standardiserede ledighed opgøres efter den definition af ledighed som anvendes i *International Labour Organization* (ILO) under FN. For at tælle som ledig skal man være uden arbejde, være aktiv jobsøgende og kunne tiltræde et job inden for 14 dage. Hvis en person har blot 1 times beskæftigelse i referenceperioden, tæller personen som beskæftiget. Den standardiserede ledighed er interviewbaseret og er behæftet med stikprøveusikkerhed.

Den registrerede ledighed adskiller sig fra den standardiserede ved at være baseret på registerkørsler og totaltællinger. Den registrerede ledighed omfatter dagpengemodtagere samt kontanthjælpsmodtagere, der er tilmeldt Arbejdsformidlingen (AF).

Den registrerede ledighed udgjorde i Danmark 171.000 helårspersoner i 2003, mens den standardiserede ledighed (her målt ved AKU-ledigheden) udgjorde 158.000 helårspersoner¹, jf. tabel a. AKU-ledigheden afviger fra den standardiserede ledighed opgjort af Eurostat, der opgør antallet af ledige i alderen 15-74 år. Forskellen udgør godt 3.000 ledige i 2003.

Tabel a. Registrerede ledige og AKU-ledige 15-66-årige i Danmark, 2003

| | Registreret ledige | AKU-ledige ¹⁾ |
|-----------------------------------------------|--------------------|--------------------------|
| I alt..... | 171.000 | 158.000 |
| Heraf | | |
| - Ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. | 171.000 | 89.000 |
| - dagpengemodtagere | 146.000 | 83.000 |
| - kontanthjælpsmodtagere..... | 24.000 | 7.000 |
| - Personer under uddannelse | - | 22.000 |
| - Øvrige uden beskæftigelse | - | 47.000 |
| - heraf 15-49-årige | | 38.000 |
| 50-59-årige | | 7.000 |
| 60-66-årige | | 1.000 |

Anm.: Stikprøveusikkerheden på AKU-undersøgelsen er ca. +/- 14.000 personer, hvorfor den standardiserede ledighed kan siges at ligge mellem 144-172.000 personer i 2003.

1) Gennemsnit af 1. til 4. kvartal.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistiske Efterretninger*, specialkørsel samt egne beregninger.

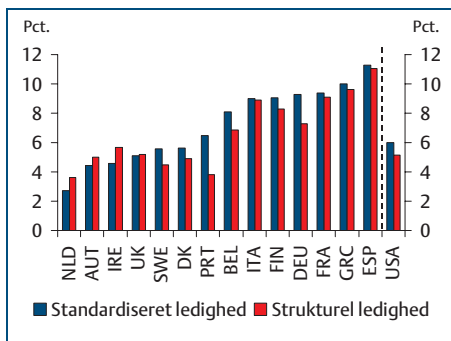
Persongrupperne i de to statistikker er forskellige. I AKU-ledigheden indgår personer, som angiver at være jobsøgende (studerende og øvrige 15-66-årige uden beskæftigelse), selvom de ikke er tilmeldt AF og derfor ikke indgår i den registrerede ledighed. Omvendt tæller registrerede ledige (AF-tilmeldte), der til AKU oplyser, at de ikke søger job, ikke som ledige i de standardiserede tal.

AKU-opgørelsen peger på, at det ikke er alle registrerede ledige (AF-tilmeldte), der umiddelbart er klar til og indstillet på at få et job. Det kan blandt andet være en konsekvens af adgangen til feriedagpenge og supplerende dagpenge, som begrænser lediges rådighed, såfremt den ledige f.eks. har en forventning om at vende tilbage til samme arbejdsgiver efter en kortere ledighedsperiode.

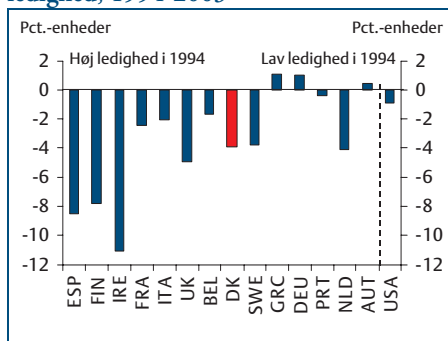
Ledighedsniveauet for EU dækker over betydelige forskelle inden for EU-området. I en række navnlig mindre EU-lande er ledigheden på niveau med eller lavere end i USA, f.eks. Danmark, Holland og Portugal. Strukturproblemerne i EU er særlig knyttet til de store kontinental- og sydeuropæiske lande som f.eks. Frankrig, Italien, Spanien og Tyskland, *jf. figur 5.2a*.

I de fleste lande er niveauet for den faktiske ledighed kun lidt større end den beregnede strukturelle ledighed. Det understøtter, at ledigheden i EU aktuelt i vidt omfang har strukturel karakter, men at de senere års afmatning har medført reduceret kapacitetsudnyttelse. En mindre del af ledigheden er derfor aktuelt konjunkturbetinget.

Figur 5.2a. Standardiseret og strukturel ledighed, 2003



Figur 5.2b. Ændring i standardiseret ledighed i EU efter udgangsniveau for ledighed, 1994-2003



Anm.: Der er anvendt 2002-tal for den standardiserede ledighed for Italien, Holland, Grækenland og Storbritannien. For Danmark, Irland, Østrig og Storbritannien er ændringen i ledigheden i figur 5.2b beregnet fra 1993, hvor ledigheden topper i disse lande.

Kilde: OECD, *Economic Outlook* og *Main Economic Indicators*.

Spanien, Finland og Irland har nedbragt den faktiske ledighed meget markant siden midten af 1990'erne, *jf. figur 5.2b*. Det kraftige fald i ledigheden var muliggjort af, at ledigheden i disse lande var meget høj i 1994 – mellem 15 og 20 pct. af arbejdsstyrken.

Ledigheden er desuden nedbragt betydeligt i Danmark, Holland, Storbritannien og Sverige. I nogle af landene, herunder Danmark og Holland, er der gennemført reformer af arbejdsmarkedspolitikken, som har bidraget til faldet

i ledigheden. Endelig er ledigheden steget i enkelte EU-lande, herunder Tyskland².

5.3. Politik og institutioners betydning for ledigheden

De betydelige forskelle på den strukturelle ledighed i de forskellige lande kan blandt andet tilskrives forskelle i den måde arbejdsmarkedspolitikken er indrettet på, men påvirkes f.eks. også af regulering og konkurrence på produktmarkederne, niveauet for jobbeskyttelse, indretningen af skattesystemerne og den måde, det private arbejdsmarked er organiseret på.

Der er blandt andet belæg for, at høj understøttelse under ledighed, lange dagpengeperioder, passiv arbejdsmarkedspolitik og svage rådighedskrav isoleret set øger den strukturelle ledighed. Tilsvarende vil høj jobbeskyttelse tendere mod at øge strukturledigheden. Det fremgår af *tabel 5.1*, som viser resultatet af en statistisk analyse, der forsøger at forklare forskelle i den strukturelle ledighed med en række indikatorer for instrumenter og institutioner på arbejds- og produktmarkederne, *jf. boks 5.2 og appendiks 5.3*.

Analysen inddrager oplysninger for 19 OECD-lande over en længere årrække og angiver, hvordan de forskellige forhold i gennemsnit på tværs af OECD-landene påvirker strukturledigheden. Mens den kvalitative sammenhæng mellem institutioner m.v. og ledighed (dvs. fortegnet) typisk kan fastlægges ret præcist, skal virkningernes estimerede styrke tolkes mere forsigtigt³. Det skyldes blandt andet, at indikatorerne angiver grove pejlemærker for blandt andet indretningen af arbejdsmarkedspolitikken, og at der er tale om gennemsnitsbetragtninger på tværs af lande, som ikke tager højde for samspillet mellem forskellige arbejdsmarkedspolitiske instrumenter⁴.

² Udviklingen i Tyskland kan blandt andet ses i lyset af, at lønningerne i det tidligere Østtyskland efter genforeningen hurtigt blev tilpasset til vesttysk niveau, mens produktiviteten ikke i samme grad blev styrket. Det kan bidrage til et relativt højt ledighedsniveau, specielt blandt befolkningsgruppen fra det tidligere Østtyskland.

³ De estimerede sammenhænge svarer dog nogenlunde til resultaterne fra andre internationale undersøgelser, f.eks. Nickell, R., L. Nunziata, W. Ochel og G. Quintini, *The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD countries from the 1960 to the 1990s* i P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz, and M. Woodford (red.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps*, 2003, Princeton University Press.

⁴ Den empiriske model angiver den isolerede virkning af ændringer i kompensationsgrad m.v., men tager ikke højde for eventuel interaktion mellem forskellige instrumenter.

Tabel 5.1. Virkninger af arbejdsmarkedspolitik og institutioner på faktisk og strukturel ledighed

| | Virkning på ledighedsprocent | |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| | Fortegn | Effekt ¹⁾ |
| Højere bruttokompensationsgrad | + *** | Ca. 0,5-1,5 |
| Længere dagpengeperiode..... | + ²⁾ | Ca. 0,5 ²⁾ |
| Stærkere rådighedskrav | ÷ ** | - |
| Højere udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik ³⁾ | ÷ ** | Ca. 0,15-0,30 |
| Højere beskæftigelseskrav | ÷ * | Ca. 0,5 |
| Stærkere jobbeskyttelse | + * | - |
| Mere centrale lønforhandlinger | ÷ *** | - |
| Lønmodtageres forhandlingsstyrke | + *** | - |
| Højere samlede skatter på arbejdskraften ⁴⁾ | + ** | - |

Anm.: *** angiver, at koefficienten er signifikant på et 1 pct. niveau, ** på et 5 pct. niveau, og * på et 10 pct. niveau. Ingen angivelse: Insignifikant. Ud over de angivne variable er inkluderet afvigelsen fra HP-trenden i logaritmen til BNP (realt), i nogle tilfælde realrenten samt lagedummyer. Jf. boks 5.2 og appendiks 5.3 for nærmere dokumentation af resultaterne.

- 1) Effekten er angivet for de indikatorer, hvor ændringen har en umiddelbar fortolkning. Tallene angiver effekten i pct.-enheder på den faktiske ledighed ved:
 - i) En ændring på 10 pct.-enheder i kompensationsgraden.
 - ii) Forlængelse af dagpengeperioden med 1 år.
 - iii) Stigning i udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik på 1 pct.-enhed af BNP pr. enhed ledighed, svarende til ca. ½ mia. kr. under danske forhold.
 - iv) Skærpelse af beskæftigelseskravet med 26 uger.
 Effekterne er beregnet med udgangspunkt i danske forhold.
- 2) Længden af dagpengeperioden er uden særskilt statistisk betydning. Det skyldes formentlig, at længden af dagpengeperioden indgår indirekte i OECD's summariske mål for kompensationsgraden, jf. appendiks 5.1, og at effekten af længere dagpengeperiode formentlig er indregnet i virkningen af kompensationsgraden.
- 3) Per ledig i forhold til BNP per person i arbejdsstyrken, jf. boks 5.2.
- 4) Resultatet er opnået fra en estimation på tidsperioden 1963-99, mens indikatoren ikke har statistisk betydning for ledigheden over perioden 1983-99.

Kilde: Egne beregninger.

Boks 5.2. Indikatorer for arbejdsmarkedspolitik og institutioner

Det er undersøgt, hvorvidt forskelle i arbejdsmarkedspolitikken m.v. kan forklare forskelle i ledigheden mellem 19 OECD-lande og udviklingen i ledigheden i de enkelte lande i perioden 1983-1999 ved at estimere sammenhængen mellem den standardiserede ledighed og en række arbejdsmarkedspolitiske indikatorer og et mål for konjunktursituationen. Det er udnyttet, at der for flere indikatorer findes oplysninger både på tværs af lande og over tid.

Der er forskelle mellem landene, som ikke kan forklares ved forskelle i de anvendte indikatorer. Disse inddrages ved et landespecifikt konstantled, jf. appendiks 5.3. I analysen indgår følgende indikatorer (jf. appendiks 5.1 for uddybende beskrivelse):

Samlet dagpengekomensation: OECD-indikator konstrueret som gennemsnittet af bruttokompensationsgraden for arbejdsløshedsunderstøttelse for to indkomstniveauer (66,7 og 100 pct. af en gennemsnitsindustriarbejder) og tre familietyper over en 5-årig periode. Korrigeret for Danmark, jf. appendiks 5.1.

Varighed af dagpenge: Indeks beregnet ud fra bruttokompensationsgraden. Hvis bruttokompensationsgraden er uændret over 5-årsperioden, er indekset lig 1, mens det er lig 0, hvis der ikke udbetales arbejdsløshedsunderstøttelse efter 1 år.

Rådighedskrav i dagpengesystemet: Indeks beregnet af Finansministeriet. Antager værdier fra 1 til 5 stigende i værdi med styrken af rådighedsreglerne, jf. appendiks 5.2.

Beskæftigelseskrav i dagpengesystemet: Indeks beregnet på baggrund af krav til forudgående beskæftigelse og optjeningsperiode. Indikator er forholdet mellem beskæftigelseskravet og optjeningsperioden. For Danmark har indekset i 1999 for eksempel værdien 1/3 som følge af krav om 52 ugers beskæftigelse inden for 3 år.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Der anvendes et rent kvantitativt mål for den aktive politik givet som udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik per ledig i forhold til BNP per person i arbejdsstyrken.

Jobbeskyttelse: Indeks for rangordningen af landene efter graden af jobbeskyttelse.

Produktmarkedsregulering: Indeks dannet af OECD for graden af regulering af produktmarkederne. Indekset er stigende med graden af regulering.

Samlede skatter på arbejdskraften: Summen af skat pålagt lønindkomst, arbejdsgivere og forbrug i procent af relevante indkomstbegreber.

Lønmodtagernes forhandlingsposition: Antallet af aktive fagforeningsmedlemmer i forhold til antallet af beskæftigede lønmodtagere.

Konjunktur: Log af reall BNP, afvigelse fra HP-trend ($\lambda = 100$). Endepunktproblemerne vedr. HP-filteret er minimeret, da afvigelserne er beregnet for en noget længere periode end anvendt i analysen.

Beregningerne peger (i gennemsnit) på, at en reduktion af den gennemsnitlige kompensationsgrad på 10 pct.-enheder isoleret set kan reducere den strukturelle ledighed med ca. 0,5-1,5 pct.-enhed, jf. tabel 5.1.

Den negative virkning på ledigheden afspejler blandt andet, at høj arbejdsløshedsunderstøttelse mindsker tilskyndelsen til at arbejde og kan føre til højere lønninger, fordi fagforeninger muligvis ved et højt dagpengeniveau tillægger risikoen for at blive ledig mindre betydning i lønforhandlingerne. Endvidere kan høje dagpenge og mindstelønninger medføre risiko for, at flere med relativt få kvalifikationer ikke kan få job på ordinære vilkår og derfor fastholdes i ledighed (lavproduktivitetsfælden).

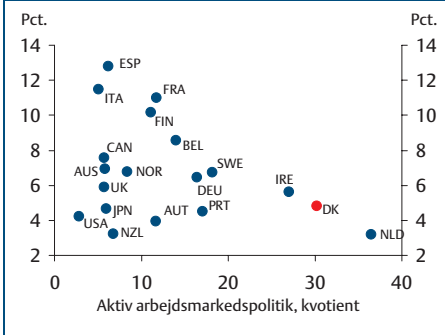
Virksomheden af et højt dagpengeniveau afhænger af de øvrige regler og institutioner på arbejdsmarkedet. For eksempel vil strukturledigheden ifølge beregningerne isoleret set mindskes, hvis en høj kompensationsgrad kun kan oppebæres i relativ kort tid. En kort dagpengeperiode mindsker således risikoen for langtidsledighed og kan mindske mulige insider-outsider problemer. Tilsvarende kan større krav om beskæftigelse, før der kan modtages dagpenge, dæmpe strukturledigheden. Reduktionen af den danske dagpengeperiode fra 5 til 4 år samt udvidelsen af beskæftigelseskravet fra 26 til 52 uger i sidste halvdel af 1990'erne kan ifølge beregningerne have reduceret strukturledigheden med måske op til 1 pct.-enhed⁵.

For svage krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet – eller hvis passende krav ikke håndhæves af sanktioner – kan medføre højere strukturledighed. Det opadgående pres på strukturledigheden, som skyldes høje dagpenge, kan derfor modgås af stramme rådighedsregler eller korte dagpengeperioder. Det kan sikre, at ledige og personer, der har høj ledighedsrisiko, har høj jobsøgningsintensitet og er interesserede i at tage jobs, som geografisk, fagligt eller lønmæssigt måske ikke lever helt op til ønskerne.

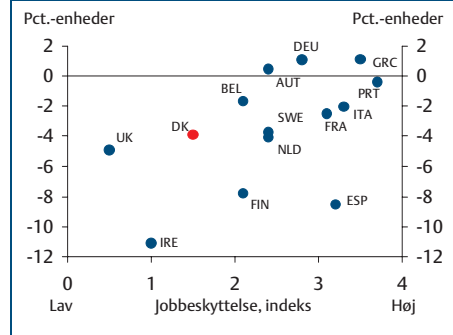
Aktiv arbejdsmarkedspolitik kan ifølge beregningerne medvirke til at reducere strukturledigheden og kan dermed ligeledes kompensere for et højt dagpengeniveau, *jf. figur 5.3a*. En forhøjelse af udgifterne til aktivering på 1 pct. ledsages således ifølge beregningerne af en reduktion af ledigheden på omkring 0,1-0,2 pct.-enheder, *jf. tabel 5.1*.

⁵ Dagpengesystemet kan bidrage til et bedre match mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft, men i gunstige dagpengesystemer – i form af høj ydelse og lange dagpengeperioder uden effektiv rådighedsafprøvning – er de negative strukturvirkninger dominerende.

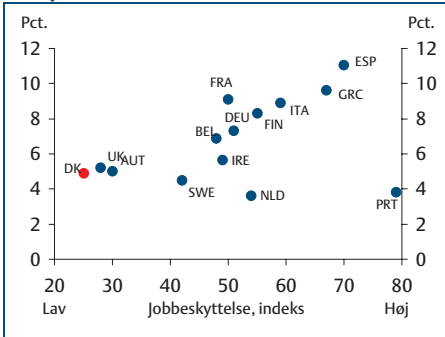
Figur 5.3a. Ledighed og udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik per ledig i forhold til BNP per person i arbejdsstyrken, 1999



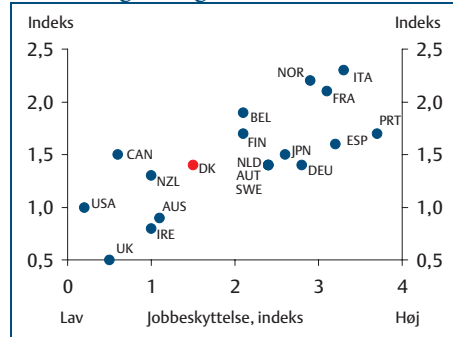
Figur 5.3b. Jobbeskyttelse 1998 og ændring i ledigheden i EU, 1994-2003



Figur 5.3c. Strukturel ledighed og jobbeskyttelse i EU, 2003



Figur 5.3d. Jobbeskyttelse og produktmarkedsregulering, 1998.



Anm.: Indekset for jobbeskyttelse i figur 5.3c går fra 0 til 100 (højere værdi angiver højere beskyttelse). Indekset er dannet af Verdensbanken og findes på <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/default.aspx>. OECD-indekset i figur 5.3b og 5.3d afviger fra dette, da Verdensbankens indeks ikke findes for 1998, hvor indekset for produktmarkedsregulering er dannet. OECD-indekset er ikke opgjort for 2003. Begge indeks er opgjort efter nogenlunde samme metode.

Kilde: OECD, *Economic Outlook* og *Main Economic Indicators*, Nicoletti, G., S. Scarpetta og O. Boylaud, *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, OECD Economics Department working paper No. 226, 2002 samt J. Botero, S. Djankov, R.L. Porta, F. Lopez-de-Silanes og A. Shliefer, *The regulation of labor*, 2003, NBER Working Paper No. 9756 samt Verdensbanken.

Virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik er sandsynligvis størst i lande med høje kompensationsgrader, da der navnlig i disse lande er behov for en modvægt til de høje kompensationsgrader, som sikrer lediges rådighed for arbejdsmarkedet. I Danmark er kompensationsgraden høj for lavtlønnede

men lavere end i andre lande for højtlønnede, og den aktive arbejdsmarkeds-politik har således størst betydning for lavtlønnede grupper.

Udgiftsmålet for aktiveringsindsatsen er imidlertid meget simpelt og tager ikke højde for, at virkningen vil afhænge af de aktiveringsredskaber, der tages i anvendelse. Navnlig privat jobtræning har således vist sig som et effektivt instrument, mens f.eks. uddannelsesaktivering hidtil har haft mindre synlige virkninger i form af højere arbejdsmarkedstilknytning efter endt aktivering. Endvidere kan virkningen af aktiveringsindsatsen for bruttoledigheden (ledige og aktiverede) være mindre, jf. boks 5.3.

Boks 5.3 Opgørelse af ledige og aktiverede i arbejdsstyrken

Aktiverede tæller ikke som ledige i Danmarks Statistiks definition af den registrerede ledighed. I nærværende statistiske analyse anvendes standardiserede ledighedstal, som skønnes at være mere robust over for ændringer i aktiveringsomfanget end den registrerede ledighed. Den standardiserede ledighed opgøres ud fra spørgeskemaundersøgelser, hvor interviewpersonerne spørges, om de er uden arbejde, om de er aktivt job-søgende, og om de kan tiltræde et job inden 14 dage, jf. boks 5.1.

Aktiverede i støttet beskæftigelse med løntilskud til arbejdsgivere opgøres som beskæftigede, og ændringer i omfanget af denne foranstaltning vil påvirke opgørelsen af den standardiserede ledighed. Endvidere er der på tværs af lande stor variation i andelen af udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik, der anvendes på jobtræning.

I Danmark skal ledige i uddannelsesaktivering stå til rådighed for arbejdsmarkedet på samme måde som dagpengemodtagere. I princippet indgår denne gruppe i den standardiserede ledighed på lige fod med dagpengemodtagere. Da der er registreret ledige, der ikke står til rådighed i flg. AKU-statistikken, jf. boks 5.1, indikerer det, at det samme gør sig gældende blandt aktiverede. Rådighedskravene under aktivering er strammet i flere lande, hvilket ligeledes kan påvirke opgørelsen, dog i retning af en lidt højere standardiseret ledighed.

I 2000 udgjorde antallet af aktiverede i Sverige 2,1 pct. af arbejdsstyrken, mens det i Danmark var 1,8 pct. af arbejdsstyrken, der var i aktivering (dagpengemodtagere). Hvis det som en beregningsteknisk forudsætning lægges til grund, at andelen af aktiverede, der står til rådighed, svarer til andelen blandt ledige, jf. boks 5,1, vil forskellen i aktiveringsomfanget bidrage til at forklare 0,1 pct.-enhed af forskellen i den standardiserede ledighed på 1,4 pct.-enheder.

Endelig er der belæg for, at aktiveringen i Danmark navnlig styrker jobsøgningen blandt de ledige i særdeleshed når aktiveringstidspunktet nærmer sig⁶. Det skyldes, at visitation til aktivering i sig selv kan indebære et test af

⁶ Jf. f.eks. Geerdsen, L.P., *Does labour market training motivate job search? A study of incentive effects of compulsory ALMP in the Danish UI system*, SFI Working Paper 23: 2002.

lediges rådighed. Det er derfor måske især denne motivationseffekt, der bidrager til at reducere strukturledigheden.

Regler for beskyttelse af lønmodtagere i relation til ansættelsesforhold, afskedigelser m.v. (jobbeskyttelsesregler) har væsentlig betydning for arbejdsmarkedets funktionsmåde. Høje omkostninger og stramme regler ved afskedigelse mindsker rotationen på arbejdsmarkedet og reducerer antallet af jobåbninger og jobnedlæggelser⁷.

Høj jobbeskyttelse har derfor ikke entydig effekt på ledigheden, men trækker i retning af større langtidsledighed og dermed større risiko for insider-outsider problemer, som isoleret set kan øge strukturledigheden. En særskilt beregning peger således på, at lande med høj jobbeskyttelse har vanskeligere ved at nedbringe ledigheden efter et konjunkturtilbageslag, og at ledigheden derfor med større sandsynlighed kan bide sig fast på et højere niveau, *jf. boks 5.4*. Der er også en partiel tendens til, at lande med et højt jobbeskyttelsesniveau har haft vanskeligt ved at nedbringe ledigheden fra 1994 til 2003, *jf. figur 5.3b*.

Samlet set peger beregningerne på, at højere jobbeskyttelse alt i alt medfører højere strukturel ledighed, når der tages hensyn til de øvrige forhold, der kan påvirke den strukturelle ledighed, *jf. tabel 5.1*. Verdensbanken har i 2003 offentliggjort nye tal for jobbeskyttelsen i landene. Tallene er konstrueret efter samme principper som OECD's opgørelse fra 1998, *jf. figur 5.3b*. De nye tal viser, at der også er en partiel tendens til, at lande, som har høj jobbeskyttelse, har høj (målt) strukturledighed med Portugal som en tilsyneladende "outlier", *jf. figur 5.3c*.

⁷ Jf. f.eks. O.J. Blanchard og P. Portugal (2001), *What hides behind an unemployment rate: comparing Portuguese and U.S. labor markets*, American Economic Review 91(1), s. 185-207.

Boks. 5.4 Jobbeskyttelse og persistens i ledigheden

Regler for jobbeskyttelse kan påvirke hastigheden, hvormed ledigheden tilpasses, for eksempel efter et konjunkturtilbageslag. Ledighedens persistens – dvs. tendensen til, at ledigheden fastholdes på et givent niveau – repræsenteres ved parameteren α i AR-modellen

$$u_t = \mu + \alpha u_{t-1} + \varepsilon_t,$$

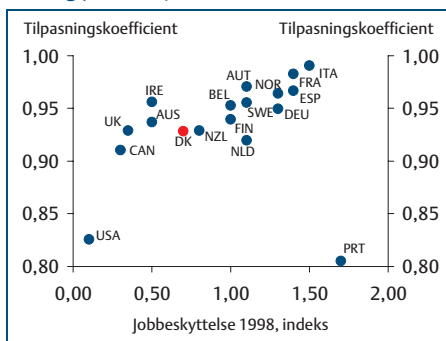
hvor u_t angiver ledighedsprocenten til tiden t , μ et konstantled og ε residualen i modellen. En høj parameter angiver høj persistens (langsom tilpasning).

Tilpasningen i ledigheden er langsommere i lande med høj jobbeskyttelse, *jf. figur a*. Portugal afviger dog fra dette mønster, hvilket kan skyldes andre forhold, der ikke er taget højde for i den simple sammenligning. Konklusionen understøttes af en OECD undersøgelse, der tager højde for flere forhold vedrørende dagpengesystemet og institutionerne på arbejdsmarkedet.¹

Analysen indikerer, at lande med høj jobbeskyttelse har vanskeligere ved at nedbringe ledigheden efter et konjunkturtilbageslag, sandsynligvis fordi virksomheder er tilbageholdne med at ansætte ny arbejdskraft. På den anden side stiger ledigheden langsommere i starten af en lavkonjunktur, formentlig fordi virksomhederne beholder arbejdskraften længere tid, for eksempel fordi jobbeskyttelsesreglerne kan forlange længere opsigelsesvarsler

1. Scarpetta, S., *Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study*, OECD economic studies No. 26, 1996/I.

Figur a. Tilpasningskoefficient i ledigheden og jobbeskyttelse



Anm.: Tilpasningskoefficienten er estimeret for perioden 1963-1999. Jobbeskyttelsesindekset refererer til 1998.

Kilde: Jf. appendiks 5.1 samt egne beregninger.

Høj produktmarksregulering og lav produktmarkeds konkurrence kan medføre højere priser og dermed lavere reallønninger mere bredt. Det indebærer i almindelige lønforhandlingsmodeller for arbejdsmarkedet højere ledighed som følge af højere lønpres fra lønmodtagerne, der ønsker at genoprette reallønnen. Den højere ledighed reducerer lønmodtagernes forhandlingsstyrke og indebærer dermed mindsket pres for at genoprette indkomstfordelingen.

Lande med høj produktmarkedsregulering har typisk også høj jobbeskyttelse, *jf. figur 5.3db*, og fænomenene kan virke indbyrdes forstærkende. Der er en partiel sammenhæng mellem produktmarkedsregulering og strukturel ledighed i slutningen af 1990'erne, *jf. appendiks 5.3*⁸.

Løndannelsen i de enkelte lande har betydning for både niveauet af den strukturelle ledighed og tilpasningen i den faktiske ledighed ved ændringer i konjunkturerne. Andelen af fagforeningsmedlemmer i landene kan give en meget grov indikation af lønmodtagersidens forhandlingsstyrke. En styrkelse af forhandlingspositionen kan indebære et større lønpres og dermed højere ledighed.

Beregningerne indikerer endvidere, at mere centraliserede lønforhandlinger indebærer lavere ledighed. Det kan skyldes, at der i centraliserede lønforhandlinger i højere grad tages hensyn til udviklingen på det samlede arbejdsmarked. Det er imidlertid en almindelig opfattelse, at decentrale lønforhandlingsmodeller som i f.eks. USA, ligeledes har en gunstig virkning for strukturledigheden, mens mellemformer i højere grad indebærer øget lønpres, og dermed bidrager til en højere strukturledighed. Disse effekter har imidlertid vist sig vanskelige at eftervise empirisk i denne type analyse.

Endelig indikerer analysen, at en stigning i de samlede skatter på arbejdskraft kan medføre større lønpres og derigennem højere ledighed på kortere sigt, mens der på langt sigt – det vil sige når lønnen før skat i høj grad er tilpasset skatteforhøjelsen – er tale om et begrænset gennemslag⁹.

5.4. Arbejdsmarkedspolitiske regimer

Ud fra indikatorerne for landenes førte arbejdsmarkedspolitik er det ved hjælp af statistiske metoder muligt at udpege grupper af lande, der fører en relativt ensartet arbejdsmarkedspolitik. En klynge-analyse viser, at de 14 EU-

⁸ Indikatoren for produktmarkedsregulering er opgjort i 1998. En række lande har gennemført betydelige liberaliseringer i 1980'erne og 1990'erne. Det indebærer, at indikatoren ikke er dækkende for hele perioden, og at det derfor ikke er muligt at inddrage indikatoren i den statistiske analyse, *jf. appendiks 5.3*.

⁹ De samlede skatter på arbejdskraft angiver indkomstskatter, forbrugsskatter og arbejdsgiveres sociale bidrag i forhold til relevante indkomstbegreber som de angives i nationalregnskabet, *jf. appendiks 5.1*. Begrebet er et tillempet mål for skattekilen – dvs. forholdet mellem lønnen, arbejdsgiverne betaler (inkl. sociale bidrag m.v.), og lønnen, lønmodtagerne modtager efter skat – som er en bedre indikator for skattesystemets betydning for ledigheden.

lande¹⁰ kan opdeles i 4 regimer, som er karakteriseret ved den førte arbejdsmarkedspolitik, jf. figur 5.4 og boks 5.5¹¹.

Regime A – *det skandinaviske regime* – består af Holland, Danmark og Sverige. Regime A er karakteriseret ved, at den aktive arbejdsmarkedspolitik prioriteres højt kombineret med høje kompensationsgrader i dagpengesystemet. Arbejdsmarkedspolitikken understøttes ved stramme rådighedskrav og i europæisk målestok relativt få restriktioner på virksomhedernes ansættelses- og afskedigelsespolitik. Målt på de arbejdsmarkedspolitiske instrumenter er landene i regime A relativt homogene¹².

Regime B – *det angelsaksiske regime* – består af Storbritannien og Irland. Disse lande fører en politik, der i højere grad baserer sig på den enkeltes økonomiske tilskyndelse til at søge job. Begge lande har således en lav dagpengekompensationsgrad. Det muliggør, at landene opretholder få formelle rådighedskrav. Endvidere har landene en relativt lav grad af jobbeskyttelse. Den aktive arbejdsmarkedspolitik er imidlertid relativt forskellig i de to lande, idet Irland har valgt en aktiv strategi, mens Storbritannien har valgt kun at føre aktiv arbejdsmarkedspolitik i begrænset omfang.

Regime C – *det centraleuropæiske regime* – består af Belgien, Finland, Tyskland og Østrig. Regime C er karakteriseret ved, at alle landene har en relativt høj grad af jobbeskyttelse og fører en relativt passiv arbejdsmarkedspolitik. Variationen mellem landene i dette regime er større end i de øvrige regimer, og landene har således både en varierende dagpengekompensationsgrad og varierende formelle krav til rådighed.

Regime D – *det sydeuropæiske regime* – består af Frankrig, Italien, Spanien, Portugal og Grækenland. Regime D er karakteriseret ved et gennemsnitligt niveau for dagpengekompensationsgraden, stramme formelle rådighedskrav, passiv arbejdsmarkedspolitik samt høj jobbeskyttelse.

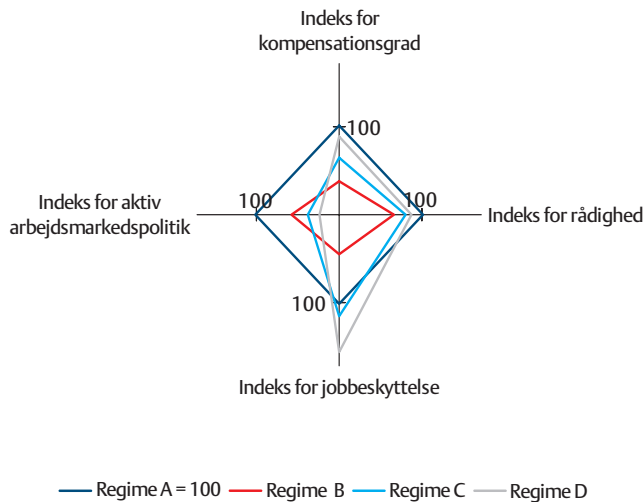
¹⁰ De 15 "gamle" EU-lande ekskl. Luxembourg.

¹¹ Madsen, Munch-Madsen og Langhoff-Roos (2003), *How well do European Employment Regimes Manage Social Exclusion?*, (kap. 10 i Muffels, Ruud J. A. (ed.) (2003) *Social Exclusion in European Welfare States*) foretager også en klynge-analyse af de EU-landene. Hertil anvendes blandt andet landenes angivelser af beskæftigelsespolitikken fra de nationale beskæftigelsesplaner (NAP'er). Deres analyse peger på 3 klynger: 1) NLD, DNK, SWE, FIN, 2) UK, IRE, AUT, DEU, FRA, 3) PRT, BEL, ITA, SPA, GRC.

¹² Holland og Sverige har dog en gennemsnitlig grad af jobbeskyttelse mens Danmark har en lav jobbeskyttelse.

Figur 5.4. Karakteristik af regimer

| Regime | Politik | Lande |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <i>Regime A</i> <i>Det skandinaviske regime</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Høj kompensationsgrad • Stramme formelle rådighedsregler (krav om rådighed) • Aktiv arbejdsmarkedspolitik • Lav til gennemsnitlig jobbeskyttelse | Holland Danmark Sverige |
| <i>Regime B</i> <i>Det angelsaksiske regime</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Lav kompensationsgrad • Få formelle rådighedskrav • Varierende arbejdsmarkedspolitik • Begrænset jobbeskyttelse | Storbritannien Irland |
| <i>Regime C</i> <i>Det centraleuropæiske regime</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Varierende kompensationsgrad • Varierende krav til rådighed • Passiv arbejdsmarkedspolitik • Gennemsnitlig til høj jobbeskyttelse | Belgien Finland Tyskland Østrig |
| <i>Regime D</i> <i>Det sydeuropæiske regime</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Gennemsnitlig kompensationsgrad • Stramme formelle rådighedskrav (sanktioner) • Passiv arbejdsmarkedspolitik • Høj jobbeskyttelse | Frankrig Italien Spanien Portugal Grækenland ¹⁾ |



Anm.: Regimernes indeks er beregnet ud fra et simpelt gennemsnit af indikatorerne for de pågældende landes arbejdsmarkedspolitik, jf. boks 5.4.

1) Grækenland indgår ikke i den statistiske analyse på grund af manglende oplysninger, men det vurderes, at Grækenland tilhører regime D.

Kilde: Egne beregninger.

Boks 5.5. Klynge-analyse af arbejdsmarkedspolitikken

Der er gennemført en statistisk klynge-analyse af arbejdsmarkedspolitikken i EU-landene med udgangspunkt i indikatorerne for bruttokompensationsgraden over 5 år, jobbeskyttelse, udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik samt rådigheds- og beskæftigelseskrav. Bruttokompensationsgraden målt over 5 år tager højde for varigheden af dagpengesystemet. For at gøre indikatorerne sammenlignelige er alle skaleret, så de har samme spredning (standardiserede indikatorer).

Der findes flere metoder til at danne statistiske klynger, og der er anvendt flere beslægtede metoder for at undersøge, om resultaterne er robuste over for ændringer i metoden. Her præsenteres resultaterne af to analyser. I den ene metode tages udgangspunkt i, at landene kan inddeles i f.eks. 4 regimer. Det enkelte land fordeles herefter i det af de fire regimer, det pågældende land ligner mest målt på middelværdien af indikatorerne i klyngen ved hjælp af en iterativ proces (partitions-metoden). Der er anvendt flere forskellige mål for afstanden mellem det enkelte land og gennemsnittet af landene i regimet. *Tabel a* viser resultaterne, hvis det lægges til grund, at der er 4 regimer.

I den anden metode udgør hvert land sin egen ”klynge” i udgangspunktet, og landene sammensættes i større og større klynger afhængig af afstanden mellem indikatorerne i de enkelte klynger, indtil alle lande er placeret i samme klynge (hierarkisk metode). Der kan anvendes flere afstandsmål. Resultatet af én sådan analyse fremgår af *figur a*. Læst nedefra vil de lande med mest ensartet arbejdsmarkedspolitik først danne grupper. Således ligner Spanien og Frankrig mere hinanden end Irland og Storbritannien.

Resultatet af analysen er, at Belgien og Finland synes at være tættere på de sydeuropæiske landes regime end det centraleuropæiske, Østrig og Tyskland. I teksten er det imidlertid valgt at placere Belgien og Finland i det centraleuropæiske regime (regime C), da landene på en række indikatorer, der ikke er inddraget i den statistiske analyse, i højere grad fører samme politik som landene i regime C end landene i regime D. For eksempel finder OECD, at Belgien og Finland tilhører samme klynge som Østrig og Tyskland i et studie af jobbeskyttelse og produktmarksregulering¹.

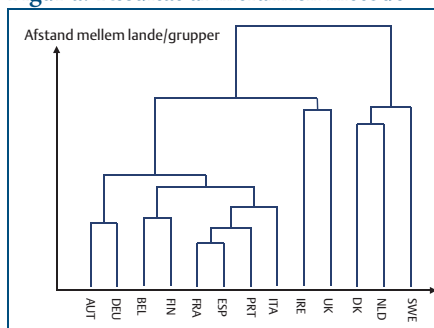
Tabel a. Resultat af partitionsmetoden

| | |
|----------|------------------------------|
| Regime A | DK, NLD, SWE |
| Regime B | IRE, UK |
| Regime C | AUT, DEU |
| Regime D | BEL, FIN, FRA, ITA, PRT, ESP |

Anm.: Grækenland indgår ikke i analysen på grund af manglende data. Som afstandsmål er anvendt den Euklidiske afstand.

Kilde: Egne beregninger.

Figur a. Resultat af hierarkisk metode



Anm.: Jf. tabel a.

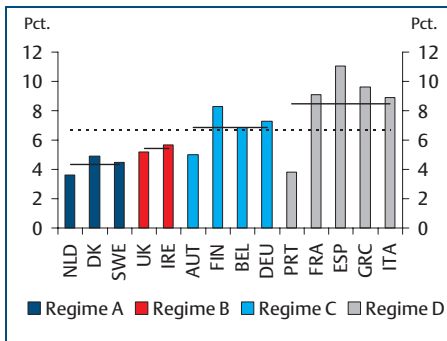
Kilde: Egne beregninger.

1. Nicoletti, Scarpetta og Boylaud, *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, OECD WP No. 226, 2002.

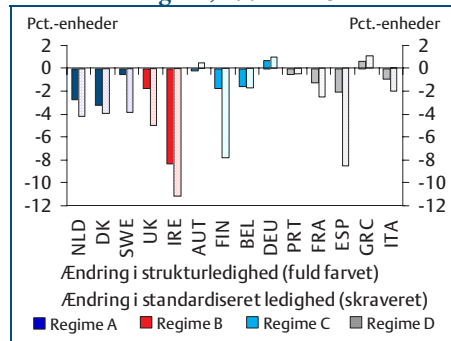
Den strukturelle ledighed i regimerne

Der er en klar rangordning af regimerne, når det gælder den strukturelle ledighed. Det skandinaviske regime (A) har den laveste strukturelle ledighed, det angelsaksiske (B) den næstlaveste. Herefter følger det centraleuropæiske og det sydeuropæiske regime, *jf. figur 5.5a*.

Figur 5.5a Strukturel ledighed, 2003



Figur 5.5b. Ændring i standardiseret og strukturel ledighed, 1994-2003



Anm: Det benyttede mål for strukturledighed er OECD's mål for NAIRU.

Kilde: OECD, Eurostat samt egne beregninger.

Den lidt lavere strukturelle ledighed i regime A (Danmark, Holland og Sverige) end i regime B (Irland og England) skal ses i sammenhæng med den aktive arbejdsmarkedspolitik, som via motivationseffekten øger lediges job-søgning og bidrager til at styrke lediges kompetencer. Endvidere stiller landene i regime A stærkere krav til lediges rådighed, *jf. afsnit 5.5*. De negative virkninger af højt dagpengeniveau kompenseres således af en aktiv arbejdspolitik og strammere rådighedsregler.

En del af forskellen skyldes formentlig en teknisk virkning som følge af, at aktiverede med lav rådighed kan reducere det målte niveau for den standardiserede ledighed, *jf. boks 5.3*.

Det høje dagpengeniveau i regime A indebærer imidlertid en risiko for, at den potentielle løn for nogle lavtuddannede ikke står mål med de mindstelønninger, der blandt andet afhænger af de højere dagpengeniveauer, og at det derfor kan være mere vanskeligt for denne gruppe at opnå ordinær beskæftigelse.

Arbejdsmarkedspolitikken i regime A er mere udgiftskrævende end politikken i regime B som følge af udgifter til aktivering og de direkte udgifter til høje dagpenge. Disse merudgifter afspejler præferencer for en mere lige indkomstfordeling og om at undgå ”working-poor” fænomener. Målt på ginkoefficienten og andelen af befolkningen med indkomster under almindeligt anvendte lavindkomstgrænser er indkomstfordelingen således væsentlig mere lige i regime A-landene end i Irland og England, *jf. Fordeling og incitament 2004*.

I lande med en kombination af relativt høje kompensationsgrader og høj jobbeskyttelse er strukturledigheden relativ høj (regime D og C).¹³ Det indikerer, at landene i regime C og D vil kunne forbedre deres resultater ved i højere grad at basere beskæftigelsesindsatsen på de instrumenter, der karakteriserer regime A eller B¹⁴. Ledighedsniveauet i Italien og Tyskland dækker over betydelige regionale forskelle – høj ledighed i Syditalien samt Øst- og Nordtyskland – hvilket udgør et særskilt problem i disse lande.

Landene i regime A er – med undtagelse af Sverige – de lande, der sammen med Irland har nedbragt strukturledigheden mest ifølge OECD’s NAIRU indikator, *jf. figur 5.5b*.

Ledighedsfaldet i Spanien, Finland, Sverige og Storbritannien har primært været konjunkturbetinget. I Sverige steg ledigheden fra knap 2 pct. i 1989 til ca. 9-10 pct. af arbejdsstyrken i midten af 1990’erne, blandt andet forårsaget af en konjunkturmedløbende skattenedsættelse og efterfølgende overophedning samt sammenbruddet af handlen med Østeuropa efter Berlinmurens fald¹⁵. Kun en mindre del af ledigheden i 1994 var således strukturel. Siden er den makroøkonomiske situation forbedret, hvilket muliggjorde faldet i den faktiske ledighed.

Reduktionen af ledigheden i Frankrig kan formentlig blandt andet henføres til en betydelig reduktion i arbejdsgivernes sociale bidrag siden midten af 1990’erne, der kan have bidraget til en stigning i beskæftigelsen med op til 2

¹³ Portugal er en velkendt undtagelse.

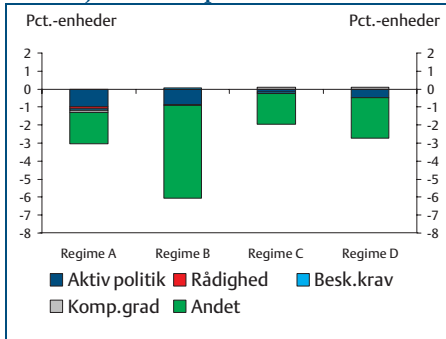
¹⁴ Østrig (C) og Portugal (D) klarer sig bedre end de øvrige lande i de respektive regimer. For så vidt angår Portugal er det velkendt, at landet klarer sig væsentlig bedre end f.eks. Spanien, men at det er vanskeligt at give en dækkende forklaring herpå, *jf. blandt andre Blanchard, O.J. og J.F. Jimeno, Structural Unemployment. Spain and Portugal, American Economic Review 85, papers and proceedings, 1995, ss. 212-18.*

¹⁵ Holmlund, B., *The rise and fall of Swedish unemployment*, papir præsenteret på Cesifö conference om den europæiske arbejdsløshed, 2002.

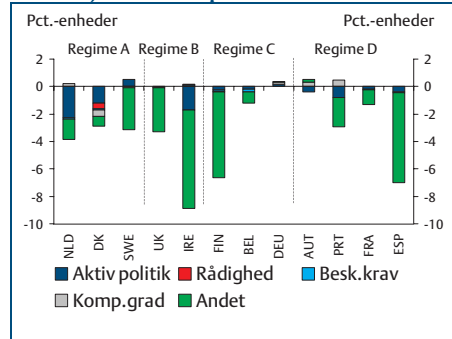
pct. og dermed en reduktion i ledigheden¹⁶. Grækenland og Tyskland har omvendt oplevet en stigning i den strukturelle ledighed.

Det kan ud fra analysen i afsnit 5.3 med betydelig usikkerhed beregnes, at reduktionen i strukturledigheden i regime A og B overvejende synes at være en konsekvens af en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik, *jf. figur 5.6a*. En væsentlig del af faldet i den faktiske ledighed synes derimod – med undtagelse af regime A – at skyldes andre forhold, herunder relativt gode konjunkturer og andre ændringer på arbejdsmarkederne.

Figur 5.6a. Bidrag til ændring i ledighed fra arbejdsmarkedspolitik, 1994-99



Figur 5.6b. Bidrag til ændring i ledighed fra arbejdsmarkedspolitik, 1994-99



Anm.: Bidragene er beregnet som de faktiske ændringer i indikatorerne multipliceret med den estimerede koefficient for indikatoren, *jf. anmærkningerne til tabel 1 i appendiks 5.3*. Der er kun beregnet et bidrag fra ændringer i rådighedsreglerne for DK, da der ikke er kendskab til eventuelle ændringer i rådighedsreglerne i de øvrige lande i perioden 1994-99. Rådighedsindikatoren for Danmark i 1993 er fra Finansministeriet, *Availability criteria in OECD countries*, 1998, Ministry of Finance Working Paper.

Kilde: Egne beregninger.

Målt ud fra ændringer i arbejdsmarkedspolitikken synes de største strukturforbedringer at være forekommet i Holland og Danmark, *jf. figur 5.6b*. Ud over øget fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik kan strukturforbedringen henføres til skærpede optjenings- og rådighedskrav.

Hollands arbejdsmarkedspolitik blev i 1980'erne og 1990'erne fremhævet, fordi Holland allerede i 1980'erne fik nedbragt ledigheden væsentligt. Det skete blandt andet ved en kombination af løntilbageholdenhed og reformer i

¹⁶ *Jf. Pisani-Ferry, J., Employment and Unemployment in France: What Lessons?*, papir præsenteret på Cesifö conference om den europæiske arbejdsløshed, 2002.

dagpengesystemet. Siden midten af 1990'erne har Holland ført en aktiv arbejdsmarkedspolitik med særlig fokus på støttet beskæftigelse, jf. boks 5.6.

Boks 5.6. Den hollandske model

Holland er blevet fremhævet som model for arbejdsmarkedspolitikken, fordi Holland i 1980'erne og 1990'erne opnåede gode resultater vedr. beskæftigelse og ledighed. Den strukturelle ledighed blev således reduceret fra ca. 8 pct. i 1988 til 6,6 pct. i 1993 og til ca. 4 pct. i 2001 og beskæftigelsesfrekvensen øget med 20 pct.-enheder fra 1982 til 2002, jf. afsnit 5.5. Årsagen til Hollands succes i denne periode skyldes flere forhold:

- *Løntilbageholdenhed:* I 1982 indgik arbejdsmarkedets parter en aftale om begrænsning af lønkravene, bortfald af prisregulering af lønningerne og reduktion i arbejdstiden uden lønkompensation (*Wassenar*-aftalen). Hertil kom en fastfrysning af mindstelønnen, der faldt relativt fra 61 pct. af gennemsnitslønnen i 1980 til 47 pct. i 2000. Realværdien af mange sociale ydelser faldt, da ydelserne fulgte mindstelønnen.
- *Arbejdstidsregler og jobbeskyttelse:* Delvis som led i aftalen blev ansættelses- og afskedigelsesprocedurerne strømlinet og arbejdstidsreglerne gjort mere fleksible, så de i højere grad promoverede deltidsarbejde. En væsentlig del af stigningen i beskæftigelsesfrekvensen skyldes således vækst i deltidsjob og en samtidig stigning i kvinders erhvervsfrekvens fra et lavt niveau.
- *Dagpengereformer:* I 1987 gennemførtes en reform af dagpengesystemet, hvor blandt andet den maksimale kompensationsgrad blev sænket fra 80 til 70 pct. Den gennemsnitlige kompensationsgrad faldt fra 71 pct. i 1980 til 56 pct. i 2002. Der indførtes sanktioner i dagpengesystemet, og i 1996 blev reglerne skærpet. Andelen af ledighedsberørte, som blev ramt af sanktioner, steg fra 16 pct. i 1995 til 35 pct. i 1997. I Danmark er andelen ca. 5 pct. Evalueringer af ændringen i 1996 viser, at skærpelsen af sanktionerne har øget lediges overgang til beskæftigelse betydeligt.
- *Aktiv arbejdsmarkedspolitik:* Siden midten af 1990'erne har Holland ført en aktiv arbejdsmarkedspolitik med særlig fokus på direkte jobskabelse i form af støttet beskæftigelse. 40 pct. af udgifterne vedrører således støttet beskæftigelse, jf. afsnit 5.3. Jobtræning i den private sektor har en større effekt end f.eks. uddannelse, hvilket kan bidrage til at forklare det fortsatte fald i ledigheden.

Kilde: van Ours, J.C., *Has the Dutch miracle come to an end?*, Discussion Paper 2003-32, Tilburg University, OECD, *Employment Outlook*, 2000, Kap. 4.

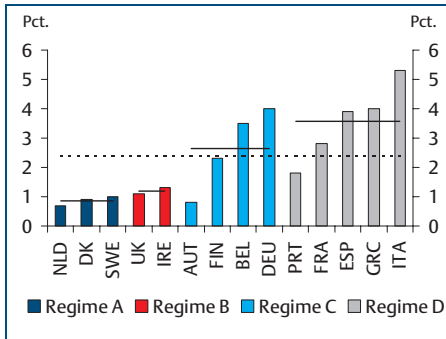
Reduktionen i strukturledigheden i regime B kan overvejende henføres til en reduktion i Irland. Navnlig øget fokus på en aktiv arbejdsmarkedspolitik kan have bidraget hertil¹⁷.

¹⁷ Andre arbejdsmarkedspolitiske tiltag og andre forhold i øvrigt, som det ikke har været muligt at inddrage i den empiriske analyse, jf. afsnit 5.3, kan have bidraget til faldet i

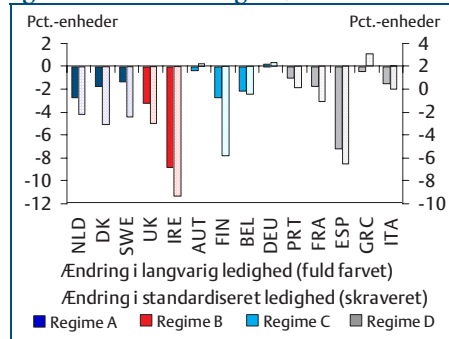
Langtidsledighed i regimerne

Landene i regime A og B samt Østrig har relativt lave niveauer for langtidsledigheden, mens langtidsledigheden er betydelig større i landene i regime C og D, *jf. figur 5.7a*. Det er sandsynligvis blandt andet en konsekvens af en høj jobbeskyttelse i disse lande.

Figur 5.7a. Langtidsledighed i regimerne, 2002



Figur 5.7b. Ændring i langtidsledigheden og standardiseret ledighed, 1994- 2002



Anm: Langtidsledighedsprocenten er defineret ved andelen af arbejdsstyrken, der har været ledige i mere end 1 år. De angivne gennemsnit er simple (uvægtede) gennemsnit for landene i regimerne.

Kilde: Eurostat samt egne beregninger.

Isoleret set er langtidsledigheden typisk også højere i lande med gunstige dagpengesystemer. Omvendt kan en aktiv politik mindske langtidsledigheden teknisk, fordi færre vil tælle som ledige, dels fordi aktive tilbud motiverer ledige til at søge ordinær beskæftigelse og øger aktiveredes kompetencer til specifikke job, *jf. figur 5.7b*. Sammen med det lavere niveau for jobbeskyttelse forklarer det formentlig den lave langtidsledighed i landene i regime A, som har gunstige dagpengesystemer.

EU-landene har med enkelte undtagelser reduceret den langvarige ledighed siden midten af 1990'erne, *jf. figur 5.7b*. Det er til dels en naturlig følge af, at den langvarige ledighed er mere konjunkturfølsom end den andel af ledigheden, som har kortere varighed. Den langvarige ledighed følger derfor typisk udviklingen i den faktiske ledighed, *jf. figur 5.7b*.

den strukturelle ledighed, der ifølge OECD's NAIRU indikator har været noget større end ændringerne i de arbejdsmarkedspolitiske indikatorer umiddelbart kan forklare.

5.5. EU-landenes arbejdsmarkedspolitik

I det følgende beskrives arbejdsmarkedspolitikken i de enkelte EU-lande ud fra de overordnede indikatorer, der har vist særlig betydning for den strukturelle ledighed, jf. afsnit 5.3¹⁸.

Dagpengesystemet

Dagpengesystemerne i EU landene er sammensat af en række elementer, der fastlægger rammerne for den indkomsterstatning, den enkelte kan opnå i forbindelse med ledighed, og de vilkår, den enkelte skal opfylde for at være berettiget til dagpenge.

Af særlig betydning for strukturledigheden er:

- Størrelsen af dagpengene i forhold til lønnen (kompensationsgraden).
- Længden af den periode, ledige kan modtage dagpenge og eventuelle tilsvarende ydelser efter dagpengeperiodens ophør.
- Muligheden for kompensation i forbindelse med kortvarig eller delvis ledighed, ferie m.v.
- Optjeningsregler, rådighedskrav og sanktioner i forbindelse med manglende rådighed.

Disse aspekter påvirker, som nævnt, lediges jobsøgning og løndannelsen. Indretningen af dagpengesystemet har desuden betydning for ledighedens struktur, herunder andelen af korttids- og langtidsledige.

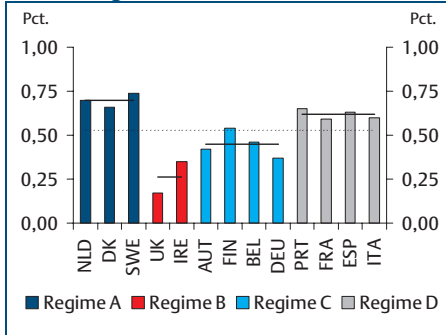
Endelig har særlige ydelser – så som dagpengeret for selvstændige og dimitterende, mulighed for supplerende dagpenge samt feriedagpenge – betydning både for ledighedens niveau og struktur. Det skønnes således, at udbygningerne af dagpengesystemet siden 1960'erne isoleret set kan have øget det strukturelle ledighedsniveau i Danmark med 1¼-2½ pct. af arbejdsstyrken¹⁹.

¹⁸ Både OECD og EU samler oplysninger om beskæftigelsespolitikken. OECD offentliggør løbende beskrivelser af regelsæt vedr. understøttelsessystemer og beregninger af kompensationsgrader i serien *Benefits and Wages*. EU-Kommissionen har opbygget en database over regler vedr. social beskyttelse (MISSOC). Endelig samler EU's beskæftigelseskomité, EMCO, en lang række kvantitative indikatorer for beskæftigelsespolitikken, som til dels bygger på oplysninger indhentet fra medlemslandene regeringer (angivet i de nationale handlingsplaner, jf. boks 5.5). Oplysningerne fra landene er mere detaljerede, men det vurderes, at indikatorerne i flere tilfælde er usikre og dækker over forskelle i opgørelsesmetoder landene imellem. Indikatorerne er derfor ikke anvendt i dette kapitel.

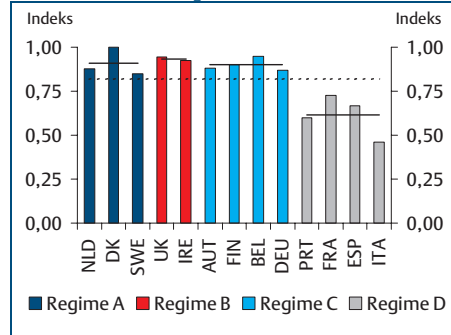
¹⁹ Jf. *Finansredegørelse 98/99*.

Bruttokompensationsgraden angiver dagpengenes størrelse i forhold til lønnen (før skat)²⁰. Holland, Danmark og Sverige har sammen med de sydeuropæiske lande de højeste gennemsnitlige kompensationsgrader, jf. figur 5.8a. Omvendt har Storbritannien, Irland og de centraleuropæiske lande de laveste kompensationsgrader.

Figur 5.8a. Bruttokompensationsgraden første ledighedsår, 1999¹⁾



Figur 5.8b. Indeks for maksimal varighed af understøttelsesperioden²⁾



Anm.: De 4 vandrette linier angiver simple gennemsnit for landene i det pågældende regime. Den stiplede vandrette linie angiver et simpelt gennemsnit for de 14 EU-lande. Indikatorerne er ikke opgjort for Grækenland.

- 1) *Bruttokompensationsgraden* opgøres som kompensationsgraden før skat i første ledighedsår målt som et gennemsnit over tre familietyper og to indkomstniveauer (2/3 og 100 pct. af lønnen for en gennemsnitlig industriarbejder). For Italien angiver kompensationsgraden for 1999 en særlig 'mobilitets-ydelse', som kun udbetales til ledige, der fyres under kollektive fyringsrunder.
- 2) *Indekset for understøttelsesperioden* er baseret på nettokompensationsgraderne i de første fem ledighedsår, jf. appendiks 5.1. Nettokompensationsgraden er anvendt som mål for varigheden. Det skyldes, at OECD's mål for bruttokompensationsgraden ikke tager højde for, at ledige i nogle lande overgår til andre typer af offentlig forsørgelse – f.eks. en ydelse i forbindelse med aktivering – efter en kort periode. Det er blandt andet tilfældet i Sverige, hvor ledige aktiveres efter ca. 1 års ledighed og derfor ikke længere er berettiget til dagpenge.

Kilde: OECD, *Benefits and Wages* 1999 og Stephen Nickell, *A Picture of European Unemployment: Success and Failure*, tabel 8, konferencepapir, 2002.

²⁰ Bruttokompensationsgraden er anvendt frem for nettokompensationsgraden, da OECD's opgørelse af sammenlignelige nettokompensationsgrader inddrager kontant-hjælpsydelse, som ikke er inddraget i dette kapitel. Endvidere viser beregninger på danske tal, at kompensationsgraden kun i mindre grad er påvirket af indkomstbeskatningen, idet det alene er progressionen i indkomstbeskatningen, som har betydning for kompensationsgraden, jf. *Fordeling og incitamenter 2004*.

I Danmark er kompensationsgraden især høj for lavtlønnede (90 pct. af lønnen). Det indebærer som nævnt en risiko for, at lediges lønkrav ikke står mål med kvalifikationerne – formelle eller i form af jobberfaring – og at insider-outsider problemerne øges for lavtuddannede. I Danmark har ungeindsatsen og den målrettede opfølgning i forbindelse med ”Flere i arbejde” haft sigte på at øge jobsøgningen blandt personer med lav potentiel løn.

Det er vanskeligt at opstille et mål for den maksimale understøttelsesperiode, der er relevant i forhold til at evaluere betydningen af dagpengesystemet for strukturledigheden. Det skyldes, at ledige i nogle lande med en kort dagpengeperiode overgår til andre ydelser, som kan have nogenlunde samme betydning for strukturledigheden, og at deltagelse i aktivering i nogle lande genoptjenes ved deltagelse i aktivering.

Der er dog en klar tendens til, at den maksimale formelle understøttelsesperiode er kortest i de sydeuropæiske lande og længst i Danmark, Belgien og Storbritannien, *jf. figur 5.8b*.

En række lande har en venteperiode, inden der kan modtages dagpenge. Venteperioden varierer mellem 3 og 7 dage, *jf. tabel 5.1*.

Tabel 5.3. Venteperioder i dagpengesystemerne, 2003

| Venteperiode | Lande |
|--------------|---------------------------------------|
| Ingen | AUT, BEL, DK, DEU, ITA, NLD, PRT, ESP |
| 3 dage | IRE, UK |
| 5 dage | SWE |
| 6 dage | GRE |
| 7 dage | FRA, FIN |

Anm.: Der er i nogle lande specielle forhold tilknyttet effektueringen af venteperioden.

Kilde: EU Kommissionen, *MISSOC database*.

Endelig stiller de fleste lande krav til forudgående beskæftigelse for at opnå dagpenge. Kravet varierer fra fire måneder inden for 8 måneder (FRA) til to års forudgående beskæftigelse (UK). Det danske optjeningskrav er 52 uger inden for 3 år ved første dagpengeperiode.

Op gennem 1980'erne blev Sveriges arbejdsmarkedspolitik ofte fremhævet, især for sin aktive arbejdsmarkedspolitik. I 1990'erne oplevede Sverige en kraftig stigning i ledigheden, som nødvendiggjorde omlægninger i aktiveringssystemet. I 2000/01 gennemførte Sverige derfor en dagpengereform, der indebar, at ydelsen sættes ned med ledighedsperiodens længde, og at dagpen-

geretten ikke længere genoptjenes ved deltagelse i aktivering, *jf. boks 5.7*. Der er endnu ikke konkrete vurderinger af effekten af omlægningerne.

Boks 5.7. Svensk dagpengereform 2000/01

Det svenske dagpengesystem er sammensat af en grundforsikring og en frivillig tillægsforsikring. Den samlede ydelsesperiode er 300 dage.

I 2000 og 2001 blev der gennemført en række ændringer. Nogle af elementerne var, at

- ledige skal deltage i udarbejdelse af en individuel handlingsplan for at være berettiget til dagpenge,
- der blev indført en aktiveringsgaranti efter senest 27 måneder (600 dage) for personer med risiko for langvarig ledighed,
- ydelsesperioden kan forlænges med op til yderligere 300 dage, hvis a-kassen skønner, at pågældende ledige ikke er i fare for langvarig ledighed og derfor ikke skal tilbydes aktivering under aktiveringsgarantien,
- ret til dagpenge genoptjenes ikke længere ved deltagelse i aktivering, dog indgår perioder med støttet beskæftigelse i opfyldelsen af beskæftigelseskravet,
- udbetalingsprofilen for dagpengenes størrelse er ændret, så der gives en lidt højere støtte de første 100 dage end tidligere. Der udbetales maksimalt 730 SEK per dag de første 100 dage – efter en karenperiode på 5 dage – og højst 680 SEK de næste 200 dage. I grundforsikringen udbetales 320 SEK per dag,
- i de første 100 dage kan ledige begrænse deres søgning til eget geografiske og faglige område. Herefter er der et større krav om mobilitet,
- ydelsen reduceres ved afslag på job eller aktivering, hvor afslag tidligere indebar helt bortfald af dagpengene. Til gengæld styrkes testen af lediges rådighed,
- indtil 1999 havde Sverige et kvantitativt mål for andelen i aktivering. Det blev afløst af et mål om, at mindst 70 pct. af de, der afslutter et erhvervsrettet tilbud, skal have fundet et job inden for 90 dage.

I Holland indførtes i 2002 et nyt enstrengt system for jobformidling af ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Jobformidlingen blev samlet i et center, der står for rådighedsvurderingen, jobformidling m.v., mens aktiveringsindsatsen købes hos eksterne aktører. Aktørerne belønnes ud fra opfyldelsen af kontraktfastsatte resultater. Det er for tidligt at vurdere effekten af det hollandske jobformidlingssystem.

Rådighedsregler og sanktioner

Rådighedsreglerne fastsætter bestemmelser for, hvad ledige skal gøre for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed være berettiget til dagpenge.

Rådighedsregler dækker over flere aspekter såsom jobsøgning, rådighed under aktivering, krav til faglig og geografisk mobilitet. I landene mødes ledige i varierende grad med sanktioner ved for eksempel afvisning af tilbud om job eller aktivering, selvforskyldt ledighed og manglende jobsøgning.

Rådighedskrav og en konsekvent håndhævelse heraf kan medvirke til at reducere den strukturelle ledighed ved at øge lediges jobsøgning og kan dermed modvirke tendensen til lavere jobsøgning i lande, der har et højt dagpengeniveau.

Med *Flere i arbejde* blev kravet til faglig mobilitet i Danmark udvidet, så alle ledige skal acceptere "rimeligt" arbejde fra første ledighedsdag – forstået som alt arbejde den pågældende kan varetage – hvor det tidligere først gjaldt efter 3 måneders ledighed. Kravet til maksimal daglig transporttid blev ligeledes udvidet.

Med *Flere i arbejde* stoppes dagpengeudbetalingen i 3 uger ved afslag på job eller aktiveringstilbud, mens retten til dagpenge mistes ved afslag to gange inden for 12 måneder, indtil et beskæftigelseskrav på 300 timer inden for 10 uger er opfyldt. Sanktionen ved selvforskyldt ledighed blev reduceret fra 5 til 3 uger, så sanktionen nu svarer til sanktionen ved afslag på tilbud.

Finansministeriet har tidligere gennemført en spørgeskemaundersøgelse om rådighedsreglerne i OECD-landene. Undersøgelsen er gentaget, og der er beregnet en indikator for den samlede stramhed af krav og sanktioner vedr. rådighed i de enkelte lande i 2004, jf. *appendiks 5.2*.

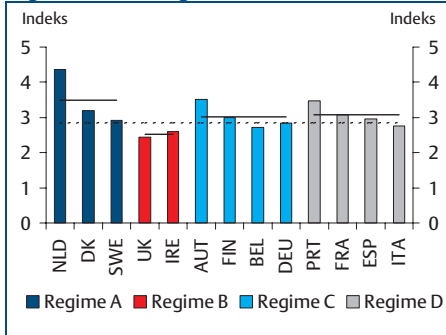
Både formelle krav og styrken af sanktionerne indgår i indikatoren, da stærke rådighedskrav næppe i sig selv vil reducere den strukturelle ledighed, såfremt de ikke følges af passende sanktioner. Erfaringer fra Holland tyder på, at øget anvendelse af sanktioner har bidraget til en betydelig stigning i antallet af ledige, der finder ordinær beskæftigelse²¹.

En række af de lande, der har relativt høje kompensationsgrader, har samtidig et samlet stramt rådighedssystem – formelle krav og sanktioner – sandsynligvis for at sikre en høj jobsøgning trods relativt høje dagpengeniveauer. Det gælder f.eks. Danmark, Holland og Portugal, der har nogle af de stramteste rådighedskrav samlet set, jf. *figur 5.9a*.

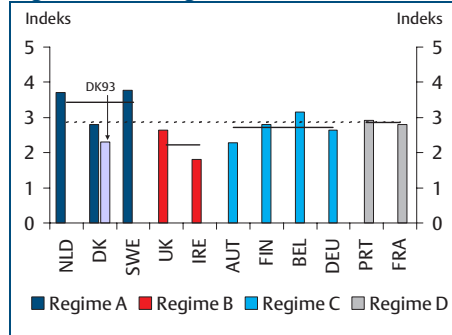
²¹ Jf. Abbring, J.H., G.J. van den Berg and J.C. van Ours (1997), *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*, arbejdsrapport, Tinbergen Institute, Amsterdam/Rotterdam.

Omvendt stiller Storbritannien og Irland, som har relativt lave dagpenge-kompensationsgrader, mindre krav til de lediges rådighed. I de lande sikrer de relativt lave dagpengeniveauer i sig selv et vist jobsøgningsniveau.

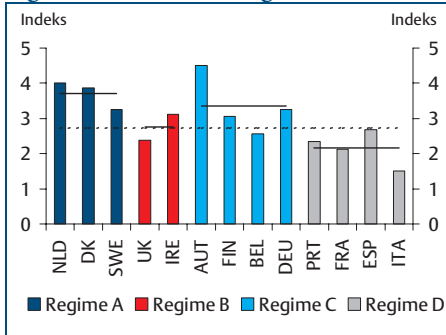
Figur 5.9a. Rådighedsindikator, 2004



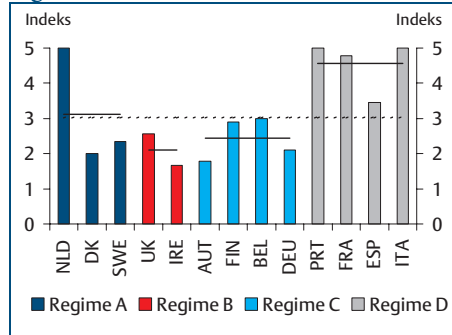
Figur 5.9b. Rådighedsindikator, 1997



Figur 5.9c. Krav om rådighed, 2004



Figur 5.9d. Hårdhed af sanktioner, 2004



Anm.: Indikatoren for krav om rådighed er beregnet som et vægtet gennemsnit af indikatoren for spørgsmål 1-5, mens indikatoren for hårdheden af sanktioner er beregnet som et vægtet gennemsnit af indikatoren for spørgsmål 6-8 *jf. appendiks 5.2*. Rådighedsindikatoren er ikke opgjort for Spanien, Italien og Grækenland i 1997 samt Grækenland i 2004.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser fra 1997 og 2004 samt egne beregninger.

I forhold til undersøgelsen i 1997, *jf. figur 5.9b*, har flere lande strammet rådighedskravene, herunder Holland, Irland og Østrig. Omvendt har navnlig Sverige mindsket rådighedskravene i forbindelse med dagpengereformen fra 2000/01. Dette er dog sket fra et relativt højt niveau.

Danmark var i starten af 1990'erne blandt landene med de svageste krav til lediges rådighed, men er i dag i gruppen med de stærkeste krav, *jf. figur 5.9a* og *5.9b*. Modstykket til en fastholdelse af den høje kompensationsgrad i

dagpengesystemet i forbindelse med arbejdsmarkedsreformerne har således i væsentlig grad været et øget fokus på lediges rådighed.

Variationen i indikatoren for samlet stramhed af rådighedsforhold dækker over en noget større variation, hvad angår formelle rådighedskrav henholdsvis sanktioner i tilfælde af manglende efterlevelse af reglerne.

Der er en tendens til, at de sydeuropæiske lande (inkl. Frankrig) har relativt svage formelle krav til lediges rådighed, mens styrken af sanktionerne er relativt stærke, *jf. figur 5.9c og d*. Omvendt er de formelle krav om rådighed stærkere i lande som Østrig, Danmark, Holland og Sverige. Disse lande har – med undtagelse af Holland – relativt svage sanktioner.

Ledige i Østrig skal eksempelvis fremvise en jobansøgning til et job hver uge, mens personer, der selv har opsagt deres job, kan modtage dagpenge allerede efter 4 uger. I Italien er der omvendt ikke noget krav om jobsøgningsaktiviteter, mens personer, der selv har opsagt deres job, som udgangspunkt ikke har mulighed for at modtage dagpenge.

Indikatorerne beskriver ikke, i hvilken grad reglerne og sanktionerne håndhæves i praksis.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik (ALMP) er en samlet betegnelse for de tiltag, der direkte iværksættes over for ledige med henblik på at fremskynde vejen til ordinær beskæftigelse.

Aktiv frem for passiv arbejdsmarkedspolitik indgår som et centralt element i den samlede europæiske beskæftigelsesstrategi og var ligeledes en af de væsentlige anbefalinger i OECD's *Jobs Strategy* fra 1994.

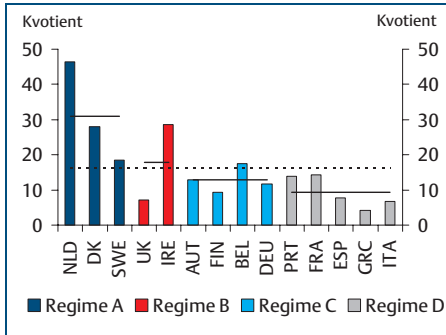
Aktivering er ikke i sig selv en hensigtsmæssig politik, hvis ikke indsatsen tilrettelægges med det primære mål at skaffe ledige hurtigst muligt i job. Før 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer havde Danmark som nu en høj aktiveeringsindsats. Men systemet var i høj grad tilrettelagt med henblik på, at ledige ikke skulle falde ud af dagpengesystemet. Således blev retten til dagpenge genoptjent ved deltagelse i aktivering, hvilket indebar en effektiv forlængelse af dagpengeperioden. Det danske system før 1993 var derfor i høj grad passivt på trods af et højt aktiveeringsniveau. Sverige afskaffede først i 2001 muligheden for at genoptjene retten til dagpenge i forbindelse med deltagelse i aktivering, *jf. boks 5.5*.

Det er vanskeligt at måle effekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik for lediges arbejdsmarkedstilknytning. Det skyldes blandt andet, at udsigten til aktivering styrker lediges jobsøgning, inden det planlagte aktiveringsforløb starter²². Denne motivationseffekt medfører, at de, der faktisk aktiveres, i gennemsnit kan have dårligere forudsætninger for at finde job.

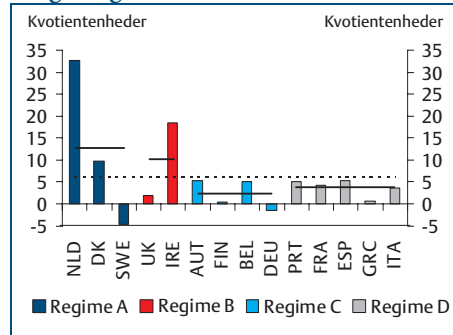
Ressourceanvendelsen i forbindelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik giver et indtryk af den vægt landene tillægger den aktive – frem for passive – arbejdsmarkedspolitik.

Holland anvender flest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik i EU, hvilket skyldes en betydelig stigning siden midten af 1990'erne, jf. figur 5.10a og b. Herudover anvender også Danmark og Irland relativt mange ressourcer ligeledes som en konsekvens af udviklingen de seneste år. Italien, Storbritannien, Grækenland og Spanien samt Finland og Tyskland er de lande, der anvender relativt færrest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Figur 5.10a. Aktiv arbejdsmarkedsudgifts-andelen af BNP i forhold til ledighedsgraden, 2001



Figur 5.10b. Ændring i aktiv arbejdsmarkedsudgifts-andelen af BNP i forhold til ledighedsgraden, 1994-2001



Anm.: Aktive udgifter er eksklusive udgifter til revalidering (ekskl. Italien). Der er for Danmark anvendt tal for 2000, Grækenland for 1998 og Portugal for 2000, som er de senest tilgængelige oplysninger i OECD's database for arbejdsmarkedsstatistik. For Italien er der anvendt 1996-tal i stedet for 1994-tal.

Kilde: OECD, *Labour Force Statistics* og *Main Economic Indicators*.

²² Jf. f.eks. Geerdsen, L.P., *Does labour market training motivate job search? A study of incentive effects of compulsory ALMP in the Danish UI system*, SFI Working Paper 23: 2002.

Nogle af de lande, der har de største udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik, er samtidig de lande, der har en høj kompensationsgrad og/eller en lang ydelsesperiode, f.eks. Danmark og Holland. Disse lande kan således have særligt behov for at prioritere den aktive arbejdsmarkedspolitik højt med henblik på at sikre en tilstrækkelig grad af rådighed.

Omvendt har lande med relativt lave kompensationsgrader ikke samme behov for at anvende den aktive arbejdsmarkedspolitik til at teste lediges rådighed, og motivationseffekten af aktivering i disse lande er sandsynligvis lavere.

Indikatoren måler kun ressourceanvendelsen og tager ikke hensyn til fordelingen af ressourcer på aktiveringsredskaber.

En tilsyneladende ens udvikling i udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik kan dække over forskellig politik. Nogle lande vælger at lægge indsatsen primært på støttet beskæftigelse, mens andre lande vælger at anvende ressourcer på uddannelse, som i gennemsnit er en noget dyrere aktiveringsform.

Eksempelvis anvender både Irland og Danmark relativt mange ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik, og begge lande har haft en stigning i udgifterne over perioden fra 1994-2001. Danmark et af de lande, som anvender flest ressourcer på uddannelse, og i 2000 var det således omkring 65 pct. af de samlede ressourcer, der blev anvendt hertil²³. Denne andel har de seneste år været lavere som følge af et ønske om i højere grad at prioritere jobtræning frem for uddannelsesaktivering.

Irland har valgt at prioritere støttet beskæftigelse frem for uddannelse. Således deltog 30 pct. af de knap 80.000 aktiverede i december 2002 i kommunal jobtræning (*Community Employment*), og over 50 pct. af de irske udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik blev anvendt hertil i 2000²⁴.

Sverige har som et af de eneste lande reduceret udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik betydeligt. Det er imidlertid sket fra et højt niveau og skal ses i sammenhæng med, at den betydelige stigning i ledigheden i midten af 1990'erne lagde et betydeligt pres på det svenske aktiveringssystem. Det svenske system byggede således på en kort dagpengeperiode på ca. 1 år, og at alle ledige efter udløb af denne skulle aktiveres. Den kraftigt stigende ledig-

²³ Der er ikke 2001-tal for Danmark i OECD's database.

²⁴ Jf. *National beskæftigelsesplan for Irland for 2003* (afsnit 2.13-2.14).

hed gjorde det vanskeligt at aktivere alle, ligesom udgifterne steg. I dag er aktiveringsgarantien efter 27 måneder, jf. boks 5.4.

I Danmark var der før *Flere i arbejde* krav om, at ledige i aktivperioden skulle aktiveres i mindst 75 pct. af tiden i den tidligere aktivperiode. Dette indebar et betydeligt aktiveringsomfang. Med *Flere i arbejde* blev 75 pct.-kravet ophævet og indsatsen forsøgt målrettet lediges individuelle behov, jf. boks 5.8.

Boks 5.8. Flere i arbejde

Med *Flere i Arbejde* blev den aktive arbejdsmarkedspolitik i løbet af 2003 omlagt. Blandt hovedelementerne i reformen er:

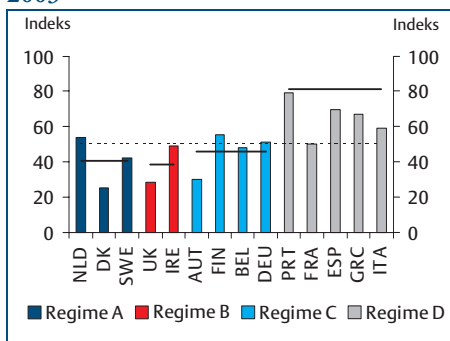
- Det tidligere 75 pct.-krav afskaffes og erstattes af mere fleksibel tilrettelæggelse af aktivering som skal opfylde minimumskrav vedr. hyppigheden af aktive tilbud.
- Indsatsen baseres på en individuel handlingsplan og kontakter mellem den ledige og AF hver 3. måned.
- Fremrykning af den aktive indsats, således at denne kan igangsættes, når det skønnes mest hensigtsmæssigt.
- Øget fokus på den virksomhedsrettede indsats frem for uddannelsesaktivering.
- En forenkling af redskabsviften til at omfatte 3 instrumenter: Vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud.
- En harmonisering af reglerne for hhv. forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

Jobbeskyttelse - omkostninger og regler ved ansættelse og afskedigelse

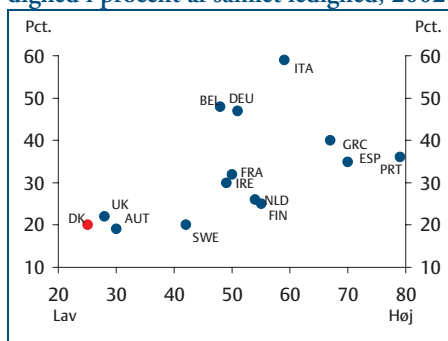
I flere EU-lande er der lovbestemte regler for, hvornår og hvordan virksomheden kan reducere deres medarbejderstab. I Danmark er disse forhold fortrinsvist reguleret i overenskomsterne.

Der er stor forskel på graden af jobbeskyttelse i EU-landene. I Danmark, Storbritannien og Østrig er reglerne meget lempelige, mens jobbeskyttelsen i de sydeuropæiske lande er betydelig, jf. figur 5.11a.

Figur 5.11a. Indeks for jobbeskyttelse, 2003



Figur 5.11b Jobbeskyttelse og langtidsledighed i procent af samlet ledighed, 2002



Anm.: Jf. anmærkning til figur 5.3.

Kilde: Jf. figur 5.3 og OECD, *Economic Outlook*.

Et højt niveau for jobbeskyttelsen indebærer som nævnt primært lavere rotation på arbejdsmarkedet. Det medfører, at langtidsledigheden typisk udgør en højere andel af den samlede ledighed i lande med et højt beskyttelsesniveau, jf. figur 5.11b.

De ugunstige effekter af høj jobbeskyttelse synes at ramme de fleste grupper på arbejdsmarkedet med undtagelse af midaldrende mænd²⁵. Høj jobbeskyttelse kan endvidere hæmme mulighederne for at integrere randgrupper på arbejdsmarkedet, herunder indvandrere.

Endelig er der i mange lande forskellige niveauer af jobbeskyttelse i faste job og i tidsbegrænsede job, og lande som Spanien og Frankrig har i 1980'erne og 1990'erne liberaliseret anvendelsen af tidsbegrænsede job men fastholdt et nogenlunde uændret niveau for beskyttelsen i faste stillinger.

5.6. Beskæftigelse og særlige grupper

For at forbedre strukturerne på de europæiske arbejdsmarkeder og skabe råderum til at håndtere den stigende ældreandel i befolkningen sker der i stigende grad en overvågning og benchmarking af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken i EU-landene.

EU-kommissionen overvåger løbende beskæftigelsespolitikken i medlemslande og giver på baggrund heraf anbefalinger til de enkelte landes be-

²⁵ OECD, *Employment Outlook*, 1999.

skæftigelsespolitik på baggrund af blandt andet de såkaldte Lissabonmålsætninger, *jf. boks 5.*

Boks 5.9. Beskæftigelsespolitikken i EU

Der sker en overvågning og benchmarking af beskæftigelsespolitikken i EU inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi fra 1997, også kaldet Luxembourgprocessen. Formålet er at bidrage til at realisere tre overordnede målsætninger om fuld beskæftigelse, kvalitet og produktivitet i arbejdet samt et rummeligt arbejdsmarked. Det skal ske gennem fastlæggelse af fælles mål, periodisk afrapportering og gensidig overvågning samt udveksling af viden om gode eksempler på vellykkede tiltag.

Det vigtigste element i strategien er de årlige beskæftigelsesretningslinjer. Kommissionen udarbejder forslag til retningslinjerne som efterfølgende godkendes på Det Europæiske Råd og i Ministerrådet. I 2004 dækker beskæftigelsesretningslinjerne ti områder.

På baggrund af retningslinjerne udarbejder landene hvert år de såkaldte "nationale handlingsplaner for beskæftigelse" (NAP'er), hvor der redegøres for den nationale gennemførelse og strategi i beskæftigelsespolitikken i forhold til de vedtagne retningslinjer. Disse handlingsplaner danner efterfølgende grundlag for Kommissionens årlige fælles beskæftigelsesrapport. NAP'erne og Kommissionens beskæftigelsesrapport er imidlertid ikke bindende, og der sker derfor ikke en egentlig koordinering af beskæftigelsespolitikken.

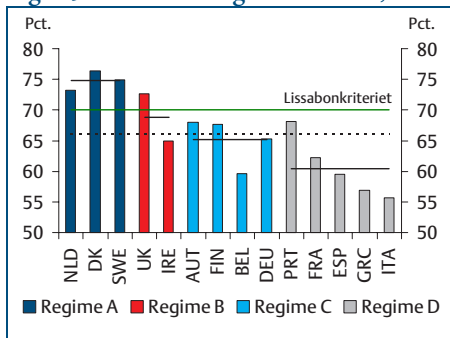
Lissabonmålsætningerne om højere beskæftigelse

Et vigtigt element i beskæftigelsesstrategien er realiseringen af de såkaldte Lissabonmålsætninger. Lissabon-strategien udspringer af et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd om beskæftigelse, økonomiske reformer og social samhørighed afholdt i foråret 2000.

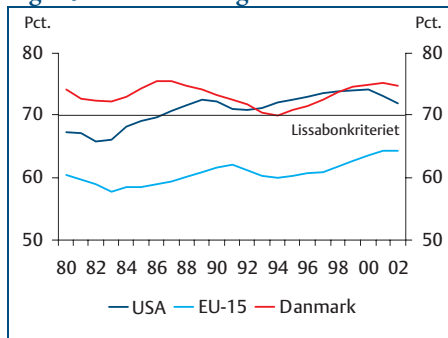
Inden for denne ramme blev man enige om en række konkrete målsætninger. Blandt andet fastsattes kvantitative målsætninger om en samlet beskæftigelsesfrekvens i EU på 70 pct. i 2010, en beskæftigelsesfrekvens blandt kvinder i EU på 60 pct. i 2010 og en beskæftigelsesfrekvens i EU blandt ældre (55-64 år) på 50 pct. i 2010. Danmark lever allerede op til disse målsætninger om beskæftigelsesfrekvensen på nuværende tidspunkt.

EU-landene har blandt andet sat som mål, at den overordnede beskæftigelsesfrekvens i EU skal udgøre 70 pct. i 2010. Landene i regime A samt Storbritannien opfylder i dag denne målsætning, mens de fleste sydeuropæiske lande samt Belgien ligger væsentligt under målet, *jf. figur 5.12a.*

Figur 5.12a. Beskæftigelsesfrekvens, 2002



Figur 5.12b. Beskæftigelsesfrekvens



Anm.: For Østrig er der anvendt 2001-tal.

Kilde: OECD, *Labour Force Statistics* og ADAM's databank.

Fælles for landene med lavere beskæftigelsesgrader er, at kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet er lille. Kulturelle mønstre har væsentlig betydning for beskæftigelsesfrekvensen, herunder i hvilket omfang pasningen af ældre er en familieforpligtelse, som det for eksempel er tilfældet i flere af landene i regime D. Endvidere er kvinders deltagelse høj i regime A-landene – for Hollands vedkommende blandt andet som følge af en høj deltidsfrekvens. Det understøttes blandt andet af muligheden for børneorlov og gode pasningsmuligheder.

Beskæftigelsesfrekvensen i EU ligger ca. 6 pct.-enheder under Lissabonmål-sætningen, og er stadig noget under niveauet i USA, *jf. figur 5.12b*. Flere lande ligger dog på eller over niveauet med USA – herunder Danmark.

Enkelte lande har oplevet en betydelig stigning i beskæftigelsesfrekvensen fra et meget lavt niveau, f.eks. Spanien og Irland, mens lande som Danmark, Sverige, Holland og Storbritannien har øget beskæftigelsesfrekvensen i mindre omfang men fra et i forvejen højt udgangsniveau.

Flere af landene i regime D har søgt at øge beskæftigelsesfrekvensen og reducere strukturledigheden gennem en reduktion i jobbeskyttelsen i tidsbegrænsede job²⁶. Erfaringerne har imidlertid været blandede. Stigningen i omfanget

²⁶ Tidsbegrænset beskæftigelse dækker vikarstillinger, tidsbegrænsede kontrakter, sæsonarbejde m.v. Spanien liberaliserede anvendelsen af tidsbegrænset beskæftigelse i 1980'erne, og andelen af den samlede beskæftigelse steg kraftigt med knap 20 pct.-enheder fra 1985 til 1994. Andelen er desuden steget med 5-10 pct.-endheder i Finland, Frankrig, Italien, Holland, Portugal og Sverige. Andelen har være nogenlunde uændret i Danmark.

af tidsbegrænsede stillinger i nogle af landene har således ikke medført en tydelig reduktion i ledigheden, og arbejdsgiverne synes således at have substitueret tidsbegrænsede job for tidsubegrænsede stillinger. Det skyldes sandsynligvis, at de fleste lande har opretholdt et højt beskyttelsesniveau i faste stillinger²⁷.

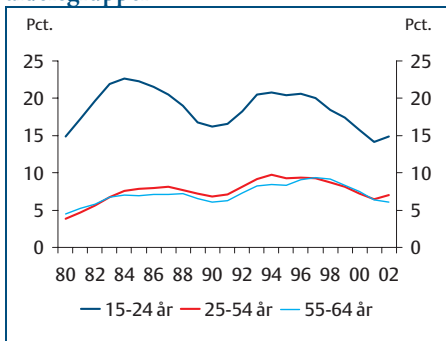
Tidsbegrænsede stillinger kan medvirke til at integrere randgrupper på arbejdsmarkedet, ligesom et vist niveau af tidsbegrænsede stillinger kan være vigtig for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, særligt i lande, der har et relativt højt jobbeskyttelsesniveau samlet set²⁸.

En reduktion i strukturledigheden vil kunne yde et yderligere bidrag til at opfylde Lissabonmålsætningerne, men for mange lande er det nødvendigt at øge deltagelsen på arbejdsmarkedet

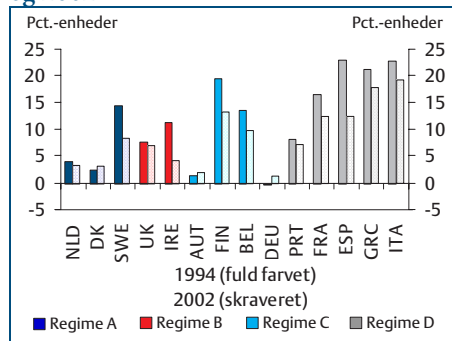
Unge

I 2002 var ca. 15 pct. af de unge 15-24-årige i EU ledige. Til sammenligning var 7 pct. af de 25-54-årige ledige og tilsvarende for de ældre 55-64 årige på arbejdsmarkedet, *jf. figur 5.13a*.

Figur 5.13a. Ledighed i EU-15 fordelt på aldersgrupper



Figur 5.13b. Merledighed for unge, 1994 og 2002



Anm.: I figur 5.13b er der benyttet 2001-tal for Østrig.

Kilde: OECD, *Labour Force Statistics*.

Unge på arbejdsmarkedet oplever således en betydelig merledighed i forhold til både kernegruppen og de ældre på arbejdsmarkedet. En del af de unges

²⁷ Spanien har dog søgt at lempe jobbeskyttelsen i faste job, men det har vist sig vanskeligt at nedbringe den høje andel af tidsbegrænset beskæftigelse.

²⁸ Jf. OECD, *Employment Outlook*, 2002, kap. 3 samt artikler fra symposium om tidsbegrænsede job trykt i *Economic Journal* 112, Juni, 2002.

merledighed er en naturlig følge af, at mange unge afslutter en uddannelse, og at dette skifte ofte indebærer en kortere eller længere periode med ledighed.

Initiativer, der påvirker de generelle omkostninger ved ny ansættelser indebærer endvidere, at unge bliver mindre attraktive for virksomhederne, fordi unge ofte har relativt få kvalifikationer og kort erfaring. Omvendt vil specifikke aldersregler for mindsteløn, afskedigelsesregler m.v., som tager hensyn til, at unge har relativt få kvalifikationer, kunne medvirke til at forbedre unges beskæftigelsesmuligheder²⁹.

På tværs af regimer og lande i EU har der i perioden fra 1994 til 2002 været en reduktion af de unges merledighed, jf. figur 5.13b. Det skyldes blandt andet forbedringen af konjunkturerne. Ledigheden for unge er således særlig konjunkturafhængig, da unge ofte kun har en løs tilknytning til virksomheden, og da virksomhederne ikke har investeret i oplæringen af unge i samme grad som ældre medarbejdere. Endvidere kan vanskelighederne ved at overgå fra uddannelse til beskæftigelse forstærkes i en lavkonjunktur.

De unge i landene i regime D har fortsat en relativ høj merledighed i forhold til de øvrige lande. De lande, hvor de unge kun oplever en lille merledighed i forhold til andre på arbejdsmarkedet, er kendetegnet ved en aktiv beskæftigelsespolitik. Irland, Storbritannien og Danmark kan fremhæves som lande, som har haft positive resultater med særlige tiltag for unge³⁰.

Danmarks særlige ungeindsats, hvor unge ledige under 25 år får nedsat dagpengene og har ret og pligt til et uddannelses- eller aktiveringstilbud inden for de første 6 måneder af ledighedsperioden, er et eksempel på, at det gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik og effektive rådighedsregler er lykkedes at nedbringe ungeledigheden.

I Irland har et arbejdsgiverløntilskud (Market oriented program) skabt positive resultater for unge ledige. Tilsvarende har ”New Deal for Young People” i Storbritannien fra 1998 resulteret i en stigning i afgang fra ledighed til beskæftigelse for unge mænd, primært som følge af et arbejdsgiverløntilskud og udvidede jobsøgningskrav.

²⁹ Jf. Jimeno og D. Rodríguez-Palenzuela, *Youth unemployment in the OECD: Demographic shifts, labour market institutions, and macroeconomic shocks*, FEDEA Working Paper 2002-15, Universidad de Alcalá de Henares.

³⁰ Jf. Martin, J. P. og D. Grubb (2001): *What works and for whom*, IFAU – office of labour market policy evaluation, WP2001:14.

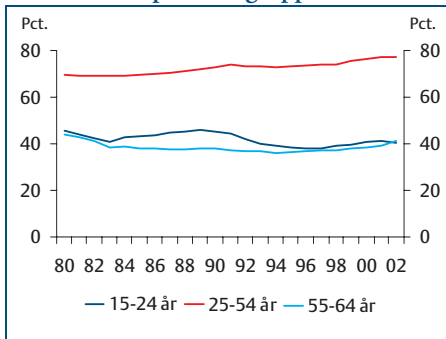
I Holland er der som i Danmark en særlig lav ungdomsmindestløn på 85 pct. af mindstelønnen og en særlig ungeindsats.

Ældre

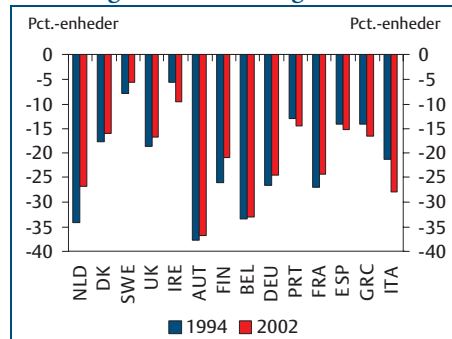
Samlet set har gruppen af ældre 55-64-årige på arbejdsmarkedet en markant lavere beskæftigelsesandel end de 15-64-årige i EU. Det skyldes både, at flere i den ældre aldersgruppe har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og at en større andel af de ældre kvinder, i forhold til de yngre kvinder, aldrig har været på arbejdsmarkedet.

Udviklingen fra 1980 til 2002 viser, at beskæftigelsesandelen er reduceret med 10 pct.-enheder i forhold til andre aldersgrupper. Det dækker dels over et fald i de ældres beskæftigelsesandel på 3 pct.-enheder og dels over en stigning i den øvrige befolknings beskæftigelsesgrad med godt 7 pct.-enheder over perioden, *jf. figur 5.14a.*

Figur 5.14a. Beskæftigelsesfrekvens for EU15 fordelt på aldersgrupper



Figur 5.14b. Merbeskæftigelsesandel for 55-64 årige mænd, 1994 og 2002



Anm.: Merbeskæftigelsesandelen er målt som forskellen mellem beskæftigelsesfrekvensen for 55-64-årige og 15-64-årige mænd. For Østrig er anvendt 2001-tal.

Kilde: OECD, *Labour Force Statistics*.

Holland, Italien, Belgien og Østrig er de lande, som har den største andel af tidligt tilbagetrukne målt på mindrebeskæftigelsen for mænd mens der i Sverige og Irland kun i mindre grad er forskel på beskæftigelsesandelen for 55-64-årige sammenlignet med mænd under ét, *jf. figur 5.14b*³¹.

Hollands lave erhvervsdeltagelse for ældre mænd er primært et resultat af tilbagetrækningspolitikken i 1970'erne og 1980'erne. Der introduceredes

³¹ For at isolere effekten af den tidlige tilbagetrækning bortses der fra kvinder.

såkaldte arbejdsgiver-tilbagetrækningsordninger, som gav ældre på arbejdsmarkedet tilskyndelse til at trække sig tidligt tilbage med en høj kompensationsgrad på 80-90 pct. af tidligere indkomst.

Siden 1994 er erhvervsdeltagelsen øget, og Holland har for nyligt vedtaget en udfasning af skattefradragets retten for disse tilbagetrækningsordninger og indført skattemæssig belønning til pensionsordninger, der indeholder incitamenter til senere tilbagetrækning.

Sverige har den højeste beskæftigelsesandel for de 55-64-årige (relativt set), hvilket til dels skyldes beskæftigelsen blandt de 60-64-årige, der er betydeligt højere end i Danmark. I 1998 indførtes en pensionsreform, der reelt indeholdt en afskaffelse af den obligatoriske pensionsalder (61 år) og gav den enkelte stærkere tilskyndelse til at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. Således mindskes pensionen, hvis den enkelte vælger at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før 65-årsalderen. Pensionernes dækningsgrad er således lavere end de danske tilbagetrækningsordninger for de 60-64-årige.

Beskæftigelsesandelen blandt ældre er forbedret i Danmark. Det skyldes en kraftig stigning i beskæftigelsen for de 50-59-årige som følge af blandt andet udfasningen af overgangsydelsen. Beskæftigelsesfrekvensen blandt de 60-66-årige er kun steget lidt, formentlig som følge af øget tilgang til efterlønnen.

Spanien klarer sig relativt godt for så vidt angår ældres erhvervsdeltagelse. Dette afspejler blandt andet, at Spanien har ført en aktiv politik for at fastholde ældre længere på arbejdsmarkedet. Ældre har i Spanien mulighed for fleksibel tilbagetrækning. Ordninger, der gav mulighed for tidlig tilbagetrækning, er endvidere blevet afskaffet. Endelig betaler ældre i arbejdsstyrken over 65 år mindre pensionsbidrag og opnår andre begunstigelser³².

Indvandrere fra lande uden for EU

Beskæftigelsesandelen for indvandrere fra ikke-EU lande lå i gennemsnit ca. 10 pct.-enheder under beskæftigelsesandelen for nationale EU-borgere i 2002, men er dog indsnævret med ca. 2½ pct.-enheder siden 1997, *jf. figur 5.15a*.

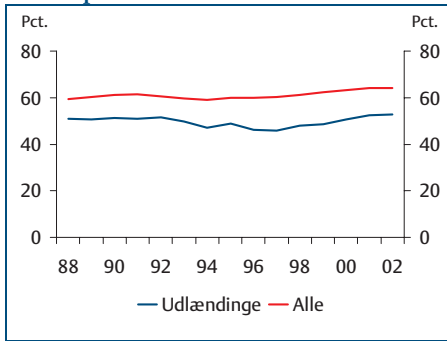
Det er ikke i alle lande, at indvandrere fra lande uden for EU har en beskæftigelsesandel, der er markant lavere end de nationale EU-borgere i det enkel-

³² Jf. John P. Martin (2004) "Reflections on the OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy and Preliminary lessons from the OECD's older worker thematic review", EMCO meeting februar 2004.

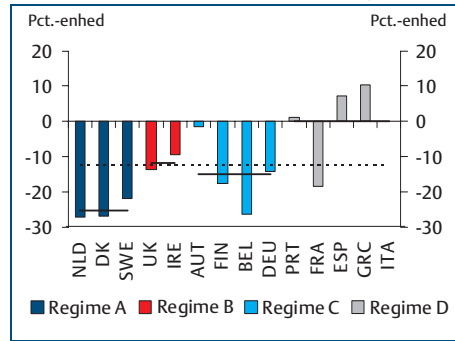
te land. Eksempelvis har Spanien, Grækenland og Portugal større beskæftigelsesandel blandt denne gruppe end for andre beskæftigede, jf. figur 5.15b.

Selvom landene i det sydeuropæiske regime har en høj grad af beskæftigelse blandt registrerede udlændinge, har landene samtidig store problemer med illegal indvandring. Det betyder, at der er stor måleusikkerhed på de registrerede beskæftigelsesgrader, og formentlig ligger de faktiske beskæftigelsesgrader denne indvandrerguppe noget under det registrerede i disse lande.

Figur 5.15a. Beskæftigelsesandel for EU15 fordelt på herkomst



Figur 5.15b. Mindrebeskæftigelsesandel for indvandrere fra ikke-EU lande, 2002



Anm.: Mindrebeskæftigelsesandelen for indvandrere er beregnet som rullende år på basis af kvartalstal for den senest kendte års-periode, som for de fleste lande dækker hele 2002. For enkelte lande er det senest kendte kvartalstal 2. kvartal 2002.

Kilde: Eurostat, *Labour Force Survey*.

Omvendt har indvandrere uden for EU formentlig også lettere ved at konkurrere på arbejdsmarkeder med relativt høj lønspredning. Således er mindrebeskæftigelsesgraden mindst i regime D og B, hvor landene netop er karakteriseret ved en relativ høj lønspredning. I regime A er mindstelønningerne og den generelle kompensationsgrad høj, hvilket vanskeliggør integrationen af denne gruppe på arbejdsmarkedet. Starthjælpen indebærer dog et styrket incitament til at søge ordinær beskæftigelse for gruppen af indvandrere. Mindrebeskæftigelsen for indvandrere i for eksempel Danmark skal imidlertid ses i sammenhæng med, at beskæftigelsesgraden for danskere er blandt de højeste o verden.

Gennem de senere år har mange lande gennemført stramninger af love og regler for immigration, ophold og beskæftigelse for udlændinge. De fleste

reformer har været målrettet en opstramning af grænsekontrol, regelforenklings og hurtigere asylsagsbehandling m.v.³³

Fokus er nu på integrationen af de udlændinge, som allerede er bosiddende i landene, samt udlændinge, der planlægger ophold i landene af længere varighed. Eksempelvis er der både i Italien og Grækenland store årgange af børn af indvandrere – i Italien var der i 1999 120.000 udlændingebørn, som gik i skole. For at sikre uddannelse til alle udlændingebørn har begge lande opstartet særlige skoleprogrammer.

³³ Jf. OECD, *Trends in International Migration*, (2001).

Appendiks 5.1

Datakilder

I det følgende beskrives de anvendte data. I nogle tilfælde findes oplysningerne kun for hvert andet år, eller der er manglende observationer. I disse tilfælde anvendes lineær interpolation til beregning af de manglende observationer.

Flere af oplysningerne er hentet fra en database samlet af forskere fra bl.a. London School of Economics¹. Databasen benævnes LMIDB i det følgende og indeholder oplysninger fra 1960-95. Tallene er opdateret til og med 1999 fra forskellige datakilder².

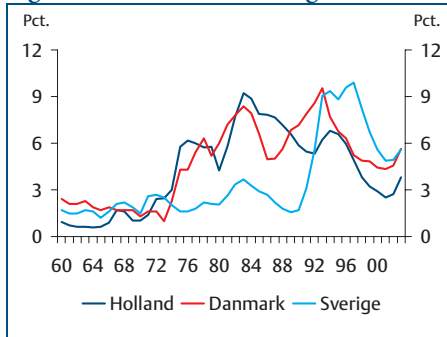
Standardiseret ledighed

Tallene offentliggøres af OECD, jf. boks 5.1 for en beskrivelse af det standardiserede ledighedsbegreb. For flere lande findes de standardiserede opgørelser ikke for hele perioden. I de tilfælde anvendes tal fra LMIDB for de år, der ikke offentliggøres af OECD dog korrigeret i nogle tilfælde, så niveauerne svarer til OECD's tidligste tal. For Sverige og Italien er anvendt tal fra *U.S. Bureau of labor statistics* (BLS), der som følge af databrud i OECD's opgørelse er mere sammenlignelige over tid. Tallene for Tyskland er korrigeret, så de svarer til tal for det tidligere Vesttyskland for at skabe overensstemmelse med de beskæftigelsespolitiske indikatorer fra LMIDB. De anvendte tal er angivet i *figur 1a-1d*.

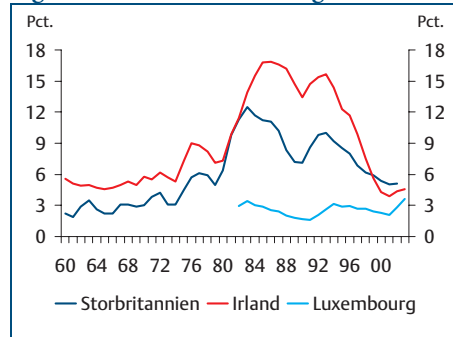
¹ Jf. Nickell og Nunziata, *Labour market institutions database*, 2001. Databasen kan hentes på hjemmesiden for Center for Economic Policy Research, London School of Economics, 2002: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/data0502.zip>.

² Herunder Nickell, S., *A picture of European Unemployment: Success and Failure*, 2002, konferencepapir: Yrjö Jahnsson Foundation of CESifo: "Unemployment in Europe: Reasons and Remedies": <http://www.bankofengland.co.uk/speeches/speech184.pdf>.

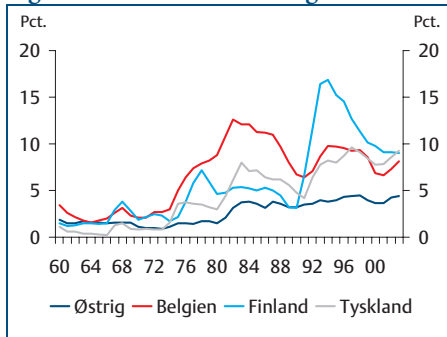
Figur 1a. Standardiseret ledighed



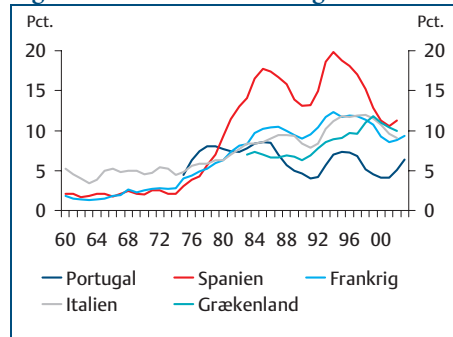
Figur 1b. Standardiseret ledighed



Figur 1c. Standardiseret ledighed



Figur 1d. Standardiseret ledighed



Kilde: Jf. tekst.

Udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik

Udgifterne opgøres som de samlede aktive udgifter i OECD's database eksklusiv eudgifter til revalidering. For at korrigere for forskelle i landenes størrelse og inflationsudviklingen er udgifterne sat i forhold til BNP opgjort på finansår. Andelen af BNP er derefter sat i forhold til ledighedsprocenten for at tage højde for, at høje udgifter som andel af BNP kan være udtryk for, at det pågældende land har et forbigående højt ledighedsniveau som følge af svage konjunkturer. Derved tages der i estimationen i afsnit 5.3 indirekte højde for effektiviteten i indsatsen, da høje udgifter således ikke nødvendigvis modsvarer af lav ledighed, hvis effektiviteten af indsatsen er lav.

Kilde: OECD, *Labour Market Statistics Database* samt standardiseret ledighed.
 Link: <http://www1.oecd.org/scripts/cde/members/lfsdataauthenticate.asp>.

Kompensationsgrader

Der anvendes i kapitlet oplysninger om flere mål for kompensationsgraden.

Indikator for samlet arbejdsløshedskompensation (brutto):

OECD beregner en samlet indikator for kompensationsgraden over 5 år. Indikatoren beregnes som gennemsnittet af bruttokompensationsgraden for arbejdsløshedsunderstøttelse for to indkomstniveauer (66,7 og 100 pct. af en gennemsnitlig industriarbejder), tre familietyper og tre varigheder af ledigheden (første år, andet og tredje år, samt fjerde og femte år). Indikatoren er beregnet hvert andet år for perioden 1961-99.

Indikatoren tager imidlertid ikke højde for, at retten til dagpenge kan genoptjenes gennem deltagelse i aktivering i nogle lande. Derfor vil lande med en kort understøttelsesperiode, men med genoptjeningsmulighed, have en lav værdi, f.eks. Sverige³, mens lande med en længere periode uden genoptjeningsmulighed vil have en relativ høj værdi, f.eks. Danmark, selvom ydelsesniveauet under aktivering nogenlunde svarer til dagpengeniveauet.

Udvidelsen af dagpengeperioden fra 2½ til 7 år i 1993 i Danmark slår endvidere kraftigt igennem på indikatoren, selvom den reelle mulige dagpengeperiode var nogenlunde uændret, da genoptjeningsretten samtidig blev afskaffet.

Indikatoren er imidlertid den eneste, der findes over en lang årrække. I nogle estimationer, jf. appendiks 5.3, anvendes en korrigeret indikator, hvor OECD's indikator for Danmark er korrigeret for 1993 og frem, så udvidelsen af den formelle dagpengeperiode ikke påvirker indikatorens værdi⁴.

Nettokompensationsgrad:

OECD beregner tillige den samlede nettokompensationsgrad som gennemsnittet over forskellige familietyper og forskellige varigheder af dagpenge, socialstøtte o.a. Disse oplysninger findes kun for en kortere årrække. Der anvendes gennemsnittet af værdien i 1995, 1997 og 1999.

Forskellen mellem brutto- og nettokompensationsgraden er, at bruttokompensationsgraden ikke tager højde for skat og sociale sikringsbidrag, boligstøtte, tilskud til børn og ikke inkluderer socialstøtte efter udløb af dagpengeperioden. Bruttokompensationsgraden vil derfor oftest være lavere end nettograden.

³ Genoptjeningsmuligheden er afskaffet i 2001.

⁴ OECD anerkender, at ændringen i indikatoren for Danmark i 1993 ikke er udtryk for en reel ændring i dagpengesystemet, jf. P. Martin (1996, fodnote 7), *Measures of replacement rates for the purpose of international comparisons: a note*, OECD Economic Studies No. 26, 1996II.

Korrigeret bruttokompensationsgrad:

I klynge-analysen anvendes en korrigeret bruttokompensationsgrad, der i højere grad tager højde for længden af understøttelsesperioden end bruttokompensationsgraden over 5 år. Ud fra nettokompensationsgraden over den 5-årige periode kan beregnes et indeks for længden af den samlede understøttelsesperiode, jf. nedenfor. Den korrigerede bruttokompensationsgrad udgøres af OECD's officielle bruttokompensationsgrad korrigeret med indekset for længden af understøttelsesperioden.

Kilder: OECD, *Benefits and Wages*, 2002 og tidligere årgange.

Varighed af arbejdsløshedsunderstøttelse

Der anvendes tre mål for længden af den mulige støtteperiode:

1. Oplysninger fra landene om den maksimale ydelsesperiode i lovgivningen i antal måneder. Der anvendes gennemsnittet af værdien i 1995, 1997 og 1999.
2. Indeks beregnet ud fra netto- og bruttokompensationsgraderne ved forskellig varigheder af ledigheden: $BD = (0.6 \cdot rr23 + 0.4 \cdot rr45) / rr1$, hvor $rr1$, $rr23$ og $rr45$ er bruttokompensationsgraden i år 1, år 2-3 og år 4-5. Indekset er konstrueret af forskere ved London School of Economics. Hvis der kun er adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse det første år, er $BD=0$. Hvis bruttokompensationsgraden er uændret gennem 5 år, er $BD=1$. Andet og tredje år tillægges større vægt. Fordelen ved indekset er, at der eksisterer oplysninger i hele perioden 1961-99.
3. Som (2), men beregnet ud fra nettokompensationsgraden i 1995.

Kilde: LMIDB og OECD, *Benefits and Wages*, 2002 samt tidligere årgange.

Rådighedsindikator

Indeks dannet på baggrund af spørgeskemaundersøgelse i 1997 samt opdateringer i 2004, jf. appendiks 5.2. I afsnit 5.3 indgår oplysninger for 1997, dog for 2004 for Italien og Spanien, som ikke indgik i 1997-undersøgelsen.

Kilde: Finansministeriet, *Availability criteria in selected OECD-countries*, Working Paper No. 6, Ministry of Finance Denmark, 1998, samt opdateringer.

Beskæftigelseskrav

Angiver forholdet mellem krav om forudgående beskæftigelse og optjeningsperioden i dagpengeperioden. I nogle tilfælde er indikatoren konstrueret efter andre kriterier, hvis der i OECD's publikation ikke er angivet f.eks. optjeningsperiode, eller kravet til beskæftigelse vedrører indkomst frem for arbejdstimer. Der haves oplysninger for 1995, 1997 og 1999. Før 1995 sættes værdien til værdien i 1995.

Kilde: OECD, *Benefits and Wages*, 2002, samt tidligere årgange.

Medlemsgrad af fagforeninger

Antallet af aktive medlemmer af fagforeninger i procent af beskæftigede lønmodtagere (*Net density I* i Ebbinghard og Visser (2002)).

Kilde: LMIDB. Efter 1995: Ebbinghard, B. og J. Visser *Trade unions in Western Europe since 1945*, MacMillan, UK, 2002, og Nickell (2002, tabel 13).

Indikator for koordinering af lønforhandlinger

Indeks fra 1 til 3, der beskriver graden af koordinering/centralisering af lønforhandlinger. Stigende i graden af koordinering (3 angiver nationalt plan).

Kilde: LMIDB og Nickell (2002, tabel 14, serie 2).

Indeks for produktmarkedsregulering

Indeks for 1998, der beskriver graden af regulering af produktmarkederne. Stigende i graden af regulering.

Kilde: Nicoletti, G., S. Scarpetta og O. Boylaud, *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, OECD Economics Department working paper No. 226, 2002.

Jobbeskyttelse

Der anvendes to mål for jobbeskyttelse:

1. Indeks, der beskriver graden af jobbeskyttelse i perioden 1960 til slutningen af 1990'erne. Konstrueret af Olivier J. Blanchard og Justin Wolfers ved at sammenholde flere kilder.
2. Indeks for rangordning af landene efter ovenstående indeks (gennemsnit for hele periode). Anvendes også af Blanchard og Wolfers.

Kilde: LMIDB, Nicoletti m.fl. (2000) samt Blanchard, O.J. og J. Wolfers, *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence*, *Economic Journal* 110, 2002, s. C1-C33.

Samlet skat på arbejde (skattepile)

Summen af arbejdsgiveres bidrag til pension og sociale ordninger, skat på arbejdsindkomst samt forbrugsskatter i forhold til relevante indkomstbegreber.

Kilde: LMIDB samt Nickell (2002, tabel 16).

Appendiks 5.2 Rådighedsindikator

Finansministeriet udsendte i december 2003 et spørgeskema om dagpengesystemet og rådighedsreglerne til en række OECD-lande som opfølgning på en lignende undersøgelse i 1997. Spørgsmålene omhandler otte lovgivningsmæssige krav til de lediges rådighed og sanktioner ved manglende overholdelse:

Rådighedskrav: 1. Jobsøgningsaktivitet, 2. rådighed under aktivering, 3. faglig mobilitet og hvorvidt reglerne ændres over ledighedsperioden, 4. geografisk mobilitet og hvorvidt reglerne ændres over ledighedsperioden

Sanktioner: 5. Gyldige grunde til afslag på tilbud om job eller aktivering, 6. sanktioner ved opsigelse af job, 7. sanktioner ved afslag på formidlet arbejde eller aktiveringstilbud, og 8. sanktioner ved gentagne afslag på tilbud fra arbejdsformidling.

På baggrund af besvarelserne gives landene point på en skala fra 1-5 for hvert spørgsmål. 5 point angiver, at regelsættet har en høj formel stramhedsgrad. Administrationen af reglerne indgår ikke. Indikatoren dannes som et vægtet gennemsnit af hvert enkelt lands point for de enkelte krav, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Vægtning af de otte rådighedskrav

| Krav: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|--------|------|---|---|---|------|-----|---|------|
| Vægte: | 0,75 | 1 | 1 | 1 | 0,25 | 0,5 | 1 | 0,75 |

Vægtene er bestemt ud fra hvilke krav, der anses for isoleret set at have stor betydning for de lediges rådighed på arbejdsmarkedet. Der er især lagt vægt på kravene til de lediges faglige og geografiske mobilitet samt sanktioner i forbindelse med afslag på formidlet arbejde og aktivering. Listerne over gyldige grunde (5) er tildelt lille vægt, da landene ikke har angivet en udtømmende liste, og da de gyldige grunde bør vurderes ud fra landets samlede arbejdsmarkedspolitik.

Ved sammenligning af rådighedsreglernes stramhedsgrad på tværs af lande bør der tages forbehold for, at landene har udformet reglerne, så de medvirker til at

fremme de lediges mobilitet og jobsøgningsaktivitet, men også så de passer til de øvrige arbejdsmarkedspolitiske og de arbejdsretslige forhold.

Appendiks 5.3

Empiriske resultater

I det følgende gives en mere detaljeret redegørelse for resultaterne, der er reporteret i tabel 5.1. Resultaterne er opnået ved at estimere en statistisk sammenhæng mellem ledigheden og en række indikatorer for beskæftigelsespolitikken, institutioner og makroøkonomiske forhold, *jf. boks 1*.

Boks 1. Beskæftigelsespolitik, institutioner og ledighed

Den estimerede statistiske sammenhæng mellem ledigheden i det enkelte land og de anvendte indikatorer er givet ved:

$$(1) \quad u_{it} = c_i + \sum_j \beta_j x_{ijt} + \sum_j \gamma_j z_{ij} + \sum_j \phi_j \tau_{ijt} + \lambda_t + \varepsilon_{it},$$

hvor i er et landindeks, t et tidsindeks, og j et indeks for institutioner og makroøkonomiske faktorer; u_{it} er arbejdsløshedsprocenten i land i til tidsperioden t , og x_{ijt} er værdien af institution j i land i til tidsperioden t ; z_{ij} repræsenterer de indikatorer, der antages at være konstante gennem hele perioden, mens τ_{ijt} repræsenterer makroøkonomiske forhold.

Der er forskelle mellem landene, som ikke kan forklares ved de inkluderede indikatorer for beskæftigelsespolitikken og institutioner eller udviklingen i makroøkonomien, og som formodes at være konstante over tid. Disse repræsenteres ved tidsuafhængige landeffekter, c_i . Der er endvidere inkluderet tidsvarierende dummies, λ_t . Endelig er ε_{it} et fejllid.

Relationen er estimeret vha. feasible generalized least-squares (FGLS). Da der for nogle af de beskæftigelsespolitiske indikatorer kun findes få oplysninger over tid, er det ikke muligt at estimere relationen vha. fixed effects modellen, da de estimerede konstantled ville være højt korrelerede med de beskæftigelsespolitiske indikatorer. I stedet er det valgt at estimere effekten af disse variable i en random effects model, hvor de lande specifikke konstantled antages at være trukket tilfældigt fra en normalfordeling, hvis parametre estimeres. De estimerede effekter af disse indikatorer baserer sig således i overvejende grad på variationen mellem landene. For nogle indikatorer eksisterer oplysninger over en længere periode. Resultaterne fra den foregående analyse sammenlignes med estimationer, hvor variationen over tid i højere grad udnyttes (fixed effects).

Datagrundlaget er i de fleste tilfælde oplysninger for perioden 1983-99. Det skyldes, at oplysninger om aktiv arbejdsmarkedspolitik kun haves fra midten af 1980'erne, og at oplysninger om kompensationsgrad kun haves til 1999. Perioden dækker dog en fuld konjunkturcykel.

Landene, der indgår i analysen, er 13 EU-lande (EU-15, eksklusiv Grækenland og Luxembourg), Australien, Japan, New Zealand, Norge og USA. OECD-landene uden for EU er inkluderet, da oplysninger om disse lande indeholder information, som kan bidrage til at vurdere effekterne af de beskæftigelsespolitiske instrumenter mere præcist. Nogle lande er dog udeladt i visse estimationer som følge af manglende data.

For flere af de beskæftigelsespolitiske indikatorer haves kun oplysninger for enkelte år. De indikatorer indgår i analysen med gennemsnittet af værdierne for det enkelte land. Det indebærer specielle statistiske overvejelser, jf. boks 1. Endvidere er flere af indikatorerne indbyrdes korrelerede, fordi der er tendens til, at nogle landene fører en nogenlunde ensartet politik, jf. klyngeanalysen i afsnit 5.2. Dermed kan det være vanskeligt at fastlægge effekten af den enkelte indikator præcist. For at mindske denne potentielle fejlkilde er sammenhængen estimeret flere gange med inddragelse af forskellige kombinationer af indikatorerne.

Oplysninger om udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik haves fra midten af 80'erne for de fleste lande. Det anvendte mål er udgifterne pr. ledig i forhold til BNP pr. person i arbejdsstyrken. Et tilsvarende mål anvendes af bl.a. OECD. Målet er imidlertid højt korreleret med indikatoren for konjunkturterne, og den statistiske analyse kompliceres af, at arbejdsløshedsprocenten indgår i målet. Det er imidlertid vanskeligt at finde et andet egnet mål, der løser disse problemer¹. Derfor anvendes gennemsnittet af målet over perioden som indikator for den aktive politik. Samme strategi anvendes i flere andre analyser.

Resultater

I tabel 1 er vist resultaterne af at inkludere en lang række af de beskæftigelsespolitiske indikatorer. Højere samlet bruttokompensationsgrad, højere jobbeskyttelse og højere grad af organisering af lønmodtagerne øger ledigheden. Omvendt bidrager stærkere rådighedskrav og krav til forudgående beskæftigelse, højere udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik samt mere centraliserede lønforhandlinger til lavere ledighed, jf. kolonne (1) i tabel 1. Resultatet ændrer sig kun meget lidt, hvis indikatorerne for rådighed, beskæftigelseskrav og jobbeskyttelse i stedet inkluderes hver for sig. Det indikerer, at resultaterne er robuste.

¹ I tekniske termer er det vanskeligt at finde et andet egnet instrument for denne variabel, som løser simultaneitetsproblemet med, at ledighedsprocenten indgår i målet.

Tabel 1. Estimerede sammenhænge

| Estimationsperiode | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|-----------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|
| | -----1983-99 ----- | | | -----1963-99 ----- | |
| Dagpengekomensation, OECD..... | - | - | 0,147 (0,023) | - | - |
| Dagpengekomp., korrigeret for DK... | 0,250 (0,029) | 0,183 (0,024) | - | 0,157 (0,028) | 0,054 (0,014) |
| Længde af dagpengeperiode | - | - | - | - | 0,006 (0,005) |
| Rådighedskrav | -0,020 (0,010) | -0,023 (0,010) | -0,041 (0,011) | - | - |
| Udgifter til aktiv arb.m.politik | -0,006 (0,001) | - | - | ¹ -0,001 (0,000) | - |
| Beskæftigelseskrav | -0,007 (0,003) | - | - | -0,037 (0,020) | - |
| Jobbeskyttelse ² | 0,004 (0,002) | 0,002 (0,001) | 0,002 (0,001) | - | 0,008 (0,005) |
| Centralisering af lønforhandlinger | -0,013 (0,004) | -0,014 (0,003) | -0,012 (0,003) | -0,009 (0,004) | - |
| Fagforeningsmedlemmer | 0,189 (0,010) | 0,130 (0,017) | 0,122 (0,017) | 0,166 (0,027) | 0,097 (0,017) |
| Samlede skatter på arbejdskraften | - | - | - | - | 0,047 (0,015) |
| Real BNP, afvigelse fra HP-trend | -1,069 (0,093) | -1,057 (0,086) | -1,072 (0,088) | -0,723 (0,065) | -0,545 (0,037) |

Anm.: Tallene i parentes angiver standardafvigelser til de estimerede parametre. Kursiverede tal angiver de koefficienter, der er anvendt til at beregne bidrag til ændringer i strukturledigheden som følge af arbejdsmarkedspolitik i figur 5.5a og b. Der er i disse beregninger anvendt relativt forsigtige skøn for virkningerne af de enkelte indikatorer. Italien er ekskluderet fra (1)-(3) pga. manglende data for aktiv arbejdsmarkedspolitik. Australien og New Zealand er ekskluderet fra (1) og (4) pga. manglende observationer for beskæftigelseskrav. For Spanien og Japan er anvendt rådighedsindikatoren opgjort i 2004 pga. manglende observation i 1998. (1)-(3) er estimeret med random effects, mens (4)-(5) er estimeret med fixed effects med korrektion for autokorrelation og heterogenitet i residualerne. Tidsvarierende dummyer er inkluderet i alle specifikationer.

1. Koefficienten er -0,0004 og er signifikant ved et 5 pct.niveau. Koefficienten er imidlertid sat til -0,001, da den anvendte metode sandsynligvis undervurdere effekten, jf. teksten i appendikset, og .
2. I (1)-(3) er anvendt rangordningen af landene efter graden af jobbeskyttelse som indikator, mens der i (5) er anvendt et indeks konstrueret fra forskellige datakilder for perioden 1960-1999, jf. appendiks 5.1.

Kilde: Egne beregninger.

I kolonne (1) indgår Australien, Italien og New Zealand ikke som følge af manglende oplysninger vedrørende udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik og beskæf-

tigelseskrav. Eksklusionen af disse lande har betydning for koefficienten til indikatoren for dagpengekompensation. Medtages de tre lande - hvilket kræver, at indikatorerne for aktiv arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelseskrav må udelades – reduceres effekten af dagpengekompensationen, jf. (2).

I kolonne (1)-(2) er anvendt OECDs officielle mål for gennemsnitlig brutto-kompensationsgrad korrigeret for Danmark. Korrektionen skyldes, at OECDs officielle mål, ikke tager højde for, at udvidelsen af dagpengeperioden i 1993 fra 2½ til 7 år *ikke* var udtryk for en *reel* ændring i dagpengesystemet, da retten til genoptjening af dagpengeperiode samtidig blev afskaffet, jf. appendiks 5.1. Anvendes i stedet OECDs officielle mål, der udviser en kraftig stigning i indikatoren fra 1993 til 1995, reduceres effekten som forventet af den samlede dagpengekompensation på ledigheden, jf. kolonne (2) og (3). Koefficientens størrelse svarer til resultatet i OECD's analyser, der imidlertid kan undervurdere effekten som følge af målefejl i indikatoren.

Flere af indikatorerne indgår med få observationer over tid. Det indebærer, at den estimerede effekt bidrager til at forklare forskelle i ledigheden mellem lande, men ikke nødvendigvis effekten af ændringer i for eksempel udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik eller beskæftigelseskrav over tid i de enkelte lande.

Der er ligeledes anvendt statistiske metoder, der i højere grad anvender variationen i indikatorerne over tid, og som er bedre til at vurdere effekterne af ændringer i beskæftigelsespolitikken i de enkelte lande over tid. Oplysninger om udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik findes fra midten af 1980'erne, men den statistiske metode har som nævnt vanskeligt ved at anvende disse tal fuldt ud.

I kolonne (4) er udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik inkluderet som gennemsnittet af udgifterne i 1980'erne og 1990'erne. Det muliggør en vurdering af effekten af ændringer i de gennemsnitlige udgifter mellem de to perioder. Den estimerede effekt er noget mindre end i søjle (1). Denne metode undervurderer sandsynligvis den faktiske effekt på årsledigheden, da variationen i udgifterne ikke tillades at slå fuldt i gennem herpå.

I kolonne (4) er desuden anvendt oplysninger om beskæftigelseskravet for årene 1995 til 1999, mens beskæftigelseskravet er antaget at være uændret før 1995. Der er imidlertid anvendt et lidt andet indeks, jf. appendiks 5.1., fordi indekset, der indgår i (1) ikke er signifikant i (4). Det indikerer en vis usikkerhed om den konkrete størrelse af effekten og om, hvordan en fornuftig indikator for beskæftigelseskravet skal konstrueres.

Højere samlede skatter synes at kunne bidrage til lidt højere ledighed, om end formentlig kun på kortere sigt, jf. kolonne (5). Indikatoren beskriver imidlertid

ikke alle relevante forhold vedrørende skatters betydning for lediges adfærd, og størrelsen af effekten skal derfor tages med forbehold. Det har endvidere ikke været muligt at finde en statistisk signifikant effekt i perioden 1983-99.

I kolonne (5) anvendes kun indikatorer, som der haves oplysninger om over en lang årrække (1963-99)², og den statistiske model er som i (4) estimeret, så effekten af indikatorerne måles på udviklingen over tid, mens forskelle mellem landene er repræsenteret ved landespecifikke konstanter, jf. boks 1. Effekterne af de øvrige variable svarer nogenlunde til de foregående resultater. Dog er virkningen af kompensationsgrad noget mindre.

Det har ikke været muligt at finde en statistisk signifikant særskilt effekt af maksimal længde af dagpengeperioden, jf. fx kolonne (5). Det skyldes formentlig flere forhold: 1) Den anvendte indikator dækker ikke alle forhold, der er relevante for lediges adfærd, for eksempel tager målene ikke hensyn til, at retten til dagpenge kan genoptjenes i nogle lande gennem deltagelse i aktiveringstilbud, hvilket må forventes at have betydning for lediges adfærd; 2) i OECDs mål for samlet dagpengekompensationsgrad (brutto) er allerede taget delvist højde for længden af den lovgivningsmæssige dagpengeperiode, da kompensationsgraden måles over 5 år.

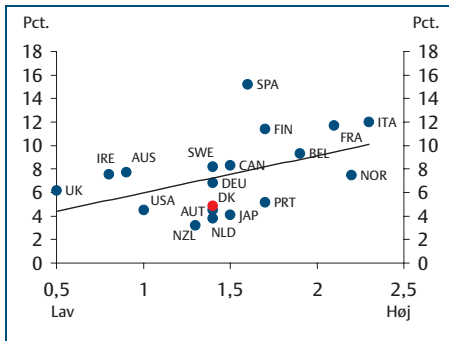
Andre analyser, der i stedet for kompensationsgraden som gennemsnit over 5 år inddrager bruttokompensationsgraden i første år, finder en statistisk signifikant effekt af længere dagpengeperiode, og at kombinationen af lang dagpengeperiode og høj kompensationsgrad har særskilt ugunstig betydning for ledigheden³.

Det har endvidere ikke været muligt at finde en statistisk signifikant effekt af produktmarksregulering. Det skyldes formentlig, at flere lande har gennemført betydelige dereguleringer af produktmarkederne i 1980'erne og 1990'erne, og at der imidlertid kun findes sammenlignelige oplysninger om styrken af produktmarksreguleringen i slutningen af 1990'erne. Ud fra tilgængelig data kan der således identificeres en partiel sammenhæng mellem stærkere produktmarksregulering og strukturel ledighed i slutningen af 1990'erne, jf. figur 1.a.

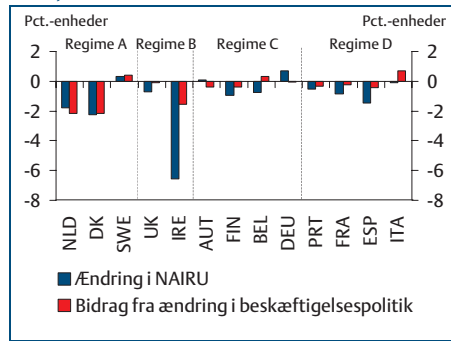
² I kolonne (5) er anvendt et tidsvarierende indeks for jobbeskyttelse, mens indekset for jobbeskyttelse i (1)-(4) er rangordningen af landene efter styrken af jobbeskyttelse.

³ Jf. Nickell, R., L. Nunziata, W. Ochel og G. Quintini, *The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD countries from the 1960 to the 1990s* i P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz, and M. Woodford (red.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps*, 2003, Princeton University Press.

Figur 1.a. Produktmarkedsregulering og strukturledighed, 1998



Figur 1.b. Ændring i NAIRU og skønnet bidrag fra ændring i beskæftigelsespolitik m.v., 1994-1999



Anm.: I figur 1.a angiver "IRE 1985-ledighed" og "UK 1985-ledighed" ledigheden i hhv. Irland og Storbritannien i 1985 sammenholdt med indekset for produktmarkedsregulering, der er opgjort i 1998. I figur 1.b angiver "Bidrag fra beskæftigelsespolitik m.v." ændringen i ledigheden, som vurderes at kunne henføres til ændringer i beskæftigelsespolitikken m.v. i perioden.

Kilde: Jf. appendiks 5.1 og egne beregninger.

Effekten af de enkelte indikatorer er forholdsvis stabil på tværs af de estimerede sammenhænge (1)-(5).

Analysens forklaringskraft kan illustreres ved at sammenligne ændringen i OECDs NAIRU-indikator i perioden 1994-99 med det skønnede bidrag fra beskæftigelsespolitikken til reduktionen i ledigheden i EU-landene. Analysen indikerer således, at en betydelig del af strukturforbedringerne i EU-landene – målt ved NAIRU-indikatoren – kan henføres til ændringer i beskæftigelsespolitikken. For Irland kan beskæftigelsespolitikken sandsynligvis kun forklare en mindre del af strukturforbedringen. Strukturforbedringen i Irland er sandsynligvis også en konsekvens af ændringer i blandt andet reguleringen af produktmarkederne, som antydnet ovenfor.

Nøgletal for dansk økonomi, 1989-2010

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------------|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | ----- Realvækst i pct. ----- | | | | | | | | | | |
| Privat forbrug | -0,1 | 0,1 | 1,6 | 1,9 | 0,5 | 6,5 | 1,2 | 2,5 | 2,9 | 2,3 | 0,7 |
| Offentligt forbrug | -0,8 | -0,2 | 0,6 | 0,8 | 4,1 | 3,0 | 2,1 | 3,4 | 0,8 | 3,1 | 2,0 |
| Boligbyggeri | -8,4 | -11,3 | -10,1 | 0,1 | 6,3 | 8,9 | 8,5 | 5,8 | 7,1 | 4,2 | -1,0 |
| Erhvervsinvesteringer | 3,9 | 2,2 | -1,3 | -4,0 | -8,7 | 7,3 | 13,7 | 2,7 | 13,7 | 13,5 | 1,9 |
| Off. investeringer | -13,5 | -12,0 | -3,9 | 11,2 | 12,7 | 7,4 | 4,6 | 9,2 | 0,2 | -2,8 | 4,4 |
| Lagerinvesteringer ¹⁾ | 0,4 | -0,3 | -0,4 | 0,0 | -0,9 | 1,1 | 0,7 | -0,8 | 0,9 | -0,1 | -1,1 |
| Endelig indenlandsk anvendelse | -0,1 | -0,7 | -0,1 | 0,9 | -0,3 | 7,0 | 4,2 | 2,2 | 4,9 | 4,0 | 0,1 |
| Eksport..... | 4,2 | 6,2 | 6,1 | -0,9 | -1,5 | 7,0 | 2,9 | 4,3 | 4,1 | 4,3 | 12,3 |
| Heraf industrieksport | 6,8 | 3,7 | 2,8 | 1,5 | -3,5 | 12,0 | 5,9 | 2,9 | 6,6 | 5,1 | 8,9 |
| Import | 4,1 | 1,2 | 3,0 | -0,4 | -2,7 | 12,3 | 7,3 | 3,5 | 10,0 | 8,9 | 5,5 |
| BNP | 0,2 | 1,0 | 1,1 | 0,6 | 0,0 | 5,5 | 2,8 | 2,5 | 3,0 | 2,5 | 2,6 |
| Heraf BVT i private byerhverv | 0,6 | 0,9 | 0,6 | -0,9 | -1,1 | 6,0 | 2,4 | 1,8 | 3,2 | 3,3 | 3,4 |
| | ----- Vækst i pct. ----- | | | | | | | | | | |
| Timelønmodkostninger | 4,4 | 5,1 | 4,7 | 3,1 | 2,6 | 3,9 | 3,6 | 3,5 | 4,2 | 4,1 | 4,7 |
| Timelønninger..... | 4,4 | 5,0 | 3,8 | 2,8 | 2,3 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 4,0 | 4,0 | 4,8 |
| Timeproduktiviteten, byerhverv.. | 2,9 | 2,5 | 1,2 | -1,4 | 0,8 | 6,6 | 0,2 | 1,1 | 1,2 | 0,9 | 2,0 |
| Private disp.indkomster..... | 2,5 | 4,8 | 2,1 | 1,3 | -0,3 | 5,0 | 3,3 | 0,6 | 2,1 | 0,7 | -1,0 |
| Eksportpriser..... | 6,8 | 0,7 | 1,7 | 2,5 | -0,3 | 0,6 | 1,4 | 1,7 | 3,0 | -2,6 | -1,0 |
| Importpriser..... | 6,8 | -0,6 | 2,8 | -0,8 | -0,5 | 0,7 | 1,2 | -0,1 | 2,2 | -2,5 | -2,4 |
| Forbrugerpriser | 4,8 | 2,7 | 2,4 | 2,1 | 1,3 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 1,9 | 2,5 |
| Kontantprisen på ejerboliger | -0,5 | -7,0 | 1,1 | -2,7 | -1,1 | 11,2 | 8,3 | 10,9 | 11,4 | 8,8 | 6,9 |
| | ----- Pct. ----- | | | | | | | | | | |
| Obligationsrente | 9,9 | 10,8 | 9,8 | 9,9 | 8,2 | 7,8 | 8,3 | 6,8 | 6,0 | 4,9 | 4,9 |
| Skattestryk, pct. af BNP | 49,3 | 47,1 | 46,9 | 47,3 | 48,8 | 49,9 | 49,3 | 49,9 | 49,8 | 50,1 | 51,5 |
| Udgiftstryk, pct. af BNP | 57,1 | 56,6 | 57,4 | 58,4 | 61,1 | 61,0 | 59,6 | 59,1 | 57,2 | 56,7 | 55,4 |
| | ----- Mia. kr. ----- | | | | | | | | | | |
| Betalingsbalance..... | -10,3 | 7,0 | 11,7 | 22,9 | 29,3 | 17,7 | 7,2 | 15,4 | 4,4 | -10,2 | 21,2 |
| Renter og udbytter..... | -31,2 | -33,9 | -36,2 | -33,0 | -30,2 | -28,6 | -25,8 | -25,8 | -25,5 | -21,3 | -18,1 |
| Offentlig sektors saldo..... | 2,4 | -8,4 | -20,6 | -19,7 | -25,7 | -23,4 | -22,8 | -10,6 | 3,9 | 13,1 | 38,8 |
| Heraf renter | -26,2 | -28,6 | -33,4 | -23,4 | -27,0 | -26,2 | -30,9 | -26,1 | -27,2 | -23,6 | -24,3 |
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | | | | | | | |
| Betalingsbalance..... | -1,3 | 0,9 | 1,4 | 2,6 | 3,3 | 1,8 | 0,7 | 1,5 | 0,4 | -0,9 | 1,8 |
| Offentlig sektors saldo..... | 0,3 | -1,0 | -2,4 | -2,2 | -2,9 | -2,4 | -2,3 | -1,0 | 0,4 | 1,1 | 3,2 |
| Privat finansiel opsparing | -1,6 | 1,9 | 3,8 | 4,8 | 6,1 | 4,3 | 3,0 | 2,5 | 0,0 | -2,0 | -1,5 |
| | ----- 1.000 personer ----- | | | | | | | | | | |
| Samlet beskæftigelse | 2632 | 2612 | 2596 | 2572 | 2533 | 2523 | 2.568 | 2.584 | 2.617 | 2.664 | 2.721 |
| Heraf offentlig | 772 | 771 | 770 | 768 | 771 | 770 | 770 | 780 | 798 | 812 | 820 |
| Heraf privat | 1859 | 1841 | 1827 | 1805 | 1762 | 1753 | 1.798 | 1.803 | 1.819 | 1.852 | 1.901 |
| Arbejdsstyrke | 2897 | 2884 | 2893 | 2891 | 2882 | 2867 | 2.856 | 2.829 | 2.837 | 2.847 | 2.879 |
| Registrerede arbejdsløse..... | 265 | 272 | 296 | 318 | 349 | 343 | 288 | 245 | 220 | 183 | 158 |
| Som pct. af arbejdsstyrken..... | 9,1 | 9,4 | 10,2 | 11,0 | 12,1 | 12,0 | 10,1 | 8,7 | 7,8 | 6,4 | 5,5 |

1) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------------------|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | ----- Realvækst i pct. ----- | | | | | | | | | | |
| Privat forbrug | -0,7 | -0,2 | 0,6 | 1,1 | 3,6 | 3,0 | 1,6 | 2,6 | 2,5 | 2,6 | 2,5 |
| Offentligt forbrug | 0,9 | 2,7 | 2,1 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Boligbyggeri | 7,7 | -5,3 | 10,5 | 7,8 | 3,0 | -2,0 | 1,9 | 2,3 | 2,4 | 2,7 | 2,4 |
| Erhvervsinvesteringer | 6,6 | 6,9 | 4,2 | -2,1 | 3,4 | 5,0 | 2,3 | 3,0 | 2,8 | 2,9 | 2,5 |
| Off. investeringer | 7,7 | 10,6 | -5,0 | -3,7 | 8,3 | 2,0 | 0,5 | 1,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Lagerinvesteringer ¹⁾ | 1,0 | -0,7 | 0,0 | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Endelig indenlandsk anvendelse | 2,4 | 1,0 | 1,9 | 0,1 | 2,9 | 2,5 | 1,4 | 2,1 | 2,0 | 2,2 | 2,0 |
| Eksport | 13,5 | 4,4 | 4,8 | 0,3 | 2,8 | 5,1 | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| Heraf industrieksport | 13,7 | 4,1 | 6,1 | -2,2 | 4,0 | 5,2 | 4,1 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,1 |
| Import | 13,5 | 3,5 | 7,3 | -0,4 | 4,3 | 5,4 | 3,9 | 4,0 | 4,1 | 4,0 | 4,0 |
| BNP | 2,8 | 1,6 | 1,0 | 0,4 | 2,2 | 2,5 | 1,4 | 2,0 | 1,9 | 2,0 | 1,9 |
| Heraf BVT i private byerhverv | 3,7 | 2,6 | 0,9 | 0,3 | 2,1 | 2,8 | 1,6 | 2,5 | 2,3 | 2,5 | 2,4 |
| | ----- Vækst i pct. ----- | | | | | | | | | | |
| Timelønomsprocent | 3,9 | 4,3 | 4,5 | 3,9 | 3,6 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| Timelønninger | 3,6 | 4,2 | 4,2 | 3,8 | 3,5 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| Timeproduktivitet, byerhverv .. | 0,8 | 2,5 | 2,3 | 1,8 | 1,5 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Private disp. indkomster | 2,9 | 1,4 | 1,9 | 1,1 | 2,9 | 2,9 | 2,7 | 3,0 | 2,2 | 2,3 | 2,6 |
| Eksportpriser | 8,0 | 0,6 | -2,7 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Importpriser | 6,8 | 0,4 | -3,1 | -1,8 | -0,2 | 1,1 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Forbrugerpriser | 2,9 | 2,4 | 2,4 | 2,1 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| Kontantprisen på ejerboliger | 6,5 | 5,9 | 3,7 | 3,3 | 4,5 | 2,5 | 2,0 | 2,1 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| | ----- Pct. ----- | | | | | | | | | | |
| Obligationsrente | 6,7 | 5,8 | 5,2 | 4,1 | 4,5 | 5,1 | 5,7 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 6,1 |
| Skattetryk, pct. af BNP | 49,6 | 49,9 | 48,9 | 49,1 | 48,9 | 48,4 | 47,8 | 47,6 | 47,5 | 47,4 | 47,4 |
| Udgiftstryk, pct. af BNP | 53,9 | 54,2 | 54,6 | 54,8 | 54,4 | 53,2 | 53,1 | 52,8 | 52,4 | 52,1 | 51,8 |
| | ----- Mia. kr. ----- | | | | | | | | | | |
| Betalingsbalance | 18,6 | 40,5 | 27,6 | 42,3 | 42,1 | 44,8 | 51,8 | 60,5 | 63,5 | 64,6 | 71,3 |
| Renter og udbytter | -32,9 | -24,6 | -26,9 | -25,0 | -23,0 | -20,0 | -15,4 | -7,5 | -4,4 | -3,2 | 3,3 |
| Offentlig sektors saldo | 32,5 | 37,5 | 21,2 | 16,7 | 18,1 | 26,1 | 20,4 | 24,0 | 29,0 | 33,4 | 37,5 |
| Heraf renter | -20,1 | -15,8 | -15,3 | -9,2 | -10,0 | -7,4 | -4,6 | -2,5 | -0,5 | 1,9 | 4,6 |
| | ----- Pct. af BNP ----- | | | | | | | | | | |
| Betalingsbalance | 1,5 | 3,1 | 2,0 | 3,0 | 2,9 | 3,0 | 3,3 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,9 |
| Offentlig sektors saldo | 2,5 | 2,8 | 1,6 | 1,2 | 1,2 | 1,7 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 2,0 |
| Privat finansiel opsparing | -1,1 | 0,2 | 0,5 | 1,8 | 1,7 | 1,2 | 2,0 | 2,2 | 2,0 | 1,8 | 1,8 |
| | ----- 1.000 personer ----- | | | | | | | | | | |
| Samlet beskæftigelse | 2.736 | 2.746 | 2.741 | 2.718 | 2.729 | 2.750 | 2.743 | 2.750 | 2.758 | 2.769 | 2.778 |
| Heraf offentlig | 821 | 824 | 834 | 832 | 835 | 838 | 840 | 843 | 846 | 848 | 851 |
| Heraf privat | 1.914 | 1.922 | 1.907 | 1.886 | 1.893 | 1.912 | 1.903 | 1.907 | 1.912 | 1.920 | 1.927 |
| Arbejdsstyrke | 2.886 | 2.891 | 2.886 | 2.889 | 2.900 | 2.903 | 2.894 | 2.896 | 2.898 | 2.903 | 2.908 |
| Registrerede arbejdsløse | 150 | 145 | 145 | 171 | 171 | 152 | 151 | 146 | 140 | 134 | 130 |
| Som pct. af arbejdsstyrken | 5,2 | 5,0 | 5,0 | 5,9 | 5,9 | 5,3 | 5,2 | 5,0 | 4,8 | 4,6 | 4,5 |

1) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten.

www.fm.dk

Finansredegørelsen analyserer
blandt andet:

- De økonomiske udfordringer
- Dansk økonomi frem til 2010
- Finanspolitikens holdbarhed
- Ledighed og beskæftigelsespolitik i EU