

Strukturproblemer i dansk økonomi¹

Henning Dyremose, finansminister

1. Strukturpolitikens rolle

Balanceproblemerne i dansk økonomi var i starten af 1980'erne af et sådant omfang, at det var nødvendigt med en radikal omlægning af den økonomiske politik.

Derfor har finanspolitikken siden 1982 været stram af hensyn til betalingsbalancen og de offentlige finanser, mens penge- og fastkurspolitikken har dannet grundlag for, at rentespændet i forhold til Tyskland er stort set blevet fjernet.

Dansk økonomi er i dag godt rustet til at udnytte 1990'ernes muligheder. Den offentlige sektors underskud er reduceret væsentligt, der er overskud på betalingsbalancen og inflationen er den laveste i OECD-området.

Kun arbejdsløsheden er ikke nedbragt – den ligger som for ti år siden på et alt for højt niveau. Vi må derfor sætte alle kræfter ind på at skabe vækst og beskæftigelse. Det er imidlertid vigtigt, at vi ikke sætter de resultater over styr, som vi allerede har opnået.

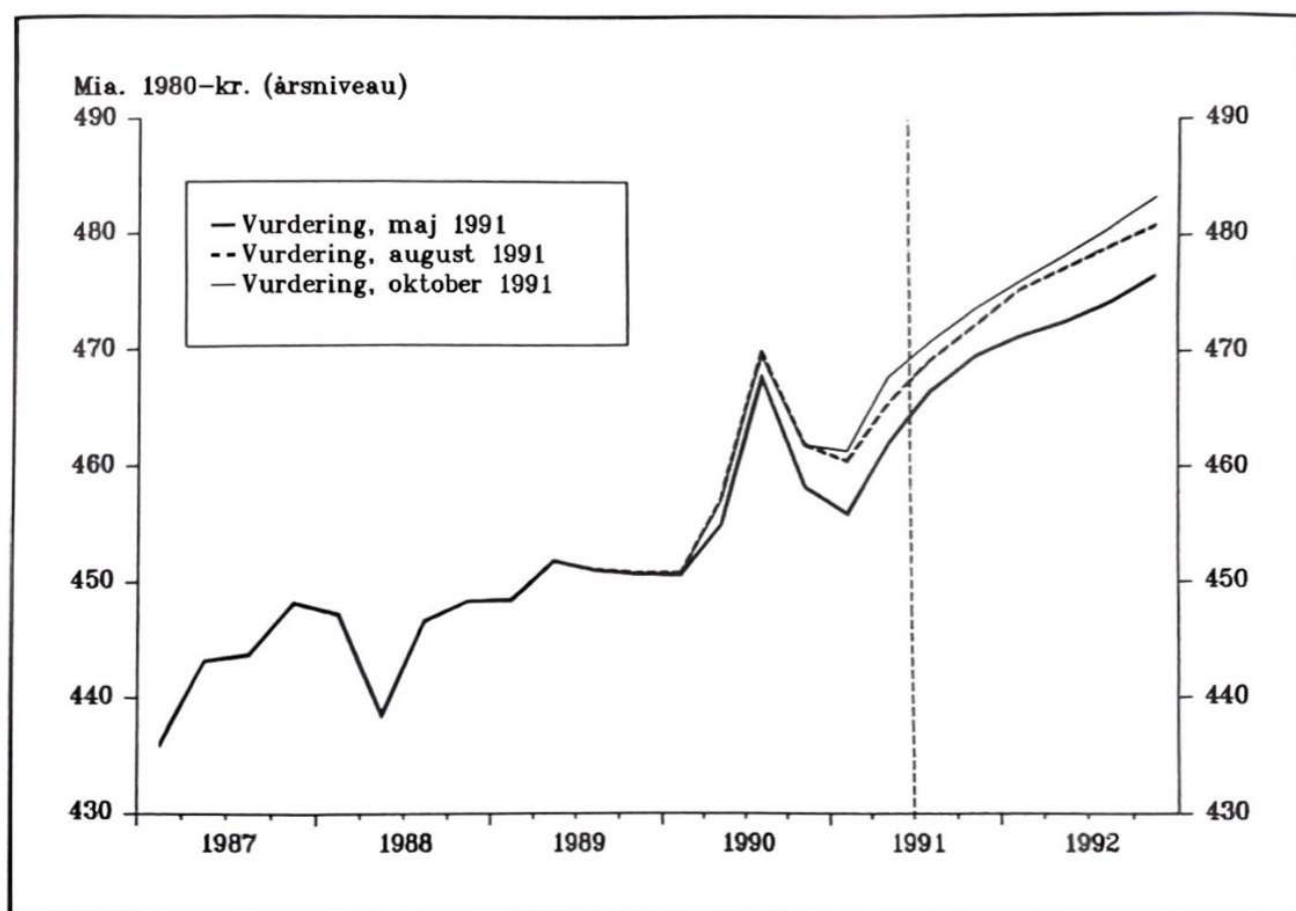
Det er afgørende, at væksten sker i den private sektor. En tilbagevenden til 1970'ernes politik, med stadige udvidelser af den offentlige sektor kan ikke udgøre grundlaget for en holdbar nedbringelse af arbejdsløsheden.

Der er allerede sikre tegn på, at vi er på vej mod en velunderbygget højkonjunktur. I konjunkturvurderingen fra december 1990, der lå til grund for finansloven for 1991, var det ventet, at konjunkturerne ville nå et lavpunkt i 1. kvartal 1991 for herefter at stige i 2. kvartal. De kvartalsvise nationalregnskabsstal bekræfter denne udvikling; men afmatningen blev mindre udtalt, og bruttonationalproduktet (BNP) lå i 2. kvartal på et højere niveau end ventet. De seneste 3 konjunkturvurderinger fra maj, august og oktober har alle indeholdt en opjustering af BNP-tallene, jvf. figur 1.

De kvartalsvise nationalregnskabsstal viser sikre tegn på, at den økonomiske vækst er i gang, og at der især har været tale om vækst i den private sektor trukket af en kraftig stigning i eksporten. Den gennemsnitlige vækst i den private sektor har siden begyndelsen af 1990 udgjort 4-5 pct. omregnet til årsvækstrate. Fra og med 3. kvartal i år og ind i 1992 regner vi med en vækst i den private sektor på 3-3½ pct. Det er alene den ekstraordinært store produktivitetsvækst, der betyder, at væksten endnu ikke er slået ud i flere arbejdspladser.

Den vigtigste opgave fremover er at føre en økonomisk politik, der fastholder opsvinget, så beskæftigelsen igen kan vokse.

Figur 1. Kvartalsvis bruttonationalprodukt.



Genopretningen af dansk økonomi er imidlertid nået så langt, at der ikke alene ved hjælp af de *traditionelle* former for økonomisk politik kan opnås yderligere forbedringer af samfundsøkonomien.

I de senere år har det således været en fælles erfaring i de fleste vestlige lande, at det er vanskeligt at fremme væksten og beskæftigelsen ved brug af traditionelle stabiliseringspolitiske instrumenter, dvs. finans- og pengepolitik, uden at inflationen tager til, og opsparingen falder, hvorefter væksten igen må bremses. Behovet for nytænkning er yderligere aktualiseret af, at ØMU-procesen i løbet af få år vil fjerne den nationale penge- og valutakurspolitik.

Tidligere tiders mere enøjede fokusering på de stabiliseringspolitiske problemer og målsætninger er derfor i dag erstattet med et mere nuanceret syn, hvor de vedvarende økonomiske ubalancer betragtes som symptomerne på mere fundamentale problemer forårsaget af uhensigtsmæssige økonomiske strukturer.

Synspunktet indebærer, at de økonomiske strukturer bør ændres, hvis de gennem deres betydning for befolkningens adfærd leder til en uhensigtsmæssig anvendelse af samfundets ressourcer.

Sigtet med strukturpolitikken er at give den enkelte beslutningstager – det være sig for-

bruger, lønmodtager eller virksomhedsejer – incitamenter til at handle samfundsøkonomisk fornuftigt og i overensstemmelse med de samfundsøkonomiske målsætninger.

På mange områder kan uhensigtsmæssige adfærdsmønstre henføres til, at markedskræfterne helt eller delvist er sat ud af spillet eller ikke udnyttes rationelt. Strukturpolitikken sætter derfor særlig focus på disse områder.

Både nationalt og i internationale organisationer – især i OECD – udføres et stort analysearbejde med henblik på at belyse – og sætte tal på, dvs. at overvåge – strukturelle problemer. Dette arbejde har vi i høj grad været inspireret af i finansministeriet, og vi har på en række områder forsøgt at gå videre end OECD.

De vigtigste problemer i dansk økonomi kan henføres til *størrelsen og indretningen af den offentlige sektor, udformningen af skattesystemet, vilkårene for opsparing og investering samt arbejdsmarkedets funktionsmåde*. Men også i *uddannelses- og forskningssektorerne samt på miljø-, bolig- og energiområdet* er der strukturproblemer.

Selv uden strukturpolitiske forbedringer er der grund til at tro, at vi i de nærmeste år kan opleve en tilfredsstillende udvikling i samfundsøkonomien.² Det er sandsynligt, at konjunkturopsvinget tager fart, og at ledigheden falder. Endvidere betyder overskuddet på betalingsbalancen og den lave inflation, at der er noget »at tære af«, inden det går galt.

På lidt længere sigt – dvs. når den ikke ubetydelige del af ledigheden, der må anses for konjunkturskabt, er fjernet – vil væksten imidlertid kunne blive bremset af flaskehalse på arbejdsmarkedet, og løn- og prisstigningerne vil tiltage. Den forværring af konkur-

renceevnen, det indebærer, trækker i retning af underskud på betalingsbalancen, og betyder at arbejdsløsheden stiger igen.

Kun ved at ændre de økonomiske strukturer kan vi få nedbragt arbejdsløsheden varigt samtidigt med, at de øvrige resultater fastholdes, og vi får gang i væksten.

Betoningen af strukturpolitik indebærer ikke, at det mister betydning at føre en afbalanceret stabiliseringspolitik. En forfejlet finans- eller pengepolitik kan fortsat medføre samfundsmæssige ubalancer, som det kan tage år at rette op. For at nedbringe budgetunderskuddet på statens finanser og dermed statens store gældsbyrde vil det under alle omstændigheder være nødvendigt at føre en stram finans- og udgiftspolitik i de nærmeste år, og regeringen lægger i den sammenhæng afgørende vægt på at fastholde det udgiftspolitiske måltal. Statens nettorenteudgifter udgør i dag ca. 5 pct. af BNP. Målet er at få nedbragt statens gæld i et sådant omfang, at de faldende renteudgifter vil muliggøre mærkbare skattelettelser.

Strukturpolitikken må heller ikke ses som et udtryk for, at ambitionsniveauet i den traditionelle økonomiske politik er blevet mindre – tværtimod. En ændring af de økonomiske strukturer er netop forudsætningen for at kunne påvirke samfundsøkonomien effektivt ved hjælp af mere traditionel økonomisk politik. Under forudsætning af, at de væsentligste strukturproblemer bliver løst, vil det i en senere fase være muligt at dreje finans- og pengepolitikken fra opsparingshensynet til væksthensynet.

I det følgende gennemgås en række af de væsentligste strukturproblemer i dansk økonomi.

2. Den offentlige sektor

En del af de grundliggende problemer i dansk økonomi kan henføres til den store offentlige sektor. Danmark har et af de højeste udgiftstryk i verden. Det er regeringens opfattelse, at dette er udtryk for en uhensigtsmæssig anvendelse af samfundets ressourcer.

En stor offentlig sektor medfører et højt skattetryk og dermed forvridninger, som hæmmer realiseringen af andre samfundsøkonomiske målsætninger, fordi det begrænser arbejdsudbud, initiativ og opsparring.

Regeringens målsætning er derfor at føre en stram udgiftspolitik – ikke blot i 1992, men i en årrække – således at udgiftstrykket om 5 år er nedbragt med 7-8 procentenheder.

Der er ikke tale om hetz mod de offentligt ansatte, men enhver stor organisation kan altid ved selvransagelse blive bedre og billigere – i særdeleshed når organisationen er så stor og kompleks som den offentlige sektor.

Offentlige ydelser

Store dele af den offentlige serviceproduktion tilrettelægges i dag på baggrund af politiske beslutninger og administrativ detailregulering. Den manglende sammenhæng mellem omkostninger og pris ved produktion af offentlige ydelser indebærer en risiko for, at samfundets ressourcer ikke udnyttes bedst muligt. Ved i stigende grad at anvende markedsøkonomiske mekanismer kan der foruden effektivitetsgevinster opnås en bedre tilpasning af serviceydelserne til borgernes behov. Vi har taget hul på denne udvikling i 1980'erne med en sådan succes, at der i dag synes at være betydelig enighed om, at en øget markedstilpasning af den offentlige sektor er vejen frem.

Øget anvendelse af markedsøkonomiske mekanismer kan dels ske gennem privatiseringer og udliciteringer, dels ved at borgerne – i kombination med skattelettelser – i stigende grad selv finansierer ydelserne ved brugerbetaling.

På områder, hvor der ikke er speciel grund til, at produktionen skal foregå i offentligt regi, kan *privatisering* lede til øget effektivitet, hvis den indebærer, at der bliver mulighed for fri konkurrence. Det afgørende er imidlertid at opnå den bedste produktion til de laveste omkostninger, og ikke om produktionen foregår i privat eller offentligt regi.

Udlicitering af anlægsopgaver har været anvendt i mange år. Udlicitering af driftsopgaver er omvendt forholdsvis nyt og derfor ikke så udbredt, men vil blive søgt opprioriteret i de kommende år.

En række opgaver, der nu løses i offentligt regi, kan endvidere i større omfang udlægges til borgernes *selvforvaltning*, inden for givne økonomiske rammer. Sammen med brugerbetaling vil det bidrage til, at der opnås en større overensstemmelse mellem udbuddet af serviceydelser og behov, samt at der opnås et mere frit forbrugsvalg for borgerne.

Der er endvidere områder, hvor der kan opnås gevinster ved, at offentlige institutioner konkurrerer med hinanden, så borgerne f.eks. frit kan vælge skole eller hospital. For at få effekt forudsætter en sådan ordning et taxametersystem, hvor de offentlige bevillinger følger klienterne og således kanaliseres til de stærkest efterspurgte institutioner.

Endelig kan udbredelsen af fleksibel løndannelse med differentieret aflønning af de ansatte bidrage til at øge effektiviteten, idet medarbejderne herved ansøres til at gøre en ekstra indsats. Et mere fleksibelt lønsystem kan også tiltrække og fastholde de gode

medarbejdere, der heldigvis er rigtig mange af i den offentlige sektor.

Indkomstoverførsler

Antallet af modtagere af overførselsindkomster er steget markant de sidste årtier, og offentlige indkomstoverførsler udgjorde i 1990 ca. 18 pct. af BNP.

Det er spild af menneskelige og samfundsmæssige ressourcer, når erhvervsaktive henvises til indkomstoverførsler. Erfaringerne har endvidere vist, at det kan være svært at komme tilbage til arbejdsmarkedet, når der senere viser sig jobmuligheder.

Det er derfor vigtigt at effektivisere administrationen og finansieringen af overførselsindkomsterne, så arbejdsgivere og arbejdstagere får stærkere incitamenter til en ledighedsbegrænsende adfærd.

Indretningen af indkomstoverførslerne kan også give strukturelle problemer. For eksempel kan de betingelser, der knyttes til ydelserne, give incitament til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet fremfor at stimulere en fastere tilknytning.

Det er vigtigt, at reglerne for tildeling af indkomstoverførsler animerer til at gøre den størst mulige indsats for at få nye kvalifikationer og skaffe sig fast tilknytning til arbejdsmarkedet, så der gradvis sker en overflytning af modtagere fra overførselsindkomster, som dagpenge, kontanthjælp og førtidspension til arbejdsmarkedet – eller så vi i det mindste bremser den modsatte overflytning, der er sket gennem de sidste årtier.

Det er i den forbindelse et strukturproblem, at modtagerne af indkomstoverførsler i mange tilfælde har nogenlunde samme forbrugsmuligheder som lønmodtagere på arbejdsmarkedets mindsteløn.

3. Skattesystemet

Skattesystemet har den vanskelige opgave at finansiere et af de højeste udgiftstryk i verden. Opgaven er svær – men den måde, vi har indrettet systemet på, gør det endnu sværere.

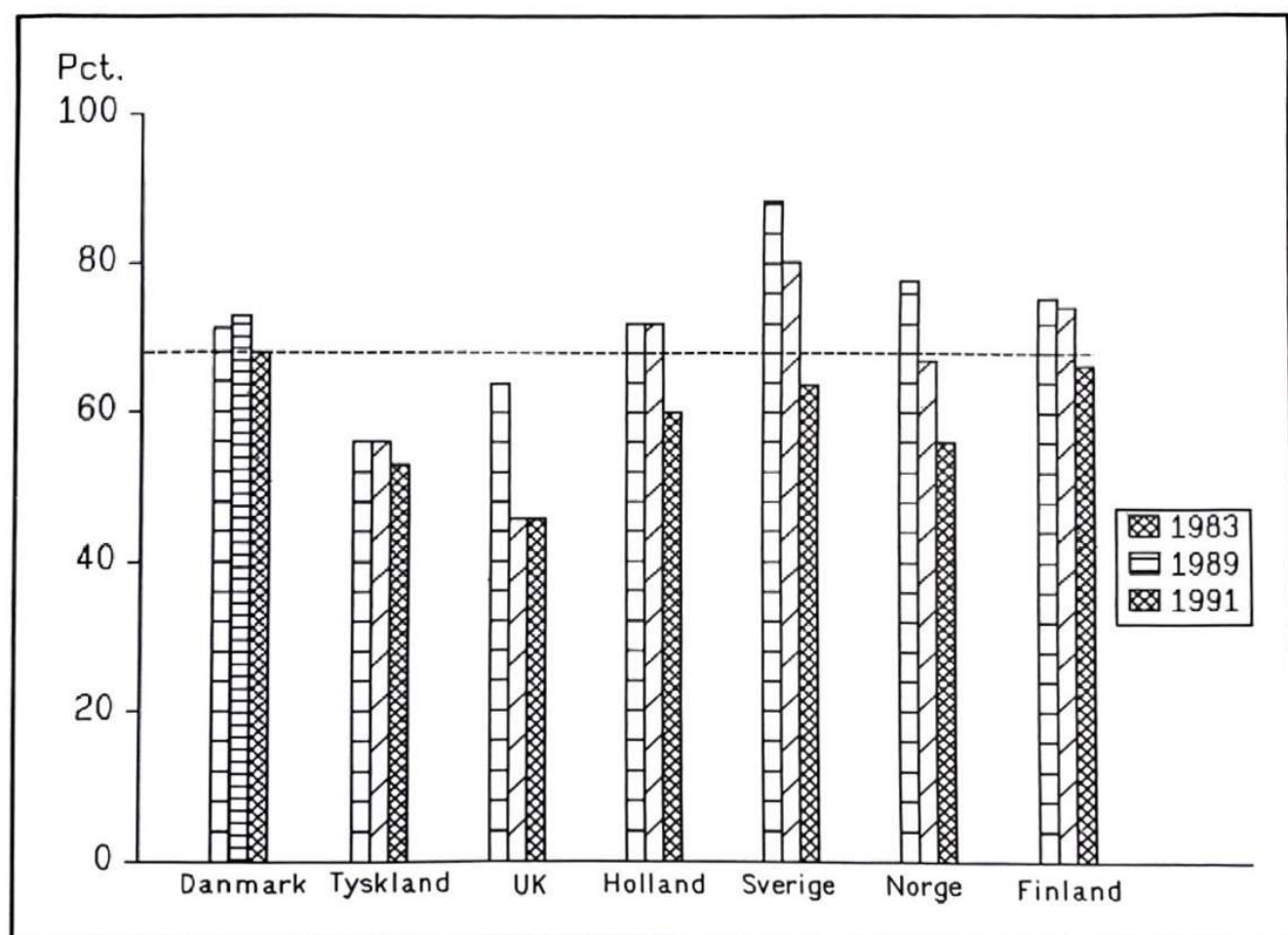
Det danske skattesystem udgør et væsentligt strukturproblem, fordi det forvrider de økonomiske dispositioner og gør det vanskeligt for dansk økonomi at drage fuld nytte af den europæiske integration. Den internationale integration giver Danmark gode muligheder for øget velstand, men skærper samtidig tilpasningskravene.

Det største problem er den høje danske *marginalbeskatning* af arbejdsindkomster, der giver Danmark en dårlig konkurrencestilling, når arbejdskraften og virksomhederne vælger lokalisering, og hæmmer såvel udenlandske som danske investeringer i Danmark.

Norge og Sverige har erkendt dette problem og har ved de sidste skattereformer reduceret den højeste effektive marginalbeskatning markant, jf. figur 2. Finansieringen er sket ved fradragssanering og forhøjelse af afgifterne, men også ved indregning af dynamiske effekter, der kommer fra øget arbejdsudbud, mindsket sort arbejde og skattetænkning.

Danmark er i dag isoleret som det land i Europa, der har den højeste marginalskat. Tilpasning af marginalsatterne til det udenlandske niveau kræver en nedsættelse af marginalsatten på 5-15 pct. enheder. Finansieringen heraf forudsætter besparelser i den offentlige sektor og udvidelse af skattebasen. Hensynet til betalingsbalancen og underskuddet på statsfinanserne betyder, at lettelser af marginalsatten bør finansieres »krone-til-krone«.

Figur 2. Højeste marginalsat i forskellige lande.



I forbindelse med realisering af det indre marked er der tillige behov for *afgiftsnedsættelser* på grænsehandelsfølsomme varer. Det danske afgiftstryk ligger 5-8 procentenheder over EF-gennemsnittet. Tyskland vil eventuelt øge sit afgiftsniveau de kommende år, hvorved afgiftsspændet reduceres, men vi er også nødt til at gøre noget selv, hvis ikke grænsehandelen skal stige, når det indre marked er en realitet. Det er dog opløftende, at den sænkning af afgiftstrykket på ca. 1 pct. af BNP, vi allerede har gennemført, synes at have reduceret grænsehandelen mærkbart.

Erhvervsbeskatningen er nu sænket så meget, at den ligger på et konkurrencedygtigt

niveau. En yderligere reduktion af erhvervs-skattesatserne vil eventuelt kunne ske samtidig med en fortsat tilpasning af fradragene i erhvervsbeskatningen til forholdene i EF.

Generelt vil en tilpasning af skattesystemet til de øvrige skattesystemer i EF indebære en stigende anvendelse af opsparings- og forsikringsordninger på arbejdsmarkedet og på det sociale område. Det er væsentligt, at ordningerne udformes på en sådan måde, at der er sammenhæng mellem ydelse og bidrag. Ellers vil ordningerne blot få karakter af bruttoskat, hvor skattetrykket ikke mindskes, og værdien af rentefradraget forringes. Sociale bidrag udgør i Danmark 2 pct. af lønomkostningerne. For EF som gennemsnit

udgør bidragene ca. 15 pct. af lønomkostningerne. En tilpasning af skattestrukturen til de øvrige EF-lande vil indebære en øget vægt på øremærkede sociale bidrag kombineret med en aflastning af indkomstskatter og afgifter.

4. Opsparingen

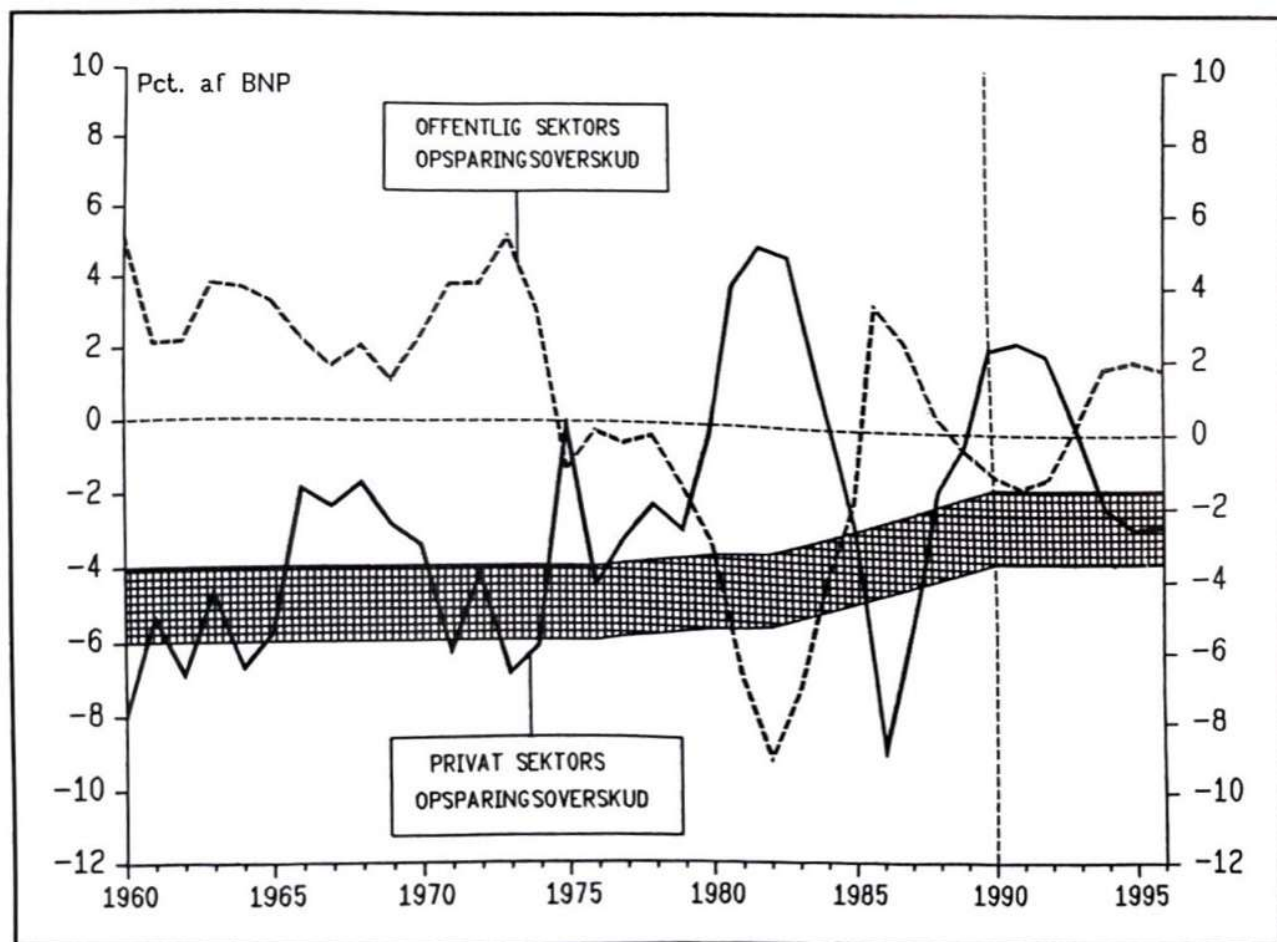
Det kroniske underskud på betalingsbalancen fra midten af 1960'erne og op igennem 1970'erne og 1980'erne er udtryk for, at Danmark har haft et opsparingsproblem. Den indenlandske opsparing har systematisk væ-

ret for lille til at finansiere de indenlandske investeringer.

Den offentlige sektor har gennem det meste af efterkrigstiden haft et opsparingsoverskud – det vil sige, at opsparingen i de fleste år har været større end investeringerne. Omvendt har den private opsparing typisk været mindre end de private investeringer, så den private sektor i de fleste år har haft underskud på opsparingsbalancen, jf. figur 3.

Opsparingsunderskuddet i den private sektor kan ikke henføres til, at investeringerne

Figur 3. Privat og offentlig sektors opsparingsbalance.



Note: Det skraverede interval angiver et skøn for den private sektors opsparingsunderskud renset for konjunkturudsving. For årene 1991-1996 er tallene baseret på den fremskrivning, der ligger til grund for kapitel 3 i Finansredegørelse 1991, hvor det bl.a. er forudsat, at der ikke gennemføres yderligere opsparingsfremmende tiltag.

har ligget på et særskilt højt niveau i forhold til andre lande, men skyldes, at opsparingen har været betydeligt lavere.

De seneste 30 års lave private opsparing afspejler, at opsparingsincitamentene har været utilstrækkelige.

I det meste af perioden har det for store dele af befolkningen ikke kunnet betale sig at spare op, fordi renten efter skat og inflation har været negativ. Skattesystemet har drevet en kile ind mellem det internationalt givne renteniveau og låneomkostningerne for virksomheder og især husholdninger. For de høje indkomstgrupper, som har de største opsparingsmuligheder, har den disponible realrente været negativ i hele perioden fra 1970 til 1985. Markedskræfterne er blevet forvredet ved, at opsparingen er blevet beskattet stærkere end i de fleste andre lande.

Hertil kommer, at indretningen af det sociale system i Danmark med skattefinansierede pensioner og sociale sikringsordninger har mindsket motiverne for opsparing i husholdningerne sammenlignet med andre lande, hvor de sociale ordninger finansieres anderledes.

Igennem 1980'erne er husholdningernes opsparingsincitament blevet styrket. Den faldende inflation i 1980'erne har øget realrenten, og ved skattereformen i 1987, hvor kapitalindkomst blev lavere beskattet, blev den disponible realrente positiv for alle indkomstgrupper. Det har medvirket til, at den private sektors opsparingsbalance er blevet forbedret markant i de seneste år, og i 1990 udgjorde det private opsparingsoverskud ca. 2½ pct. af BNP, jvf. figur 3.

Det historisk set betydelige opsparingsoverskud i 1990 beror ikke alene på skattereformen. Det er normalt, at den private opsparingsbalance forbedres i perioder med lav-

konjunktur og forværres i konjunkturopgange. Det aktuelle opsparingsoverskud i den private sektor beror således i vid udstrækning også på den lavkonjunktur, der har præget økonomien siden 1987.

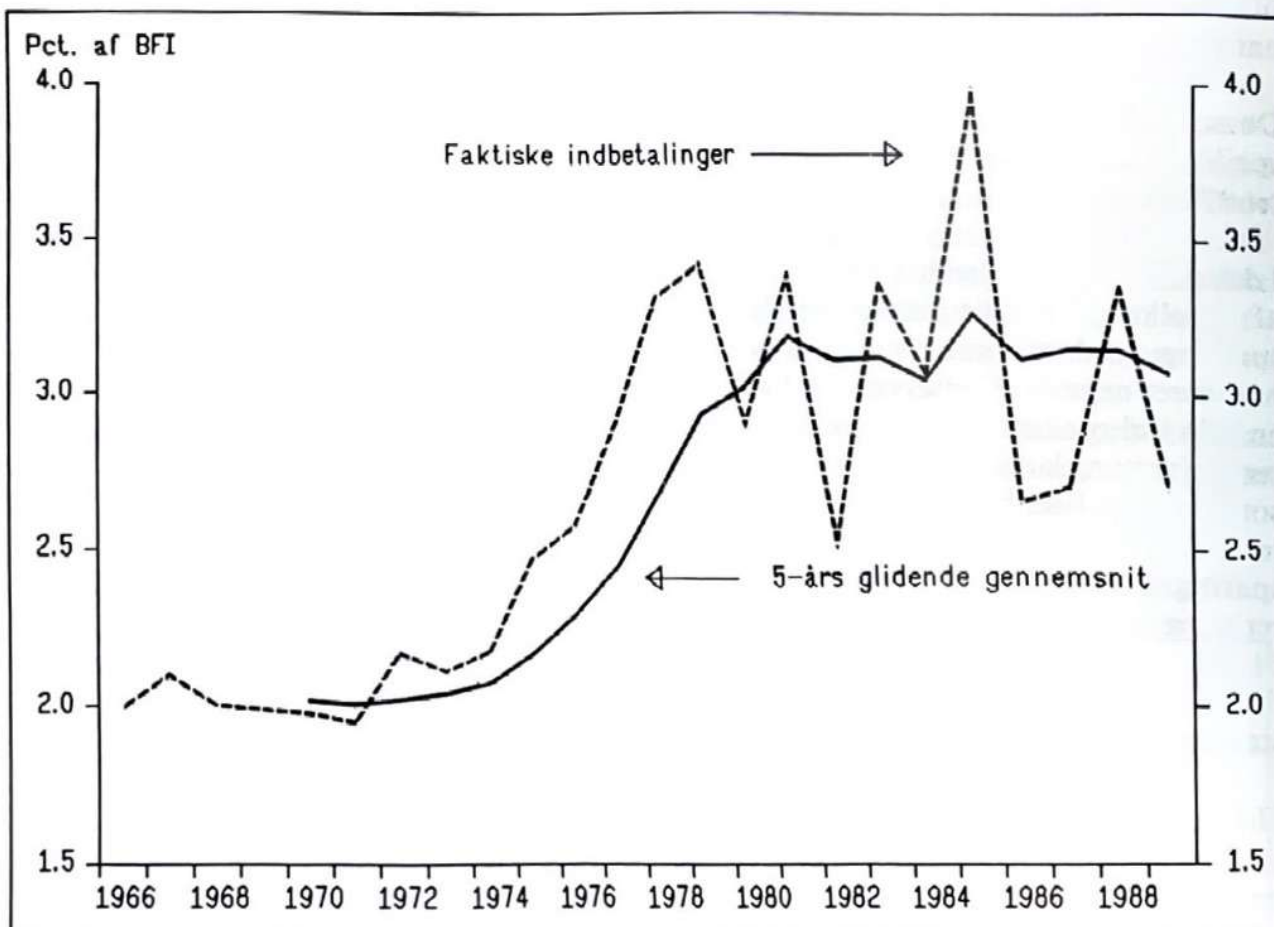
Der er derfor næppe tvivl om, at det opsving, der er undervejs, vil medføre en forværring af den private opsparingsbalance. Hvor kraftig forværringen bliver, afhænger af styrken af opsvinget, og af hvor kraftigt opsparingspolitikken har virket indtil nu.

Det er regeringens målsætning, at vi på toppen af en kommende konjunkturopgang kan fastholde et overskud på betalingsbalancen. Der er reel risiko for, at denne målsætning ikke kan realiseres uden yderligere strukturpolitiske tiltag til forbedring af den private opsparing i de kommende år.

Ved forårets overenskomstforhandlinger blev det aftalt at påbegynde etablering af frivillige arbejdsmarkedspensionsordninger for de fleste grupper på det private arbejdsmarked, der ikke allerede er omfattet af en sådan – svarende til pensionsgennembruddet på det offentlige område i 1989. Det betyder, at vi i 1990'erne forhåbentlig vil se en fortsættelse af udviklingen de sidste 10-20 år, hvor pensionsopsparingen er øget, jvf. figur 4. Det forudsætter dog, at pensionsopsparingen udbygges ved 1990'ernes overenskomstforhandlinger.

Regeringens mål er fortsat at føre en politik, som belønner al privat opsparing – såvel pensionsopsparing som anden opsparing. En nedbringelse af de høje danske marginalskatter og en fortsættelse af lavinflationspolitikken er centrale elementer i denne sammenhæng.

Figur 4. Bruttoindbetalinger til pensionsordninger i pct. af BFI.



Note: Indbetalinger inkluderer ikke ordninger i tilsynskasser og tjenestemandspensioner. Indbetalingerne omfatter indskud i livsforsikringselskaber, pensionskasser og pengeinstitutter. For pengeinstitutternes vedkommende er der tale om nettoindskud.

5. Arbejdsmarkedet

Som nævnt i indledningen er strukturproblemerne på arbejdsmarkedet en af de væsentligste årsager til, at vi ikke kan omsætte konsolideringen af dansk økonomi i en varig beskæftigelsesfremgang. Regeringens mål er at skabe fuld beskæftigelse inden årtusindsskiftet – og det kan kun opnås, hvis vi er i stand til at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Et tegn på strukturproblemer på arbejdsmarkedet er forekomsten af flaskehalse, selv om arbejdsløsheden er høj. Problemet stod

klart frem under opsvinget i midten af 1980'erne, hvor manglen på bestemte typer arbejdskraft udløste lønpres på trods af en arbejdsløshed på 220.000. Hvis det kommende opsving skal føre til varig vækst og beskæftigelse, er det derfor bydende nødvendigt, at arbejdsmarkedet gøres mere fleksibelt.

Lønstrukturen er af central betydning for arbejdsmarkedets fleksibilitet. Vi har en meget sammenpresset lønstruktur i internationalt perspektiv, jvf. figur 5. Det er et tydeligt tegn på, at den er for sammenpresset, at ledighe-

den er skævt fordelt på faggrupperne, og at de dårligst uddannede har den klart største ledighed.

Lønfleksibiliteten kan øges ved at skabe bedre overensstemmelse mellem den enkeltes produktivitet og aflønning. Det kan både ske ved at øge lønspredningen og ved at reducere spredningen mellem kvalifikationer.

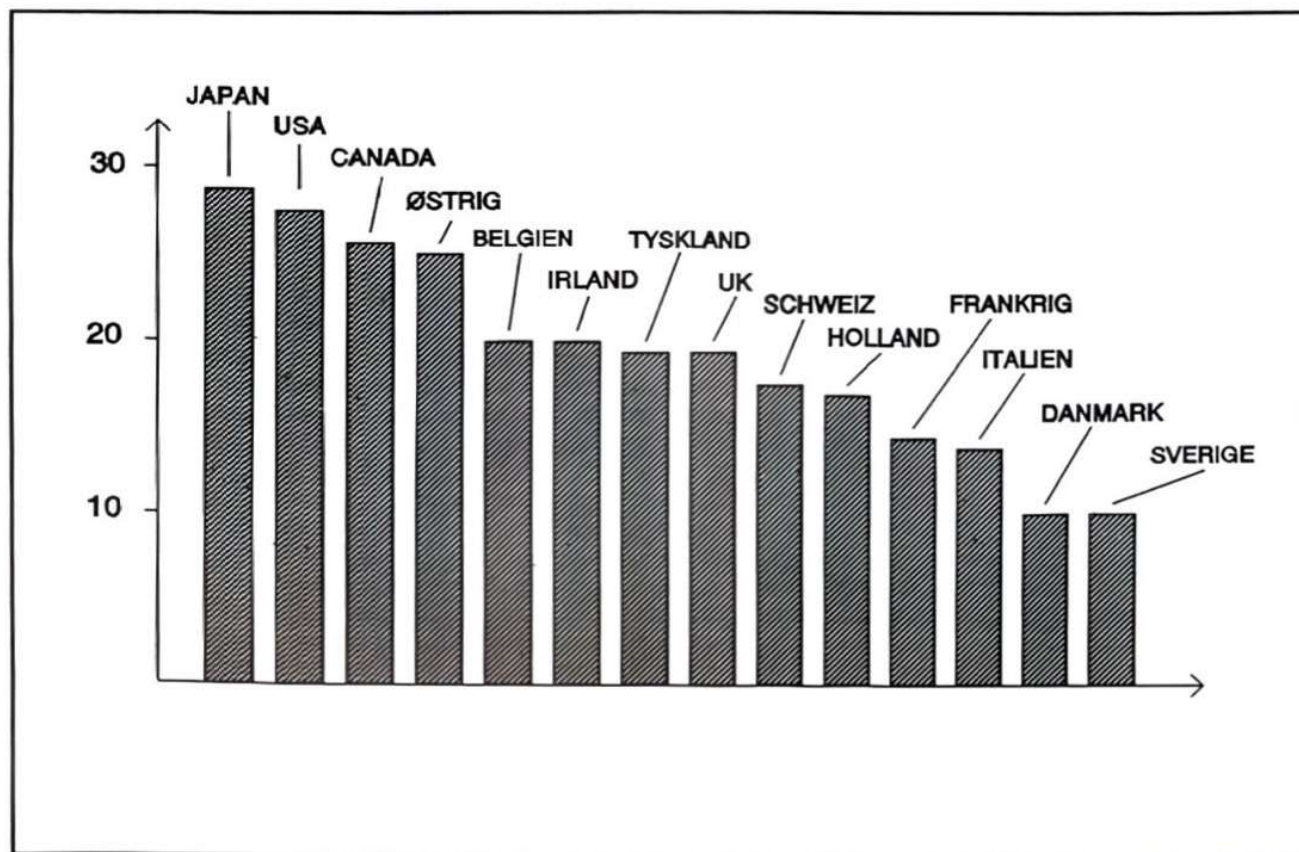
De mange penge, vi bruger på grunduddannelserne, betyder, at fordelingen af kvalifikationer formentlig er mindre skæv end i mange andre lande³. Det er svært at nå væsentligt videre her, og den væsentligste indsats på uddannelsesområdet ligger derfor i at

forbedre de mellemlange og videregående uddannelser samt efteruddannelsessystemet.

Lønspredningen kan øges ved en opblødning af aflønningssystemerne, f.eks. ved at arbejdsmarkedets parter aftaler en tillæringsløn.

Endvidere bærer det danske dagpengesystem en stor del af ansvaret for den manglende lønfleksibilitet. Dagpengesystemets uheldige virkninger beror både på en uhensigtsmæssig ydelsesstruktur og en uhensigtsmæssig finansiering. De begrænsede lønforskelle i Danmark hænger således bl.a. sam-

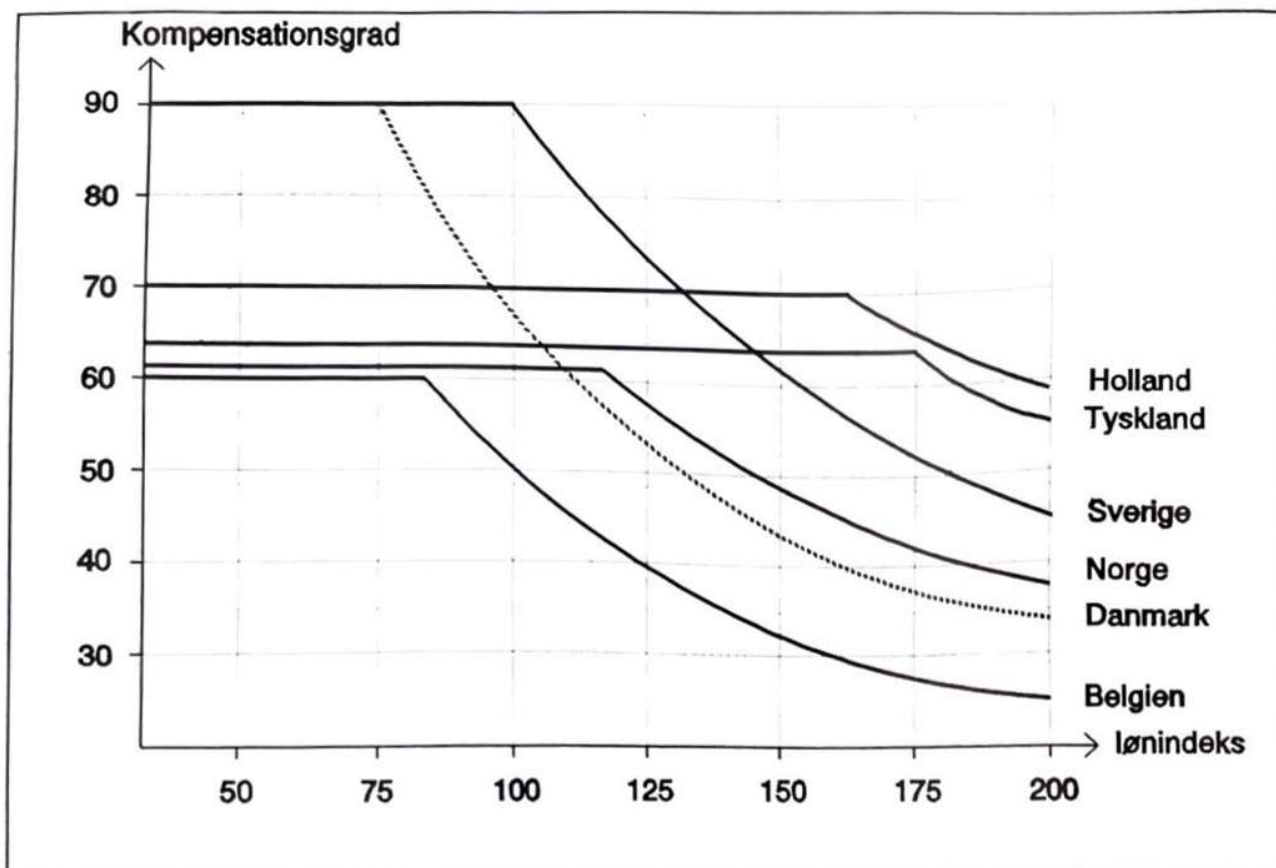
Figur 5. Lønspredning i industrien i forskellige lande, 1986.



Note: Lønspredningstallene i hvert enkelt land er opgjort som spredningen af logaritmen til industri-lønningerne multipliceret med 100.

Kilde: Richard Freeman: Labour Markets, Economic Policy, 6/1988.

Figur 6. Dagpengeydelsen i forhold til hidtidig indkomst i forskellige lande.



men med den særlige ydelsesprofil i det danske dagpengesystem, hvor dagpengenes dækningsgrad aftager stærkt med lønnen, jvf. figur 6.

Den meget høje kompensationsgrad for lavtlønnede giver stivhed i løndannelsen i nedadgående retning, og dette afspejles i den ujævne fordeling af ledigheden mellem højt- og lavtlønnede.

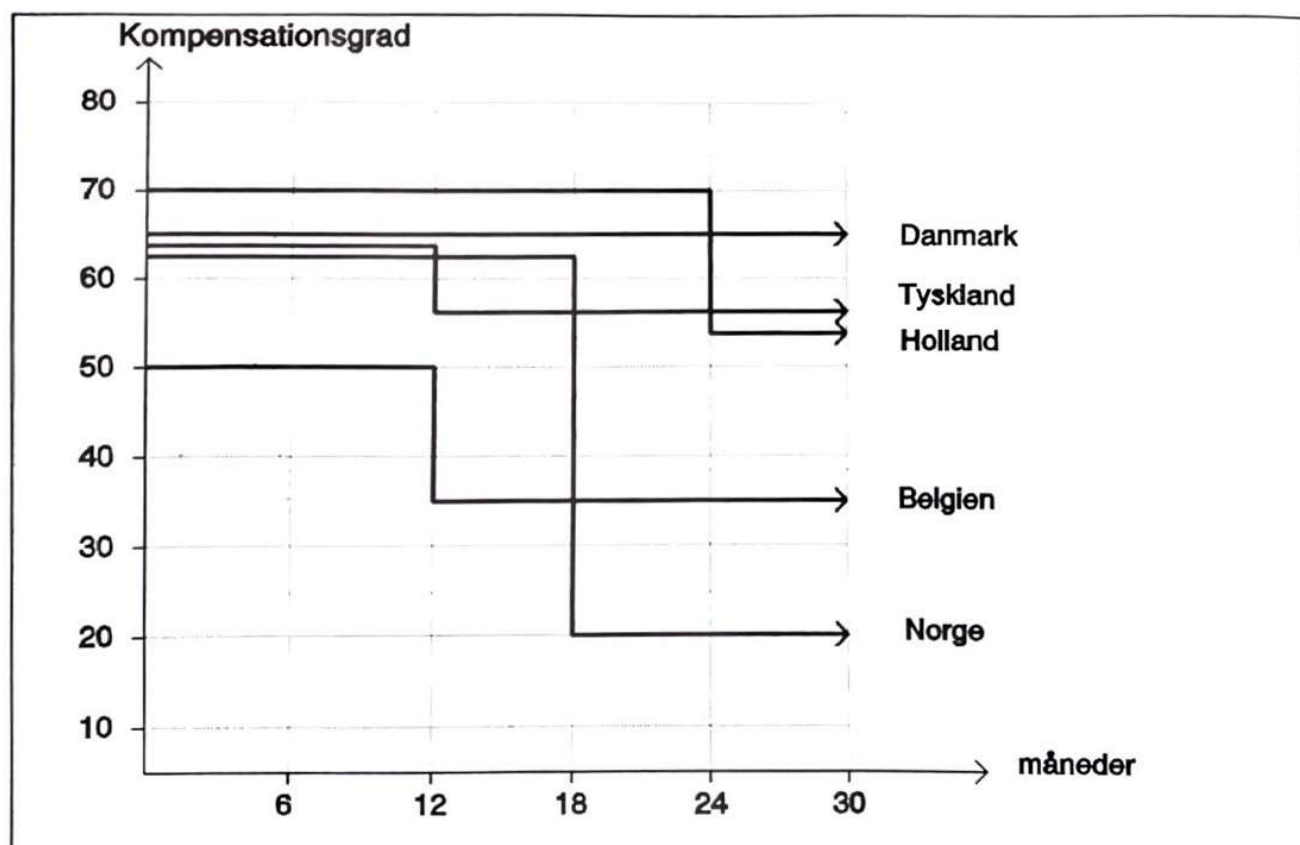
Hertil kommer, at dagpengeydelsen kan oppebæres i en meget lang periode i forhold til i andre lande, hvilket indebærer, at især lavtlønnede lediges incitament til tilbageholdenhed i lønkravene er begrænset, jvf. figur 7.

På finansieringssiden er det et problem, at både arbejdsgivernes og lønmodtagernes bi-

drag er uafhængige af ledighedsomfanget. Ved at give arbejdsmarkedets parter større ansvar for finansieringen af dagpengeydelserne kan man styrke incitamenterne til ledighedsbegrænsende adfærd. Der bør ske en drejning i retning af et egentlig forsikringssystem, således at arbejdstager- og arbejdsgiverbidrag kommer til at afhænge af ledighedsomkostningerne. Selv ved en ordning, hvor bidragene varierer efter udgifterne til dagpengene kan den enkeltes direkte økonomiske incitament til større løntilbageholdenhed ganske vist være begrænset, men meget taler for, at den psykologiske virkning af en sådan større synlighed kan være stor.

Hertil kommer, at vi gerne så, at de enkelte kasser selv – efter eget valg – kunne finansiere et højere ydelsesniveau. Det kunne f.eks.

Figur 7. Dagpengeydelseernes afhængighed af ledighedsperioden.



Note: Sverige er ikke medtaget i figur 7 som følge af, at meget få personer er ledige i Sverige i længere perioder. I Sverige har de ledige allerede efter relativt få måneder ret og pligt til at tage et uddannelses- eller arbejdstilbud.

ske ved en solidarisk grundforsikring for alle suppleret med kassevise tillægssikringer helt eller delvist betalt af de forsikrede. Det ville betyde, at det ikke var regering og folke-ting, der bestemte niveauet for de samlede dagpengeydelse.

Endvidere skal vi forbedre incitamenterne i regelsættet om rådighed, hjemsendelse og supplerende dagpenge m.m., så det ikke tilskynder til uhensigtsmæssig adfærd. Her er vi som bekendt allerede gået et stykke af vejen ved beslutningen om, at de første to dage i hver ledighedsperiode skal betales af arbejdsgiverne, men der er fortsat behov for

bedre incitament i forbindelse med rådighed og supplerende dagpenge m.m.

6. Uddannelse og forskning

Foruden en kraftig efteruddannelsesindsats til opkvalificering af arbejdskraften er det vigtigt med en indsats vedrørende ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser.

Vores uddannelsessystem er blevet kraftigt udbygget i de senere år, og vi er ikke langt fra en situation, hvor antallet af uddannelsespladser svarer til antallet af unge.

Det betyder naturligvis ikke, at alle kan få præcis den plads, de ønsker sig. Det væsentligste problem i uddannelsessystemet er ikke den samlede dimensionering, men at udbuddet af de enkelte uddannelser og disses indhold ikke altid er tilstrækkeligt orienteret mod behovene.

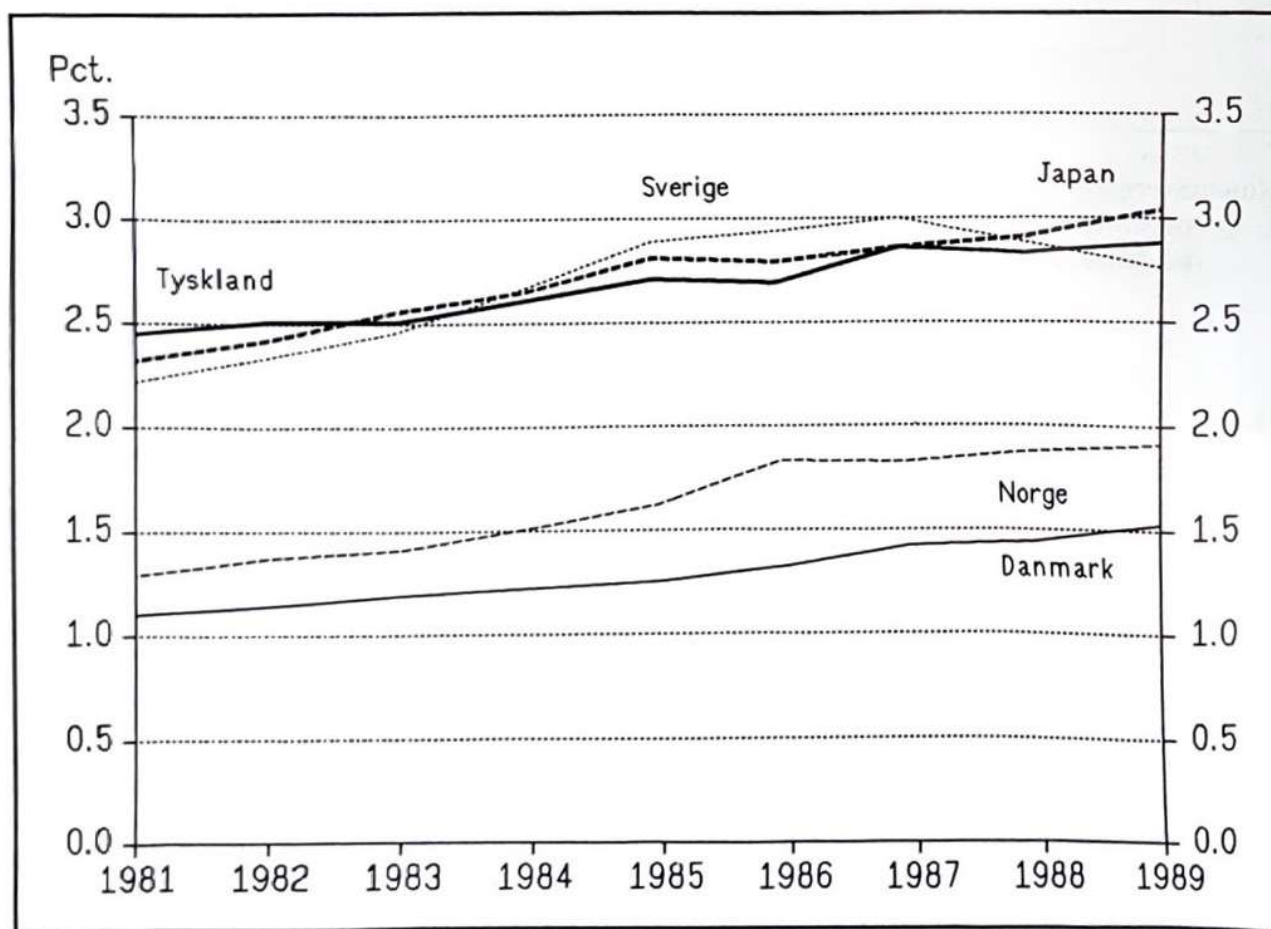
Det er således vigtigt at opbløde de stive strukturer, som kendetegner dele af uddannelsessystemet og den offentligt finansierede forskning, så der sikres bedre overensstemmelse mellem udbuddet og erhvervslivets behov.

Institutionerne skal således kunne reagere hurtigere på nye signaler, så de kan under-

støtte og stimulere erhvervenes omstilling til de vækstmuligheder, som følger i kølvandet på fremkomsten af nye markeder, nye efterspørgselsmønstre og nye produktionsprocesser. I efteruddannelsessystemet kan dette ske ved øget anvendelse af brugerbetaling fra kursister og arbejdsgivere. I det øvrige uddannelsessystem vil en gennemgribende brugerbetaling ikke være fordelingsmæssigt acceptabel, hvorimod taxametermodeller for institutionerne kan være en farbar model.

Uddannelse af de ledige har været diskuteret i medierne i den seneste tid. Jeg tror, at den største fejl her ikke ligger i indholdet af de uddannelsesstilbud, der gives, men i, at disse uddannelsesstilbud gives for sent i ledighedsforløbet.

Figur 8. Forskningsintensiteter i forskellige lande, 1981-1989.



Forskningsindsatsen er ligesom uddannelsesindsatsen af væsentlig betydning for vores konkurrenceevne og velstand på længere sigt.

Det er velkendt, at der i danske virksomheder forskes og udvikles relativt lidt, når der sammenlignes med de lande, vi konkurrerer med, jvf. figur 8.

Det skyldes bl.a., at danske virksomheder især er specialiserede i sektorer, der er relativt lidt forskningsintensive, samt den danske overvægt af forholdsvis små virksomheder, der ofte har svært ved selv at bære de risici, der er forbundet ved større forsknings- og udviklingsprojekter.

Den forskning og udvikling, der foregår i virksomhedsregi, har ofte både relevans for de involverede virksomheder og for andre. Især for små virksomheder kan egenafkastet være relativt beskedent, hvilket kan give incitamenter til en samfundsøkonomisk for lille forskningsindsats. Forskningen i privat regi kan derfor specielt i Danmark med mange små virksomheder ikke stå alene, men bør suppleres med offentlig finansieret forskning.

7. Miljø

Der er risiko for, at miljøet udvikler sig til et strukturproblem af samfundsøkonomisk betydning, hvis ikke miljøpolitikken gives en udformning, så den i mindst muligt omfang hæmmer opnåelsen af andre samfundsøkonomiske mål.

Det gælder dels omfanget af de ressourcer, der skal anvendes på miljøet og derfor ikke er til overs til andre vigtige opgaver, dels hvilke styringsmekanismer, der skal tages i anvendelse over for virksomheder og forbrugere.

Når en uheldig incitamentsstruktur skal ændres, vil en øget markedsorientering ofte være mere forenelig med øget vækst og beskæftigelse end kvantitative restriktioner og regler. På miljøområdet gælder det især, hvor forureningen kan måles og hvor en vis grad af forurening samtidig er både uundgåelig og acceptabel.

Det skyldes, at økonomiske styringsmekanismer virker ved at give virksomheder og forbrugere en økonomisk fordel ved at disponere miljørigtigt, og at de tilskynder til, at forureningen især nedbringes, hvor omkostningerne herved er mindst. På den måde sikres 'maksimalt miljø' for pengene.

Vi må dog på samme tid erkende, at den eneste måde at tilvejebringe ressourcerne til at sikre et renere miljø på længere sigt er gennem et konkurrencedygtigt erhvervsliv, der skaber det nødvendige samfundsøkonomiske overskud.

Derfor bør der ske en international koordinering af miljøpolitikken – både for ikke at forringe danske virksomheders konkurrenceevne unødigt, men også fordi virkningerne af isolerede danske tiltag er begrænsede.

Regeringen er derfor tilhænger af CO₂- og energiafgifter i EF-regi, fordi afgifter kan være en mere effektiv måde at reducere CO₂-emissionen på end administrativ regulering. Men vi er ikke tilhængere af beslutninger, der forringer konkurrenceevnen og øger arbejdsløsheden.

8. Boligmarkederne

I *udlejningssektoren* har den manglende markedsorientering og omfattende regulering ført til store forskelle i huslejerne, som er mere betinget af lejlighedernes alder end af kvalitetsmæssige forskelle.

Disse huslejespænd indebærer en vilkårlig omfordeling mellem beboerne i udlejningsektoren, og det er bl.a. disse forhold, der i Ølgård-rapporten bliver kaldt boliglotteriet. Huslejespændet er i finansredegørelsen opgjort til 4 mia. kr. i årlig lejebesparelse for lotteriets vindere – hvoraf en del ikke hører til samfundets svageste. Reguleringerne har endvidere ført til lav mobilitet og dårlig udnyttelse af boligmassen. Hertil kommer, at der især i private udlejningsejendomme mangler incitamenter til en tilstrækkelig vedligeholdelsesindsats.

Når en ejendom efter mange års dårlig vedligeholdelse bliver moden til byfornyelse, må det offentlige yde meget omfattende subsidier, mens ejere og lejere kan indhøste gevinsten. Ejernes fordel er, at det offentlige betaler en del af istandsættelsen samtidigt med, at værdistigningen på ejendommene i praksis er skattefri. Lejernes fordel er, at huslejen ikke stiger svarende til forbedringerne. Det er et selvstændigt strukturproblem, at byfornyelsen er så subsidieret, at den i sig selv giver incitamenter til *ikke* at vedligeholde ejendommene.

Ejerboligmarkedet har ikke været kendetegnet af tilnærmelsesvis så mange reguleringer som på udlejningsmarkedet. Men også på dette område er der eksempler på kvantitative restriktioner.

De ustabile ejendomspriser betyder, at der kan være meget store forskelle i de økonomiske vilkår for boligejere afhængigt af etableringstidspunktet. Det har været en medvirkende faktor til de mange tvangsauktioner.

En del af disse prisudsving er noget, vi må leve med, fordi de er en følge af et frit boligmarked. Men der er grund til at tro, at restriktionerne i realkreditlovgivningen er med

til at forstærke problemerne. F.eks. betyder bindende løbetidsregler, at hushandeler oftest sker med udgangspunkt i 1. års-ydelsen, og at renteændringer derfor slår ekstra stærkt igennem på kontantpriserne.

En forsigtig og gradvis liberalisering af realkreditlovgivningen under hensyntagen til den private opsparing vil derfor være et fremskridt.

9. Konklusion

Ordene struktur, strukturproblemer og strukturpolitik har været brugt intensivt i det foregående. Det må indrømmes, at noget af det, vi kalder strukturproblemer, ikke er nyt under solen, men har været diskuteret i mange år.

Det nye er dog en erkendelse af, at hvis vi efter genopretningen af en række samfundsøkonomiske ubalancer skal videre med at få gang i væksten og få nedbragt arbejdsløsheden, så slår traditionelle former for økonomisk politik ikke til. Så er vi nødt til at ændre en række mere grundlæggende forhold – dvs. økonomiske strukturer.

De fleste af strukturproblemerne hænger sammen med, at markedskræfterne er sat ud af spillet, er forvredet af en uhensigtsmæssig skattestruktur eller lovgivning, eller at markedskræfterne ikke udnyttes effektivt nok, som det f.eks. er tilfældet på uddannelses- og miljøområderne.

Efter at en god stabiliseringspolitik (finans- og pengepolitik) i 1980'erne har givet en sund og stærk samfundsøkonomi, er strukturproblemerne nu de *barrierer* for ny vækst, som bør fjernes.

Hvis vi får gjort noget ved strukturproblemerne, er der grund til en betydelig optimis-

me for dansk økonomi i 90'erne med de muligheder, som vores gode udgangssituation og den internationale udvikling i EF, i Norden, i Østeuropa og i resten af verden giver os.

Noter

1. Grundlag for tale i Nationaløkonomisk Forening den 21. oktober 1991.
2. Dette er illustreret i Finansredegørelse 91, kapitel 3 (juni 1991), samt Finansredegørelse 92, kap. 5 (april 1992).
3. Dette er formentlig også forklaringen på, at en del lande har en lige så skæv ledighedsfordeling som i Danmark med en mere skæv lønfordeling