

VURDERING AF DANSK ØKONOMI, 2005

Dette resumé præsenterer vurderingen og anbefalingerne i OECD's rapport om dansk økonomi, 2005 (Economic Survey of Denmark, 2005). Komiteén for evaluering af økonomi og udvikling (The Economic and Development Review Committee), som udgøres af de 30 medlemslande og Europa-Kommissionen, har behandlet denne rapport. Udgangspunktet for rapporten er et udkast udarbejdet af OECD's økonomiske afdeling, som efterfølgende er modificeret på baggrund af komitéens diskussioner og udgivet under komitéens ansvar. Komiteén diskuterede udkastet til rapporten den 29. november 2004.

Sammenfatning

Danmark har i mange år ligget nær toppen på OECD's rangliste over BNP pr. indbygger. Danmark har den mest lige indkomstfordeling blandt medlemslandene, delvist som følge af dets vidtfavnende velfærdsstat. I lyset af befolkningsaldringen er den primære økonomiske udfordring at fastholde væksten i levestandarden og samtidig bevare velfærdssystemet. For at opnå dette er det nødvendigt at øge arbejdsudbuddet og væksten i produktiviteten. Uden forbedringer på disse to områder vil væksten i BNP pr. indbygger falde til blot ½ procent om året i løbet af et par årtier.

Regeringens politik, som formuleret i dens *2010-plan*, er at sigte efter finanspolitisk holdbarhed ved at øge beskæftigelsen, begrænse væksten i de offentlige udgifter (ved hjælp af skattestoppet) og nedbringe den offentlige sektors gæld. Indtil videre har udviklingen mod disse mål været langsommere end forudsat, delvist på grund af afmatningen i konjunktoren, men også fordi nye reformer er nødvendige. Selv hvis målene i *2010-planen* blev nået, kan det imidlertid vise sig at være utilstrækkeligt. *Velfærdskommissionens* analyser indikerer, at den finanspolitiske udfordring er meget større. Det synes derfor nødvendigt med en offentlig debat om, hvad der er de kernevelfærdsydelse, som skal bevares i deres nuværende form. Ellers kan disse blive fortrængt af mindre vigtige serviceydelser, som mere af tradition end af nødvendighed er finansieret af det offentlige i dag.

Nye reformer er nødvendige for at opnå regeringens mål for arbejdsudbuddet. Regeringens målsætninger for beskæftigelsen er ambitiøse, men der er blevet gjort for lidt ved de tre største huller i arbejdsudbuddet: arbejdstimer, ældre arbejdere og yngre mennesker. Det årlige antal arbejdstimer er blandt det laveste i OECD, og høje indkomstskatter er en medvirkende årsag. En fjernelse af topskatten eller en forøgelse af topskattegrænsen ville øge incitamenterne til at arbejde og kunne – som en del af en provenuneutral pakke – bidrage til en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed. En direkte skattesænkning ville derimod formentlig forværre holdbarheden. Mere generelt bør arbejdsmarkedets parter erkende sammenhængen mellem mere fritid og færre midler til fremtidige offentlige serviceydelser, når de forhandler om lavere arbejdstid. De bør også medvirke til at reducere sygefraværet, som er højt i forhold til normen i OECD-området. For det andet kan den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder øges ved at ændre efterlønsordningen – for eksempel ved at hæve efterlønsbidraget eller bonussen ved senere tilbagetrækning. Pensionssystemet som helhed kunne gøres mere robust, hvis aldersgrænserne var knyttet til den forventede levetid. I den anden ende af aldersfordelingen bør studerende hurtigere færdiggøre deres studier. For at opnå dette kunne undervisningsgebyrerne hæves (suppleret med indkomstbetingede låneordninger) og profilen i uddannelsesstøtten ændres (mere tidligere, mindre senere), mens muligheden for hvad der svarer til et års "betalt ferie" for studerende bør fjernes.

Produktiviteten kunne øges gennem mere konkurrence, specielt i den offentlige sektor. Omfanget af effektivitetsforbedringer i den offentlige sektor vil have betydning for, hvor meget det kan blive nødvendigt at trimme

velfærdsstaten i fremtiden. Regeringen har arbejdet på at udsætte den offentlige sektor for mere konkurrence som en måde til at opnå sådanne produktivetsforbedringer, men udviklingen har været langsom. Forskellige brister i reguleringen betyder, at kommunerne (som tilvejebringer hovedparten af de offentlige serviceydelser) nogle gange har for lille tilskyndelse til at udlicitere, og at den private sektor ikke kan konkurrere på lige vilkår. Politikmulighederne indbefatter en indførelse af en forpligtelse til licitationsudbud for kommunerne og at knytte noget af deres statslige finansiering til udviklingen i udliciteringsomfanget. Sammenlægningen af kommuner (som mere en halverer antallet til omkring 100) burde forbedre kvaliteten af de offentlige serviceydelser og styrke mulighederne for øget konkurrence.

Der er også behov for produktivetsforbedringer i den private sektor, da væksten i produktiviteten i det sidste årti har været lav. Hovedprioriteten bør være fortsat deregulering af netværksindustrierne, styrkelse af forbindelserne til de internationale markeder for elektricitet, og fjernelse af unødvendige restriktioner inden for byggeriet, boligmarkedet, handel og tjenestesektoren. Konkurrencelovgivningen kunne forbedres med indførelse af et effektivt "leniency"-program (strafnedsættelse for første anmelder af et kartel) og en reduktion af de danske beløbsgrænser for behandling af fusioner.

Uddannelse og innovation er en del af løsningen. Fastholdelse af væksten i levestandarden vil kræve et højere uddannelsesniveau i arbejdsstyrken. Skolesystemet yder imidlertid ikke så meget, som det kunne, med de ressourcer der er til rådighed. En stærkere evalueringskultur ville hjælpe, lærernes kompetencer kunne udnyttes bedre, hvis de specialiserede sig mere, mangler i deres uddannelse bør afhjælpes og arbejdsgangene bør gøres mere fleksible.

Det vil også være nyttigt, hvis der kunne opnås bedre resultater for de penge, der er afsat til forskning. En metode kunne være at lægge mere vægt på konkurrencebetonede præstations-baserede finansieringsmekanismer og at knytte finansiering til kvalitet. Venture-kapitalmarkedet kunne styrkes, hvis skattereglerne blev gjort simple og procedurerne for selskabsmæssig omstrukturering blev lettere.

Hvad er hovedudfordringen?

Målt ved indkomst pr. indbygger har den danske levestandard været i top-5 blandt OECD-landene i flere årtier. Endvidere har Danmark lagt stor vægt på sine sociale mål såsom indkomstlighed og miljømæssig bæredygtighed. 20 år med omfattende reformer har bragt økonomien på et solidt fundament uden makroøkonomiske ubalancer på kort sigt. De ansvarlige for den økonomiske politik – og denne landerapport – har derfor kunnet fokusere på problemstillinger, der knytter sig til det længere sigt. Danmarks bedrift er blevet bygget på grundlag af et velfungerede arbejdsmarked, åbenhed over for handel og et vidtfavnende velfærdssystem baseret på princippet om lige adgang til sociale serviceydelser med minimale omkostninger for brugeren. Det er ikke umuligt at bevare denne sociale model, men det vil blive vanskeligere, efterhånden som befolkningen i gennemsnit bliver ældre. En række svære valg vil måske skulle træffes. I 2040 forventes en tredjedel af den voksne befolkning at være ældre end 62 år, den alder hvor en typisk dansker trækker sig tilbage. Det vil have to store indvirkninger. For det første vil en vigende

arbejdsstyrke gøre det vanskeligere at opretholde den vækst i produktionen, som har været normen indtil nu. Alt andet lige vil de demografiske effekter trække vækstraten i BNP pr. indbygger ned til omkring ½ procent årligt i løbet af et par årtier, om end nedgangen i forbrugsvæksten formentlig delvist afbødes, ved at folk nedbringer deres opsparing. For det andet vil stigningen i antallet af ældre øge efterspørgslen efter sundheds- og velfærdsydelser og dermed sætte de offentlige finanser under et betydeligt pres. I lyset heraf vil hovedudfordringen være at fastholde væksten i levestandarden og samtidig bevare velfærdsstaten. Der er to primære veje at følge for at opnå dette:

- Øge arbejdsudbuddet. Et højere arbejdsudbud (pr. indbygger) hjælper oplagt til at hæve de gennemsnitlige indkomster. Men det gør også velfærdsstaten mere overkommelig ved at udvide skattebasen og reducere overførselsindkomsterne.
- Løfte produktivetsvæksten. Produktiviteten er den afgørende faktor for levestandarden på langt sigt. Endvidere vil mængden af offentlige serviceydelser, som danskerne vil

kunne nyde godt af, afhænge betydeligt af effektivitetsforbedringer i den offentlige sektor.

Er velfærdssystemet holdbart på længere sigt?

Talrige studier har forsøgt at estimere, hvor stor virkningen af befolkningens aldring vil være på de offentlige finanser. Selvom disse varierer i detaljen, kommer de frem til samme konklusion: der vil ikke være råd til det nuværende velfærdssystem på længere sigt, medmindre der sker yderligere reformer af strukturpolitikken. I alle scenarier, inklusive regeringens, er den krævede forbedring af den offentlige sektors saldo — gennem en kombination af lavere udgifter, højere skatter og større arbejdsudbud — stor: estimaterne spænder fra 1½ til 4 procentpoint af BNP. Danmark står derfor over for nogle svære valg. For det første ville en forhøjelse af indkomstkatterne være dyr, fordi højere marginalskatte vil reducere det gennemsnitlige antal arbejdstimer fra et allerede lavt niveau: høje skatter har allerede presset arbejdstiden ned ved at gøre arbejde mindre attraktivt i forhold til fritid. For det andet ville det være vanskeligt at øge arbejdsuddet uden at trimme dele af systemet. Det er imidlertid svært at fjerne elementer af velfærdsstaten, fordi den har bred folkelig opbakning. For det tredje er der en afvejning mellem velfærdsydelse nu og i fremtiden. For eksempel vil der helt sikkert være efterspørgsel efter forbedringer af sundhedsydelse i takt med udviklingen af ny medicin og teknologi, og det er urealistisk at antage, at patienter vil blive bedt om at betale de fulde omkostninger for disse ydelser. Nutidens erhvervsaktive har derfor muligheden for at bruge mindre på velfærd nu for derigennem at øge råderummet til serviceforbedringer senere.

Nedbringelse af gælden nu er en fornuftig måde at håndtere dette pres på, dels fordi demografien i øjeblikket er gunstig, dels fordi nogen grad af opsparing er på sin plads. Det er imidlertid nødvendigt at overveje fordelingen mellem generationer ved valget af den optimale hastighed i gældsafviklingen. Inden for sundhedssystemet, eksempelvis, betyder umuligheden af at nægte pleje eller kræve store kontantbetalinger af patienterne, at det ville være fair, at

nutidens erhvervsaktive sparer op til dækning af de ekstra ydelser, de vil modtage senere i livet. Modsat vil det formentlig ikke være rimeligt at bede nulevende generationer om at spare op, således at fremtidige generationer, som vil leve længere, kan modtage offentlige pensioner en større del af deres liv. I sådanne tilfælde bør opsparingsstrategien suppleres med tiltag, der reducerer kilderne til udgiftspreset.

Det vil således være nyttigt med en offentlig debat om, hvad der er de kernevelfærdsydelse, som skal tilvejebringes med offentlig finansiering og lige adgang. For nærværende leverer det offentlige en mangfoldighed af overførselsindkomster til de trængende (såsom handicappede) og de ikke-så-trængende (for eksempel studerende på de højere uddannelser og ældre erhvervsaktive med godt helbred). Det offentlige betaler også en lang række velfærdsydelse, rangerende fra helt essentielle (såsom akut lægehjælp) til mere perifere (såsom sports- og fritidsfaciliteter). På langt sigt vil det formentlig være svært at undgå et skift mod mere markedsbaserede finansieringsmekanismer, såsom brugerbetaling og privat forsikring, for nogle af de lavere prioriterede serviceydelser.

Regeringens tilgang til holdbarhed har betonet opsparingsfinansiering af så meget som muligt af den fremtidige stigning i de aldersrelaterede udgifter. Der er således fokuseret på nedbringelse af gælden og fremme af et højere arbejdsudbud, før de aldringsrelaterede problemer for alvor viser sig. Regeringens *2010-plan* har som mål at sikre finanspolitisk holdbarhed ved at holde den strukturelle offentlige saldo mellem 1½ og 2½ procent af BNP i gennemsnit indtil 2010. Til at opnå dette er der sat ambitiøse mål for beskæftigelsen og det offentlige forbrug (forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen til det højeste historiske niveau og begrænsning af realvæksten i det offentlige forbrug til 0,5 procent om året indtil slutningen af årtiet). Selvom der har været nogen bevægelse mod disse mål, mindskes det såkaldte ”vindue af muligheder” hurtigt, og opfyldelse af målene bliver fortsat vanskeligere. I strukturelle termer forventes overskuddet på de offentlige finanser at udgøre omkring 1¼ procent af BNP i 2004, lidt under målintervallet, og det vil sandsynligvis

falde yderligere, medmindre de offentlige udgifter forbliver holdt kraftigt tilbage, og fremtidige reformer får succes med at hæve arbejdsudbuddet betydeligt.

Der har været en del succes med at begrænse væksten i de offentlige udgifter. Det kan delvist henregnes til skattestoppet, som blev introduceret i 2002 og har virkning på alle niveauer i den offentlige sektor. Det vil imidlertid formentlig være nemmere at møde målsætningen for arbejdsudbuddet, hvis skattestoppet var mere fleksibelt. Den primære ulempe er, at det fastlåser visse ineffektive elementer i skattestrukturen. Det ville være bedre at tillade provenuneutrale skattereformpakker, som ville give mulighed for at reducere marginalskatten på indkomst og skifte over mod andre skattekloder og dermed forbedre incitamenterne til at arbejde. Bagsiden er imidlertid, at et mere fleksibelt skattestop vil være mindre gennemskueligt.

Hvordan kan arbejdsudbuddet forøges?

Danmark vil ikke have råd til at opretholde et af verdens mest generøse velfærdssystemer, medmindre det også har et af de højeste udbud af arbejdskraft. Mens beskæftigelsesfrekvensen allerede er imponerende, er det årlige antal arbejdstimer blandt de laveste i OECD. Det samlede udbud af arbejdskraft er derfor lidt mindre end gennemsnittet, og tiltag, der kan øge antallet af arbejdstimer, er nødvendige. Men der er også områder, hvor beskæftigelsen kunne løftes på marginen, i særdeleshed for ældre erhvervsaktive, studerende og — i mindre grad — indvandrere. Mange nyttige skridt blev taget med *Flere I Arbejde* pakken fra 2002, men der kan stadig gøres mere.

Hvorfor er antallet af arbejdstimer så lavt?

Det relativt lave antal arbejdstimer pr. år har flere facetter: den typiske arbejdsuge er kort, ferieperioden er lang, og fravær som følge af sygdom og barsels- og forældreorlov er omfattende. En forøgelse af det gennemsnitlige antal arbejdstimer med bare 1½ time pr. uge ville være nok til at opnå holdbarhedsmålet i *2010-planen*.

Høje marginalskatter er en bidragende faktor. Den højeste fastsatte sats på 63 procent gælder fra omkring gennemsnitslønnen, så omkring 40 procent af de fuldtidsbeskæftigede er i dette skatteinterval. Skattnedsættelser i 2004 reducerede de gennemsnitlige skattesatser en smule, men deres primære virkning var at flytte folk fra det midterste til det laveste beskatningsinterval, og dermed reducere marginalskatten for denne gruppe. En udfladning af skatteskalaen ved at nedsætte topskattesatsen eller øge indkomstgrænsen, fra hvilken den gælder, ville imidlertid forbedre incitamenterne til at arbejde mere, krone for krone, end skattnedsættelser i den lavere ende af skalaen. Det ville være bedst at gennemføre dette som en del af en provenuneutral pakke (eksempelvis ved at sænke progressive indkomstskatter og hæve proportionale skatter såsom indirekte skatter eller ejendomsskatter), så de langfristede udsigter for de offentlige finanser ikke forværres, og så indkomstfordelingen i det store og hele forbliver på linje med samfundets præferencer. Skattnedsættelser kunne også finansieres ved lavere offentlige udgifter.

Sygefraværet er lavt i forhold til skandinaviske standarder, men højere end EU-gennemsnittet. Visse ændringer blev gennemført i 2003 for at reducere langtidfravær. For eksempel bærer kommunerne nu en større del af omkostningerne til sygedagpenge. Men det ville også hjælpe, hvis lægeerklæringer var obligatoriske for modtagelse af offentlige overførsler (dvs. efter de første to uger), og korttidsfravær kunne begrænses, hvis de første par dage ikke blev kompenseret eller blev det med en lavere sats.

Barsels- og forældreorloven er en af de mest generøse i verden og blev det endnu mere i 2002. Den gennemsnitlige orlovsperiode er nu 40 uger. Regeringen bør overveje, hvorvidt punktet er nået, hvor omkostningerne overstiger gevinsterne, og afstå fra enhver ændring, som vil øge anvendelsen af systemet.

Hvordan kan tilskyndelsen til senere tilbagetrækning forøges?

Efterlønnen er en kostbar ordning, som giver folk et kraftigt incitament til at forlade arbejdsstyrken, når de er først i 60'erne. Ordningen blev ændret i 1999, for at tilskynde folk til at udskyde tilbagetrækningen til de bliver 62 år, men den implicite skat på at blive i arbejde efter 60-årsalderen er fortsat betydelig på trods heraf. Den bedste løsning ville være at afskaffe efterlønnen fuldstændigt, da folk med reelle helbredsproblemer eller reduceret arbejds-evne kan blive taget vare om gennem andre ordninger. Det ville bringe regeringen et stort skridt nærmere opnåelsen af finanspolitisk holdbarhed og kunne endda skabe plads til skattenedsættelser. Hvis denne first-best løsning ikke er acceptabel, kunne en række mindre optimale alternativer overvejes:

- Ændring af efterlønsreglerne, så folk skal bidrage i 40 år, før de bliver berettigede til den fulde ydelse. Dette ville udelukke de fleste personer med en universitetsuddannelse og således gå en del af vejen mod at returnere systemet til gruppen af arbejdere, som ordningen oprindeligt var tiltænkt (om end det skal erkendes, at hvis ordningen opretholdes for personer med kort uddannelse, mindskes incitamentet til at investere i human kapital, specielt for de ældre).
- Forøgelse af den skattefri bonus ved senere tilbagetrækning, da den aktuarmæssige justering af efterlønnen er lav i international sammenligning. Virkningen på de offentlige finanser af en sådan reform er imidlertid usikker. Siden maj 2004 har der været en aktuarmæssig fair opregulering af folkepensionen, hvis folk vælger at udskyde modtagelsen af den til efter det 65. år. I princippet er dette et skridt i den rigtige retning, men det vil uden tvivl have en meget lille virkning, når der fortsat er en klar tilskyndelse til at trække sig tilbage før det 65. år.
- Progressiv forøgelse af bidragssatsen, så den nærmer sig en fuldt fondsbaseret bidragsbestemt ordning. Går man hele vejen ville det indebære en firdobling af bidrags-satsen over tid.

Herudover kunne aldersgrænsen for adgang til alle dele af pensionssystemet knyttes til den forventede levetid. Det ville gøre systemet mindre bekosteligt i fremtiden, men endnu vigtigere ville det gøre det mere robust. I særdeleshed ville det hjælpe til at skærme systemet mod demografiske overraskelser. Levetiderne i Danmark har været et stykke under dem i andre nordiske lande, men begyndte en bemærkelsesværdig hurtig indhentning i 1990'erne. Hvis levetiderne stiger mere end i de nuværende fremskrivninger, kunne situationen for de offentlige finanser på langt sigt blive meget værre.

Hvilke øvrige grupper kunne øge deres arbejdsudbud?

Der er også mulighed for at øge arbejdsudbuddet blandt unge og forbedre ligheden i samme omgang. En stor andel af de unge er stadig under uddannelse, når de er sidst i 20'erne, fordi de begynder sent (medianalderen ved påbegyndelse af et studie er 23 år) og bruger lang tid til at færdiggøre sig. Alderen ved studiestart kan mindskes ved at begrænse 10. klasse til dem, som har behov den, og ved at reducere sociale ydelser til unge i perioden mellem gymnasial uddannelse og universitet. Studieforløb trækker ud, fordi undervisningen praktisk talt er gratis og uddannelsesstøtten generøs. Introduktion af undervisningsgebyrer, suppleret med indkomstbetingede låneordninger, ville ansøre studerende til at afslutte studierne hurtigere, vælge studier der er mere relevante for deres fremtidige karrierer, og forbedre ligheden fordi personer med mere velhavende baggrund er mere tilbøjelige til at begynde på universitetet. Danmark kan imidlertid ikke gå for langt ad denne vej, fordi den sammenpressede lønfordeling allerede begrænser det private afkast ved højere uddannelse. Ikke desto mindre er der nogen plads til bevægelse, i særdeleshed hvis det leder til tidligere indtræden i den færdiguddannede arbejdsstyrke (da dette ville øge gevinsten ved at tage en akademisk grad). Andre muligheder omfatter beskæring eller ændret profil af uddannelsesstøtten (mere tidligere, mindre senere), udbud af lån i stedet for uddannelsesstøtte til folk, som er for længe om at færdiggøre sig, og afskaffelse af muligheden for

hvad der svarer til et års betalt ferie under studierne.

Indvandrerne beskæftigelsesfrekvens er væsentlig lavere end den for indfødte danskere, primært fordi mange indvandrere er lavtuddannede. Ud over de åbenlyse sprogproblemer står mange indvandrere over for flere forskellige integrationsbarrierer. For det første har de svært ved at trænge ind på arbejdsmarkedet, fordi mindstelønnen er høj. For at mindske dette problem bør arbejdsmarkedets parter bruge muligheden for at reducere mindstelønnen for lavtuddannede. For det andet bliver indvandrere presset ud af hjemmeservicejob af højtuddannede, som på grund af høje skatter foretrækker selv at udføre arbejde i hjemmet. Det er endnu en grund til, at det vil være nyttigt at fortsætte med at mindske indkomstskatterne, således at højtuddannede udfører arbejde, der svarer til deres uddannelse. For det tredje formindsker generøse indkomstoverførsler incitamenterne til at finde arbejde. Siden 2003 har nye indvandrere og tilbagevendende danskere været underlagt en syvårs kvalifikationsperiode, før de kunne modtage de højeste overførselssatser. Det hæver deres tilskyndelse til at arbejde, men en lignende indfaldsvinkel kunne anvendes over for alle dem, som kun er berettigede til kontanthjælp.

Den anden måde at håndtere udfordringen med at fastholde vækst i levestandarden på er at løfte produktivitetsvæksten og innovation. Selvom produktivitsniveauet er nær toppen af OECD-ranglisten, er Danmarks førerskab i nogen grad blevet udhulet. Væksten i output pr. arbejdstime siden midten af 1990'erne har været under gennemsnittet af OECD-lande, og en stor del af den stedfundne vækst i arbejdsproduktiviteten synes at være drevet af øget kapitalintensitet. Fastholdelse af landets ledende position kræver øget konkurrence, forbedring af uddannelsessystemet og fjernelse af barrierer for iværksættere og innovation. Disse områder ses der nærmere på i det følgende.

Hvordan kan den offentlige sektor gøres mere effektiv?

Omfanget af effektivitetsforbedringer i den offentlige sektor vil have betydning for, hvor

meget det kan blive nødvendigt at beskære velfærdsstaten i fremtiden. En effektiv måde at opnå sådanne produktivitsforbedringer på er at åbne op for konkurrence. Regeringen har arbejdet på at fremme konkurrence og frit valg inden for mange af den offentlige sektors aktiviteter, men kommunerne (som tilvejebringer hovedparten af de offentlige serviceydelser) har været langsomme til at tilpasse sig. Der er en række måder til at anspre alle niveauer i den offentlige sektor til i højere grad at bruge markederne og til at få private virksomheder involveret:

- Fjern unødvendige restriktioner. Udlicitering er enten forbudt eller begrænset til non-profit aktører i nogle sektorer, eller der er alt for strikse krav til personalets kvalifikationer og måden, hvorpå serviceydelserne skal leveres.
- Ligetil aktørerne på markedet. Utilstrækkelige regnskabssystemer kan i nogle tilfælde lede kommuner og amter til at sætte priser, som ikke dækker omkostningerne (for eksempel fordi afskrivninger er udeladt). Retningslinjerne for omkostningsansættelse bør gøres klarere, og fuldt omkostningsbaserede regnskaber implementeres hurtigere. Momsreglerne bør også harmoniseres mellem de offentlige og private sektorer, hvilket der for nærværende arbejdes på. Desuden har kommunerne nemmere adgang til subsidieret arbejdskraft fra personer i aktivering, hvilket giver dem en urimelig fordel i forhold til private virksomheder.
- Forøg forpligtelserne. Med regeringens "udfordringsret" kan private virksomheder byde på retten til at producere visse offentlige serviceydelser. Denne politik har ikke haft succes, da der kun er indkommet få bud. Den bør suppleres med en forpligtelse til licitationsudbud (for visse serviceydelser, over et rimeligt beløb) og af en større udbredelse af voucher-systemer. Udlicitering kan også fremmes, hvis en del af den statslige finansiering blev brugt til at belønne kommuner, som formår at reducere deres enhedsomkostninger. Det ville også hjælpe, hvis "fritvalg"-politikken blev udvidet til flere områder; regeringen har for

nyligt forslået at gøre det inden for børnepasning.

- Fortsæt privatiseringsprogrammet. Statens involvering i kommercielle virksomheder er begrænset, og dens ejerskab vil snart halveres med salget af dens naturgasselskab og fjernsynsstation. Kommunerne, derimod, har fortsat betydelige investeringer i forsyningsvirksomheder, blandt andet fordi provenuet fra salg bliver delvist bortbeskattet af staten (om end reglerne blev lempet og gjort klarere i 2003).

Den foreslåede reform af amter og kommuner i 2007 burde kunne hjælpe til at øge konkurrencen. Antallet af kommuner vil blive mere end halveret til omkring 100, mens fem regioner vil få ansvaret for sundhedssektoren (mod tidligere 14). Det kan medføre visse effektivitetsgevinster som følge af stordriftsfordele. Men den største gevinst vil formentlig komme fra øget kvalitet og mere professionel ledelse og sagsbehandling. Dermed skulle der også blive større chance for, at konkurrence og markedsmekanismer kan finde større anvendelse i den offentlige sektor, i og med at mange kommuner i dag er så små, at private virksomheder ikke er interesseret i at servicere dem, og transaktionsomkostningerne i forbindelse med licitationsudbud kan overstige omkostningsbesparelserne.

Hvordan kan konkurrencen forbedres i den private sektor?

Øget konkurrence ville også være gavnlig i de private erhverv. Konkurrenceloven er for nyligt blevet moderniseret, således at de fleste af de problemer, som blev fremhævet i OECD's Regulatory Reform Review, publiceret i 2000, er blevet håndteret. Loven er nu i store træk på linje med EU-praksis, og en klarere "konkurrencekultur" er ved at fremkomme. Den største mangel i værktøjskassen er fraværet af et effektivt "leniency"-program (strafnedsættelse for første anmelder), hvilket gør det sværere at opdage karteller. Et andet problem er, at reglerne for fusionskontrol er for snævre. Testen for markedsdominans blev ændret i år til at være konsistent med de nye EU-regler, men grænserne for behandling af fusioner er meget højere end i andre økonomier af tilsvarende størrelse og bør

reduceres. Implementeringen af loven er hæmmet af, at for mange myndigheder er involveret i processen. Særligt er der formentlig ikke brug for to beslutningstagere mellem Konkurrencestyrelsen og domstolene. Men hvis de begge opretholdes, bør de reformeres. Det første af disse organer, Konkurrencerådet, er for stort og ikke velegnet til håndtering af fusionsafgørelser. Det andet organ, Konkurrenceankenævnet, bør styrkes, og det må forklare sine afgørelser bedre for at bidrage til retspraksis.

Konkurrencesituationen i netværksindustriene varierer mellem sektorer. Der er sket gode fremskridt inden for telekommunikation og i nogen grad elektricitetssektoren. Men deregulering er i sin begyndelse på gasmarkedet og næsten ikke-eksisterende inden for andre netværk.

- En reform i 2004 tog fat på de fleste tilbageværende problemer inden for elektricitetssektoren, men yderligere skridt ville forbedre konkurrencen endnu mere. Disse indbefatter en udvidelse af kapaciteten på de ofte fuldtudnyttede kabler til nabolandene og fastsættelse af værdiafgifter i stedet for stykafgifter, så der er bedre muligheder for, at konkurrencen kan presse detailpriserne ned. Et bemærkelsesværdigt element af reformen var forsøget på at omstrukturere "grønne" skatter, så miljømålene kunne opnås ved lavere omkostninger og på en mere markedsvenlig måde. En tilsvarende rational indgangsvinkel til en holdbar udvikling bør anvendes på andre områder, herunder vandkvalitet og affaldshåndtering, hvor målet forfølges med for dyre metoder.
- Udsigterne for konkurrence inden for gassektoren synes mere lyse nu, hvor transmissionsnettet er blevet separeret fra hovedproducenten (DONG). Regeringen bør igangsætte den planlagte privatisering af DONG og sikre, at der ikke er barrierer for, at udenlandske udbydere kan komme ind på markedet.
- Dereguleringen på telekommunikationsområdet begyndte tidligt og er kommet langt. Den primære svaghed er høje priser på bredbånd, muligvis fordi brugerne af en

delt fastnettelefon- og bredbåndsforbindelse på marginen betaler to gange for leje af det rå kobber. En ændring af prisreguleringen kunne afværge dette. IT- og Telestyrelsen undersøger i øjeblikket årsagen til de høje bredbåndspriser og mulige løsninger.

Vender man sig mod andre sektorer, er konkurrencen utilstrækkelig inden for bygge- og anlægsvirksomhed som følge af begrænsninger i, hvem der kan udføre hvilke arbejder, og fordi standarder for byggematerialer ikke er harmoniseret inden for EU-landene. Resultatet er meget høje priser. Markederne for leje- og andelsboliger fungerer dårligt, og lejereguleringer bør fjernes (med passende beskyttelse og en fornuftig udfasningsperiode). Der er bedre måder end lejereguleringer til at håndtere regeringens sociale målsætninger, som for eksempel boligstøtte. Forskellige andre restriktioner inden for liberale erhverv og finansielle serviceydelser, herunder pensionselskaber, kunne slækkes. Taximarkedet bør liberaliseres, da der i praksis ikke forekommer pris- eller kvalitetskonkurrence. Liberaliseringen af butikernes åbningstider bør også fuldføres. Endelig bør ”behovsvurderingen” i planloven fjernes, da den er særligt hæmmende for konkurrencen, og dens hovedformål, afbalancering af miljø- og konkurrencemæssige målsætninger, kan forfølges med mindre skadelige metoder.

Hvordan kan arbejdsstyrkens færdigheder og innovation forbedres?

Højere produktivitet indbefatter også en forøgelse af arbejdsstyrkens færdigheder. Det offentlige skolesystem fungerer imidlertid ikke ordentligt. Det er dyrt og leverer middelmådige resultater. Det fejler også, i det mindste ud fra nordiske standarder, i forhold til målet om at levere resultater, der er uafhængige af elevernes familiemæssige baggrund. Blandt løsningerne er at: skabe en bedre kultur for evaluering af både elever og skoler og tilskynde eleverne til at yde deres bedste, hurtigere blive opmærksom på elever med særlige læsevanskeligheder, øge lærernes undervisningstimer, tillade lærerne at specialisere sig mere og udfylde huller i deres uddannelse, omprioritere fra ikke-undervisere til

undervisere og gøre arbejdsrutinerne mere fleksible.

Efter at have haltet bagefter i mange år peger de fleste indikatorer nu på et løft i innovationsaktiviteten (både nyopdagelse og spredning). De svage områder er imidlertid utilstrækkelig kommercialisering af forskning og minimalt samarbejde mellem erhvervslivet og den offentlige sektor. Udvikling af kommercielle produkter på baggrund af forskning er tidligere blevet hæmmet af ringe incitament og for mange administrative byrder. En reform i 2000 forbedrede teknologioverførsel, men finansiering af forskningen er stadig primært institutionsbaseret med lille forbindelse til kvaliteten af forskningen. Det ville hjælpe, hvis offentlig finansiering i større omfang fulgte en konkurrence- og resultatbaseret allokeringmodel. Privat finansiering kan også være vanskelig at finde. Markedet for venture-kapital er meget lille, og bankerne tilvejebringer hovedparten af erhvervs-kapitalen. Pensions- og forsikringselskaber er uvillige til at involvere sig på grund af komplicerede skatteregler, om end regeringen arbejder for at gøre dem mere simple. Reglerne for konkurs og selskabsmæssig omstrukturering kan muligvis også hæmme iværksætterlyst og venture-aktivitet, da de gør det vanskeligere at restrukturere eller komme ud af en mislykket virksomhed. Det er svært at finde den optimale balance på dette område, men i særdeleshed Danmarks regler for gældseftergivelse er væsentligt strengere end i de fleste andre lande og har formentlig nået et punkt, hvor de snarere skader end styrker iværksætterlysten.

For yderligere oplysninger

Yderligere oplysninger om rapporten kan fås ved henvendelse til:

David Rae, Tel.: (33-1) 45 24 88 23
(e-mail: dave.rae@oecd.org); eller

Martin Jørgensen, Tel.: (33-1) 45 24 17 44
(e-mail: martin.jorgensen@oecd.org)