

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Periodical Part

Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd. 2023

Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd

Provided in Cooperation with:

Danish Economic Councils, Copenhagen

Reference: In: Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd. 2023 (2023).

https://dors.dk/files/media/F23_ENDELIG_WEB.pdf.

https://dors.dk/files/media/Dansk_oekonomi_efteraar_2023.pdf.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/652754>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.
<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

De Økonomiske Råd
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2023

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER

TIDLIG SUNDHEDSINDSATS



**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Det Økonomiske Råd

Det Økonomiske Råd blev oprettet i 1962 og har til opgave "at følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af op til 20 medlemmer. Loven om De Økonomiske Råd er senest revideret i forbindelse med vedtagelse af lovforslag L 118 den 2. marts 2021. Den seneste lovændring indebærer, at De Økonomiske Råds formandskab skal efterse de regneprincipper og –metoder, som anvendes af ministerierne. Loven kan ses på De Økonomiske Råds hjemmeside: <https://dors.dk/raad-vismaend/loven-oekonomiske-raad>.

Formandskabet

Professor Carl-Johan Dalgaard (formand), Københavns Universitet, professor Mette Ejrnæs, Københavns Universitet, professor Lars Gårn Hansen, Københavns Universitet og professor Jakob Roland Munch, Københavns Universitet.

Rådets øvrige medlemmer

Finansministeriet: Departementschef Kent Harnisch, *Økonomiministeriet:* Departementschef Stig Henneberg, *KL - Kommunale organisationer:* Adm. direktør Kristian Vendelbo, *Danmarks Nationalbank:* Nationalbankdirektør Signe Krogstrup, *Dansk Arbejdsgiverforening:* Adm. direktør Jacob Holbraad, *FH - Fagbevægelsens Hovedorganisation:* Formand for FH, forbundsformand Claus Jensen, forbundsformand Henning Overgaard, *Akademikerne:* Formand Lisbeth Lintz, *DI:* Politisk direktør Emil Fannike Kiær *SMVDanmark:* Adm. direktør Jakob Brandt, *Landbrug & Fødevarer:* Formand Søren Søndergaard, *Dansk Erhverv:* Direktør Morten Langager, *Forbrugerrådet Tænk:* Formand Anja Philip, *CEPOS:* Direktør Martin Ågerup, *Finans Danmark:* Adm. direktør Ulrik Nødgaard, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd:* Formand Michael Rosholm samt *særligt sagkyndige:* Professor Anna Piil Damm, professor Torben M. Andersen og lektor Maria Knoth Humlum.

Sekretariatet

Direktør John Smidt, *kontorchef* Christian Ellermann-Aarslev, Morten Holm, Thomas Bue Bjørner, *administrationschef* Peter Fruergaard Schrøder, *chefkonsulenter* David Tønners, Dorte Grinderslev, Jesper Kühl, Marie Møller Kjeldsen, Mickey Petersen, Nicolai Kaarsen, Niels Christian Fredslund, Niels Vestergaard, Poul Schou, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Chris Anker Sørensen, Henriette Storgaard Madsen, Ilya Manuylov, Janne Nyborg Vinge, Jonas Ehn Bødker, Kamilla Holmgård, *fuldmægtige* August Twile Nielsen, Freja Hein Svendsen, Iben Büchler Nielsen, Jakob Langager, Mads Bæk Pedersen, Morten Vendelbo Førrisdahl, *kontorfuldmægtige* Danne Nors Jørgensen, Karina Andersen samt *studentermød hjælpere* Laurids Hougaard Kristensen, Louise Østergaard Jensen, Malthé Johansson og Mathias Lomholt Thyrre.

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2023

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER

TIDLIG SUNDHEDSINDSATS

**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Dansk Økonomi, efterår 2023

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen

Publikationen kan bestilles hos:

Stibo Complete lager og logistik

Vandtårnsvej 83 A

2860 Søborg

Tlf.: 43 63 23 00

E-mail: kundeservice@stibocomplete.com

Hjemmeside: www.stibocomplete.com

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

De Økonomiske Råds Sekretariat

Emil Møllers Gade 41

8700 Horsens

Tlf.: 51 51 28 00

E-mail: dors@dors.dk

Hjemmeside: www.dors.dk

Twitter: [@DORsSekretariat](https://twitter.com/DORsSekretariat)

Tryk: Stibo Complete

Pris: 200 kr. inkl. moms

Oplag: 730

ISBN: 978-87-93948-12-9

ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på

De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER	1
	Litteratur	13
KAPITEL I	AKTUEL ØKONOMISK POLITIK	15
	Litteratur	37
	Bilag	40
KAPITEL II	KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER	45
	II.1 Indledning	47
	II.2 International økonomi og pengepolitik	49
	II.3 Aktuelle udsigter for dansk økonomi	69
	II.4 Offentlige finanser frem mod 2030	100
	II.5 Sammenfatning og anbefalinger	118
	Litteratur	122
KAPITEL III	FINANSPOLITISK HOLDBARHED	127
	III.1 Indledning	129
	III.2 Fremskrivning	129
	III.3 Følsomhed i fremskrivningen	142
	III.4 Er mangel på arbejdskraft et selvstændigt problem?	153
	III.5 Sammenligning med regeringen	155
	III.6 Sammenfatning	162
	Litteratur	166
KAPITEL IV	REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER	169
	IV.1 Indledning	171
	IV.2 Reguleringen af huslejer i Danmark	173
	IV.3 Beskrivelse af det private lejeboligmarked	184
	IV.4 Konsekvenser af huslejeregulering	192
	IV.5 Huslejeregulering og fordeling	209
	IV.6 Huslejeregulering og misallokering	232
	IV.7 Sammenfatning og perspektivering	240
	Litteratur	247
KAPITEL V	TIDLIG SUNDHEDSINDSAT	253
	V.1 Indledning	255
	V.2 Langsigtede effekter af sundhed i barndommen	257
	V.3 Empirisk litteratur	268
	V.4 Langsigtede effekter af vederlagsfri børnetandpleje	283
	V.5 Sammenfatning og konklusion	302
	Litteratur	307

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	315
ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	363
References	376



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Kapitel I kommenterer aktuel økonomisk politik, herunder boligskat og opnåelse af klimalovens 2025-mål.

I *kapitel II* præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi, der udviser tegn på afmatning, om end presset på arbejdsmarkedet fortsat er stort. Finanspolitikken vurderes at være lempelig og bør derfor strammes for 2024.

Kapitel III behandler den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Holdbarhedsindikatoren beregnes til 0,3 pct. af BNP, og finanspolitikken vurderes derfor at være holdbar.

Kapitel IV analyserer effekter på fordeling og effektivitet af huslejustilreguleringen. Resultaterne tyder på, at reguleringen ikke tilgodeser lejere med lave indkomster særlig præcist, og at der opstår et effektivitetstab for samfundet. Effektivitetstabet kan mindskes, hvis stigninger i huslejen i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje.

Kapitel V omhandler tidlige sundhedsindsatser og præsenterer en analyse af børnetandpleje, som ikke kan påvise statistisk signifikante langsigtede dynamiske effekter heraf.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Rapporten indeholder fem kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Finanspolitisk holdbarhed
- Regulering af private lejeboliger
- Tidlig sundhedsindsats

En foreløbig udgave af rapporten blev fremsendt som diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 10. oktober 2023.

Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I forhold til diskussionsoplægget er der kun foretaget mindre justeringer af teksten. Hertil kommer, at nærværende rapport indeholder skriftlige kommentarer fra rådets medlemmer. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater er sammen med data bag figurer tilgængelige på www.dors.dk.

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitel I sammenfatter vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik. Rapportens hovedkonklusioner relateret til finanspolitikken og de offentlige finanser fremgår af *Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser* og *Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed*, jf. nedenfor.

Højere løn til nogle offentlige ansatte bør være baseret på veldokumenterede kriterier for arbejdskraftmangel

Regeringen har i september 2023 indkaldt arbejdsmarkedets parter til forhandlinger med henblik på at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte. Dette begrundes i, at der for nogle offentligt ansatte enten er eller kan forventes at opstå rekrutteringsudfordringer de kommende år. Målsætningen om at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle kan være hensigtsmæssig, hvis det bidrager til, at lønningerne kommer til at stige mest for de personalegrupper, hvor der er mangel på arbejdskraft. Dette bør dog i så fald ske ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft.

Skat af ejerboliger er en hensigtsmæssig del af skattesystemet

I 2024 skal de nye regler for ejendoms- og ejendomsværdibeskatning træde i kraft, og der er i september 2023 offentliggjort foreløbige vurderinger af grund- og ejendomsværdien for alle ejerboliger. Såvel ejendoms- som ejendomsværdibeskatningen er vigtige og hensigtsmæssige dele af det danske skattesystem. Boliger er ikke ensartede goder, og boligmarkedet er præget af ufuldkommen information, hvorfor man ikke kan tale om en entydig objektiv handelsværdi. Vurderingerne skal ramme den gennemsnitlige markedsværdi for en bolig med de pågældende karakteristika. En observeret handelspris, som afviger herfra, afspejler derfor ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen. Det er dog vigtigt, at skattemyndighederne løbende er opmærksomme på mulighederne for forbedring af vurderingerne, så vurderingsgrundlaget bliver bedst muligt. I den situation er klagemuligheder en væsentlig informationskilde for skattemyndighederne, der på længere sigt kan forbedre vurderingsgrundlaget.

2025-reduktionsmål kan nås ved at øge energiafgiften på brændsel til transport

Ifølge klimaloven skal de samlede nettoudledninger af drivhusgasser reduceres med mindst 50 pct. i 2025 i forhold til 1990. Klimarådet har vurderet, at det med den nuværende vedtagne politik ikke er sandsynligt, at målet nås. En opnåelse af 2025-målet kan ske ved at øge energiafgiften på brændsel til transport, så den samlede beskatning af kørsel svarer bedre til generne herved gennem trængsel, ulykker, støj og luftforurening. En sådan afgiftsforøgelse vil formodentligt reducere det samfundsøkonomiske tab ved den nuværende beskatning af kørsel, selvom den i mindre grad er målrettet kørselens gener, end hvis beskatningen skete gennem differentierede kørselsafgifter.

Uheldigt at gå bort fra at indregne en skatteforvridning i cost-benefit-analyser

Med publikationen *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* fra juni 2023 har Finansministeriet nedjusteret skatteforvridningsfaktoren fra 1,1 til 1,0. Dermed går Finansministeriet væk fra den traditionelle tankegang i samfundsøkonomiske analyser om, at offentligt finansierede projekter indebærer en ekstra omkostning i form af skatteforvridning. Siden der i litteraturen ikke er konsensus om, at det er hensigtsmæssigt at se bort fra skatteforvridningen, anbefaler formandskabet, at samfundsøkonomiske analyser præsenteres både med og uden skatteforvridning.

KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

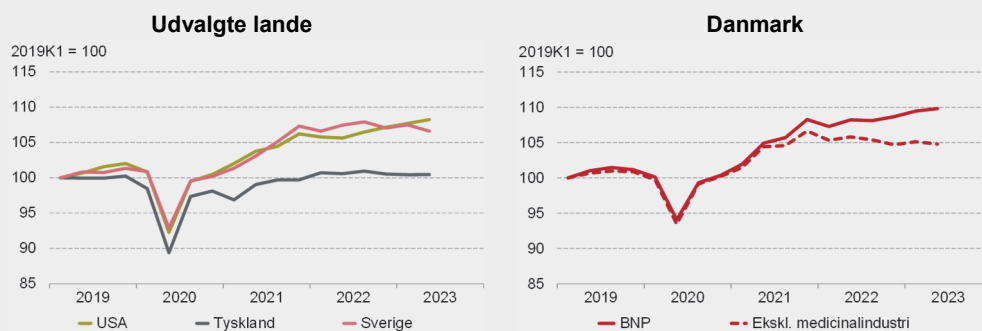
Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation og udviklingen på de offentlige finanser.

Tegn på stilstand, men fortsat stort pres på arbejdsmarkedet

Dansk og international økonomi udviser tegn på afmatning efter centralbankernes markante pengepolitiske stramninger siden begyndelsen af 2022. I USA og Danmark er væksten dog fortsat høj, hvilket for Danmarks vedkommende skal ses i lyset af fortsat kraftig stigning i medicinalindustriens produktion, jf. figur A. Beskæftigelsen har fortsat stigningen henover sommeren, og aktuelt vurderes beskæftigelsen at være ca. 90.000 højere end det skønnede strukturelle niveau, hvilket svarer til et beskæftigelsesgap på ca. 3 pct. Ifølge dette mål er presset på arbejdsmarkedet dermed fortsat højt.

FIGUR A BNP

BNP er stagneret i Tyskland og Sverige, mens produktionen er fortsat stigende i Danmark og USA. I Danmark skønnes den fortsatte fremgang at kunne henføres til medicinalindustrien.



Anm.: Beregningen af BNP ekskl. medicinalindustrien beror på en særkørsel fra Danmarks Statistik samt egne beregninger, jf. afsnit II.3. Seneste observation er andet kvartal 2023.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Finanspolitik og offentlige finanser

Forskel i bud på råderum mellem Finansministeriet og formandskabet understreger usikkerhed

Det såkaldte råderum er et centralt omdrejningspunkt i den finanspolitiske planlægning. Ifølge Finansministeriets seneste opgørelse i august udgør råderummet ca. 55 mia. kr. Der er mindre forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af skatteindtægter og offentlige udgifter frem mod 2030, og baseret på kapitlets fremskrivning beregnes et lidt større råderum på ca. 64 mia. kr., jf. afsnit II.4. Råderummet kan virke stort, men det skal blandt andet dække øgede forsvarsudgifter og en eventuel positiv realvækst i det offentlige forbrug

frem mod 2030.¹ En forskel på ca. 9 mia. kr. i beregnet råderum mellem Finansministeriet og nærværende fremskrivning kan lyde af meget, men der er en betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser og opgørelsen af råderummet. Når man tager usikkerheden i betragtning, bør de to opgjorte råderum opfattes som værende nær sammenfaldende.

**Forventet
konjunktursituation
tilsiger stram
finanspolitik**

I vurderingen af, hvor stram eller lempelig finanspolitikken bør være, kan den forventede konjunktursituation næste år sammenlignes med situationen i 2019, som var et år med relativ normal konjunktursituation og uden ekstraordinære finanspolitiske tiltag. Beskæftigelsesgap skønnes ifølge nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet. Den finanspolitiske tommelfingerregel, som er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007* og Grinderslev og Smidt (2023) tilsiger en opstramning på knap ½ pct. i forhold til 2019. Der er dog andre indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet måske er mindre, end det skønnede beskæftigelsesgap indikerer, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning af finanspolitikken.

**Finanspolitikken
vurderes at være
lempelig i forhold
til 2019**

Finanspolitikken – målt ved den kumulerede finanseffekt – vurderes at indebære et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 i forhold til 2019. Den strukturelle saldo vurderes herudover at være lidt forværret fra 2019 til 2024, selvom der har været en underliggende forbedring som følge af en skønnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på knap 150.000 personer fra 2019 til 2024. Finanspolitikken har dermed været lempelig i perioden.

**Finanspolitikken for
2024 bør strammes
i forhold til det
planlagte**

Den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger som nævnt, at finanspolitikken i 2024 burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det. Det skyldes dels, at risikoen for et mere brat og dybt tilbageslag øges, jo større ubalancer der er i økonomien, dels at et højt pres på arbejdsmarkedet indebærer øgede samfundsøkonomiske omkostninger, idet virksomhedernes omkostninger til at søge og ansætte nye medarbejdere stiger. En yderligere årsag til, at finanspolitikken aktuelt ikke bør bidrage til at øge efterspørgslen i økonomien er, at det underliggende prispres fortsat vurderes at være betydeligt, selvom inflationen er aftagende.

1) De aftalte udgifter som følge af forsvarsforliget og aftale om såkaldt grønt råderum vil tilsammen indebære et træk på råderummet på ca. 11 mia. kr. En beregningsteknisk forudsætning om, at det offentlige forbrug følger det demografi- og velstandskorrigerede træk i årene 2025-30 vil indebære et træk på råderummet på ca. 24 mia. kr.

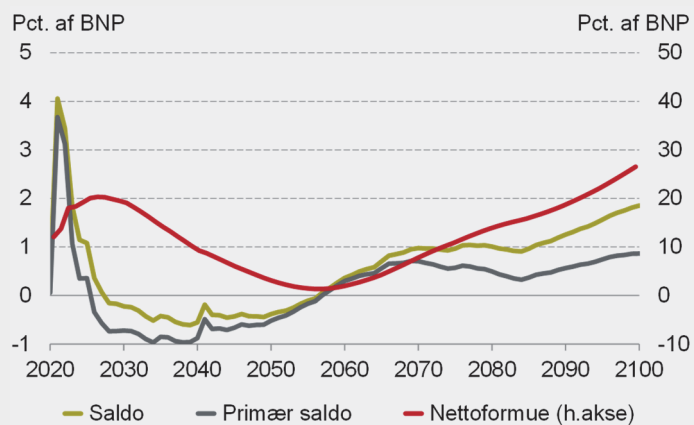
KAPITEL III, FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Ny langsigtet fremskrivning med HBI på 0,3 pct. af BNP

Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel III udviser et underskud på den (strukturelle) offentlige saldo i perioden fra 2030 til omkring 2050 på ca. ½ pct. af BNP, jf. figur B. Derefter vil saldoen permanent blive forbedret. Ved århundredets slutning udgør overskuddet på saldoen under fremskrivningens forudsætninger knap 2 pct. af BNP. Holdbarhedsindikatoren udgør 0,3 pct. af BNP, svarende til at man permanent kan hæve de offentlige udgifter med ca. 9 mia. kr. uden at hæve skatterne eller omvendt sænke skatterne med det samme beløb uden at spare på de offentlige udgifter. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er stor usikkerhed om mange af forudsætningerne i fremskrivningen.

FIGUR B OFFENTLIG SALDO OG FORMUE

Figuren viser den langsigtede udvikling i offentlig saldo og nettoformue givet uændret politik og en række øvrige forudsætninger.



Kilde: DREAM og egne beregninger.

Lavere HBI og især mindre langsigtet saldoforbedring end tidligere forudsat

Holdbarhedsindikatoren er forringet med 0,7 pct. af BNP siden den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Den væsentligste enkeltårsag hertil er, at det offentlige forbrug i pct. af BNP er øget frem mod 2030. Da der samtidig er forskellige andre forhold, der forbedrer saldoen i de førstkommande årtier, er saldogprofilen i hængesøjereårene indtil 2040 dog relativt uforandret i forhold til tidligere år. Holdbarhedsforværringen kommer således primært fra en langsommere

forbedring af saldoen (relativt til 2022-fremskrivningen) i perioden efter 2040.

**Regeringen
forudsætter
langt større
overholdbarhed**

Regeringens seneste langsigtede fremskrivning fra august 2023 opererer med en holdbarhedsindikator på 1,5 pct. af BNP. Der er således over et pct.point forskel på de to institutioners opgørelse af holdbarheden. En så stor forskel mellem regeringen og formandskabet på dette punkt er ikke set siden 2006. To forskelle, der tilsammen kan forklare næsten hele HBI-forskellen, er, at regeringen regner med en større effekt på beskæftigelsen af de forudsatte fremtidige stigninger i folkepensionsalderen end formandskabet, og samtidig regnes der med en anden produktivitetsvækst. På trods af regeringens mere optimistiske indikator forudsætter regeringen større underskud på den offentlige saldo end formandskabet i de næste ca. 30 år, indtil forholdet vender efter 2050.

**Skal nutidens
befolkning
finansiere mere
fritid for fremtidige
generationer?**

I kapitlet belyses konsekvenserne af ændrede forudsætninger på forskellige områder, herunder betydningen af, at befolkningen vælger at omsætte noget af den fremtidige velstandsstigning til mere fritid og tilsvarende mindre årlig arbejdstid. En sådan udvikling kan kræve, at der gennemføres budgetforbedrende initiativer i form af skattestigninger eller offentlige besparelser, hvis statsfinanserne fortsat skal være holdbare. Et vigtigt spørgsmål er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme en forudsigelse om, at fremtidens borgere ønsker at prioritere fritid i højere grad. Et synspunkt kunne være, at det ikke er den nuværende generations ansvar at foretage budgetforbedringer for at kunne finansiere, at en fremtidig generation ønsker at arbejde mindre. Men der er her tale om et spørgsmål af ren politisk karakter.

**Fald i arbejdskraft
er næppe et
selvstændigt
økonomisk problem**

Det diskuteres for tiden, om faldet i arbejdsstyrken relativt til befolkningen som følge af den demografiske udvikling i de næste ca. 20 år er et selvstændigt vigtigt nationaløkonomisk problem, som kræver en ændret økonomisk politik, også selvom der ikke nødvendigvis er noget problem for de offentlige finanser. Det er svært at pege på egentlige markedsfejl, som tilsiger, at de demografiske forskydninger i sig selv (udover spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed) giver et særligt behov for offentlig indgriben. Det er derfor et naturligt udgangspunkt, at markedsmekanismen på arbejdsmarkedet vil sørge for at skabe en ny ligevægt, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft tilpasser sig udbuddet. Det vil konkret indebære en tilpasning i lønningerne på arbejdsmarkedet, hvilket er en sag for arbejdsmarkedets parter.

KAPITEL IV, REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER

Omfattende regulering af lejeboligmarkedet

Boligen udgør en vigtig ramme for alle danskeres liv. Omkring 40 pct. af alle boliger i Danmark er lejeboliger. Heraf er ca. halvdelen private lejeboliger, mens den anden halvdel er almene boliger. I de fleste private lejeboliger er der en omfattende regulering af huslejen, så huslejen typisk er lavere, end den ville være uden regulering. Rapportens kapitel IV analyserer effekter på fordeling og for effektivitet af huslejereguleringen.

Regulering af niveauet for huslejen i ældre private lejeboliger

Reguleringen afhænger af, hvornår lejeboligen er opført. Således er *niveauet* for huslejen i private lejeboliger opført frem til 1991 reguleret, hvilket omfatter ca. 75 pct. af de private lejeboliger. For private lejeboliger opført efter 1991 kan størrelsen af huslejen aftales frit mellem lejer og udlejer, når lejemålet indgås.

Regler for årlig stigning i husleje for alle lejeboliger

Derudover er der for alle private lejeboliger regler for, hvor meget huslejen må *stige* fra år til år, efter at lejemålet er indgået. For boliger opført efter 1991 bliver den aftalte husleje således reguleret med udviklingen i nettoprisindekset.

Fordelingshensyn argument for regulering

Der er tilsvarende former for regulering i mange andre lande, hvor reguleringen ofte er begrundet ud fra et ønske om at sikre billige lejeboliger til husstande med lave indkomster. Regulering af niveauet for huslejen skaber imidlertid rationering, så boligerne fordeles ved hjælp af eksempelvis ventelister, gode kontakter og udlejernes præferencer. Det giver ikke sikkerhed for, at det i højere grad er husstande med lave indkomster, som kommer til at bo i de billige regulerede lejeboliger.

Størst besparelse til rige, højtuddannede og ældre

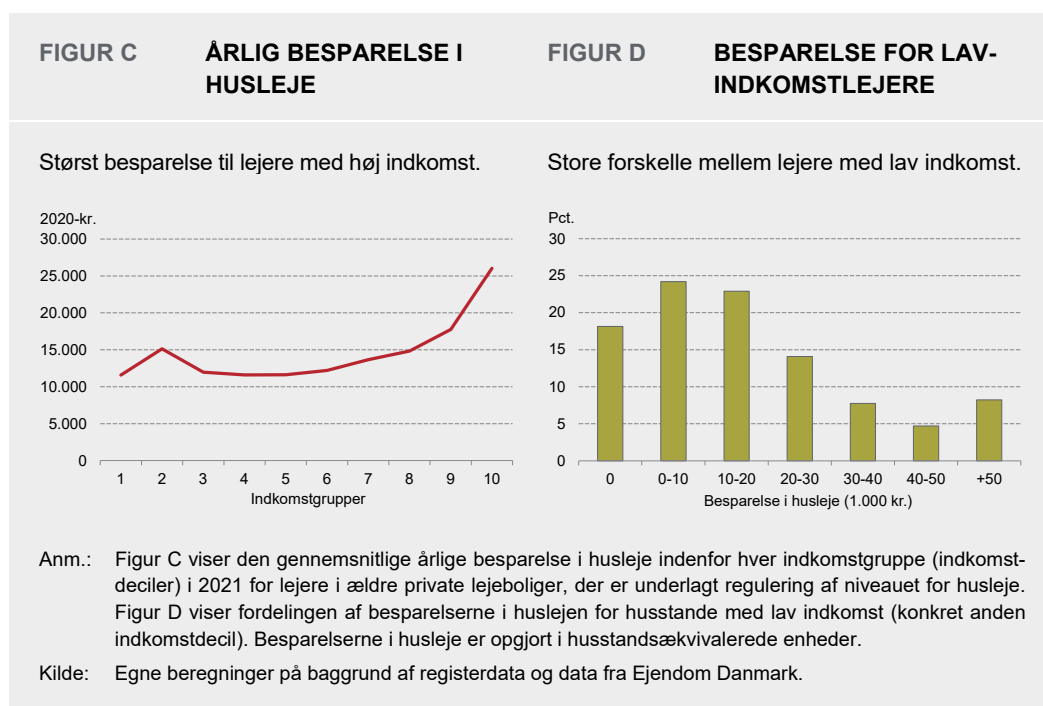
En analyse i kapitlet viser, at det i højere grad er lejere med høj indkomst, lang uddannelse og ældre, som får den største besparelse i deres husleje som følge af reguleringen. Blandt lejere i ældre private lejeboliger er den gennemsnitlige årlige besparelse ca. 12.000 kr. for lejere med lav- og mellemindkomst og ca. 25.000 kr. for lejere med højest indkomst, jf. figur C.

Store forskelle i besparelse mellem lejere med samme indkomst

De gennemsnitlige årlige besparelser dækker over store forskelle mellem lejere med samme indkomstniveau. Der er således knap 20 pct. af lejerne med lav indkomst, som ikke opnår en besparelse, mens ca. 8 pct. af lejerne med lav indkomst har en årlig besparelse på mere end 50.000 kr., jf. figur D. Der er tilsvarende forskelle i besparelserne mellem lejere med henholdsvis mellemindkomst og høje indkomster. I forhold til at tilgodese lejere med lave indkomster rammer huslejereguleringen således ikke særlig præcist.

Dårligt match mellem boliger og lejere i mange af de regulerede boliger

Huslejerregulering kan føre til forskellige former for effektivitetstab. For ældre lejeboliger, hvor huslejen er under den markedsbestemte husleje, fungerer huslejen ikke som mekanisme for tildeling af boliger. Det giver et dårligere match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Analysen i kapitlet finder, at der er et dårligt match i størrelsesordenen 15 til 35 pct. af de ældre private lejeboliger. Et dårligt match kommer f.eks. til udtryk ved, at husstande bor i en bolig, der er mindre eller større end den bolig, de ville vælge i fravær af huslejerregulering. Det indebærer et effektivitetstab for samfundet.



Lavere mobilitet går ud over produktiviteten

En række tidligere undersøgelser omtalt i kapitlet viser, at personer, som bor i en billig reguleret lejebolig, sjældnere flytter, og at de i større omfang finder job i nærområdet. En sådan lavere mobilitet i arbejdsstyrken må forventes at føre til en lavere produktivitet i samfundet.

Regler for stigning i huslejer forebygger markedsmagt og giver forsikring om fremtidig boligudgift

Traditionelt har økonomer fremhævet de negative effekter ved huslejerregulering. Der er imidlertid også effektivitetsgevinster ved regulering af huslejen. Det gælder især regler for stigningen i huslejen over tid, når lejemålet er indgået. Disse regler forhindrer udlejere i ekstraordinært at hæve huslejen for at udnytte, at eksisterende lejere med tiden kan have betydelige omkostninger ved at flytte, f.eks. på grund af stigende tilknytning til lokalområdet. Regler for stigningen i husleje giver også lejerne en

forsikring for udviklingen i deres boligudgifter. Derudover er der i nogle kommuner en forholdsvis høj markedskoncentration, som kan have ført til en højere leje i forhold til kommuner med lav markedskoncentration.

Effektivitetstab er mindre, hvis stigning i husleje er tættere på udvikling i markedsleje

Stigningen i den markedsbestemte leje har været højere end stigningen i nettoprisindekset, som bruges til regulering af lejen over tid for private lejeboliger opført efter 1991. Det indebærer, at huslejen kommer under den markedsbestemte husleje for lejere, som bliver boende i en længere årrække, hvilket over tid fører til stigende effektivitetstab. Effektivitetstabet vil mindske, hvis stigningen i huslejerne over tid i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje. Dette vil imidlertid også betyde højere huslejer, som i særlig grad kan være en udfordring for husstande med relativt lave indkomster. Der er dermed tale om en politisk afvejning mellem effektivitetstab og fordeling. Hvis stigningen i stedet højst følger lønudviklingen, der typisk er højere end nettoprisindekset, vil det indebære et lavere effektivitetstab, samtidig med at huslejen ikke vil udgøre en stigende del af indkomsten for lønmodtagere og modtagere af indkomstoverførsler.

KAPITEL V, TIDLIG SUNDHEDSINDSATS

Tidligere kapitel har belyst tidlige indsats

Formandskabet har tidligere beskrevet vigtigheden af tidlige indsatser for børn, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. I rapportens kapitel V fokuseres på en bestemt type af disse indsatser – nemlig sundhedsindsatser.

Sundhed som barn har vidtrækkende konsekvenser

Tidlige sundhedsindsatser er vigtige, fordi børns sundhed ikke alene har indflydelse på børns velvære, men kan påvirke både sundhed, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst som voksen.

Offentlige tidlige sundhedsindsatser kan mindske effektivitetstab

Forældre har i høj grad indflydelse på deres børns sundhed. Offentligt finansierede indsatser gør børns sundhed mindre afhængig af deres familiemæssige baggrund. Dermed kan de potentielt øge blandt andet arbejdsmarkedstilknytningen og derved mindske effektivitetstabet. Samtidig kan offentlige tidlige sundhedsindsatser mindske uligheden i muligheder mellem børn.

Ny analyse kan ikke påvise effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje

Kapitlet bidrager til den relativt begrænsede litteratur om effekten af tidlige sundhedsindsatser ved at belyse de langsigtede effekter af vederlagsfri børnetandpleje for skolebørn. De langsigtede effekter af børnetandpleje måles i forhold til brugen af tandplejeydelser, brugen af sundhedsydelser, dødssandsynligheden, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst på alderstrinene 35, 40, 45, 50 og 55 år. Analysen kan ikke påvise statistisk signifikante effekter af børnetandpleje på de udvalgte variable.

Børnetandpleje er vigtig for børns tandsundhed

Odontologiske studier viser, at børns tandsundhed blev markant forbedret, efter retten til vederlagsfri børnetandpleje blev indført, jf. Schwarz (1985), Friis-Hasché (1994), Richard mfl. (2022). Analysen i dette kapitel stiller ikke spørgsmålstegn herved.

Måske effekter senere eller tidligere i livet

Det er muligt, at der ikke er en effekt af børnetandpleje på de alderstrin, analysen søger at påvise, fordi effekten af børnetandpleje viser sig senere eller tidligere i livet. I analysen er det ikke muligt at analysere eventuelle effekter, der måtte optræde efter personerne er fyldt 55 år, og nogle effekter optræder potentielt først senere i livet. Det er omvendt også muligt, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af børnetandpleje, fordi effekten ikke rækker ud over barndommen. De personer, der ikke fik børnetandpleje, kan have fået andre indsatser, der gør det muligt for dem at opnå samme udfald, som personer der har fået børnetandpleje.

Stor usikkerhed, så effekt kan ikke afvises

Det er imidlertid også muligt, at der faktisk er en effekt af børnetandpleje på de udvalgte effektmål, men at det ikke er muligt statistisk at påvise den. Der er stor usikkerhed i de estimerede effekter, hvilket indebærer, at det ikke kan afvises, at retten til børnetandpleje kan have haft endog stor betydning på alle effektmålene.

Spillovereffekter kan lede til underkantsskøn

Derudover kan også børn, der ikke selv var omfattet af ordningen, have haft gavn af indførelsen af børnetandpleje. Eksempelvis er oplysning om forebyggelse en væsentlig del af børnetandplejen, og informationen kan let spredes til andre end målgruppen. Hvis det er tilfældet, vil den estimerede effekt af børnetandpleje være et underkantsskøn.

Ikke grundlag for at indregne dynamiske effekter af børnetandpleje

Analysen leder dermed ikke til en konklusion om, at langsigtede effekter kan udelukkes. Analysens konklusion er derimod, at der for nuværende ikke er grundlag for at indregne afledte, langsigtede såkaldt dynamiske effekter, når nettoomkostningerne ved børnetandplejen skal opgøres.

Dynamiske effekter kan være vanskelige at påvise

Analysens resultater understreger, at selv med adgang til en omfattende mængde data samt en stærk og velegnet metode kan det være svært at påvise langsigtede effekter af offentlige indsatser, som kan give grundlag for at indregne dynamiske effekter. Det er yderligere en udfordring ved universelle ordninger som børnetandplejen, at selvom effekten muligvis er lille for den enkelte, kan effekten potentielt være stor på samfunds niveau, fordi så mange påvirkes.

Mere viden nødvendig for både specifikke og generelle regneregler

Som supplement til studier, der søger at kortlægge de dynamiske effekter af specifikke tiltag, er det nødvendigt med yderligere dansk forskning på området for at etablere både teoretisk og empirisk funderede generelle tommelfingerregler om dynamiske effekter af offentligt forbrug.

LITTERATUR

Friis-Hasché, E. (1994): Child oral health care in Denmark: a great success in health promotion. Copenhagen University Press.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. Udkommer november 2023.

Richard, M.L, G. Cathelineau og A. Couatarmanach (2022): Why is the Danish oral health system for children and adolescents so successful? A comprehensive review. *French Journal of dental medicine*.

Schwarz, E. (1985): Dental Programmes for Children and Young Adults in Denmark in a Social Perspective. *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 3 (2), s. 113-120.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I **AKTUEL** **ØKONOMISK** **POLITIK**

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik.

I kapitlet kommenteres der blandt andet på regeringens målsætning om at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte. Dette kan være hensigtsmæssigt, hvis det sker ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft.

Ejendoms- og ejendomsværdibeskatning er hensigtsmæssige dele af skattesystemet, og det er positivt, at det nye boligskattesystem nu træder i kraft. Det er dog vigtigt, at der løbende er fokus på at forbedre vurderingerne.

I kapitlet tages forskellige emner i relation til ministeriernes regneprincipper op. Finansministeriet lægger op til, at der ikke længere indregnes en skatteforvridningsfaktor i samfundsøkonomiske analyser. Formandskabet anbefaler, at analyser også præsenteres med udgangspunkt i den hidtidige antagelse om en skatteforvridningsfaktor på 1,1.

I.1

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I dette kapitel afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den aktuelle økonomiske politik. Vurderingerne og anbefalingerne er inddelt i følgende overordnede emner:

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Den offentlige sektor
- Skattepolitik
- Erhvervsstøtte
- Reform af universitetsuddannelserne
- Klimapolitik
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

Finanspolitik

I første afsnit opsummeres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den planlagte finanspolitik. I afsnittet vurderes, hvorvidt finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen. Derudover tages den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser også op.

Den offentlige sektor

Derefter behandles forskellige tiltag med relation til den offentlige sektor. Det drejer sig om regeringens forslag om at øge lønningerne for nogle grupper af ansatte og reducere administrative udgifter i den offentlige sektor. Desuden kommenteres nedsættelsen af en ekspertgruppe, der skal efterse den aktive beskæftigelsesindsats.

Skattepolitik, erhvervsstøtte ...

... og uddannelsesreform

Efterfølgende tages forskellige emner i relation til skattepolitik op. Det drejer sig om de nye ejendomsvurderinger, der blev offentliggjort i september 2023, og diskussionen om lagerbeskatning af porteføljeaktier i holdingselskaber. Derefter kommenteres forskellige tiltag med relation til erhvervsstøtte. Det drejer sig om reglerne for forsvarsindkøb og regeringens målsætninger for erhvervsstøtten. Efterfølgende kommenteres aftalen om en reform af universitetsuddannelserne. Reformen indebærer blandt andet en forkortelse af en del af kandidatuddannelserne, omdannelse af nogle pladser til erhvervskandidater samt en reduktion i det samlede optag af bachelorer på universiteterne.

Klimapolitik

Dernæst kommenteres forskellige tiltag med relation til klimapolitik. Det drejer sig om tiltag, der kan bidrage til opfyldelsen af 2025-målet samt energier og udbud af havvind.

Ministeriernes regneprincipper

I det sidste afsnit tages forskellige emner op i relation til ministeriernes regneprincipper og konsekvensvurderinger. Det drejer sig om dokumentation af regneprincipper for skatter og afgifter, effekterne af regeringens

foreslåede stigning i beskæftigelsesfradraget og omlægning af topskatten samt Finansministeriets sænkelse af skatteforvridningsfaktoren.

FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

Finanspolitik og offentlige finanser frem mod 2030

Saldomål overholdes ifølge fremskrivningen

Kapitel II indeholder en fremskrivning af de offentlige finanser til 2030, ifølge hvilken budgetlovens saldomål overholdes. Der er dog tale om en nedjustering på ca. 0,3 pct.point af skønnet for den strukturelle saldo i 2030 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*, og der ventes nu et underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i 2030. Der ligger en række forskellige ændringer bag, jf. afsnit II.4, men en væsentlig forklaring er indarbejdelse af højere udgiftslofter til blandt andet offentligt forbrug ifølge regeringens forslag til finanslov og udgiftslofter fra august. Det er dermed ikke en forværret vurdering af realøkonomien, der har ført til en ændring i vurderingen af de offentlige finanser, men indarbejdelse af regeringens finanspolitiske prioritering.

Forskel i bud på råderum mellem Finansministeriet og formandskabet understreger usikkerhed

Det såkaldte råderum er et centralt omdrejningspunkt i den finanspolitiske planlægning. Ifølge Finansministeriets seneste opgørelse i august udgør råderummet ca. 55 mia. kr. Der er mindre forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af skatteindtægter og offentlige udgifter frem mod 2030, og baseret på kapitlets fremskrivning beregnes et lidt større råderum på ca. 64 mia. kr., jf. afsnit II.4. Råderummet kan virke stort, men det skal blandt andet dække øgede forsvarsudgifter og en eventuel positiv realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2030. En forskel på ca. 9 mia. kr. i beregnet råderum mellem Finansministeriet og nærværende fremskrivning kan ligeledes lyde af meget, men der er som ovenfor nævnt en betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser og opgørelsen af råderummet. Når man tager usikkerheden i betragtning, bør de to opgjorte råderum opfattes som værende nær sammenfaldende.

Forventet konjunktursituation tilsiger stram finanspolitik

I vurderingen af, hvor stram eller lempelig finanspolitikken bør være, kan den forventede konjunktursituation næste år sammenlignes med situationen i 2019, som var et år med relativt normal konjunktursituation og uden ekstraordinære finanspolitiske tiltag (som eksempelvis de forskellige coronatiltag de efterfølgende år). Beskæftigelsesgap skønnes ifølge nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet. Den finanspolitiske tommelfingerregel, som er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007* og Grinderslev og Smidt (2023) tilsiger en

opstramning på knap ½ pct. i forhold til 2019. Der er dog andre indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet måske er mindre, end det skønnede beskæftigelsesgap indikerer, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning af finanspolitikken.

Finanspolitikken vurderes at være lempelig i forhold til 2019

Finanspolitikken – målt ved den kumulerede finanseffekt – vurderes at indebære et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 i forhold til 2019. Den strukturelle saldo vurderes at være lidt forværret fra 2019 til 2024, selvom der har været en underliggende forbedring som følge af en skønnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på knap 150.000 personer fra 2019 til 2024. Finanspolitikken har dermed været lempelig i perioden.

Finanspolitikken for 2024 bør strammes i forhold til det planlagte

Den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger som nævnt, at finanspolitikken i 2024 burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det. Det skyldes dels, at risikoen for et mere brat og dybt tilbageslag øges, jo større ubalancer der er i økonomien, dels at et højt pres på arbejdsmarkedet indebærer øgede samfundsøkonomiske omkostninger, idet virksomhedernes omkostninger til at søge og ansætte nye medarbejdere stiger. En yderligere årsag til, at finanspolitikken aktuelt ikke bør bidrage til at øge efterspørgslen i økonomien er, at det underliggende prispres fortsat vurderes at være betydeligt, selvom inflationen er aftagende.

Finanspolitisk holdbarhed

Finanspolitisk holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) er i rapportens kapitel III beregnet til 0,3 pct. af BNP, svarende til at man permanent kan hæve de offentlige udgifter eller sænke skatterne med ca. 9 mia. kr. Det er en forringelse af HBI på 0,7 pct. point siden formandskabets seneste beregning i efteråret 2022. Den væsentligste årsag er, at det offentlige forbrug er opjusteret med 0,6 pct. af BNP i 2030 som en konsekvens af højere udgiftslofter. Samtidig er der på mellemlang sigt forskellige modgående forbedringer, som bevirker, at holdbarhedsforringelsen ikke slår ud i en tilsvarende forringelse af den offentlige saldo i hængekøjeårene (perioden fra omtrent 2025 til 2040). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at disse resultater er meget følsomme overfor ændringer i fremskrivningens forudsætninger. Det gælder eksempelvis antagelser om tilbagetrækningsadfærden.

Skal nutidens befolkning finansiere mere fritid for fremtidige generationer?

I kapitlet belyses konsekvenserne af ændrede forudsætninger på forskellige områder, herunder betydningen af, at befolkningen vælger at omsætte noget af den fremtidige velstandsstigning til mere fritid og tilsvarende mindre årlig arbejdstid. En sådan udvikling kan kræve, at der gennemføres budgetforbedrende initiativer i form af skattestigninger el-

ler offentlige besparelser, hvis statsfinanserne fortsat skal være holdbare. Et vigtigt spørgsmål er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme en forudsigelse om, at fremtidens borgere ønsker at prioritere fritid i højere grad. Et synspunkt kunne være, at det ikke er den nuværende generations ansvar at foretage budgetforbedringer for at kunne finansiere, at en fremtidig generation ønsker at arbejde mindre. Men der er her tale om et spørgsmål af rent politisk karakter.

DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Højere offentlige lønninger

Regeringen har indkaldt til forhandlinger om højere offentlig løn

Regeringen har i september 2023 indkaldt arbejdsmarkedets parter til forhandlinger med henblik på at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte og har i den forbindelse ekstraordinært afsat 3 mia. kr. frem mod 2030. Dette begrundes i, at der på flere offentlige velfærdsområder enten er eller kan forventes at opstå rekrutteringsudfordringer de kommende år. Lønstigningerne skal ikke finansieres af lavere løn til andre grupper af offentligt ansatte. Regeringen lægger samtidig op til, at arbejdstiden skal øges blandt velfærdsmedarbejdere, og at løndannelsen i det offentlige skal blive mere dynamisk og fleksibel.

Mangel på arbejdskraft afspejler, at lønninger ikke tilpasser sig

Udfordringen med mangel på arbejdskraft i nogle dele af den offentlige sektor kan ses som udtryk for, at efterspørgslen efter arbejdskraft med den nuværende lønstruktur er større end udbuddet. Initiativet må altså opfattes som værende af strukturpolitisk karakter. I den private sektor vil en sådan situation normalt resultere i, at lønningerne stiger, hvorved der skabes ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Denne markedsmechanisme har hidtil ikke været særlig udtalt i den offentlige sektor, hvor der har været en høj grad af centralisering af løndannelsen, og hvor forhandlingerne ofte har resulteret i ens procentvise lønstigninger på tværs af personalegrupper, jf. Lønstrukturkomiteen (2023).

Højere løn til nogle grupper bør være baseret på veldokumenterede kriterier for arbejdskraftmangel

Regeringens målsætning om at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper kan være hensigtsmæssig, hvis det kan bidrage til, at lønningerne kommer til at stige mest for de personalegrupper, hvor der er mangel på arbejdskraft. Dette bør dog i så fald ske ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft, eksempelvis andelen af forgæves rekrutteringer. Regeringen begrundet blandt andet udspillet med analyser fra Finansministeriet, som viser, at det bliver sværere at rekruttere særligt SOSU-uddannede og pædagogisk personale, jf. Finansministeriet (2023b).

Decentral lønforhandling kan gøre det nemmere at fastholde og rekruttere

Regeringen har desuden stillet forslag til en mere lokal løndannelse i den offentlige sektor. Mere lokal løndannelse kan, sammenlignet med et lønsystem, hvor lønnen for den enkelte næsten udelukkende fastlægges ud fra anciennitet og erfaring, bidrage til, at den enkeltes løn i højere grad kommer til at afspejle dennes værdiskabelse. Tiltag af denne karakter må ventes at øge sandsynligheden for, at relevante medarbejdere kan fastholdes og rekrutteres.

Lavere administrative udgifter i den offentlige sektor

Regeringen har et mål om færre administrative udgifter

Med aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2024 er det aftalt, at udgifterne til administration skal reduceres med 1 mia. kr. i 2024 i kommuner og regioner. Dette er første skridt til at indfri målsætningen i regeringsgrundlaget om en reduktion i administrative udgifter på 3 mia. kr. i 2030. Med finanslovsforslaget for 2024 reduceres statslige bevillinger ekstraordinært med ca. 0,4 mia. kr. årligt i 2024-27 med henblik på at nedbringe udgifter til administrationen.

Fokus bør rettes mod tilskyndelserne til øget administration

De tidligere erfaringer tyder på, at det i praksis har været vanskeligt at mindske administrationsomkostningerne, selvom det har været et politisk ønske. Det kan afspejle, at der – utvivlsomt uforvarende – er opstået tilskyndelser i den offentlige sektor til at øge antallet af administrative opgaver. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, den offentlige beskæftigelse som andel af den samlede strukturelle beskæftigelse i økonomien i dag er på omtrent det laveste niveau siden slutningen af 1980'erne, jf. kapitel II. Det er en legitim politisk målsætning at ville reducere de administrative udgifter i den offentlige sektor, men uden en systematisk forandring på tilskyndelsessiden er det vanskeligt at se, hvorfor der skulle opstå varige forandringer på området.

Udvalg om fremtidens beskæftigelsesindsats

Ekspertgruppe skal foretage en udredning af beskæftigelsesindsatsen

Regeringen lægger i regeringsgrundlaget fra december 2022 op til, at jobcentrene skal nedlægges i sin nuværende form, og at jobcentrenes opgaver delvist skal erstattes af andre initiativer. Samlet er intentionen, at der skal spares 3 mia. kr. på beskæftigelsesindsatsen. I sommeren 2023 er der blevet nedsat en ekspertgruppe, som frem mod juni 2024 skal foretage en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.

Hensigtsmæssigt, at ekspertgruppe skal analysere indsatsen, ...

... men uheldigt med et på forhånd fastlagt besparelsesmål

Det er hensigtsmæssigt, at der nu er nedsat et udvalg med faglig ekspertise. Som formandskabet tidligere har peget på, er det imidlertid uheldigt, at størrelsen af besparelserne er fastlagt på forhånd, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*. Et på forhånd fastlagt besparelsesmål kan enten betyde, at det fulde besparingspotentiale ikke udnyttes, eller at der gennemføres besparelser, som reducerer effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen. Nyere forskningsresultater peger således på, at flere af jobcentrenes indsatser virker efter hensigten. Det drejer sig blandt andet om uddannelsesaktivering og uddannelsesrevalidering, jf. Humlum mfl. (2023a) og Humlum mfl. (2023b). Studiernes resultater tyder også på, at målretning mod ledige med særlige behov har stor effekt. Eventuelle besparelser i den aktive beskæftigelsesindsats bør i stedet være et resultat af en gennemgang af omkostninger og effekter ved de enkelte initiativer.

SKATTEPOLITIK

Nye ejendomsvurderinger

Ejendoms- og ejendomsværdibeskatning vigtige og hensigtsmæssige for samfundsøkonomien

De nye regler for ejendoms- og ejendomsværdibeskatning skal træde i kraft i 2024, og der er i september 2023 offentliggjort foreløbige vurderinger af grund- og ejendomsværdien for alle ejerboliger. Såvel ejendoms- som ejendomsværdibeskatningen er meget vigtige og hensigtsmæssige dele af det danske skattesystem, idet begge skatter medfører meget beskedne samfundsøkonomiske forvridninger i forhold til andre former for beskatning. Det er derfor positivt, at det nye boligskattesystem nu træder i kraft.

Nyt system stabiliserer økonomien og retter op på geografisk skævhed

Ikke mindst er det hensigtsmæssigt, at boligskatterne fremover vil udvikle sig i takt med boligpriserne, hvilket vil bidrage til at stabilisere udviklingen på boligmarkedet. Samtidig vil det nye system også gøre op med den betydelige geografiske skævhed i ejendomsbeskatningen, som er kommet til at karakterisere det hidtidige system. Skævheden skyldes ikke mindst de uhensigtsmæssige konsekvenser af det såkaldte nominalprincip for ejendomsværdiskatten, som har været i kraft siden 2001, men nu ophæves, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*.

Ejendomsværdiskat er meget lav i forhold til et neutralt skattesystem

Den effektive ejendomsværdiskattesats vil dog fortsat være lavere end niveauet i et neutralt indkomstskattesystem, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Udover at den officielle ejendomsværdiskattesats er lavere end niveauet i et neutralt indkomstskattesystem, er der også en eksplicit rabat på 20 pct. i forhold til vurderingen, sådan at såvel grundskyld som ejendomsværdiskat kun betales af 80 pct. af vurderingen. Denne regel

skal bevirke, at usikkerheden i vurderingerne kommer den gennemsnitlige boligejer til gode i form af en lavere skat. Ejendomsværdiskatten er derfor samlet meget lav set i forhold til et neutralt skattesystem.

Forskelle mellem vurdering og handelspris uundgåelige, ...

Der har været meget diskussion om de nye foreløbige vurderinger. Der har eksempelvis været fremdraget tilfælde, hvor vurderingen har afvejet meget fra en nylig salgspris. Selv det bedste vurderingssystem vil aldrig kunne forudsige handelspriserne fuldt ud. Boliger er ikke ensartede goder, og boligmarkedet er præget af ufuldkommen information, hvorfor man ikke kan tale om en entydig objektiv handelsværdi. Vurderingerne skal derimod ramme den gennemsnitlige markedsværdi for en bolig med de pågældende karakteristika. En observeret handelspris, som afviger herfra, afspejler derfor ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen.

... men gode klagemuligheder kan forbedre vurderinger

Det er vigtigt, at der løbende gøres en stor indsats for at få så retvisende vurderinger som muligt. En udfordring ved de nye vurderinger er, at der kan være særlige forhold for den enkelte ejendom, som påvirker dens værdi, uden at det fremgår af det statistiske grundlag, som vurderingerne er beregnet ud fra. Skattemyndighederne bør derfor løbende være opmærksomme på mulighederne for forbedring af vurderingerne, så vurderingsgrundlaget bliver bedst muligt. I den situation er klagemuligheder en væsentlig informationskilde for myndighederne, der på længere sigt kan forbedre vurderingsgrundlaget.

Vurderingssystem vil fungere godt efter indkøring og en fejlretningsfase

Der er eksempler på vurderinger, der virker meget påfaldende. En stor del af disse må formodes at skyldes, at der er tale om foreløbige i stedet for endelige vurderinger, idet en af forskellene herpå netop er, at der inden den endelige vurdering foretages en ekstra kvalitetskontrol for at identificere og rette oplagte problemer. Vurderingssystemet har tidligere fungeret rimeligt i årtier, og der er grund til at tro, at det nye system også vil komme til at fungere fornuftigt. I den nuværende indkøringsfase vil der dog naturligt være behov for en særlig indsats med manuel tilretning for ejendomme med de forhold, som de statistiske standardmodeller ikke har kunnet fange.

Boligejere er i høj grad skærmet mod tab som følge af evt. fejl i de foreløbige vurderinger

Selvom de foreløbige og i nogle tilfælde mangelfulde vurderinger kan skabe utryghed hos nogle boligejere, er det vigtigt at være opmærksom på, at konsekvenserne selv af en fejlbehæftet foreløbig vurdering er meget begrænsede for boligbeskatningen. De fleste boligejere vil få et fald i boligskatten som følge af de nye vurderinger, og en ekstra personlig skatterabat for alle eksisterende ejere beskytter mod en skat-testigning selv i de tilfælde, hvor boligens beskatningsforhold umiddelbart tilsiger det. For personer, der står overfor at købe eller sælge boliger, kan en fejlagtig foreløbig vurdering dog få negative konsekvenser

for borgeren. Derfor er det vigtigt, at myndighederne har indført et fast track for at få rettet fejl i vurderingen i netop den situation.

Lagerbeskatning

Lagerbeskatning af aktiekursgevinster har været debatteret

Spørgsmålet om lagerbeskatning af porteføljeaktier i holdingselskaber har været diskuteret i medierne, især ud fra den vinkel, at investering via holdingselskaber ofte benyttes af iværksættere. Når en aktieportefølje opnår en kursgevinst, lagerbeskattes denne. Sker der efterfølgende et kurstab, bliver skatteværdien af denne ikke udbetalt. I stedet får investor et fradrag, som kan bruges i forbindelse med eventuelle fremtidige kursgevinster.

Asymmetri i beskatningen

Det indebærer en asymmetri, at kursgevinster beskattes, mens kurstab ikke direkte udløser en negativ skattebetaling. Det vil derfor være naturligt at overveje, om beskatningen på dette punkt kan gøres mere symmetrisk, idet der dog også bør tages hensyn til at begrænse mulighederne for misbrug af skattereglerne. Det er samtidig værd at bemærke, at aktieejere har mulighed for at undgå denne mulige skattemæssige risiko ved at holde de pågældende aktier direkte i et personligt depot i stedet for via et holdingselskab.

Lagerbeskatning er grundlæggende fornuftig

Lagerbeskatning af kursgevinster er grundlæggende et fornuftigt princip, idet det indebærer, at gevinsten beskattes i det år, den optræder. En værdistigning i et aktiv er også en form for real indkomst, selvom den ikke omsættes til likvide midler i det samme år. Lagerbeskatning medfører derfor en mere reelt ensartet beskatning af kursgevinster på linje med behandlingen af andre former for indkomst. Det alternative realisationsprincip indebærer i praksis en udskydelse af skattebetalingen med den konsekvens, at skattens reelle værdi udhules, fordi udskydelsen indebærer en rentegevinst. Dette skaber en udhuling af skatten og skaber en tilskyndelse til at udskyde et aktiesalg udelukkende af skattemæssige årsager – såkaldte indlåsnings effekter.

Mulighed for udvidelse og mere symmetrisk behandling kan overvejes

Lagerbeskatning anvendes derfor også forskellige andre steder i skattesystemet, blandt andet i pensionsafkastbeskatningen, og formandskabet har tidligere anbefalet, at mulighederne for en mere konsekvent lagerbeskatning af aktier i det danske skattesystem undersøges, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. For unoterede aktier kan der dog opstå betydelige likviditetsproblemer. Formandskabet har derfor tidligere peget på, at man kunne undersøge muligheden af at indføre en acontobeskatning af overskuddet, der opspares i unoterede selskaber. En sådan ordning er tidligere blevet foreslået i den svenske skattedebat, jf. Sørensen (2010). En undersøgelse af, om beskatningen kan gøres mere symmetrisk, bør også inddrage mulighederne for enten at udvide

lagerbeskatningen eller andre metoder, der kan minimere den nævnte skatteudhuling.

ERHVERVSSTØTTE

Forsvarsindkøb

**Forsvarsforlig
indebærer store
indkøb**

Et bredt flertal i folketinget indgik i juni 2023 aftale om et forsvarsforlig. Aftalen indebærer, at Danmark skal efterleve NATO-målsætningen om at anvende to pct. af BNP på forsvar og sikkerhed i 2030, og at 20 pct. af forsvarsbudgettet skal gå til investeringer i nyt materiel. Forliget indebærer således store køb af forsvarsmateriel.

**Forpligtelser om
modkøb eller andet
forsvarssamarbejde**

Forsvarsministeriet har mulighed for at forpligte udenlandske leverandører af forsvarsmateriel (f.eks. skibe, fly og kampvogne) til at indgå i et samarbejde med danske virksomheder. Det kan eksempelvis være en forpligtelse om, at en udenlandsk leverandør til det danske forsvar skal købe hos en dansk producent af forsvarsmateriel eller en forpligtelse om, at en udenlandsk leverandør bidrager med teknologi, kapital eller rådgivning til en dansk virksomhed. Formålet er at fastholde og udvikle forsvarsindustrielle kompetencer og kapaciteter i Danmark samt at give danske forsvarsvirksomheder adgang til at indgå i strategiske forsvarsindustrielle forsyningskæder, jf. Erhvervsministeriet (2021). I 2020 afviklede udenlandske leverandører af forsvarsmateriel forpligtelser hos danske virksomheder for en samlet værdi af 1,9 mia. kr. i form af køb af materiel eller afvikling af udviklingsprojekter.

**Forpligtelser om
modydelser
reducerer
produktivitet**

Forpligtelser om modkøb og lignende modydelser er indirekte statsstøtte til den danske forsvarsindustri og er derfor forbundet med et samfundsøkonomisk tab. Den indirekte støtte til de danske forsvarsvirksomheder, som indgår i samarbejdet, kan ske på bekostning af andre mere profitable virksomheder, der ikke modtager støtte. Dermed flyttes beskæftigelsen i retning af mindre profitable virksomheder. Disse aftaler indebærer derfor et samfundsøkonomisk tab i form af lavere samlet produktivitet, såfremt de ikke er begrundet i en markedsfejl, jf. f.eks. Brander og Spencer (1985).

**Regering begrundet
forpligtelser med
sikkerhedshensyn,
...**

Den tidligere regering har argumenteret for, at hvis den danske forsvarsindustri indgår i de internationale forsyningskæder, skabes en gensidig afhængighed, som styrker grundlaget for partnernes støtte, hvis Danmarks sikkerhed og selvstændighed trues, jf. Regeringen (2021).

... men en evt. gevinst ved øget sikkerhed bør holdes op mod produktivitetstab

Hvis aftalerne øger den nationale sikkerhed, og dermed i sidste ende leder til bedre beskyttelse af den private ejendomsret og større personlig sikkerhed, kan det have en værdi, som i princippet kan begrunde den indirekte statsstøtte. En samfundsøkonomisk begrundelse af statsstøtten vil dog kræve, at det kan sandsynliggøres, at den nationale sikkerhed reelt øges, og at værdien af den større sikkerhed overstiger det samfundsøkonomiske tab som følge af forpligtelser om modkøb og andre modtydelser.

Omlægning af erhvervsstøtten

Regeringen har målsætning om omlægning af erhvervsstøtten

I januar 2022 blev der nedsat en ekspertgruppe for fremtidens erhvervsstøtte. Ekspertgruppen har haft til formål at gentænke erhvervsstøtten i et langsigtet perspektiv, belyse effekterne af de nuværende erhvervsstøtteordninger og udarbejde principper for indretning af erhvervsstøttesystemet. Regeringen har en målsætning om at spare 2 mia. kr. på erhvervsstøtten, som skal finansiere en lavere bo- og gaveafgift ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder samt et forhøjet fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling (F&U). Ekspertgruppens analyser skal være et input til, hvilke støtteordninger som kan fjernes på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde.

Uhensigtsmæssigt med specifikke målsætninger for virkninger på offentlige finanser ...

Det er uheldigt, at regeringen på forhånd har fastlagt en målsætning om at spare et specifikt beløb på erhvervsstøtten. Fokus bør i stedet være på at fjerne de dele af erhvervsstøtten, der ikke kan begrundes ud fra samfundsøkonomiske hensyn. Gennemgangen af erhvervsstøtten bør således tage udgangspunkt i, at eventuel støtte skal kunne begrundes ud fra tilstedeværelsen af markedsfejl og en konkret samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse.

... og arbejdsudbud

Den endelige afrapportering ventes først i 2024. Her skal udvalget komme med anbefalinger til, hvordan en ny prioritering af erhvervsstøtten kan øge den strukturelle beskæftigelse med 4.000 personer. Dette er en yderligere målsætning med saneringen af erhvervsstøtten, som er nedfældet i regeringsgrundlaget fra december 2022. Det er uheldigt, at udvalgets arbejde skal resultere i en på forhånd fastlagt effekt på arbejdsudbuddet, da det som nævnt bør være andre principper, der ligger til grund for omlægningen af erhvervsstøtten. Det er samtidig ikke oplagt, at en hensigtsmæssig sanering af erhvervsstøtten overhovedet vil have en positiv effekt på arbejdsudbuddet.

REFORM AF UNIVERSITETSUDDANNELSERNE

Reform medfører færre studerende på universiteterne

Regeringen har i juni 2023 indgået en aftale med en række oppositionspartier om en reform af universitetsuddannelserne. I aftalen skitseres en reform, som indebærer, at 10 pct. af pladserne på kandidatuddannelserne fremover skal forkortes, og yderligere 20 pct. af pladserne skal omdannes til erhvervskandidater. Samtidig skal det samlede optag af bachelorer på universiteterne sænkes med 8 pct. fra 2025 i forhold til det nuværende niveau, og derefter skal optaget fastholdes, så det følger antallet af unge. Implementeringen af reformen skal ske trinvis med løbende evalueringer og justeringer undervejs og i samarbejde med uddannelsesinstitutionerne, studerende og erhvervsliv. Omlægningen af kandidatuddannelserne og reduktionen i det samlede optag giver offentlige besparelser i form af færre studerende. Besparelserne tilbageføres til universiteterne og erhvervsuddannelserne med det formål at øge kvaliteten på uddannelserne.

Hensigtsmæssigt at en mindre andel af kandidatuddannelser forkortes

Effekten på produktiviteten og beskæftigelsen af at reducere længden af kandidatuddannelserne er usikker, og derfor er det hensigtsmæssigt, at aftalen lægger op til at forkorte en mindre andel af pladserne, end regeringens udspil lagde op til, samt at evaluere effekterne løbende, jf. formandskabets tidligere anbefalinger i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Hvis evalueringer efterfølgende viser, at forkortelsen har øget produktivitet og beskæftigelse, kan tiltaget udvides til at gælde en større andel af uddannelsespladserne. I det modsatte tilfælde kan det tilbagerulles.

Usikre effekter af flere erhvervskandidater, ...

Effekten af omlægningen til erhvervskandidater på produktivitet og beskæftigelse er også usikker. Udformningen af erhvervskandidaterne er ikke fastlagt i aftalen, men det fremgår, at de studerende i højere grad skal få mulighed for at tage studierelevant arbejde sideløbende med uddannelsen. For at give de studerende tid til studiejobbet skal uddannelsen til gengæld strækkes over flere år. Effekten på beskæftigelsen afhænger blandt andet af den præcise udformning af reformen, som påvirker længden af uddannelserne og antallet af studierelevante arbejdstimer. Effekten på produktiviteten er også usikker og vil i høj grad afhænge af indholdet på uddannelserne og eventuelle fordele eller ulemper ved at læse sideløbende med at arbejde.

... så den eksisterende ordning bør evalueres først

Der har siden 2018 været 50 erhvervskandidatuddannelser, og det er uhensigtsmæssigt, at beslutningen om at indføre en ny ordning med erhvervskandidater er truffet, før den gamle ordning er evalueret. De eksisterende erhvervskandidatuddannelser skulle efter planen evalueres i 2023 ifølge *Aftale om mere fleksible universitetsuddannelser* fra 2018. Denne evaluering burde ideelt have været gennemført, før beslutningen om at indføre en ny erhvervskandidatordning blev truffet.

	Selvom beslutningen er truffet, bør evalueringen gennemføres alligevel, da den kan give værdifuld information om, hvordan de nye erhvervskandidatuddannelser implementeres bedst muligt.
Lavere optag af bachelorer kan betyde et velstandstab, ...	Reformen indebærer, som nævnt, også at den gennemsnitlige uddannelseslængde reduceres. En sænkning af uddannelsesniveaue vil alt andet lige sænke produktiviteten og dermed velstanden. Med Finansministeriets gængse regneprincipper vurderes det således, at det lavere optag af bachelorer vil sænke velstanden med 13 mia. kr. om året på sigt, jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023).
... men tabet kan modvirkes, hvis kvaliteten og uddannelsesvalget forbedres	Den endelige effekt på produktiviteten afhænger dog af, præcis hvordan reformen ændrer på uddannelsesvalget, og hvorvidt det lykkedes at øge uddannelseskvaliteten via tilbageførte midler. I aftalen lægges op til, at dimensioneringen af optaget blandt andet skal tage udgangspunkt i uddannelsernes dimittendledighed og efterspørgslen fra erhvervslivet, hvilket kan bidrage til at begrænse produktivitetstab.
Vigtigt at fastholde et samfundsøkonomisk fokus i implementeringen	Udvælgelsen af hvilke uddannelser der skal omfattes af forkortelser, lavere optag eller omlægges til erhvervskandidater, bør ske ud fra hensynet til samfundsøkonomien, herunder målsætningerne om at forbedre dimittendernes beskæftigelsesmuligheder. På den ene side kan inddragelsen af studerende, universiteter og erhvervsliv bidrage til at sikre en mere succesfuld implementering af reformen. På den anden side kan de mange interessenter også gøre det vanskeligere at fastholde et samfundsøkonomisk fokus i implementeringen.

KLIMAPOLITIK

Opfyldelse af 2025-mål kræver nye tiltag	Ifølge klimaloven skal de samlede nettoudledninger af drivhusgasser reduceres med mindst 50 pct. i 2025 i forhold til 1990. Ved vurdering af målopfyldelse opgøres udledningerne i 2025 som et gennemsnit af udledningerne for 2024-26. Klimarådet vurderer, at det med den nuværende vedtagne politik ikke er sandsynligt, at målet nås, jf. Klimarådet (2023). Ud fra denne vurdering er det således nødvendigt med yderligere politiske tiltag på den helt korte bane for at opfylde målet.
Fortrængningskrav er ineffektivt	Regeringen har foreslået at hæve kravet til andelen af biobrændsler i transportsektorens brændselsforbrug. Det er et tiltag med væsentligt højere samfundsøkonomiske omkostninger end det, de nuværende CO ₂ -afgifter giver tilskyndelse til. CO ₂ -afgiften på 750 kr. pr. ton for industri mv. giver incitament til reduktioner, der koster under 750 kr. pr. ton, hvorimod reduktioner pga. forhøjelse af fortrængningskravet formentligt er væsentligt dyrere. Et mere omkostningseffektivt tiltag til at

reducere udledningerne fra transportsektoren er derfor at hæve de eksisterende CO₂-afgifter på brændstof, jf. *Økonomi og Miljø 2021*.

**2025-målet nås
omkostnings-
effektivt med
en CO₂-afgift**

Generelt giver en ensartet CO₂e-afgift incitament til de samfundsøkonomisk mest omkostningseffektive tiltag. Den mest omkostningseffektive opnåelse af 2025-målet vil derfor som udgangspunkt ske ved en generel forhøjelse af CO₂-afgiften. Eksempelvis giver en afgift økonomisk tilskyndelse til iblanding af biobrændsler i den grad, det er omkostningseffektivt.

**Forhøjet
brændselsafgift
på transport et
alternativ**

For transportsektoren er forhøjelsen af CO₂-afgiften til 750 kr. pr. ton imidlertid sket ved at omlægge eksisterende energiafgifter til CO₂-afgifter. Dermed er den samlede beskatning af kørsel ikke steget, hvorfor beskatningen i endnu mindre grad end tidligere modsvarer skaderne ved de øvrige gener, kørsel medfører i form af ulykker, trængsel, støj og luftforurening m.m., jf. *Økonomi og Miljø 2021*. Et alternativ til en generel forhøjelse af CO₂-afgiften kunne derfor være at hæve afgiften på brændsel til transport, så den øvrige beskatning af kørsel bedre modsvarer de øvrige gener, kørslen medfører. En sådan afgiftsforhøjelse vil også reducere CO₂-udledningen fra transportsektoren og dermed bidrage til at opnå 2025-målet. På sigt bør energi- og registreringsafgifterne imidlertid omlægges til kørselsafgifter, der er bedre målrettet disse gener, jf. *Økonomi og Miljø 2021*.

**Sen regulering øger
de samfunds-
økonomiske
omkostninger**

Der kan imidlertid være betydelige meromkostninger ved at indføre regulering med kort varsel, blandt andet fordi planlægningshorisonten for de fleste virksomheder og husholdninger er længere end nogle få år. Det kan derfor være en fordel at gennemføre varslet klimaregulering, der er tilpas stram, så det ikke senere bliver nødvendigt at gennemføre tiltag med kort varsel for at nå et klimamål. Selv om dette øger sandsynligheden for, at klimamålet overopfyldes, kan det reducere de samlede omkostninger, fordi man undgår at gennemføre dyre tiltag med kort varsel.

Energier og havvind

**Ny aftale om
udbud af havvind
og energier**

Med klimaaftalen fra juni 2020 blev det besluttet, at Danmark skal have to energier: *Energier Nordsøen* og *Energier Bornholm*. Regeringen besluttede imidlertid i juni 2023 at udskyde energien i Nordsøen, blandt andet fordi Energistyrelsen vurderede, at projektet ikke var samfundsøkonomisk rentabelt. I maj 2023 blev der indgået en politisk aftale om at fortsætte udviklingen af *Energier Bornholm* og gennemføre udbud af havvindmølleparker omkring Bornholm.

**Samfunds-
økonomisk gevinst
ved energiøer bør
dokumenteres**

I lyset af at en energiø i Nordsøen ikke er rentabel, er det positivt, at projektet er sat i bero. Det er omvendt problematisk, at der ikke er fremlagt dokumentation for beregninger af omkostninger og gevinster for *Energiø Bornholm*, da det derfor ikke kan vurderes, om dette projekt er en gevinst for samfundet.

**Naturligt at
ressourcerenten fra
havarealer tilfalder
staten ved auktion
af brugsretten**

Havbunden er en naturressource, hvis udnyttelse til f.eks. opstilling af vindmøller giver et afkast i form af en såkaldt ressourcerente. Det er naturligt, at så stor en del af denne ressourcerente som muligt bør tilfalde staten. Staten kan i princippet indkassere hele ressourcerenten ved at auktionere retten til at opstille havvindmøller på et specifikt areal. Der kan imidlertid være situationer, hvor det ikke er muligt at afholde en velfungerende auktion, som sikrer, at investorerne giver tilstrækkeligt høje bud. Det kan eksempelvis være situationer, hvor væsentlig usikkerhed om projektet reducerer risikoaverse investorers betalingsvillighed. I sådanne situationer kan det derfor være en fordel, at staten overtager noget af risikoen for at sikre staten mest muligt af ressourcerenten. Konkret kan såvel ressourcerentebeskatning som statsligt medejerskab i ovennævnte situation sikre staten en større ressourcerente, da overskudsbeskatning og medejerskab medfører risikodeling mellem staten og investoren.

**Ny aftale danner
bedre rammer for,
at staten får større
andel i ressource-
renten**

Ved tidligere udbud, såsom havvindmølleparken Thor, har staten ikke fået tilstrækkelig del i ressourcerenten. Med aftalen fra maj 2023 er der fastsat rammer for udbuddet af havvindmølleparker, som bidrager til, at staten opnår en større del af ressourcerenten. Det sikres konkret ved, at retten til et areal gives til den virksomhed, der vil betale mest, og at staten gennem medejerskab på 20 pct. får del i overskuddet fra brugen af havarealet. Denne model for statsligt ejerskab er parallel til statens medejerskab ved olieboringer i Nordsøen, hvor staten også har en medejersandel på 20 pct. Ved fremtidige udbud bør det løbende evalueres, om balancen mellem auktionsbetaling, medejerskab og en eventuel ressourcerenteskat bør justeres for at sikre staten den størst mulige andel af ressourcerenten.

MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER

**Eftersyn af
konsekvens-
vurderinger**

Det Økonomiske Råds formandskab skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. I dette afsnit vurderes Skatteministeriets nye hjemmesidesektion om regnemetoder for skatter og afgifter, de anslåede effekter af regeringens foreslåede stigning

i beskæftigelsesfradraget og omlægning af topskatten. Endeligt diskuteres Finansministeriets sænkelse af skatteforvridningsfaktoren i samfundsøkonomiske analyser.

Dokumentation af regneprincipper

Positivt med ny hjemmeside om regneprincipper for skatter og afgifter, ...

Skatteministeriet har udarbejdet en ny sektion på dets hjemmeside med en oversigt over dets regneprincipper for virkningerne af skatter og afgifter.¹ Formandskabet har flere gange efterlyst, at der på tværs af ministerierne præsenteres en samlet dokumentation af ministeriernes regneregler, som løbende opdateres, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Formandskabet finder det derfor positivt, at Skatteministeriet har taget et skridt i retning af at samle dokumentationen af regnereglerne for skatter og afgifter.

... men dokumentation bør forbedres og gøres mere tilgængelig

Skatteministeriets hjemmesidesektion består imidlertid primært af henvisninger til skatteøkonomiske redegørelser, afrapporteringer fra udvalg og andre publikationer, som er skrevet med et andet formål for øje end at dokumentere regneprincipperne. Hjemmesidesektionen indeholder dermed ikke en sammenhængende oversigt over de konkrete regneantagelser med henvisninger til de empiriske studier, som ligger til grund for regneprincipperne. Formandskabet anbefaler, at hjemmesiden justeres af hensyn til overskueligheden.

Uddybende kommentarer til anbefalinger om selskabsskatter udestår

Formandskabet præsenterede i *Dansk Økonomi, forår 2023* forskellige anbefalinger til justeringer af ministerierenes regneprincipper for selskabsskatter og forbedringer i dokumentationen. Finansministeriet har endnu ikke præsenteret en uddybende kommentar til anbefalingerne, og der er ingen forbedringer i dokumentationen på den nye hjemmesidesektion.

Vigtigt at dokumentationen prioriteres

At dokumentere de økonomiske ministeriers regneprincipper er en omfattende opgave, og det er vigtigt, at det politisk prioriteres, at ministerierne afsætter ressourcer til sådanne dokumentationsopgaver. En tilgængelig og samlet oversigt over regneprincipperne er en afgørende forudsætning for, at det er muligt for udenforstående at vurdere, om regnereglerne er retvisende og dermed, om der er et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for den økonomiske politik.

1) Hjemmesidesektionen kan findes på: www.skm.dk/skattetal/regnemetoder/

Stigning i beskæftigelsesfradraget²

Regeringen vil øge arbejdsudbud med større beskæftigelsesfradrag

Regeringen har i regeringsgrundlaget foreslået at øge såvel det generelle beskæftigelsesfradrag som det specifikke fradrag for enlige forsørgere. Skatteministeriet vurderer, at den generelle forhøjelse vil øge beskæftigelsen med 1.350 fuldtidspersoner, jf. Skatteministeriet (2023). Heraf kommer størstedelen, ca. 1.000 personer, fra deltagelseseffekter – dvs. en ændring i deltagelsen på arbejdsmarkedet og derigennem antallet af personer i beskæftigelse.³ Den særlige forhøjelse for enlige forsørgere vurderes at øge beskæftigelsen med ca. 150 fuldtidspersoner.

Regneprincipperne bag effekterne bør dokumenteres bedre

Regneprincipperne, der ligger til grund for ministeriernes vurderinger af effekterne på arbejdsmarkedsdeltagelsen ved ændringer i skattesystemet, bør dokumenteres bedre, end det aktuelt er tilfældet. Det er eksempelvis svært at se ud fra den tilgængelige dokumentation, hvordan der helt præcist indregnes effekter på personer omkring efterlønsalderen, ligesom det ikke fremgår tydeligt, om der ved det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere antages samme følsomhed som for den øvrige del af befolkningen.

Med formandskabets forståelse af regneprincipperne er der flere forhold, som samlet set gør, at beskæftigelsesvirkningerne kan vise sig at være væsentligt forskellige fra de anslåede virkninger.

Regneregul er baseret på arbitrær justering af ældre studier ...

For det første er det vigtigt at bemærke, at den anvendte regneregul, der har været gældende siden 2002, er baseret på seks ældre studier fra 1990'erne, jf. uddybning i bilag 1. I 2002 blev det desuden besluttet at anvende en følsomhed halvt så stor som den gennemsnitlige følsomhed i de seks studier. Dette skete ud fra et argument om, at den strukturelle ledighed tilbage i 2002 var faldet betydeligt siden den periode, der datamæssigt lå til grund for studierne (1980'erne og 1990'erne). Selvom ræsonnementet er meningsfyldt, fremstår størrelsen på justeringen arbitrær.

2) I det følgende kommenteres konsekvensvurderingerne af ændringer i beskæftigelsesfradraget, som de fremgår af Skatteministeriet (2023) og sektionen *Skat på arbejdsindkomst* under *Personskatter* på Skatteministeriets hjemmeside.

3) Det fremgår af tabel 2C.6. i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*, at deltagelseseffekten udgør ca. 80 pct. af den samlede beskæftigelseseffekt ved den model for forøgelsen af beskæftigelsesfradraget, som regeringen lægger op til (hvor både satsen for beskæftigelsesfradraget og det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes). Med ministeriernes antagelser dækker deltagelseseffekter over en effekt fra et ændret antal ledige samt en effekt på erhvervsfrekvensen blandt personer tæt på efterlønsalderen.

... af dagpengeændringer

For det andet havde de studier, regnereglen er baseret på, ikke fokus på virkningerne på arbejdsstyrke og beskæftigelse af ændringer i skattesystemet, men derimod på effekterne på ledigheden af ændringer i dagpengeniveauet. Det er forventeligt, at der er en vis sammenhæng mellem deltagelseeffekterne af skatteændringer og ydelsesændringer, da begge påvirker gevinsten ved at opnå beskæftigelse fremfor at være på overførselsindkomst, men det øger alt andet lige usikkerheden ved de opgjorte effekter, at de ikke baserer sig på studier af ændringer i beskæftigelsesfradraget.

Der ses bort fra forskelle på tværs af grupper

For det tredje tages der i regnereglen ikke højde for, at følsomheden i arbejdsmarkedsdeltagelsen overfor ændringer i de økonomiske incitamenter må forventes at være større for nogle grupper end for andre. Resultaterne fra den internationale litteratur tyder således på, at der er væsentlige forskelle på tværs af grupper, og at eksempelvis enlige mødre reagerer relativt kraftigt på ændringer i gevinsten ved at indtræde i beskæftigelse, jf. f.eks. Hoynes og Patel (2018).⁴

Ministerierne bør overveje, om regneregler er retvisende

De nævnte forhold gør, at der er betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af, hvor meget ændringer i beskæftigelsesfradraget påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen. Det bør derfor være et fokusområde for de økonomiske ministerier at få kigget de konkrete regneregler på dette område nærmere efter og eventuelt opdatere dem i lyset af den nyere viden om, hvordan ændringer i de økonomiske incitamenter påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen.

Omlægning af topskatten

Ministerier indregner en effekt på arbejdstid af en omlægning af topskatten, ...

Regeringen har i sit regeringsgrundlag lagt op til en omlægning af topskatten, der indebærer, at marginals-katten reduceres for indkomster op til 750.000 kr., mens den hæves for indkomster over 2½ mio. kr. I ministeriernes opgørelse af de anslåede effekter af en ændring i marginals-katten på arbejdsindkomst indregnes effekter på arbejdstiden og deraf afledte effekter på de offentlige finanser. Ministeriernes antagelser indebærer med hensyn til effekter på arbejdstiden, at den relevante følsomhed – substitutionselasticiteten – er 0,1 i gennemsnit over hele befolkningen, jf. Finansministeriet (2012). Ministeriernes regneregler er formelt set baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra 1996, jf. Frederiksen

4) Mens der er en vis konsensus i den udenlandske litteratur om, at arbejdsmarkedsdeltagelsen for enlige mødre reagerer relativt meget på skatteændringer, der påvirker gevinsten ved at være i beskæftigelse, stiller Kleven (2023) spørgsmål ved dette resultat. I en analyse af en række reformer, der indebar forøgelser af et skattefradrag til personer i beskæftigelse i USA, finder Kleven (2023), at der generelt ikke er statistisk signifikante effekter på arbejdsudbuddet blandt enlige mødre af skatteændringerne.

	<p>mfl. (2008), men senere studier har generelt fundet nogenlunde samme resultater, jf. f.eks. <i>Dansk Økonomi, efterår 2018</i> og Siggaard (2023).</p>
<p>... men ikke brede effekter</p>	<p>Ministerierne indregner ikke de effekter på produktivitet og lønninger, der potentielt kan opstå på længere sigt som følge af, at marginals-katten på arbejdsindkomst kan påvirke uddannelsesvalg samt den enkeltes tilskyndelse til at arbejde mere intensivt og søge efter en bedre aflønnet stilling. Dette valg har Finansministeriet begrundet med, at det er vanskeligt empirisk at identificere de kausale langsigtseffekter af en ændret beskatning, og at der derfor mangler empirisk evidens, jf. Finansministeriet (2021). Ministerierne indregner heller ikke effekter på ind- og udvandring af generelle skatteændringer.</p>
<p>Nyt studie indikerer, at der kan være betydelige langsigtseffekter, ...</p>	<p>Et nyere studie for Danmark har netop fokus på, at en ændring i marginals-katten kan påvirke fremtidige muligheder for opnå en stilling med en højere aflønning, jf. Kleven mfl. (2023). Det skyldes, at sandsynlig-heden for, at den enkelte opnår en forfremmelse eller overgår til en stilling med en bedre aflønning, kan forventes at afhænge af arbejds-indsatsen tidligere i karrieren. Sådanne karrierehensyn trækker i ret-ning af, at man med de gænge estimationsmetoder undervurderer de langsigtede adfærdseffekter af en ændring i marginals-katterne. I Kle-ven mfl. (2023) findes da også på baggrund af perioden 2009-16, at de centrale følsomheder er væsentligt større, end de økonomiske mini-sterier lægger til grund, når der tages højde for effekterne via karriere-hensyn og jobskifte mv.</p>
<p>... og at regneprincipperne ikke giver et retvisende billede af de langsigtede velstandseffekter</p>	<p>Resultaterne i Kleven mfl. (2023) tyder på, at ministeriernes regneprin-cipper ikke giver et retvisende billede af de langsigtede velstandskon-sekvenser ved omlægningen af topskatten. Studiets resultater indike-rer således, at ministeriernes regneprincipper undervurderer de posi-tive velstandseffekter som følge af den lavere marginals-kat for indkom-ster op til 750.000 kr., mens de negative velstandseffekter som følge af den højere marginals-kat for de højeste indkomster undervurderes.</p>
<p>Studie bør indgå i ministeriernes arbejde</p>	<p>De økonomiske ministerier igangsatte i 2019 et arbejde med henblik på at forny det empiriske grundlag for at indregne effekter af en ændret beskatning og nedsatte en ekspertgruppe, jf. Finansministeriet (2019). Dette arbejde er endnu ikke afsluttet, men ministerierne forventer, at det afsluttes i 2023, jf. Finansministeriet (2023a). Det må forventes, at resultaterne i Kleven mfl. (2023) kommer til at indgå i dette arbejde i en samlet vurdering af, hvilke adfærdseffekter der bør indregnes ved ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen.</p>

Nedjustering af skatteforvridningsfaktoren

Skatter har forvridende virkninger

De fleste skatter har forvridende virkninger i den forstand, at de påvirker husholdninger og virksomheders adfærd på en uønsket måde. En skat på arbejdsindkomst har eksempelvis en tendens til at reducere arbejdsudbuddet, ligesom selskabsskatter trækker i retning af at svække investeringsomfanget. Disse forvridningseffekter gør alt andet lige, at den reelle omkostning for samfundet ved et offentligt finansieret projekt vil overstige den umiddelbare omkostning forbundet med projektet. Størrelsen på dette tillæg benævnes skatteforvridningsfaktoren.

Siden 2017 har ministerierne indregnet en skatteforvridningsfaktor på 1,1, ...

I Danmark har man i en årrække indregnet en sådan skatteforvridningsfaktor, når der udarbejdes samfundsøkonomiske analyser på blandt andet transport-, miljø- og energiområdet. Siden 2017 har denne været fastlagt til 1,1, som omtrent svarer til forvridningen i form af lavere arbejdstid ved en stigning i bundskattesatsen, jf. Finansministeriet (2017) og bilag 2.⁵ I samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser af projekter, der har krævet et offentligt finansieringsbidrag, har omkostningssiden altså både indeholdt de umiddelbare omkostninger og et forvridningstillæg på 10 pct. af nettofinansieringsbehovet.

... men Finansministeriet går nu væk fra denne praksis

Med publikationen *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* fra juni 2023 har Finansministeriet nedjusteret skatteforvridningsfaktoren fra 1,1 til 1,0. Dermed går Finansministeriet væk fra den traditionelle tankegang i samfundsøkonomiske analyser om, at offentlige projekter indebærer en ekstra omkostning i form af skatteforvridning. Finansministeriet begrundet blandt andet justeringen med, at der dermed kommer en klarere adskillelse mellem beslutninger om et projekt skal gennemføres og beslutningen om, hvordan projektet finansieres. Finansministeriet pointerer dog også, at der *må* forventes at være forvridende effekter af at øge det samlede skattetryk, men at der i stedet bør tages højde for disse, når den samlede udgiftsramme fastlægges politisk.

Ikke generel konsensus i litteraturen om, at man bør se bort fra skatteforvridning

I den økonomiske litteratur findes der både argumenter for og imod at indregne en skatteforvridningsfaktor i opgørelsen af, om et offentligt finansieret projekt er samfundsøkonomisk gavnligt.⁶ I en nyere international oversigtsartikel konkluderes det, at der ikke er generel konsensus om, at man bør se bort fra skatteforvridning, jf. Bastani (2023).

5) Strengt taget opgjorde Finansministeriet denne forvridningsfaktor til 1,15 i 2017, men valgte at anvende en nedrundet forvridningsfaktor på 1,1, jf. bilag 2.

6) Et prominent synspunkt i litteraturen er, at man ved at finansiere et offentligt projekt på en sådan måde, at den enkelte brugers gevinster fuldt ud neutraliseres, under visse antagelser kan undgå forvridende effekter af projektet og finansieringen under et, jf. f.eks. Kreiner og Verdelin (2012).

**Resultater bør
præsenteres for flere
skatteforvridnings-
faktorer**

I oversigtsartiklen nævnes det også, at de fleste studier finder en skatteforvridningsfaktor mellem 1,0 og 1,5.

I lyset af, at der ikke er klarhed i den økonomiske litteratur om, hvorvidt man bør indregne skatteforvridning, anbefaler formandskabet en pragmatisk tilgang, hvor samfundsøkonomiske analyser præsenteres med udgangspunkt i både en skatteforvridningsfaktor på 1,0 og den hidtidige skatteforvridningsfaktor på 1,1.

LITTERATUR

Bastani, S. (2023): The marginal cost of public funds: A brief guide. Cesifo working paper.

Brander, J.A. og B.J Spencer (1985): Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18, s. 83-100.

Det Økonomiske Råds formandskab (2007): *Dansk Økonomi, forår 2007*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, forår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2018): *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Dansk Økonomi, forår 2019*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021a): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021b): *Økonomi og Miljø 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Dansk Økonomi, forår 2023*.

Erhvervsministeriet (2021): Årlig status på forsvarsindustriområdet – 2020. Notat.

Finansministeriet (2002): Fordeling og incitamenter.

Finansministeriet (2012): Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet. Notat.

Finansministeriet (2017): Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger 2017.

Finansministeriet (2018): Beregning af arbejdsudbudseffekter for personer over folkepensionsalderen i aktuelle folketingssspørgsmål. Notat.

Finansministeriet (2021): Skat og arbejdsudbud (intensiv margin). Oplæg ved Peter Eibye Bache. EPRN juni 2021.

Finansministeriet (2023a): Finansudvalget 2022-23 (2. samling). FIU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 208.

Finansministeriet (2023b): Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden. Økonomisk analyse.

Folketingets økonomiske konsulenter og udvalgsconsulenter (2017): Analyse af deltagelseseffekten.

Frederiksen, A., E. Graversen og N. Smith (2008): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. *Research in Labor Economics*, 28, s. 25-55.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. Udkommer november 2023.

Hoynes, H.W. og A.J. Patel (2018): Effective policy for reducing poverty and inequality? The earned income tax credit and the distribution of income. *Journal of Human Resources*, 53(4), s. 859-890.

Humlum, A., J.R. Munch og P. Plato (2023a): Changing Tracks: Human Capital Investment after Loss of Ability. IZA discussion Paper series no. 15992.

Humlum, A., J.R. Munch og M. Rasmussen (2023b): What Works for the Unemployed? Evidence from Quasi-Random Caseworker Assignments. IZA discussion Paper series no. 16033.

Kleven, H. (2023). The EITC and the extensive margin: a reappraisal (No. w26405). National Bureau of Economic Research (2019).

Kleven, H., C.T. Kreiner, K. Larsen og J.E. Søgaard (2023): Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort. National Bureau of Economic Research No. w31549.

Kreiner, C.T. og N. Verdelin (2012): Optimal provision of public goods: A synthesis. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), s. 384-408.

Klimarådet (2023): Statusrapport 2023. Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser.

Lønstrukturkomiteen (2023): Lønstrukturkomitéens hovedrapport.

Regeringen (2021): Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri.

Sigaard, H.S. (2023): Estimating labor supply responses to Danish tax reforms. *Journal of Public Economics*, 224.

Skatteministeriet (2023): Skatteudvalget 2022-23 (2. samling). SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 114.

Sørensen, P.B. (2010): Swedish Tax Policy: Recent trends and future challenges. *Report to the Expert Group on Public Economics*. 2010:4.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023): Faktaark – Provenu- og beskæftigelsesvirkninger af Aftale om rammerne for reform af universitetsuddannelserne i Danmark.

BILAG I.1 DELTAGELSESEFFEKTER VED SKATTEÆNDRINGER

Dette bilag vedrører kapitel I Aktuel økonomisk politik.

I opgørelsen af deltagelseseffekter som følge af generelle skatteændringer indregner ministerierne dels en effekt på strukturel ledighed og dels en effekt på erhvervsfrekvensen blandt personer omkring efterlønsalderen.¹ Beregningsmetoden anvendes også ved generelle ændringer i overførslerne (såsom mindrereguleringen af overførslerne i forbindelse med skatteaftalen fra 2012). Ved specifikke ændringer i eksempelvis dagpenge- eller kontanthjælpsreglerne vurderes adfærdseffekterne ud fra andre regneprincipper for de enkelte ydelsestyper.

Ledighedseffekten (i pct.point) bestemmes ud fra følgende relation:

$$\text{ændring i strukturel ledighed} = 0,07 \cdot \text{ændring i kompensationsgrad}$$

Kompensationsgraden angiver forholdet (målt i pct.) mellem den disponible indkomst som fuldtidsbeskæftiget og den disponible indkomst som dagpenge- eller kontanthjælpsmodtager. I ligningen indgår ændringen i kompensationsgraden (i pct.point) på aggregeret niveau. Denne beregnes ud fra den såkaldte Forskelsbeløbsmodel, der under en række antagelser gør det muligt at vurdere på individniveau, hvilket indkomstniveau en beskæftiget ville opnå som overførselsindkomstmodtager og omvendt, hvor høj en løn en overførselsmodtager ville opnå som beskæftiget.

Den centrale parameter på 0,07 i ovenstående ligning blev opgjort ud fra seks studier fra 1990'erne, jf. Finansministeriet (2002). Tre af estimaterne er baseret på estimerede lønligninger på baggrund af henholdsvis ADAM- og SMEC-modellen, et estimat er baseret på en modelberegning på grundlag af en AGL-model og et estimat er baseret på en paneldatundersøgelse på tværs af lande. Det sidste studie er det ikke længere muligt at tilgå, jf. Folketingets økonomiske konsulenter og udvalgs konsulenter (2017). Den anvendte elasticitet på 0,07 er dog kun halvt så stor som den gennemsnitlige elasticitet i de seks studier. Dette blev i 2002 begrundet med at, den strukturelle ledighed var faldet siden 1990'erne og 1980'erne, og at potentialet for at sænke ledigheden yderligere via økonomisk-politiske tiltag dermed var mindsket.

1) Af Skatteøkonomisk Redegørelse (2017) fremgår det, at effekten på strukturel ledighed opgøres for personer i alderen 18-65 år og at effekten på aldersfrekvensen opgøres for personer i alderen 60-64 år. Aktuelt er folkepensionsalderen imidlertid steget til 67 år og efterlønsalderen steget til 64 år, så disse aldersintervaller er formentlig justeret i lyset heraf. Det fremgår dog ikke tydeligt af den offentliggjorte dokumentation.

Derudover tager ministerierne højde for, at ændringer i skattesystemet kan påvirke beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet for personer omkring efterlønsalderen. Tidligere har dette gjaldt aldersgruppen 60-64 år, jf. Skatteministeriet (2017). Der anvendes her følgende relation:

$$\text{ændring i erhvervsfrekvens} = -0,1 \cdot \text{ændring i kompensationsgrad}$$

I dette tilfælde beregnes kompensationsgraden ud fra ydelsesniveauet for en efterlønsmodtager.

Det er uklart, hvilke empiriske studier, der ligger til grund for at indregne denne effekt på erhvervsfrekvensen.

Finansministeriet har desuden vurderet effekterne af et beskæftigelsesfradrag, der kun gælder personer over folkepensionsalderen, jf. Finansministeriet (2018). Her findes der ikke et fast regneprincipper, men Finansministeriet anvendte ved den lejlighed en deltagelseeffekt baseret på samme grundprincipper for personer under folkepensionsalderen.

BILAG I.2 SKATTEFORVRIDNINGSAKTOR

Dette bilag vedrører kapitel I Aktuel økonomisk politik.

Ifølge det såkaldt "traditionelle" syn bør man ved beslutningen om et offentligt finansieret projekt skal gennemføres tage højde for, at projektet indebærer øgede skatter og dermed forvriddende effekter via eksempelvis en reduktion i arbejdsudbuddet. Under visse forsimplende antagelser kan skatteforvridningsfaktoren (MCPF) med den "traditionelle opgørelse" beregnes som:

$$MCPF = \frac{1}{1 - \varepsilon \cdot m / (1 - m)}$$

jf. Bastani (2023). I udtrykket angiver m den relevante marginale skattesats, og ε er elasticiteten i skattepligtig indkomst med hensyn til en ændring i marginalskatten. Bemærk, at der er en tæt relation til selvfinansieringsgraden ved en skatteændring (S), idet denne kan opgøres som:

$$S = \varepsilon \cdot \frac{m}{1 - m}$$

Skatteforvridningsfaktoren kan derfor skrives som:

$$MCPF = \frac{1}{1 - S}$$

Jo større selvfinansieringsgraden er, jo større er altså også skatteforvridningsfaktoren.²

I Samfundsøkonomisk Vejledning 2017 blev det antaget at $\varepsilon = 0,1$ (svarende til ministeriernes antagelse om substitutionselasticiteten i arbejdsudbuddet) og det blev anslået, at den gennemsnitlige effektive marginalskat på arbejdsindkomst (inklusive forbrugsafgifter) var 58,5 pct. Dermed fås

$$MCPF = \frac{1}{1 - 0,1 \cdot 0,585 / (1 - 0,585)} = 1,15$$

svarende til at der er et forvriddingstillæg på 15 pct. Finansministeriet valgte dog i 2017 at anvende en lidt lavere skatteforvridningsfaktor på 1,1 (svarende til et forvriddingstillæg på 10 pct.), blandt andet ud fra de nyere strømninger i den teoretiske litteratur, der talte for at se helt bort fra skatteforvridding, jf. Finansministeriet (2017b).

2) Udtrykket for skatteforvridningsfaktoren er dermed kun meningsfuldt, når selvfinansieringsgraden er mindre end 100 pct.

Ved en stigning i topskattesatsen vil skatteforvridningsfaktoren generelt være større. Ved ændringer i topskattesatsen kan selvfinansierungsgraden (når der ikke er indkomsteffekter i arbejdsudbuddet) opgøres som:

$$S = \alpha \cdot \varepsilon \cdot \frac{m}{1 - m}$$

idet m nu er den effektive marginalskat for en topskatteyder, α er et mål for indkomstkonzentrationen omkring topskattegrænsen blandt topskatteydere og ε angiver den gennemsnitlige elasticitet i skattepligtig indkomst blandt topskatteydere.

For at illustrere forskellen i skatteforvridningsfaktoren betragtes et regneeksempel, hvor:

- Den effektive marginalskat er på 65 pct. (svarende til den øverste marginalskat på 56 pct. korigeret for forbrugsbeskatning som i det ovenstående tilfælde)
- Der for sammenlignelighedens skyld gælder $\varepsilon = 0,1$ ligesom i det ovenstående
- Der gælder at $\alpha = 3$ som det også antages i Bastani (2023) og som stemmer rimeligt overens med beregningerne i De Økonomiske Råds formandskab (2011).

I dette tilfælde fås en skatteforvridningsfaktor på 2,2, idet:

$$MCPF = \frac{1}{1 - 0,1 \cdot 3,0 \cdot 0,65 / (1 - 0,65)} = 2,2$$

I dette tilfælde er skatteforvridningsfaktoren altså ca. dobbelt så stor som ved en stigning i bundskattesatsen. Ved cost-benefit-analyser ville man derfor i dette tilfælde skulle indregne et forvridningstab svarende til 120 pct. af nettofinansierungsbehovet.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL II

KONJUNKTUR

OG OFFENTLIGE

FINANSER

KAPITEL II

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Gennemslaget fra høj inflation og høje renter begynder at vise sig i international økonomi, men gennemslaget varierer på tværs af lande. I Danmark er aktiviteten i store dele af økonomien også bremset op, men samlet BNP-vækst holdes oppe af markant vækst i medicinalindustrien.

Trods begyndende afmatning er beskæftigelsen fortsat med at stige, og kapacitetspresset er højt. En analyse i kapitlet viser, at en stigende andel af beskæftigelsesfremgangen i løbet af opsvinget er tilvejebragt gennem nyindvandret udenlandsk arbejdskraft.

Der ventes omtrent stilstand i dansk økonomi ekskl. medicinalindustrien i 2023-24. Afmatningen ventes at føre til faldende beskæftigelse i løbet af næste år, men presset på arbejdsmarkedet skønnes fortsat at være betydeligt.

Finanspolitikken i 2024 vurderes at være for lempelig i forhold til den forventede konjunktursituation og bør strammes i forhold til den planlagte finanspolitik.

II.1

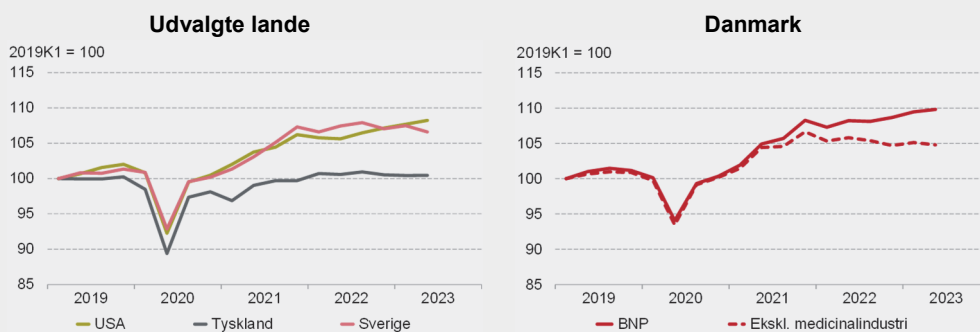
INDLEDNING

Høj inflation og høje renter begynder at vise sig i aktiviteten

Dansk og international økonomi har de seneste år været præget af høj inflation, og centralbankerne har siden begyndelsen af 2022 strammet pengepolitikken markant. Inflationen er aftaget betragteligt igennem 2023, men det underliggende prispres er fortsat højt i mange lande. Effekten af den høje inflation og de høje renter begynder at kunne ses i afmatning af særligt de mere rentefølsomme dele af økonomierne, herunder i store dele af industribrancherne. Der er dog forskel i gennemslaget på tværs af lande. I eksempelvis Sverige og Tyskland er BNP stagneret igennem det seneste år, mens afmatningen endnu ikke er tydelig i den samlede BNP-udvikling i USA og Danmark, jf. figur II.1.

FIGUR II.1 BNP

BNP er stagneret i Tyskland og Sverige, mens produktionen fortsat er stigende i Danmark og USA. I Danmark skønnes den fortsatte fremgang dog i høj grad at kunne henføres til medicinalindustrien.



Anm.: Beregningen af BNP ekskl. medicinalindustrien i Danmark er beskrevet i baggrundsnotatet.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Dansk økonomi i to tempi

I Danmark har økonomien det seneste halvandet år udviklet sig i to forskellige tempi, jf. også beskrivelsen i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Aktiviteten i hovedparten af den private del af økonomien er bremsset op og afspejler i store træk udviklingen på de store danske eksportmarkeder. Opbremsningen ses også i den indenlandske efterspørgsel, hvor forbruget er stagneret, og investeringerne er faldet det seneste år. Til gengæld har der gennem 2022 og i første del af 2023 været usædvanligt kraftig fremgang i medicinalindustrien. Denne fremgang

skønnes at drive BNP-væksten i perioden, mens der har været en konjunkturaftdæmpning i den resterende del af økonomien, jf. højre del af figur II.1. En betydelig del af medicinalproduktionen eksporteres, og eksporten er derfor også steget markant.

Udsigt til lavere vækst i Danmark og udlandet de kommende år

Det skønnes, at der er udsigt til en mere generel vækstafmatning i den internationale økonomi de kommende år, primært som konsekvens af gennemslaget af et fortsat højt renteniveau. De samlede vækstudsigter for international økonomi er omtrent som forudsat i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Den afdæmpede internationale aktivitet forringer afsætningsmulighederne for danske virksomheder, og sammen med de fortsat høje renter ventes det at medføre omtrent stilstand i økonomien ekskl. medicinalindustrien i 2023-24. Høj vækst i medicinalindustrien i år løfter dog den samlede BNP-vækst i 2023 til ca. 1¼ pct., og i 2024 ventes BNP at stige ca. 1¼ pct., jf. tabel II.1. Væksten i 2023-24 er højere end i *Dansk Økonomi, forår 2023*, hovedsageligt som følge af den markante fremgang i medicinalindustrien.

TABEL II.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN

BNP ventes at stige ca. 1¼ pct. i år og ca. 1¼ pct. næste år. I år drives væksten særligt af medicinalindustrien. Inflationen skønnes at aftage, men kommer først under 2 pct. i 2025.

	2022	2023	2024	2025	2030 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	2,7	1,7	1,3	0,6	1,1
Beskæftigelsesgap (pct.)	2,9	3,0	2,2	1,3	0,0
Inflation (pct.)	7,5	3,8	2,6	1,7	1,4
Timeløn (pct.)	3,5	4,5	5,9	4,6	3,3
Offentlig saldo (pct. af BNP)	3,4	1,8	1,1	1,1	-0,2
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	1,5	0,8	0,8	0,5	-0,2
ECB's indlånsrente (pct.)	0,1	3,3	3,9	3,0	2,0

a) Sidste søjle viser niveauet i 2030 for beskæftigelsesgap, offentlig og strukturel saldo samt rente. For BNP, inflation og timeløn vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2025 til 2030.

Anm.: Inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

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

Beskæftigelsen ventes at falde

De danske virksomheder har det seneste år fastholdt et højt antal medarbejdere trods afmatning i produktionen, og beskæftigelsen er endda fortsat med at vokse. Omtrent halvdelen af beskæftigelsesstigningen skyldes personer med udenlandsk statsborgerskab. En analyse i kapitlet viser, at en stigende andel af denne beskæftigelsesfremgang er

tilvejebragt gennem nyindvandret udenlandsk arbejdskraft. Arbejdsmarkedet viser dog efterhånden tegn på lavere aktivitet med svagt stigende ledighed og en faldende efterspørgsel efter arbejdskraft. Afmatningen på arbejdsmarkedet ventes at tage til og føre til faldende beskæftigelse i de kommende år. En del af dette fald ventes at komme fra et fald i arbejdsstyrken, herunder lavere tilgang af arbejdskraft fra udlandet, hvorfor ledigheden ikke skønnes at stige i samme omfang. Beskæftigelsesfaldet forudsættes at ske gradvist og vil indebære en normalisering af konjunktursituationen i de kommende par år, så beskæftigelsen bringes tilbage mod det skønnede strukturelle niveau.

Indhold i kapitlet

I resten af kapitlet uddybes udsigterne for international og dansk økonomi. I afsnit II.2 beskrives udviklingen i international økonomi med fokus på inflation, pengepolitik og den forskelligartede konjunktursituation på tværs af lande. Afsnit II.3 beskriver udviklingen i dansk økonomi med fokus på forskellen mellem udviklingen i medicinalindustrien og resten af økonomien samt betydningen af tilgang af udenlandsk arbejdskraft for situationen på arbejdsmarkedet. I afsnit II.4 gives en status for de offentlige finanser, og der præsenteres en beregning af råderummet. Kapitlet afsluttes i afsnit II.5 med en sammenfatning samt anbefalinger til finanspolitikken for 2024. Kapitlet er suppleret af to baggrundsnotater, der indeholder en række supplerende figurer og tabeller samt yderligere dokumentation af fremskrivningen til 2030.

II.2

INTERNATIONAL ØKONOMI OG PENGEPOLITIK

Udsigt til international vækstafdæmpning

Der har de seneste år været fremgang i den internationale økonomi, og økonomierne har vist sig mere robuste overfor høj inflation og stigende renter end først antaget. I mange lande har den økonomiske situation været præget af et betydeligt kapacitetspres og knaphed på arbejdskraft, men nu er der, ikke mindst i Europa, tegn på, at dette pres er ved at aftage, og konjunkturerne er ved at vende. Det skønnes, at der er udsigt til en mere generel vækstafmatning de kommende år, blandt andet som følge af, at de pengepolitiske stramninger forventes at slå mere tydeligt igennem på økonomierne. Der er imidlertid betydelige forskelle mellem lande, blandt andet som følge af forskellig rentefølsomhed. Vækstafmatningen ventes at indebære en periode med lavere vækst og svag recession i enkelte lande. Denne forventning er overordnet i tråd med vækstudsigterne i *Dansk Økonomi, forår 2023*.

Indhold i afsnittet

Afsnittet fokuserer i høj grad på udviklingen på de danske eksportmarkeder, herunder de tre mest betydningsfulde, som er USA, Tyskland og Sverige. Afsnittet indledes med en beskrivelse af inflationsudviklingen i euroområdet og USA. Dernæst beskrives de foretagne pengepolitiske stramninger, og forventningerne til pengepolitikken diskuteres. Herudover diskuteres forskellene i rentefølsomheden på tværs af lande. Herefter præsenteres de forventede vækstudsigter på de danske eksportmarkeder, og afsnittet afsluttes med en diskussion af de væsentligste risikofaktorer knyttet til udviklingen i den internationale økonomi.

INFLATIONSUDVIKLINGEN I EUROOMRÅDET OG USA

Aftagende inflation ...

Inflationen i både euroområdet og USA er henover sommeren fortsat med at aftage fra højdepunktet på omkring 10 pct. i efteråret 2022, jf. figur II.2. Inflationen i euroområdet og USA er faldet til 5,3 pct. henholdsvis 3,7 pct. i august 2023. Euroområdets inflation dækker dog over betydelige forskelle mellem eurolandene; fra 2,4 pct. i Belgien til 9,6 pct. i Slovakiet i august. Forskellene i inflation kan i høj grad tilskrives forskellige energiprisstigninger, samt i hvor høj grad der har været indført afgiftslempelser, jf. Müller (2023).

... på grund af lavere energipriser, ...

En væsentlig del af faldet i inflationen kan tilskrives det markante prisfald på energi igennem 2023, jf. figur II.3, hvilket betyder, at energi nu bidrager negativt til den samlede inflation i både euroområdet og USA. Prisfaldet på energi i slutningen af 2022 og første del af 2023 skal ses med baggrund i blandt andet en mildere vinter end ventet, elektrificering af energiforbruget og udbygning af vedvarende energikilder, jf. IEA (2023).¹ Futures på energi indikerer, at energipriserne den kommende tid vil være lavere end sidste år, og energipriserne ventes derfor også at bidrage til lavere inflation igennem resten af 2023. Dog er specielt olieprisen steget de seneste måneder, hvilket delvist kan tilskrives et mere begrænset udbud fra OPEC+ landene, jf. ECB (2023). I 2024 ventes energipriserne at forblive på omtrent samme niveau som i 2023, og det negative bidrag til inflationen fra energipriserne ventes derfor at falde bort. Dette bortfald bidrager til, at inflationen ikke forventes at falde nævneværdigt i 2024, jf. ECB (2023). De globale fødevarerpriser er også faldet, og inflationsbidraget fra fødevarer er derfor aftagende.

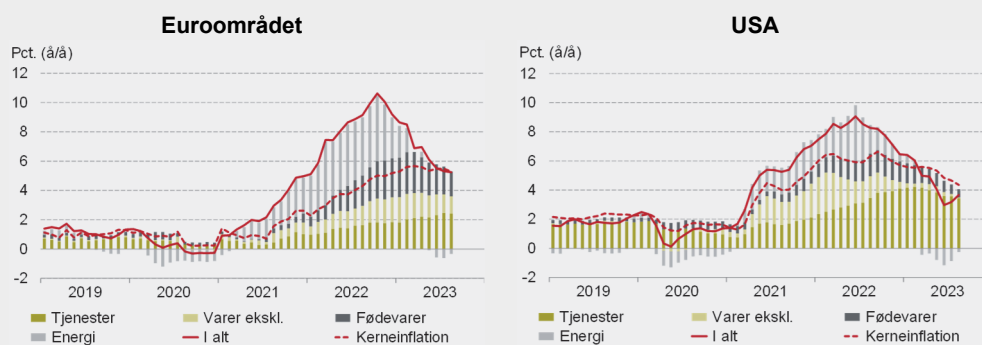
1) De to førstnævnte bidrog til at mindske efterspørgslen efter gas, mens den sidstnævnte virkede til at øge udbuddet af energi på markedet.

... men det
underliggende
inflationspres er højt

I modsætning til de faldende energipriser har det underliggende prispres vist sig at være mere vedholdende, og kerneinflationen er dermed relativt høj i både euroområdet og USA, jf. figur II.2. Kerneinflationen er sammensat af bidrag fra tjenester henholdsvis varer ekskl. energi og fødevarer, hvor prisstigningerne på tjenester udgjorde et isoleret inflationsbidrag på godt 2 pct.point i euroområdet og ca. 4 pct.point i USA i august. Inflationsbidraget fra tjenester er særligt relevant for det underliggende prispres, fordi det har en tæt sammenhæng med lønudviklingen, da tjenesteydelser ofte er mere arbejdskraftintensive end vareproduktion.²

FIGUR II.2 INFLATION OG KERNEINFLATION

Den samlede inflation er nu lavere end kerneinflationen i både euroområdet og USA. En væsentlig årsag til faldet er faldende energipriser. Det underliggende prispres, målt ved kerneinflationen og især inflationsbidraget fra tjenester, er stadig højt.



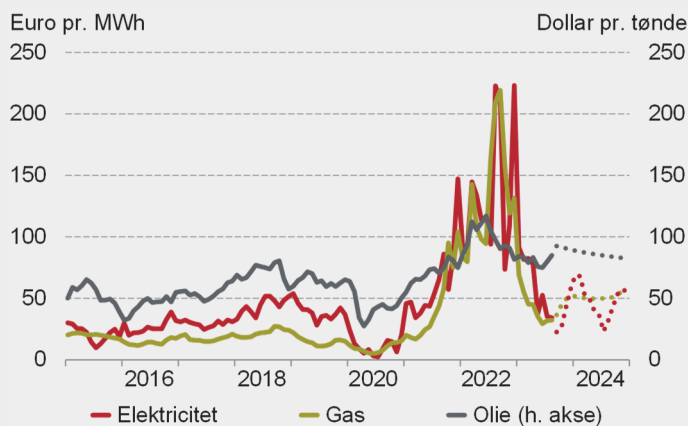
Anm.: Inflationen angiver årsstigningen i forbrugerprisindekset for USA og det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) for euroområdet. For USA er vækstbidragene en approksimation, hvorfor de ikke summer præcist til den samlede inflation. "Varer ekskl." dækker over varer eksklusive bidraget fra energi og fødevarer. De to grønne søjler med inflationsbidraget fra tjenester og varer (ekskl. bidraget fra energi og fødevarer), svarer til inflationsbidraget fra kerneinflationen. Seneste observation er august 2023.

Kilde: Macrobond, Eurostat og egne beregninger.

2) Kerneinflationen kan i øvrigt opgøres på flere forskellige måder, herunder hvorvidt bidraget fra boligomkostninger regnes med eller ej. Ekskluderes bidraget fra boliger ("shelter") i kerneinflationen, er det underliggende prispres i USA på 3,1 pct. mod en normalt opgjort kerneinflation på 4,3 pct. i august ifølge opgørelsen fra Federal Reserve Bank of St. Louis.

FIGUR II.3 ENERGIPRISER

De europæiske priser på energi er faldet gennem 2023. Futures indikerer lidt højere gaspriser, samt højere elpriser henover vinteren.



Anm.: Olieprisen er prisen på en tønde brentolie, naturgasprisen er prisen på hollandsk TTF-naturgas pr. MWh, og elprisen er den nordiske pris fra elbørsen Nord Pool på en MWh. På grund af store daglige udsving er elprisen opgjort som to ugers glidende gennemsnit. Seneste observation er 25. september. Futures angiver prisen på en fremtidig levering og angiver derfor markedets forventninger til prisudviklingen. De prikkede linjer angiver månedlige futures baseret på markedssdata fra d. 25. september.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Inflationen i 2024 kan fortsat være høj

Det mere vedholdende underliggende inflationspres har medført en opjustering af den forventede inflation i både 2023 og 2024 hos flere internationale prognosemagere. Dette skyldes, at der er forventning om, at inflationsbidraget fra specielt tjenester kan være sværere at nedbringe, jf. diskussionen senere i afsnittet. Aktuelt skønner prognosemagere, at inflationen bliver omtrent 2½ pct. i 2024 med endnu højere kerneinflation for både USA og euroområdet, jf. eksempelvis Consensus (2023). Det er stadig over centralbankernes inflationsmålsætning på 2 pct. I Den Europæiske Centralbanks, ECB, nyeste prognose skønnes det, at inflationen fortsat vil være høj igennem 2024 og første halvår af 2025, men at inflationen vil være tilbage på centralbankens målsætning på 2 pct. fra tredje kvartal 2025, jf. ECB (2023). Inflationsforventninger på længere sigt blandt husholdninger og prognosemagere er ikke steget betydeligt, og de er på omtrent det samme niveau som i perioden forud for den høje inflation i 2022 og 2023, jf. baggrundsnotatet.

CENTRALBANKER VENTES AT HOLDE RENTEN HØJ

Centralbanker er formentligt tæt på rentetoppen

Adskillige centralbanker har strammet pengepolitikken yderligere henover sommeren 2023. Dette er typisk sket ved, at centralbankerne har hævet de ledende renter, men i en række tilfælde er der også anvendt andre kontraktive monetære tiltag. Det gælder eksempelvis reduktion af opkøbsprogrammerne i euroområdet.³ Både markedet og prognosemagere forventer aktuelt, at toppen for de ledende renter er nået eller nærmer sig i både euroområdet og USA. Hvorvidt dette bliver tilfældet, vil dog afhænge af udviklingen i såvel inflationen som realøkonomiske forhold.

De længere renter har været mere stabile

De lange markedsrenter, i specielt Tyskland, har været mere stabile igennem 2023, end de var i specielt 2022, jf. figur II.4. Dette er på trods af flere rentestigninger fra både den amerikanske centralbank, Fed, og ECB. Dette antyder, at markedet i stor udstrækning allerede havde indregnet centralbankernes rentestigninger i deres forventninger. De korte renter er mere påvirkede af de nuværende centralbankrenter, og de er derfor steget mere end de lange renter. Dermed er de korte renter stadig højere end de lange renter. Rentekurven er således fortsat inverteret, som den har været siden midten af 2022. En inverteret rentekurve anses ofte for at være en ledende indikator for forestående recession, jf. senere i afsnittet.

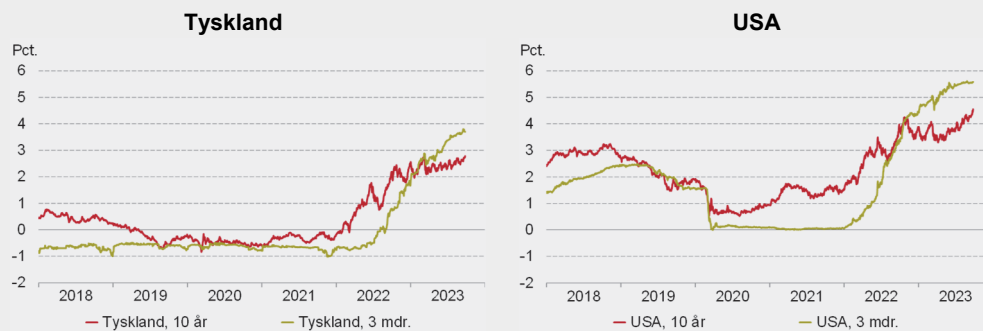
Centralbanker har hævet renterne markant og hurtigt

Centralbankernes rentestigninger i løbet af 2022 og 2023 har i et historisk perspektiv været markante. ECB har indtil videre hævet den ledende indlånsrente med 4½ pct.point, fra -½ til 4 pct., mens Fed har løftet renten med 5¼ pct.point, så Fed's ledende rente nu er 5½ pct. Disse rentestigninger har været større og mere hastige end i tidligere perioder, hvor pengepolitikken er blevet strammet, jf. figur II.5. Det vidner om, at centralbankernes reaktion på inflationen samlet har været markant. Det medfører dog også usikkerhed om, i hvor høj grad tidligere erfaringer med gennemslaget fra højere renter til den økonomiske aktivitet kan overføres til den nuværende situation.

3) Et andet monetært tiltag, der har været anvendt, er Japans centralbanks udvidelse af rentespændet fra ½ pct. til 1 pct. på kort sigt. Dette betyder, at den japanske centralbank tillader renten på statspapirer at ramme 1 pct. på kort sigt. Dette kan betyde, at flere japanske investorer vil investere i egne statspapirer, hvormed renten på blandt andet danske realkreditobligationer kan stige.

FIGUR II.4 KORTE OG LANGE STATSPAPIRRENTER

De korte renter er fortsat med at stige som følge af centralbankernes pengepolitiske stramninger. De lange renter har været mere stabile, omend de er steget i USA.

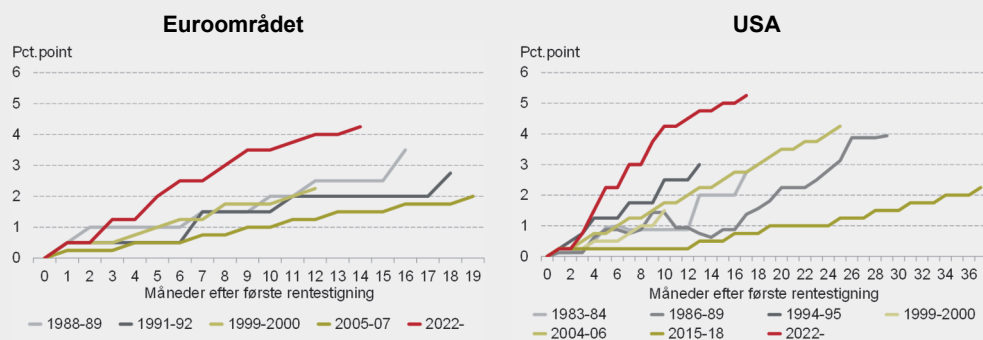


Anm.: Figuren viser udviklingen i renten på tyske og amerikanske statsobligationer med lang (10 år) henholdsvis kort løbetid (3 måneder). Seneste observation er 25. september.

Kilde: Macrobond.

FIGUR II.5 RENTESTIGNINGER I HISTORISK PERSPEKTIV

Centralbankerne har hævet renterne mere og hurtigere end ved tidligere cyklusser af rentestigninger.



Anm.: Figurene viser den kumulerede ændring for den ledende rente fra starten af rentestigninger til toppen. x-aksen angiver antallet af måneder siden første rentestigning. Euroområdet dækker over ECB fra 1999, og før det den tyske Bundesbank. Tidligere rentestigninger i USA er præsenteret i baggrundsnotatet.

Kilde: Macrobond.

Den nuværende rente er over den neutrale rente

Flere centralbanker vurderer selv, at det nuværende niveau for de ledende renter virker kontraktivt for økonomierne, jf. Powell (2023) og Lagarde (2023). Dette bygger på, at det nuværende renteniveau for centralbankernes ledende rente er højere end den såkaldte neutrale rente. Den neutrale rente er det niveau for centralbankernes rente, der hverken virker ekspansivt eller kontraktivt for økonomien. Vurderinger af den neutrale rente er dog forbundet med stor usikkerhed, hvormed det er svært at definere, hvor langt den nuværende rente er over den neutrale rente.⁴ En anden indikator for, at pengepolitikken virker opstrammende, er, at udlån og dermed pengemængden er faldet betydeligt igennem det seneste år, i både USA og euroområdet, jf. *Dansk Økonomi*, forår 2023.

ECB forudsættes at fastholde renten til efteråret 2024

I nærværende prognose forudsættes det, at ECB har nået rentetoppen ved den nuværende indlånsrente på 4 pct. fra september 2023. Dette er i overensstemmelse med markedets forventning om, at der ikke vil komme yderligere renteforhøjelser. Der er imidlertid usikkerhed blandt både markedsaktører og prognosemagere om, hvor længe ECB vil opretholde renten på det nuværende niveau. Den aktuelle prognose lægger, i lighed med markedet, til grund, at ECB vil beholde renten uændret frem til efteråret 2024, hvorefter det forudsættes, at ECB langsomt vil sænke renteniveauet.

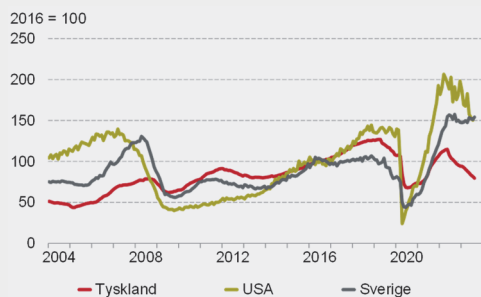
Centralbanker kan være nødt til at stramme mere end ventet

Det underliggende prispres er i øjeblikket højere end ECB's og Fed's målsætning om en inflation på 2 pct. En betydelig del af dette pres kan henføres til servicesektoren, hvor lønninger udgør en betydelig del af omkostningerne. Arbejdsmarkederne er fortsat stramme i mange lande, og selvom der flere steder er tegn på opblødning, er der fortsat et opadgående pres på lønningerne, jf. figur II.6 og figur II.7. Arbejdsmarkedet reagerer normalt med forsinkelse på rentestigninger, og særligt servicesektoren kan forventes at have en mere træg tilpasning til ændrede pengepolitiske renter, jf. senere i afsnittet. Det kan indebære en længere periode med inflation over centralbankernes målsætninger, selv hvis pengepolitikken er doseret passende til at nedbringe inflationen til målsætningen på mellemlang sigt. Flere centralbanker kan derfor muligvis se ind i et scenarie, hvor de på kort sigt enten må acceptere høj inflation – med risiko for at dette sætter sig i inflationsforventningerne – eller være nødsaget til at hæve renterne yderligere, hvilket risikerer at tvinge økonomien ud i et egentligt tilbageslag.

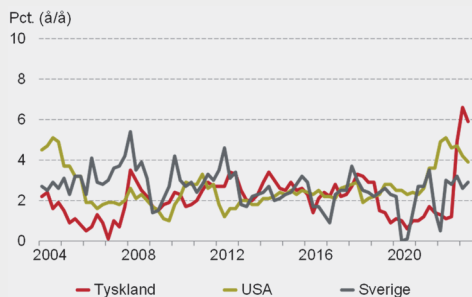
4) En beregning lavet af Federal Reserve Bank of New York vurderer, at den nuværende neutrale rente for euroområdet og USA aktuelt ligger mellem $\frac{1}{2}$ og $1\frac{1}{2}$ pct. Siden 2021 er vurderingen, at niveauet for den neutrale rente er steget omtrent $\frac{1}{2}$ pct.point for euroområdet, jf. Federal Reserve Bank of New York (2023).

FIGUR II.6 KNAPHEDSINDEKS

Presset på arbejdsmarkedet er fortsat betydeligt, men har været aftagende i både USA og Tyskland de seneste måneder.

**FIGUR II.7 LØNSTIGNINGER**

Lønstigningerne er høje i flere lande, men er aftagende i specielt USA.



Anm.: Venstre figur viser antallet af ledige stillinger i forhold til antallet af ledige. For ledige stillinger anvendes OECD's opgørelse for alle lande, mens OECD's opgørelse af ledighed anvendes for Tyskland og Sverige. Ledigheden i USA stammer fra U.S. Bureau of Labor Statistics. Ledige stillinger er korigeret for den underliggende trend, som formentlig skal ses i lyset af øget digitalisering. Lønstigninger i højre figur viser væksten i fremstillingsvirksomheder i forhold til samme kvartal året inden. Seneste observation er august for Tyskland og Sverige og juli for USA i venstre figur. Seneste observation er andet kvartal 2023 for højre figur.

Kilde: Macrobond, DA og egne beregninger.

RENTEFØLSOMHED MELLEM LANDE

Usikkerhed om effekt af rentestigninger

De allerede gennemførte stramninger af pengepolitikken forventes at have betydelige kontraktive effekter på den økonomiske aktivitet i mange lande, eftersom høje renter reducerer den samlede efterspørgsel. Der er dog stor usikkerhed forbundet med både størrelsen på disse effekter og på transmissionshastigheden fra den strammere pengepolitik. Usikkerhederne vedrørende transmissionstiden blev diskuteret i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Overordnet kan den fulde transmissionstid variere fra kort tid – fuld transmission på et år – til lang tid på op til fire år, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*. I det følgende fokuseres på mulige forskelle i størrelsen af rentegennemslaget på tværs af lande.

**Rentestigninger
kan reducere BNP
i euroområdet med
3½ pct.**

ECB skønnede i februar 2023, at de gennemførte stramninger af pengepolitikken kunne føre til en reduktion af BNP-væksten i euroområdet på ca. 2 pct.point i 2023 og 1½ pct.point i 2024, jf. Lane (2023).⁵ Dette estimat var baseret på beregninger fra en række forskellige økonomiske modeller, hvor resultaterne varierer betydeligt.⁶ Aktuelt er både de korte og lange renter steget en anelse mere, end der var forventet i februar 2023, hvilket betyder, at effekten kan blive større. Størrelsen på disse effekter er dog usikre, idet renten sjældent er blevet strammet så markant og hurtigt som nu, jf. figur II.5 tidligere i afsnittet. Der er yderligere usikkerhed forbundet med rentestigninger fra et negativt niveau; og effekterne kan være større, end når renten stiger fra et allerede positivt niveau.⁷

**Rentefølsomheden
afhænger af
landespecifikke
forhold**

Modelberegningerne beror på en række forudsætninger om rentefølsomheden i euroområdet og er i sig selv forbundet med usikkerhed. Blandt de betydningsfulde forudsætninger er den gennemsnitlige låne- henholdsvis branchesammensætning i euroområdet. I praksis varierer disse faktorer på tværs af lande, og rentefølsomheden i de enkelte lande kan derfor variere fra den gennemsnitlige rentefølsomhed i euroområdet. Disse forskelle på tværs af lande diskuteres nedenfor.

**Større
rentefølsomhed
i lande med høj
andel variabelt
forrentede lån**

I forhold til lånesammensætningen er husholdningerne i lande med overvejende variabelt forrentede lån mere sårbare overfor rentestigninger. Når renten stiger, øges renteudgifterne for de husholdninger, der har variabelt forrentede lån, hvilket alt andet lige reducerer deres disponible indkomst og sænker forbrugsniveauet. Eksempelvis er størstedelen af husholdningernes boliglån variabelt forrentede i Sverige samt i flere østeuropæiske økonomier, jf. figur II.8. Det øger alt andet lige rentefølsomheden i disse lande.

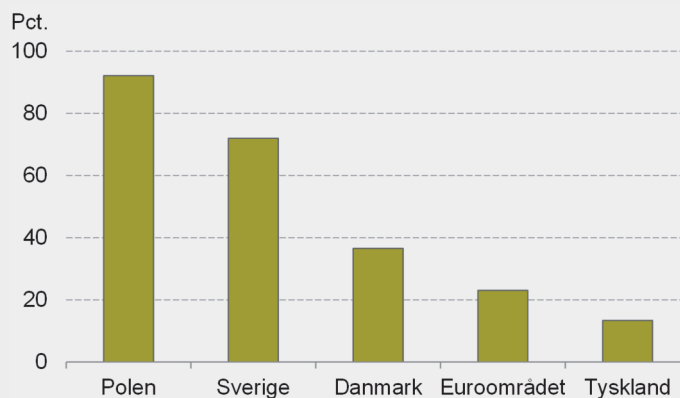
5) I beregningerne tager Lane (2023) højde for, at stramningerne af pengepolitikken har påvirket specielt de lange renter mere end blot rentestigningerne, da eksempelvis forward guidance og balancepolitik har haft mere betydning for de lange renter.

6) Modellerne varierer mellem ca. 1½ og ca. 8 pct. lavere BNP-niveau i 2024 som effekt af rentestigningerne, jf. Lane (2023).

7) I Lane (2023) diskuteres det, at der kan forekomme en ikke-linearitet i effekten af rentestigningerne, hvor de første rentestigninger havde en større effekt end de senere på grund af det initialt negative niveau for renten.

FIGUR II.8 VARIABELT FORRENTEDE BOLIGLÅN I EUROPA

Sverige har en relativt stor andel af variabelt forrentede boliglån, mens Tyskland har en relativt lille andel.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige andel af variabelt forrentede boliglån blandt nye lån i perioden januar 2010 til juni 2023. Med variabelt forrentede lån menes lån, hvor rentefikseringsperioden er op til et år.

Kilde: ECB og egne beregninger.

Bankernes rentefølsomhed afspejler landespecifikke strukturer

Lånesammensætningen kan udover at påvirke den realøkonomiske aktivitet også påvirke den finansielle sektor og dermed landets rentefølsomhed. Banker i lande med overvejende fastforrentede udlån har alt andet lige en større risiko for, at værdien af deres udlån og kapitalbase falder ved stigende renter, jf. Hoffmann (2018). Dermed kan lande med fastforrentede lån alt andet lige have en højere renterisiko i banksektoren, jf. Hoffmann (2018). Banker i lande med overvejende variabelt forrentede udlån har ikke denne type af risiko, men er i højere grad udsat for risiko for tab i deres udlånsportefølje. Dette skyldes, at husholdninger i lande med overvejende variabelt forrente lån er mere rentefølsomme, som beskrevet tidligere, hvormed bankernes risiko afspejler rentefølsomheden i landet uden at være den egentlige årsag til rentefølsomheden.

Risikostyring og regulering reducerer rentefølsomhed

Bankernes risikostyring reducerer en del af den landespecifikke rentefølsomhed i det finansielle system på tværs af Europa. Heterogeniteten i renterisikoen mellem banker reduceres af bankernes brug af finansielle instrumenter, mens den samlede rentefølsomhed bliver overvåget og kontrolleret af den samme EU-regulering, jf. Hoffmann (2018).

Reguleringen af bankerne er udvidet betragteligt siden finanskrisen og tager højde for risikoen for rentestigninger. Ved den europæiske banktilsynsmyndigheds, EBA, seneste stresstest af det europæiske bank-system var resultatet, at det europæiske banksystem på tværs af lande generelt kan modstå et risikoscenarie med en svær recession og stigende renter, jf. EBA (2023). Samlet medfører finansiell regulering og robuste banker derfor, at de landespecifikke finansielle systemer næppe er en medvirkende årsag til heterogenitet i rentefølsomheden i Europa.

Servicesektoren er mindre rentefølsom

Som tidligere nævnt er branchesammensætning en anden faktor, der kan forklare heterogenitet i rentefølsomheden på tværs af lande. Heterogenitet i rentefølsomheden på grund af branchesammensætningen skyldes først og fremmest, at servicesektoren overordnet er relativt mindre rentefølsom end andre sektorer. Dette skyldes for det første, at servicesektoren i mindre omfang end eksempelvis fremstillingssektoren udfører større investeringer og projekter, hvor omkostningerne afhænger af renteniveauet. For det andet er efterspørgslen af serviceydelser mindre rentefølsom, da forbruget af særligt varige forbrugsgoder oftest delvist finansieres gennem lån, jf. Chiodo og Owyang (2003). Samlet trækker dette i retning af en mindre rentefølsomhed i lande med en stor servicesektor.

Produktion af varige goder er mere rentefølsomt, ...

Fremstillingssektoren er generelt mere rentefølsom end servicesektoren. Indenfor fremstillingssektoren kan der dog være forskelle i rentefølsomheden mellem virksomheder. Nyere forskning peger på, at rentestigninger kan påvirke virksomheder, der fremstiller varige goder, mere end virksomheder, der fremstiller ikke-varige goder.⁸ Et studie finder eksempelvis, at virksomheder, der producerer varige goder, sænker deres investeringer knap 50 pct. mere end virksomheder, der producerer ikke-varige goder, ved en uventet rentestigning, jf. Durante mfl. (2020).

... fordi efterspørgslen er mere rentefølsom

Årsagen til at virksomheder, der fremstiller varige goder, reagerer kraftigere på renteændringer end andre fremstillingsvirksomheder, er, at efterspørgslen af varige goder falder mere ved rentestigninger end efterspørgslen af andre goder. Efterspørgslen efter varige goder reduceres af to faktorer ved rentestigninger. For det første stiger omkostningerne ved køb af varige goder for både husholdninger og virksomheder, da købet ofte vil være delvist lånefinansieret. For det andet reagerer husholdninger på omkostningsstigninger, som øgede renteudgifter

8) Eksempler på varige goder er biler, møbler og hårde hvidevarer, men også maskininvesteringer for andre virksomheder.

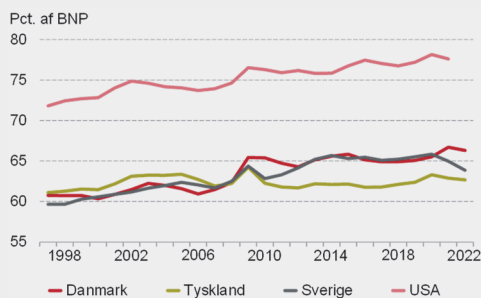
eller høj inflation, ved at reducere deres køb af varige goder, idet husholdninger har en præference for i højere grad at beholde deres niveau for forbrug af ikke-varige goder og serviceydelser, jf. Coibion mfl. (2022).

USA har mindre rentefølsom branchesammensætning

På baggrund af den samlede branchesammensætning kan det forventes, at amerikansk økonomi er mindre rentefølsom end eksempelvis Tyskland og Sverige, da den mindre rentefølsomme servicesektor udgør godt 75 pct. af den amerikanske økonomi, mens servicesektoren udgør godt 60 pct. af den tyske og svenske økonomi, jf. figur II.9. Branchesammensætningen trækker endvidere i retning af, at tysk økonomi er mere rentefølsom end eksempelvis svensk økonomi, idet ca. 19 pct. af økonomien består af den mere rentefølsomme fremstillingssektor, hvilket er ca. 6 henholdsvis ca. 8 pct.point mere, end sektoren udgør i Sverige og USA, jf. figur II.10. Hertil kommer, at over 40 pct.⁹ af den tyske fremstillingssektor er fremstilling af transportudstyr og maskiner,¹⁰ herunder bilindustrien, dvs. brancher der fremstiller varige goder.

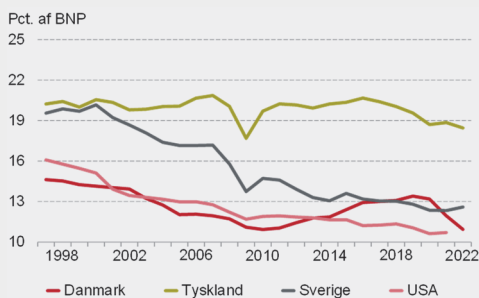
FIGUR II.9 SERVICE

USA's økonomi afhænger mere af service end den svenske og tyske økonomi.



FIGUR II.10 FREMSTILLING

Den tyske økonomi afhænger mere af fremstillingsvirksomheder end den amerikanske og svenske økonomi.



Anm.: Service dækker over ISIC-grupper 50-99 og dækker handel, hoteller, restauranter, transport, kommunikation, uddannelse, sundhed, ejendomsmæglere, finansiell service samt offentlig service. Fremstillingsvirksomheder dækker over ISIC-grupper 15-37. De resterende brancher er landbrug, fiskeri, skovbrug, naturressourcer, forsyningssektoren, byggeri og delvist offentlig produktion.

Kilde: Verdensbanken.

9) Sammenlignet med omtrent 33 og 25 pct. for Sverige henholdsvis USA.

10) Svarende til Verdensbankens ISIC branchekoder 29, 30, 32, 34 og 35.

**Rentefølsomheden
varierer mellem
lande**

Samlet kan både Tyskland og Sverige forventes at være relativt mere rentefølsomme end USA, men det kan tilskrives forskellige faktorer. For Tyskland er det specielt branchesammensætningen, som gør økonomien rentefølsom, mens det for Sverige i høj grad skyldes husholdningernes lånesammensætning, hvor en høj andel af boliglånene er variabelt forrentede. Dermed kan sammenlignelige rentestigninger få større realøkonomisk effekt for tysk og svensk økonomi end for amerikansk økonomi.

FORSKELLIG VÆKST PÅ DE DANSKE EKSPORTMARKEDER

**Udlandsvæksten
skønnes at blive
knap 1 pct. i år, ...**

Flere lande oplevede en periode med høj vækst og tiltagende kapacitetspres efter coronapandemien, men i løbet af det seneste år har flere lande haft omtrent stilstand i økonomien. Samlet er der udsigt til lav vækst på de danske eksportmarkeder med en vækst på knap 1 og ca. 1½ pct. i 2023 henholdsvis 2024, jf. boks II.1. Vækstudsigterne for de sammenvejede danske eksportmarkeder er omtrent uændrede i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2023*.

**... men dækker over
betydelig variation**

Den sammenvejede udlandsvækst dækker imidlertid over betydelige forskelle i konjunkturbilledet i de enkelte lande. I de fleste lande forventes stilstand og svag tilbagegang i aktivitetsniveauerne. For nogle lande indebærer dette en blød landing, mens andre lande aktuelt befinder sig under strukturelt BNP-niveau og kun gradvist forventes at nå op på et konjunktur neutralt niveau i løbet af de kommende år. Dermed kan danske eksportvirksomheders afsætningsvilkår variere betydeligt alt efter, hvilke lande de primært eksporterer til.

BOKS II.1 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTER

Prognosen for international økonomi i 2023-24 tager udgangspunkt i den seneste vurdering fra OECD i september 2023, jf. tabel A. Da der er tale om en såkaldt interim prognose, er der ikke skøn for alle Danmarks primære aftagerlande.^{a)} For de lande, som ikke er medtaget i OECD's prognose, tages der udgangspunkt i den senest tilgængelige prognose. For Holland og Polen tages der udgangspunkt i EU-Kommissionens prognose fra september 2023. For Sverige og Norge tages der udgangspunkt i nationale prognoser fra Konjunktutinstitutet (august 2023) hhv. Statistisk Sentralbyrå (september 2023). Frem mod 2030 antages det beregningsteknisk, at BNP gradvist tilpasses det beregnede, strukturelle niveau, som stammer fra den seneste lange fremskrivning fra OECD fra 2021.

For Danmarks seks primære konkurrentlande^{b)} skønnes den sammenvejede lønvækst på baggrund af de seneste Consensus-skøn fra september 2023 at blive knap 5 pct. i 2023 og knap 4 pct. i 2024. I 2022 var lønvæksten 3,3 pct.

For olieprisen forudsættes et årsniveau på godt 80 dollars pr. tønde i både 2023 og 2024. Skønnene i 2023-24 er baseret på udviklingen i futures. Herefter tilpasses olieprisen frem mod det reale niveau i 2030 i Det Internationale Energiagenturs (IEA) *Stated Policies*-scenarie fra *World Energy Outlook 2022*.

ECB forudsættes at fastholde renten på det nuværende niveau på 4 pct. frem til efteråret 2024. Stats- og realkreditobligationerne forudsættes at falde i løbet af 2023 og 2024 i takt med, at markedet indpriser ECB's forventede sænkninger af renten. Niveauerne for renterne i 2030 er ændret i forhold til forårets prognose, så ECB's indlånsrente forventes at være 2 pct., og den danske tiårige statsobligation er 2,6 pct. Dette er et løft på 1,5 pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2023*. Renterne er justeret på baggrund af OECD nyeste mellemfristede prognose, jf. baggrundsnotatet.

- a) Danmarks ni primære aftagerlande er i prioriteret rækkefølge: Tyskland, USA, Sverige, Norge, Holland, Kina, Storbritannien, Frankrig og Polen.
- b) Danmarks seks primære konkurrentlande er: Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Holland, Sverige og USA.

BOKS II.1 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTER, FORTSAT**TABEL A PROGNOSE FOR UDLANDSVÆKST OG RENTER**

	2022	2023	2024	2025	2030 ^{a)}
Vækstskøn	----- Pct.-----				
Realvækst i aftagerlande	3,0	0,9	1,5	2,3	1,7
	----- Dollar pr. tønde -----				
Oliepris	101	82	82	87	107
Renteskøn	----- Pct.-----				
ECB's udlånsrente	0,1	3,3	3,9	3,0	2,0
Tysk tiårig statsobligation	1,2	2,4	2,4	2,4	2,5
Dansk tiårig statsobligation	1,4	2,7	2,6	2,6	2,6
Dansk 30-årig realkreditrente	3,8	4,9	4,9	4,5	4,4

a) 2030-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2025 til 2030 for BNP, mens de øvrige tal i søjlen angiver niveauet i 2030.

Anm.: Landefordelte skøn for BNP-væksten fremgår af baggrundsnotatet. Niveauet for renterne er opgjort som årsgennemsnittet.

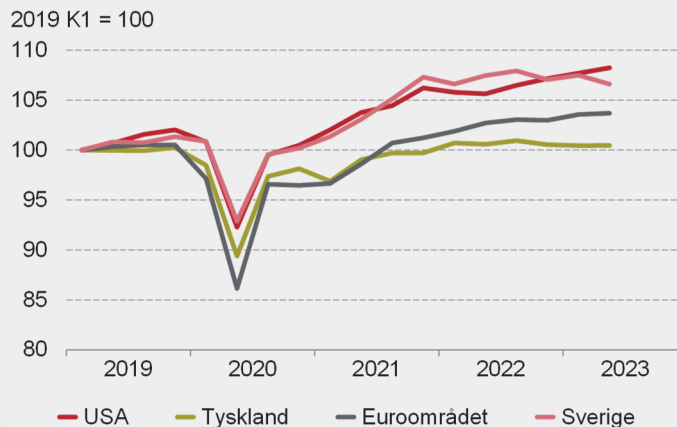
Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Fremgang i amerikansk økonomi, ...

Et af de lande, hvor der er fortsat fremgang, er USA, hvor væksten i de seneste kvartaler har været betydeligt højere end i euroområdet, jf. figur II.11. Fremgangen sker på trods af de markante rentestigninger, som den amerikanske centralbank har gennemført, og der er endnu ikke tydelige tegn på, at rentestigningerne for alvor er slået igennem på den økonomiske aktivitet. Arbejdsmarkedet er eksempelvis fortsat stramt med lav ledighed og mange ledige stillinger. Den fortsatte fremgang har overrasket prognosemagere, og vækstforventningerne for 2023-24 er på den baggrund opjusteret med ca. $\frac{3}{4}$ pct.point i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*. De fleste internationale prognosemagere forventer en blød landing for amerikansk økonomi med gradvist aftagende aktivitet i takt med, at rentestigningerne slår igennem på økonomien. Den forventede afmatning understøttes blandt andet af en række indikatorer, herunder faldende jobvækst samt fald i Purchasing Managers' Index (PMI) for både industrien og servicesektoren, jf. figur II.13 senere i afsnittet.

FIGUR II.11 BNP

Mens den tyske økonomi har haft stilstand de seneste kvartaler, er den amerikanske økonomi fortsat med at vokse.



Anm.: Figuren viser udviklingen i BNP for udvalgte økonomier relativt til økonomiens niveau i første kvartal 2022. Seneste observation er andet kvartal 2023.

Kilde: Macrobond.

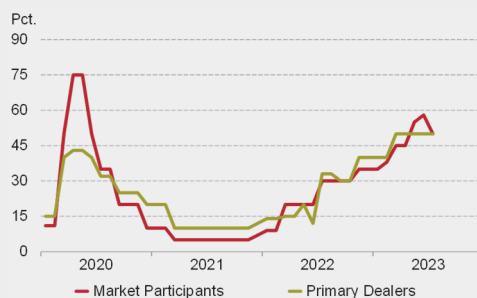
... men risiko for en recession i USA

Selvom den amerikanske økonomi i den nærværende prognose ikke skønnes at komme i egentlig recession, er risikoen ikke negligerbar. Mens den tyske og svenske økonomi allerede har gennemgået kvartaler med negativ vækst, er der endnu kun indikatorer, der peger på en tilsvarende svaghed i den amerikanske økonomi. Selvom BNP og arbejdsmarkedstal for amerikansk økonomi fortsat er stærke, vurderer både markedsdeltagere og prognosemagere dog, at sandsynligheden for recession om seks måneder er 50 pct., jf. figur II.12. Dette er også afspejlet i inverteringen af rentekurven, som historisk set har været et tegn på en forestående recession i USA, jf. figur II.13.¹¹

11) Den inverterede rentekurve kan dog være et svagere recessionstegn end tidligere. Dette skyldes, at centralbankernes opkøbsprogrammer har reduceret rentespændet mellem korte og lange renter, hvormed kurven lettere inverterer, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi*, forår 2023.

FIGUR II.12 SANDSYNLIGHED FOR RECESSION I USA OM SEKS MÅNEDER

Både markedsdeltagere og institutioner ser stigende sandsynlighed for en recession i USA.

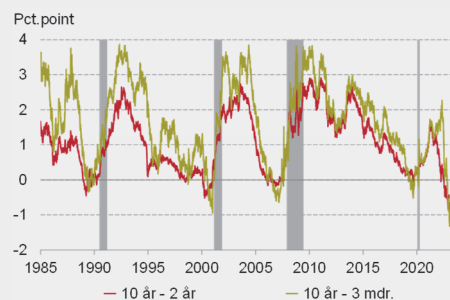


Anm.: *Primary dealers* er handelsmodparter til New York Fed i implementeringen af pengepolitikken. *Market Participants* er deltagere på markedet, oftest enten som investorer eller rådgivere. Den inverterede kurve viser forskellen mellem den 10-årige og 2-årige hhv. 3-måneders rente i USA. Perioder markeret med grå er en recession i USA efter NBER's definition. Seneste observation er juli 2023 i venstre figur og 25. september i højre figur.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

FIGUR II.13 INVERTERET RENTE-KURVE I USA

Rentekurven har været inverteret i mere end et år, hvilket historisk har været et tegn på en forestående recession.

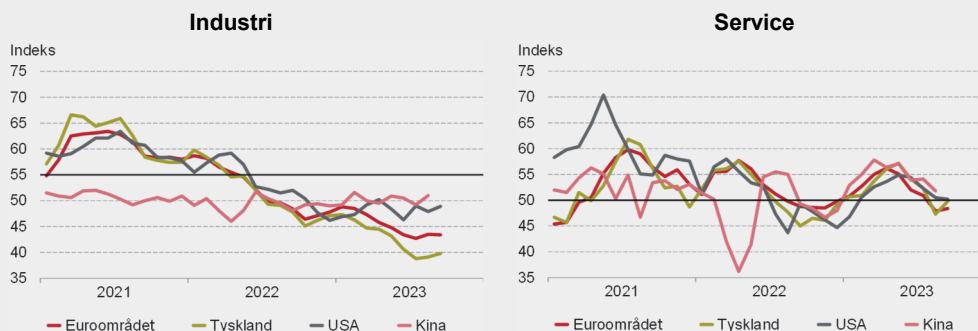


Tysk og svensk økonomi i stilstand

Mens der er fortsat fremgang i amerikansk økonomi og nogle europæiske lande, oplever andre europæiske økonomier stilstand eller let tilbagegang. På de danske eksportmarkeder har især den tyske og svenske økonomi i de seneste kvartaler oplevet stilstand henholdsvis direkte tilbagegang, jf. figur II.11. Udviklingen i disse lande skal formentlig ses i sammenhæng med den forventede højere rentefølsomhed i disse lande, jf. diskussionen ovenfor. I Tyskland er produktionen i industrien bremsset op, og der udsigt til yderligere tilbagegang i industrien, hvilket medvirker til at dæmpe vækstudsigterne, jf. figur II.14. Tilbagegangen i industrien ses bredt på tværs af lande, men da den konjunkturfølsomme del af industrien fylder mere i tysk økonomi, kan dette være medvirkende til, at tysk økonomi er bremsset mere, og tidligere, op end andre økonomier.

FIGUR II.14 PURCHASING MANAGERS' INDEX, PMI

Industriens PMI tyder på tilbagegang i flere lande, og specielt tysk industri viser tegn på tilbagegang. PMI for servicesektoren indikerer begyndende tilbagegang i servicesektoren i flere lande.



Anm.: Figureerne viser PMI fra S&P Global. PMI er et mål for indkøbschefernes vurdering af den økonomiske situation. For industri er vist det samlede PMI. For service er vist PMI for aktivitet i sektoren. Et indeks over (under) 50 indikerer fremgang (tilbagegang). Seneste observation er september 2023, for andre lande end Kina. For Kina er seneste observation august 2023.

Kilde: Macrobond.

Begrænset vækst i Kina

Kinesisk økonomi genåbnede i starten af 2023 efter igennem længere tid at have været lukket ned som følge af nultolerancepolitikken overfor covid-19. Internationale prognosemagere forventede, at højere kinesisk efterspørgsel ville virke stimulerende på resten af den globale økonomi i 2023. Væksten i Kina har dog vist sig svagere end ventet, hvilket dæmper væksten i særligt lande med betydelige handelsforbindelser til Kina såsom Tyskland. Udviklingen i kinesisk økonomi er forbundet med betydelig usikkerhed, og flere indikatorer peger i retning af svag vækst i den kommende tid. Eksempelvis er ungdomsarbejdsløsheden steget til over 20 pct. i juni 2023, og det kinesiske boligmarked er præget af betydelige udfordringer med et markant fald i byggeriet på over 25 pct. i de første måneder af 2023. Statsejede banker i Kina har reageret ved at sænke renterne og lempe betingelserne for boliglån for at stimulere aktiviteten på boligmarkedet. Tilbageslaget på boligmarkedet har stor betydning i Kina, da byggesektoren udgør mere end 20 pct. af kinesisk økonomi, jf. Rogoff og Yang (2022).¹² Et nyere studie finder, at et fald på 20 pct. i byggebranchens produktivitet vil kunne medføre et fald på 5 til 10 pct. i kinesisk BNP i løbet af nogle år, jf. Rogoff og

12) Her tages højde for både den direkte værdi skabt af byggebranchen samt den indirekte værdi skabt igennem andre brancher, der forsyner eller servicerer byggebranchen.

Yang (2020). Potentielle effekter af lavere vækst i Kina for dansk økonomi diskuteres sidst i afsnittet.

RISIKOSCENARIER KAN STADIG MATERIALISERE SIG

Stadig betydelige nedadrettede risici

Overordnet er der i mange lande udsigt til en periode med lavere vækst end normalt, dog uden udsigter til en dyb recession. Der er fortsat en række nedadrettede risikofaktorer knyttet til udviklingen i den internationale økonomi, og det kan ikke afvises, at udviklingen bliver mere negativ end lagt til grund i prognosen. Ligesom i *Dansk Økonomi, forår 2023* knytter en betydelig del af usikkerhederne sig til de realøkonomiske konsekvenser af rentestigningerne. Usikkerheden herom er dog mindsket, da en større del af rentestigningerne er blevet transmitteret til realøkonomien, og da det i høj grad ventes, at rentetoppen er nået. Ydermere er der fortsat usikkerhed om energiprisudviklingen samt risiko for lavere kinesisk vækst.

Rentestigninger kan slå hårdere igennem

I forhold til konsekvenserne af rentestigningerne er der usikkerhed om, hvor hurtigt og kraftfuldt rentestigningerne slår igennem. Hvis rentegennemslaget sker langsommere, end centralbankerne lægger til grund, er der en risiko for, at centralbankerne vælger at stramme pengepolitikken yderligere for at dæmpe efterspørgslen og få inflationen under kontrol. Som nævnt i Lane (2023) kan stramningen af pengepolitikken medføre en reduktion i BNP på mere end 3 pct. Skønnet var dog baseret på et medianskøn af flere modeller og er derfor usikkert. Der er dermed risiko for, at renterne slår hårdere igennem på realøkonomien end ventet af centralbankerne.

Pres på lande med høj gæld

Den offentlige gæld steg i de fleste lande under coronapandemien, hvilket skyldtes, at mange lande på forskellig vis valgte at understøtte økonomien og tilføre ressourcer til sundhedssystemet. Den højere gæld har i kombination med stigende renter bidraget til stigende renteudgifter. Det øger alt andet lige risikoen for en gældskrise, som man eksempelvis så i euroområdet i 2011, hvor der opstod tvivl om en række landes mulighed for at servicere gælden. Gældsstigningen har været særligt mærkbar i lande med en i forvejen høj gæld, såsom Grækenland og Italien. I USA er gældsniveauet også vokset markant, og også her har dette i kombination med de højere renter medført, at renteudgifterne er steget som andel af BNP. Dette har været en medvirkende årsag til, at USA's kreditvurdering blev sænket i 2023 af Fitch Ratings.

Risiko for energimangel til vinter

Energipriserne er faldet betydeligt siden slutningen af 2022. En af de medvirkende årsager til prisfaldet var den milde vinter i Europa, hvor efterspørgslen efter energi var lavere end normalt. På trods af de nuværende relativt lave energipriser er der stadig en risiko for stigende energipriser og energimangel til vinter. Før Ruslands invasion af Ukraine leverede Rusland størstedelen af det europæiske gasforbrug, hvorimod en betydelig del af gasforbruget nu sejles ind som flydende naturgas (LNG), hvilket øger omkostningerne og dermed prisen. Det er forbundet med usikkerhed, om forsyningen af LNG kan følge med stigende efterspørgsel, hvilket risikerer at føre til højere gaspriser – en tendens der vil blive forstærket, hvis vinteren bliver koldere end normalt. Risikoen for en kold vinter forstærkes af vejrfænomenet El Niño, som potentielt kan medføre en koldere vinter end normalt i Europa, hvormed energiefterspørgslen stiger, jf. Castro (2023). Risikoen for energimangel og energiprisstigninger er allerede til dels synlig i stigende priser på futures på energimarkedet, jf. tidligere viste figur II.3, men yderligere stigninger vil føre til et fald i realindkomsten og kan potentielt indebære forværrede udsigter for væksten.

Risiko for vækstnedgang i Kina, ...

Som tidligere nævnt står kinesisk økonomi i øjeblikket overfor en række udfordringer specielt på boligmarkedet. Hvis uroen materialiserer som en større vækstnedgang i Kina, kan det få betydelige konsekvenser for såvel den internationale som den danske økonomi. En vækstnedgang i Kina ville implicere en lavere efterspørgsel efter varer, som importeres fra blandt andet Danmark. I 2019 gik omkring 5 pct. af den danske eksport til Kina, og Kina aftog mere end 7 pct. af den tyske eksport; dette er over EU's gennemsnit på omtrent 2½ pct. Dermed er Danmark og Tyskland relativt mere sårbare overfor en vækstnedgang i kinesisk økonomi end andre europæiske lande. Kinas betydning er reelt endnu større, da en del af eksporten fra både Tyskland og Danmark består af input, som senere indgår i produkter, andre lande eksporterer til Kina. Hvis den kinesiske økonomi eksempelvis oplever en kortvarig vækstnedgang på 1 pct.point, kan det medføre en reduktion på omkring ¼ pct.point af den danske BNP-vækst, jf. Nationalbanken (2023a).

... hvilket kan reducere dansk BNP ...

... og medføre øget global finansiell uro

I takt med at den kinesiske økonomi er blevet en større del af den globale økonomi, betyder Kina også mere for det globale finansielle system. Udover de direkte realøkonomiske konsekvenser, vil en kinesisk afmatning derfor også indebære en risiko for øget uro i det globale finansielle system. Øget international finansiell uro kan indebære en periode med strammere finansielle vilkår – herunder stigende renter – men også usikre råvarepriser globalt, jf. eksempelvis Nationalbanken

(2023a) og Ahmed (2019).¹³ Førnævnte analyse fra Nationalbanken finder, at hvis der tages højde for Kinas betydning for det finansielle system, kan en vækstnedgang i Kina have større negative konsekvenser for danske økonomi. I tilfælde af øget global finansiell uro, vil effekten af et fald på 1 pct. i Kina på dansk BNP fordobles, så dansk BNP reduceres med omtrent ½ pct.point.

II.3

AKTUELLE UDSIGTER FOR DANSK ØKONOMI

Indhold i afsnittet

Dette afsnit beskriver konjunktursituationen i dansk økonomi og fremskrivningen frem mod 2030. Afsnittet indledes med en diskussion af medicinalindustriens betydning for udviklingen i dansk økonomi, hvorefter den realøkonomiske del af prognosen for de kommende år præsenteres. Herefter beskrives udsigterne for inflationen henholdsvis boligmarkedet. Sidst i afsnittet diskuteres, hvordan beskæftigelsen kan tænkes at udvikle sig de kommende år. Herudover beskrives de seneste års tilgang af arbejdskraft fra udlandet, herunder hvad dette betyder for vurderingen af kapacitetspresset i økonomien.

DANSK ØKONOMI I TO TEMPI

I Danmark ses forventet afmatning ikke i samlet BNP

Forventningen blandt mange prognosemagere har i en rum tid været, at der var udsigt til en afdæmpning af den økonomiske aktivitet i såvel Danmark som udlandet som følge af stor usikkerhed, høj inflation og høje renter. I *Dansk Økonomi, efterår 2022* var forventningen eksempelvis, at der var udsigt til omtrent tre års vækstpause i Danmark. BNP er imidlertid fortsat med at vokse, og den ventede afdæmpning ses endnu ikke tydeligt i den samlede BNP-udvikling, jf. figur II.15.

Dansk BNP- fremgang er drevet af medicinalindustri

Medicinalindustrien har gennem et stykke tid udviklet sig mere positivt end den øvrige industri og har drevet en betydelig del af væksten, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2023*. Denne tendens er fortsat henover sommeren. Medicinalbranchen udgør med en andel i 2022 på ca. 7½ pct. af samlet BVT og knap 1 pct. af den samlede beskæftigelse en relativt begrænset andel af økonomien. Den markante produktionsfremgang i branchen igennem 2022 og første halvdel af 2023 betyder

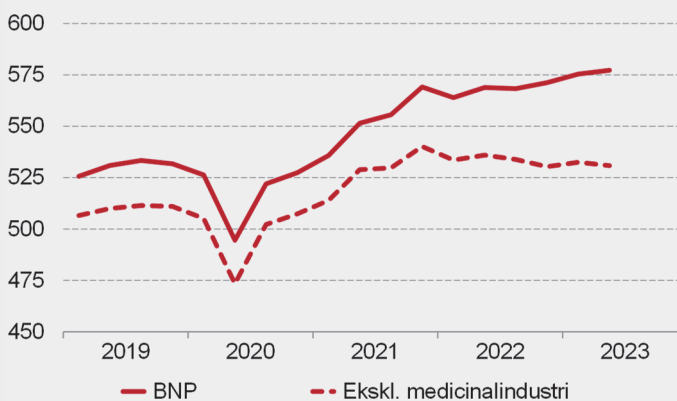
13) Prisene for flere råvarer, herunder især olie og visse metaller, ville også kunne forventes at falde globalt, jf. Lodge mfl. (2023).

imidlertid, at branchen skønnes at drive BNP-væksten i perioden, jf. figur II.15. I den resterende del af økonomien skønnes der at have været omtrent stilstand i aktiviteten siden begyndelsen af 2022. På den vis udvikler dansk økonomi sig aktuelt i to forskellige tempi. Udviklingen ekskl. medicinalindustrien er mere på linje med udviklingen i andre europæiske lande og stemmer bedre overens med den konjunkturafmatning, man ville forvente i kølvandet på de energiprisstigninger og pengepolitiske stramninger, der er gennemført det seneste år.

FIGUR II.15 BNP-UDVIKLING

BNP er fortsat stigende, men fremgangen skønnes at kunne henføres til medicinalindustrien.

Mia. 2010-kr.



Anm.: Beregningen af BNP ekskl. medicinalindustrien beror på egne beregninger, jf. baggrundsnotatet. Beregningen korrigerer kun for det direkte BVT-bidrag fra medicinalindustrien. Det samlede bidrag til dansk økonomi er dog større, idet branchen køber varer og tjenesteydelser fra andre dele af økonomien. Seneste observation er andet kvartal 2023.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Medicinalindustrien adskiller sig fra andre dele af økonomien

Medicinalindustrien skiller sig ud fra andre dele af dansk økonomi ved, at en stor del af produktionen foregår i udlandet med relativt få danske beskæftigede, hvorved den opgjorte timeproduktivitet er høj, jf. boks II.2.¹⁴ Samtidig er salget af mange medicinalprodukter relativt uafhængig af konjunktursituationen. Det gælder også det seneste år, hvor

14) Timeproduktiviteten er ligeledes meget høj – og andelen af den samlede beskæftigelse meget lav – i for eksempelvis nordsøproduktion, energiforsyning og søfart.

den usædvanligt kraftige fremgang i medicinalindustriens produktion skal ses i sammenhæng med Novo Nordisks succes med diabetesmedicinen Ozempic og slankemidlet Wegovy.

BOKS II.2 MEDICINALINDUSTRIEN, UDENLANDSK PRODUKTION OG M&P

Medicinalindustrien er blandt andet kendetegnet ved, at en betydelig del af produktionen foregår i udlandet, jf. Danmarks Statistik (2023). Værditilvæksten fra denne produktion indregnes i branchens samlede BVT og opgøres ikke separat i nationalregnskabet. I udenrigshandelsstatistikken er det muligt at opgøre den samlede værdi af danske virksomheders udenlandske aktiviteter (såkaldt M&P, jf. nedenfor). Omfanget af disse aktiviteter er også steget betydeligt de seneste år, jf. baggrundsnotatet, men det er på baggrund af de officielle statistikker ikke muligt at opgøre, hvor stor en andel der kan henføres til medicinalindustrien. Der formodes dog at være et betydeligt overlap. Kapitlets korrektioner for medicinalindustriens betydning for BNP henholdsvis M&P's betydning for eksport samt strukturel produktivitet skal derfor ses som to sider af samme sag.

Danske virksomheders udenlandske aktiviteter betegnes ofte merchanting og processing (M&P), jf. eksempelvis *Produktivitet, 2020*. Merchanting og processing forekommer, når en dansk virksomhed køber eller får fremstillet varer i udlandet og derefter sælger dem, uden at varerne krydser den danske grænse.

Tidligere har betegnelsen "BVT skabt i udlandet" været anvendt om danske virksomheders udenlandske aktiviteter. Det kan dog være et misvisende udtryk, da værdiskabelsen oftest kan knyttes til aktiviteter i Danmark, eksempelvis dansk forskning og udvikling. Værditilvæksten henføres derfor som udgangspunkt til Danmark (som det sker i nationalregnskabet), selvom en del af selve produktionen sker i udlandet. I nærværende rapport betegnes aktiviteterne derfor i stedet M&P.

Såfremt de seneste års usædvanlige produktionsfremgang i medicinalindustrien i et vist omfang skal ses som afkastet af forskning og udvikling, kan værditilvæksten være foregået over en længere periode, hvor det dog er indregnet i BVT til en lavere værdisætning (i form af omkostningerne), end det senere viser sig, at udviklingen er værd. Såfremt patentet i stedet var solgt efter endt udvikling, ville dansk BNP blive revideret op i den årrække, hvor udviklingsindsatsen var foregået, såfremt salgsværdien var højere end omkostningerne. Det opgjorte niveau for værditilvæksten i medicinalindustrien må på den baggrund formodes at være retvisende i 2022-23, mens væksten i særligt 2022 ikke nødvendigvis er det, da en del af værditilvæksten formentlig burde være tilskrevet den periode, hvor udviklingsindsatsen er foretaget.

**BNP ekskl.
medicinalindustrien
styrker forståelse af
konjunktursituation**

Medicinalindustriens produktion er oplagt en del af samlet dansk produktion, og højere medicinalproduktion vil normalt medføre bedre brugsmuligheder og højere skatteindtægter i Danmark. Beregningen ekskl. medicinalindustrien er derfor ikke udtryk for, at det er mere retvisende at opgøre BNP på denne måde. Men opgørelsen bidrager til at styrke forståelsen af sammenhængene i økonomien, især når det gælder vurderingen af arbejdsmarkedet og kapacitetspresset. Hertil kommer, at opgørelsen af bidraget fra medicinalindustrien disse år er relevant i vurderingen af, hvor meget det underliggende produktionspotentiale og eksporten er øget, jf. baggrundsnotatet.

REALØKONOMISK PROGNOSE FOR DE KOMMENDE ÅR

**Omtrent stilstand i
økonomien ekskl.
medicinalindustrien**

Det forventes, at afmatningen i økonomien ekskl. medicinalindustrien fortsætter med omtrent stilstand i produktionen i år og næste år, efterhånden som mange virksomheder mærker konsekvenserne af lavere vækst i udlandet samt højere finansierings- og medarbejderomkostninger. Det understøttes af indikatorer for virksomhedernes forventninger, hvor byggeriets forventninger ligger på et fortsat lavt niveau, og både industrien og servicesektoren melder om tiltagende mangel på efterspørgsel. Prognosen minder på den vis om den vækstpause, der var forventningen i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, når udviklingen ekskl. medicinalindustrien betragtes.

**BNP ventes samlet
at stige ca. 1¼ pct.
i år og ca. 1¼ pct.
i 2024**

Medicinalindustriens produktion er vokset betydeligt i første del af 2023, og det forudsættes, at denne fremgang fortsætter, omend i et mere afdæmpet tempo i resten af 2023 og i 2024. Medicinalindustriens produktion løfter derfor BNP-væksten i år til ca. 1¼ pct., jf. tabel II.2. Det er en højere vækst end ventet i *Dansk Økonomi, forår 2023*, da medicinalindustrien har trukket produktionen markant op. Næste år er der forudsat et mindre bidrag fra medicinalindustrien, men her bidrager genåbningen af Tyrafeltet i Nordsøen positivt til BNP-væksten, som ventes at blive ca. 1¼ pct.

**Svag udvikling
i store dele af
eksporten**

Store dele af dansk eksport har udviklet sig afdæmpet det seneste år i tråd med den udvikling, der har fundet sted på de danske eksportmarkeder. Denne udvikling ventes at fortsætte i den resterende del af 2023 og 2024, hvor der er udsigt til forringede afsætningsmuligheder på de danske eksportmarkeder, herunder særligt Sverige og Tyskland, jf. afsnit II.2 og boks II.3.

TABEL II.2 HOVEDTAL I FREMSKRIVNINGEN

	2022	2022	2023	2024	2025	2030 ^{a)}
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----		
Privat forbrug	1.225	-1,4	0,0	1,2	2,4	3,4
Offentligt forbrug	617	-2,8	2,0	2,2	1,5	1,2
Offentlige investeringer	89	0,3	3,7	0,9	2,6	1,4
Boliginvesteringer	148	-8,5	-13,0	-2,0	1,7	3,7
Erhvervsinvesteringer	379	9,4	-4,1	-2,4	-0,6	1,1
Lagerændringer	61	0,4	-1,6	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.517	-0,3	-2,6	0,7	1,7	2,4
Eksport	1.983	10,8	9,6	3,1	1,9	1,8
Import	1.668	6,5	4,6	2,6	3,9	4,0
Bruttonationalprodukt	2.832	2,7	1,7	1,3	0,6	1,1
BVT, private byerhverv	1.564	5,7	4,0	0,8	0,6	1,0
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.	-----		
Strukturel arbejdsstyrke	3.071	30	32	4	0	4
Arbejdsstyrke	3.124	84	45	-13	-23	-2
Beskæftigelse	3.059	112	37	-20	-27	-4
		-----	1.000 pers.	-----		
Bruttoledighed		76	84	93	102	119
		-----	Pct.	-----		
Beskæftigelsesgap		2,9	3,0	2,2	1,3	0,0
Forbrugerpriser		7,5	3,8	2,6	1,7	1,4
Timelønsomkostninger		3,5	4,5	5,9	4,6	3,3
Kontantpris på enfamiliehuse		0,5	-2,5	1,0	3,8	4,7
Timeproduktivitet, private byerhverv		0,4	3,0	2,2	2,2	1,4
30-årig dansk realkreditrente		3,8	4,9	4,9	4,5	4,4
		-----	Pct. af BNP	-----		
Betalingsbalancen		13,5	12,3	13,4	12,6	7,4

a) Den sidste søjle viser niveauet i 2030 for ledighed, beskæftigelsesgap, rente og betalingsbalance. For de øvrige poster vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2025 til 2030.

Anm.: Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse i pct. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. Lagerinvesteringer angiver vækstbidraget til BNP. Renten er angivet som årsgennemsnit.

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

BOKS II.3 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

Vurderingen af udviklingen i dansk økonomi er baseret på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renterne og finanspolitikken. Prognosen bygger på første offentliggørelse af nationalregnskabet for andet kvartal 2023 fra d. 31. august 2023, samt diverse indikatorer, der rækker ind i tredje kvartal. Prognosen er udarbejdet ved brug af De Økonomiske Råds sekretariats model SMEC, jf. Grinderslev og Smidt (2023).

Udland og finansielle forhold

Det lægges til grund for prognosen, at den sammenvejede BNP-vækst i de primære danske aftagerlande bliver knap 1 pct. i 2023 og ca. 1½ pct. i 2024. Desuden lægges det til grund, at den sammenvejede lønvækst blandt Danmarks konkurrentlande bliver ca. 5 pct. i 2023 og knap 4 pct. i 2024. Det forudsættes, at ECB ikke sætter renten yderligere op, så den ved udgangen af året fortsat er 4 pct. Det forudsættes yderligere, at ECB vil begynde at sænke renten i efteråret 2024. Den effektive 30-årige danske realkreditrente forudsættes at falde en smule, så den er omtrent 4¾ pct. ultimo 2023, hvorefter den antages at falde gradvist frem mod 2030 til godt 4¼ pct. Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i september 2023. Olieprisen forudsættes at have et årsniveau på godt 80 dollar i 2023 og 2024. Forudsætningerne om international økonomi er nærmere beskrevet i afsnit II.2.

Offentlige finanser

Prognosen lægger den vedtagne politik til grund, og herudover indarbejdes den foreslåede finanspolitik, som den er præsenteret i forslag til finanslov for 2024 og udgiftslofter for 2024-27. For de offentlige finanser efter 2027 følges et beregningsteknisk forløb, hvor det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandskorrigeret forløb. Forudsætningerne for fremskrivningen af de offentlige finanser er nærmere beskrevet i afsnit II.4.

Strukturelle niveauer

Fremskrivningen frem mod 2030 bygger på en forudsætning om, at dansk økonomi gradvist tilpasser sig det strukturelle aktivitetsniveau, som hovedsageligt er bestemt af strukturel beskæftigelse og strukturel produktivitet. Strukturel beskæftigelse er baseret på en arbejdsstyrkefremskrivning fra DREAM's socioøkonomiske fremskrivning samt en antagelse om uændret strukturel ledighedsrate, mens strukturel produktivitet bygger på en videreførsel af de historiske tendenser i totalfaktorproduktivitet og KL-forhold. Den væsentligste ændring i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2023* er indarbejdelse af en fortsat stigning i 2022-23 i andelen af BVT skabt ved M&P, hvilket indebærer et strukturelt løft i BVT-niveauet i private byerhverv på ca. 3 pct. Beregningen af de strukturelle niveauer er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.

**Høj
medicinaleksport ...**

Udviklingen i den samlede eksport præges på samme måde som den samlede BNP-udvikling af en ekstraordinær udvikling i medicinalindustrien. Det skyldes, at en stor del af medicinalproduktionen eksporteres. Udviklingen i medicinalindustrien er som tidligere nævnt i vidt omfang uafhængig af konjunktursituationen, og den betydelige stigning i

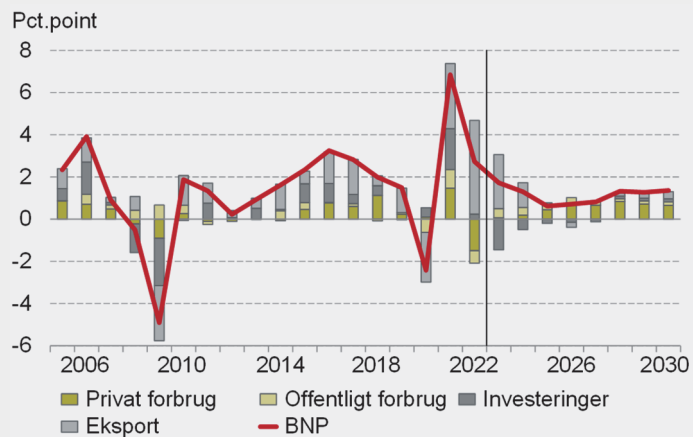
medicinaleksporten bidrager derfor til at løfte den samlede eksport markant. Det er medvirkende til, at dansk eksport det seneste år er steget betydeligt mere, end aktivitetsfremgangen i udlandet isoleret set ville tilsige, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2023*. En del af medicinal-eksporten krydser aldrig den danske grænse – såkaldt merchanting og processing (M&P), jf. boks II.2.

... løfter samlet eksport

Det ekstraordinære vækstbidrag fra medicinalproduktion forudsættes at ophøre i 2024, hvor genåbningen af Tyrafeltet til gengæld øger nord-søproduktionen og dermed energiekporten. Samlet ventes eksporten at stige godt 9½ pct. i år og ca. 3 pct. i 2024. Dermed bidrager eksporten til at løfte BNP-væksten særligt i 2023, men også i 2024, jf. figur II.16. Frem mod 2030 ventes de ekstraordinære vækstbidrag fra eksporten at aftage, men eksportniveauet skønnes at være permanent højere som følge af et højere niveau for M&P.

FIGUR II.16 IMPORTRENSEDE VÆKSTBIDRAG

Eksporten trak BNP-væksten op i 2022 og forventes ligeledes at holde BNP-væksten oppe i 2023-24. Omvendt bidrager investeringerne negativt i 2023-24, hovedsageligt som følge af en forudsat normalisering af lagrene fra 2022 til 2023.



Anm.: Figuren viser vækstbidragene til BNP fra de importrensede efterspørgselskomponenter. Den lodrette streg markerer overgang til prognosen.

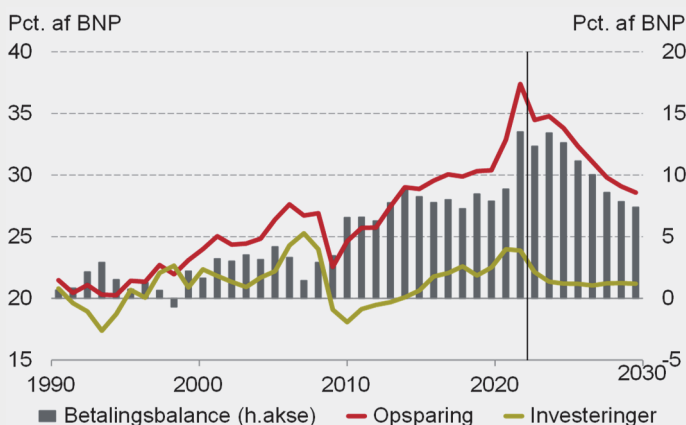
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og ADAM's databank og egne beregninger.

Betydeligt overskud på betalingsbalancen ...

Siden 1990, hvor årtiers betalingsbalanceunderskud blev vendt til et overskud, har der været tendens til stigende overskud. Sidste år var overskuddet rekordhøjt og udgjorde 13,5 pct. af BNP. Det overstiger dermed klart EU's vejledende grænseværdi på højst 6 pct. af BNP.¹⁵ Der forventes også et højt overskud de førstkomende år, hvorefter overskuddet ventes at aftage til omkring 8 pct. af BNP, som har været niveauet i en periode inden de seneste års stigning, jf. figur II.17.

FIGUR II.17 BETALINGSBALANCE

Stort betalingsbalanceoverskud skyldes høj opsparing.



Anm.: Betalingsbalancen er definitorisk lig med opsparingen minus investeringerne i privat og offentlig sektor.

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

... skyldes blandt andet søfart og M&P

Søfart har gennem en længere årrække bidraget med ca. 3 pct. af BNP til betalingsbalancen, og i 2021-22 var en væsentlig del af overskuddet på betalingsbalancen drevet af søfart. Bidraget fra søfart var ca. 9½ pct. af BNP i 2022. I starten af 2023 er bidraget reduceret, og det forudsættes, at søfartsbidraget reduceres yderligere de kommende par år til et mere normalt niveau. Bidraget fra energi øges med knap 1 pct.

15) Betalingsbalancen er en blandt flere indikatorer i EU's Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard (MIP), som er en overvågningsprocedure for forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer blandt ØMU-landene. MIP er en del af det finanspolitiske rammeværk i finanspagten, som Danmark har valgt at tilslutte sig. MIP indeholder en resultattavle med indikatorer for de enkelte lande med tilhørende vejledende grænseværdier for de enkelte ubalancer. De vejledende grænseværdier for betalingsbalancen (regnet som et treårs gennemsnit) er mellem -4 og +6 pct. af BNP.

af BNP, når Tyrafeltet forventeligt genoptager produktionen i 2024. En tredje særlig betydende faktor for overskuddet på betalingsbalancen er M&P, som har givet et tiltagende bidrag til betalingsbalancen; fra mindre end 1 pct. af BNP i 2005 til omkring 4 pct. af BNP i årene 2015-21, og nu øget til godt 6 pct. af BNP i første halvår af 2023, jf. baggrundsnotatet. Dette bidrag forudsættes opretholdt gennem fremskrivningsperioden. Den seneste stigning i M&P hænger som tidligere nævnt sammen med den kraftige stigning i medicinalindustriens produktion, hvoraf en betydelig del foregår i udlandet.

**Øget opsparing
kan skyldes M&P**

Betalingsbalancen kan også ses som et lands opsparing minus udgiften til reale investeringer. Investeringerne har svinget omkring 20 pct. af BNP gennem de seneste 30 år, mens opsparingen er øget markant de seneste 10-15 år i takt med det stigende betalingsbalanceoverskud, jf. figur II.17. At opsparingen er øget markant, mens investeringerne ikke er øget, skal ses i lyset af, at M&P har udgjort en stigende andel af BNP. Der er tale om produktion (og indkomst), hvor der kun i begrænset omfang benyttes dansk arbejdskraft og kapital. På baggrund heraf er både lønkvote og kapitalkvote for de private byerhverv nedjusteret, jf. baggrundsnotat.

**Højere renter
dæmper væksten i
det private forbrug
...**

Det private forbrug var ligesom økonomien ekskl. medicinalindustrien præget af høje renter og høj inflation, og forbruget var omtrent uændret i første halvår af 2023. I den resterende del af 2023 forventes fortsat stilstand i forbruget. Det hænger blandt andet sammen med det højere renteniveau, der gradvist slår igennem på husholdningernes disponible indkomst. Det sker dels gennem højere renteudgifter på variabelt forrentede lån, dels gennem dyrere lånefinansieret forbrug. Effekten af det direkte rentegennemslag på husholdningernes disponible indkomst forventes at være tiltagende i resten af 2023 for derefter at flade ud i 2024, jf. Nationalbanken (2023b). Det højere renteniveau forventes dermed fortsat at dæmpe forbruget i 2024, men den afdæmpende effekt modvirkes i stigende grad af forventede højere lønstigninger i den resterende del af 2023 og i 2024. Samlet skønnes derfor nulvækst i det private forbrug i 2023 efterfulgt af en moderat stigning på ca. 1¼ pct. i 2024. Forbrugskvoten ligger aktuelt på et meget lavt niveau, jf. baggrundsnotatet. Frem mod 2030 forudsættes den gradvist normaliseret, hvilket indebærer højere forbrugsvækst i 2025-30, og dermed er vækstbidraget fra det private forbrug omtrent på samme niveau som i den historiske periode, jf. figur II.16.

**... og reducerer
investeringerne**

Det højere renteniveau har også sat sig i boliginvesteringerne, der faldt betydeligt i første halvår af 2023. Bunden ventes omtrent nået, men som følge af det allerede indtrufne fald, ventes boliginvesteringerne at falde med ca. 13 pct. i år. Det er et større fald end i forårets prognose,

hvilket primært skyldes et større end forudsat fald igennem 2022, jf. senere i afsnittet. Der er ligeledes tegn på afmatning i erhvervslivets bygningsinvesteringer, som dog synes at reagere langsommere på rentestigningerne end boliginvesteringerne. Denne udvikling bidrager samlet set til at trække erhvervsinvesteringerne ned i 2023 og forventes endvidere at dæmpe væksten i investeringerne i 2024 og 2025.¹⁶ Samlet skønnes erhvervsinvesteringerne at falde med godt 4 pct. i 2023 og ca. 2½ pct. i 2024. Den svage investeringsudvikling ventes at bidrage til et fald i investeringskvoten, ligesom det normalt ses i et konjunkturtilbageslag, jf. baggrundsnotatet.

Normalisering af lagerændringer bidrager negativt til BNP i 2023

Virksomhedernes lagerinvesteringer var ifølge Danmarks Statistiks nationalregnskab (efter revisionen 30. juni 2023) ekstraordinært store i 2021 og 2022. Det kan i et vist omfang formentlig tilskrives udfordrede forsyningskæder i kølvandet på coronapandemien, men lageropbygningen er højst udsædvanlig og markant større end set tidligere. Udviklingen bør derfor tolkes med forsigtighed. Lagerudvidelsen bidrog positivt til BNP-væksten i 2021, og var omtrent neutral for væksten i 2022, hvor niveauet fortsat var højt. Nationalregnskabets opgørelser af lagrene i begyndelsen af 2023 tyder på en normalisering og dermed et markant fald i forhold til 2022. Det indebærer et betydeligt negativt bidrag til BNP-væksten i 2023, jf. tabel II.2.

INFLATIONSUDSIGTERNE

Eksternt prispres aftaget siden efteråret 2022

Den høje inflation i 2021 og 2022 var i høj grad forårsaget af eksterne faktorer, herunder særligt stigende priser på energi, import og uforarbejdede fødevarer. Den ekstraordinært høje inflation toppede i oktober 2022 med en stigning på 10,3 pct. i nettoprisindekset. Siden har priserne på import og fødevarer stabiliseret sig, mens energipriserne er faldet betydeligt. I de seneste måneder har primært energiprisudviklingen bidraget negativt til inflationsudviklingen i Danmark, hvilket dog udlignes af et begyndende indenlandsk prispres. Det medførte samlet set, at nettoprisinflationen aftog til 2,8 pct. i august 2023, jf. figur II.18.

Energipriser trækker inflationen ned

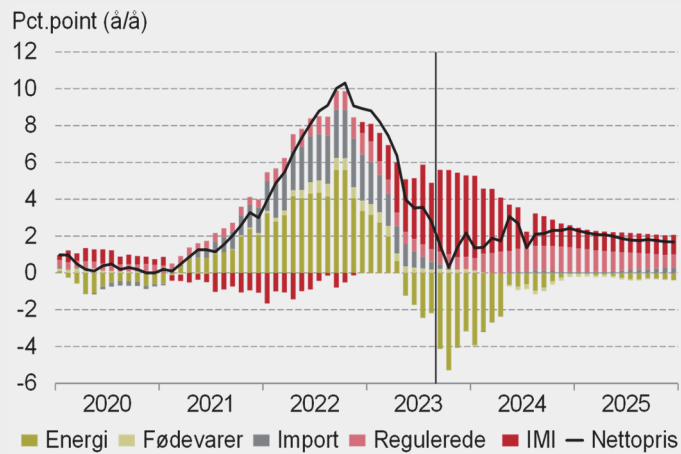
Figur II.18 viser en dekomponering af den historiske og forventede udvikling i nettoprisindekset. I de kommende måneder ventes nettoprisinflationen at falde yderligere, og på årsniveau ventes en inflation på godt 4 pct. i 2023. Den lavere inflation i andet halvår 2023 kan især tilskrives et negativt bidrag fra energipriserne, der for et år siden lå på

16) Et patentkøb i 2022 medførte en ekstraordinær høj vækst i erhvervsinvesteringerne sidste år. En tilbagevenden til et mere normalt investeringsniveau trækker ned i erhvervsinvesteringerne i begyndelsen af 2023 og bidrager til faldet i år.

et højere niveau. En betydelig del af det negative bidrag fra energipriserne skyldes således en prisudvikling, der allerede er sket, dvs. såkaldte basiseffekter.

FIGUR II.18 SKØNNET INFLATIONSUDVIKLING

Nettoprisinflationen er aftaget siden toppunktet i efteråret 2022 og forventes at aftage yderligere til et gennemsnitligt årsniveau på godt 4 pct. i 2023 og ca. 2 pct. i 2024 og 2025.



Anm.: Figuren viser vækstbidrag til nettoprisinflationen. IMI er en forkortelse for indenlandsk markedsbestemt inflation. Dekomponeringen er beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Seneste observation er august 2023.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

Forholdsvis stabil udvikling i import- og fødevarerpriser

Energipriserne forventes med udgangspunkt i prisudviklingen for futures at ramme et forholdsvis stabilt niveau i andet halvår af 2023 og 2024. Det medfører et gradvist bortfald af negative basiseffekter fra energipriserne i løbet af 2024. De lavere energipriser forventes samtidigt at reducere europæiske producentpriser og globale fødevarerpriser. Det har en afsmittende effekt på prisudviklingen for henholdsvis importvarer og uforarbejdede fødevarer i Danmark, hvilket samlet set skønnes at resultere i et lavt inflationsbidrag fra import- og fødevarerpriser frem til slutningen af 2025.

**Indenlandsk
prispress holder
inflationen oppe**

Mens lavere energipriser siden maj har trukket inflationen ned, er det indenlandske prispress taget til i styrke. Det ses af stigningen i indenlandsk markedsbestemt inflation (IMI)¹⁷ og regulerede priser fra maj til august i år. Det indenlandske prispress var i de første kvartaler af 2023 båret af højere enhedsprofitter blandt virksomheder i private byerhverv, som dog forventes normaliseret mod slutningen af 2023. Udviklingen i resten af prognoseperioden afspejler dels, at de indenlandske priser reagerer med en vis forsinkelse på højere inputomkostninger, dels at der er indregnet et prispress fra udsigten til stigende lønomkostninger. Der er fortsat et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, og de faktiske lønstigninger forventes at overstige de aftalte stigninger i overenskomsterne. Det høje indenlandske prispress forventes dog at aftage i de kommende år i takt med, at der sker en gradvis genopretning af reallønnen.

**Inflationen forventes
at aftage, men
forblive høj i 2023-24**

Samlet set forventes nettoprisinflationen at aftage gennem resten af 2023 for derefter at stabilisere sig omkring 2¼ pct. i 2024 og ca. 2 pct. i 2025. Aftalen om midlertidig suspendering af elafgiften betyder imidlertid, at inflationen målt som stigningen i forbrugerpriserne er lavere i første halvår af 2023 end stigningen i nettopriserne, og omvendt i 2024. Det indebærer, at forbrugerprisinflationen som årsgennemsnit forventes at blive ca. 3¾ pct. i 2023, ca. 2½ pct. i 2024 og knap 2 pct. i 2025. Til sammenligning forventer ECB en inflation i euroområdet på 5,6 pct. i 2023, 3,2 pct. i 2024 og 2,1 pct. i 2025.¹⁸ Det tyder på, at inflationspresset i Danmark aftager hurtigere end i euroområdet i 2023 og fortsat vil være lavere frem mod 2025. Det skal dog understreges, at inflationsskønnet er præget af betydelig usikkerhed, herunder særligt relateret til energiprisudviklingen i det kommende halvår, jf. risikoscenarier beskrevet i afsnit II.2.

BOLIGMARKEDSUDVIKLINGEN

**Boligprisfald er
vendt til fremgang**

Boligmarkedet har været i modvind det seneste år med stigende renter samt høje el- og varmeudgifter. Det har vist sig i kraftigt faldende boligpriser gennem 2022 og de første måneder af 2023, jf. figur II.19. Boligmarkedet ser dog ud til at have stabiliseret sig med tendens til fremgang henover sommeren 2023. Indikatorer tyder således på sti-

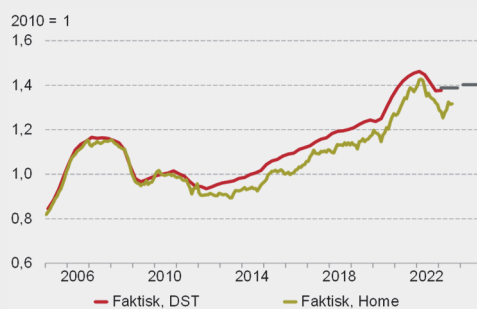
17) Indenlandsk markedsbestemt inflation refererer til udviklingen i markedsbestemte danske priser på varer og tjenester, og er udtryk for det underliggende prispress i Danmark.

18) ECB's inflationstal er opgjort som HICP (Harmonised Index of Consumer Prices), hvilket beregningsteknisk afviger fra inflationen målt ved ændringer i det danske forbrugerprisindeks. De to inflationsmål er dog generelt tæt forbundet.

gende priser henover sommeren, og antallet af handler og fremvisninger er steget. De stigende priser kan delvist afspejle fremrykningseffekter af boligskattereformen, hvor der for visse boliger kan være en gevinst ved at overtage boligen før 1. januar 2024, jf. boks II.4. Samtidig er usikkerheden om den økonomiske situation reduceret, hvilket blandt andet er afspejlet i en forbedret forbrugertillid. Energipriserne er faldet, og det samme gælder den samlede inflation, lønstigningerne er begyndt at tiltage, og beskæftigelsen er fortsat høj.

FIGUR II.19 NOMINEL HUSPRIS

Boligpriserne faldt gennem 2022, men ser ud til at have stabiliseret sig.



Anm.: I venstre figur er seneste observation for Danmarks Statistik første kvartal 2023. Seneste observation for Home er august 2023. De viste renter i højre figur er den effektive rentesats på nyudstedte lån. Seneste observation er august 2023. De grå linjer angiver i begge figurer forventede årnsniveauer i 2023-24.

Kilde: Finans Danmark, Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank, Home via Danske Bank og egne beregninger.

FIGUR II.20 REALKREDITRENTER

Realkreditrenterne har igennem det seneste år været stigende, men toppen skønnes om trent at være nået.



Boligpriserne ventes at stabilisere sig i 2023-24

Udsigten til en fortsat høj beskæftigelse og aftagende inflation kombineret med fremrykningseffekten fra boligskattereformen betyder, at der er basis for fortsat afdæmpet fremgang i boligpriserne de kommende måneder. Trods svagt stigende priser resten af året, skønnes boligpriserne som følge af faldet gennem 2022 at blive ca. 2½ pct. lavere i gennemsnit i 2023 end sidste år. I 2024 forventes kun svag vækst i boligpriserne på ca. 1 pct., jf. diskussionen nedenfor. Samlet set har den indeværende prognose et mindre boligprisfald i 2023-24 end forventet i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Det skal ses i lyset af dels en bedre end ventet udvikling henover sommeren, dels en lidt mere gunstig udvikling i beskæftigelsen end ventet.

BOKS II.4 BOLIGSKATTEREFORM

Den 1. januar 2024 træder de nye regler for boligbeskatning i kraft, og der er i september 2023 offentliggjort foreløbige vurderinger for grund- og ejendomsværdien af alle ejerboliger. Reformen indebærer overordnet set, at boligskatterne fremover vil udvikle sig i takt med boligpriserne. Skatteministeriet har vurderet, at reformen reducerer boligskatten for ca. 80 pct. af boligmassen i 2024, jf. Vurderingsstyrelsen (2023). Den resterende boligmasse står til en skattestigning. Denne skattestigning udlignes i første omgang af en skatterabat, så eksisterende boligejere ikke betaler mere i samlet boligskat i 2024 end i 2023. Rabatten bortfalder, når boligen sælges, og de nye ejere vil derfor skulle betale mere i skat. For disse boliger kan der derfor være en fordel forbundet med at overtage boligen før 1. januar 2024.

Nationalbanken har tidligere vurderet, at de nye boligskatter samlet kan ventes at medføre en mindre prisstigning for huse og et mindre prisfald for ejerlejligheder; og Skatteministeriet har anslået, at ejerlejlighedspriserne kan påvirkes negativt med godt 5 pct. som følge af reformen, jf. Nationalbanken (2017) og Skatteministeriet (2018). Effekten på boligpriserne forventes dog at variere på tværs af boligtyper og geografiske områder, idet der i det hidtidige system var skævheder i vurderingerne, jf. Skatteministeriet (2021). I områder med skattelettelse kan boligpriserne stige, når reformen implementeres, mens det modsatte må forventes i områder med en skattestigning.

Skattereformen og implementeringen heraf har været forbundet med betydelig usikkerhed, og det er derfor uvist, hvor stor en del af effekterne, der allerede er priset ind i boligpriserne. Den kortsigtede effekt af reformen af boligbeskatningen er dermed usikker, men på længere sigt forventes reformen at have en stabiliserende effekt på boligprisudviklingen, da boligskatterne fremover vil stige og falde med boligpriserne.

Boligprisfald i dele af 2024 kan ikke udelukkes

I 2024 er der både forhold, der trækker op og ned i boligpriserne. I positiv retning trækker det, at overenskomstforhandlingerne i foråret sikrede relativt høje lønstigninger, og der ventes reallønsfremgang på ca. 3¼ pct. i 2024. Det medfører en forventet realindkomstfremgang trods et fald i beskæftigelsen gennem året. I nedadgående retning trækker, at realkreditrenterne ventes at forblive på et højt niveau igennem 2024, jf. figur II.20. I kombination med et forventet fald i beskæftigelsen i løbet af året dæmper det efterspørgslen. Herudover bortfalder eventuelle fremrykningseffekter af boligskattereformen, når den træder i kraft 1. januar 2024, hvilket yderligere kan trække boligpriserne i nedadgående retning næste år. Derfor kan det heller ikke udelukkes, at boligpriserne vil falde i 2024. Samlet ventes dog en svag fremgang i boligpriserne på ca. 1 pct. i 2024.

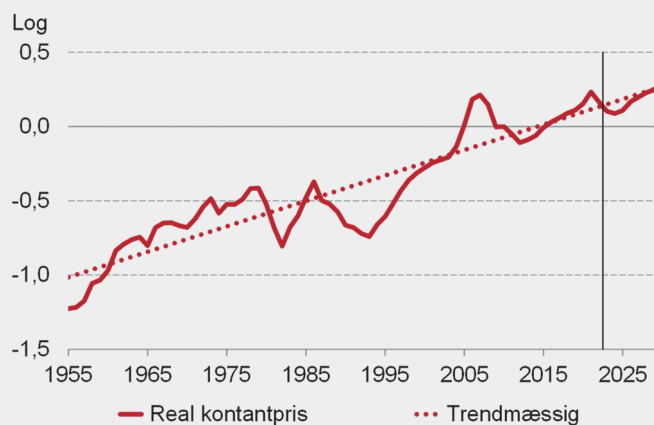
Den reale boligpris er faldet under den historiske trend

Det realiserede fald i de nominelle boligpriser i 2022 og den svage udvikling i første del af 2023 har i kombination med den høje inflation fået den reale boligpris til at falde ca. 12 pct. fra 2021 til 2023, og den reale

boligpris er i 2023 lidt under den historiske trend i 2023, jf. figur II.21. Den forventede boligprisudvikling i 2024 indebærer et yderligere fald i den reale kontantpris for boliger, eftersom den samlede inflation ventes at overstige boligprisstigningen. Fra 2025 ventes den reale boligpris gradvist at vende tilbage til den historiske trend i takt med, at renterne falder svagt. Samlet indebærer dette en gennemsnitlig årlig vækst i de nominelle priser på ca. 4½ pct. fra 2025 til 2030, hvilket er af omtrent samme størrelsesorden som i 2012-15.

FIGUR II.21 REAL BOLIGPRIS

Den reale kontantpris er aktuelt under den langsigtede trend, men forudsættes gradvist at vende tilbage hertil frem mod 2030.



Anm.: Den reale kontantpris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den trendmæssige udvikling er estimeret som en loglineær trend over perioden 1955-2022.

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

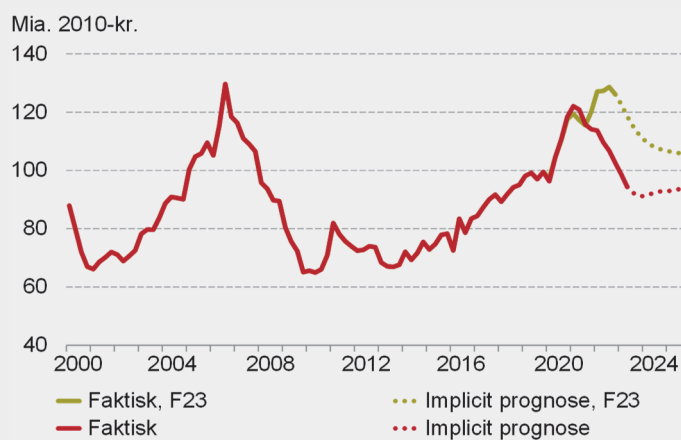
**Bunden af
boliginvesteringerne
skønnes omtrent
nået**

Danmarks Statistik har siden *Dansk Økonomi, forår 2023* revideret udviklingen i boliginvesteringerne, så de nu udviser et markant fald gennem 2022 og 2023, jf. figur II.22. Udviklingen i boliginvesteringerne er nu bedre i overensstemmelse med det fald, der har været på boligmarkedet gennem 2022, og derfor også i bedre tråd med forventningerne fra *Dansk Økonomi, forår 2023*. Bunden af boliginvesteringerne skønnes omtrent nået, da materialeomkostninger, renter og boligpriser har stabiliseret sig. Der forventes omvendt ikke betydelige stigninger i bo-

liginvesteringerne, hvilket skal ses i sammenhæng med, at boligefterspørgslen i lyset af høje renter og svag beskæftigelsesudvikling vurderes at være afdæmpet.

FIGUR II.22 BOLIGINVESTERINGER

Boliginvesteringer er faldet markant gennem 2022 og 2023, men bunden skønnes omtrent at være nået.



Anm.: Seneste observation i "Faktisk, F23" er fjerde kvartal 2022. "Implicit prognose, F23" viser en implicit prognose, som er i overensstemmelse med de forventede årsvækstrater i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Seneste observation for "Faktisk" er andet kvartal 2023. "Implicit prognose" viser en implicit prognose, som er i overensstemmelse med de forventede årsvækstrater fra tabel II.2.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

BESKÆFTIGELSESUDBIKLINGEN

**Markant
beskæftigelses-
fremgang de
seneste år ...**

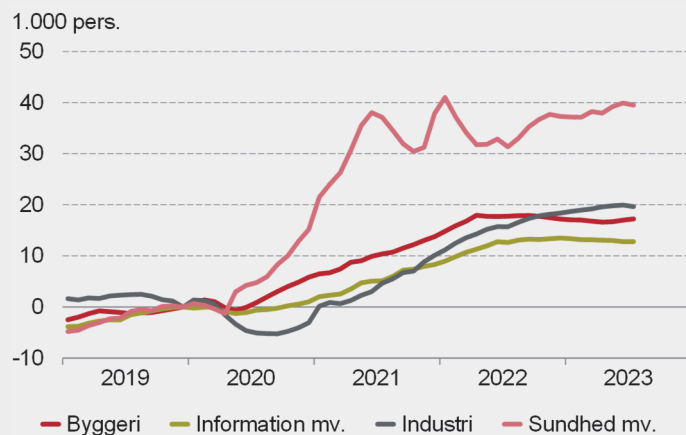
Beskæftigelsen er steget markant de seneste år, og siden slutningen af 2019 er ca. 200.000 flere lønmodtagere kommet i beskæftigelse. Fremgangen har de seneste måneder været lidt større end forudsagt i *Dansk Økonomi, forår 2023*, og udviklingen indebærer, at beskæftigelsen aktuelt skønnes at ligge ca. 3 pct., svarende til ca. 90.000 personer, over det strukturelle niveau. Sidst i afsnittet diskuteres vurderingen af dette kapacitetspres.

... er bredt funderet

Hovedparten af beskæftigelsesfremgangen siden udgangen af 2019 kan tilskrives højere privat beskæftigelse, men beskæftigelsen er også steget i den offentlige sektor. Beskæftigelsen i den offentlige sektor er siden 2019 steget i omtrent samme tempo som den strukturelle beskæftigelse, og andelen er relativt lav i en historisk kontekst, jf. afsnit II.4. Den største beskæftigelsesfremgang i perioden findes i branchen sundhed og socialvæsen, jf. figur II.23, men generelt er beskæftigelsesfremgangen bredt funderet på tværs af økonomiens brancher. Udviklingen på arbejdsmarkedet kan ikke på samme måde som produktionsfremgangen forklares ved fremgang i medicinalindustrien, og produktionsafmatningen i store dele af den private sektor er endnu ikke slået tydeligt igennem på arbejdsmarkedet.

FIGUR II.23 BESKÆFTIGELSESFREM GANG, BRANCHER

Beskæftigelsen er steget ca. 200.000 personer siden slutningen af 2019. Fremgangen er bredt funderet på tværs af brancher, men i 2023 er der tegn på afmatning i visse brancher, herunder byggeriet.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsesændringen i forhold til december 2019 for udvalgte brancher. Seneste observation er juli 2023.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Markant udvidelse af arbejdsstyrken

Beskæftigelsesfremgangen er de seneste år tilvejebragt gennem en betydelig udvidelse af arbejdsstyrken. Det gælder i særlig grad i første del af 2023, hvor ledigheden trods stigende beskæftigelse er steget svagt. En betydelig del af beskæftigelses- og arbejdsstyrkefremgangen de seneste år kan tilskrives højere beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere. En analyse viser, at i løbet af det seneste opsving er en stigende andel af denne beskæftigelsesfremgang tilvejebragt gennem nyindvandring snarere end gennem højere beskæftigelse blandt allerede herboende udlændinge. I december 2022 var der godt 75.000 beskæftigede udenlandske statsborgere, som havde opholdt sig mindre end tre år i Danmark, jf. figur II.27 senere i afsnittet.

Arbejdstid ifølge ATR på omtrent normalt niveau

Der er ikke umiddelbart tegn på, at den markante beskæftigelsesfremgang de seneste år i stort omfang kan tilskrives større grad af deltid-beskæftigelse. Arbejdstidsregnskabet opgørelse af den (betalte) gennemsnitlige arbejdstid for lønmodtagere viser således, at arbejdstiden er på omtrent samme niveau som i perioden 2008-18, jf. boks II.5. Opgørelsen af arbejdstid varierer imidlertid på tværs af kilder, og nationalregnskabet opgørelse tyder på et svagt fald i den gennemsnitlige arbejdstid (inkl. ubetalt overarbejde) siden begyndelsen af 2022.

Produktivitetsfald i private byerhverv ekskl. medicinal

Det seneste års beskæftigelsesfremgang er bemærkelsesværdig, når den ses i lyset af den svage udvikling i produktionen ekskl. medicinalindustrien. Beregninger viser således, at produktiviteten i de private byerhverv ekskl. medicinalindustrien er faldet betragteligt siden slutningen af 2021, jf. figur II.24. Det er umiddelbart overraskende, at virksomhederne fortsat fastholder medarbejdere i meget stort omfang på trods af, at produktionen er stagneret.

Vendingen på arbejdsmarkedet sker ofte sent i konjunkturforløb ...

Det er ikke usædvanligt, at vendingen på arbejdsmarkedet indtræffer senere end vendingen i produktionen. Det indebærer, at der er en tendens til, at produktivitetsvæksten er svag på toppen af en højkonjunktur og i begyndelsen af et tilbageslag. Det sås både i Danmark, euroområdet og USA i årene frem mod finanskrisen, jf. Dette mfl. (2016). Det er dermed konsistent med den aktuelle situation, hvor der skønnes at være et betydeligt kapacitetspres, men faldende produktivitet, når der ses bort fra medicinalindustrien.

... som følge af labour hoarding

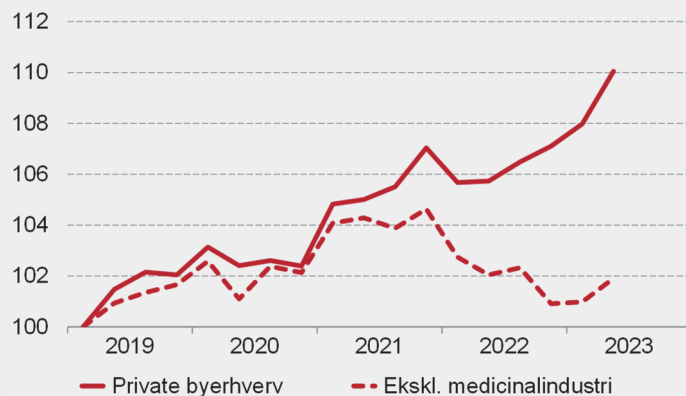
En af årsagerne til denne tendens er såkaldt *labour hoarding*, hvor virksomhederne i begyndelsen af et tilbageslag fastholder flere medarbejdere end nødvendigt, fordi det er forbundet med omkostninger at ansætte og afskedige, og fordi virksomhederne kan være usikre på, varigheden af tilbageslaget. Det er muligt, at der i disse år er en endnu mere udpræget tendens til at holde på arbejdskraften, da der de seneste år har været meldt om udprægede rekrutteringsudfordringer i

mange brancher. Hvis virksomhederne frygter ikke at kunne ansætte medarbejdere med de rette kompetencer, hvis tilbageslaget viser sig at være kortvarigt, kan det begrunde, at de i højere grad vælger at fastholde eksisterende medarbejdere. En anden faktor, der kan bidrage til en svag produktivitsudvikling, er, at der er en tendens til, at mindre produktive medarbejdere ansættes på toppen af en højkonjunktur, da virksomhederne ansætter de mest produktive medarbejdere først, jf. Fernald og Wang (2016). Modstykket vil være, at når beskæftigelsen begynder at falde, vil der ses en stigende produktivitet.

FIGUR II.24 PRODUKTIVITET I PRIVATE BYERHVERV

Produktiviteten i de private byerhverv skønnes at være faldet siden slutningen af 2021, når medicinalindustrien fraregnes.

2019K1 = 100



Anm.: Beregningen ekskl. medicinalindustrien beror på egne beregninger, jf. baggrundsnotatet. Seneste observation er andet kvartal 2023.

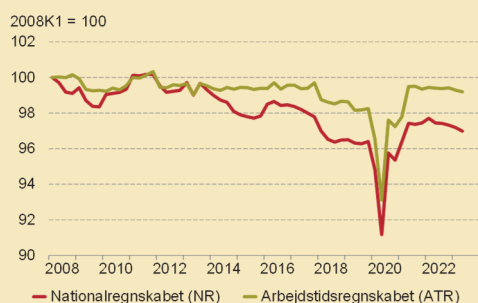
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

BOKS II.5 GENNEMSNITLIG ARBEJDSSTID FOR LØNMODTAGERE

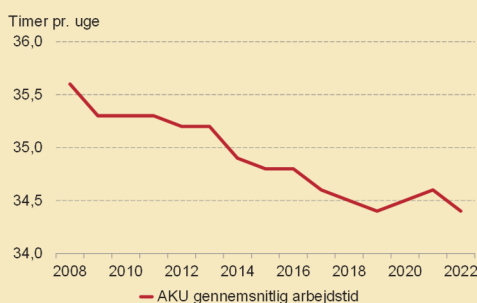
I Danmark er der forskellige typer statistik med information om gennemsnitlig arbejdstid. En af statistikkerne er arbejdstidsregnskabet (ATR), der er baseret på virksomhedernes oplysninger til offentlige myndigheder om lønmodtagernes indkomst og arbejdstid (elndkomst). Mens ATR i høj grad må betragtes som en pålidelig statistik for betalt arbejdstid, så giver den ikke et fyldestgørende billede af lønmodtagernes totale arbejdstid. Dels arbejder nogle danskere flere timer, end der registreres, såkaldte ubetalte timer,^{a)} dels registreres sort arbejde ikke.

Nationalregnskabets (NR) lønmodtagerbeskæftigelsesstatistik er baseret på ATR, men korrigeres blandt andet for ubetalte timer og sort arbejde. Det medfører uundgåeligt en højere grad af usikkerhed, da der i sagens natur er tale om et skøn for uregistreret arbejdstid. Korrektionen betyder alt andet lige, at niveauet for den gennemsnitlige arbejdstid i NR vil være højere end den gennemsnitlige arbejdstid i ATR. Ser man alene på udviklingen i de to statistikker, er der imidlertid en divergens over tid, jf. figur A.

FIGUR A FALDENDE GENNEMSNITLIG ARBEJDSSTID I NATIONALREGNSKABET...



FIGUR B ... KAN SKYLDES FÆRRE UBETALTE OVERARBEJDS TIMER



Anm.: Figur A viser den indekseerede udvikling i den gennemsnitlige arbejdstid for lønmodtagere fra hhv. nationalregnskabet og ATR. Seneste observation er andet kvartal 2023. Figur B viser den gennemsnitlige arbejdstid i arbejdskraftundersøgelsen (AKU).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

BOKS II.5 GENNEMSNITLIG ARBEJDSSTID FOR LØNMODTAGERE, FORTSAT

Såvel den aftalte som den gennemsnitlige arbejdstid er faldet gradvist siden 1970'erne. Siden 2010 har den aftalte arbejdstid imidlertid været uændret på 1.628 timer årligt, jf. baggrundsnotatet. Den gennemsnitlige arbejdstid ifølge Danmarks Statistiks arbejdstidsregnskab (ATR) har ligeledes været omtrent konstant i perioden 2008-23, mens den gennemsnitlige arbejdstid ifølge nationalregnskabet (NR) omvendt har udvist en faldende tendens fra 2013 til 2023. Den faldende tendens i den gennemsnitlige arbejdstid i NR er således udtryk for, at korrektionen for ubetalte timer og/eller sort arbejde er blevet mindre over tid. Dette bekræftes umiddelbart af arbejdskraftundersøgelsen (AKU), der belyser den gennemsnitlige arbejdstid gennem spørgeskemaer, og dermed inkluderer både betalte og ubetalte timer. I perioden 2013 til 2023 er andelen af respondenter, der angiver en arbejdstid over 37 timer i AKU, faldet, og den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid er også faldet, jf. figur B. Den faldende tendens i AKU kan således fortolkes som en indikation på, at den gennemsnitlige ubetalte arbejdstid faktisk var faldende i perioden.

De forskellige perspektiver på den gennemsnitlige arbejdstid understreger usikkerheden, der er forbundet med den faldende tendens siden 2013 i nationalregnskabet. På den ene side kommer den faldende tendens næsten udelukkende fra en korrektion, hvilket indebærer en høj grad af metodisk usikkerhed. På den anden side kan det ikke afvises, at der siden 2013 har været en faldende tendens i den totale arbejdstid, når udviklingen ifølge AKU betragtes. I så fald indikerer den relativt stabile udvikling i den betalte arbejdstid, at den aftalte arbejdstid for mange lønmodtagere har udgjort en nedre grænse for reduktion i arbejdstiden.

- a) Selvom timerne formelt set er ubetalte, kan de dog være forbundet med en indirekte form for kompensation f.eks. højere grundløn eller bonusordning.

Aftagende pres på arbejdsmarkedet

Selvom beskæftigelsen fortsat er høj, er der begyndende tegn på, at efterspørgslen efter arbejdskraft er aftagende. Dette ses blandt andet ved færre ledige stillinger pr. ledig og færre virksomheder, der oplever produktionsbegrænsninger som følge af arbejdskraftmangel. Billedet understøttes af en svagt stigende ledighed, ligesom der i visse af økonomiens brancher er tegn på, at beskæftigelsen er stagneret eller har været svagt faldende gennem første del af 2023. Det gælder eksempelvis i det traditionelt konjunkturfølsomme byggeri samt i branchen information og kommunikation. Der er dog tale om en afmatning fra et højt niveau, og indikatorerne tyder ikke på et kraftigt beskæftigelsesfald i de kommende måneder.

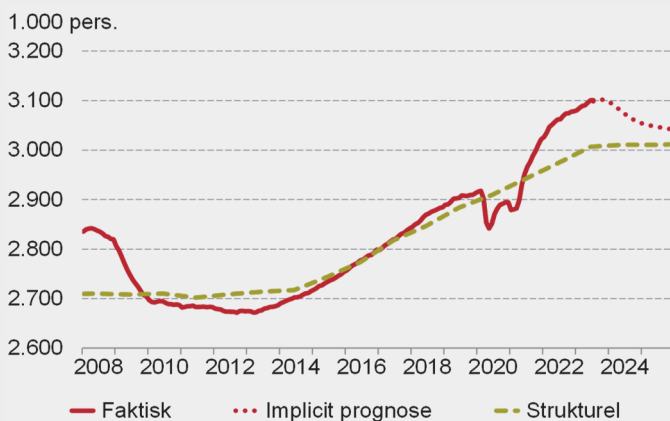
Beskæftigelsen forudsættes normaliseret

Det forventes, at produktionsafmatningen i store dele af den private sektor vil give udslag i svagere beskæftigelsesudvikling mod slutningen af 2023 og ind i 2024, hvor beskæftigelsen ventes at falde. Samlet ventes beskæftigelsen at falde ca. 55.000 personer frem mod udgan-

gen af 2025, jf. figur II.25. Det ventede beskæftigelsesfald de kommende år er større, end produktionsudviklingen umiddelbart ville tilsi-ge. Det skyldes, at produktiviteten i de private byerhverv ekskl. medicinalindustrien samtidig normaliseres fra et lavt niveau. Beskæftigelsesfaldet indebærer en såkaldt blød landing i dansk økonomi, hvor beskæftigelsen gradvist bringes tilbage mod det strukturelle niveau i løbet af de kommende år.

FIGUR II.25 BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen ventes at falde mod det skønnede strukturelle niveau.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsen opregnet til nationalregnskabs årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er juli 2023. Derefter er vist en implicit månedsprofil, som er i overensstemmelse med beskæftigelsesskønnene på årsniveau.

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

Usikkerhed forbundet med skønnet beskæftigelsesfald

Det forventede fald i beskæftigelsen er forbundet med usikkerhed. Det gælder både i forhold til timing og størrelsesorden. I forhold til timingen har virksomhederne som nævnt fastholdt medarbejdere i længere tid end ventet, og den forventede vending på arbejdsmarkedet er derfor udskudt i de seneste par prognoser. I forhold til størrelsen af faldet udgør vurderingen af det strukturelle niveau for beskæftigelsen og dermed, hvor stort presset på arbejdsmarkedet aktuelt er, en væsentlig usikkerhedsfaktor. Usikkerheden om det strukturelle niveau og det aktuelle kapacitetspres diskuteres sidst i afsnittet.

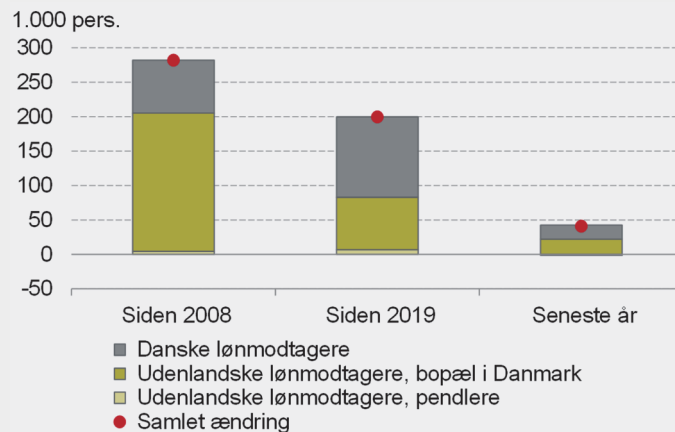
UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT PÅ DET DANSKE ARBEJDSMARKED

Udenlandske statsborgere driver væsentlig del af beskæftigelsesfremgang

En betydelig del af stigningen i den danske beskæftigelse de seneste år kan tilskrives højere beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere. Siden 2008 har udenlandske statsborgere stået for næsten tre fjerdedele af den samlede stigning i lønmodtagerbeskæftigelsen på godt 280.000 personer, jf. figur II.26, og også under det seneste opsving har udenlandske statsborgere drevet en betydelig del af beskæftigelsesfremgangen. Siden udgangen af 2019 kan øget beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere således forklare lidt under halvdelen af den samlede beskæftigelsesfremgang på ca. 200.000 personer, og det seneste år har udenlandske statsborgere stået for halvdelen af stigningen. Den øgede beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere over de seneste 15 år har helt overvejende været drevet af personer med bopæl i Danmark, idet der kun har været en meget begrænset stigning i antallet af pendlere.

FIGUR II.26 ÆNDRING I ANTAL LØNMODTAGERE

Udenlandske statsborgere har stået for størstedelen af beskæftigelsesvæksten de seneste 15 år. Også under det seneste opsving er en betydelig del af fremgangen tilvejebragt af udlændinge.



Anm.: Seneste observation er juli 2023. Egen sæsonkorrektur af lønmodtagerbeskæftigelsen for udenlandske statsborgere. Bidraget til beskæftigelsen fra danske statsborgere er beregnet som forskellen mellem den samlede ændring i lønmodtagerbeskæftigelsen og ændringen for udenlandske statsborgere.

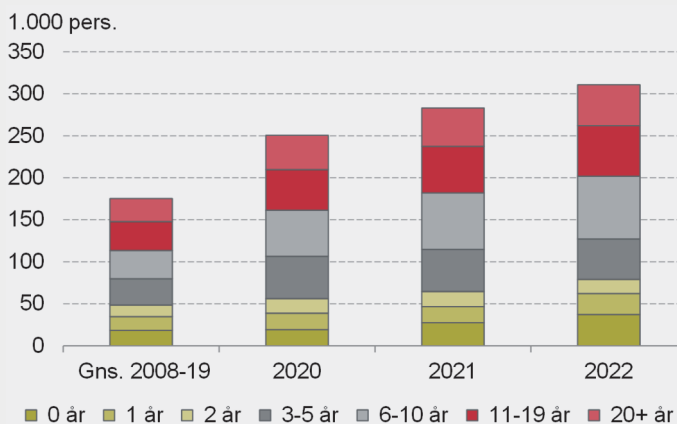
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Jobindsats.dk og egne beregninger.

Udenlandske statsborgere er en sammensat gruppe

De udenlandske statsborgere med beskæftigelse i Danmark er en sammensat gruppe, der både dækker over personer, som mere varigt opholder sig i Danmark, og personer, som kun midlertidigt bor og arbejder i Danmark. Generelt består godt en tredjedel af de beskæftigede udenlandske statsborgere af personer, der har opholdt sig i Danmark i over ti år, mens godt en fjerdedel er indvandret indenfor de seneste par år, jf. figur II.27. Nyindvandrede har dog udgjort en lidt større andel af beskæftigelsen i år præget af et stort pres på arbejdsmarkedet (2008 og 2022), men udgjorde omvendt en mindre andel end sædvanligt under coronapandemien. Sammenlignet med de udenlandske statsborgere, der har opholdt sig i Danmark i mere end et år, er nyindvandrede udlændinge oftere ansat indenfor erhvervsservice, byggeriet og landbruget mv., men i mindre grad indenfor offentlig administration, undervisning og sundhed, jf. baggrundsnotatet.

FIGUR II.27 BESKÆFTIGEDE UDENLANDSKE STATSBOGGERE OPDELT PÅ OPHOLDSTID I DANMARK

De beskæftigede udenlandske statsborgere er en sammensat gruppe med forskellige opholdstider i Danmark.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark opgjort i december hvert år, opdelt på personernes opholdstid i Danmark. Opholdstiden er beregnet som afstanden i kalenderår mellem det givne år og indvandringsåret. Indvandrer en person flere gange, opgøres hver indvandring som et nyt opholdsforløb. Tallene er ikke sæsonkorrigerede. Se baggrundsnotatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Nyindvandrede
udgør en betydelig
del af tilgang til
beskæftigelse**

Når antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere er steget over tid, kan det både dække over, at ny udenlandsk arbejdskraft er kommet til landet og har opnået beskæftigelse, men også, at allerede herboende udlændinge er kommet i beskæftigelse efter at have været ledige eller udenfor arbejdsstyrken. Figur II.28 viser den årlige ændring i beskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere over tid, opdelt på tilgangen til og afgang fra beskæftigelse. Den samlede ændring i beskæftigelsen dækker hvert år over betydelige bruttobevægelser, hvor en del udenlandske statsborgere afgår fra beskæftigelse, eksempelvis fordi de mister deres arbejde, vælger at trække sig tilbage eller rejser ud af landet igen, men samtidig er der også et betydeligt antal nye udenlandske statsborgere, der opnår beskæftigelse. Nyindvandrede udenlandske statsborgere, der er kommet til landet indenfor det seneste år, står hvert år for en betydelig del af denne tilgang. I et typisk år er godt en tredjedel af tilgangen udgjort af nyindvandrede, mens de resterende knap to tredjedele kan tilskrives udenlandske statsborgere, der har opholdt sig i Danmark i mere end et år.

**Øget beskæftigelse
siden 2021 skyldes
både øget tilgang
fra udlandet og fra
herboende personer**

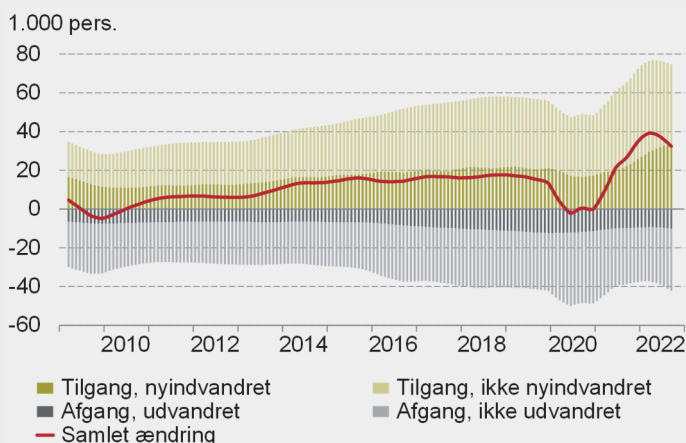
Siden 2021 er beskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere vokset markant, og figur II.28 viser, at denne fremgang både har været drevet af, at markant flere er indvandret fra udlandet, og at flere allerede herboende udenlandske statsborgere er kommet i beskæftigelse end sædvanligt. Samtidig er afgang faldet til et mere normalt niveau efter den højere afgang i 2020 og starten af 2021. Dette har ligeledes bidraget til at løfte den samlede beskæftigelsesfremgang.

**Nyindvandring trak
i stigende grad
beskæftigelses-
fremgang i 2022**

Der er imidlertid tegn på, at tilgangen til beskæftigelse blandt allerede herboende udenlandske statsborgere i løbet af 2022 begyndte at falde, mens tilgangen fra udlandet omvendt fortsat var stigende. Nyindvandret udenlandsk arbejdskraft fik i løbet af 2022 derfor tiltagende betydning for den fortsatte beskæftigelsesfremgang blandt udenlandske statsborgere, og i slutningen af 2022 stod nyindvandrede for næsten halvdelen af den samlede tilgang til beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere. Samtidig udgjorde udenlandske statsborgere under ét en tiltagende andel af den samlede beskæftigelsesfremgang i løbet af 2022, jf. ovenfor. Samlet set kan det være et tegn på, at den indenlandske pulje af arbejdskraft gradvist blev udtømt i takt med, at beskæftigelsen steg, og at virksomhederne derfor i stigende grad hentede ny arbejdskraft ind fra udlandet for at imødegå deres behov for arbejdskraft.

FIGUR II.28 ÅRLIG ÆNDRING I BESKÆFTIGELSE
BLANDT UDENLANDSKE STATSBORGERE

Den markante beskæftigelsesfremgang blandt udenlandske statsborgere siden 2021 er både trukket af øget nyindvandring fra udlandet og af, at flere herboende udlændinge er kommet i beskæftigelse.



Anm.: Figuren viser den årlige ændring i lønmodtagerbeskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark (den røde kurve), opdelt på bidraget fra tilgang til hhv. afgang fra beskæftigelse (de grønne hhv. grå søjler). Tilgangen er opdelt på personer, der er indvandret i løbet af året hhv. personer, der allerede var bosiddende i Danmark, mens afgang er opdelt på personer, der er udvandret i løbet af året hhv. stadig har bopæl i Danmark. Da beskæftigelsen kun er opgjort for udenlandske statsborgere, vil en person også udgå af opgørelsen, hvis personen overgår til dansk statsborgerskab. Der er vist et 6 måneders centreret glidende gennemsnit. Data er aktuelt tilgængeligt frem til december 2022. Se baggrundsnotatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

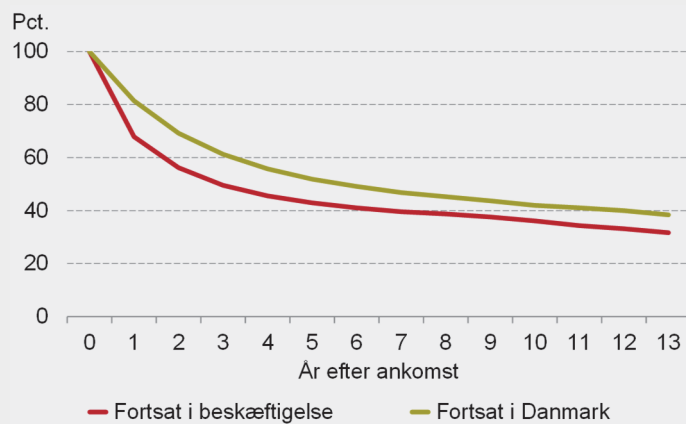
En del af
nyindvandring må
formodes at være
mere varig

Det er vanskeligt at vurdere, hvor stor en del af stigningen i nyindvandringen af udenlandsk arbejdskraft, der skal opfattes som konjunkturelt betinget, og hvor stor en del der kan opfattes som strukturel. Tidligere analyser har peget på, at der er en konjunkturfølsomhed i ind- og udvandringen af udenlandsk arbejdskraft, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, forår 2017*, Kraka (2018), Basso mfl. (2019) og Nationalbanken (2019). Det taler for, at en del af de seneste års stigning i mængden af udenlandsk arbejdskraft må formodes at være midlertidig. Der er omvendt også tegn på, at en betydelig del af de nytilkomne over tid bliver en mere

eller mindre permanent del af den danske arbejdsstyrke og befolkning. Omtrent en tredjedel af de nytilkomne er eksempelvis stadig i landet og i beskæftigelse ti år efter indvandringen, jf. figur II.29.

FIGUR II.29 NYINDVANDREDE BESKÆFTIGEDE UDENLANDSKE STATSBORGERE OVER TID

Ti år efter indvandringen er omtrent en tredjedel af de nyindvandrede stadig bosat og i beskæftigelse i Danmark.



Anm.: Figuren viser udviklingen i lønmodtagerbeskæftigelse og udvandring over tid for de nytilkomne beskæftigede udenlandske statsborgere i perioden 2009-21. Beskæftigelsen er opgjort i december hvert år. Udvandring er opgjort for det givne opholdsforløb. Indvandrer en person flere gange, opgøres hver indvandring som et nyt opholdsforløb. Se baggrundsnottatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

KAPACITETSPRES OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE

Vigtigt at kunne opgøre kapacitetspresset i økonomien

Opgørelsen af kapacitetspresset i økonomien er af væsentlig betydning for anbefalingerne til den økonomiske politik. Det skyldes, at et af formålene med den økonomiske politik er at bidrage til at undgå, at udsvingene i økonomien bliver unødigt store, da dette er forbundet med omkostninger, jf. Nationalbanken (2022) og *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Jo større kapacitetspres, der opbygges under et opsving, desto brattere og dybere tilbageslag risikeres der efterfølgende, og det

kan dermed føre til en mere langvarig lavkonjunktur. Denne risiko forstærkes, hvis der opbygges væsentlige ubalancer under opsvinget, eksempelvis på boligmarkedet. Herudover kan der være samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med en situation med meget lav ledighed (højt kapacitetspres), idet der kræves flere stillingsopslag og ansættelsessamtaler for at finde medarbejdere med de rette kompetencer, hvilket beslaglægger ressourcer i virksomhederne, jf. Michailat og Saez (2021).¹⁹ Dette må formodes også at gælde i forhold til ny arbejdskraft fra udlandet; jo flere, det allerede er lykkedes at tiltrække, desto mindre er den tilbageværende arbejdskraftreserve, og desto mere omkostningsfyldt kan yderligere rekruttering ad denne kanal blive.

**Beskæftigelsesgap
er én måde at måle
kapacitetspres**

Der findes ikke en entydig måde at opgøre størrelsen af kapacitetspresset i økonomien, og forskellige indikatorer kan pege i forskellige retninger. En måde at opgøre presset på er ved opgørelsen af beskæftigelsesgap, som måler forskellen mellem faktisk og strukturel beskæftigelse. Den aktuelle vurdering tilsiger, at beskæftigelsen medio 2023 var ca. 3 pct. eller ca. 90.000 personer over strukturelt niveau. Det indikerer et betydeligt pres på arbejdsmarkedet og tilsiger, at beskæftigelsen skal falde betydeligt, førend arbejdsmarkedet kan siges at være i en omtrent konjunkturneutral tilstand.²⁰

**Beskæftigelses- og
ledighedsgap følges
normalt ad**

Modstykket til, at beskæftigelsen ligger over det strukturelle niveau vil ofte være en ledighed under strukturelt niveau. Med andre ord er der normalt en tæt sammenhæng mellem udviklingen i beskæftigelses- og ledighedsgap, selvom udsvingene i ledighedsgap typisk er mindre, jf. figur II.30. Historisk er der således en tendens til, at beskæftigelsesgap er omtrent dobbelt så stort som ledighedsgap. Da der empirisk er en tæt sammenhæng mellem ledighed og lønpres, anvendes beskæftigelsesgap derfor også ofte som en indikator for løn- og prispresset i økonomien. Det seneste år er samvariationen mellem beskæftigelses- og ledighedsgap imidlertid blevet mindre systematisk. Det skal ses i lyset af, at beskæftigelsesfremgangen i større omfang end sædvanligt er tilvejebragt gennem en udvidelse af arbejdsstyrken, blandt andet som

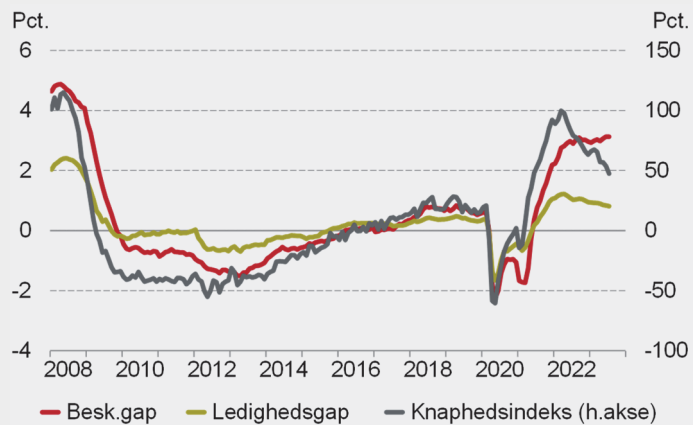
19) Det efficiente ledighedsniveau er derfor ikke nul. Det efficiente ledighedsniveau findes derimod, hvor velfærdsgevinsten hhv. velfærdsomkostningen ved en ændring i ledigheden balancerer. Velfærdsgevinsten ved et fald i ledigheden består (netto) i, at samfundsværdien ved produktionen som beskæftiget er højere end samfundsværdien af fritid samt eventuel hjemmeproduktion ved ledighed. Velfærdsomkostningen består i, at et lavere ledighedsniveau øger transaktionsomkostningerne, idet der kræves flere stillingsopslag og ansættelsessamtaler for at finde medarbejdere med de rette kompetencer, hvilket beslaglægger ressourcer i virksomhederne.

20) Der er dog en underliggende stigning i strukturel beskæftigelse på ca. 20.000 personer fra 2023 til 2030, hvorfor det krævede fald i den faktiske beskæftigelse kan være mindre end størrelsen af det aktuelle gap.

følge af tilgang af arbejdskraft fra udlandet. Udviklingen i ledigheden peger på det seneste i retning af et svagt aftagende pres på arbejdsmarkedet, mens udviklingen i beskæftigelsen peger på omtrent uændret højt pres.

FIGUR II.30 PRES PÅ ARBEJDSMARKEDET

Normalt samvarierer forskellige mål for presset på arbejdsmarkedet, men i løbet af 2022 og 2023 er der opstået divergens mellem beskæftigelsesgap og de øvrige mål.



Anm.: Knaphedsindekset måler antallet af ledige stillinger pr. ledig i forhold til 2016, jf. faktaboks. Ledighedsgap er vist med modsat fortegn. Seneste observation er juli 2023.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank, Jobindex.dk samt egne beregninger.

Udviklingen i beskæftigelsesgap afviger fra andre indikatorer i 2023

Udover beskæftigelses- og ledighedsgap findes en række andre indikatorer for presset på arbejdsmarkedet. Det gælder eksempelvis undersøgelser af rekrutteringsvanskeligheder, virksomhedernes angivelser af, om mangel på arbejdskraft udgør en produktionsbegrænsning, antallet af nye jobopslag og det samlede antal af ledige stillinger relativt til antallet af ledige. Disse indikatorer tyder alle på et aftagende pres på arbejdsmarkedet, og de samvarierer normalt med beskæftigelsesgap. I perioden 2008-22 har der eksempelvis været en tæt sammenhæng mellem beskæftigelsesgap og det såkaldte knaphedsindeks, om end der er en tendens til, at knaphedsindekset reagerer lidt før beskæftigelsesgap, jf. figur II.30 og faktaboksen. De tre indikatorer for presset på arbejdsmarkedet vist i figur II.30 har imidlertid ikke udviklet sig helt

parallelt det seneste år. Knaphedsindekset og ledighedsgap peger på aftagende pres på arbejdsmarkedet, mens beskæftigelsesgap har været omtrent uændret, hvilket altså indikerer fortsat høj pres.

KNAPHEDSINDEKS

Beskæftigelsesministeriet (2023) præsenterer et såkaldt knaphedsindeks, som tager udgangspunkt i antallet af ledige stillinger pr. ledig. Dette mål anvendes også i eksempelvis Michallait og Saez (2021) som indikator for stramhedsgraden på arbejdsmarkedet.

Beskæftigelsesministeriet opgør indekset som afvigelsen fra en normalværdi, som indekset vil være på, hvis økonomien er i en omtrent neutral konjunktursituation. At anvende en normalværdi kan diskuteres, men det har den fordel, at indeksets niveau får en naturlig tolkning, idet indeksets værdi til et givent tidspunkt vil angive den procentvise afvigelse fra den konjunktturneutrale periode. I nærværende beregning er 2016 valgt som indekssår, da beskæftigelses- og ledighedsgap her er tæt på 0. Antallet af jobannoncer er i den aktuelle beregning korrigeret for den underliggende trend, som formentlig i et vist omfang kan tilskrives øget digitalisering over perioden.

**Strukturel
arbejdsstyrke kan
være undervurderet**

En oplagt mulighed i forklaringen af den forskelligartede udvikling mellem de viste mål for kapacitetspresset er, at den strukturelle beskæftigelse er steget mere end aktuelt forudsat, og at den strukturelle arbejdsstyrke derfor er undervurderet.²¹ Dermed kan beskæftigelsesgap være indsnævret i løbet af 2023, hvorved udviklingen vil være i bedre overensstemmelse med ledighedsgap og knaphedsindekset. Det vil også være konsistent med, at lønstigningerne indtil videre har været relativt begrænsede til trods for, at beskæftigelsesgap i en længere periode skønnes at have været betydeligt.

**Udenlandsk
arbejdsstyrke kan
øge strukturel
arbejdsstyrke, ...**

En faktor, der kan have øget den strukturelle beskæftigelse mere end forudsat, er de seneste års betydelige tilgang af arbejdskraft fra udlandet. Som vist tidligere i afsnittet, har en del af den nyindvandrede arbejdskraft historisk bosat sig mere langvarigt i Danmark, hvorved de mere permanent står til rådighed for det danske arbejdsmarked. Herudover er der hvert år en betydelig andel af beskæftigelsen, der tilvebringes gennem mere vandrede arbejdskraft. Det kan opfattes som, at der er en arbejdskraftreserve i udlandet, som virksomhederne kan

21) En anden mulighed er, at den tidsmæssige forskydning mellem udviklingen i de forskellige mål aktuelt er større end tidligere.

regne med at kunne tiltrække i en normal konjunktursituation – og at den derfor kan siges at være af strukturel karakter. Denne reserve er formentlig steget siden midten af 00'erne som følge af blandt andet udvidelsen af EU mod øst, men den kan være øget yderligere de seneste år som følge af bedre rammer for at kunne tiltrække udenlandsk arbejdskraft eller som følge af Storbritanniens udtræden af EU.²² Det er dog forbundet med usikkerhed på forhånd at vurdere, hvor stor en del af nytilgangen af arbejdskraft fra udlandet, der ender med at stå mere permanent til rådighed for det danske arbejdsmarked, og det er muligt, at nytilgang fra udlandet viser sig at have øget den strukturelle arbejdsstyrke mere end forventet.

... og
arbejdsstyrkens
konjunktur-
følsomhed

Den stigende andel af udenlandsk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked kan udover at påvirke det strukturelle niveau for arbejdsstyrke og beskæftigelse også tænkes at have påvirket arbejdsstyrkens konjunkturfølsomhed. Jo større andel af beskæftigelsen, der tilvejebringes fra udlandet, jo større konjunkturudsving må der forventes i arbejdsstyrken. Det indebærer også, at sammenhængen mellem beskæftigelse og ledighed bliver mindre tæt. Det er imidlertid muligt, at lønpresset fra beskæftigelsesgap er mindre, hvis beskæftigelsesfremgangen kan tilskrives nyindvandret udenlandsk arbejdskraft, og at lønpresset dermed er mere sammenligneligt med billedet fra de øvrige indikatorer til trods for, at beskæftigelsesgap er fortsat højt.

Marginalgruppers
arbejdsmarkeds-
tilknytning kan være
blevet mere varig

En anden faktor, der taler i retning af, at den strukturelle beskæftigelse kan være øget, er såkaldt positiv hysteres. Det er således muligt, at marginalgrupper har opnået en mere permanent tilknytning til arbejdsmarkedet under de seneste par års markante beskæftigelsesfremgang. Antallet af job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er eksempelvis faldet markant de seneste år, og det er muligt, at længere tids beskæftigelse for disse personer vil få længerevarende betydning for gruppens arbejdsmarkedstilknytning. En delvist overlappende gruppe, der traditionelt har en lavere erhvervsfrekvens end gennemsnittet, er indvandrere og efterkommere, særligt fra ikke-vestlige lande. Beskæftigelsen er de seneste år steget relativt meget i denne gruppe, jf. blandt andet *Dansk Økonomi, forår 2022*, hvilket også kan knytte dem tættere til arbejdsmarkedet.

22) Størrelsen af reserven vil afhænge af arbejdsmarkedets rammer i Danmark henholdsvis hjemlandet samt andre lande, der forsøger at tiltrække arbejdskraft udefra. Det mulige træk på puljen kan variere med den relative konjunktursituation mellem landene.

**Højere strukturel
arbejdsstyrke kan
indebære lavere
arbejdstid eller
produktivitet**

Samlet er der dermed en række forhold, der taler for, at den strukturelle arbejdsstyrke og beskæftigelse kan være højere end aktuelt forudsat. Såfremt dette er tilfældet, vil det alt andet lige give sig udslag i en højere strukturel produktion. Hvis den højere arbejdsstyrke er drevet af større arbejdsmarkedstilknudning blandt marginalgrupper, er det dog også muligt, at den strukturelle arbejdsstyrkestigning sker på bekostning af produktiviteten eller den gennemsnitlige arbejdstid. Det er dermed også muligt, at den strukturelle produktion er uændret, men at sammensætningen er ændret, så flere er beskæftigede, men i gennemsnit arbejder færre timer eller producerer mindre pr. arbejdstime. Alt efter, hvilke faktorer der gør sig gældende, vil der være forskellige effekter på både produktion og offentlige finanser.

II.4

OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2030

Indhold i afsnit

I afsnittet vurderes udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2030. Centrale forudsætninger er beskrevet i boks II.6, og fremskrivningen er nærmere dokumenteret i baggrundsnotat til offentlige finanser. Først ses på udviklingen i de offentlige indtægter, udgifter og saldo. Dernæst ses på udviklingen i den offentlige beskæftigelse fulgt af udviklingen i den strukturelle saldo. Til slut gives en vurdering af råderummet frem mod 2030 fulgt af en vurdering af finanspolitikens aktivitetsvirkning.

BOKS II.6 FREMSKRIVNINGSPRINCIPPER FOR OFFENTLIGE FINANSER

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i vedtagen politik samt forslag til finanslov for 2024 og forslag til udgiftslofter for 2024-27. Det indebærer, at der indarbejdes gældende lovgivning på skatteområdet og for overførselsindkomster. Det er forudsat, at de foreslåede udgiftslofter for 2024 til 2027 anvendes fuldt ud.

Konsekvenserne af politiske målsætninger indarbejdes i takt med, at de udmøntes konkret. Det vil sige, at udgifter til f.eks. den grønne omstilling og forsvarsforliget indarbejdes i fremskrivningen i takt med, at disse udgifter påvirker udgiftslofterne og finanslove. Det er således forudsat, at udgifterne til disse to områder frem til 2027 holdes indenfor de foreslåede udgiftslofter. Målsætninger om skattelettelse fra regeringsgrundlaget indarbejdes først i fremskrivningen, når der indgås politisk aftale om disse.

Centrale forudsætninger:

- I 2023 og 2024 følger skønnet for det nominelle offentlige forbrug ekskl. afskrivninger skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2023*. For perioden 2025-27 følger realvæksten i det offentlige forbrug udgiftslofterne. For perioden 2028-30 er det beregningsteknisk forudsat, at væksten i det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandskorrigeret træk.
- De nominelle offentlige investeringer følger i 2023 og 2024 skønnet fra *Økonomisk Redegørelse, august 2023*. Fra 2025 og frem forudsættes investeringer at udgøre en omtrent konstant andel af BNP, svarende til et gennemsnit for perioden 2010-19.

OFFENTLIG SALDO FREM MOD 2030

Stort overskud i 2022 ændres gradvist til et mindre underskud i 2030

Der har været et betydeligt overskud på den offentlige saldo i de seneste år. De store overskud er blandt andet drevet af høje indtægter fra enkelte skatter som aktieafkastskat og selskabsskat, der ventes at vende tilbage mod deres langsigtede niveau i de kommende år, hvilket vil forværre saldoen. Derudover er der med udgiftslofterne frem til 2027 afsat en ramme til offentlige udgifter, der kan give en høj vækst i det offentlige forbrug, hvilket også trækker i retning af at forværre den offentlige saldo. Samlet ventes udgifterne at stige hurtigere end indtægterne, og frem mod 2030 ventes overskuddet i 2022 at blive vendt til et mindre underskud. I alle år ventes det, at saldoen holder sig på klar afstand af underskudsgrænsen fra stabilitets- og vækstpagten på 3 pct. af BNP, jf. figur II.31.

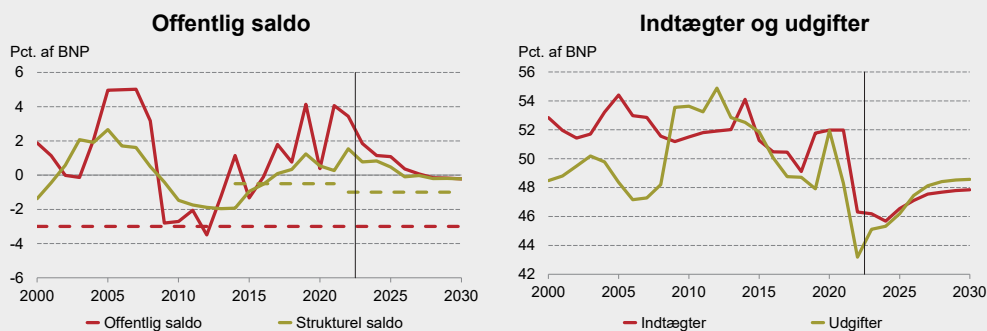
De offentlige indtægter og udgifter faldt til et lavt niveau i 2022

Den offentlige saldo var påvirket af midlertidige forhold som følge af den ekstraordinært høje inflation i 2022. Inflation påvirker ikke de offentlige udgifter og indtægter som andel af BNP, når inflationen er relativt konstant fra år til år, men i 2022 steg inflationen uventet meget,

hvilket medførte en stigning i nominelt BNP. De private lønstigninger steg hurtigere end i de foregående år, men kunne ikke følge med inflationen, så skatteindtægterne steg langsommere end inflationen. De offentlige lønstigninger og reguleringen af overførselsindkomsterne var lavere end de private lønstigninger, da reguleringen af de offentlige lønninger og overførselsindkomsterne sker med en forsinkelse i forhold til de private lønstigninger. Det var med til at dæmpe udviklingen i de offentlige udgifter mere end indtægterne på kort sigt, hvilket medfører en midlertidig forbedring af den offentlige saldo. I løbet af nogle år vil reguleringen af overførselsindkomsterne og den offentlige løn indhente det efterslæb, der opstår på kort sigt, hvilket svækker den offentlige saldo frem mod 2030, så den midlertidige forbedring af saldoen som følge af inflation forsvinder, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*.

FIGUR II.31 OFFENTLIG SALDO, INDTÆGTER OG UDGIFTER

Den offentlige saldo i pct. af BNP svækkes gradvist fra et stort overskud i 2022 til et lille underskud i 2030, hvilket skyldes, at udgifterne stiger hurtigere end indtægterne frem mod 2030.



Anm.: Den stiplede grønne linje i venstre figur er grænsen for den strukturelle saldo i budgetloven, grænsen blev ændret 1. juli 2022. Den stiplede røde linje i den venstre figur er grænsen for underskuddet på den offentlige saldo fra stabilitets- og vækstpakten. De lodrette streger angiver overgang til prognose.

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

De offentlige indtægter stiger mod 2030 trukket af personskatter og afgifter, ...

De offentlige indtægter ventes at stige fra godt 46 pct. af BNP i 2022 til knap 48 pct. af BNP i 2030, jf. tabel II.3. Halvdelen af stigningen i indtægterne kommer fra personskatterne. Det skal ses i lyset af, at lønnen som nævnt stiger med en forsinkelse i forhold til den uventede inflation i 2022, hvorfor løn- og overførselsindkomster stiger mere end BNP fra 2022 til 2030. Det opvejes delvist af, at husholdningernes renteudgifter stiger som følge af de højere renter, hvilket øger rentefradraget og reducerer skatteindtægterne. Indtægterne fra moms og afgifter vurderes at stige med ca. 1 pct.point frem mod 2030, hvilket skal ses i

lyset af, at forbruget som andel af BNP ventes gradvist at stige fra et lavt niveau i 2022.

... mens kapitalindkomst- og nordsøskatter samlet set er uændrede frem mod 2030

Aktieindkomstskatten nåede et højt niveau i 2022, der er over det, der vurderes at være det strukturelle niveau. Der har også i starten af året været forholdsvist store indtægter fra udbytteskat, hvilket tyder på et forholdsvist højt provenu fra aktieindkomstskatten også i år. Samlet er det lagt til grund, at indtægterne gradvist vil vende tilbage mod deres strukturelle niveau. Også selskabsskatten nåede op på et meget højt niveau i 2022. Selskabsskatter er i et vist omfang påvirket af konjunktursituationen, hvor der normalt er et stort provenu fra selskabsskatter i en højkonjunktur. Samlet forudsættes det, at en normalisering af selskabs- og aktieindkomstskatter forværrer saldoen med 1 pct. af BNP fra 2022 til 2030. Dette modvirkes omtrent af dels stigning i provenuet fra pensionsafkastskatten (PAL), der var lavt i 2022 som følge af de stigende renter, dels stigning i provenuet fra nordsøbeskatningen mod 2030 som følge af, at Tyrafeltet sættes i drift igen, og at olieprisen forudsættes at stige.

Høj vækst i udgiftslofter og offentlige lønninger øger det offentlige forbrug

På udgiftssiden forudsættes det, at det offentlige forbrug stiger med 3½ pct. af BNP fra 2022 til 2030. De netop fremsatte udgiftslofter for perioden 2024 til 2027 medfører en højere realvækst i det offentlige forbrug, end det var tilfældet i foråret, jf. boks II.7. Dertil kommer, at det offentlige forbrug som andel af BNP var relativt lavt i 2022 som følge af inflationen. De aktuelt høje private lønstigninger vil øge de offentlige lønninger fra 2024 og frem.

Overførselsindkomsterne stiger trukket af høj satsregulering og demografi

Udgifterne til overførselsindkomster er faldet i de senere år, hvor konjunktursituationen har sænket ledigheden, og samtidig har tilbagetrækningsreformen gradvist hævet tilbagetrækningsalderen. Ud over disse forhold er overførselsindkomsterne aktuelt lave som andel af BNP, da de bliver reguleret på baggrund af udviklingen i den private løn for to år siden. Derfor er satserne for overførselsindkomst ikke fulgt med inflationen op på kort sigt. Satserne for overførselsindkomsterne vil gradvist stige, i takt med de højere private lønstigninger medfører en regulering af overførselsindkomsterne med to års lag. Det øger udgifterne frem mod 2030. Samtidigt medfører den demografiske udvikling, at antallet af personer på pension og efterløn forudsættes at stige hurtigere end den samlede befolkning frem mod 2030.

Øvrige udgifter falder tilbage fra lavt niveau

De øvrige udgifter er aktuelt høje, da de midlertidigt bliver løftet af erstatninger til minkavlere og tilbagebetaling af for meget betale ejendomsskatter. Disse midlertidige udgifter falder bort frem mod 2030, så de øvrige udgifter reduceres lidt. ØMU-gælden ventes at være ca. 30 pct. af BNP i hele perioden frem mod 2030, så der er bred afstand til grænsen på 60 pct. af BNP fra stabilitets- og vækstpagten.

TABEL II.3 OFFENTLIGE INDTÆGTER OG UDGIFTER

De offentlige udgifter ventes at stige mere mod 2030 end indtægterne, så den offentlige saldo gradvist svækkes.

	2022	2023	2024	2025	2030
	----- Pct. af BNP -----				
Personskatter mv. ^{a)}	22,2	23,1	22,8	23,0	23,1
Aktieskat	1,8	1,5	1,2	1,2	1,2
Selskabsskat	3,1	2,7	2,6	2,7	2,7
Nordsøbeskatning	0,1	0,0	0,1	0,2	0,4
Pensionafkastbeskatning	0,4	0,4	0,6	0,9	1,0
Afgifter ^{b)}	14,3	14,5	14,4	14,5	15,2
Øvrige indtægter	4,4	4,0	3,9	4,1	4,4
Indtægter i alt ^{c)}	46,3	46,2	45,7	46,5	47,8
Offentligt forbrug ^{d)}	21,8	22,8	23,3	23,9	25,2
Offentlige investeringer ^{e)}	3,1	3,4	3,4	3,4	3,5
Indkomstoverførsler	13,7	14,3	14,3	14,6	15,6
Øvrige udgifter ^{f)}	4,6	4,6	4,4	4,2	4,3
Udgifter i alt ^{c)}	43,2	45,1	45,3	46,2	48,6
Primær saldo	3,1	1,1	0,3	0,4	-0,7
Nettorenteindtægter	0,3	0,8	0,8	0,7	0,5
Offentlig saldo	3,4	1,8	1,1	1,1	-0,2
Strukturel saldo ^{g)}	1,5	0,8	0,8	0,5	-0,2
ØMU-gæld	29,7	29,8	29,4	28,9	31,4
	----- Mia. kr. -----				
Offentlig saldo	97,4	52,3	33,9	33,1	-8,0
	----- Realvækst, pct. -----				
Off. forbrug ekskl. afskrivninger	-2,6	1,5	2,1	1,3	1,1
Off. investeringer ekskl. F&U	-1,7	4,0	0,4	2,8	1,7

a) Personskatter mv. omfatter kildeskatter, herunder ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter.

b) Posten omfatter foruden moms og punktafgifter blandt andet grundskyld.

c) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

d) Offentligt forbrug er inkl. afskrivninger (som også indgår på indtægtssiden i posten Øvrige indtægter).

e) Offentlige investeringer er inkl. udgifter til forskning og udvikling.

f) Posten indeholder blandt andet subsidier og kapitaloverførsler.

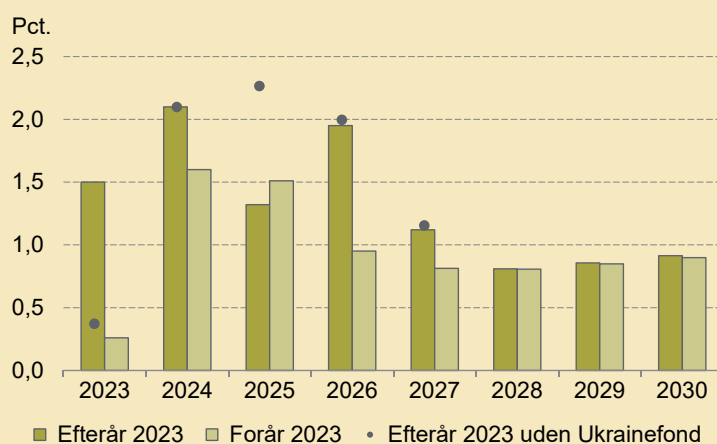
g) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

Anm.: Væksten i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i 2030-søjlen er den gennemsnitlige vækst fra 2025 til 2030.

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

BOKS II.7 ÆNDRINGER I SKØN FOR OFFENTLIGT FORBRUG

Skønnet for det offentlige forbrug er blevet revideret meget i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2023*, jf. figur A.

FIGUR A VÆKST I DET OFFENTLIGE FORBRUG

Anm.: "Efterår 2023" er den aktuelle fremskrivning. "Forår 2023" er skønnet fra *Dansk Økonomi, forår 2023*. "Efterår 2023 uden Ukrainefond" er væksten i det offentlige forbrug korrigeret for forbrugsudgifter vedrørende Ukrainefonden.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2023*, Finansministeriet (2023) og egne beregninger.

I 2023 skyldes ændringerne primært den tekniske håndtering af Ukrainefonden i fremskrivningen. Det er nu forudsat, at ca. halvdelen af udgifterne vedrører offentligt forbrug primært i form af genanskaffelser i forsvaret, mens det i foråret var forudsat, at alle udgifterne var overførsler til udlandet. Når der korrigeres for Ukrainefonden i 2023 reduceres realvæksten til 0,4 pct.

Ukrainefonden har omtrent samme størrelsesorden i 2023 og 2024, hvorfor realvæksten skønnes til 2,1 pct. i 2024 både med og uden Ukrainefonden. Fra 2024 til 2025 reduceres Ukrainefonden, og realvæksten korrigeret for Ukrainefonden kan opgøres til 2,3 pct. Den markante opjustering i væksten i 2026 skyldes, at udgiftslofterne er øget. Endeligt er der for første gang fremsat et forslag til udgiftsloft for 2027. Det nye udgiftsloft indebærer en højere vækst i det offentlige forbrug, end det var tilfældet i det beregningstekniske forløb i *Dansk Økonomi, forår 2023*.

For årene 2028-30 følges et beregningsteknisk forløb, der ikke afviger væsentligt fra det seneste skøn, men niveauet for det offentlige forbrug i 2030 er øget ca. 3 pct. som følge af den højere vækst i perioden 2023-27.

OFFENTLIG OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE

**Kraftig stigning
i offentlig
beskæftigelse
frem til slutningen
af 1980'erne ...**

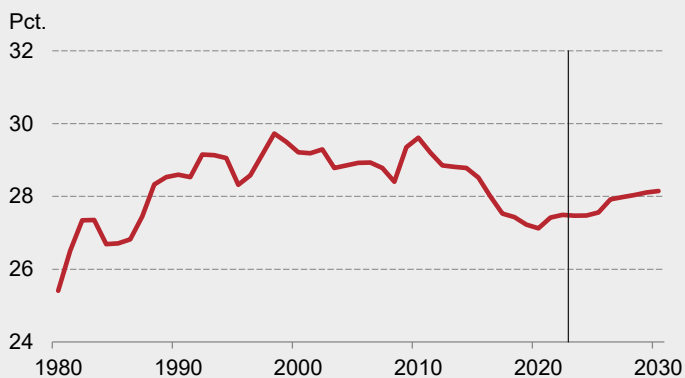
Den offentlige beskæftigelses andel af den samlede strukturelle beskæftigelse steg gradvist frem til slutningen af 1980'erne, jf. figur II.32. Stigningen var drevet af, at antallet af offentligt beskæftigede steg med omkring 10.000 personer om året, mens den strukturelle beskæftigelse var omtrent uændret. Den kraftige stigning i beskæftigelse skal ses i lyset af, at arbejdstiden faldt.

**... og begrænset
stigning i perioden
mod 2015**

Fra slutningen af 1980'erne til 2015 steg den offentlige beskæftigelse med ca. 2.000 personer om året, og samtidig steg den strukturelle beskæftigelse drevet af blandt andet arbejdsmarkedsreformer. Det resulterede i, at den offentlige beskæftigelse udgjorde en nogenlunde konstant andel af den strukturelle beskæftigelse.

FIGUR II.32 OFFENTLIG BESKÆFTIGELSE

Den offentlige beskæftigelse udgjorde en stort set konstant andel af den strukturelle beskæftigelse fra slutningen af 1980'erne til 2015. I de senere år er denne andel faldet.



Anm.: Den lodrette streg angiver overgang til prognose.

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

**Den strukturelle
beskæftigelse
er vokset hastigt
de senere år**

Siden 2015 er den offentlige beskæftigelse steget med ca. 5.000 personer om året, men som andel af den strukturelle beskæftigelse har der været et betydeligt fald. Når den offentlige beskæftigelse har udgjort en faldende andel af den samlede beskæftigelse i de senere år, er det altså udtryk for en ekstraordinært stor fremgang i den strukturelle

**Offentlig
beskæftigelsesandel
på 28 pct. af
strukturel
beskæftigelse i 2030**

beskæftigelse, der blandt andet er drevet af tilbagetrækningsreformen og tilgang af udenlandsk arbejdskraft.

Hvis væksten i det offentlige forbrug frem mod 2030 følger de forudsætninger, der er anvendt i nærværende fremskrivning, vil det medføre en gradvis stigning i den offentlige beskæftigelse, der er hurtigere end den strukturelle beskæftigelse. I nærværende fremskrivning vurderes den offentlige beskæftigelse som andel af den strukturelle beskæftigelse til 28 pct. i 2030, hvilket er i underkanten af niveauet fra perioden 1990-2015.

DEN STRUKTURELLE SALDO FREM MOD 2030

**Strukturel saldo
tager højde for
konjunkturudsving
og visse midlertidige
forhold**

Den offentlige saldo svinger meget i takt med konjunkturerne. Derfor er den ikke særlig velegnet til at planlægge den økonomiske politik efter. I stedet ses ofte på den strukturelle saldo, der renser for konjunkturerne bidrag, og derfor er mere velegnet at styre efter. Det er da også den strukturelle saldo, der indgår som mål i den mellemfristede planlægning for regeringen, hvor der aktuelt er en målsætning om, at der højst må være et strukturelt underskud på ½ pct. af BNP i 2030.

DEN STRUKTURELLE SALDO

Den faktiske saldo svinger meget med konjunkturerne og andre midlertidige forhold. Det gør, at det er svært at vurdere de underliggende offentlige finanser alene ved at se på den faktiske saldo. Derfor ses ofte på den strukturelle saldo.

Den strukturelle saldo findes ved at korrigere den faktiske saldo for konjunkturerne påvirkning. Det gøres ved at tage udgangspunkt i, hvor meget konjunkturerne historisk har bidraget til den offentlige saldo. Derudover korrigeres for udsving i nogle særlige skatter, der kan svinge meget fra år til år, eksempelvis pensionsafkastskatten. Den strukturelle saldo kan opgøres på flere måder. I dette afsnit anvendes budgetlovens metode til opgørelsen af den strukturelle saldo.

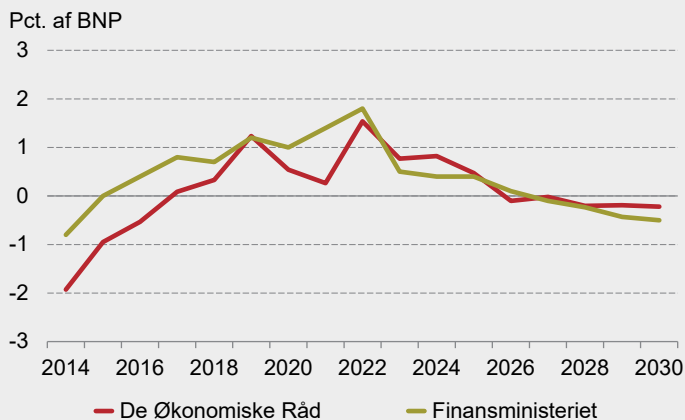
Det er ikke muligt at observere det sande konjunkturbidrag til den offentlige saldo, heller ikke i historiske år. Derfor er den strukturelle saldo altid en beregnet størrelse, der er forbundet med en vis usikkerhed både i fremskrivninger og i den historiske periode.

Den strukturelle saldo svækkes frem mod 2030

Der skønnes betydelige overskud på den strukturelle saldo på kort sigt, men frem mod 2030 svækkes den strukturelle saldo gradvist. Det gælder både i vurderingen i nærværende fremskrivning og hos Finansministeriet, jf. figur II.33. Der er dog i begge fremskrivninger i alle år frem mod 2030 afstand til grænsen for underskuddet i budgetloven på 1 pct. af BNP.

FIGUR II.33 STRUKTUREL SALDO FREM MOD 2030

Den strukturelle saldo svækkes gradvist mod 2030. Det skyldes primært høj vækst i det offentlige forbrug.



Anm.: Den strukturelle saldo er opgjort med budgetlovens metode.

Kilde: Finansministeriet (2023) og egne beregninger.

Forværring af strukturel saldo frem mod 2030 skyldes finanspolitik, ...

I 2022 skønnes den strukturelle saldo at udvise et overskud på 1,5 pct. af BNP. Det vendes frem mod 2030 til et underskud på 0,2 pct. af BNP, så den strukturelle saldo samlet set ventes svækket med 1,7 pct. point. Svækkelsen af den strukturelle saldo skyldes primært den forudsatte finanspolitik. Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer stiger med 2,8 pct. af strukturelt BNP i perioden. Hertil kommer, at det nye ejendomsskattesystem indebærer, at den gennemsnitlige beskatning af boliger vil falde i 2024. Samlet set vurderes det, at lavere provenu fra ejendomsskatterne vil svække den strukturelle saldo med ca. 0,4 pct. af BNP fra 2022 frem mod 2030. Udover finanspolitikken forværrer stigninger i renterne også den strukturelle saldo frem mod 2030. Renterne har i en årrække været faldende, hvilket løbende har ført til et fald i rentefradraget. Renterne er steget betydeligt gennem 2022 og

2023, men det får først for alvor betydning for størrelsen af rentefradraget i takt med, at realkreditobligationerne bliver refinansieret. Frem mod 2030 vil de højere renter gradvist føre til en stigning i husholdningernes rentefradrag, hvilket løbende svækker den strukturelle saldo.

... som delvist modvirkes af højere beskæftigelse og nordsøindtægter

Der forudsættes en betydelig stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030, hvilket vurderes at styrke den strukturelle saldo med 0,5 pct. af BNP i perioden. Samtidig bliver den strukturelle saldo forbedret af, at nordsøbeskatningen stiger, idet produktionen øges, når Tyrafeltet sættes i drift i 2024 kombineret med, at det er forudsat, at olieprisen stiger frem mod 2030.

Ændring i skøn for strukturel saldo siden foråret

Højere offentlige udgifter svækker strukturel saldo med ca. ½ pct. af BNP, ...

Siden foråret er der gennemført tiltag, der har svækket den offentlige saldo frem mod 2030. På den korte bane er der sket en udvidelse af Ukraine-fonden, hvilket særligt har svækket den strukturelle saldo i 2023 og 2024. De foreslåede udgiftslofter for 2024-27 indebærer en opjustering af skønnet for det offentlige forbrug i forhold til det, der var lagt til grund i *Dansk Økonomi, forår 2023*. De højere forbrugsudgifter i 2027 vil i nærværende fremskrivning hæve det offentlige forbrug i 2030. Samlet set har de nye udgiftslofter svækket den strukturelle saldo med ca. 0,5 pct. af BNP i 2030 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*, jf. tabel II.4.

... hvilket modvirkes af højere PAL-skat og offentlige renteindtægter afledt af en højere rente

Renterne i 2030 er i forbindelse med nærværende fremskrivning opjusteret i forhold til i foråret, jf. afsnit II.2. De højere renter indebærer isoleret set, at skønnet for indtægter fra pensionsafkastskatten er opjusteret med 0,2 pct. af BNP. De offentlige nettorenteindtægter er også påvirket positivt af de højere renter, hvilket styrker den strukturelle saldo frem mod 2030 med ca. 0,2 pct. af BNP. I modsat retning trækker, at de højere renter medfører et højere rentefradrag for husholdningerne, hvilket reducerer statens indtægter fra indkomstskatter og svækker den strukturelle saldo frem mod 2030. Endeligt er det langsigtede provenu fra aktieindkomstskatten blevet opdateret i forbindelse med denne fremskrivning, hvilket har medført en opjustering på 0,2 pct. af BNP.

Lavere forbrugskvote svækker den strukturelle saldo

Det private forbrug som andel af BNP er nedjusteret i forbindelse med den aktuelle fremskrivning, mens nettoeksporten er blevet justeret op. Det reducerer den offentlige saldo, da der stort set ikke betales moms og afgifter af eksport.

TABEL II.4 ÆNDRING I STRUKTUREL SALDO I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, FORÅR 2023

Højere offentlige udgifter svækker den strukturelle saldo mod 2030 siden vurderingen i foråret.

	2023	2024	2025	2026	2027	2030
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2023</i>	0,8	0,8	0,5	-0,1	0,0	-0,2
<i>Dansk Økonomi, forår 2023</i>	0,9	1,0	0,3	0,1	0,2	0,1
Forskel	-0,1	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Bidrag til forskel:						
Offentlige udgifter	-0,3	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
- Udvidelse af Ukraine-fond	-0,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	
- Nye udgiftslofter i øvrigt		0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
Finansielle forhold	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4
- Rentefradrag	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
- Aktiebeskatning	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
- PAL-indtægter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Offentlige renteindtægter	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Lavere forbrugskvote	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Andet	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,0

Anm.: Rentefradrag er ændring i skatteværdien af rentefradraget. Lavere forbrugskvote er mindskede indtægter fra moms- og afgifter på det private forbrug som følge af det lavere private forbrug.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2023* og egne beregninger.

RÅDERUM FREM MOD 2030

Råderummet er et centralt pejlemærke i den finanspolitiske planlægning

I gennem de senere år har begrebet råderum udviklet sig til at være det centrale begreb i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Når nye tiltag skal finansieres, sker det jævnligt via såkaldt råderumsfinansiering. Finansministeriet opgør normalt råderummet to gange om året i forbindelse med offentliggørelsen af Danmarks Konvergensprogram i foråret og i forbindelse med forslaget til finanslov og udgiftslofter i august.

Råderummet er en beregningsteknisk opgørelse, ...

Råderummet beregnes som forskellen mellem regeringens saldomålsætning i 2030 på -0,5 pct. af BNP, og den saldo, der vil opstå i en hypotetisk situation, hvor der forudsættes nulvækst i det offentlige forbrug fra det år der vedtaget eller foreslået en finanslov aktuelt 2024 til 2030. Det forudsættes samtidigt, at offentlige indtægter og alle andre offentlige udgifter følger det samme forløb, som der er i den mellemfrie fremskrivning. Råderummet kan anvendes til for eksempel varige skattelettelser og vækst i det offentlige forbrug. For en nærmere beskrivelse af beregningen af råderummet se nedenstående boks II.8.

... som er forbundet med usikkerhed og revideres hvert halve år

Opgørelsen af råderummet er forbundet med betydelig usikkerhed, og Finansministeriet reviderer løbende skønnet for råderummet. For eksempel opjusterede Finansministeriet råderummet med 16 mia. kr. i foråret 2023, hvoraf godt 10 mia. kr. skyldes forbedringer afledt af realøkonomien primært som følge af et nyt skøn for den strukturelle beskæftigelse. Der er overordnet set fire årsager til, at råderummet løbende revideres og ikke er et præcist mål for muligheden for permanent at øge de offentlige udgifter eller sænke skatter.

Usikkerhed på vurdering af saldo frem mod 2030

Der er for det første betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen af råderummet, idet opgørelsen afhænger af forudsætningerne i fremskrivningen af realøkonomien og de offentlige finanser til 2030. Der er for eksempel usikkerhed om opgørelsen af den strukturelle beskæftigelse, om forudsætningerne om renteutviklingen og om udviklingen i indkomstoverførsler.

Midlertidige skatteindtægter øger råderummet

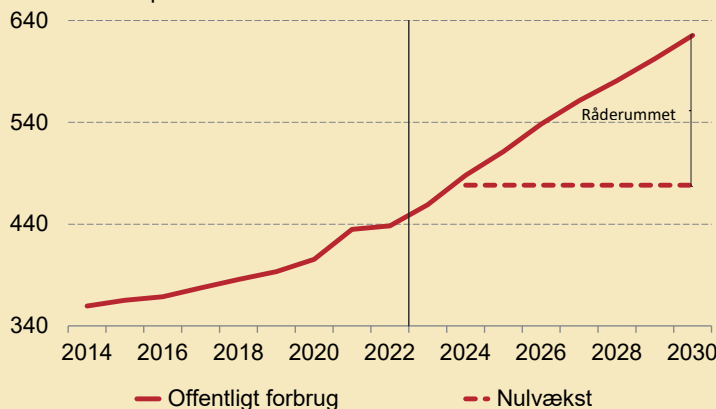
For det andet kan en forøgelse af råderummet ikke altid anvendes til permanente udgifter uden det påvirker holdbarheden i dansk økonomi. Hvis skatteindtægterne stiger i en midlertidig periode kan det ikke finansiere permanente udgifter uden at svække holdbarheden. Eksempler på dette er forhøjelsen af indbetalingsloftet for alderspension, der øger skatteindtægterne i en længere periode, men på langt sigt svækkes den offentlige saldo, da der kommer færre indtægter fra beskatning af fradragsberettigede pensionsordninger. En forøgelse af provenuet fra nordsøbeskatningen vil ligeledes øge råderummet, da saldoen isoleret et forbedres i 2030, mens holdbarheden ikke vil blive nævneværdigt påvirket, da udvindingen fra Nordsøen vil ophøre. Hvis disse midlertidige indtægter omsættes til højere offentlige udgifter eller lavere skatter, vil det svække holdbarheden, da indtægterne falder bort på den lange bane.

BOKS II.8 RÅDERUM

Råderum beregnes af Finansministeriet som forskellen på regeringens mellemfristede målsætning om saldoen i 2030 og den saldo, der vil opstå i en hypotetisk situation, hvor det offentlige forbrug uden afskrivninger i reale termer holdes konstant fra 2024 og frem til 2030, samtidig med, at alle de øvrige offentlige udgifter og indtægter følger deres normale beregningstekniske forløb. I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger fremskrives det offentlige forbrug frem mod 2030 efterfølgende, således at hele råderummet er placeret som vækst i det offentlige forbrug. I figur A er råderummet illustreret som forskellen på udviklingen i det offentlige forbrug i den seneste lange fremskrivning fra Finansministeriet frem til 2030 og en situation med nulvækst i det offentlige forbrug.

FIGUR A FINANSMINISTERIETS RÅDERUM

Mia. kr. 2024-priser



Anm.: Råderummet er korrigeret for midlertidige udgifter til offentligt forbrug vedrørende Ukraine-fonden, ukrainske flygtninge i Danmark og offentlige forbrugsudgifter knyttet til erstatninger til minkavlere.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, Finansministeriet.

Råderummet opstår i Finansministeriets fremskrivning, da der løbende er vækst i dansk økonomi, hvilket øger skatteindtægterne, mens det offentlige forbrug teknisk forudsættes at være konstant. Nulvækst i det offentlige forbrug vil indebære, at det offentlige forbrug vil falde som andel af BNP, og også at forbruget pr. borger vil falde, da der ventes en stigning i befolkningen.

Råderummet afhænger af saldomålsætningen i det mellemfristede år. Jo lavere saldomålet er jo højere bliver råderummet. Aktuelt kommer knap halvdelen af Finansministeriets råderum fra, at den strukturelle saldo i deres fremskrivning svækkes fra et overskud på 0,4 pct. af BNP i 2024 til et underskud på 0,5 pct. af BNP i 2030.

Råderum beregnet i forhold til et forløb med offentlige besparelser

En tredje udfordring, man skal være opmærksom på, er, at råderummet beregnes i forhold til et forløb, hvor realvæksten i det offentlige forbrug forudsættes at være konstant. Nulvækst i det offentlige forbrug vil indebære, at det offentlige forbrug falder som andel af BNP, og også at forbruget pr. borger falder, da der ventes en stigning i befolkningen.

Den forudsatte vækst i andre udgifter påvirker råderum

Endeligt beregnes råderummet som nævnt med udgangspunkt i en forudsætning om nulvækst i det offentlige forbrug, men det offentlige forbrug udgør kun ca. halvdelen af de offentlige udgifter. Den anden halvdel af de offentlige udgifter følger et beregningsteknisk forløb. I fremskrivningen er der for eksempel indregnet en vækst i overførselsudgifterne afledt af den demografiske udvikling, og der er forudsat vækst i for eksempel subsidierne, overførslerne til udlandet og de offentlige investeringer. Væksten i disse udgifter indgår ikke i opgørelsen af råderummet. Derfor vil en opjustering i de øvrige udgifter reducere den mulige vækst i det offentlige forbrug og dermed råderummet, selvom den samlede udgiftsvækst er uændret.

Råderum er 9 mia. kr. større end Finansministeriets

Der har ikke tidligere været præsenteret et råderum i fremskrivninger fra formandskabet for De Økonomiske Råd. I nærværende fremskrivning er der imidlertid beregnet et råderum. Det er opgjørt som ændringen i det offentlige forbrug fra 2024 til 2030 i 2024-priser, hvilket svarer til ca. 54 mia. kr. Til dette skal lægges forskellen på den beregnede saldo i 2030 på -0,2 pct. af BNP, og regeringens målsætning om en strukturel saldo på -0,5 pct. af BNP, som giver mulighed for en større vækst i det offentlige forbrug uden at bryde saldomålsætningen på knap 10 mia. kr. Råderummet kan i nærværende fremskrivning opgøres til 64 mia. kr., hvilket er ca. 9 mia. kr. mere end det råderum, Finansministeriet har præsenteret i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027*, jf. tabel II.5.

Relativ beskeden forskel kan tilskrives nordsøprovenu samt andre udgifter

Når der tages højde for usikkerheden i vurderingen af de offentlige finanser er forskellen i opgørelsen af råderummet på 9 mia. kr. eller 0,3 pct. af BNP forholdsvis beskeden. Endvidere kan ca. 7 mia. kr. af forskellen tilskrives fremskrivningen af nordsøindtægterne og fremskrivningen af udgifter til offentlige investeringer og subsidier. Disse to forhold kan ikke anvendes til permanent at hæve de samlede offentlige udgifter eller sænke skatterne i forhold til Finansministeriets fremskrivning uden, at det vil reducere holdbarheden af dansk økonomi. For alle praktiske forhold er der altså stort set de samme midler til rådighed frem mod 2030 i nærværende fremskrivning og i Finansministeriets fremskrivning.

TABEL II.5 RÅDERUM FREM MOD 2030

Råderummet vurderes større end Finansministeriets opgørelse, hvilket blandt andet er drevet af højere indtægter fra nordsøbeskatningen og et lavere skøn for udgifter til investeringer og subsidier.

	Mia. kr. 2024 priser
Finansministeriets råderum	55
DØRS Råderum	64
Forskel til Finansministeriet i alt	9
Heraf	
Forskelle i vedr. investering og subsidier	3
Nordsø	4
Arbejdsmarked	1
- Førtidspensionister	2
- Strukturel beskæftigelse i øvrigt	1
- Store bededag	-3
- Gennemsnitlig arbejdstid i øvrigt	1
Nettorenteindtægter	6
Pensionsafkastskat	-7
Andre forskelle	2

Anm.: I beregningen af råderummet er der taget højde for, at en række udgifter i 2024 er midlertidige. Det drejer sig om administration af kompensation af minkejere, udgifter til ukrainske flygtninge i Danmark og visse af udgifterne til Ukrainefonden. Disse midlertidige udgifter udgør samlet set knap 10 mia. kr. Råderummet er derfor opgjort som væksten i det offentlige forbrug tillagt 10 mia. kr. Dette svarer til det, der er gjort i Finansministeriets opgørelse af råderummet. De enkelte bidrag til forklaring af forskellen til Finansministeriet er opgjort som den isolerede saldoeffekt i 2030 af de enkelte poster.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027 og egne beregninger.

Samlet set omtrent samme vurdering af beskæftigelse og arbejdstid

Der er forskelle i fremskrivningen af den strukturelle beskæftigelse og den gennemsnitlige arbejdstid i forhold til Finansministeriet. Forskellene går dog næsten ud mod hinanden, så de samlede forskelle knyttet til vurdering af arbejdsmarkedet øger kun råderummet med 1 mia. kr. i nærværende fremskrivning i forhold til Finansministeriets fremskrivning. Forskellene til Finansministeriet er særligt, at der er en lidt højere strukturel beskæftigelse i nærværende fremskrivning, hvoraf en del skyldes, at det skønnes, at der vil være færre førtidspensionister i

2030. Herudover er den gennemsnitlige arbejdstid lidt lavere i nærværende fremskrivning end i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027*, hvilket er drevet af en forskellig vurdering af effekten af afskaffelsen af store bededag.

**Forskelle i
renteantagelser
reducerer
råderummet
med 1 mia. kr.**

I forhold til Finansministeriets vurdering, er der to ret store forskelle i vurderingen af, hvordan de offentlige finanser påvirkes af renteudviklingen frem mod 2030. Finansministeriet anvender en højere rente og skønner derfor, at provenuet fra pensionsafkastskatten er højere i 2030, end det er tilfældet i nærværende fremskrivning.²³ Dette opvejes næsten af, at de skønnede offentlige nettorenteindtægter er højere i nærværende fremskrivning, end det er tilfældet hos Finansministeriet.

Anvendelse af råderummet frem mod 2030

**11 mia. kr. af
råderum skal
anvendes til forsvar
og grønne tiltag**

Det er i denne fremskrivning vurderet, at der er et råderum på 64 mia. kr. i 2024 priser. Det er dog ikke et udtryk for, hvad der frit kan disponeres i forbindelse med fremtidige aftaler, da der allerede er indgået flerårige aftaler på nogle områder, der vil øge udgifterne frem mod 2030. Der er eksempelvis indgået en forsvarsaftale, der indebærer, at forsvarsudgifterne løbende skal øges frem mod 2030. I forsvarsaftalen er det anført, at den skal finansieres via råderummet og investeringsrammen, hvilket lægger beslag på ca. 9 mia. kr. af råderummet.²⁴ Der er i *Aftale om Etablering af en grøn fond* blevet afsat et grønt råderum, hvor der er reserveret et grønt råderum til initiativer på det grønne område. I Finansministeriets opgørelse af råderummet er afsat ca. 2 mia. kr. i 2030 til nye grønne tiltag. I beregningen af råderummet er der godt 50 mia. kr. tilbage, når der er taget højde for vækst i forsvarsudgifterne og grønt råderum, jf. figur II.34.

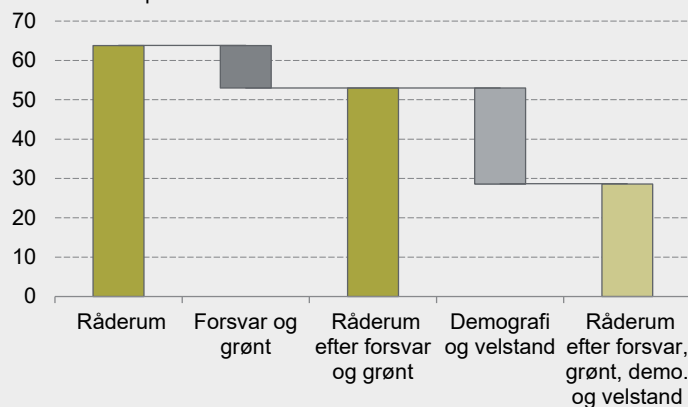
23) Forskellen skyldes, at der ved beregning af provenuet fra PAL-skatten i nærværende beregning tager udgangspunkt i renten i 2030. Finansministeriet anvender i deres beregning af provenuet den langsigtede rente, der først nås i 2050.

24) Der er i aftalen om forøgede forsvarsudgifter anført, at en del vil vedrøre investeringer. Det er dog ikke i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027* anført, hvor stor en del af investeringsrammen, der vedrører forsvarsudgifter. Det er derfor i nærværende fremskrivning lagt til grund, at alle de nye udgifter til forsvaret skal finansieres af råderummet.

FIGUR II.34 RÅDERUMMET TIL 2030

De aftalte udgifter til forsvar og grønne initiativer vil indebære et træk på råderummet på ca. 11 mia. kr. En beregningsteknisk forudsætning om, at det offentlige forbrug følger et demografi- og velstands-træk i 2025-30 vil indebære et yderligere træk på ca. 24 mia. kr.

Mia. kr. 2024-priser



Anm.: "Råderum" er det beregnede råderum i denne fremskrivning. "Forsvar og grønt" er udgifter reserveret til grønne initiativer i Finansministeriet (2023) og udgifter til højere forsvarsudgifter i forsvarsaftalen. "Råderum efter forsvar og grønt" er, hvad der resterer i råderummet efter der er anvendt 11 mia. kr. til vækst i udgifterne på disse områder. "Demografi og velstand" er demografi- og velstandstrækket for perioden fra 2025 til 2030. "Råderum efter forsvar, grønt, demo- og velstand" er efter der er anvendt 11 mia. kr. på det grønne råderum og forsvaret, og hvis der anvendes 24 mia. kr. til øget offentligt forbrug.

Kilde: Finansministeriet (2023), Forsvarsministeriet (2023) og egne beregninger.

DEMOGRAFI- OG VELSTANDSTRÆK

Demografisk træk er den vækst, der skal være i det offentlige forbrug for at sikre en uændret realudgift pr. bruger. Det demografiske træk afhænger af befolkningens størrelse og sammensætning.

Demografi- og velstandstrækket på det offentlige forbrug er den vækst i det offentlige forbrug, der sikrer, at udgiften pr. bruger følger med både ændringer i befolkningen og den generelle velstandsudvikling i økonomien.

Demografi- og velstandstræk kan beregnes til 24 mia. kr.

Den centrale antagelse i beregningen af råderummet er som nævnt, at der er nulvækst i det offentlige forbrug fra 2024 til 2030. Der er altså i beregningen af råderummet ikke sat midler af til at dække udgifter til offentlig service som følge af ændringer i befolkningen frem mod 2030. Det er en politisk beslutning, hvorvidt det offentlige forbrug skal følge den demografiske udvikling. Det kan dog illustrativt beregnes, hvor stor en del af råderummet, der skal bruges på vækst i det offentlige forbrug frem mod 2030, hvis det skal følge befolknings og velstandsudviklingen. Hvis det offentlige forbrug skal følge det demografi- og velstandskorrigerede træk i perioden fra 2024 til 2030, vil det kræve en vækst i det offentlige forbrug på ca. 24 mia. kr. i 2024-priser. Der er altså fortsat knap 30 mia. kr. til andre initiativer.

FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSVIRKNING

Finanspolitikken påvirker aktiviteten svagt negativ i år

Det offentlige forbrug vurderes at dæmpe aktiviteten på trods af en vækst i det offentlige forbrug på 1½ pct. i 2023. Det dækker over, at en del af væksten i det offentlige forbrug kan henføres til genanskaffelser af våben doneret til Ukraine, som har en beskeden betydning for aktiviteten i Danmark. Hertil kommer, at væksten i den strukturelle beskæftigelse er høj i 2023, og den offentlige beskæftigelse forudsættes at vokse langsommere. I løbet af 2023 er der gennemført flere tiltag afledt af inflationen blandt andet øget ældrecheck og midlertidig nedsættelse af elafgiften. Disse tiltag har isoleret set øget aktiviteten. Samlet set vurderes finanspolitikken at dæmpe kapacitetspresset lidt målt ved den etårige finanseffekt i 2023, jf. tabel II.6.

Forslaget til finanslov indebærer en let positiv påvirkning af aktiviteten

Det fremlagte forslag til finanslov for 2024 skønnes at øge aktiviteten med 0,2 pct.point. Det drives primært af en vækst i det offentlige forbrug på ca. 2 pct., samt tilbagebetaling af for meget betalte ejendoms-skatte, der indgår i øvrige forhold. I modsat retning trækker, at de midlertidige tiltag afledt af inflation bliver udfaset. Den midlertidige nedsættelse af elafgifterne er rullet tilbage, og den ekstra ældrecheck ophører næste år. Samlet set vurderes det, at finanspolitikken vil øge aktivitetspresset med ca. 0,2 pct.point i 2024 set i forhold til 2023.

TABEL II.6 FINANSEFFEKT

Finanslovsforslaget øger aktiviteten i 2024.

	2019-22 ^{a)}	2022-23 ^{b)}	2023-24 ^{b)}
	-----	Pct.point	-----
Off.forbrug	-0,3	-0,3	0,2
Off.inv.	0,2	0,0	0,0
Indkomstoverførsler	0,0	0,0	-0,1
Indkomstskatter	0,0	0,0	0,0
Afgifter	0,0	0,1	-0,1
Øvrige	0,1	0,1	0,1
Finanseffekt i alt	0,1	-0,2	0,2

a) Finanseffekt i 2022 set i forhold til 2019, dvs. før covid-19.

b) Finanseffekt set i forhold til året før.

Kilde: Egne beregninger.

II.5

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

FINANSPOLITISKE MÅL

**Saldomål
overholdes ifølge
fremskrivningen**

Kapitlet indeholder en fremskrivning af de offentlige finanser til 2030, ifølge hvilken budgetlovens saldomål overholdes. Strukturel saldo overholder underskudsgrænsen på 1 pct. af BNP i hele fremskrivningsperioden, og i 2030 er den strukturelle saldo over målet på -½ pct. af BNP. Den offentlige saldo overholder også EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP hele perioden, og ØMU-gælden holder sig under EU's grænse på 60 pct. af BNP.

**Nedjustering af
strukturel saldo
i 2030 skyldes
blandt andet nye
udgiftslofter**

Der er dog tale om en nedjustering af skønnet for den strukturelle saldo i 2030 på ca. 0,3 pct.point i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*, og der ventes nu et underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i 2030. Der ligger en række forskellige ændringer bag, jf. afsnit II.4, men en væsentlig forklaring er indarbejdelsen af højere udgiftslofter til blandt andet offentligt forbrug ifølge regeringens forslag til finanslov og

udgiftslofter fra august. Det er dermed ikke en forværret vurdering af realøkonomien, der har ført til en ændring i vurderingen af de offentlige finanser, men indarbejdelse af regeringens finanspolitiske prioritering.

**Beregnet råderum
bygger på
fremskrivning med
nulvækst i realt
offentligt forbrug**

Det såkaldte råderum er et centralt omdrejningspunkt i den finanspolitiske planlægning. Råderummet er en beregningsteknisk opgørelse af, hvor mange penge der kan forventes at være til rådighed frem mod 2030. Størrelsen på råderummet er givet ved forskellen mellem regeringens mellemfristede saldomål på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP og et hypotetisk saldoforløb, der bygger på en fremskrivning af samtlige offentlige indtægter og udgifter, hvor det reale offentlige forbrug dog holdes konstant fra 2024 til 2030.

**Beregnet råderum
er forbundet
med usikkerhed**

Råderummet kan anvendes til blandt andet skattelettelser og offentligt forbrug, herunder eksempelvis til at dække et demografi- og velstands-træk. Alternativt kan råderummet også bruges til offentlig opsparing. Der er betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen af råderummet. Eksempelvis afhænger størrelsen af råderummet af udviklingen frem mod 2030 i renter, oliepris og strukturel beskæftigelse. Størrelsen af råderummet ændres derfor, hvis eksempelvis renteforudsætningerne ændres, eller hvis der vedtages nye offentlige udgifter eller skattelettelser.

**Forskel i bud på
råderum mellem
Finansministeriet
og formandskabet
understreger
usikkerhed**

Ifølge Finansministeriets seneste opgørelse i august udgør råderummet ca. 55 mia. kr. Der er mindre forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af skatteindtægter og offentlige udgifter frem mod 2030, og baseret på kapitlets fremskrivning beregnes et lidt større råderum på ca. 64 mia. kr., jf. afsnit II.4. Råderummet kan virke stort, men det skal blandt andet dække øgede forsvarsudgifter og en eventuel positiv realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2030.²⁵ En forskel på ca. 9 mia. kr. i beregnet råderum mellem Finansministeriet og nærværende fremskrivning kan ligeledes lyde af meget, men der er som nævnt ovenfor en betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser og opgørelsen af råderummet. Når man tager usikkerheden i betragtning, bør de to opgjorte råderum opfattes som værende nær sammenfaldende.

25) De aftalte udgifter som følge af forsvarsforliget og aftale om såkaldt grønt råderum vil tilsammen indebære et træk på råderummet på ca. 11 mia. kr. En beregningsteknisk forudsætning om, at det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandstræk i årene 2025-30 vil indebære et træk på råderummet på ca. 24 mia. kr.

BESKÆFTIGELSE OG FINANSPOLITISK ANBEFALING

Beskæftigelsesgap på ca. 3 pct.

Beskæftigelsen i Danmark er fortsat med at stige siden vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*. I juli var lønmodtagerbeskæftigelsen steget ca. 200.000 personer i forhold til udgangen af 2019, og aktuelt er beskæftigelsen dermed ca. 90.000 højere end det skønnede strukturelle niveau, hvilket svarer til et beskæftigelsesgap på ca. 3 pct. Knap halvdelen af beskæftigelsesstigningen skyldes personer med udenlandsk statsborgerskab. En analyse i afsnit II.3 viser, at en stigende andel af denne beskæftigelsesfremgang i løbet af opsvinget er tilvejebragt gennem nyindvandret udenlandsk arbejdskraft.

Høj produktion skyldes også medicinalindustrien

Tilgangen af udenlandsk arbejdskraft har bidraget til produktionsfremgangen de senere år, mens en kraftig vækst i medicinalindustrien er en anden væsentlig årsag. Ses bort fra den markante fremgang i medicinalindustrien, har produktionen været præget af stilstand det seneste års tid, hvilket skal ses i lyset af en periode med høj inflation og stigende renter. Stilstanden i dansk økonomi ventes at fortsætte et par år, bortset fra medicinalproduktionen. Samlet set skønnes BNP-væksten i år at blive ca. 1¼ pct. og ca. 1¼ pct. næste år.

Usikkerhed om strukturel beskæftigelse

Det er usikkert, hvor stor en del af de seneste års beskæftigelsesstigning, der kan forventes at være af strukturel karakter, jf. diskussionen i afsnit II.3. Et spørgsmål er, hvorvidt det kan lykkes at fastholde marginalgrupper knyttet til arbejdsmarkedet (positiv hysteresis). Et andet spørgsmål knytter sig til den markante nytildgang af udenlandsk arbejdskraft. I fald der er tale om personer, som mere varigt får tilknytning til Danmark og står til rådighed for det danske arbejdsmarked, vil det løfte den potentielle produktion og forbedre de offentlige finanser.

Næste år ventes fortsat pres på arbejdsmarkedet

Ifølge det skønnede beskæftigelsesgap er presset på arbejdsmarkedet fortsat højt, mens andre arbejdsmarkedsindikatorer peger på et lidt mindre – og aftagende – pres på arbejdsmarkedet. Det kan betyde, at den strukturelle beskæftigelse er højere end aktuelt skønnet. Trods usikkerhed om den præcise størrelse af presset på arbejdsmarkedet, er der dog klare indikationer på et betydeligt kapacitetspres i dansk økonomi, som forventes at aftage gradvist de kommende år. Der vurderes stadig at være et noget større pres på arbejdsmarkedet næste år end i 2019.

Forventet konjunktursituation tilsiger stram finanspolitik

I vurderingen af, hvor stram eller lempelig finanspolitikken bør være, kan den forventede konjunktursituation næste år sammenlignes med situationen i 2019, som var et år med relativ normal konjunktursituation og uden ekstraordinære finanspolitiske tiltag (som eksempelvis de forskellige coronatiltag de efterfølgende år). Beskæftigelsesgap skønnes

i nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet. Den finanspolitiske tommelfingerregel, som er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007* samt i Grinderslev og Smidt (2023) tilsiger en opstramning på knap ½ pct. i forhold til 2019. Som diskuteret ovenfor er der dog andre indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet måske er mindre, end det skønnede beskæftigelsesgap tilsiger, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning af finanspolitikken.

Finanspolitikken vurderes at være lempelig i forhold til 2019

Finanspolitikken – målt ved den kumulerede finanseffekt – vurderes at indebære et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 i forhold til 2019. Den strukturelle saldo vurderes at være lidt forværret fra 2019 til 2024, selvom der har været en underliggende forbedring som følge af en skønnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på knap 150.000 personer fra 2019 til 2024. Finanspolitikken har dermed været lempelig i perioden.

Finanspolitikken for 2024 bør strammes i forhold til det planlagte

Den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger som nævnt, at finanspolitikken i 2024 burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det. Det skyldes dels, at risikoen for et mere brat og dybt tilbageslag øges, jo større ubalancer der er i økonomien, dels at et højt pres på arbejdsmarkedet indebærer øgede samfundsøkonomiske omkostninger, idet virksomhedernes omkostninger til at søge og ansætte nye medarbejdere stiger. En yderligere årsag til, at finanspolitikken aktuelt ikke bør bidrage til at øge efterspørgslen i økonomien er, at det underliggende prispres fortsat vurderes at være betydeligt, selvom inflationen er aftagende. En finanspolitisk stramning i størrelsesordenen ½ pct. i forhold til det planlagte (dvs. en opstramning på linje med det, den finanspolitiske tommelfingerregel tilsiger i forhold til den planlagte finanspolitik) vil ifølge beregninger på SMEC indebære et prisniveau, som er ca. ½ pct. lavere på tre års sigt.²⁶ Lavere prisstigninger de kommende år vil også understøtte forankringen af inflationsforventningerne.

26) Førsteårseffekten på priserne er begrænset som følge af forskellige trægheder i prisdannelsen.

LITTERATUR

Ahmed, S., R. Correa, D.A. Dias, N. Gornemann, J. Hoek, A. Jain, E. X. Liu og A. Wong (2019): Global spillovers of a China hard landing. *International Finance Discussion Paper No. 1260*.

Basso, G., F. D'Amuri og G. Peri (2019): Immigrants, labor market dynamics and adjustment to shocks in the Euro Area. *IMF Economic Review*, 67, s. 528-572.

Beskæftigelsesministeriet (2023): Status på arbejdsmarkedet.

Castro, P.T. (2023): Four possible consequences of El Niño returning in 2023. University of Leeds.

Cette, G., J. Fernald og B. Mojon (2016): The pre-Great Recession slowdown in productivity. *European Economic Review*, 88, s. 3-20.

Chiodo, A.J. og M.T. Owyang (2003): The Whole Country Gets the Same Treatment, but Results Vary. *Federal Reserve Bank of St. Louis: The Regional Economist*.

Coibion, O., Y. Gorodnichenko og M. Weber (2022): Monetary policy communications and their effects on household inflation expectations. *Journal of Political Economy*, 130(6), 1537-1584.

Danmarks Nationalbank (2017): Aftale om boligskat stabiliserer boligpriser. Analyse (14).

Danmarks Nationalbank (2019): EU's indre marked for arbejdskraft dæmper konjunkturpres. Analyse (1).

Danmarks Nationalbank (2022): Penge- og finanspolitik i Danmark. Analyse (12).

Danmarks Nationalbank (2023a): Et tilbageslag i Kina vil reducere væksten i Danmark betydeligt. Analyse (8).

Danmarks Nationalbank (2023b): Homeowners' budgets and debt servicing capacity projections. Economic memo (4).

Danmarks Statistik (2023): BNP-fremgang på 0,3 pct. i andet kvartal 2023. Nyt fra Danmarks Statistik (300). August 2023.

Det Økonomiske Råds formandskab (2007): *Dansk Økonomi, forår 2007*.

De Økonomiske Råds formandskab (2017): *Dansk Økonomi, forår 2017*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Dansk Økonomi, forår 2023*.

Durante, E., A. Ferrando og P. Vermeulen (2022): Monetary policy, investment and firm heterogeneity. *European Economic Review*, 148.

ECB (2023): *ECB staff macroeconomic projections for the euro area*. September 2023.

EU-Kommissionen (2023): *European Economic Forecast, Summer 2023*. September 2023.

European Banking Authority, EBA (2023): *2023 EU-wide stress test*. Juli 2023.

Federal Reserve Bank of New York (2023): Measuring the Natural Rate of interest. September 2023.

Fernald, J.G. og J.C. Wang (2016): Why has the cyclicalit  of productivity changed? What does it mean? *Annual Review of Economics*, 8, s. 465-496.

Finansministeriet (2023): *2030-planforløb: Grundlagt for udgiftslofter 2027*. August 2023.

Forsvarsministeriet (2023): Aftale om dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033. Juni 2023.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. Udkommer november 2023.

Hoffmann, P., K. Benjamin og L. Sam (2018): The distribution of interest rate risk in the euro area. *Financial Stability Review*, 2018, 1.

IEA (2023): Europe's energy crisis: What factors drove the record fall in natural gas demand in 2022? Marts 2023.

Kraka (2018): Udenlandsk arbejdskraft er stabiliserende for dansk økonomi.

Lagarde, C. (2023): Policymaking in an age of shifts and breaks. *BIS central bankers' speeches*. August 2023.

Lane, P.R. (2023): The euro area hiking cycle - an interim assessment. *BIS central bankers' speeches*. Februar 2023

Lodge, A., A.S. Manu og I.B. Robays (2022): The impact of Chinese Macro risk shocks on global financial markets. *Financial Stability Review*. Maj 2022.

Michaillat, P. og E. Saez (2021): Beveridgean Unemployment Gap. *Journal of Public Economics Plus*, 2.

Müller, M. (2023): Why is inflation so high and so different in different euro area countries? *BIS central bankers' speeches*. Marts 2023.

OECD (2023): *Economic Outlook*. Interim Report. September 2023.

Powell, J.H. (2023): Inflation – progress and the path ahead. *BIS central bankers' speeches*. August 2023.

Rogoff, K.S. og Y. Yang (2020): Peak China Housing. NBER Working Paper No. 27697.

Rogoff, K.S. og Y. Yang (2022): A Tale of Tier 3 Cities. NBER Working Paper No. 30519.

Skatteministeriet (2018): Boligforligets virkninger på boligmarkedet, kapitel 4 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*.

Skatteministeriet (2021): Det nye ejendomsvurderingssystem, kapitel 5 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Vurderingsstyrelsen (2023): Nye boligskatte regler medfører skattelettelser til de fleste. Nyhed 12.09.2023.

Økonomiministeriet (2023): *Økonomisk Redegørelse, August 2023*.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL III

FINANSPOLITISK

HOLDBARHED

KAPITEL III

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

I kapitlet præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og finanspolitik. I fremskrivningen udviser den offentlige saldo et underskud på mellem 0 og $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i de fleste år frem til efter 2050. Derefter vil den efterhånden udvise stigende overskud. Finanspolitikken er med en indikator på 0,3 pct. af BNP mere end holdbar. Det betyder, at den under de givne forudsætninger kan lempes permanent med ca. 9 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

Kapitlet bringer desuden forskellige eksempler på, hvad ændrede forudsætninger på forskellige områder vil betyde for fremskrivningen. Desuden præsenteres en dekomponering af betydningen af de væsentligste forskelle i forhold til regeringens langsigtede fremskrivning.

III.1

INDLEDNING

Ny langsigtet fremskrivning

Kapitlet præsenterer formandskabets langfristede 2023-fremskrivning af Danmarks økonomi og de offentlige finanser i de kommende årtier under en række centrale beregningsforudsætninger. Fremskrivningen bruges til at vurdere, hvor holdbar Danmarks finanspolitik er i det lange løb. Kapitlet forklarer de ændringer, der har fundet sted i de langsigtede udsigter for dansk økonomi siden *Dansk Økonomi, efterår 2022*, og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2023.

Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds formandskabs foregående lange fremskrivning fra efteråret 2022. I afsnit III.3 diskuteres fremskrivningens følsomhed overfor specifikke antagelser. Afsnittet indeholder også et kort historisk blik over danske holdbarhedsberegninger siden årtusindskiftet og fire konkrete følsomhedsanalyser (med hensyn til arbejdstid, vækst i sundhedsudgifterne, højere levetidsstigninger og forbedringer af bytteforholdet overfor omverdenen). Det korte afsnit III.4 kommenterer, om mangel på arbejdskraft skal opfattes som et selvstændigt økonomisk problem, uafhængigt af betydningen for de offentlige finanser. Afsnit III.5 sammenligner den præsenterede lange fremskrivning og holdbarhedsberegning med regeringens seneste af slagsen, og afsnit III.6 opsummerer kapitlet.

III.2

FREMSKRIVNING

Fortsættelse af mellemfristet fremskrivning fra kapitel II

I dette afsnit præsenteres den nye langsigtede fremskrivning af Danmarks økonomi og offentlige finanser. Fremskrivningen bygger på den mellemfristede fremskrivning frem til 2030, som er præsenteret i kapitel II. De generelle forudsætninger bag den langsigtede fremskrivning er præsenteret i boks III.1.

Ny befolkningsfremskrivning fra maj 2023 angiver lidt større stigning i befolkningen på sigt

DREAM og Danmarks Statistik har i maj 2023 offentliggjort en ny befolkningsfremskrivning, som danner grundlag for befolkningsudviklingen i nærværende makroøkonomiske fremskrivning. Fra at udgøre 5,9 mio. mennesker i år vokser befolkningen ifølge beregningsforudsætningerne over tid til at udgøre 7,1 mio. ved århundredets slutning. Det er ca. 20.000 flere personer end forudsat i sidste års fremskrivning. Det skyldes, at antagelsen om fremtidig nettoindvandring er opjusteret lidt. På kortere sigt forventes dog et fald i fertiliteten, der trækker i modsat

BOKS III.1 FORUDSÆTNINGER BAG DEN LANGSIGTEDE FREMSKRIVNING

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen i de offentlige finanser efter 2030 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Fremskrivningen bygger på Folketingets officielt vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for folkepensions- og efterlønsalderen, der følger af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011, samt en række antagelser om den fremtidige udvikling i udgifterne til offentlige tjenester mv. Der tages desuden højde for demografiske forskydninger, udtømningen af de fossile reserver i Nordsøen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2030 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel II. Ligeledes er udviklingen frem til 2030 med hensyn til blandt andet BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. For det private forbrugs vedkommende forudsættes en yderligere stigning i forbruget som andel af BNP frem til 2040 som en fortsættelse af forbrugstilpasningen i den mellemfristede fremskrivnings sidste år.

Centrale forudsætninger

- Fremskrivning af arbejdsstyrken og antallet af personer på indkomstoverførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2023 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2019
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være 3,1 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til ca. 97.000 personer i 2030
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2030
- Inflationen antages at være 2 pct. årligt på længere sigt, og den nominelle 10-årige statsobligationsrente antages at stige gradvis fra 2,6 pct. i 2030 til et langsigtet niveau på 4 pct. i 2050. Dermed antages på lang sigt en realrente på 2 pct.
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2030 befolkningsudviklingen og den generelle produktivitetsvækst. Der tages højde for forventet sund aldring i form af år-til-død-korrektion, dvs. at efterhånden, som levetiden stiger, falder de aldersbetingede sundheds- og plejeudgifter for en person på et givet alderstrin. Væksten i det kollektive offentlige forbrug følger væksten i BNP. De offentlige investeringer antages at tilpasse sig, så forholdet mellem kapitalapparatets størrelse og produktionen i det offentlige erhverv fastholdes på et konstant niveau
- Allerede vedtagen finanspolitik er indregnet. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke medregnet. Dette gælder eksempelvis regeringens uddannelses- og klimamålsætninger
- Befolkningsændringer mv. fremskrives indtil 2128, hvor middellevetiden for nyfødte forudsættes at være godt 93 år
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgiver mv. antages at være i kraft indtil 2100.

retning. Der har været et fald i middelelivetiden i 2021 og 2022, som tilskrives direkte og indirekte følgevirkninger af covid-19. Der er ikke foretaget nævneværdige ændringer i de fremtidige antagelser om dødeligheden på længere sigt.

Stigende arbejdsstyrke frem mod 2100

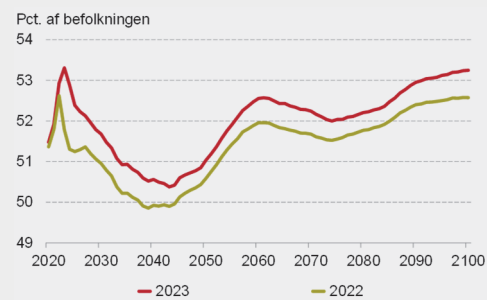
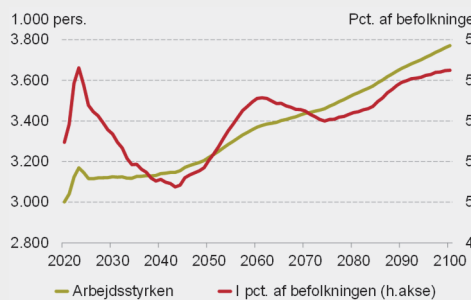
Arbejdsstyrken vokser under de anvendte forudsætninger i næsten alle år i fremskrivningen efter 2030, jf. figur III.1. Fra et niveau på omkring 3 mio. mennesker i 2020 og 3,125 mio. i 2030 forudsættes den at vokse med ca. 650.000 mennesker i resten af århundredet. Målt som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken dog fra ca. 51½ pct. i 2030 til ca. 50½ pct. omkring 2040. Det er den demografiske hængekøje, hvor relativt små årgange afløser relativt store på arbejdsmarkedet. Fra 2040 stiger andelen igen, både som følge af demografisk medvind og på grund af de forudsatte stadigt stigende tilbagetrækningsaldrer, jf. nedenfor. Ved århundredets slutning udgør arbejdsstyrken godt 53 pct. af befolkningen ifølge fremskrivningen.

FIGUR III.1 ARBEJDSSTYRKEN

**FIGUR III.2 SAMMENLIGNING MED
TIDLIGERE FREMSKRIVNING**

Arbejdsstyrken stiger i absolutte tal, men falder som andel af befolkningen fra 2030 til begyndelsen af 2040'erne, hvorefter den stiger igen.

Arbejdsstyrken som andel af befolkningen er lidt højere i nærværende end i 2022-fremskrivningen.



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2030 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivninger.

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

TABEL III.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2023

Efterlønsalderen stiger fra 64 til 74 år og pensionsalderen fra 67 til 77 år i fremskrivningen.

	Efterløn	Folkepension		Efterløn	Folkepension
	----- Alder -----			----- Alder -----	
2023	64	67	2065	70,5	73,5
2027	65	67	2067	71	73,5
2030	65	68	2070	71	74
2032	66	68	2072	71,5	74
2035	66	69	2075	71,5	74,5
2037	67	69	2077	72	74,5
2040	67	70	2080	72	75
2042	68	70	2082	72,5	75
2045	68	71	2085	72,5	75,5
2047	68,5	71	2087	73	75,5
2050	68,5	71,5	2090	73	76
2052	69,5	71,5	2092	73,5	76
2055	69,5	72,5	2095	73,5	76,5
2057	70	72,5	2097	74	76,5
2060	70	73	2100	74	77
2062	70,5	73			

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i aldersgrænsen for tildeling af enten efterløn eller folkepension. Der er ingen ændringer i de angivne år i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

Kilde: DREAM.

Folkepensionsalder forudsættes at stige med 10 år frem mod 2100

Udover stigningen i befolkningen skyldes væksten i arbejdsstyrken i figur III.1 især de forudsatte stigninger i aldersgrænserne for folkepension mv., som følger af velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011. De indebærer, at aldersgrænserne antages at stige med ti år frem mod 2100, jf. tabel III.1. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2022* er der ingen ændringer i, hvornår aldersgrænserne forskydes. Det skyldes, at den nyeste befolkningsfremskrivning kun forudsætter ret små ændringer i dødeligheden i forhold til den forudsatte udvikling i 2022.

Stigning på 50.000 personer i forhold til 2022-fremskrivning

I forhold til sidste års fremskrivning forudsættes den fremskrevne arbejdsstyrke nu at være større i hele perioden, jf. figur III.2. I 2100 er arbejdsstyrken opjusteret med 50.000 personer i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Det skyldes hovedsagelig en opjustering som følge af en reestimation af de strukturelle erhvervsfrekvenser i de historiske år 2019-22, som videreføres i fremskrivningen. Desuden kommer et bidrag fra det større befolkningstal i forhold til 2022-fremskrivningen.

FREMSKRIVNING AF DE OFFENTLIGE FINANSER**Beskedent underskud på den primære saldo i en årrække**

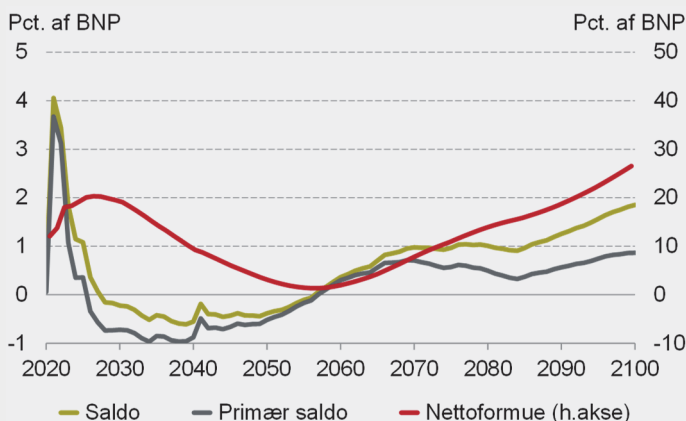
I 2030 udviser saldoen i den mellemfristede fremskrivning et underskud på 0,2 pct. af BNP, mens den primære saldo udviser et underskud på 0,7 pct. af BNP, jf. kapitel II. Der er samtidig en offentlig nettoformue på 19 pct. af BNP, således at det offentlige har nettorenteindtægter såvel i 2030 som i alle de følgende år under fremskrivningens beregningsforudsætninger. Underskuddet på den primære saldo holder sig tæt på 1 pct. af BNP i tiåret indtil 2040, hvorefter det mindskes i takt med, at arbejdsstyrken fra 2040 begynder at stige hurtigere, jf. figur III.3. Den demografiske modvind afløses af demografisk medvind, og stigningerne i tilbagetrækningsalderen antages at føre til stadigt højere erhvervsfrekvenser i de ældre aldersgrupper. Samtidig vil den voksende private formue relativt til BNP føre til stigende skatteindtægter. Fra sidst i 2050'erne udviser den primære saldo et overskud ifølge fremskrivningen, og det vokser efterhånden til at udgøre knap 1 pct. af BNP i århundredets slutning.

Saldoforbedring fra 2040

Saldoen ligger i hele forløbet over den primære saldo, fordi nettorenteindtægterne ifølge fremskrivningen som nævnt er positive i alle årene. Saldoen udviser et beskedent underskud frem til omkring 2055. Lavpunktet nås i 2039, hvor underskuddet udgør lidt over ½ pct. af BNP. Fra dette tidspunkt forbedres saldoen vedvarende som følge af både den forbedrede primære saldo og efterhånden også akkumulerende renteindtægter, idet der dog kan anes en ny, men mere beskedent demografisk "hængekøje" omkring 2080. I 2100 udgør overskuddet på saldoen ifølge fremskrivningen knap 2 pct. af BNP. Der er tale om et forløb med en positiv holdbarhedsindikator, og derfor vil saldoen i denne mekaniske fremskrivning vedvarende stige som andel af BNP i al fremtid. Budgetlovens underskudsgrænse på 1 pct. af BNP overskrides dermed ikke i noget år ifølge fremskrivningen.

FIGUR III.3 SALDO OG FORMUE I FREMSKRIVNINGEN

Små underskud på den primære saldo frem til sidst i 2050'erne, hvorefter der er vedvarende overskud.



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser. Indtil 2030 skal forløbet fortolkes som udviklingen i den faktiske saldo og efter 2030 som udviklingen i den strukturelle saldo. Den primære saldo er lig med saldoen eksklusive renteindtægter og -udgifter. Nettoformuen er det offentlige finansielle aktiver fratrasket passiverne. Hakket i saldoen i 2041 skyldes, at udgifterne til den grønne fond bortfalder i dette år som forudsat i *Aftale om etablering af en grøn fond* fra juni 2022.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Offentlig nettoformue i hele forløbet

Ved udgangen af 2022 udgjorde den offentlige nettoformue ca. 18 pct. af BNP efter at være steget med over 20 pct.point siden 2015. Ifølge fremskrivningen vil nettoformuen udgøre 20 pct. af BNP i 2025, hvorefter den falder i hængekøjeårene frem til ca. 2055. I hele perioden vil nettoformuen dog være positiv. Som følge af de stigende overskud på saldoen vil også nettoformuen derefter vokse vedvarende som andel af BNP. I 2100 udgør den under fremskrivningens forudsætninger knap 30 pct. af BNP.

Holdbarhedsindikator 0,3 pct. af BNP

Holdbarhedsindikatoren (HBI) er 0,3 pct. af BNP. Det betyder, at nutidsværdien af alle fremtidige offentlige indtægter overstiger nutidsværdien af de fremtidige udgifter. Tallet indebærer, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 0,3 pct. af BNP eller ca. 9

mia. kr., ville finanspolitikken netop være holdbar. En holdbar finanspolitik betyder, at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

ÆNDRINGER I FORHOLD TIL SIDST

HBI forværret med 0,7 pct. af BNP

Holdbarhedsindikatoren er forværret med 0,7 procent af BNP i forhold til fremskrivningen præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, hvor den udgjorde 1 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Det skyldes først og fremmest to forandringer i forudsætningerne: For det første den nye mellemfristede fremskrivning, som indebærer et større underskud på den primære saldo i 2030 end forudsat i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, og for det andet, at det langsigtede renteniveau er nedjusteret fra 4,5 til 4 pct.

Ny befolkning samlet neutral for holdbarheden

Den nye befolkningsfremskrivning fra DREAM og Danmarks Statistik medfører isoleret set en forbedring af den primære saldo i de næste ca. 30 år, men med en aftagende effekt, jf. figur III.4. En lidt lavere fertilitet på kort sigt medfører færre udgifter til daginstitutioner mv. Desuden er der som en forsinket følge af covid-19-pandemien lidt færre

TABEL III.2 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, EFTERÅR 2022

	HBI	Årligt beløb
	-- Pct. af BNP --	-- Mia. kr. --
Udgangspunkt: Fremskrivning fra efterår 2022	1,0	27
Ny befolkning	-0,0	-0
Nyt mellemfristet forløb i øvrigt	-0,4	-11
Lavere rente	-0,2	-5
Lavere optag på LVU-uddannelser mv.	-0,0	-1
Øvrige ændringer	-0,0	-1
Ny fremskrivning efterår 2023	0,3	9

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2023, som er beregnet til 2.780 mia. kr. For den nye befolkningsfremskrivning er vist den samlede betydning af befolkningsændringen inklusive virkningen i perioden indtil 2030. "Øvrige ændringer" dækker primært over nogle tekniske korrektioner i DREAM's opgørelse af arbejdsstyrke og personer på overførselsindkomster. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag i tabellen er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er foretaget. Ændringerne er uddybet i et baggrundsnotat på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

FIGUR III.4 SALDOVIRKNING AF ÆNDREDE BEFOLKNINGSANTAGELSER

De ændrede antagelser om befolkningsudviklingen i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2022* medfører i sig selv en forbedring i de første årtier, men en forværring i anden halvdel af århundredet. Omkring århundredskiftet giver ændringen igen en forbedring, efterfulgt af en ny forværring. Samlet set er holdbarhedsvirkningen neutral.



Anm.: Figuren viser den isolerede effekt på den primære saldo af ændringerne i 2023-befolkningsfremskrivningen i forhold til 2022-fremskrivningen. Beregningen er foretaget i et såkaldt strukturelt forløb

Kilde: DREAM og egne beregninger.

personer i de ældste aldersgrupper i udgangspunktet. En større indvandring af personer i de erhvervsaktive aldre medfører samtidig flere skatteindtægter. Efter 2050 skifter saldovirkningen fortegn. Det skyldes, at de to førstnævnte forskelle falder væk, og de indvandrere, der er blevet i landet, er blevet ældre og mere plejkrævende og har sat børn i verden. Senere skifter nettovirkningen for de offentlige finanser igen fortegn flere gange, alt efter alderen på de berørte befolkningsgrupper.

Den ændrede befolkning udjævner hængekøjen i saldoen

Samlet er den nye befolkningsfremskrivning omtrent neutral for den målte holdbarhedsindikator, jf. tabel III.2. De nævnte forskydninger af saldoprofilen har dog isoleret set den effekt, at hængekøjen i de kommende årtier mindskes sammenlignet med tidligere fremskrivninger, mens den betydelige stigning i overskuddet på saldoen i århundredets anden halvdel i tidligere fremskrivninger omvendt også reduceres. I det

helt store tidsperspektiv kan man altså sige, at de nye befolkningsforudsætninger har virket saldoudjævnende.

**Ny mellemfristet
fremskrivning
forringer samlet HBI**

Den nye befolkningsfremskrivning forbedrer isoleret set den offentlige primære 2030-saldo i den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II med skønsmæssigt ca. 0,15 pct. af BNP. En række øvrige ændrede forudsætninger i perioden indtil 2030 medfører imidlertid omvendt en forværring af holdbarhedsindikatoren på tilsammen 0,4 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Dette er den samlede effekt af en række forandringer i den mellemfristede fremskrivning foretaget dels i *Dansk Økonomi, forår 2023* og dels i kapitel II i nærværende rapport.

**Nye udgiftslofter
reducerer isoleret
set HBI med 0,6 pct.
af BNP**

Den vigtigste årsag er en væsentlig stigning i de offentlige udgiftslofter. I det nye lovforslag om udgiftslofter til og med 2027, som lægges til grund for formandskabets fremskrivninger, er udgiftslofterne for 2027 betydeligt større end formandskabets hidtidige beregningstekniske antagelse for de offentlige udgifter, jf. kapitel II. Stigningen kan anvendes til både skattelettelser og offentligt forbrug, men er i fremskrivningen antaget anvendt til det sidstnævnte. De offentlige forbrugsudgifter målt som andel af BNP i 2030 er som et resultat heraf steget med 0,6 pct.point i forhold til fremskrivningen for et år siden. Denne ændring vil alt andet lige permanent løfte forbrugsniveauet for de offentlige udgifter i samme størrelsesorden og dermed også forringe holdbarhedsindikatoren tilsvarende.

**Andre ændringer
indtil 2030**

Der er også forskellige andre ændringer i den mellemfristede fremskrivning. Således er den strukturelle beskæftigelse opjusteret, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*. Renteniveauet i løbet af den mellemfristede periode er hævet betydeligt, så den 10-årige statsobligationsrente nu forudsættes at være 2,6 pct. i 2030 mod tidligere 1,1 pct. Vurderingen af de fremtidige grundskyldsprovenu er ændret i forhold til de anvendte forudsætninger i 2022, og det private forbrug som andel af BNP er lavere end antagelsen i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Det sidste medfører en forværring af den primære saldo i 2030 som følge af et lavere afgiftsprovenu. På den lange bane forbedrer det imidlertid den finanspolitiske holdbarhed, idet den højere opsparing og formueakkumulation efterhånden vil medføre større kapitalindkomst og skatteindtægter. Samlet set forbedrer disse ændringer HBI med ca. 0,2 pct.point og modvirker altså delvis forringelsen fra de højere udgiftslofter, så den samlede holdbarhedsforringelse fra den nye mellemfristede fremskrivning lander på 0,4 pct. af BNP, jf. tabel III.2.

**Det helt langsigtede
renteniveau er
nedjusteret til 4 pct.**

Renteforudsætningerne er også ændret efter 2030, men i modsat retning af bevægelsen på mellemlang sigt, idet det langsigtede renteniveau er sænket med ½ pct.point fra 4,5 pct. til 4 pct. (fuldt indfaset i

2050). I forening med en generel produktivitetsvækst på 1½ pct. årligt og en langsigtet inflation på 2 pct. medfører det en vækstkorrigeret realrente på ca. ½ pct.¹ Sammenlignet med formandskabets seneste tidligere fremskrivning er det et fald på ca. ½ pct.point.

Medfører en minimal positiv vækstkorrigeret realrente

Baggrunden for justeringen er, at OECD's langsigtede skøn for den gennemsnitlige 10-årige statsobligationsrente i OECD-området i 2060 nu er 3,5 pct, jf. OECD (2021). Renteforudsætningerne i formandskabets langsigtede fremskrivninger er traditionelt inspireret af OECD's internationale renteskøn.² Det nye renteniveau er dog ikke helt på linje med OECD's. Det skyldes, at en reduktion på yderligere ½ pct.point ville medføre en vækstkorrigeret realrente på 0. Mens dette (såvel som en negativ vækstkorrigeret realrente) godt kan være tilfældet i en periode, er det mindre meningsfuldt at belyse finanspolitikens holdbarhed i et forløb, hvor der mere permanent ikke er en positiv vækstkorrigeret realrente. Dette vil nemlig medføre, at det i en vis forstand bliver "gratis" for det offentlige at lånefinansiere udgifter, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. Denne egenskab virker ikke hensigtsmæssig i en diskussion om finanspolitikens langsigtede udfordringer, som holdbarhedsberegningerne skal give et kvalificeret grundlag for, og som netop i høj grad handler om de intertemporale afvejninger for den økonomiske politik.

Lavere rente har flere modsatrettede effekter på den primære saldo

Konsekvenserne for de offentlige finanser af at sænke renten til 4 pct. er mangeartede og til dels modsatrettede. Der er for det første en række konsekvenser for den private sektors indtægter, som især påvirker provenuet fra kapitalindkomstbeskatningen i bred forstand og dermed udviklingen på den primære offentlige saldo. Med det lavere renteniveau vil husholdningernes rentefradrag også falde, hvilket isoleret set forøger skatteprovenuet, men samtidig falder blandt andet indtægterne fra pensionsafkastskatten. Da den private sektor har en betydelig finansiell nettoformue og derfor også en betydelig kapitalindkomst i fremskrivningen, er nettoeffekten et fald i skatteindtægter og dermed en forværring af den primære saldo, når renten på lang sigt bliver ½ pct.point lavere.

1) Antagelsen om produktivitetsvækstraten bygger på historiske skøn for timeproduktiviteten, mens antagelsen om inflation følger Den Europæiske Centralbanks inflationsmål for euroområdet.

2) Formandskabet har historisk brugt OECD's skøn som en naturlig referenceramme, fordi de eksplicit forholder sig til udviklingen også på 30-40 års sigt frem mod 2060 og dermed i højere grad kan tage højde for befolkningsændringer mv. gennem de kommende årtier. Rådet for Afkastforventninger opererer med et bud på en generel obligationsrente på 3,5 pct. på "lang sigt", dvs. efter 11 år.

**Samlet forringer
lavere rente HBI
med 0,2 pct.point**

For det andet betyder den lavere vækstkorrigerede realrente, at fremtidige indtægter og udgifter diskonteres mindre hårdt, når de omregnes til en nutidsværdi, som holdbarhedsindikatoren er. Da den primære saldo ifølge fremskrivningen er mere positiv i den fjerne fremtid end i de førstkomende år, trækker dette i retning af at forbedre holdbarhedsindikatoren. Stigningen i de fremtidige offentlige overskud på lang sigt har dog været mere beskeden i formandskabets seneste fremskrivninger. Derfor er den positive effekt på holdbarhedsindikatoren kvantitativt ikke så betydningsfuld, som den tidligere ville have været. Samlet set forringer antagelsen om en lavere rente holdbarhedsindikatoren med ca. 0,2 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Det er samme størrelsesorden som i *Dansk Økonomi, efterår 2021*, hvor den vækstkorrigerede realrente også blev sænket med ½ pct.point.

**Beskeden virkning
af sektor-
dimensionering og
kortere kandidat-
uddannelser**

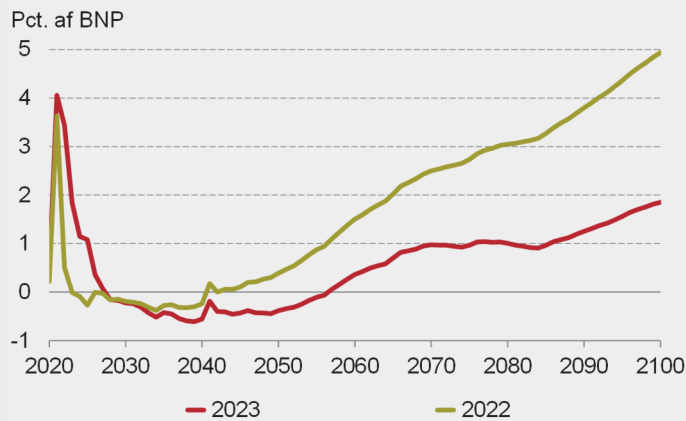
Der er indgået et uddannelsesforlig i juni 2023, hvoraf to elementer er inddraget i nærværende fremskrivning: Dels indførelsen af nye, kortere kandidatuddannelser på 1¼ år, som antages at medføre lidt større beskæftigelse på grund af den kortere studietid, og dels en begrænsning af adgangen til de akademiske bacheloruddannelser (såkaldt sektordimensionering). Den sidste ændring medfører også større beskæftigelse i de førstkomende årtier ifølge fremskrivningen, men giver på helt lang sigt en lavere erhvervsdeltagelse som følge af det ændrede uddannelsesniveau i befolkningen. Tilsvarende medfører de medtagne elementer en saldoforbedring frem til efter 2050, men på helt lang sigt en forringelse af holdbarheden. Den indregnede effekt på såvel saldo som holdbarhed er dog meget lille, jf. tabel III.2.

**Kun små
saldoforskelle i de
første årtier, men
mindre forbedringer
på meget lang sigt**

De forskellige ændrede beregningsforudsætninger medfører tilsammen en noget fladere udvikling i den offentlige saldo sammenlignet med *Dansk Økonomi, efterår 2022*, jf. figur III.5. Indtil omkring 2035 er der ikke den store forskel på de to saldi, men herefter er udviklingen i saldo-overskuddene noget mindre gunstig end i den tilsvarende fremskrivning for et år siden. Man kan udtrykke det sådan, at holdbarhedsforringelsen stort set finder sted i den fjernere fremtid. De to væsentligste årsager til udjævningen i profilen (for given holdbarhed) er dels ændringen i befolkningsudviklingen med en mindre økonomisk forsørgerbrøk på kort sigt og en lidt større på lang sigt og dels de ændrede renteforudsætninger, som på samme måde forøger skatteindtægterne i de første årtier, men formindsker dem i den helt fjerne fremtid.

FIGUR III.5 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Udviklingen i den offentlige saldo på længere sigt udviser i nærværende fremskrivning lavere overskud end i fremskrivningen fra 2022. Det skyldes holdbarhedsforringelsen, som i de første årtier dog modvirkes af en lidt ændret befolkningssammensætning og en ændret renteprofil. Begge dele trækker isoleret set i retning af en saldoforbedring i de førstkomende årtier.



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med saldoen i den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi*, efterår 2022.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

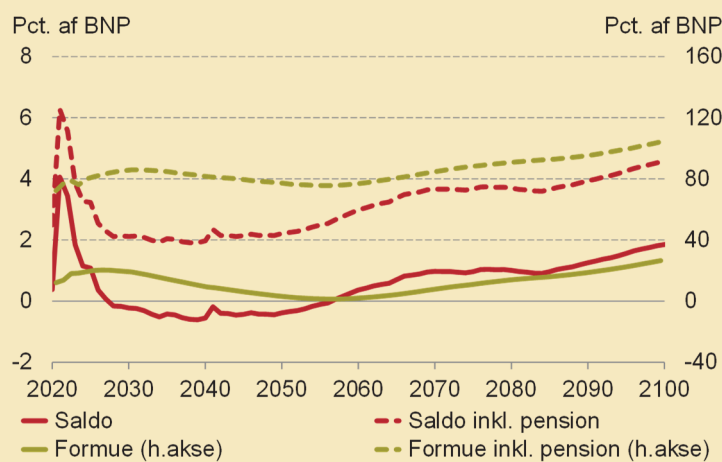
UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN

Særlige skatteforhold for pensionsopsparing påvirker saldoen

Et forhold, som er meget væsentligt for at vurdere de offentlige financers reelle sundhedstilstand, er de udskudte skattebetalinger, som udgør en stor del af danskernes pensionsformue. Den særlige skattemæssige behandling af pensionsopsparing påvirker som udgangspunkt ikke beregningen af den finanspolitiske holdbarhed, men har stor betydning for niveauet for den offentlige saldo og dermed for hængekøje-problemløsningen og de saldogrænser, som finanspolitikken er underlagt.

BOKS III.2 UDSKUDT SKAT AF PENSIONSFORMUEN

Ca. 40 pct. af danskernes pensionsformue består af udskudte skattebetalinger. Denne udskudte skat udgør dermed et aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettoformue. Hvis værdien heraf blev tillagt den offentlige nettoformue, ville denne udgøre over 75 pct. af BNP i dag, jf. figur A.

FIGUR A BETYDNING AF IMPLICIT PENSIONSAKTIV

Anm.: Det er beregningsmæssigt antaget, at udskudt skat udgør 40 pct. af den ubeskattede pensionsformue, og at det implicitte årlige afkast efter skat beløber sig til 3,5 pct. af dette tilgodehavende.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Samtidig stammer en tilsvarende andel af det løbende afkast i pensionskasserne fra den udskudte skat og vil derfor tilfalde den offentlige sektor, når værdierne udbetales. Når man indregner dette løbende afkast i de offentlige nettorenteindtægter og dermed den offentlige saldo, vil denne blive permanent forbedret med mere end 2 pct. af BNP. Der vil dermed være et betydeligt overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden.

Et tilsvarende implicit offentligt aktiv haves i aktieformuerne i danske husholdningers frie depoter. Aktiekursgevinster beskattes først, når de realiseres, dvs. når aktierne sælges. En del af den nævnte aktieformue består dermed af udskudt aktieindkomstbeskatning. En tidligere opgørelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet har vurderet, at dette forhold i sig selv indebærer et udskudt skattetilgodehavende på 300 mia. kr. jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. Ligeledes indgår værdien af det fysiske kapitalapparat i den offentlige forvaltning ikke i beregningen af den offentlige finansielle formue. Omvendt har den offentlige sektor en forpligtelse i form af tjenestemandspensioner, som kan opfattes som et tilsvarende implicit passiv.

**Udskudte
skattebetalinger i
pensionsformuen
vigtigt implicit
offentligt aktiv**

Den ubeskattede pensionsformue udgør i dag over 1½ gange BNP og vokser fortsat i fremskrivningen. Omkring 40 pct. heraf består reelt af et offentligt tilgodehavende i form af udskudte skattebetalinger, da indbetalingerne har været fradragsberettigede i skatten, men til gengæld vil blive beskattet, når pensionerne bliver udbetalt. Denne udskudte skat udgør dermed et aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettoformue. Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville denne udgøre over 75 pct. af BNP i dag, jf. boks III.2. Samtidig vil saldoen permanent blive forbedret med over 2 pct. af BNP, hvis man indregner det løbende afkast af dette tilgodehavende. Dette vil medføre et betydeligt overskud på den offentlige saldo i hele fremskrivningsperioden.

III.3

FØLSOMHED I FREMSKRIVNINGEN

**Fremskrivning er
en konsekvens-
beregning, ikke
en prognose**

Det er oplagt, at der er stor usikkerhed med hensyn til mange af de forhold, som indgår i den langsigtede fremskrivning. Det gælder i højere grad, jo længere ud i fremtiden man skuer. Mange forhold vil givetvis udvikle sig anderledes, end det er forudsat i fremskrivningen. Den skal derfor heller ikke betragtes som en prognose, men som en konsekvensberegning af, hvordan økonomien vil udvikle sig under de valgte forudsætninger. En oversigt over en række vigtige usikkerhedsmomenter fremgår af tabel III.3.

**Tidligt
varslingssystem**

I stedet for en prognose skal en holdbarhedsberegning som den præsenterede opfattes som et tidligt varslingssystem. Eftersom fremskrivningerne gentages hvert år, bliver de løbende opdateret med ny information, hvis de anvendte forudsætninger ser ud til at ændre sig. Dermed kan holdbarhedsberegningerne i god tid informere beslutningstagerne om, hvorvidt strukturelle ændringer i den økonomiske politik vil være ønskelige.

**Vurderingen af den
finanspolitiske
holdbarhed ændrer
sig naturligt over tid**

Et tilbageblik over, hvordan holdbarhedsvurderingerne fra såvel formandskabet som regeringen har udviklet sig over tid, ses i tabel III.4. Tabellen afspejler, at der ved hver ny beregning typisk vil være en række forudsætninger, der har ændret sig. Man kan opdele ændringerne i tre grupper: Dels vedtages der løbende større og mindre ændringer i den økonomiske politik, som naturligt vil påvirke de offentlige

TABEL III.3 VÆSENTLIGE USIKKERHEDSFAKTORER FOR DE OFFENTLIGE FINANSER

Befolkning	<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling i levetid • Udvikling i fødselstal • Omfang og sammensætning af ind- og udvandring
Offentlige serviceydelser	<ul style="list-style-type: none"> • Anden vækst end demografi- og velstandstræk • Sundhedsudgifternes afhængighed af restlevetid
Beskæftigelse	<ul style="list-style-type: none"> • Uddannelsesniveaues betydning for erhvervsfrekvensen • Velstandseffekt på tilbagetrækning og arbejdstid • Velfærds- og tilbagetrækningsaftalens virkning • Strukturledighed • Integration af indvandrere og efterkommere
Offentlig saldo	<ul style="list-style-type: none"> • Globaliseringens betydning for skattebaserne • Årlig regulering af overførselsindkomster • Konsekvenser af ændrede klimaforanstaltninger • Nominalprincippetets fremtid • Ændrede økonomisk-politiske prioriteringer i øvrigt
Andre forhold	<ul style="list-style-type: none"> • Ændringer i den private sektors op- og nedsparing • Rente, produktivitetsvækst og inflation • Ændringer i bytteforholdet overfor udlandet

finanser og dermed HBI fremover. Dels kan ændringer i datagrundlaget, f.eks. med hensyn til befolkningsudviklingen og arbejdsmarkedsadfærden, give anledning til nye skøn for vigtige strukturelle variable. Og endelig sker der løbende et arbejde for at forbedre model- og metodegrundlaget for beregningerne i takt med, at personer bag beregningerne opnår en bedre forståelse af de forhold, der vil påvirke den økonomiske udvikling fremover.

TABEL III.4 HOLDBARHEDSINDIKATOREN OVER TID

Holdbarhedsindikatoren har ændret sig meget over tid. Indtil 2012 blev finanspolitikken generelt anset for at være uholdbar. Siden 2012 har HBI omvendt i de fleste år været positiv.

DØR			Regeringen		
----- Pct. af BNP -----			----- Pct. af BNP -----		
2000	•	-0,2	2012	0,2	-0,1
2001	•	-0,9	2013	0,0	0,0
2002	-1,0	?	2014	-0,1	0,0
2003	•	-0,9	2015	0,3	0,2
2004	-1,9	-1,0	2016	0,5	0,5
2005	•	-0,9	2017	1,0	0,9
2006	-2,2	-0,2	2018	0,9	1,2
2007	-1,4	-0,8	2019	1,8	1,0
2008	•	-0,8	2020	1,6	1,1 ^a
2009	•	•	2021	1,0	1,0
2010	-1,4	-1,3	2022	1,0	1,4
2011	-0,5	-0,4	2023	0,3	1,5

a) Beregnet i august 2020, jf. Regeringen (2020).

Anm.: Tabellen viser holdbarhedsindikatoren i henholdsvis formandskabets (DØR) og regeringens opgørelser siden 2000. Regeringen offentliggør typisk en holdbarhedsberegning to gange om året. De her angivne tal er fra årets konvergensprogram, hvis ikke andet er angivet. Omstændighederne i forbindelse med en række af beregningerne, herunder baggrunden for ændringerne i formandskabets vurderinger over tid, er uddybet i et baggrundsnotat på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Kilde: Diverse publikationer fra Finansministeriet og De Økonomiske Råd.

**Skyldes både
ændret økonomisk
politik, nyt
datagrundlag og
metodeforbedringer**

Blandt de større ændringer i den økonomiske politik var den vedtagne genopretningsaftale i 2010 hovedårsagen til den væsentlige HBI-forbedring i 2011 og tilbagetrækningsaftalen samt andre budgetforbedringer i 2012 gjorde finanspolitikken holdbar for første gang i formandskabets beregninger i 2012. Løbende besparelser på det offentlige forbrug i forhold til det demografi- og velstandskorrigerede træk var på samme måde en væsentlig årsag til HBI-forbedringerne i 2015-19. En betydelig stigning i reserven afsat til offentligt forbrug og skattelettelser, som er indeholdt i forslaget for udgiftslofter frem til 2027, indebærer omvendt en betydelig stigning i indeværende år. Den markante stigning i HBI i 2019 skyldtes dels en metodemæssig forbedring i form af en genbesøgt beregning af betydningen af såkaldt sund aldring og dels en

række dataopdateringer, som alle trak i retning af en permanent forbedret offentlig saldo. Omvendt skyldtes den betydelige reduktion i 2021 en revideret metode til række dataopdateringer med hensyn til befolkning og arbejdsmarked, at beregne betydningen af aldersindekseringen af folkepension mv.³

**Følsomhed
med hensyn til
forudsætninger
kan belyses**

Betydningen af antagelserne på fremskrivningens enkelte områder kan belyses ved at foretage følsomhedsanalyser, hvor konsekvenserne for samfundsøkonomi og offentlige finanser af ændrede forudsætninger undersøges. Sådanne følsomhedsanalyser er et naturligt supplement til præsentationen af selve de langsigtede fremskrivninger, og formandskabets rapporter har i tidens løb vist en lang række af sådanne alternative beregninger.

**Fire udvalgte
følsomheder**

Nedenfor præsenteres forskellige eksempler på alternative forudsætninger. De to første omhandler anderledes prioriteringer for befolkning og politikere fremover, dels i form af ønsker om mere fritid og tilsvarende lavere arbejdstid for de beskæftigede, og dels i form af et ønske om en højere vækst i de offentlige sundhedsudgifter end den, der antages i fremskrivningen. I fremskrivningen forudsættes det, at sundhedsudgifterne vokser med det såkaldte demografi- og velstandskorrigerede træk. Det betyder, at der dels tages højde for udviklingen i de befolkningsgrupper (fordelt på køn og alder), der traditionelt trækker på sundhedsudgifterne, og dels er en trendmæssig stigning i takt med den generelle velstandsstigning i samfundet. Efterfølgende belyses konsekvenserne for de offentlige finanser af dels en betydeligt større fremtidig stigning i befolkningens middellevetid og dels en trendmæssig stigning i bytteforholdet overfor udlandet.

ÆNDRERE PRIORITERINGER I BEFOLKNINGEN

**Økonomer kommer
– tilsyneladende –
med modsatrettede
udsagn**

Realismen bag forudsætningerne i langsigtede fremskrivninger som den nærværende og regeringens tilsvarende holdbarhedsberegning debatteres jævnligt i offentligheden. Man kan derfor også høre økonomer komme med udtalelser, der tilsyneladende er meget modsatrettede, hvad angår de offentlige finansers fremtid. Det skyldes dog ofte, at de forskellige udsagn beskæftiger sig med svaret på forskellige spørgsmål. De kan derfor sagtens alle være rigtige uden at modsige hinanden.

3) Baggrunden for udviklingen i vurderingerne af finanspolitikens holdbarhed og især formandskabets vurderinger over tid er uddybet i et baggrundsnotat på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Ét spørgsmål: Hvad sker der med de offentlige finanser, hvis der antages en uændret adfærd fremover?

De langsigtede holdbarhedsberegninger fra formandskabet og regeringen, der i princippet går uendeligt langt frem og medtager befolkningsændringer indtil ca. 2125, skal som nævnt opfattes som en konsekvensberegning af, hvordan økonomien vil udvikle sig under nærmere angivne forudsætninger. Man kan sige, at fremskrivningerne besvarer spørgsmålet, om det er nødvendigt for staten at ændre adfærd for at undgå, at gælden løber løbsk i et fremtidigt forløb, hvor befolkningen og politikerne fortsætter med den samme adfærd som hidtil, men ændrer sammensætning (samt de øvrige ændringer efter 2030, som er nævnt i boks III.1). Det er ét relevant spørgsmål at stille, og svaret på det giver et nyttigt pejlemærke for politikerne og meningsmagerne.

Et andet relevant spørgsmål: Hvad sker der med finanserne under ændret adfærd?

Det er imidlertid ikke det eneste relevante spørgsmål at stille. Andre relevante spørgsmål vil være at spørge, om det er nødvendigt for staten at ændre adfærd (stadig for at undgå en løbsk gældsudvikling) i et fremtidigt forløb, hvor befolkningen ændrer præferencer eller adfærd på forskellig nærmere angivet vis. Det kunne eksempelvis være, at fremtidens borgere (og politikere) vil lægge større vægt på et højere serviceniveau for velfærdsydelser eller et større fritidsforbrug. Det er i dette lys, man kan se udmeldinger om, at der ikke "er råd til velfærdsstaten", eksempelvis fordi den nedadgående trend i arbejdstiden fortsætter, eller fordi serviceniveauet i den offentligt finansierede velfærd i fremtiden øges mere, end det demografi- og velstandskorrigerede træk tilsiger.

Arbejdstid et aktuelt eksempel

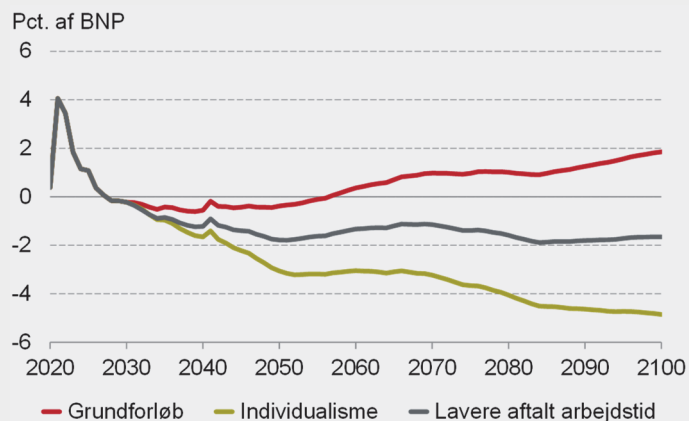
Et aktuelt eksempel er spørgsmålet om arbejdstiden for fremtidens beskæftigede. Man kan således sagtens forestille sig, at fremtidens erhvervsaktive vil udnytte noget af den formodede fremtidige produktivitetsvækst til at arbejde mindre og holde mere fri. Det vil sænke den årlige gennemsnitlige arbejdstid i forhold til i dag på linje med, hvad der historisk har været en tendens til. Hvis det sker, vil det også påvirke de offentlige finanser, idet skatteindtægterne vil falde relativt til, hvad der er forudsat i den præsenterede lange fremskrivning, der bygger på en konstant årlig arbejdstid for de enkelte befolkningsgrupper.

Lavere arbejdstid gør finanspolitikken uholdbar

I figur III.6 ses konsekvenserne for den offentlige saldo af, at den gennemsnitlige arbejdstid for de beskæftigede nedsættes med 0,4 pct. årligt i perioden 2031-50. Det svarer til en samlet nedsættelse af arbejdstiden med 8 pct. over perioden eller 2,5 time ugentligt for en person med en 37-timers arbejdsuge. Virkningen for saldoen vil afhænge af, om nedsættelsen finder sted som følge af kollektive aftaler på arbejdsmarkedet, sådan at normalarbejdstiden bliver sænket. I det tilfælde vil nedsættelsen også slå igennem på overførselsindkomsterne, der vil blive reduceret i samme grad. Sker nedsættelsen i stedet som en auto-

FIGUR III.6 LAVERE ARBEJDSTID

Lavere gennemsnitlig arbejdstid forringer den offentlige saldo. Størrelsesordenen vil afhænge af, om overførselsindkomsterne nedsættes tilsvarende. Figuren viser effekten af en trendmæssig reduktion i arbejdstiden på 0,4 pct. årligt 2031-50.



Anm.: Figuren illustrerer ændringen i saldoen, hvis det antages, at den effektive arbejdstid reduceres med 0,4 pct. årligt i perioden 2031-50. I forløbet "Individualisme" antages det, at arbejdstidsnedsættelsen sker ved personlige beslutninger hos de beskæftigede uden nogen ændringer i den kollektivt aftalte normalarbejdstid. I forløbet "Lavere aftalt arbejdstid" antages det, at ændringen sker ved kollektivt aftalte arbejdstidsnedsættelser. I sidstnævnte tilfælde indebærer det, at overførselsindkomsterne nedsættes tilsvarende, hvorfor saldoforringelsen er mindre i dette forløb.

Kilde: Beregninger på DREAM.

nom bevægelse nedefra, hvor de beskæftigede individuelt beslutter at arbejde mindre, mens den officielle aftalte arbejdstid ikke ændres, ændres overførselsindkomsterne ikke, og konsekvenserne for saldoen vil så blive større. I begge tilfælde bliver finanspolitikken dog uholdbar på grund af de færre skatteindtægter, der følger af den lavere arbejdstid og private indkomst. Holdbarhedsindikatoren bliver -0,6 i det første tilfælde og -1,5 i det andet. De offentlige finanser er dermed temmelig følsomme overfor generelle ændringer i arbejdstiden hos de beskæftigede.

Skal nutidens befolkning finansiere mere fritid for fremtidige generationer?

Det vigtige spørgsmål at diskutere her er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme et sådant eventuelt fremtidigt fald i den årlige arbejdstid. Dette er i sidste ende et intergenerationelt fordelingsspørgsmål, som i sagens natur er et politisk spørgsmål. Ofte lægges det imidlertid til grund, at det ikke er en bestemt generations opgave at lave besparelser for at kunne finansiere, at en senere generation gerne vil kunne nyde mere fritid end dens forgængere.

Eller skal de fremtidige generationer selv beslutte konsekvenserne?

Ud fra denne tankegang vil det være helt naturligt, hvis fremtidens erhvervsaktive eksempelvis vælger en lavere arbejdstid, men det må så være op til de fremtidige generationer at beslutte sig for, hvordan konsekvenserne skal være for privat og offentligt forbrug. De kan f.eks. vælge en reduktion i de offentlige serviceydelser pr. person, som er proportional med nedgangen i arbejdstiden, eller de kan vælge at øge beskatningen, sådan at det offentlige forbrug får samme niveau som i fravær af arbejdstidsnedsættelsen, men det private forbrug til gengæld vil falde mere end proportionalt med denne – eller mange kombinationer ind imellem.

Ønsker om fremtidig højere vækst i offentlig service er en tilsvarende problemstilling

Tilsvarende med hensyn til forbruget af offentlige ydelser: Man kan godt forestille sig, at fremtidens borgere vil prioritere en højere vækst i de offentlige tjenester end det, der forudsættes i fremskrivningen (som bygger på en udvikling, der følger dels demografien, dels den generelle velstandsstigning). Og det vil i så fald også være naturligt at ændre den økonomiske politik på det tidspunkt for at kunne finansiere et sådant ønske. Derimod er det vanskeligt at argumentere for, at politikerne i dag skal skaffe flere penge for at kunne finansiere et sådant potentielt fremtidigt ønske om at få en højere stigning i serviceniveauerne, end det som allerede er indarbejdet. Denne problemstilling blev blandt andet diskuteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022* i forbindelse med den såkaldte steeping-debat i sundhedsudgifterne, som grundlæggende er den samme problemstilling.

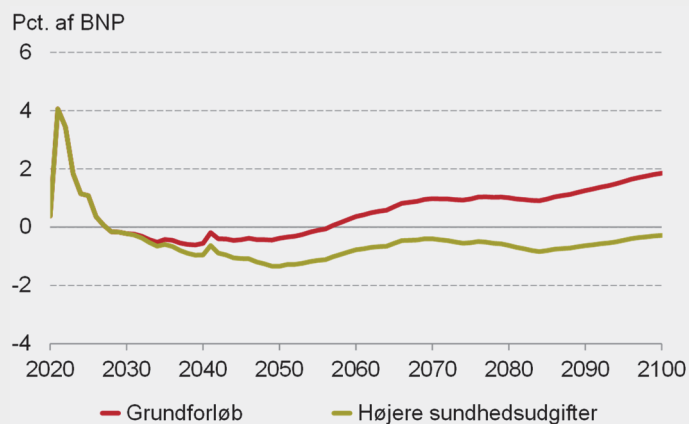
Historisk ingen samlet mervækst i det offentlige forbrug siden 1966

I *Dansk Økonomi, efterår 2020* blev de historiske trends i udviklingen i det offentlige forbrug belyst. Det overordnede billede var, at udviklingen i perioden 1966-2019 har fulgt det demografi- og velstandskorrigerede træk overraskende tæt. Der har været forskellige afvigelser, dels i delperioder og dels for delsektorer, men de har tilsammen nettet ud. Hvis man i stedet tager udgangspunkt i en videreførelse af trenden fra den kortere delperiode 1995-2019, var væksten i det offentlige forbrug væsentlig lavere end det demografi- og velstandskorrigerede træk. Det offentlige forbrug har altså ikke fulgt med udviklingen i resten

af økonomien i denne periode. Udviklingen i sundhedsudgifterne i delperioden steg dog isoleret set mere end det demografi- og velstandskorrigerede træk.

FIGUR III.7 HØJERE SUNDHEDSUDGIFTER

Mervækst i de offentlige forbrugsudgifter til sundhed i 2031-50 forringer den offentlige saldo.



Anm.: Figuren illustrerer udviklingen i den offentlige saldo, hvis det antages, at de offentlige forbrugsudgifter på sundhedsområdet årligt i perioden 2031-50 stiger med 0,4 pct.point mere end det demografi- og velstandskorrigerede træk. HBI bliver i dette tilfælde -0,2 pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Fremtidig mervækst i sundhedsudgifterne giver HBI på -0,2 pct. af BNP

I figur III.7 vises konsekvensen for den offentlige saldo af at antage en fremadrettet mervækst i perioden 2031-50 for de offentlige sundhedsudgifter svarende til det historiske interval 1995-2019 (dvs. 0,4 pct. mervækst om året). Det antages samtidig, at væksten på alle de øvrige delområder af det offentlige forbrug (undervisning, social beskyttelse, fritid og kultur samt kollektivt offentligt forbrug) følger det demografi- og velstandskorrigerede træk. Det større udgiftstræk vil forværre holdbarhedsindikatoren med knap 0,6 pct. af BNP og dermed føre til en HBI på ca. -0,2 pct. af BNP. Forløbet er dermed ikke holdbart.

Grundlæggende et velstandsdilemma

Såvel ønsket om faldende arbejdstid fremover som et ønske om en større stigning i de offentlige tjenester end det, der ligger i det demografi- og velstandskorrigerede træk, kan grundlæggende betegnes som velstandsdilemmaer: Baggrunden er, at vi lever i en verden, hvor

produktiviteten til stadighed stiger og dermed giver mulighed for en vedvarende stigning i levestandarden. Historisk har der været produktivitetstigninger på 1½-2 pct. om året omtrent siden den industrielle revolution, og alt tyder på, at der også vil være en positiv produktivitetsvækst i hvert fald i de næste mange årtier. Det medfører, at hver generation bliver rigere og dermed bedre stillet end den foregående. Denne stigende potentielle rigdom kan bruges på forskellig vis, eksempelvis til et højere privat forbrug eller bedre offentlige ydelser, eller det kan udnyttes i form af lavere arbejdstid og tilsvarende mere fritid. Hver af de tre muligheder vil bidrage til at forøge nytten for de kommende generationer.

Vores forbrugsmuligheder stiger, men gevinsten kan kun bruges én gang

Da årsagen til det løbende dilemma grundlæggende er noget positivt, nemlig en stigende produktivitet, kan man ikke meningsfuldt sige, at der ikke er råd til f.eks. at holde mere fri eller til forbedrede offentlige tjenester fremover. Men det forøgede velstandspotentiale fra produktivitetsvæksten hvert år kan selvsagt kun bruges én gang. Man kan vælge at fordele potentialet på alle tre områder, som det overordnet har været tilfældet historisk, hvor såvel det private forbrug som værdien af de offentlige tjenester og fritidsforbruget har været stigende. Det gælder imidlertid, at hvis befolkningen eksempelvis vælger at arbejde mindre for i højere grad at nyde fritiden, vil det alt andet lige reducere dens muligheder for privat forbrug, og de skattebetalinger, der finansierer de offentlige serviceydelser, vil ligeledes mindskes. Der er altså tale om en afvejning, der løbende er relevant at diskutere: Hvordan vil vi forvalte det forhold, at vi bliver rigere og fremover kan ting, som vi ikke kunne tidligere?

KRAFTIGERE STIGNING I MIDDELLEVETIDEN

I fremskrivning videreføres trend i stigning i levetid, men med aftagende takt

Danmarks Statistiks og DREAMs befolkningsfremskrivning, som nærværende fremskrivning bygger på, forudsætter en betydelig stigning i middellevetiden fremover. For kvinder antages den at stige fra 83,4 år i 2022 til 92,5 år i 2100, og for mænd fra 79,4 år til 90,6 år, altså en stigning på henholdsvis godt 9 og godt 11 år i løbet af århundredet. Fremskrivningen bygger på den såkaldte Lee-Carter-metode og udviklingen i dødelighedsdata for befolkningen i perioden 1990-2020. Den valgte fremskrivningsmodel indebærer, at den markante stigning i levetiden, der kan udledes af disse dødeligheder, videreføres fremadrettet, men med en aftagende stigningstakt.

Hvad hvis restlevetiden stiger til verdens højeste?

På trods af de stigninger, der også historisk har fundet sted, er den danske befolkning ikke blandt de lande, der har den højeste middellevetid. Som et eksperiment kan man spørge, hvordan udviklingen i middellevetiden ville være, hvis man antager, at befolkningens restlevetid

ved 65-års-alderen i fremtiden kommer op på niveauet i de lande, hvor den er højest. Man kan kalde dette et "best practice"-scenarie eller et "catch up"-scenarie. Lidt populært kan man sige, at en sådan model vil fremskrive befolkningens levetid, som om vi over tid kommer til at leve lige så længe som japanerne, jf. Vaupel mfl. (2022).

**Indebærer
levetidsstigning
på ca. 20 år over
århundredet**

Der er foretaget en sådan alternativ befolkningsfremskrivning, som indebærer, at middellevetiden i stedet vil blive 105,6 år for kvinder og 97,3 år for mænd, altså en stigning på henholdsvis ca. 22 og ca. 18 år i løbet af århundredet. Stigningen fremkommer i alternativet især ved en reduktion i den aldersbetingede dødelighed for personer over 80 år. Der er altså tale om en meget kraftig ændring i forudsætningerne i forhold til grundforløbet. I dette forløb vil befolkningen vokse til over 7,7 mio. i 2100, eller mere end 650.000 flere personer end i grundforløbet, hvoraf langt de fleste vil være ældre.

**Folkepensionsalder
stiger også, men
mindre**

Det langt højere antal ældre får betydelige konsekvenser for saldoen, der forringes som følge af ikke mindst de stigende sundheds- og plejeudgifter. En modererende faktor er dog, at med den større stigning i restlevetiden for 60-årige, som de fremtidige aldersgrænser for folkepensionen beregnes ud fra, vil denne aldersgrænse også blive forhøjet yderligere i forhold til grundforløbet. Da folkepensionsalderen højst kan hæves med ét år hvert femte år, og dette i forvejen sker i grundforløbet til og med 2045, vil folkepensionsalderen imidlertid først fra 2050 begynde at være højere end i grundforløbet. I 2100 er folkepensionsalderen i dette alternative forløb 82 år, dvs. fem år højere end i grundforløbet.

**HBI forværres med
ca. 3 pct.point**

Det alternative forløb resulterer i en situation, der ikke er holdbar. Holdbarhedsindikatoren forværres med ca. 3 pct.point i forhold til grundforløbet.⁴ Vil befolkningen udvikle sig som i den her beskrevne alternative befolkningsfremskrivning, vil det altså på et tidspunkt kræve, at der foretages ret betydelige budgetforbedringer i form af højere skatteindtægter og/eller lavere offentlige udgifter.

**Antagelser om sund
aldring har stor
betydning for
udfordringens
størrelse**

Holdbarhedsforringelsen må dog vurderes at være relativt beskeden i forhold til, hvor stor en merstigning i restlevetiden for de ældre der er tale om i følsomhedsanalysen. Finansministeriet har tidligere i et folketingsssvar beregnet en HBI-forskel på 5 pct. af BNP som følge af en lignende ændring i de demografiske antagelser, jf. Finansministeriet (2022). Den betydelige forskel i de beregnede konsekvenser skyldes

4) Af tekniske årsager er en del af konsekvenserne for de offentlige finanser af denne anderledes befolkning foretaget ved en efterberegning udenfor DREAM-modellen, da denne ikke opererer med personer over 101 år.

især, at Finansministeriet indregner en langt mindre effekt fra sund aldring i sundhedsudgifterne. Dette har naturligt særlig stor betydning i et alternativforløb som dette, hvor aldringen stiger meget kraftigt.

Det samme har antagelser om det kollektive forbrug og tilbagetrækningsadfærd

Derudover er forudsætningerne med hensyn til udviklingen i det kollektive offentlige forbrug (dvs. udgifter til centraladministration, forsvar mv.) også forskellige i de to forløb: Hvor Finansministeriet antager, at det kollektive offentlige forbrug automatisk stiger i takt med såvel befolkningstallet som den generelle produktivitetsvækst, er antagelsen i formandskabets beregninger, at det vil stige i takt med økonomiens størrelse og skattegrundlag, beregnet som BNP. En stigning i antallet af ældre, som ikke indgår i beskæftigelsen og derfor heller ikke påvirker det strukturelle BNP, vil derfor ikke medføre et større kollektivt offentligt forbrug i formandskabets beregninger. I modsat retning trækker, at stigningen i levetid og aldersgrænsen for folkepension ikke medfører en lige så stor effekt på arbejdsudbuddet i formandskabets beregninger.

Ingen tegn på, at den alternative befolkningsudvikling er realistisk

Forestiller man sig hypotetisk, at befolkningsudviklingen faktisk fulgte denne alternative fremskrivning, ville det ske gradvis, og man ville hvert år i forbindelse med udarbejdelsen af den traditionelle befolkningsfremskrivning observere, at de seneste data for udviklingen i dødeligheden afveg fra de hidtidige forudsætninger. På den måde ville de ændrede demografiske forhold efterhånden blive indarbejdet. Der har dog ikke været observeret nogen systematisk tendens i de senere år til, at middellevetiden stiger mere end forventet. Således var den i 2022 lidt lavere, end det forudsattes i 2014, at den ville være i 2022.

VARIGE BYTTEFORHOLDSFORBEDRINGER

Danmarks bytteforhold er historisk blevet kraftigt forbedret

Danmarks bytteforhold er blevet forbedret vedvarende og betydeligt siden 1980'erne. Bytteforholdet måler forholdet mellem eksport- og importpriser og har betydning for den generelle velstandsudvikling, især for et land som Danmark, der har en stor udenrigshandel. For Danmark har bytteforholdsgevinsten 2010-21 været af en størrelsesorden, der svarer til knap 0,2 pct. af BNP årligt, jf. *Produktivitet 2023*.

Rimeligt at forvente højere vækst i udlandet end Danmark fremadrettet

Der kan være forskellige årsager til denne bytteforholdsforbedring. En væsentlig årsag kan være, at efterspørgslen efter de varer, Danmark eksporterer, er steget i forhold til de varer, vi importerer. En måde at undersøge den strukturelle virkning af bytteforholdseffekter for de offentlige finanser og dermed holdbarheden er at indlægge en antagelse om, at den udenlandske efterspørgsel efter danskproducerede varer stiger trendmæssigt ½ pct.point mere årligt end produktiviteten i Dan-

mark. En fortolkning af dette kan være, at BNP-væksten i udlandet generelt er højere end i Danmark. Dette er ikke en urimelig antagelse, når væksten på globalt plan betragtes. Mange forventer, at den nuværende vækstforskel mellem udviklede lande og udviklingslande også vil eksistere i de næste mange årtier, både fordi mange udviklingslande vil konvergere mod produktivitsniveauet i OECD-området og på grund af en højere befolkningsvækst. En højere vækst i udlandet end i Danmark medfører, at danskproducerede varer bliver mere knappe i forhold til udenlandske, og det indebærer naturligt, at efterspørgslen og dermed prisen stiger relativt – altså en bytteforholdsgevinst.

Trend i
bytteforholdet
forbedrer HBI med
0,6 pct. af BNP

Resultatet for den offentlige saldo bliver, at HBI forbedres med 0,6 pct. af BNP i forhold til grundforløbet. De højere eksportpriser slår igennem i lønningerne og påvirker hele det indenlandske prisniveau. Forbrugerprisindekset stiger dog mindre end de nominelle lønninger, så stødet medfører en højere realløn end i grundforløbet, hvilket forøger timearbejdsudbuddet og dermed produktionen. Som andel af BNP er skatteindtægterne dog tæt på konstante i de første årtier, men de offentlige udgifter stiger til gengæld mindre end nominelt BNP i forløbet. Det skyldes primært, at det individuelle offentlige forbrug målt reelt ikke ændres i forhold til grundforløbet, mens reelt BNP stiger. Samtidig forøges den danske private sektors formuer og beskatningen heraf også efterhånden relativt til BNP, hvilket er medvirkende til, at overskuddet på den primære saldo stiger pænt i forhold til grundforløbet.

III.4

ER MANGEL PÅ ARBEJDSKRAFT ET SELVSTÆNDIGT PROBLEM?

Traditionelt har
større arbejdsstyrke
været middel til at
styrke offentlige
finansier

Diskussionen i det foregående afsnit har omhandlet spørgsmålet, under hvilke omstændigheder de offentlige finanser er sunde fremadrettet. Det er indholdet i den traditionelle problemstilling om, hvorvidt finanspolitikken er holdbar. Den har været i fokus siden slutningen af 1990'erne, hvor det blev klart, at den demografiske udvikling med især stigende middellevetid ville give store udfordringer for de offentlige finanser i de kommende årtier. Den løsning, man har valgt i Danmark, har især været ændrede regler for overførsler, der både har medført en mekanisk besparelse for de offentlige udgifter og en medfølgende udvidelse af arbejdsstyrken, der har forøget skatteindtægterne. I dag er bevidstheden om at fastholde sunde og langtidsholdbare offentlige

finansier i form af finanspolitisk holdbarhed en grundsten i det finanspolitiske rammeværk i Danmark.

Er mangel på arbejdskraft et selvstændigt økonomisk problem?

En anden, men relateret problemstilling handler om, hvorvidt faldet i arbejdsstyrken relativt til befolkningen som følge af den demografiske udvikling i de næste ca. 20 år er et selvstændigt vigtigt samfundsproblem, som kræver en ændret økonomisk politik, også selvom der ikke nødvendigvis er noget problem for de offentlige finanser. Dette vil i givet fald være et skift i tankegangen om de demografiske udfordringer. Selvom større beskæftigelse har været et vigtigt fokuspunkt for politikerne i de foregående årtiers strukturreformer, har tankegangen hidtil været, at den højere beskæftigelse var et middel til at forbedre den offentlige saldo, ikke et mål i sig selv.

Generel eller specifik "mangel" på arbejdskraft?

Spørgsmålet om arbejdskraftmangel stilles i flere forskellige udgaver. Én vinkel er, om det er et vigtigt generelt samfundsproblem, at det alt andet lige er sværere for virksomhederne at finde arbejdskraft, når befolkningsandelene i de erhvervsaktive aldre falder.

Naturligt udgangspunkt at lade markedsmekanismen løse problemet

Det er dog svært at pege på egentlige markedsfejl på det private arbejdsmarked, som tilsiger, at de demografiske forskydninger i sig selv (udover spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed) giver et særligt behov for offentlig indgriben. En normal markedsreaktion, når en vare bliver mere knap, er, at prisen på den vil stige. Der opnås så en ny ligevægt, når prisen er steget så meget, at efterspørgslen igen svarer til udbuddet. Det er et naturligt udgangspunkt, at markedsmekanismen også bør træde i kraft i en situation med vigende arbejdsudbud. Det vil konkret indebære en tilpasning i lønningerne på arbejdsmarkedet, hvilket er en sag for arbejdsmarkedets parter.

Demografien skaber naturligt pres på lønningerne

De kommende år, hvor relativt små årgange træder ind på arbejdsmarkedet til afløsning af relativt store årgange, vil derfor alt andet lige skabe et opadgående pres på lønningerne, når arbejdskraften bliver mere knap. Dette vil i sig selv have forskellige afledte effekter. Én naturlig effekt vil være, at virksomhederne i højere grad gør brug af automatisering og andre tiltag, der sparer på arbejdskraften, så produktionen bliver mere kapitalintensiv og produktiviteten derfor højere. En anden konsekvens vil være, at det indenlandske prisniveau stiger relativt til det udenlandske, hvilket på én gang isoleret set vil forbedre bytteforholdet og forringe konkurrenceevnen. Får denne effekt lov at udspille sig, vil det naturligt føre til et skift i branchesammensætningen, så arbejdskraften med tiden i et vist omfang vil blive flyttet fra eksport- til hjemmemarkedserhvervene. Det gælder ikke mindst

den del af servicesektoren, der udbyder tjenester målrettet den voksende ældre befolkning, hvorfra der forventeligt vil være en stigende efterspørgsel.

Vigtigt, om man vil acceptere dette lønpres

Det er den overordnede økonomiske politik rolle at sikre en stabil makroøkonomisk udvikling, der blandt andet indebærer at undgå overophedning, der kan skabe behov for en pludselig opbremsning og i sidste ende true troværdigheden af fastkurspolitikken. Med et meget stort strukturelt betalingsbalanceoverskud vil der dog være et betydeligt spillerum for et fald heri, inden der vil være grund til bekymring på dette punkt. I det omfang, kronekursen er udsat for et opadgående pres, kan lidt højere indenlandske prisstigninger tværtimod virke stabiliserende. Det forekommer imidlertid relevant, at man i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik tager højde for, om man ønsker at akkommodere en vis stigning i det indenlandske lønniveau foranlediget af de demografiske ændringer og dermed acceptere en forskydning af arbejdskraften som skitseret. I denne forbindelse vil det også spille en rolle, hvordan demografien vil påvirke lønudviklingen hos vores vigtigste konkurrenter og samhandelspartnere.

Udnyttelse af løninstrumentet i det offentlige

Ovenstående ræsonnement handler i udgangspunktet om forskydninger i beskæftigelsen indenfor den private sektor. En væsentlig del af de tjenester, der i særlig grad gives til ældre i form af sundhedsydelser og pleje, leveres dog af den offentlige sektor. Principielt kunne man forestille sig, at den ekstra fremtidige efterspørgsel skulle dækkes af tilkøbsydelser i den private sektor. Ønsker man omvendt at fastholde den offentlige sektor som leverandør af disse ydelser, vil arbejdskraft-efterspørgslen herfra forventeligt stige. Her vil udnyttelse af løninstrumentet til at tiltrække arbejdskraft også være et brugbart instrument. Det vil blandt andet indebære mere differentierede lønstigninger for forskellige grupper af offentligt ansatte, jf. kapitel I.

III.5

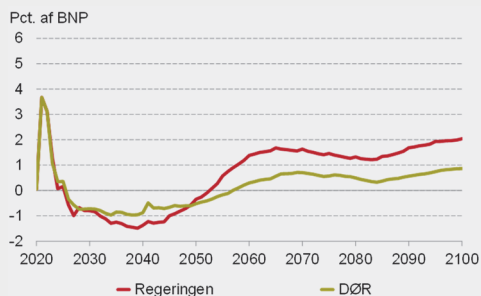
SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

Regeringens HBI større end formandskabets

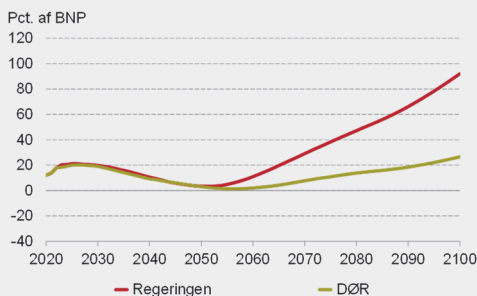
Regeringen har i august offentliggjort et opdateret 2030-forløb og i sammenhæng hermed en ny langsigtet fremskrivning, jf. Finansministeriet (2023). Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,5 pct. af BNP. Dermed er regeringens vurdering af de langsigtede udsigter for de offentlige finanser noget mere positive end formandskabets. Hvad udviklingen i hængekøjeårene frem til 2040 angår, udvikler regeringens fremskrevne saldo sig dog fortsat mere negativt

FIGUR III.8 PRIMÆR SALDO

Regeringens primære saldo udviser højere overskud fra omkring 2050.

**FIGUR III.9 NETTOFORMUE**

Regeringens skøn for den offentlige nettoformue stiger til 90 pct. af BNP i 2100.



Anm.: Figurene viser udviklingen ifølge regeringens langsigtede fremskrivning fra august 2023 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: Finansministeriet (2023) og beregninger på DREAM.

end formandskabets, hvilket har været tilfældet i en længere årrække. Regeringens langt mere positive HBI kan altså udelukkende tilskrives forskelle i vurderingen af udviklingen efter 2050. Forskellene på de to fremskrivninger skyldes forskelligartede vurderinger af og antagelser om en lang række enkeltforhold, som beskrives nærmere nedenfor.

Regeringens primære saldo ringere indtil 2050

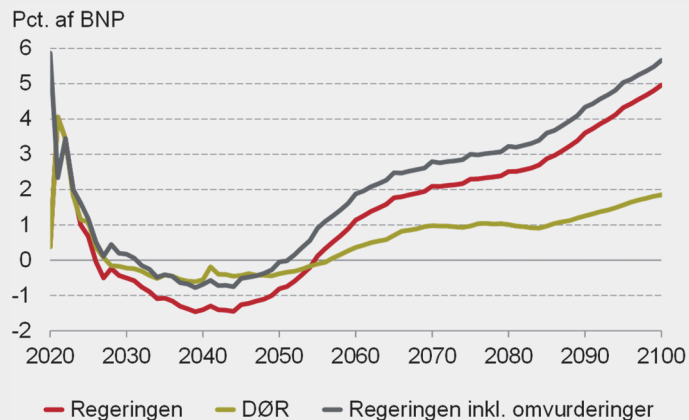
I 2030 udviser den primære saldo et underskud på 0,8 pct. af BNP i begge fremskrivninger. Efter 2030 forværres regeringens primære saldo yderligere frem til omkring 2040, hvor den under de anvendte forudsætninger når et lavpunkt i form af et underskud på ca. 1½ pct. af BNP, jf. figur III.8. Fra dette tidspunkt indtræffer en varig forbedring, men regeringens primære saldo forbliver mere negativ end formandskabets fremskrivning indtil 2050, hvorefter den varigt ligger på et mere positivt niveau. Omkring 2060 udgør forskellen tæt ved 1 pct. af BNP, altså omtrent svarende til forskellen på holdbarhedsindikatoren i de to fremskrivninger.

Nettoformue positiv i alle år i begge fremskrivninger

Nettoformuen udvikler sig stort set ens i de to fremskrivninger og når i dem begge sit lavpunkt omkring 2050, hvor den kun lige akkurat er positiv, jf. figur III.9. Herefter stiger den monotont i begge forløb som andel af BNP. Stigningen er dog langt kraftigere i regeringens fremskrivning, hvor den når en værdi på over 90 pct. af BNP.

FIGUR III.10 OFFENTLIG SALDO

Omvurderinger af aktivers værdi er en væsentlig forklaring på forskellen i de to fremskrivninger af den offentlige saldo.



Anm.: Figuren viser udviklingen ifølge regeringens langsigtede fremskrivning og fremskrivningen i nærværende kapitel. I forløbet "inkl. omvurderinger" er de antagne årlige kursstigninger i de offentlige aktiver tillagt regeringens saldo.

Kilde: Finansministeriet (2023) og beregninger på DREAM.

**Antagelse om
formen for offentlige
aktivers afkast
spiller stor rolle**

Forskellen på de to fremskrivningers offentlige saldo udgøres af dels forskellen på de primære saldi, som den fremgik af figur III.8, og dels forskellen på de forudsatte nettorenteindtægter. Da nettoformuen udvikler sig relativt parallelt i de første årtier, er saldiforskellene i figur III.10 umiddelbart påfaldende store sammenlignet med de primære saldiforskelle. I 2040 udgør forskellen således 0,8 pct. af BNP. Næsten hele denne forskel kan tilskrives en beregningsteknisk forskel med hensyn til behandlingen af afkastet af de offentlige aktiver. I formandskabets fremskrivning antages det, at afkastet af offentlige aktiver og passiver er ens og svarende til statsobligationsrenten i fremskrivningen. I regeringens fremskrivning antages det, at en væsentlig del af afkastet af de offentlige passiver falder i form af systematiske omvurderinger (kursstigninger) i aktiverne (f.eks. aktieselskabers) værdi.

**Kursstigninger
udgør typisk 0,7 pct.
af BNP i regeringens
fremskrivning**

For udviklingen i den offentlige nettogæld spiller det ingen rolle, om et givet afkast optræder som en direkte forrentning, udbytte eller kursgevinst. Det er imidlertid afgørende for den regnskabsmæssigt opgjorte saldo, idet kursgevinster modsat de andre afkastformer ikke optræder

	<p>på saldoen. Regeringens fremskrevne saldo undervurderer således den egentlige udvikling i de samlede finanser, fordi den systematiske årlige gevinst, der ligger i disse kursstigninger, ikke medregnes. De udgør i de fleste år i fremskrivningen ca. 0,7 pct. af BNP. Indregnede man beregningsteknisk disse omvurderinger i saldoen, ville hængekjøjen i regeringens saldo således mindskes betydeligt, jf. figur III.10.</p>
Mange forskelle, der delvist udligner hinanden	<p>Der er mange andre forskelle i beregningsforudsætningerne mellem de to fremskrivninger, der dog trækker i lidt forskellige retninger, både hvad niveauet for holdbarhedsindikatoren og vurderingen af saldoudviklingen i den såkaldte hængekjøperiode i årene omkring 2040 angår. I tabel III.5 ses betydningen af en række af disse, hvor der trinvis indlægges en række forudsætninger i fremskrivningen, der i højere grad svarer til regeringens.</p>
Ændrede antagelser om vækst og inflation forbedrer HBI kraftigt	<p>I regeringens fremskrivning er antagelserne om produktivitetsvæksten og inflationen anderledes end hos formandskabet. I tabellens række 2 og 3 vises konsekvensen af at antage en lavere produktivitetsvækst (1,1 i stedet for 1,5 pct.) og lavere generel (udenlandsk) inflation (1,8 i stedet for 2 pct.). De to ændringer forbedrer begge holdbarheden med tilsammen 0,6 pct. af BNP. Samtidig bliver saldoudviklingen forbedret, i 2040 med 0,3 pct. af BNP.</p>
Lavere produktivitetsvækst forbedrer saldoen	<p>At en lavere produktivitetsvækst, som jo indebærer en ringere generel velstandsudvikling over tid for samfundet, forbedrer de offentlige finanser, kan forekomme paradoksalt. Det er imidlertid et almindeligt resultat i makroøkonomiske modeller for dansk økonomi, jf. blandt andet også Velfærdskommissionen (2004), <i>Dansk Økonomi, forår 2010</i> og <i>Dansk Økonomi, efterår 2016</i>. Ofte siger man forenkende, at produktivitetsvækst er neutral for de offentlige finanser, fordi produktivitetsvæksten forøger både de offentlige (skatte-)indtægter og udgifter i samme takt. Dette er også korrekt for de fleste indtægts- og udgiftsposter, men der er nogle vigtige undtagelser. På indtægtssiden afhænger nogle skattebaser ikke kun af produktivets- og BNP-væksten, men også af renten. Det gælder i særdeleshed beskatningen af de danske pensionsformuer. Når renten vokser relativt til produktivitetsvæksten, vil disse indtægter derfor vokse som andel af BNP. På udgiftssiden falder udgifterne til offentlige investeringer derudover som andel af BNP, idet der skal færre løbende investeringer til at opretholde et givet K/Y-forhold i den offentlige sektor, når vækstraten i økonomien er mindre. Begge disse forhold forøger overskuddet på den offentlige saldo, målt som andel af BNP.</p>

TABEL III.5 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING

Der er mange forskelle i beregningsforudsætninger mellem regeringens og nærværende beregning af HBI, der trækker i forskellige retninger. De tre vigtigste forskelle for HBI er forudsætningerne med hensyn til vækst, tilbagetrækning og sund aldring. Forskelle i antagelser om afkastet af offentlige aktiver kan alene forklare næsten hele saldiforskellen i 2040.

	HBI	Saldo 2040
	----- Pct. af BNP -----	
1. DØR oktober 2023	0,3	-0,6
2. Lavere vækst	+0,5	+0,2
3. Lavere inflation	+0,1	+0,1
4. Ændret slutår	+0,2	•
5. Ændret fremskrivning til 2030	-0,1	-0,3
6. Anderledes tilbagetrækningsantagelser	+0,5	+0,4
7. Ændret sund aldring	-0,7	-0,3
8. Ændret kollektivt forbrug	+0,3	-0,1
9. Ændrede offentlige investeringer	-0,1	+0,0
10. Intet nominalprincip	+0,3	+0,1
11. Forrentning kontra kursgevinster	•	-0,7
12. Øvrige forskelle	+0,1	-0,3
13. Regeringen, august 2023	1,5	-1,4

Anm.: Tallene i række 1 og 13 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer, dvs. bidrag til ændring i HBI hhv. saldoen i 2040. Beregningerne i tabellens række 1-10 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages.

Kilde: DREAM, Finansministeriet (2023) og egne beregninger.

Regeringen regner med permanent lavere inflation end i euroområdet

Regeringen har uforandret opereret med en langsigtet inflation i eksport- og importpriser på 1,8 pct. i mange år. Det er umiddelbart lidt overraskende i lyset af, at Den Europæiske Centralbank for to år siden forøgede sit inflationsmål fra officielt at være "under, men tæt på 2 pct." til at ligge på 2 pct. rent. Regeringens fremskrivning indebærer dermed, at den danske inflationstakt permanent forudsættes at ligge under inflationen i det valutaområde, vi fører fastkurspolitik i forhold til (under antagelse af, at ECB's inflationsmål er troværdigt). Nedsættelse af den underliggende udenlandske inflation fra 2 til 1,8 pct. (og dermed en tilsvarende stigning i realrenten, da den nominelle rente holdes konstant) medfører en lille holdbarheds- og saldoforbedring, begge på 0,1

pct.point, ifølge række 3 i tabel III.4. Lavere inflation for given nominel rente virker på linje med en tilsvarende stigning i den nominelle rente for fastholdt inflation, jf. diskussionen heraf i afsnit III.2.

Forskellige antagelser om slutår påvirker HBI

En anden beregningsteknisk forskel, der ikke har konsekvens for saldoen indtil 2100, men for holdbarhedsindikatoren, er beregningens effektive slutår, dvs. det år, hvor økonomien antages at nå en langsigtlig evægt, hvor den primære saldo antages at udgøre en konstant andel af BNP. Regeringen antager, at dette år nås i 2100, dvs. man indregner ikke befolkningsændringer efter dette år, mens formandskabets fremskrivning medtager sådanne ændringer indtil 2128. Da 2100 er et demografisk relativt godt år, forbedrer dette i sig selv regeringens HBI med 0,2 pct. af BNP relativt til formandskabets antagelser, jf. række 4 i tabel III.5.

Regeringens antagelser om ældres beskæftigelse, skattestop og kollektivt forbrug trækker HBI op

Udover de ovennævnte forskelle trækker især tre forhold i retning af, at regeringens HBI er mere positiv end formandskabets: For det første antager regeringen højere beskæftigelsesvirkninger af de fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension og efterløn, jf. række 6 og *Dansk Økonomi, efterår 2021*. For det andet antages i nærværende fremskrivning modsat regeringens, at nominalprincippet på grøn ejer-afgift og visse punktafgifter fortsætter til 2100.⁵ En afskaffelse heraf forøger skatteindtægterne og dermed de offentlige finanser, jf. række 10. For det tredje antager regeringen, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug følger befolkningsudviklingen samt den generelle produktivtetsvækst, mens de i nærværende fremskrivning følger BNP. Da BNP vokser hurtigere end befolkning plus produktivitet, medfører regeringens antagelse en besparelse, jf. række 8.

Regeringens mere konservative antagelser om sund aldring giver betydelig HBI-forskel

Regeringens antagelser på tre andre punkter trækker omvendt i retning af en lavere HBI: Nærværende fremskrivning indregner således en større effekt af såkaldt sund aldring for sundhedsudgifterne end regeringen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019* og række 7. Desuden forværrer holdbarheden, hvis regeringens mellemfristede fremskrivning frem til 2030 lægges til grund fremfor fremskrivningen fra kapitel II, jf. række 5. Endelig indebærer regeringens udgifter til offentlige investeringer en holdbarhedsforringelse, jf. række 9.

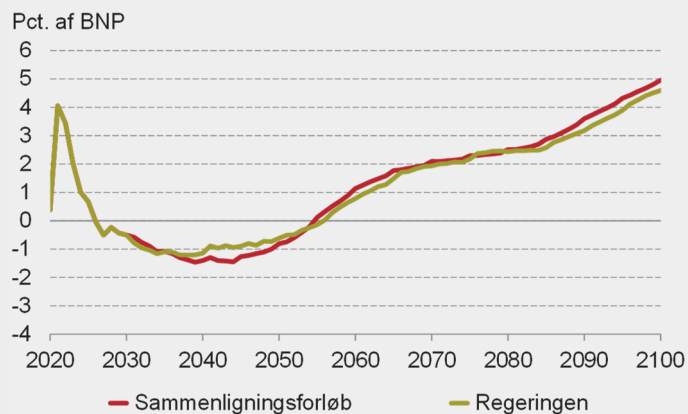
5) En række afgifter er fastsat som nominelle beløb og stiger dermed ikke automatisk i takt med inflationen på længere sigt. Det kan diskuteres, om en neutral fremskrivning heraf naturligt indebærer en inflationsindeksering eller ej. De to institutioner har truffet et forskelligt valg på dette punkt.

Afkast af offentlige aktiver forklarer det meste af forskel i 2040-saldo

Hvad den offentlige saldo i 2040 angår, kan forskellen i behandling af afkastet på de offentlige aktiver (række 11) forklare næsten hele forskellen på 0,8 pct.point på de to fremskrivninger. De øvrige forskelle i antagelser i række 2-10 forbedrer tilsammen 2040-saldoen med 0,1 pct.point. Efter indregning af punkt 2-11 i tabel III.5 er regeringens 2040-saldo dermed fortsat 0,3 pct.point ringere end i nærværende fremskrivning, jf. figur III.11, der viser den uforklarede residual efter de foretagne sammenligningsforløb. De to saldi i figuren udviser nu kun ret små forskelle. Den tilbageværende saldodifference er udtryk for, at der også er en række andre, men mindre betydende forskelle mellem de to fremskrivninger, der er foretaget på forskellige økonomiske modeller. Blandt andet er prisudviklingen ikke helt ens i de to modeller, hvilket slår ud i forskellige delposter på den offentlige saldo.

FIGUR III.11 UFORKLAREDE FORSKELLE

Efter at have korrigeret for forskellene i tabel III.5 er saldoudviklingen i det resulterende sammenligningsforløb og i regeringens fremskrivning næsten ens.



Anm.: Figuren sammenligner regeringens saldofremskrivning med den offentlige saldo i det sammenligningsforløb baseret på DREAM-modellen, der er resultatet af de forskellige beregninger i tabel III.5 (til og med punkt 11). Saldoforskellene i figuren repræsenterer altså den uforklarede residual.

Kilde: DREAM, Finansministeriet (2023) og egne beregninger.

Regeringen mere negativ i førstkommande årtier, men mere positiv på lang sigt

Sammenfattende kan man sige, at regeringens fremskrivning i perioden 2030-50 indebærer et mere negativt forløb for de offentlige finanser end i formandskabets fremskrivning, mens det omvendte gør sig gældende i den fjernere fremtid efter 2050. At regeringens fremskrivninger for en given holdbarhedsindikator har en tendens til at være mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommande årtier og omvendt være mere positiv på det helt lange sigt, har også været tilfældet i tidligere sammenligninger mellem de to institutioners langsigtede fremskrivninger. Forskellen mellem de to fremskrivninger på den lange bane er dog forøget denne gang.

III.6

SAMMENFATNING

Ny langsigtet fremskrivning

I kapitlet er der blevet præsenteret en ny langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og de offentlige finanser. Under fremskrivningens forudsætninger vil den offentlige saldo udvise et underskud på omkring ½ pct. af BNP fra omkring 2030 indtil ca. 2050. Derefter vil saldoen permanent blive forbedret og efterhånden udvise et stigende overskud. Ved århundredets slutning udgør overskuddet på saldoen ifølge fremskrivningen knap 2 pct. af BNP. Den offentlige nettoformue er positiv i hele fremskrivningsperioden og udgør ca. 25 pct. af BNP ved århundredets slutning.

HBI nu 0,3 pct. af BNP – mindre saldoforbedring på lang sigt end tidligere forudsat

Holdbarhedsindikatoren (HBI) udgør 0,3 pct. af BNP. Det vil sige, at man under fremskrivningens forudsætninger permanent ville kunne forøge de offentlige udgifter eller sænke skatterne svarende til 0,3 pct. af BNP eller 9 mia. kr. uden at sætte finanspolitikken langsigtede holdbarhed over styr. Holdbarhedsindikatoren er forringet med 0,7 pct. af BNP siden den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Den væsentligste enkeltårsag hertil er, at det forudsatte beløb afsat til offentligt forbrug og tiltænkte skattelettelser fra 2027 er steget med 0,6 pct. af BNP. Da der samtidig er forskellige andre forhold, der forbedrer saldoen i de førstkommande årtier, er saldoprofilen i hængekøjeårene indtil 2040 dog relativt uforandret i forhold til den tidligere fremskrivning. Holdbarhedsforværringen kommer således primært fra en langsommere forbedring af saldoen (relativt til 2022-fremskrivningen) i perioden efter 2040.

Regeringen forudsætter langt større overholdbarhed

Regeringens seneste langsigtede fremskrivning fra august 2023 opererer med en holdbarhedsindikator på 1,5 pct. af BNP. Der er således over en pct.points forskel på de to institutioners opgørelse af holdbarheden. En så stor forskel mellem regeringen og formandskabet på

dette punkt er ikke set siden 2006. På trods af regeringens mere optimistiske indikator forudsætter regeringen større underskud på den offentlige saldo end formandskabet i de næste ca. 30 år, indtil forholdet vender efter 2050.

Forskel kan blandt andet tilskrives forskellige forudsætninger om vækst og tilbagetrækning

Der er en lang række forskelle mellem beregningsforudsætningerne i formandskabets og regeringens fremskrivning, som gennemgås i kapitlet, og som tilsammen skaber de nævnte forskelle med hensyn til både holdbarhed og saldo. To forskelle, der tilsammen kan forklare næsten hele HBI-forskellen, er, at regeringen regner med en større effekt på beskæftigelsen af de forudsatte fremtidige stigninger i folkepensionsalderen end formandskabet, og at regeringen opererer med en lavere produktivitetsvækst. Det sidste forbedrer paradoksalt nok de offentlige finanser, især fordi skatteindtægterne fra den betydelige private formue stiger som andel af BNP. En række andre beregningsforskelle påvirker også HBI-forskellene. Således har formandskabet en betydeligt større effekt fra såkaldt sund aldring end regeringen. Dette opvejes dog af forskellige andre forskelle, der trækker i modsat retning.

Regeringen forudsætter ikke desto mindre større underskud i de første årtier

For saldoens vedkommende kan størstedelen af saldoforskellen i de to fremskrivninger i hængekjørens lavpunkt omkring 2040 tilskrives, at regeringen modsat formandskabet antager, at en stor del af de offentlige finansers afkast finder sted i form af systematiske kursgevinster, der ikke påvirker den officielt beregnede saldo.

Fremskrivning er en konsekvensberegning, ikke en prognose

Den præsenterede langsigtede fremskrivning skal ikke opfattes som en prognose om, hvordan fremtiden rent faktisk vil udforme sig. Det er derimod en konsekvensberegning, der beskriver, hvordan økonomien vil udvikle sig under de givne forudsætninger. Specielt på to områder hviler fremskrivningen på en eksplicit antagelse om uændret adfærd i forhold til i dag: Dels antages der, at den økonomiske politik fortsættes uændret i forhold til de vedtagne regler (inklusive aldersindekseringen for folkepension mv., som er anført i pensionsloven), og dels antages en konstant årlig arbejdstid for de enkelte befolkningsgrupper (opdelt på køn og alder) fremover. Det skyldes, at fremskrivningens formål netop er at belyse, om det vil være muligt at fastholde den nuværende økonomiske politik uforandret under de øvrige givne forudsætninger (herunder ikke mindst befolkningsudviklingen).

Tidligt varslingssystem

I stedet for en prognose skal en holdbarhedsberegning som den præsenterede opfattes som et tidligt varslingssystem. Eftersom fremskrivningerne gentages hvert år, bliver de løbende opdateret med ny information, hvis de anvendte forudsætninger ser ud til at ændre sig. Der-

med kan holdbarhedsberegningerne i god tid informere beslutningstagerne om, hvorvidt strukturelle ændringer i den økonomiske politik vil være ønskelige.

Økonomer kommer – tilsyneladende – med modsatrettede udsagn ...

... skyldes, at der svares på forskellige spørgsmål

Forudsætningerne i langsigtede fremskrivninger som den nærværende og regeringens tilsvarende holdbarhedsberegning debatteres jævnligt i offentligheden. Man kan derfor også høre økonomer komme med udtalelser, der tilsyneladende er meget modsatrettede, hvad angår de offentlige finansers fremtid. Det skyldes dog ofte, at de forskellige udsagn beskæftiger sig med svaret på forskellige spørgsmål. De kan derfor sagtens alle være rigtige uden at modsige hinanden. Man kan sige, at den præsenterede fremskrivning besvarer spørgsmålet, om det er nødvendigt for staten at ændre adfærd for at undgå, at gælden løber løbsk i et fremtidigt forløb, hvor befolkningen fortsætter med den samme adfærd som hidtil. Det er ét relevant spørgsmål at stille, og svaret på det giver et nyttigt pejlemærke for politikerne og meningsmagerne.

Relevant spørgsmål, hvad der sker med saldoen, hvis borgerne ændrer adfærd

Et andet spørgsmål, der også vil være relevant at stille, er, om det er nødvendigt at ændre den økonomiske politik, hvis befolkningen i fremtiden skulle ændre præferencer eller adfærd på forskellig nærmere angivet vis. Det kunne eksempelvis være, at fremtidens borgere vil lægge større vægt på et højere serviceniveau for velfærdsydelser eller et større fritidsforbrug. Det er i dette lys, man kan se udmeldinger om, at der ikke "er råd til velfærdsstaten", eksempelvis hvis den nedadgående trend i arbejdstiden fortsættes, eller hvis serviceniveauet i den offentligt finansierede velfærd i fremtiden øges mere end forudsat som følge af bedre og dyrere behandlingsmuligheder.

Falder arbejdstiden fremover, kræves ekstra finansiering

I kapitlet belyses konsekvenserne af ændrede forudsætninger på forskellige områder, herunder betydningen af, at befolkningen vælger at omsætte noget af den fremtidige velstandsstigning til mere fritid og tilsvarende mindre årlig arbejdstid. Ifølge denne følsomhedsanalyse vil et fald i arbejdstiden på 2½ time ugentligt over de næste 20 år betyde, at finanspolitikken bliver uholdbar. En sådan udvikling vil dermed kræve, at der gennemføres budgetforbedrende initiativer i form af skat-testigninger eller offentlige besparelser.

Skal nutidens befolkning finansiere mere fritid for fremtidige generationer?

Det vigtige spørgsmål at diskutere her er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme et sådant muligt fremtidigt fald i den årlige arbejdstid. Dette er i sidste ende et politisk spørgsmål. Ofte lægges det dog til grund, at det ikke er en bestemt generations opgave at lave besparelser for at kunne finansiere, at en senere generation gerne vil kunne nyde mere fritid end dens forgængere. Ud fra denne tankegang vil det

være helt naturligt, hvis fremtidens erhvervsaktive eksempelvis vælger en lavere arbejdstid, men det må så være op til de fremtidige generationer at beslutte sig for, hvordan konsekvenserne for de offentlige finanser af dette valg skal finansieres.

Ønsker om fremtidig højere vækst i offentlig service er en tilsvarende problemstilling

En tilsvarende problemstilling gør sig gældende med hensyn til forbruget af offentlige ydelser: Man kan godt forestille sig, at fremtidens borgere vil prioritere en højere vækst i de offentlige tjenester end det, der forudsættes i fremskrivningen, hvor udviklingen i det offentlige forbrug følger dels demografien, dels den generelle velstandsstigning. Og det vil i så fald også være naturligt at ændre den økonomiske politik på det tidspunkt for at kunne finansiere et sådant ønske. Derimod er det ikke oplagt, at politikerne i dag skal skaffe flere penge for at kunne finansiere et sådant potentielt fremtidigt ønske om at få en højere stigning i serviceniveauerne end det, som allerede er indarbejdet.

Velstandsdilemma

Spørgsmålet om konsekvenserne af såvel faldende arbejdstid som højere offentlig forbrugsvækst fremover er grundlæggende et velstandsdilemma: Årsagen til mulige ønsker om faldende arbejdstid og forbedret offentlig service er positiv, nemlig at befolkningens velstandsniveau forventes at stige som følge af en vedvarende produktivitetsvækst. Det er gavnligt for befolkningens velfærd, men gevinsten kan kun bruges én gang: Tager man eksempelvis noget af denne velstandsstigning i form af mere fritid, har det en omkostning i form af enten tilsvarende lavere privat eller offentligt forbrug. Det er denne prioriteringsdiskussion, der er vigtig at fokusere på i spørgsmålet om den langsigtede udvikling i arbejdstiden.

Er fald i arbejdskraft et selvstændigt fagøkonomisk problem?

Det diskuteres for tiden, om faldet i arbejdsstyrken relativt til befolkningen som følge af den demografiske udvikling i de næste ca. 20 år er et selvstændigt vigtigt samfundsproblem, som kræver en ændret økonomisk politik, også selvom der ikke nødvendigvis er noget problem for de offentlige finanser. Det er dog svært at pege på egentlige markedsfejl, som tilsiger, at de demografiske forskydninger i sig selv (udover spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed) giver et særligt behov for offentlig indgriben. Det er derfor et naturligt udgangspunkt, at markedsmekanismen på arbejdsmarkedet vil sørge for at skabe en ny ligevægt, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft tilpasser sig udbuddet. Det vil konkret indebære en tilpasning af lønningerne på arbejdsmarkedet, hvilket er en sag for arbejdsmarkedets parter.

Næppe ...

LITTERATUR

Finansministeriet (2022): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 199 (Alm. del) af 25. marts 2022 stillet efter ønske fra Alex Vanopslagh (LA). 7. juni 2022.

Finansministeriet (2023): *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027*.

OECD (2021): Economic Outlook No 109 - October 2021 - Long-term baseline projections.

Regeringen (2020): *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*.

Vaupel, J.W., M.-P. Bergeron Boucher, I. Kashnitsky og J. Søgaard (2022): Demografiske perspektiver på danskernes levetid. I Andersen, T.M. og J.R. Skaksen (red.): *Et aldrende Danmark*. Rockwool Fondens Forskningsenhed og Gyldendal.

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. Analyserapport. Maj 2004.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL IV

REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER

KAPITEL IV

REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER

Huslejen for de fleste danske lejeboliger er i dag reguleret, blandt andet for at tilgodese lejere med lave indkomster.

En analyse i kapitlet viser dog, at lejere med høj indkomst og lang uddannelse opnår de største besparelser i deres husleje som følge af reguleringen. Dertil er der store forskelle i besparelsen for lejere med lave indkomster. Reguleringen tilgodeser dermed ikke lejere med lav indkomst særlig præcist.

Regulering af huslejen medfører, at der kan opstå et dårligt match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Det indebærer et effektivitetstab. Analyser i kapitlet finder, at der er et dårligt match i 15-35 pct. af de regulerede lejeboliger.

Huslejen reguleres over tid ofte med nettoprisindekset, som historisk er steget mindre end den markedsbestemte husleje. Det vil give bedre match og dermed et mindre effektivitetstab, hvis huslejen i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte leje. En sådan ændring indebærer dog en afvejning mellem effektivitet og fordelingshensyn.

IV.1

INDLEDNING

Omfattende regulering af lejeboligmarkedet

Boligen udgør en vigtig ramme for alle danskernes liv, og omkring 40 pct. af boligerne i Danmark er lejeboliger. Heraf er omkring halvdelen private lejeboliger, hvilket vil sige boliger, der udlejes af eksempelvis virksomheder, pensionskasser eller privatpersoner. Den anden halvdel er almene boliger, som udlejes af almene boligselskaber. Der er en omfattende regulering af lejeboligmarkedet. Reguleringen betyder blandt andet, at lejen på størstedelen af lejeboligmarkedet er lavere end lejen på et ureguleret lejemarked. Reguleringen indebærer også, at der er rationering og ventelister til de forholdsvis billige regulerede lejeboliger.

Reguleringen stammer tilbage fra 2. verdenskrig

Den nuværende lejeregulering i Danmark tog sin begyndelse i 1939 ved udbruddet af 2. verdenskrig, hvor lejen blev låst fast nominelt. I løbet af krigen steg inflationen markant, hvilket som følge af den nominelle fastlåsning gjorde, at det blev relativt billigere at bo til leje i forhold til andet forbrug. Men det betød også, at der efter krigen var en stor efterspørgsel efter lejeboliger, mens udbuddet var stagneret, jf. Andersen (1994) og Hansen (2022).

De fleste private lejeboliger er underlagt huslejeregulering

Selvom huslejereguleringen har ændret karakter over tid, er centrale elementer i reguleringen fortsat gældende. Lejen i private lejeboliger opført frem til 1991 er således huslejereguleret og kan ikke aftales frit mellem lejer og udlejer. Det omfatter ca. 75 pct. af alle private lejeboliger. Lejen i boliger opført efter 1991 kan aftales frit, men kan kun reguleres med udviklingen i nettoprisindekset, efter at lejemålet er indgået.

Fordelingshensyn er et vigtigt argument

Der er tilsvarende typer af regulering i mange andre lande. Et vigtigt argument for huslejereguleringen er at sikre billige boliger til husstande med relativt lave indkomster. Huslejerne i de store byer er høje og er steget væsentligt siden 2010. Det er også blevet fremført som argument for regulering, at beboersammensætningen i de større byer bør afspejle et bredt udsnit af befolkningen.

Effektivitetsvirkninger af huslejeregulering

Der er en række effektivitetsvirkninger af huslejeregulering. Eksempelvis har lejere ikke mulighed for at sikre sig mod uventede stigninger i huslejen, og derfor kan det fagøkonomisk begrundes, at der er regler for udviklingen i lejen, efter at lejerer er flyttet ind. Ydermere kan regler for udviklingen i husleje hindre, at udlejerer efter indflytningen kan hæve huslejen over markedslejen.

Men det indebærer også omkostninger

Reguleringen af dele af lejeboligmarkedet kan imidlertid også indebære, at huslejen på den uregulerede del af lejemarkedet bliver højere, end den ellers ville have været. Det er en ulempe for dem, der ikke har adgang til de billigere lejligheder, som er omfattet af huslejeregulering. Huslejeregulering kan også betyde, at mobiliteten mindskes, eksempelvis fordi ældre bliver boende i relativ store og billige boliger, selvom børnene er flyttet hjemmefra.

Kapitlets formål:

De overordnede formål med kapitlet er at:

- Beskrive, hvordan markedet for private lejeboliger fungerer under huslejeregulering
- Undersøge de fordelingsmæssige effekter af huslejeregulering
- Redegøre for, hvordan huslejeregulering påvirker beboernes og udlejernes adfærd på boligmarkedet

Analyser i kapitlet

I kapitlet opgøres, hvor meget lavere lejen er i de regulerede lejeboliger sammenlignet med den uregulerede del af lejeboligmarkedet. For beboere i de regulerede lejeboliger indebærer reguleringen en gevinst, fordi de skal betale en lavere husleje. Fordelingshensyn er, som nævnt, en væsentlig motivation for reguleringen af huslejerne. Det undersøges derfor i kapitlet, om det overvejende er lejere med lav indkomst, som har glæde af de lavere huslejer. Det undersøges også, om alle lejere med lav indkomst får en nogenlunde ens gevinst i form af lavere husleje, eller om gevinsten er ulige fordelt blandt lejere med lav indkomst. Huslejeregulering indebærer, at efterspørgslen efter de billige regulerede boliger er større end udbuddet. Derfor fordeles de regulerede boliger via eksempelvis ventelister eller til dem, som har gode kontakter til udlejere. Analyser i kapitlet undersøger, om det giver en hensigtsmæssig allokering af de regulerede lejeboliger.

Afgrænsning af kapitlet

I dette kapitel fokuseres på konsekvenser af lejereguleringen af private lejeboliger. Der ses således ikke nærmere på den subsidiering, som følger af støtte til almene boliger og boligstøtte til lejere. Tilsvarende ses ikke på markedet for andels- og ejerboliger. Der sker imidlertid også en subsidiering af både andels- og ejerboliger i form af blandt andet en lempelig beskatning af begge boligtyper, hvilket også har fordelingsmæssige konsekvenser og samfundsøkonomiske omkostninger, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*. I *Dansk Økonomi, forår 2016* er konsekvenserne af den lempelige beskatning af ejerboliger yderligere behandlet, herunder den geografiske fordeling af gevinster for boligejere af den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten siden 2002.

Indhold

I afsnit IV.2 redegøres for den historiske baggrund og de gældende regler for huslejeregulering. Dette efterfølges af afsnit IV.3, hvor der er en beskrivelse af udviklingen i antallet af lejeboliger og en sammenligning af alders- og indkomstfordelingerne for beboere i lejeboliger med de tilsvarende fordelinger for hele befolkningen. I afsnit IV.4 redegøres for de direkte og indirekte konsekvenser af huslejeregulering ud fra både teoretiske betragtninger og tidligere empiriske analyser. Der er gennemført to nye empiriske analyser af virkningen af huslejereguleringen i forbindelse med kapitlet, som der redegøres for i afsnit IV.5 og IV.6. I afsnit IV.5 præsenteres en analyse af størrelsen og fordelingen af lejernes gevinster ved huslejeregulering, og i afsnit IV.6 præsenteres en analyse, der undersøger, hvordan regulerede lejeboliger fordeles blandt lejere med fokus på, om lejere i ældre private lejeboliger bor i en anden størrelse bolig, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Endeligt indeholder afsnit IV.7 en sammenfatning og perspektivering.

IV.2**REGULERENGEN AF HUSLEJER I DANMARK**

Afsnittet indledes med en summarisk beskrivelse af den historiske udvikling i lejereguleringen i Danmark og internationalt, samt hvilke begrundelser der har været for indførelsen af reguleringen. Dernæst beskrives reglerne for huslejeregulering på det private lejeboligmarked i Danmark. Afslutningsvist beskrives kort støtten til almene boliger og reglerne for boligstøtte til husholdninger.

UDVIKLINGEN I LEJEREGULERENGEN I DANMARK OG INTERNATIONALT

Lejen er den største udgift i det private forbrug

Lejen for boligen udgør med 25 pct. den største udgift i det private forbrug blandt lejerne i Danmark. De lovgivningsmæssige rammer for lejefastsættelsen er derfor vigtige for lejerne. Der har over tid været indført forskellige regler for, hvordan lejen reguleres.

Stram lejeregulering indført i forbindelse med verdenskrigene

Før 1. verdenskrig var huslejerne i Europa stort set uregulerede. Men i forbindelse med krigen blev der indført en nominal fastlåsning af lejen i mange europæiske lande, herunder Danmark. Efter krigen blev huslejereguleringen i Danmark afviklet, men den blev genindført i 1939 i

forbindelse med 2. verdenskrig. I USA blev der ligeledes indført huslejeregulering, da de trådte ind i 2. verdenskrig. Baggrunden for indførelsen af en nominel fastfrysning af huslejen var, at der som følge af krigsindsatsen skete en flytning af arbejdskraften til områder, hvor industriproduktionen var koncentreret. Det gav et kraftigt opadgående pres på lejeprisen på lokale boligmarkeder, jf. Arnot (1995), Malpezzi (2017), samt Whitehead og Williams (2018). Samtidig betød krigsindsatsen også, at der var meget begrænsede muligheder for at igangsætte nybyggeri, der kunne imødekomme den øgede efterspørgsel. Det betød samlet set, at lejen hurtigt steg i de berørte områder. Den nominelle fastfrysning af lejen, der skulle gøre det overkommeligt at betale husleje, betegnes i den internationale boligøkonomiske litteratur som 1. generationshuslejeregulering, jf. boks IV.1

Fastfrysningen af huslejerne mindskede vedligeholdelse og nyinvesteringer

Denne form for huslejeregulering fortsatte efter 2. verdenskrig i mange lande, men blev over tid afviklet eller modificeret. Først i USA, hvor huslejereguleringen var afviklet med udgangen af 1940'erne, men ikke i nogle storbyer som eksempelvis New York. Afviklingen af den nominelle fastfrysning af huslejen skete senere i Europa, hvor krigen havde destrueret mange lejeboliger. Ændringen af lejeregulering skete i Europa i erkendelse af, at den skrappe huslejeregulering resulterede både i dårlig vedligeholdelse af eksisterende lejeboliger og manglende investeringer i nye lejeboliger, da den stramme huslejeregulering indbar et relativt dårligt afkast for investorerne, jf. López-Rodrigues og Matea (2020). I Europa skete ændringerne i lejereguleringen i forskelligt tempo og i forskelligt omfang.

Opblødningen af huslejereguleringen i Danmark fra 1966 fejlede

I Danmark blev lejeloven fra 1939 erstattet af en vurderingsbestemt husleje i forbindelse med lejelovsforliget i 1966. Hensigten var, at huslejerne også i eksisterende lejemål over en periode på otte år gradvist skulle forhøjes, så de i slutningen af perioden ville svare til markedslejen. Samtidig blev der også indført indkomstafhængig boligstøtte, der betød, at den ændrede huslejeregulering i mindre omfang ramte husholdninger med relativt lave indkomster. Imidlertid steg inflationen mere end forventet i perioden, og derfor steg de reale huslejer ikke, som det var hensigten, jf. Lejelovskommissionen (1997).

BOKS IV.1 HUSLEJEREGULERING

Der skelnes i den internationale boligøkonomiske litteratur mellem tre former for huslejeregulering, der benævnes 1., 2. og 3. generation:

- 1. generation: Lejen er fastlåst nominelt over tid
- 2. generation: Der er fastsat regler for, hvordan huslejen fastsættes både mellem og indenfor et lejemål
- 3. generation: Lejen for nye lejemål kan aftales frit, men der er regler for, hvordan lejen må reguleres indenfor lejemålet

1. generationshuslejeregulering blev indført i forbindelse med verdenskrigene, men er generelt udviklet siden. Når huslejerne er fastsat nominelt indebærer det, at den reale husleje vil falde over tid, når de generelle priser stiger.

2. generationshuslejeregulering blev indført i løbet af 1950'erne og 1960'erne. Reglerne for fastsættelse af huslejen ved indgåelsen varierer. Det kan eksempelvis være, at huslejen er fastsat ud fra en beregning af udlejerens omkostninger, eller at et offentligt råd fastlægger, hvilken leje de finder passende. Reguleringen indenfor lejemålet er eksempelvis, at huslejen reguleres med udviklingen i forbrugerpriserne.

I mange lande er reguleringen af lejen ændret til 3. generationshuslejeregulering i løbet af 1980'erne og 1990'erne. I de fleste lande indebærer regelændringerne, at alle lejeboliger overgår til de nye regler. I nogle lande, herunder Danmark, reguleres nyere lejeboliger efter regler svarende til 3. generationshuslejeregulering, mens lejemål opført før lovændringen reguleres efter 2. generationsreguleringen. I Danmark er reglerne eksempelvis forskellige for boliger opført før og efter 1991.

**1975 markerer
overgang til
2. generations-
regulering**

I løbet af 1970'erne og starten af 1980'erne gik man i de europæiske lande over til såkaldt 2. generationshuslejeregulering, der indebærer, at udlejer fik mulighed for at lade huslejen følge inflationen, og i de fleste lande at ejerne fik mulighed for at få dækket omkostningerne ved væsentlige forbedringsarbejder, jf. Whitehead mfl. (2012). 2. generationshuslejeregulering er karakteriseret ved, at der både er regler for, hvordan *niveauet* af lejen fastlægges ved indgåelse af lejemålet og regler for, hvordan huslejen må *udvikle* sig, efter lejemålet er indgået. I Danmark markerede Boligreguleringsloven fra 1975 overgangen til 2. generationshuslejeregulering, hvor reglerne om omkostningsbestemt husleje blev indført. I 1996 blev der også indført muligheden for, at lejemål, som gennemgår en omfattende renovering, kan overgå til en regulering af lejen efter det lejedes værdi. Denne regel beskrives nærmere i boks IV.2.

**3. generations-
huslejeregulering
med
markedsbestemt
husleje ved
indflytning**

Siden 1980'erne er reguleringen af huslejerne igen blevet ændret i mange lande. De nye regler indebærer, at lejen aftales frit ved lejemålets indgåelse, men at der indenfor lejemålet er regler for, hvordan lejen reguleres over tid. Når lejen frit kan aftales ved lejemålets indgåelse, vil den i højere grad afspejle en markedsbestemt leje. Dette benævnes også 3. generationshuslejeregulering. I en del lande gælder reglerne uanset ejendommens opførelsestidspunkt, men i andre lande, herunder Danmark, gælder det hovedsageligt for ejendomme, der er opført efter lovens ikrafttrædelse. Baggrunden for indførelse af markedsbestemt husleje ved indgåelse af lejemålene var et ønske om at fremme investeringer i boliger, mens argumentet for regler for regulering efter indflytningen er, at det giver sikkerhed for udviklingen i lejen.

**Indførelse af
regulering på dele af
lejemålsmarkedet
efter årtusindeskiftet**

Som følge af de betydelige stigninger i huslejerne i de store byer har der siden 2010 været tiltag rettet mod at genindføre huslejeregulering både i amerikanske byer og nogle europæiske lande, jf. López-Rodriguez og Matea (2020). De store stigninger i huslejerne i de store byer skal ses i lyset af urbaniseringen, der øger befolkningen i de store byer, mens udbuddet af lejeboliger ikke i tilstrækkelig grad er fulgt med den øgede efterspørgsel. Ændringer i huslejereguleringen, der er foretaget i den forbindelse, har ikke omfattet hele lejemålsmarkedet, men har været rettet mod udvalgte dele af lejemålsmarkedet, hvor stigningerne i huslejerne har været særligt høje. Disse tiltag er blandt andet blevet gennemført i Californien, Oregon og New York. I Europa er det i særlig grad Tyskland og Frankrig, som har iværksat tiltag, der begrænser muligheden for at sætte husleje op i udvalgte områder. Tilsvarende kan det såkaldte Blackstone-indgreb i lejeloven fra 2020 ses som et tiltag, der skal begrænse store huslejestigninger i de større byer. Formålet med ændringen af lejeloven i 2020 er at dæmme op for udlejerens mulighed for at foretage en gennemgribende renovering af lejemålet ved fraflytning og derefter sætte huslejen markant i vejret. Ændringen af loven indebærer blandt andet, at udlejerens skal have ejet eller kontrolleret lejemålet i mindst fem år for at kunne hæve huslejen.

**Stor forskel i Europa
på omfanget af
huslejeregulering**

Efter mere end tre hundrede århundreder med skiftende former for huslejeregulering er der i dag betydelige forskelle i reguleringens karakter på tværs af OECD lande, jf. OECD (2023) og tabel IV.1. I de fleste lande aftales lejen frit på hele det private lejemarked, når lejekontrakter indgås, men der er også lande som Danmark, hvor det kun er på dele af lejemarkedet, at lejen aftales frit. Det er kun i Sverige og Luxemburg, hvor lejen er reguleret på hele det private lejemarked ved indgåelse af lejeaftalen. OECD (2021) vurderer, at stramhedsgraden i huslejereguleringen i Danmark svarer til gennemsnittet blandt OECD-landene. I vurderingen indgår også regler for lejernes sikkerhed i form af eksempelvis kontraktlængde og opsigelsesvarsel.

TABEL IV.1 LEJEKONTROL I PRIVATE LEJEBOLIGER

I de fleste sammenlignelige lande aftales lejen frit, når lejekontrakten indgås.

Reguleret leje ved indgåelse af lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	Luxembourg og Sverige
Både fri og reguleret leje ved indgåelse af lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	Danmark , Frankrig, Holland, Irland, Tyskland og Østrig
Fri leje ved indgåelse af lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	Estland, Norge, Polen, Portugal, Schweiz og Spanien
Fri leje ved indgåelse af lejeaftale <i>uden</i> efterfølgende regulering	Belgien, Finland, Island, Letland, Slovakiet og Storbritannien

Kilde: OECD (2023).

HUSLEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEBOLIGER

Tre regelsæt

Der er tre regelsæt for huslejeregulering for private udlejningsboliger i Danmark. Hvilket der gælder afhænger blandt andet af opførelsestidspunktet, og hvilken kommune ejendommen er placeret i. De tre regelsæt er, jf. tabel IV.2 og boks IV.2:

- Fri lejefastsættelse
- Omkostningsbestemt leje
- Det lejedes værdi

Lejen for boliger opført efter 1991 kan aftales frit ved indflytning

Det første regelsæt gælder primært for private lejeboliger, der er opført efter 1991. Der kan lejer og udlejer frit aftale lejen for boligen ved indflytningen. Lejen betegnes derfor ofte som markedsbestemt. Efter indflytningen kan lejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset. Denne regulering er af 3. generation, jf. boks IV.2. Når lejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset efter indflytningen, giver det almindeligvis en forudsigelighed for udviklingen i huslejen for lejerens. Over tid vil huslejen komme til at adskille sig fra den markedsbestemte husleje, så længe lejerens bliver boende, hvis stigningen i markedslejen

adskiller sig fra stigningen i nettoprisindekset. Efter fraflytning kan udlejer og en ny lejer frit aftale lejen for boligen.

**Midlertidig
begrænsning
i stigningen**

Folketinget har i kølvandet på den store stigning i inflationen i 2022 vedtaget midlertidigt at suspendere udlejernes mulighed for at regulere huslejen med nettoprisindekset i 2023 og 2024 og fastlagt reguleringen af huslejen til maksimalt 4 pct. om året.

TABEL IV.2 REGLER FOR FASTSÆTTELSE AF HUSLEJE I PRIVATE LEJEMÅL		
Der er tre regelsæt for huslejefastsættelse.		
	Gælder for	Regler
Fri lejefastsættelse	Primært private lejeboliger bygget efter 1991. 25 pct. af de private lejemål.	Lejere og udlejer aftaler frit lejen ved nyudlejning. Lejen reguleres efter indgåelse af lejemålet med udviklingen i nettopriserne.
Omkostningsbestemt husleje	Lejemål bygget frem til 1991 i 79 kommuner med huslejeregulering og alle almene boliger. 50 pct. af de private lejemål.	Husleje svarer til driftsudgifter og kapitalomkostninger. Hvis huslejen ikke kan dække driftsudgifter, kan lejen sættes op.
Leje efter det lejedes værdi	Lejemål bygget frem til 1991 i 19 kommuner og gennemrevnede lejemål i 79 kommuner med omkostningsbestemt husleje. 25 pct. af de private lejemål.	Huslejen skal svare til lejen for sammenlignelige lejemål i nærområdet. Det kan aftales, at lejen reguleres med nettoprisindekset.
Anm.: For en mere detaljeret beskrivelse af reglerne se boks IV.2.		
Kilde: Boks IV.2, Transport- og Boligministeriet (2019) og egne beregninger.		

**Omkostnings-
bestemt leje
fastlagt ud fra
driftsomkostninger
og et kapitalafkast**

Det andet sæt af regler benævnes omkostningsbestemt husleje. Disse regler gælder for private lejeboliger opført frem til 1991, der ligger i 79 kommuner. 90 pct. af alle private udlejningsboliger ligger i disse kommuner. Når lejen er omkostningsbestemt, er lejen fastlagt som driftsomkostningerne plus et fastsat kapitalafkast. Kapitalafkastet er fastsat, så det som hovedregel er afhængigt af tidspunktet for ibrugtagningen af ejendommen til lejeformål. Reglen indebærer, at afkastet af ældre

boliger med omkostningsbestemt husleje generelt set er lavere end nyere boliger. Hvis huslejen ikke dækker driftsomkostningerne, kan lejen blive forhøjet, ligesom forhøjelser af skatter og afgifter på ejendommen kan pålægges lejen. Huslejen i almene boliger er ligeledes omkostningsbestemt. Kapitaludgifterne for almene boliger er offentligt subsidieret og størrelsen af kapitaludgifterne for den enkelte almene bolig afhænger blandt andet af opførelsestidspunktet.

Det lejedes værdi er et juridisk begreb

Det tredje sæt af regler fastsætter huslejen som det lejedes værdi. Det lejedes værdi er et juridisk begreb, hvor lejen fastsættes, så den svarer til lejen for lejemål med tilsvarende lokal beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand. Lokale huslejenævn og boligretten fastsætter niveauet for det lejedes værdi i forbindelse med de afgørelser, der træffes, når lejere har indbragt sager om huslejens størrelse. De træffer deres afgørelser ud fra, hvad de til enhver tid anser for at være en rimelig leje sammenholdt med sammenlignelige lejemål. I den vurdering indgår ikke, om efterspørgslen er højere end udbuddet af boliger. Det vil sige, at det lejedes værdi ikke afspejler markedsforholdene.¹ Det kan aftales, at huslejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset. Husleje fastsat efter det lejedes værdi er generelt højere end den omkostningsbestemte leje.

1) Der er et huslejenævn i hver kommune, som består af en formand med juridisk embedseksamen og to medlemmer udpeget af kommunalbestyrelsen, der skal repræsentere henholdsvis ejere og lejere.

BOKS IV.2 REGLER FOR LEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEMÅL

Reglerne for fastsættelsen af lejen i private udlejningsboliger er bestemt i den almene lejelov. I lejeloven skelnes mellem, det der i loven benævnes regulerede kommuner, og det der i loven benævnes uregulerede kommuner. Følgende 19 kommuner er såkaldte uregulerede: Billund, Fanø, Fredensborg, Greve, Herning, Holstebro, Ikast-Brande, Læsø, Mariagerfjord, Rebild, Ringkøbing-Skjern, Samsø, Solrød, Struer, Thisted, Tønder, Varde, Vesthimmerland og Ærø.

Der skelnes mellem tre måder at fastlægge huslejen på: *fri lejefastsættelse*, *omkostningsbestemt husleje* og *husleje efter det lejedes værdi*. I den almene lejelov er fastsat reglerne for fri lejefastsættelse, det lejedes værdi og den omkostningsbestemte husleje, der gælder i 79 kommuner. I de uregulerede kommuner fastsættes lejen i lejeboliger opført frem til 1991 efter det lejedes værdi, mens der i de andre 79 kommuner er omkostningsbestemt husleje for hovedparten af lejeboliger opført frem til 1991, jf. nedenfor. Boligreguleringsloven fastlægger også de regler, der skal være opfyldt for, at lejemål kan overgå fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi.

Fri lejefastsættelse

Der er fri lejefastsættelse i fire typer af lejeboliger: 1) lejeboliger bygget efter 1991, 2) erhvervsejendomme konverteret til lejeboliger efter 1991, 3) nyindrettede lejligheder eller værelser i en tagetage, der ikke blev brugt til beboelse før september 2002 samt 4) lejligheder og enkeltværelser i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter juni 2004.

Ved fri lejefastlæggelse kan lejere og udlejer frit aftale lejen ved nyudlejning, hvilket også i nogle sammenhænge benævnes, at lejen er markedsbestemt. Lejen reguleres efter indgåelse af lejemålet årligt med udviklingen i nettopriserne, hvis det fremgår af lejekontrakten, ellers kan den ikke reguleres.

I 2023 og 2024 må private udlejere, der regulerer lejen med nettoprisindekset, maksimalt lade huslejen stige 4 pct. årligt, med mindre de kan dokumentere, at stigningen på 4 pct. ikke kan dække en stigning i ejendommens "rimelige og nødvendige" driftsudgifter.

Omkostningsbestemt husleje

Omkostningsbestemt leje anvendes for private lejeboliger opført frem til 1991 i de 79 regulerede kommuner.

Den omkostningsbestemte husleje må ikke overstige driftsudgifterne, hvilket er udgifter til ejendomsskatter, afgifter, vedligeholdelse og renovation, administration og forsikring samt et kapitalafkast. Hvis driftsudgifterne stiger, kan huslejen øges tilsvarende. Størrelsen af det kapitalafkast, udlejeren må pålægge huslejen, afhænger af, hvornår ejendommen er taget i brug som lejebolig.

BOKS IV.2 REGLER FOR LEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEMÅL, FORTSAT

For lejeboliger taget i brug før 1964 gælder, at kapitalafkastet fastsættes til 7 pct. af ejendomsværdien ved vurdering pr. 1. april 1973 af landets faste ejendomme for lejeboliger. For lejeboliger ibrugtaget fra 1964 til 1991 må pålægges et kapitalafkastet på mellem 8 og 14 pct. af anskaffelsessummen og stigende med ibrugtagningstidspunktet. Hvis der er gennemført gennemgribende forbedringer, må udlejeren pålægges et forbedringstillæg, der beregnes som ydelsen på et sædvanligt langsigtet realkreditlån til finansiering af det pågældende forbedringsarbejde.

Husleje efter det lejedes værdi

I de uregulerede kommuner anvendes reglerne for husleje efter det lejedes værdi for boliger, der er opført frem til 1991. I regulerede kommuner anvendes disse regler for ejendomme opført frem til 1991 for følgende tre grupper: ejendomme med seks eller færre beboelseslejemål, ejendomme, hvor mere end 80 pct. af bruttoarealet pr. 1. januar 1980 anvendes til andet end beboelse, samt lejemål, der har gennemgået større renovering, jf. ovenfor om reglerne for omkostningsbestemt husleje.

Huslejen kan fastsættes, så den svarer til lejen for lejemål i nærområdet, der også er omfattet af reglerne for husleje efter det lejedes værdi. Sammenligningen skal ske med lejemål med tilsvarende beliggenhed, størrelse, art og kvalitet. Huslejen kan reguleres med to års mellemrum, hvis lejen ikke svarer til det lejedes værdi, eller med nettoprisindekset.

Et lejemål kan overgå fra omkostningsbestemt husleje til leje efter det lejedes værdi, hvis det har gennemgået en renovering inden for to år, der har forbedret værdien væsentligt, og hvis forbedringsudgiften samtidig er større end 2.280 kr. pr. m² eller i alt 260.738 kr. i 2022-priser. Beløbene reguleres med nettoprisindekset. Det er kun rene forbedringsudgifter, der kan medtages. Hvis der er elementer af udgifter til vedligeholdelsesarbejde, skal de fradrages. Derudover skal udlejeren have ejet eller kontrolleret lejemålet i mindst fem år for at kunne gøre brug af reglen. Huslejeforhøjelser kan først træde i kraft, når lejemålet skifter lejer.

Det lejedes værdi anvendes i udvalgte kommuner og for gennemrenoverede lejeboliger

Fastsættelse af huslejen efter det lejedes værdi anvendes for lejeboliger opført frem til 1991 i 19 kommuner, jf. boks IV.2. Private udlejningsboliger i disse kommuner udgør 10 pct. af alle private udlejningsboliger. Derudover kan lejemål, som er opført frem til 1991 og ligger i en af de 79 kommuner, hvor lejen er omkostningsbestemt, overgå til det lejedes værdi, hvis de har gennemgået en gennemgribende renovering. Dette kan indebære en betydelig stigning i huslejen. En spørgeskemaundersøgelse viser således, at huslejen for lejemål, der har gennemgået en omfattende renovering og derfor kan fastsættes efter det

lejedes værdi, er 81 pct. højere end lejemål i den samme ejendom, der har omkostningsbestemt leje, jf. Transport- og Boligministeriet (2019).²

Både omkostningsbestemt husleje og husleje efter det lejedes værdi betegnes som 2. generationsregulering, da der både er regler for huslejeafkastførelsen ved nyudlejning og den efterfølgende regulering.

**Andre regler:
Eksempelvis
depositum**

Der er en lang række andre regler, der regulerer forholdet mellem lejer og udlejer, ud over fastsættelse af lejen. Ved indflytning har udlejer eksempelvis ret til at opkræve et depositum, der svarer til tre måneders husleje. Herudover kan udlejer opkræve et beløb, der svarer til tre måneders husleje i forudbetalt leje og den første måneds husleje.

**Vanskeligt at
ophæve lejemål**

En vigtig regel er, at udlejer har begrænset mulighed for at ophæve et lejemål. Udlejer kan ikke blot ophæve et lejemål, hvis hun ikke bryder sig om lejeren, eller ønsker at en anden skal flytte ind. For at ophæve lejemålet skal lejeren væsentligt misligholde sine forpligtelser. Den typiske form for misligholdelse fra lejers side er manglende betaling af husleje.³

ALMENE BOLIGER OG BOLIGSTØTTE

**Sammenligning med
anden regulering**

I kapitlet er der fokus på private lejeboliger, men almene boliger og boligstøtte bruges som sammenligningsgrundlag for de beregnede fordelingsvirkninger og misallokering af private udlejningsboliger som følge af huslejerregulering, jf. afsnit IV.5 og IV.6. Formålet med offentlige tilskud til almene boliger og boligstøtte er at støtte boligforbruget til husstande med relativt lave indkomster.

**Almene boliger skal
tilgodese udvalgte
grupper**

Formålet med almene boliger er at tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår, samt at fremme en varieret beboersammensætning.

**Offentlige tilskud til
almene boliger og
omkostnings-
bestemt leje**

Der ydes direkte offentlig støtte til almene boliger både i form af et kapitaltilskud ved opførelsen og tilskud til de løbende kapitaludgifter. Lejen i almene boliger fastsættes, så den dækker de samlede omkostninger, hvilket vil sige, at den skal dække drifts- og kapitaludgifter.

2) Undersøgelsen sammenligner ikke huslejen i samme lejemål før og efter en omfattende renovering, men giver et indtryk af, at huslejen sandsynligvis hæves markant ved nyudlejning efter en gennemgribende renovering.

3) Andre former for misligholdelse af forpligtelser er eksempelvis, at lejemålet vanrøgtes, lejer overlader brugen af lejemålet til andre eller lejer tilsidesætter god skik og orden.

Dette benævnes også balancelejen og svarer overordnet set til, at lejen fastsættes efter samme princip som den omkostningsbestemte leje i private udlejningsejendomme.

Omfattende støtte til boligforbruget

Der ydes også direkte støtte til den enkeltes boligforbrug i form af boligstøtte. Der er to typer af boligstøtte. Boligsikring der tildeles personer i den erhvervsaktive alder, og boligydelse som kan tildeles folkepensionister og førtidspensionister, der har fået tilkendt førtidspension før 2003. Reglerne for boligydelse til pensionister er generelt mere favorable end reglerne for boligsikring. Boligydelser udgør således op til 75 pct. af boligudgiften, mens boligsikring udgør maksimalt 60 pct. Den maksimale boligydelse er også større end den maksimale boligsikring. I 2021 var den gennemsnitlige månedlige udbetalte boligstøtte pr. modtager 3.200 kr. for boligydelse og 1.200 kr. for boligsikring. Over ½ mio. husstande modtager boligstøtte, svarende til halvdelen af alle lejere. De samlede udgifter til boligydelse og boligsikring var henholdsvis 10,5 mia. kr. og 4,9 mia. kr.

Boligstøtten afhænger af flere faktorer, f.eks. indkomst og husleje

Størrelsen af både boligsikring og boligydelse afhænger udover af indkomst- og formueforhold også af sammensætningen af husstanden samt af lejemålet og huslejens størrelse. Det indebærer eksempelvis, at husstande med samme disponible indkomst og lige mange voksne og børn kan modtage meget forskellig boligstøtte, fordi deres husleje divergerer. Der er betydelig forskel på huslejen, som indgår i beregningen af boligsikring til eksempelvis kontanthjælpsmodtagere. Ydelseskommisionen (2021) har opgjort, at de 10 pct. laveste huslejer, der danner baggrund for beregningen af boligsikring, var under 3.000 kr., og de 10 pct. højeste var over 7.000 kr. om måneden i 2019.

IV.3

BESKRIVELSE AF DET PRIVATE LEJEBOLIGMARKED

I det følgende beskrives først udviklingen i antallet af leje- og ejerboliger. Dernæst beskrives udviklingen i huslejen for forskellige typer af lejeboliger. Endeligt sammenlignes alders- og indkomstfordelingen for beboere i private lejeboliger og den generelle befolkning.

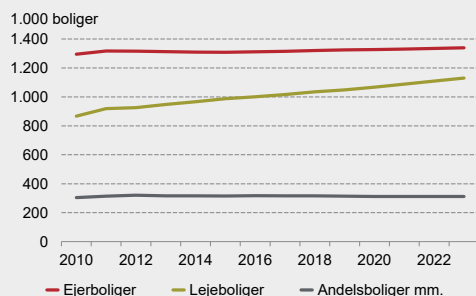
BOLIGER I DANMARK

Stor stigning i antal boliger – især lejeboliger

Siden 2010 er det samlede antal af boliger i Danmark steget med 315.000, hvilket især kan henføres til en stigning i antallet af lejeboliger, jf. figur IV.1.⁴

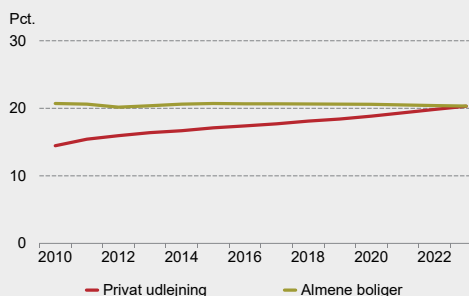
FIGUR IV.1 BOLIGER I DANMARK

Antallet af lejeboliger er steget med godt 260.000 siden 2010, mens antallet af ejerboliger kun er steget med godt 40.000.



FIGUR IV.2 ANDEL AF PRIVATE OG ALMENE LEJEBOLIGER

Andelen af private udlejningsboliger er steget siden 2010.



Anm.: Andelsboliger m.m. i figur IV.1 omfatter også uoplyste og offentligt ejede lejeboliger. I figur IV.2 er data for 2021 og 2022 beregnet ved interpolering af data mellem 2020 og 2023, da Danmarks Statistik ikke har offentliggjort oplysninger for de to mellemliggende år.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

4) Stigningen i antallet af boliger siden 2010 er større end stigningen i befolkningen. Antallet af boliger er steget med 13 pct., mens befolkningen er steget med 7 pct.

**Stor stigning
som følge af
urbanisering, flere
unge og enlige**

Siden 2010 har der været en relativt stor stigning i antallet af private lejeboliger, hvilket har betydet, at andelen af private lejeboliger er steget fra godt 14 til godt 20 pct. af alle boliger, jf. figur IV.2. Den store stigning i antallet af lejeboliger siden 2010 skal blandt andet ses i lyset af, at stigningen i befolkningen især har fundet sted i de større byer, samt at andelen af enlige og personer under 35 år er steget, jf. Hansen mfl. (2021). I de større byer bygges der i større omfang lejeboliger, ligesom enlige og unge også i højere grad bor til leje. En stigning i nybyggede private lejeboliger betyder, at en større andel af lejeboliger frit kan aftale huslejen ved indgåelse af nye lejemål. 25 pct. af private lejemål følger disse regler.

**Store bykommuner
har mange private
lejeboliger**

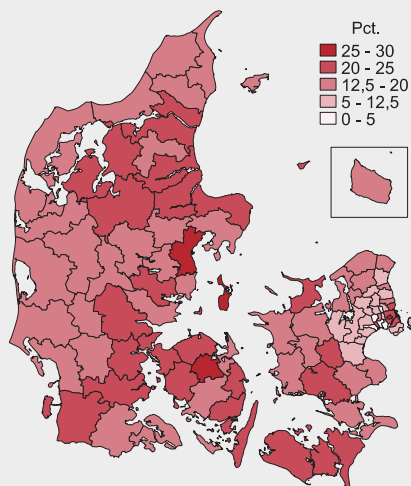
Andelen af private lejeboliger varierer betragteligt på tværs af landet, jf. figur IV.3. Typisk har store byer som Frederiksberg og København samt større bykommuner som Aarhus, Odense og Aalborg en stor andel af private lejeboliger. Generelt har landkommuner en relativt lav andel af private udlejningsboliger. De laveste andele af private lejeboliger findes dog typisk i københavnske omegnskommuner som Brøndby og Albertslund med 2 pct.

**Nye private
lejeboliger i
Østjylland og
Østsjælland**

Der har især været en stor stigning i andelen af private lejeboliger i Aarhus, Skanderborg, Silkeborg, Middelfart og de nordøstlige kommuner på Sjælland, jf. figur IV.4. Vallensbæk Kommune har haft den største stigning på 57 pct. Antallet af private lejeboliger i kommuner som København og Aarhus, hvor der i forvejen var mange private lejeboliger, er steget med henholdsvis 23 og 28 pct.

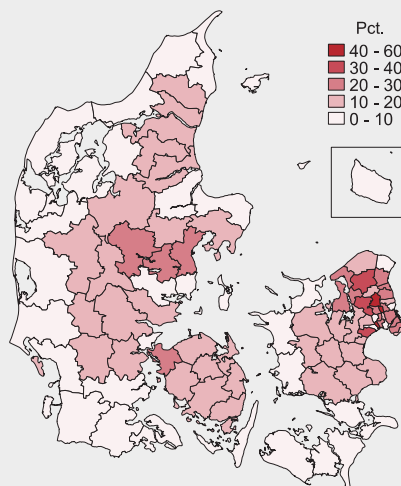
FIGUR IV.3 PRIVATE LEJEBOLIGER

Mange private lejeboliger i større bykommuner.



FIGUR IV.4 PRIVATE LEJEBOLIGER OPFØRT EFTER 1991

Mange nye private lejeboliger i Aarhus og nærliggende kommuner samt Region Hovedstaden.



Anm.: Figur IV.3 viser andelen af private lejeboliger ud af samtlige boliger, hvilket omfatter leje-, andels- og ejerboliger. Figur IV.4 viser private udlejningsboliger opført efter 1991 som andel af alle private udlejningsboliger. Data er for 2018.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

LEJEN I PRIVATE LEJEBOLIGER

Højest leje ved fri lejefastsættelse og lavest for ældre lejeboliger og almene boliger

De forskellige regelsæt for fastlæggelsen af huslejen betyder, at lejen i forskelligt omfang vil adskille sig fra en markedsbestemt husleje. Lejen pr. m² for nyudlejede boliger opført efter 1991 er højest, jf. figur IV.5. Lejen i disse boliger kan udlejer og lejer frit aftale, og den svarer derfor i vidt omfang til den markedsbestemte husleje. Ældre lejeboliger har den laveste leje pr. m². Disse boliger har enten omkostningsbestemt husleje, eller huslejen er fastsat efter det lejedes værdi. Lejen pr. m² er i perioden 2010-21 steget mest i nyudlejede boliger opført efter 1991.

NOMENKLATUR FOR PRIVATE UDLEJNINGSBOLIGER

Der skelnes mellem to overordnede kategorier af private lejeboliger i de statistiske beskrivelser i kapitlet:

- Ældre boliger
- Nyere boliger

Ældre boliger omfatter boliger opført frem til 1991. Lejen fastsættes enten som omkostningsbestemt husleje eller det lejedes værdi.

Nyere boliger omfatter boliger opført efter 1991. Lejen i nyere boliger aftales frit, når lejemålet indgås, og reguleres efterfølgende med nettoprisindekset.

Nyere boliger underopdeles i to grupper:

- Nyudlejede boliger opført efter 1991
- Ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991

Nyudlejede boliger opført efter 1991 omfatter boliger, hvor lejeren har boet i boligen i op til to år. Lejen i disse boliger kan opfattes som en markedsbestemt husleje.

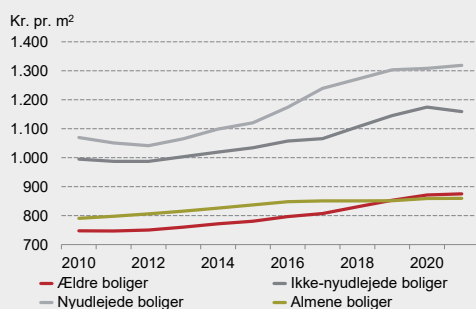
Ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991 omfatter boliger, hvor lejeren har boet i mere end to år. Lejen her adskiller sig fra den markedsbestemte leje, fordi lejen reguleres med nettoprisindekset efter indflytning. Jo længere tid en husstand har boet i boligen, jo mere vil lejen typisk afvige fra markedslejen.

Lejen er steget mest i København

Siden 2010 er huslejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 steget mere end nettopriserne i alle dele af landet, jf. figur IV.6. Der er dog betydelig geografisk variation i, hvor meget huslejerne er steget. I Københavns og Frederiksberg Kommune er den reale husleje i nyudlejede boliger opført efter 1991 steget mere end 30 pct. siden 2010, mens den kun er steget knap 10 pct. udenfor de større byer.

FIGUR IV.5 HUSLEJE

Nyudlejede boliger opført efter 1991 har den højeste årlige leje pr. m² og ældre private lejeboliger den laveste.

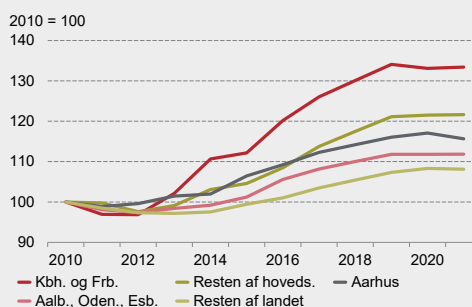


Anm.: "Ældre boliger" omfatter private lejeboliger opført frem til 1991. "Ikke-nyudlejede boliger" omfatter private boliger opført efter 1991, hvor lejerer har boet i boligen mere end to år. "Nyudlejede boliger" omfatter private boliger opført efter 1991, hvor lejerer har boet op til to år i boligen. "Resten af hoveds." omfatter øvrige kommuner i hovedstadsområdet. Data for 2018 er beregnet ved interpolering af data mellem 2017 og 2019, da der ikke er tilgængelige oplysninger for det år. Der bruges årlig husleje, som er deflateret med nettoprisindekset, 2021 = 100.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

FIGUR IV.6 REGIONALT FORDELT HUSLEJE

Lejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 er steget med godt 30 pct. mere end nettoprisindekset i København og Frederiksberg og knapt 10 pct. udenfor de større byer.



Lejen i almene boliger er på niveau med ældre private lejeboliger

Lejen i de almene boliger ligger på samme niveau som lejen for ældre private lejeboliger, hvilket skal ses på baggrund af, at lejen i almene boliger er omkostningsbestemt. Endvidere ydes offentlige tilskud til almene boliger, hvilket også bidrager til en lavere husleje.

Lejen i nyudlejede private lejeboliger er steget mere end nettopriserne

Lejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 er på et højere niveau end lejen i ikke-nyudlejede boliger. Det afspejler, at lejen i de eksisterende lejekontrakter kun kan stige med nettoprisindekset. Den gennemsnitlige årlige stigning i nettoprisindekset har været væsentligt lavere end stigningen i lejen for de nyudlejede boliger, som må formodes at afspejle udviklingen i markedslejen, jf. tabel IV.3. Det er denne forskel, som kommer til udtryk ved de forskellige niveauer for husleje for de nyudlejede og de ikke-nyudlejede boliger. Stigningen i lejen i de nyudlejede boliger har været en smule højere end stigningen i lønningerne. Det tilsiger, at huslejen ville udgøre en stigende andel af den typiske lønindkomst, hvis den var markedsbestemt.

TABEL IV.3 UDVIKLINGEN I PRISER, LØNNINGER OG HUSLEJE, 2010-21

Markedslejen er steget mere end nettopriserne.

	Årlig stigning
	----- Pct. -----
Lejen i nyudlejede nyere private lejeboliger	2,4
Nettopriser	1,0
Timeløn i industrien	1,9

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

Vis indikation af markedsmagt

En høj ejerandel for en enkelt eller få ejere af lejeboliger i et område kan give ejeren markedsmagt og mulighed for at kræve en højere husleje. En analyse af ejerskabet af lejeboliger finder, at der er forholdsvis høj markedskoncentration for lejeboliger ejet af virksomheder i nogle kommuner, jf. Nationalbanken (2022). Koncentration af ejerskab kan opgøres ved det såkaldte Herfindahl-Hirschman-indeks (HHI). Indekset går fra 0 til 100, hvor værdier over 20 anses som potentielt problematiske for konkurrencesituationen på et marked, jf. EU-Kommissionen (2004). Analysen finder, at der er store forskelle i HHI mellem forskellige kommuner, og at der er ca. 20 kommuner, som har et HHI, der er højere end den potentielt problematiske grænse. Pågældende kommuner ligger især i hovedstadsområdet.⁵

Højere husleje i kommuner med høj markeds-koncentration

Analysen finder også en positiv sammenhæng mellem huslejen og markedskoncentrationen i den enkelte kommune, hvilket kan tyde på, at en øget markedskoncentration medfører en højere husleje. Sammenhængen svarer til, at huslejerne er ca. 5 pct. højere i en kommune med en forholdsvis høj koncentration end i en kommune med lav koncentration. Forfatterne gør dog opmærksom på, at den empiriske sammenhæng ikke nødvendigvis kan tolkes som en årsags-virkningssammenhæng. Således angives, at sammenhængen potentielt kan afspejle, at områder med høj husleje tiltrækker store udlejere. Af tekniske årsager ser analysen bort fra udlejere, der er privatpersoner.⁶

5) Opgørelsen tager højde for, at virksomheder kan have kontrol over flere ejere af lejeboliger gennem eksempelvis holdingselskaber.

6) En egen opgørelse peger på, at ca. 44 pct. af de privatejede lejeboliger er ejet af privatpersoner.

Et marked kan være individuelt og medføre større markedsmagt

I nævnte opgørelse er målet for markedskoncentration, HHI, opgjort for kommuner. Det faktiske marked, som en individuel lejer ser på, kan både være større og mindre. På den ene side kan det være, at lejere, der f.eks. skal finde en ny bolig i forbindelse med jobskifte, vil se på boliger i et større pendlingsopland til deres arbejdsplads. På den anden side kan lejeren alene være interesseret i en bestemt type af bolig, f.eks. en bestemt størrelse eller stil. Sidstnævnte kan resultere i, at lejer i realiteten kun er interesseret i et begrænset antal boliger, hvilket reducerer den effektive størrelse af markedet. Dette kan give en udlejer større markedsmagt, jf. afsnit IV.4.

BEBOERNE I LEJEBOLIGER

Unge bor i højere grad i private lejeboliger

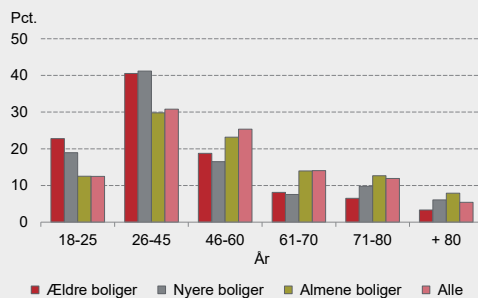
En relativt stor andel af de yngre aldersgrupper bor i private lejeboliger, jf. figur IV.7. Blandt lejerne i private lejeboliger bor en større andel af de 18-25 årige og de 45-60 årige i ældre private lejeboliger. Samlet set bor personer under 45 år i større grad i private lejeboliger, mens personer mellem 46-80 år bor i ejerboliger. Aldersfordelingen for beboerne i de almene boliger svarer stort set til befolkningens aldersfordeling. Det gælder dog ikke personer over 80 år, hvor en relativt stor andel bor i almene boliger. Det afspejler blandt andet, at ældreboliger og boliger på plejehjem i vidt omfang er almene boliger.

Beboere i ældre private lejeboliger har de laveste indkomster

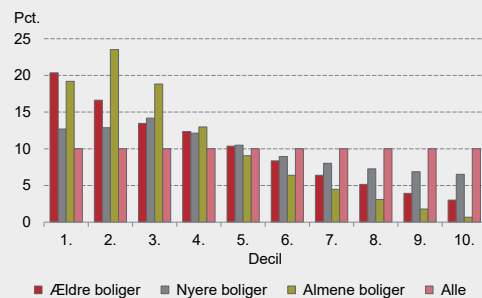
Blandt beboerne i private lejeboliger har beboerne i ældre private lejeboliger de laveste indkomster, jf. figur IV.8. Det afspejler blandt andet, at en relativt høj andel af beboerne er ufaglærte. Blandt beboerne i nyere lejeboliger er der en større andel med høje indkomster. Det afspejler blandt andet, at en større andel af beboerne i nyere boliger har en videregående uddannelse. I de almene boliger har en stor andel af beboerne lave indkomster.

FIGUR IV.7 ALDERSFORDELING

Lejerne i private lejeboliger hører til blandt de yngre.

**FIGUR IV.8 INDKOMSTFORDELING**

En stor del af beboerne i de ældre private udlejningsboliger har lave indkomster.



Anm.: "Ældre boliger" omfatter private lejeboliger opført frem til 1991. "Nyere boliger" omfatter private lejeboliger opført efter 1991 og nyindrettede lejligheder eller værelse i en tagetage, der ikke blev brugt til beboelse før september 2002 samt lejligheder og enkeltværelser i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter juni 2004. "Alle" omfatter personer i leje-, andels- og ejerboliger. Figur IV.7 viser, hvor stor en andel af husstande i hver boligtype, hvor den ældste person er i et givent aldersinterval. Dvs. søjlerne summer til 100 pct. for hver boligtype. Figur IV.8 viser den ækvivalerede disponible indkomst fordelt på indkomstdecil. Den ækvivalerede disponible indkomst er beregnet som den disponible indkomst pr. person, hvor der er taget højde for, at der er stordriftsfordele ved at bo flere personer sammen i en husholdning. Data er for 2021.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Yngre flytter fra leje- til ejerbolig, ældre flytter den anden vej

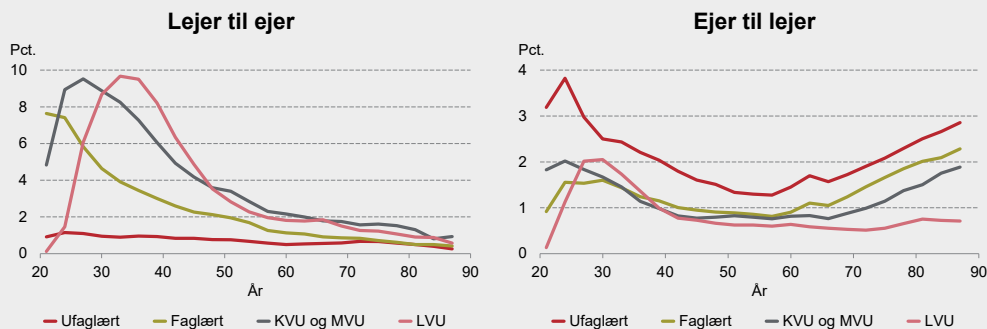
Som det fremgår af figur IV.7, bor en større andel af personer under 45 år i private lejeboliger end personer mellem 45 og 80 år. Dette afspejler sig også i det aldersbetingede flyttemønster. Eksempelvis flytter en stigende andel af husholdninger med lang videregående uddannelse fra en lejebolig til en ejerbolig frem til de bliver i midten af 30 år, hvorefter andelen falder med alderen, jf. figur IV.9. Andelen af husholdninger, der flytter fra en ejer- til en lejebolig er lavere, end andelen af husholdninger der flytter den modsatte vej. Fra midten af 50-årsalderen stiger andelen, der flytter fra ejerbolig til en lejebolig.

En lavere andel af ufaglærte og faglærte flytter i ejerbolig

Der er dog en markant forskel i flyttemønstrene for uddannelsesgrupperne. Andelen, der flytter fra en lejebolig til en ejerbolig, er væsentligt lavere for de ufaglærte end for de andre uddannelsesgrupper. Andelen af personer med en videregående uddannelse, der flytter fra en lejebolig til en ejerbolig, er også højere end for faglærte bortset fra i starten af 20-årsalderen.

FIGUR IV.9 FLYTNING FRA LEJER TIL EJER OG EJER TIL LEJER

Yngre med en uddannelse flytter til ejerboliger og ældre til lejeboliger.



Anm.: Figuren viser, hvor stor en andel af husstandene, der flytter fra henholdsvis en lejebolig til en ejerbolig og fra en ejerbolig til en lejebolig. Lejeboliger omfatter private udlejningsboliger og almene boliger. "KVV, MVU og LVU" angiver henholdsvis kort, mellemlang og lang videregående uddannelse. Uddannelsen er opgjort som 30-årig. Hjemmeboende børn under 25 år er ikke selvstændige husholdninger i statistikken, og deres flytninger indgår derfor ikke i beregningerne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

IV.4

KONSEKVENSER AF HUSLEJEREGULERING

Samfunds- økonomiske effekter af huslejeregulering

I dette afsnit beskrives de forventede direkte og indirekte samfundsøkonomiske konsekvenser af huslejeregulering. Afsnittet starter med at gennemgå de forventede virkninger af huslejeregulering i en idealiseret markedssituation, hvor der er fuldkommen konkurrence på lejeboligmarkedet. Derved beskrives de forvridende effekter af huslejeregulering i en situation, hvor der ikke er markedsfejl, som kan begrunde reguleringen. Dernæst beskrives en række mulige markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet, som potentielt kan begrunde regulering af huslejerne. Hvis der er markedsimperfektioner, som forvrider markedet, kan regulering af huslejerne således bidrage til at korrigere for forvridninger på markedet. Herefter følger en beskrivelse af de forventede konsekvenser af huslejeregulering for omfordelingen i samfundet. En lang række af de forventede effekter af huslejeregulering er underbygget af empiriske studier. Udvalgte empiriske studier beskrives til sidst i afsnittet.

Regulering kan være loft over niveau eller stigning i husleje

Huslejeregulering betegner i dette afsnit dels et loft over det initiale niveau af huslejen eller over stigningstakten for huslejen efter indflytning, jf. afsnit IV.2. Begge former for regulering kan betyde, at huslejen i de regulerede boliger bliver lavere, end den ville være uden regulering. De to former for regulering giver derfor anledning til ensartede effekter på lejeboligmarkedet. I det følgende skelnes der som udgangspunkt ikke mellem de to mekanismer, medmindre andet er nævnt.

FORVENTEDE EFFEKTER AF HUSLEJEREGULERING

Konsekvenser ved fravær af markedsfejl

I denne del af afsnittet beskrives de forventede konsekvenser af huslejeregulering i en idealiseret situation, hvor lejeboligmarkedet er karakteriseret ved fuldkommen konkurrence og fravær af markedsfejl. Ved fuldkommen konkurrence forstås en situation, hvor der er mange lejere og udlejere, alle har fuld information om boligerne og den enkelte lejer og udlejer ikke har indflydelse på huslejeniveauet. Denne situation svarer ikke nødvendigvis til, hvordan lejeboligmarkedet fungerer i virkeligheden, men gør det muligt at fokusere på de forvridende effekter af huslejeregulering. I næste delafsnit omtales mulige markedsfejl, som reguleringen potentielt kan afhjælpe. Som udgangspunkt antages det, at alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering; sidst i delafsnittet diskuteres en situation, hvor en del af markedet er ureguleret.

Lavere udbud af regulerede lejeboliger

Regulering mindsker udbud af regulerede lejeboliger

Huslejeregulering reducerer huslejerne, hvilket alt andet lige gør det mindre attraktivt at udbyde lejeboliger på et reguleret lejemarked. Huslejeregulering må derfor forventes at føre til et mindre udbud af lejeboliger med regulerede huslejer, jf. boks IV.3. En lavere husleje giver incitament til, at der bygges færre lejeboliger, at lejeboliger konverteres til ejerboliger samt at regulerede boliger ombygges eller renoveres, så de kan fritages af lejereguleringen.

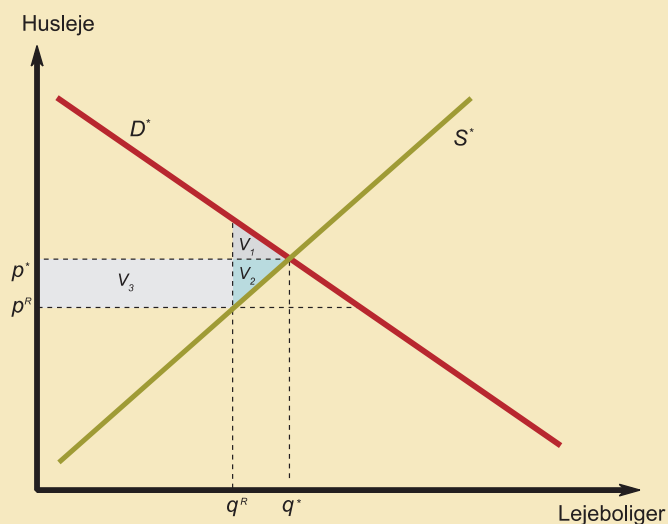
BOKS IV.3 VELFÆRDSEFFEKTER AF LEJEREGULERING

En regulering af lejemøblermarkedet, hvor der indføres et loft over huslejer, mindsker udbuddet af lejemøbler. Det indebærer et velfærdstab for både lejere og udlejere samt en omfordeling af velfærd fra udlejere til lejere.

I nedenstående figur er efterspørgslen efter lejemøbler ved forskellige huslejeniveauer angivet ved D^* og udbuddet af lejemøbler ved forskellige lejeniveauer angivet ved S^* . Med en fri prisdannelse giver dette i en markedsligevægt en husleje p^* og et udbud af lejemøbler q^* . For udbuddet af lejemøbler antages der at være stigende marginalomkostninger som følge af f.eks. knaphed af jord i og omkring de større byer.

I en situation, hvor alle lejemøbler omfattes af et huslejeloft p^R , vil antallet af lejemøbler reduceres til q^R , da det ikke længere er rentabelt for udlejere med omkostninger over p^R at udbyde deres boliger på lejemøblermarkedet. Det lavere udbud af lejemøbler reducerer producentoverskud med V_2 .

Efterspørgselskurven viser den maksimale betalingsvilje for lejemøbler. Det lavere antal lejemøbler medfører dermed et velfærdstab fra et tabt forbrugeroverskud, V_1 , for de lejere, der ikke får en reguleret lejemøbler. Ved en fri prisdannelse opnår udlejere et producentoverskud svarende til arealet mellem udbudskurven og p^* , det vil sige forskellen mellem deres omkostninger og markedsprisen. Når huslejerreguleringen sætter et prisloft, p^R , omfordeles en del af dette overskud, V_3 , fra udlejere til lejere.



Kilde: Glaeser og Luttmer (2003), Andersson og Söderberg (2012) og egne illustrationer.

**Huslejeregulering
kan reducere
vedligeholdelse**

Huslejeregulering giver endvidere incitament til reduceret vedligeholdelse af de regulerede lejeboliger. I modsætning til et ureguleret marked vil huslejeregulerede boliger stadig blive efterspurgt, selvom boligstandarden reduceres, fordi huslejen er lavere end den markedsbestemte leje. Udlejer kan derfor reducere vedligeholdelsesstandarden på boligen, uden at lejere fraflytter.

**Effekt på
vedligeholdelse
afhænger af
konkrete regler**

Denne negative effekt på vedligeholdelsen kan mindskes, hvis udlejer får mulighed for at indregne omkostninger til vedligeholdelse og renoveringer i de regulerede huslejer, jf. Arnott (1995). For at modvirke, at vedligeholdelse bliver løftestang for højere stigninger, kan der indføres muligheder for klage til huslejenævn mv. Denne mulighed kan omvendt reducere udlejerens incitamenter til at udføre vedligeholdelse, jf. Glaeser (2003). Hvorvidt huslejeregulering leder til dårligere vedligeholdelse og dårligere boligstandard, afhænger således af, hvordan udgifter til vedligeholdelse konkret håndteres i forbindelse med fastsættelsen af den regulerede leje. Det må dog under alle omstændigheder forventes, at de administrative omkostninger forbundet herved reducerer boligmarkedets effektivitet.

Misallokering af lejeboliger

**Regulerede
lejeboliger fordeles
ikke ud fra huslejer**

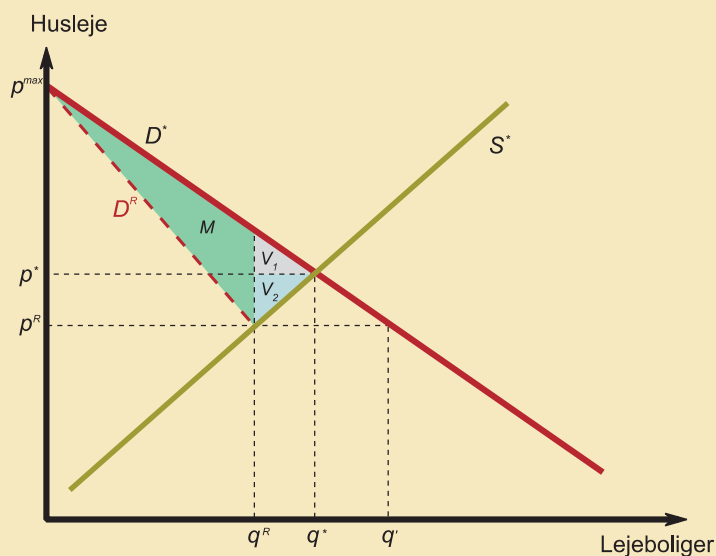
På et ureguleret boligmarked vil huslejen blive fastlagt, så udbud er lig efterspørgsel. Dermed får alle lejere, der er villige til at betale markedslejen, en bolig. Med huslejeregulering reduceres huslejen, så efterspørgslen efter lejeboliger bliver større end udbuddet. Der er lejere, der er villige til at betale den lavere, regulerede husleje, men ikke markedslejen, som nu også ønsker en lejebolig. I den udstrækning at boliger tilfalder denne nye gruppe af boligefterspørgere, sker det på bekostning af den gamle gruppe af boligefterspørgere, der er villige til at betale mere for den pågældende bolig. Dermed reduceres den samlede velfærd i samfundet, fordi gevinsterne for dem, der vinder i boliglotteriet, er mindre end tabene for dem, der taber i boliglotteriet.

BOKS IV.4 VELFÆRDSTAB FRA MISALLOKERING AF LEJEBOLIGER

Huslejeregulering fjerner prissignalet som allokeringmekanisme for lejeboliger og kan medføre, at boligerne ikke tilfalder de lejere, der har den højeste værdisætning og betalingsvilje for den enkelte bolig.

I en situation, hvor lejeboligerne tilfalder de lejere, der har den højeste betalingsvilje for den enkelte bolig, følger værdisætningen af de regulerede boliger efterspørgselskurven D^* . Med lejeregulering og et husjeloft p^R vil der være en overefterspørgsel efter regulerede lejeboliger, da q' lejere efterspørger en reguleret lejebolig, som der dog kun udbydes q^R af, jf. boks IV. ovenfor. Fordelingen af det begrænsede antal regulerede lejeboliger kan medføre misallokering.

Når de q^R regulerede lejeboliger fordeles tilfældigt blandt den større gruppe af interesserede lejere, q' , kan efterspørgselskurven for de lejere, der får en reguleret lejebolig, vises ved den stiplede linje D^R , som forbinder den højeste og den laveste værdisætning af de regulerede lejeboliger blandt de interesserede lejere, jf. Bloze og Skak (2013). Velfærdstabt fra misallokering svarer dermed til arealet M , dvs. forskellen mellem de faktiske beboeres betalingsviljer for de regulerede boliger, D^R , og den højeste betalingsvilje for boligerne på et ureguleret marked, D^* .^{a)} Velfærdstabt fra misallokering kan potentielt være betydeligt større end velfærdstabt som følge af reduktionen i udbud af regulerede lejeboliger (svarende til V_1 og V_2 , jf. boks IV.3).



Kilde: Glaeser og Luttmer (2003), Bloze og Skak (2012) og egne illustrationer.

- a) Hvis de regulerede boliger ikke fordeles tilfældigt, men i højere grad tilfalder husstande med en lavere (højere) værdisætning af de regulerede boliger, vil D^R rykke ned (op) og dermed øge (mindke) velfærdstabt fra misallokering.

Velfærdstab fra misallokering af boliger

Den manglende allokering af lejeboligerne efter betalingsvillighed, der i faglitteraturen kaldes for misallokering, kan således føre til et samlet velfærdstab, jf. f.eks. Glaeser og Luttmer (2003), Bloze og Skak (2013) samt Mense mfl. (2023). Misallokeringen kan betyde, at lejere får en bolig med en anden størrelse, stand eller geografisk placering, end de ville vælge på et frit marked. Velfærdstabet fra misallokering kan potentielt være væsentligt større end velfærdstabet fra et lavere udbud af regulerede lejeboliger, jf. boks IV.4. I afsnit IV.6 præsenteres en analyse af omfanget af misallokering i regulerede private lejeboliger i Danmark. Den omfordeling af velfærd, der sker mellem lejere, kan imidlertid være hensigten med huslejereguleringen. Det er f.eks. tilfældet, hvis der er et politisk ønske om, at lejere med lavere indkomster og dermed lavere betalingsmuligheder skal have bedre muligheder for at få en lejebolig.

Misallokering kan opstå ved tildeling af ledige lejemål ...

Misallokering af regulerede lejeboliger kan for det første opstå i forbindelse med tildelingen af ledige lejemål. Når boligerne ikke tildeles ud fra lejernes betalingsvilje, allokeres de ledige lejemål i stedet ud fra f.eks. ventelister, kontakter og udlejerens præferencer. Det kan føre til, at boligen tildeles en husstand, der har en mindre betalingsvilje end andre. Hvis lejeren betaler penge under bordet kan allokeringen af regulerede boliger i princippet tilfalde husstande med større betalingsvilje. Isoleret set kan dette reducere misallokeringen af boliger. Penge under bordet udgør dog en transaktionsomkostning og et samfundsøkonomisk tab, og Bulow og Klemperer (2012) finder, at tabet fra penge under bordet overstiger gevinsten fra en lavere grad af misallokering.

... eller ved manglende fraflytning

Misallokering af regulerede lejeboliger kan for det andet skyldes manglende fraflytning. Huslejeregulering giver lejere en besparelse i forhold til en markedsbestemt husleje, hvilket vil gøre dem mere tilbøjelige til at blive boende, selvom de måtte have en lavere værdisætning af boligen end andre potentielle lejere. Eksempelvis kan boligen være blevet for stor til lejernes behov, men de bliver boende, fordi de ved fraflytning ville gå glip af gevinsten ved den regulerede, lavere husleje.

Lavere mobilitet kan føre til effektivitetstab på arbejdsmarkedet

En lavere fraflytning fra regulerede lejeboliger kan blandt andet gøre arbejdsmarkedet mindre fleksibelt og i den forbindelse medføre et effektivitetstab, jf. Svarer mfl. (2005) og Hardman og Ioannides (1999). Huslejereguleringen giver lejere en besparelse i forhold til en markedsbestemt husleje. Effektivitetstab vil kunne opstå, hvis personer, der har en besparelse i deres husleje, vælger at undlade at flytte for tage et job med bedre løn- og arbejdsvilkår i et andet område af landet. Når personen som følge af huslejereguleringen vælger at forblive i sit nuværende job eller i tilfælde af arbejdsløshed sænker reservationslønnen for lokale job, indebærer det et samfundsøkonomisk tab, fordi den

lavere løn er udtryk for en lavere produktivitet og værdiskabelse, jf. Svarer mfl. (2005).

Konsekvenser af huslejeregulering for uregulerede lejeboliger

Regulering har konsekvenser for uregulerede lejeboliger

Beskrivelsen af de afledte konsekvenser af huslejeregulering ovenfor har taget udgangspunkt i en situation, hvor alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering. I Danmark og i flere andre lande er dele af lejemarkedet imidlertid helt eller delvist undtaget huslejeregulering, jf. afsnit IV.2. Huslejereguleringen af dele af lejeboligerne har dog afledte konsekvenser på lejeniveauet for de uregulerede lejeboliger.

Regulering kan øge husleje på det uregulerede marked

Huslejeregulering, der lægger et loft over huslejen på en del af markedet, kan øge huslejen på den uregulerede del. Et reduceret udbud og misallokering af regulerede lejeboliger medfører, at nogle af de lejere, der efterspørger regulerede lejeboliger, fortrænges og i stedet efterspørger uregulerede lejeboliger. Huslejeniveauet på det uregulerede delmarked påvirkes af, hvilke husstande som efterspørger en ureguleret lejebolig, fordi de ikke får en billigere huslejeruleret bolig. Hvis boligerne på det regulerede delmarked tilfalder husstande med en lavere betalingsvilje for lejeboliger, vil det i højere grad være husstande med højere betalingsvilje, der efterspørger boliger på det uregulerede delmarked. Dette må forventes at øge huslejerne for boliger på det uregulerede delmarked, jf. Hubert (1993) og boks IV.5.⁷

Ureguleret delmarked giver velfærdsgevinst

En højere leje på det uregulerede marked fører alt andet lige til, at det samlede antal lejeboliger bliver højere, end det ville have været helt uden regulering. Det indebærer en velfærdsgevinst for lejere og udlejere i forhold til en situation, hvor alle lejeboliger er underlagt huslejeregulering. Et ureguleret delmarked reducerer således velfærdstab fra huslejeregulering. Der vil dog fortsat være et velfærdstab ved delvis regulering sammenlignet med en situation helt uden nogen huslejeregulering.

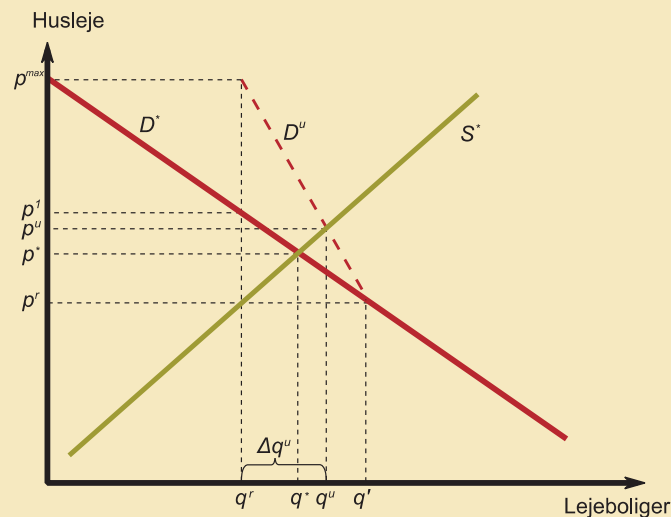
7) Hvis der er to delmarkeder med boliger af forskellig kvalitet, og der er et huslejeloft for alle typer af boligkvalitet, viser Häckner og Nyberg (2000), at en reduktion i huslejeloftet på det ene delmarked enten kan øge eller mindske huslejer på det andet delmarked.

BOKS IV.5 BETYDNING AF REGULERING FOR UREGULEREDE LEJEBOLIGER

En regulering af en del af lejeboligmarkedet kan på et ureguleret delmarkedet medføre en leje, som er højere end huslejen på et helt ureguleret lejemarked.

En huslejeregulering med et prisloft på huslejer, p^r , reducerer udbuddet af regulerede lejeboliger til q^r , hvilket indebærer en overefterspørgsel efter lejeboliger, jf. boks IV.3. Efterspørgslen efter boliger på det uregulerede delmarked starter derfor ved q^r , hvor betalingsviljerne for lejeboliger som udgangspunkt er mellem p^r og p^1 . Samtidig medfører misallokering af regulerede lejeboliger, at nogle af de lejere, der efterspørger regulerede lejeboliger, fortrænges og efterspørger uregulerede lejeboliger, jf. boks IV.4. Denne gruppe af lejere har betalingsviljer for lejeboliger mellem p^r og p^{max} . Efterspørgselskurven på det uregulerede delmarked kan derfor vises ved den stiplede røde linje, D^u , der forbinder snitpunktet af p^{max} og q^r med snitpunktet af p^r og D^* , jf. Andersson og Söderberg (2012) og Mense mfl. (2023).

I kombination med udbudskurven kan D^u indebære en ligevægtspris for uregulerede lejeboliger, p^u , som kan være højere end ligevægtsprisen i fravær af regulering, p^* . Et øget udbud af lejeboliger Δq^u , i forhold til det regulerede antal lejeboliger, q^r , indebærer velfærdsgevinster for lejere og udlejere svarende til arealet af trekanten afgrænset af D^u , S^* og q^r . Udbuddet af lejeboliger på det uregulerede lejemarked kan medføre, at det samlede udbud af lejeboliger, $q^r + \Delta q^u$, overstiger udbuddet af lejeboliger på et lejemarked helt uden regulering, q^* . Et udbud, der overstiger q^* , indebærer et effektivitetstab i forhold til et helt ureguleret marked, jf. Andersson og Söderberg (2012).



Kilde: Andersson og Söderberg (2012), Mense mfl. (2023) og egne illustrationer.

Effekt af fastlagt lav stigningstakt for huslejer

Effekter af en lav stigningstakt for huslejen

I det foregående er konsekvenserne af huslejeregulering diskuteret, hvor reguleringen kan dække over enten et lavere loft for den initiale husleje eller en lavere efterfølgende stigningstakt for lejen. I dette underafsnit diskuteres det, hvilke specifikke effekter en fastlagt stigningstakt for huslejen har for lejeboligmarkedet. En fastlagt stigningstakt, der er lavere end udviklingen af en markedsbestemt husleje, indebærer, at værdien af den faktiske husleje for et lejemål over tid vil falde i forhold til en markedsbestemt husleje. Dette betegnes i det følgende som en lav stigningstakt. Det er blandt andet tilfældet for nyere private lejeboliger, hvor huslejen typisk reguleres med nettoprisindekset, som siden 2010 årligt i gennemsnit er steget med 1,4 pct.point mindre end markedsbestemte huslejer og med 0,9 pct.point mindre end lønningerne, jf. afsnit IV.3.

En lav stigningstakt for husleje medfører også effektivitetstab

En lav stigningstakt for huslejer efter indflytning kan ligesom en regulering af huslejeniveauet ved indflytning medføre effektivitetstab på lejeboligmarkedet af samme årsag som en regulering af det initiale huslejeniveau kan medføre effektivitetstab. En lav stigningstakt gør det mindre attraktivt at udleje boliger og kan derfor reducere udbuddet af lejeboliger med en reguleret stigningstakt. Samtidig vil en lav stigningstakt give lejere et incitament til at blive boende, hvilket kan medføre en reduceret flyttemobilitet, en misallokering af regulerede lejeboliger og produktivitetstab, som beskrevet ovenfor.

Med lav stigningstakt kan udlejer foretrække korttidsleje ...

En fastlagt stigningstakt, der giver lavere huslejestigninger end udviklingen af en markedsbestemt leje, vil som udgangspunkt indebære et tab for udlejer i forhold til en fri lejefastsættelse. I en situation, hvor huslejen ved indflytning samtidig frit kan forhandles (3. generations-huslejeregulering, jf. afsnit IV.2), vil udlejer have et incitament til at foretrække lejere, som forventes at flytte igen efter kort tid, da det giver mulighed for at genudleje boligen og opnå en markedsbestemt husleje, jf. Arnott (2003).

... eller ønske højere leje ved indflytning

Med en lav stigningstakt af huslejen vil udlejere have et incitament til at sætte en højere husleje ved indflytning, jf. Basu & Emerson (2000). En lav stigningstakt indebærer på længere sigt et tab for udlejer, da lejen bliver lavere end en markedsbestemt husleje. En højere husleje fra starten af lejeforløbet kan modgå dette tab. I forventning om senere huslejebesparelser kan lejere, der forventer at bo i boligen i en årække, ligeledes være villige til at betale en højere husleje.

HUSLEJEREGULERING OG MULIGE MARKEDSIMPERFEKTIONER

Mulige markedsimperfektioner på et ureguleret lejemarked

På et ureguleret lejeboligmarked kan der være imperfektioner, som potentielt kan modgås af huslejeregulering. I det følgende gennemgås mulige markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet, og det diskuteres, i hvilken udstrækning huslejeregulering kan adressere dem. De mulige markedsimperfektioner betragtes én af gangen under den antagelse, at der ikke er andre markedsimperfektioner. Der fokuseres på de konsekvenser, som imperfektioner kan have for effektivitet og resourceallokering på lejeboligmarkedet, mens mulige konsekvenser for omfordeling af indkomst behandles senere i afsnittet. Der ses først på markedsimperfektioner, som har relation til regulering af den initiale husleje ved indflytning og dernæst markedsimperfektioner, som har relation knyttet til regulering af udviklingen af huslejen over tid efter indflytning.

Markedssituation ved ny lejekontrakt

Mulig markedsmagt for udlejer før indflytning

Når en lejer søger en lejebolig og skal tegne en ny kontrakt, består lejeboligmarkedet som udgangspunkt af mange potentielle boliger. Antallet af boliger, der opfylder den enkelte lejers ønsker kan dog være mere begrænsede. Det kan resultere i, at der er et begrænset antal boliger at vælge imellem, hvis den boligsøgende har meget faste kriterier til f.eks. en lejeboligs indretning, beliggenhed og størrelse. Dette kan give udlejer en vis grad af markedsmagt og dermed mulighed for at kræve en højere husleje, jf. Arnott (1989) og Raess og Ungern-Sternberg (2002).

Gevinster ved regulering skal holdes op imod omkostninger

En mulig markedsmagt for udlejer kan principielt begrunde en vis grad af regulering af huslejer, men skal også holdes op imod mulige omkostninger. Et studie, der opstiller en model for lejeboligmarkedet, hvor lejere med individuelle boligpræferencer søger efter passende boliger, finder, at udlejere kan have en vis grad af markedsmagt, jf. Arnott og Igarashi (2000). I denne modelramme konkluderer studiet, at en "mild" grad af regulering af huslejen kan have positive velfærdseffekter, men at der kan være store omkostninger ved en for høj grad af regulering.⁸

8) I et numerisk eksempel finder Arnott og Igarashi (2000), at en regulering svarende til en reduktion i huslejen på 5 pct. giver en velfærdsgevinst svarende til 2 pct. af huslejen. En strengere huslejeregulering, der reducerer huslejen med 9 pct., indebærer imidlertid et velfærdstab svarende til 100 pct. af huslejen på grund af misallokering.

Manglende konkurrence som argument for regulering

En anden kilde til markedsmagt for udlejer i forbindelse med indflytning i en lejebolig er, hvis enkelte udlejere ejer en stor del af lejeboligerne i et område. Hvis efterspørgslen efter boliger i et givet område er inelastisk, vil udlejere i det pågældende område kunne anvende deres markedsposition til at opnå en højere husleje. En analyse fra Nationalbanken (2022) viser en høj koncentration af ejerskab af lejeboliger ejet af virksomheder i en række kommuner og finder tegn på, at dette kan have ført til en lidt højere husleje i pågældende kommuner, jf. afsnit IV.3.

Huslejeregulering som forsikring mod indkomststød

Der er også argumenteret for, at huslejeregulering kan være en form for forsikring mod indkomststød for især lejere med lav indkomst. Således viser modelanalyser, at øget huslejeregulering har en forsikringsfunktion for risikoaverse husstande med lavere indkomster, hvilket fører til en samlet velfærdsgevinst, jf. Favilukis mfl. (2023). I deres model har huslejereguleringen dog karakter af et second-best instrument til forsikring mod indkomstab, da modellen ikke tager højde for tilstedeværelsen af mere direkte former for indkomstforsikringer via f.eks. dagpenge og social ydelser.

Markedssituation efter indflytning

Markedsmagt for udlejer efter indflytning ...

Når en lejer er flyttet ind, giver det udlejer mulighed for at øge huslejen, hvis der ikke er regulering, der forhindrer dette. Det skyldes, at der er faste omkostninger og besvær ved at flytte for lejer, ligesom der kan være gener ved at skulle skifte lokalområde og eventuelt skole og job. Denne tilknytning til lokalområdet kan forventes at stige med tiden. En lejer, der har boet i en bolig i et stykke tid, er derfor tilbøjelig til at acceptere en højere husleje for ikke at skulle flytte. Der er derfor en række bidrag til litteraturen, som argumenterer for, at udlejer med tiden kan opnå en vis markedsmagt i forbindelse med f.eks. en genforhandling af lejevilkår, jf. f.eks. Arnott (1995) og Basu og Emerson (2003).⁹

... kan begrunde regulering af stigninger i huslejen

Regulering af stigninger i huslejen kan modgå, at en udlejer udnytter sin markedsmagt efter lejer er flyttet ind. I Danmark er der regler af denne art for alle typer af lejeboliger, jf. afsnit IV.2.

9) Udlejer har ligeledes omkostninger fra et ledigt lejemål til f.eks. annoncering og fremvisninger, hvis en lejer fraflytter. Denne type af omkostninger for udlejer vil dog ikke afhænge af, hvor længe lejer har boet i boligen, og omkostningerne kan være begrænsede, hvis der er andre lejere, som er interesserede i boligen.

**En effektiv
stigningstakt
følger udvikling
i markedsleje**

Hvis den fastlagte stigningstakt er mindre end udviklingen i en markedsbestemt husleje, vil lejen over tid blive lavere end markedslejen. På sigt indebærer det samme typer af effektivitetstab som regulering af niveauet for husleje ved indflytning kan medføre. Det kan således lede til f.eks. lav mobilitet, misallokering og kan potentielt også mindske udbuddet af lejeboliger, jf. ovenfor.

**En fast stigningstakt
kan være forsikring**

En fastlagt regulering over tid for huslejer i bestående lejemål kan også opfattes som en forsikring, da en fast stigningstakt kan give lejere en sikkerhed om den fremtidige udvikling af deres boligudgifter, jf. Arnott (2003). På ejerboligmarkedet tegner ejere fastforrentede låneaftaler, der kan udglatte boligudgifter over tid. Lejere må forventes at have samme ønske for forsikring, men kan typisk ikke stille med sikkerhed. De er derfor lånebegrænsede på kreditmarkedet og kan ikke på samme måde udnytte mulighederne til at udjævne og forsikre deres fremtidige boligudgifter.

**Forsikring er ikke
nødvendigvis
et selvstændigt
argument for fast
stigningstakt**

Et ønske fra lejere om sikkerhed om fremtidige boligudgifter kan i princippet varetages i lejekontrakten. I en situation med fuld konkurrence og fuld forudseenhed er der ikke noget til hinder for, at en lejer og en udlejer tegner en langsigtet lejekontrakt, der fastlægger kriterier for årlige stigningstakter for huslejen. Den aftalte stigningstakt vil i princippet afspejle dels forventninger til den fremtidige udvikling af huslejer og dels den forsikringspræmie, som lejer er villig til at betale for en længere sikkerhed i huslejebetalingerne.¹⁰

**Fast stigningstakt
som
forbrugerbeskyttelse**

En fastlagt regulering af stigningstakten for huslejer i bestående lejemål kan imidlertid ses som forbrugerbeskyttelse, hvis lejerne ikke er forudseende og har tilstrækkelig information, når de indgår en ny lejekontrakt. Et stort antal studier har fundet, at mennesker ikke altid formår at indarbejde al tilgængelig information i en konsistent beslutning, jf. DellaVigna (2009). Eksempelvis peger analyser af blandt andet kreditkortaftaler på, at vi kan være overoptimistiske om vores fremtidige adfærd og derfor lægger mindre vægt på mulige negative konsekvenser i fremtiden, jf. Grubb (2015). Studier viser også, at mange personer er tilbøjelige til at acceptere aftaler, de præsenteres for, uden at

10) Isoleret set kan asymmetrisk information om lejers forventede adfærd forhindre langsigtet lejekontrakter, jf. Arnott (1995) og Hubert (1995). Udlejer kender ikke lejers forventede adfærd, men vil bl.a. ønske at tage højde for en forventet misligholdelse af lejeboligen i en aftale om huslejeudviklingen. Det vil dog indebære huslejestigninger, der er for høje for lejere med lav misligholdelse, og der ikke vil dække misligholdelsen af boligen fra lejere med høj misligholdelse. Dette kan forhindre et lejemarked for langsigtet kontrakter, da kontrakten ikke er attraktiv for "gode" lejere og udlejer står tilbage med "dårlige" lejere. I den danske lejelovgivning håndteres en mulig misligholdelse af lejeboliger typisk direkte via depositum og krav om istandsættelse ved fraflytning.

komme med ændringsforslag. Dette er observeret for f.eks. pensionsordninger, jf. Madrian og Shea (2001). Det kan være uhensigtsmæssigt for lejerne at acceptere standardkontrakter, hvis kontrakterne ikke indeholder fastlagte stigningstakter for huslejen. Sameksistensen af kreditmarkedsimperfektioner og begrænset rationalitet kan dermed betyde, at der er velfærdsgevinster ved regulering af huslejeudviklingen efter indflytning ud fra et forsikringsargument.

FORDELING OG HUSLEJEREGULERING

I det følgende gennemgås en række mulige omfordelingseffekter af huslejeregulering.

Huslejeregulering indebærer overførsel fra udlejer til lejer

Huslejeregulering på det private lejeboligmarked indebærer en overførsel fra udlejere til lejere. På den ene side medfører huslejereguleringen et indkomsttab for udlejere, idet de ville kunne kræve en højere husleje uden regulering. På den anden side giver en husleje, der ligger under huslejeniveauet på et ureguleret marked, lejere en umiddelbar indkomstgevinst svarende til huslejebesparelsen. En regulering af lejeboligmarkedet indebærer derfor en overførsel fra udlejere til lejere i forhold til et ureguleret marked. Huslejebesparelsen for lejere i regulerede lejeboliger opgøres og analyseres nærmere i afsnit IV.5. Udlejers indkomsttab vil i betydelig grad blive kapitaliseret. Det betyder, at det primært er den udlejer, der ejer ejendommen, når reguleringen indføres eller ændres, der lider et tab svarende til nutidsværdien af de fremtidige indkomsttab. Omvendt vil en lempet huslejeregulering indebære værdistigninger for ejerne af de berørte udlejningsejendommene.¹¹

Huslejeregulering kan give bedre bolig

En bolig er i de fleste menneskers liv et centralt forbrugsgode, som har afgørende betydning for menneskers velfærd. En bolig af en vis kvalitet kan derfor opfattes som et såkaldt meritgode. Dette betegner et gode, for hvilket samfundet ønsker et sæt af minimumskriterier for alle borgere, jf. Musgrave (2008).¹² Huslejeregulering reducerer huslejerne, hvilket som udgangspunkt giver lejere mulighed for at bo i en bedre bolig end i et ureguleret boligmarked. Hvordan regulerede boliger fordeles (ventelister, kontakter mv.) bliver imidlertid afgørende for, i hvilken grad denne mulighed kan udnyttes.

11) Huslejeregulering i områder med mange regulerede lejeboliger kan lokalt reducere ejendomsværdierne for uregulerede udlejningsbygninger, hvis huslejeregulering via manglende vedligeholdelse gør et område mindre attraktivt, jf. Autor mfl. (2014).

12) Et meritgode betegner tilfælde, hvor fælles normer, etiske overvejelser, eller givers præferencer medfører at overordnede præferencer i samfundet sættes over individuelle valg. Et andet eksempel på et meritgode er borgernes uddannelsesniveau, hvor et samfund kan ønske at et vist niveau for alle borgere.

**Støtte sker på
bekostning af
fremtidige lejere**

Generelt er huslejeregulering en fordel for lejere i de regulerede boliger og en ulempe for fremtidige lejere, som ikke har fået en billigere reguleret lejebolig. Hvis alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering, opnår alle de nuværende lejere en gevinst, men udbuddet af lejeboliger falder, hvilket indebærer en vanskeligere adgang til lejeboliger for fremtidige lejere. I en situation, hvor der kun er regulering af dele af lejeboligerne, kan huslejen stige for de ikke-regulerede lejeboliger. Det vil sige, at lejerne her får en højere husleje. Huslejeregulering medfører dermed en omfordeling fra fremtidige, potentielle lejere til nuværende lejere, jf. Diamond mfl. (2019).

**Stigningstakt for
leje er afvejning
mellem effektivitet
og fordeling**

Fastlæggelse af en stigningstakt for huslejer efter indflytning er en afvejning mellem en effektiv prissætning og fordelingspolitiske ønsker. En stigningstakt for huslejen i bestående lejemål, der følger den markedsbestemte leje, kan give en effektiv ressourceallokering, som diskuteres ovenfor. En fastlagt stigningstakt, der er lavere end udviklingen i en markedsbestemt husleje, vil indebære en overførsel fra udlejer til lejer. Således er nettoprisindekset, som huslejen i nyere private lejeboliger typisk reguleres med efter indflytning, siden 2010 steget betydeligt mindre end markedslejen, jf. afsnit IV.3.

Huslejeregulering og blandet beboersammensætning

**Ikke oplagt at
huslejeregulering
sikrer en mere
blandet beboer-
sammensætning**

Huslejeregulering af private lejeboliger bidrager ikke nødvendigvis til en mere blandet beboersammensætning, jf. Glaeser (2003). For det første kan fordelingen af regulerede ledige lejemål ske ud fra f.eks. kontakter og udlejers præferencer. Hvis f.eks. højindkomstgrupper har bedre netværk til udlejere af (attraktive) regulerede private lejeboliger, kan det risikere at lede til en mindre blandet beboersammensætning. For det andet får lejere af regulerede boliger et incitament til at blive boende længere. I et byområde i fremgang kan dette medføre en mere blandet beboersammensætning, hvis f.eks. husstande med højere indkomst flytter til, mens reguleringen giver lejere med lavere indkomster mulighed for at blive boende. I et område i tilbagegang kan reguleringen i stedet føre til en mindre blandet beboersammensætning, hvis reguleringsgevinsterne fastholder f.eks. husstande med lavere indkomster, jf. Glaeser (2003). For det tredje kan lejereguleringen give ejerne af lejeboliger et incitament til i stedet at bygge ejerboliger (eller konvertere lejeboliger til ejerboliger), som i højere grad end lejeboliger bebos af højindkomstgrupper, jf. Diamond mfl. (2019). Afhængig af lokalområdets udvikling kan dette enten lede til mere eller mindre blandet beboersammensætning. Samlet set vil det således afhænge af lokale forhold, om en generel huslejeregulering leder til en mere eller mindre blandet beboersammensætning i et område.

EMPIRISKE STUDIER AF EFFEKTER AF HUSLEJESTYRING

Empiriske studier bekræfter konsekvenser af huslejestyring

En række empiriske studier fra Danmark og sammenlignelige lande finder resultater, der bekræfter en lang række af de konsekvenser af huslejestyring, som er beskrevet ovenfor, jf. boks IV.6. Eksempelvis finder en langsigtet analyse af en udvidelse af lejestyringen i San Francisco i 1994, at udbuddet af regulerede lejemøbler faldt med 15 pct., og at senere lejere derudover betalte højere huslejer, jf. Diamond mfl. (2019). Både et dansk studie og en række udenlandske studier har vist, at huslejestyring kan medføre misallokering af regulerede lejemøbler og lejere, jf. blandt andet Bloze og Skak (2013), Glaeser og Luttmer (2003) og Wang (2011). Empiriske studier fra blandt andet Danmark finder, at huslejestyring reducerer flyttemobiliteten for husstande, der bor i regulerede lejemøbler, og at dette kan medføre produktivitetstab på arbejdsmarkedet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Munch og Svarer (2002). Der er konsensus i den empiriske litteratur om, at en regulering af huslejer i en del af lejemøblermarkedet øger huslejerne i den uregulerede del af lejemøblermarkedet. Samtidig medfører huslejestyring en lavere ejendomsværdi for både udlejningsejendomme, der er omfattet af regulering, og nærliggende ejendomme, som ikke er omfattet af regulering, jf. Autor mfl. (2014).

BOKS IV.6 EMPIRISKE STUDIER AF HUSLEJEREGULERING*Effekt af huslejeregulering på udbud af lejeboliger*

En udvidelse af lejereguleringen i San Francisco i 1994 medførte et fald i udbuddet af de nyregulerede lejeboliger i byen på 15 pct., jf. Diamond mfl. (2019). Det reducerede udbud af regulerede lejeboliger skyldtes især konvertering af lejeboliger til ejerlejligheder samt renoveringer, der medførte, at boligerne kunne undtages lejeregulering, jf. også Asquith (2019). Analogt er der undersøgelser, som viser, at afskaffelse af huslejeregulering kan øge udbuddet af lejeboliger. Eksempelvis førte en reform i Massachusetts, der afskaffede lejeregulering for de ca. 20 pct. af boligmassen, der var lejereguleret, til at ejerboliger i højere grad blev omlagt til lejeboliger, jf. Sims (2007).

Misallokering af regulerede lejeboliger

For Danmark har Bloze og Skak (2013) fundet, at husstande i private regulerede lejeboliger i gennemsnit har en bolig, der er ca. to pct. større, end hvis de ikke havde været underlagt lejeregulering. I en analyse af regulerede lejeboliger i New York finder Glaeser og Luttmer (2003), at knap 21 pct. af husstandene har flere eller færre værelser, end hvis de ikke havde været underlagt lejeregulering. Chapelle mfl. (2019) konkluderer, at husstandes geografiske misallokering og transportomkostninger øges, hvis en større andel af en by er underlagt huslejeregulering. Ved anvendelse af en markedsbestemt husleje som et mål for en boligs samlede bolig tjenester finder Wang (2011), at beboere i regulerede lejeboliger i Kina forbrugte 15 pct. færre bolig tjenester, end de ville have gjort, hvis de ikke havde været underlagt huslejeregulering.

Lavere flyttemobilitet

Tidligere danske studier finder, at lejere med en huslejesbesparelse som følge af huslejeregulering bliver boende længere i deres boliger, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Munch og Svarer (2002). En analyse af en udvidelse af huslejeregulering i San Francisco i 1994 finder ligeledes, at lejere, som blev omfattet af ændringen, blev boede længere end sammenlignelige lejere, der ikke var omfattet, jf. Diamond mfl. (2019). En litteraturgennemgang finder en stor overvægt af studier, der opgør negative mobilitetseffekter af huslejeregulering, jf. Kholodilin (2022).

Effekter på arbejdsmarkedet

Et dansk studie finder, at husstande i boliger, hvor huslejen er betydeligt under den markedsbestemte husleje, har en lavere sandsynlighed for at finde et job uden for nærområdet, mens sandsynligheden er højere for at finde et job i nærområdet, jf. Svarer mfl. (2005). Et andet studie modellerer husstandes valg af boligområde samtidig med deres valg af job og lønforhandling ud fra data fra Paris. Dette studie finder analogt, at en øget grad af huslejeregulering sænker lønninger, jf. Chapelle mfl. (2019).

Højere husleje for uregulerede boliger

Mense mfl. (2023) finder, at en reform, som indførte et huslejeloft for dele af det tyske lejeboligmarked, medførte højere huslejer for uregulerede lejeboliger. En litteraturgennemgang finder, at hovedparten af studier af afledte effekter på huslejer for uregulerede boliger finder en positiv effekt af reguleringen på huslejer på det uregulerede delmarked, jf. Kholodilin (2022). *Fortsættes*

BOKS IV.6 EMPIRISKE STUDIER AF HUSLEJEREGULERING, FORTSAT

Omfordeling fra fremtidige til nuværende ejere

Et studie af en udvidelse af huslejereguleringen i San Francisco i 1994 finder, at de lejere, som blev omfattet af reformen ved dens indførelse, i højere grad kunne blive boende i deres bolig end husstande, der ikke var omfattet af den øgede huslejeregulering. Senere potentielle beboere bar omkostningerne af huslejeregulering i form af bl.a. et lavere udbud af lejeboliger og højere huslejer, jf. Diamond mfl. (2019).

Huslejeregulering som forsikring

Forsikringsargumentet for huslejeregulering er grundigt analyseret i Favilukis mfl. (2023). De opstiller en model med risikoaverse individer, hvor huslejeregulering bl.a. kan tjene som forsikring mod indkomstchoks på arbejdsmarkedet. Studiet finder store nettogevinster ved at udvide adgangen til regulerede lejeboliger som en forsikring mod indkomstchok, også efter der tages højde for forvriddningseffekter af huslejeregulering.

Effekt på ejendomsværdier

Et studie af en lokal afskaffelse af huslejeregulering i USA finder, at udlejningsejendomme med huslejekontrol inden reformen var værdisat op til 50 pct. lavere end tilsvarende ejendomme uden huslejeregulering, samt at ejendomspriserne for de afregulerede ejendomme steg med op til 25 pct. som følge af afreguleringen, jf. Autor mfl. (2014). Samtidig finder studiet, at også ejendomsværdier for uregulerede udlejningsbygninger i områder med mange regulerede lejeboliger var lavere værdisat som følge af huslejereguleringen. Dette tilskrives, at huslejeregulering via f.eks. manglende investeringer i bygninger kan gøre et område mindre attraktivt.

OPSUMMERING

Afsnittet har diskuteret forventede konsekvenser af huslejeregulering, betydningen af markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet samt effekter af huslejeregulering for omfordeling i samfundet.

Huslejeregulering giver besparelse for lejere

Huslejeregulering kan give lejere i regulerede boliger en økonomisk gevinst. Lejeres huslejesparelse opgøres og analyseres nærmere i afsnit IV.5.

Tab for udlejere og andre lejere

En lejesparelse for nuværende lejere modsvares af et indkomsttab for udlejere. Reguleringen af dele af lejeboligerne kan også indebære en højere husleje for de lejere, som bor i lejeboliger, der i mindre grad er reguleret.

Regulering kan skabe misallokering

Huslejereguleringen kan føre til en misallokering af regulerede lejeboliger, i den forstand at boligerne ikke tilfalder de lejere, der har størst

Regulering kan modgå mulig markedsmagt, men risiko for effektivitetstab

glæde af dem. Graden af misallokering for private lejeboliger i Danmark undersøges nærmere i afsnit IV.6.

Boliger er sammensatte og heterogene goder. Dette kan i kombination med specifikke behov og ønsker fra lejere medføre et tyndt marked og en vis markedsmagt for udlejer. I princippet er dette et argument for en vis grad af regulering af prisniveauet på lejeboligmarkedet, men dette skal holdes op mod risikoen for, at en for skrap regulering kan indebære væsentlige effektivitetstab.

Fastlagt stignings-takt kan modgå markedsmagt

En fastlagt stigningstakt for huslejen i bestående lejemål kan modgå, at udlejer bruger sin markedsmagt til at sætte priserne op, efter lejer er flyttet ind. Markedsmagten afspejler, at lejere har omkostninger ved at flytte.

Højde på stignings-takt er afvejning mellem effektivitet og fordeling

En stigningstakt, der følger udviklingen i en markedsbestemt husleje, sikrer en effektiv allokering af lejeboliger. En lavere stigningstakt for huslejer i bestående lejemål vil indebære en overførsel fra udlejer til lejer, som stiger med lejemålets længde.

IV.5

HUSLEJEREGULERING OG FORDELING

Huslejeregulering giver lejerne en reguleringsgevinst i form af lavere leje, ...

Huslejereguleringen i Danmark sætter en række regler for, hvordan huslejen skal fastsættes, jf. afsnit IV.2. Formålet er at sænke huslejen i forhold til en husleje, der er sat på markedsvilkår. Huslejereguleringen indebærer således en økonomisk gevinst for de nuværende lejere. I dette afsnit betegnes denne gevinst som en *reguleringsgevinst*, der giver en indikation på i hvor høj grad, huslejereguleringen nedsætter huslejen i den regulerede bolig.

... men et tab for blandt andet udlejere

Reguleringsgevinsten er dog alene udtryk for en økonomisk gevinst for lejerne og ikke et udtryk for en samfundsmæssig gevinst ved huslejeregulering. Den økonomiske gevinst for lejerne modsvares af et økonomisk tab for udlejerne, idet de ville kunne kræve højere husleje, hvis lejeboligerne ikke var underlagt regulering. Derudover kan huslejereguleringen skabe en række effektivitetstab på lejeboligmarkedet blandt andet i form af misallokering, jf. afsnit IV.6

DEFINITION AF REGULERINGSGEVINSTEN

Reguleringsgevinsten er forskellen mellem den faktiske husleje under huslejeregulering og et mål for den markedsbestemte husleje, som tilnærmelsesvis er huslejen i fravær af huslejeregulering. Reguleringsgevinsten udtrykker herved, hvor meget huslejen forventes at stige, hvis den enkelte bolig overgår til fri lejefastsættelse, mens den øvrige huslejeregulering forbliver uændret.

Undersøges, om huslejeregulering er til gavn for husstande med lav indkomst ...

Huslejeregulering begrundes ofte med fordelingspolitiske hensyn. Reguleringen skal sænke huslejen blandt andet for at give bedre mulighed for, at alle typer af husstande kan bo i billigere boliger, særligt i de største byer. I dette afsnit undersøges det, om gevinsten ved lavere husleje tilfalder husstande med lav indkomst. Der fokuseres på, om reguleringsgevinsten er højere for husstande med lav indkomst, og om husstande med samme indkomst har samme gevinst. Herved undersøges, om alle lejere med relativt lave indkomster får glæde af de lavere huslejer, og om gevinsterne er ligeligt fordelt mellem lejere med samme indkomst.

... ved at se på forskelle i gevinster indenfor og på tværs af indkomstgrupper

Konkret undersøges fordelingen af reguleringsgevinsterne på tværs af og indenfor indkomstgrupper for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991), som er underlagt regulering af niveauet for husleje. Tidligere studier har også analyseret reguleringsgevinsterne på tværs af indkomstgrupper, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Kristensen (2012). Hvorvidt der er forskelle i gevinsterne for husstande med samme indkomst, er dog ikke tidligere blevet undersøgt. Nærværende analyse viser, at huslejeregulering ikke synes at være målrettet husstande med lav indkomst, og at der er store forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande med samme indkomst.

Afsnittets indhold

Resten af dette afsnit vil først beskrive, hvordan reguleringsgevinsten beregnes. Herefter analyseres fordelingen af reguleringsgevinsterne for husstande, som bor i ældre lejeboliger. Hovedfokus er på fordelingen på tværs af og indenfor indkomstgrupper, hvor fordelingen i ældre lejeboliger sammenlignes med fordelingen i almene boliger og fordelingen af boligstøtte. Afslutningsvist undersøges, om huslejereguleringen for private lejeboliger påvirker den samlede ulighed i den disponible indkomst for alle husstande i Danmark.

BEREGNING AF REGULERINGSGEVINSTER

Reguleringsgevinst
beregnes ...

Reguleringsgevinsten observeres ikke direkte, men skal beregnes. Denne beregning kræver oplysninger om den faktiske husleje og den markedsbestemte husleje i fravær af regulering.

... ud fra den
faktiske husleje ...

Oplysninger om den faktiske husleje er tilgængelige for lejeboliger, hvor husstanden modtager boligstøtte, og for visse private lejeboliger, hvor udlejer har indberettet huslejen til EjendomDanmark. For de resterende husstande er den faktiske husleje imputeret blandt andet ud fra huslejen i lejligheder i samme opgang, hvor der foreligger oplysninger om huslejen, jf. boks IV.7.

... og den
markedsbestemte
husleje

Den markedsbestemte husleje kan ikke observeres for husstandene i de regulerede lejeboliger, fordi huslejen netop er reguleret og ikke bestemmes på det frie marked. Derfor estimeres den markedsbestemte husleje. Det gøres ved at bruge huslejen i sammenlignelige nyudlejede boliger opført efter 1991. I disse lejeboliger kan lejer og udlejer frit aftale huslejen og er derfor det tætteste, man kan komme på den markedsbestemte husleje. Konkret bruger vi en *machine learning* metode til at estimere den markedsbestemte husleje, jf. boks IV.7. Den markedsbestemte husleje estimeres ud fra oplysninger om en boligs fysiske karakteristika og beliggenhed.

Reguleringsgevinst
er forventet
huslejestigning, hvis
én bolig afreguleres

Den beregnede reguleringsgevinst er ikke den samme som forskellen mellem den faktiske leje og den markedsbestemte leje i det tilfælde, hvor huslejen for alle lejeboliger blev fastsat på markedsvilkår. I stedet skal gevinsten tolkes som den forventede huslejestigning, hvis én enkelt lejebolig overgik til fri lejefastsættelse. Huslejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 kan nemlig adskille sig fra den markedsbestemte husleje i fravær af nogen form for huslejeregulering af to årsager, jf. afsnit IV.4. For det første kan misallokering give højere husleje i nyere lejeboliger. Misallokering indebærer, at husstande, der efterspørger nyere lejeboliger, har en højere betalingsvilje. Det får huslejen til at blive højere end den markedsbestemte husleje. For det andet kan lejer være villig til at acceptere en forøget startleje, hvis den forventede stigningstakst for huslejen reduceres på grund af huslejereguleringen.

BOKS IV.7 DATABESKRIVELSE OG METODE*Databeskrivelse*

Analysen bygger på registerdata fra Danmarks Statistik i perioden 2010-21. Der fokuseres på husstande boende i private lejeboliger, der er defineret som boliger beboet af en *lejer* og ejet af privatpersoner eller selskaber.^{a)} Kollegier og offentligt ejede lejeboliger indgår ikke i analysen, da disse boliger er atypiske i forhold til det generelle lejemarked. Det er ikke muligt ud fra data fra Danmarks Statistik at identificere, hvilke boliger som er udlejet i perioden 2019-21. Det antages derfor, at en bolig er en lejebolig i 2019-21, hvis den var en lejebolig i 2016-18. Alle monetære størrelser, dvs. husleje, indkomst og reguleringsgevinster, er deflateret med forbrugerpriserne med 2020 som base.

Huslejeoplysningerne stammer fra tre kilder. Huslejen for private lejeboliger i perioden 2010-21 og almene boliger før 2013 bygger primært på boligstøtteregetret. Boligstøtteregetret bygger på data fra Udbetaling Danmark, og datakvaliteten for huslejeoplysningerne vurderes derfor til at være høj. Huslejeoplysningerne for private lejeboliger i årene 2014-21 suppleres med data fra EjendomDanmark, som har indsamlet huslejen for et større udsnit af deres medlemsorganisationer. For almene boliger efter 2012 stammer huslejeoplysningerne fra registret om almene boliger. Ud fra disse oplysninger kendes huslejen for ca. 40 pct. af alle private lejeboliger og ca. 65 pct. af alle lejeboliger inkl. almene boliger i perioden 2010-21. Huslejen kendes for en lidt større andel af lejeboligerne i de seneste år.

Huslejerne i de resterende 35 pct. af lejeboligerne imputeres med samme metode som i Kristensen (2012). Imputationen har to dele. For husstande i lejeboliger, som bor i en bygning, hvor mindst én anden husstand modtager boligstøtte, beregnes den gennemsnitlige husleje pr. kvadratmeter for de husstande, som modtager boligstøtte. Herved beregnes huslejen for ca. 30 pct. af alle husstande i private lejeboliger. For de resterende 30 pct. af husstandene, som bor i bygninger uden andre boligstøttemodtagere, beregnes huslejen i to trin ved hjælp af Heckmans selektionsmodel (Heckman (1979)). I første trin estimerer modellen sandsynligheden for, at en husstand modtager boligstøtte. I andet trin indgår denne sandsynlighed som en forklaringsfaktor i en OLS-regression, der estimerer huslejen ud fra en række karakteristika om boligen og dens beliggenhed. Modellen estimerer et middelret skøn for den faktiske husleje, idet modellen tager højde for sandsynligheden for at modtage boligstøtte. Metoden til at imputere huslejen er nærmere beskrevet i analysens baggrundsnotat.

a) Husstande er defineret som personer med samme bopælsadresse.

BOKS IV.7 DATABESKRIVELSE OG METODE, FORTSAT*Metode til beregning af reguleringsgevinsten*

Reguleringsgevinsten (RG) beregnes som forskellen mellem den estimerede markedsbestemte husleje (hl^{mb}) og den faktiske husleje (hl):

$$RG = hl^{mb} - hl$$

Den faktiske husleje observeres eller imputeres, jf. ovenfor. Den markedsbestemte husleje estimeres på baggrund af nyudlejede boliger opført efter 1991. En bolig er nyudlejet, hvis husstanden har boet i boligen i højst to år. Der bruges en såkaldt *random forest*-model, der er en *machine learning*-algoritme, som egner sig godt til prædiktions af eksempelvis huslejen, jf. Mullainathan og Spies (2017). Modellen bruger information om boligernes fysiske og geografiske karakteristika til at prædiktere den markedsbestemte husleje. Disse karakteristika er blandt andet boligens størrelse, antal værelser, geografisk placering defineret ud fra postnumre og miljøfaktorer som støj, luftforurening samt nærhed til natur. Disse karakteristika repræsenterer de faktorer, som anses for de vigtigste determinanter af en boligs værdi, jf. Freeman (1993) og Sopranzetti (2015).

En ulempe ved at estimere den markedsbestemte husleje på baggrund af huslejen i nyudlejede boliger er, at disse lejeboliger er opført efter 1991, mens de regulerede lejeboliger primært er opført frem til 1991. Herved kan boligens opførelsesår ikke medtages i de boligkarakteristika, som bruges til at estimere den markedsbestemte husleje. Ældre boliger kan være af dårligere kvalitet, og derfor kan reguleringsgevinsten blive overvurderet, hvis der ikke tages højde for, hvornår boligen er opført. I beregningen af den markedsbestemte husleje tages der højde for dette ved at beregne en *opførelsesårseffekt* på værdien af ejerboliger. Denne effekt konverteres til en effekt på huslejen for lejeboliger, så den markedsbestemte husleje og derved reguleringsgevinsten kan korrigeres for, hvornår boligen er opført. Beregningen vurderes at indebære en usikkerhed i selve *niveauet* af reguleringsgevinsten, men ikke i *fordelingen* af reguleringsgevinsten mellem husstande med forskellig indkomst, jf. baggrundsnotat på www.dors.dk.

STØRRELSEN PÅ REGULERINGSGEVINSTERNE**Reguleringsgevinst
ca. 17.000 kr. i ældre
lejeboliger**

Den gennemsnitlige årlige reguleringsgevinst er opgjort til ca. 17.000 kr. for ældre lejeboliger, jf. tabel IV.4. Det svarer til 30 pct. af den gennemsnitlige husleje. Reguleringsgevinsten udgør i gennemsnit ca. 7 pct. af husstandenes disponible indkomst for husstande i ældre lejeboliger. For almene boliger er den årlige reguleringsgevinst lidt højere og ligger på ca. 22.000 kr. svarende til 37 pct. af huslejen. Alle almene boliger har således omkostningsbestemt husleje, hvor kapitalomkostninger er offentligt subsidieret, jf. afsnit IV.2. Disse regler synes at medføre en mere restriktiv huslejeregulering end i private ældre lejeboliger.

**TABEL IV.4 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ
REGULERINGSTYPER, 2021**

Reguleringsgevinsten er ca. 17.000 kr. om året i ældre lejeboliger svarende til 30 pct. af huslejen.

	Årlig gevinst	Gevinst ift. husleje	Gevinst ift. disp. indkomst
	2020-kr.	----- Pct. -----	
Ældre lejeboliger	17.000	30	7
Almene boliger	21.900	37	10
Ikke-nyudlejede boliger	4.200	6	2

Anm.: Tabellen viser de gennemsnitlige reguleringsgevinster. Observationer med årlig husleje under 1.000 kr. er fjernet i anden søjle, der opgør reguleringsgevinsten ift. huslejen. Det gøres, da meget få husstande har en urealistisk lav husleje, hvilket trækker gennemsnittet af gevinsten ift. huslejen op. På samme måde er observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. fjernet i tredje søjle, hvor gevinsten opgøres ift. indkomsten. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Ikke-nyudlejede boliger omfatter private lejeboliger opført efter 1991, hvor beboerne har boet i mindst to år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendoms-Danmark.

Resultater i overensstemmelse med andre studier

Reguleringsgevinsten i denne analyse er på nogenlunde samme niveau som i to tidligere danske studier. Et studie finder en gennemsnitlig reguleringsgevinst på ca. 35 pct. af huslejen i ældre lejeboliger,¹³ jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*, mens Bloze og Skak (2013) finder, at reguleringsgevinsten udgør knap 25 pct. En tredje dansk undersøgelse finder dog en noget højere reguleringsgevinst på ca. 60 pct. af huslejen for ældre lejeboliger i 2010, jf. Kristensen (2012). Det vurderes, at en del af den store forskel kan skyldes forskellige metoder til at beregne den markedsbestemte husleje.¹⁴

13) Denne beregning fremgår af baggrundsnotat på www.dors.dk, jf. Jespersen og Munch (2001).

14) Kristensen (2012) beregner den markedsbestemte husleje med udgangspunkt i salgspriser for ejerboliger, mens nærværende analyse anvender huslejen for nyudlejede boliger opført efter 1991.

**Dynamisk
reguleringsgevinst
for nyere lejeboliger,
...**

Stigningstakten for huslejen for nyere lejeboliger er reguleret, idet den højest må stige med nettoprisindekset, efter lejemålet er indgået. Det giver en gennemsnitlig reguleringsgevinst på ca. 4.200 kr. for husstande i ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991 svarende til 6 pct. af huslejen, jf. tabel IV.4. Huslejen for nyere lejeboliger aftales frit mellem lejer og udlejer ved indflytning. Den positive reguleringsgevinst er derfor et udtryk for en *dynamisk reguleringsgevinst*, som opstår i løbet af lejemålet, fordi den markedsbestemte husleje stiger mere end nettoprisindekset, jf. afsnit IV.3. Man må derfor forvente, at reguleringsgevinsten for nyere lejeboliger i gennemsnit er højere for husstande, som har boet længe i boligen.

**... der stiger, jo
længere husstanden
har boet i boligen**

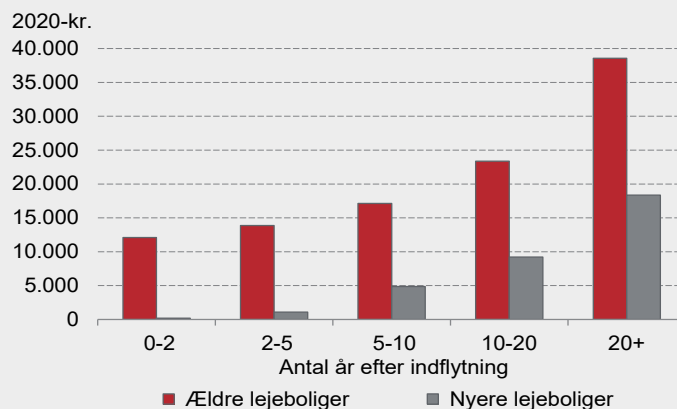
Analysen understøtter eksistensen af en dynamisk reguleringsgevinst for boliger med aftalt leje. Reguleringsgevinsten stiger for husstande i nyere lejeboliger jo længere, man har boet i husstanden, jf. figur IV.10.¹⁵ Reguleringsgevinsten er ca. 1.000 kr. om året for husstande, der har boet 2-5 år i boligen, mens den vokser til henholdsvis 5.000 og 9.000 kr., hvis man har boet 5-10 eller 10-20 år i boligen. For husstande, som har boet mere end 20 år i en nyere lejebolig, er reguleringsgevinsten ca. 18.000 kr. Det er dog stadig kun halvdelen af reguleringsgevinsten for husstande i ældre lejeboliger, som også har boet mere end 20 år i deres bolig. Gevinsten i ældre lejeboliger er nemlig høj ved indflytning, men er også højere for husstande, der har boet længe i boligen.¹⁶

15) En regressionsanalyse leder til samme konklusion angående den dynamiske reguleringsgevinst, jf. baggrundsnotat på www.dors.dk. Analysen ser på ændringerne i reguleringsgevinsten i samme bolig, når én husstand flytter ud af boligen og en ny flytter ind. Herved kan reguleringsgevinsten i samme bolig sammenlignes ved indflytning og efter en husstand har boet i boligen i længere tid.

16) De højere reguleringsgevinster for husstande, som har boet længe i boligen, kan være et udtryk for, at husstande med meget attraktive boliger er tilbøjelige til at blive boende i lang tid, jf. Munch og Svarer (2002). Det kan også skyldes, at husstande, der lige er flyttet ind, i højere grad bor i boliger, hvor lejen fastsættes ud fra det lejedes værdi.

FIGUR IV.10 REGULERINGSGEVINST FOR NYERE LEJEBOLIGER, 2021

Årlig reguleringsgevinst i nyere lejeboliger er højere i boliger, hvor beboerne har boet mange år i boligen.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og antal år efter indflytning. Ældre (nyere) lejeboliger er private lejeboliger opført frem til (efter) 1991.

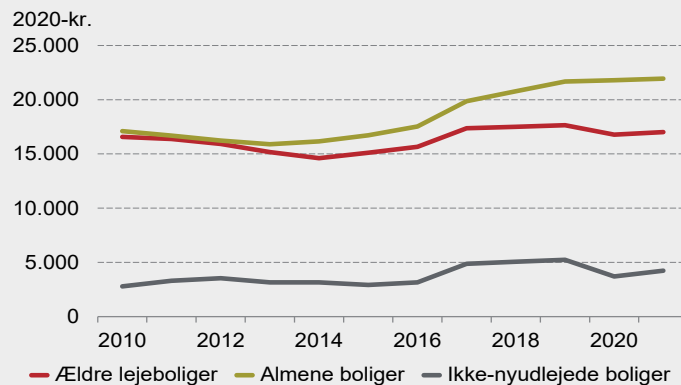
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

Reguleringsgevinst i ældre lejeboliger uændret siden 2010, ...

Den gennemsnitlige reguleringsgevinst i ældre lejeboliger har stort set ikke ændret sig i perioden 2010-21 og var ca. 17.000 kr. i både 2010 og 2021. Der var et mindre fald fra 2010-14, hvorefter reguleringsgevinsten steg igen indtil 2017, jf. figur IV.11. Til sammenligning er reguleringsgevinsten i almene boliger steget fra 17.000 kr. i 2010 til 22.000 kr. i 2021. De to boligtyper havde altså samme niveau i 2010, men efterfølgende er reguleringsgevinsten steget mere i almene boliger end i private ældre boliger.

FIGUR IV.11 REGULERINGSGEVINST OVER TID

Reguleringsgevinsten er omtrent uændret for ældre lejeboliger i perioden 2010-21.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og år. Tallene for 2018 er baseret på en lineær interpolation mellem 2017 og 2019, jf. boks IV.7. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Ikke-nyudlejede boliger omfatter private lejeboliger opført efter 1991, hvor beboerne har boet i mindst to år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

... hvilket formentlig skyldes, at flere boliger er overgået til det lejedes værdi

Forskellen i udviklingen mellem de to boligtyper kan skyldes, at en del ældre lejeboliger er overgået fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi som følge af en gennemgribende renovering.¹⁷ Det vil føre til en stigning i den faktiske husleje i ældre lejeboliger, fordi husleje-fastsættelse efter det lejedes værdi er en mere lempelig reguleringsform, jf. afsnit IV.2. En anden mulig forklaring er, at almene boliger i højere grad ligger i københavnsområdet, hvor den markedsbestemte husleje er steget mest siden 2010, jf. afsnit IV.3.

17) En analyse baseret på en spørgeskemaundersøgelse sendt til udlejere af private lejeboliger viser, at knap 3.000 ældre lejeboliger hvert år i perioden 2006-18 er overgået fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi, jf. Transport- og Boligministeriet (2019). Samme analyse viser, at huslejen er væsentlig højere, hvis huslejen fastsættes efter lejedes værdi.

**Reguleringsgevinst
størst i København
og resten af
hovedstadsområdet**

Der er betydelige forskelle i reguleringsgevinsten på tværs af landet, jf. tabel IV.5. Gevinsten er størst i København samt resten af hovedstadsområdet og er generelt lavere i mindre byer. For ældre lejeboliger er den gennemsnitlige reguleringsgevinst ca. 37.000 kr. i København, hvilket er mere end tre gange så stort som i de restende dele af landet.

**TABEL IV.5 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ
BYSTØRRELSE, 2021**

Reguleringsgevinsten er størst i København og hovedstadsområdet.

	Ældre lejeboliger	Almene boliger
	----- 2020-kr. -----	
København	37.100	41.000
Resten af Hovedstadsområdet	32.000	30.500
Aarhus	14.400	30.600
Odense, Aalborg, Esbjerg	9.400	19.400
6.-10. største byer	11.900	16.000
11.-20. største byer	12.100	16.200
Resten af landet	12.800	12.400

Anm.: Tabellen viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og byområde. København omfatter både Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. De resterende kommuner grupperes efter bystørrelse, således at "6.-10. største byer" eksempelvis betegner de kommuner, der rummer de 6.-10. største byer. De 6.-10. største kommuner er: Randers, Horsens, Kolding, Vejle og Roskilde. De 11.-20. største kommuner er: Herning, Silkeborg, Hørsholm, Helsingør, Næstved, Viborg, Fredericia, Køge, Holstebro, Taastrup. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

**Lav gevinst for
ældre lejeboliger i
Aarhus ift. almene
boliger**

I Aarhus er reguleringsgevinsten i private ældre lejeboliger betydeligt lavere end gevinsten i almene boliger. Årsagen er, at den faktiske husleje pr. kvadratmeter for ældre lejeboliger er meget høj i Aarhus sammenlignet med resten af landet. Det kan skyldes, at væsentligt flere ældre lejeboliger i Aarhus er overgået til lejedes værdi, som en spørgeskemaundersøgelse fra Transport- og Boligministeriet (2019) viser. Herved er reguleringsgevinsten forholdsvis lav på trods af, at den markedsbestemte husleje er høj i Aarhus.

FORDELING AF REGULERINGSGEVINSTER PÅ TVÆRS AF OG INDENFOR INDKOMSTGRUPPER

Reguleringsgevinst undersøges på tværs af og indenfor indkomstgrupper

Huslejereguleringen gælder for alle private ældre lejeboliger, men der kan være store forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande i disse boliger. Reguleringen af disse boliger indebærer, at der er for mange, som ønsker at bo i de billigere regulerede lejeboliger i forhold til udbuddet af boliger. Det betyder, at de ældre lejeboliger fordeles ud fra eksempelvis ventelister, netværk eller udlejernes præferencer. Det tilsiger, at det til en vis grad kan være tilfældigheder, som afgør, om en husstand får tilbudt en billigere lejebolig. I dette delafsnit undersøges fordelingen af de ækvivalerede reguleringsgevinster for husstande i ældre lejeboliger på tværs af og indenfor indkomstgrupperne. Ved at ækvivalere reguleringsgevinsten bliver den sammenlignelig på tværs af husstande med forskellige størrelser, og der tages samtidig højde for stordriftsfordele ved at bo flere personer i samme husstand.¹⁸

Reguleringsgevinst undersøges på tværs af og indenfor indkomstgrupper

Husstandene inddeles i ti grupper ud fra deres placering i fordelingen af den ækvivalerede disponible indkomst for alle husstande i Danmark.¹⁹ Herved vil den laveste indkomstgruppe bestå af de husstande, som har den laveste ækvivalerede disponible indkomst blandt alle husstande i Danmark, og den højeste indkomstgruppe bestå af husstande med de højeste indkomster. Ved at inddеле husstandene i ældre lejeboliger på baggrund af indkomsten for alle husstande sikres det, at indkomstgrupperne afspejler indkomstfordelingen for alle husstande, også ejerboligindehavere.

Høj absolut reguleringsgevinst for husstande med høj indkomst

Den gennemsnitlige absolutte reguleringsgevinst er størst i den højeste indkomstgruppe for husstande i ældre lejeboliger, jf. figur IV.12.²⁰ Reguleringsgevinsten er ca. 12.000 kr. i den laveste indkomstgruppe, hvilket er 35 pct. lavere end gevinsten i næsthøjeste indkomstgruppe og ca. halvt så meget som reguleringsgevinsten i den højeste indkomstgruppe. Det afspejler, at de attraktive ældre lejeboliger med lavere husleje ofte tilfalder husstande med høj indkomst, blandt andet fordi disse husstande i højere grad bor i københavnsområdet. Samme billede gælder også i almene boliger, hvor reguleringsgevinsten også er større for husstande med høje indkomster. Det kan skyldes, at reglerne for tildelingen af almene boliger heller ikke sikrer, at det i højere

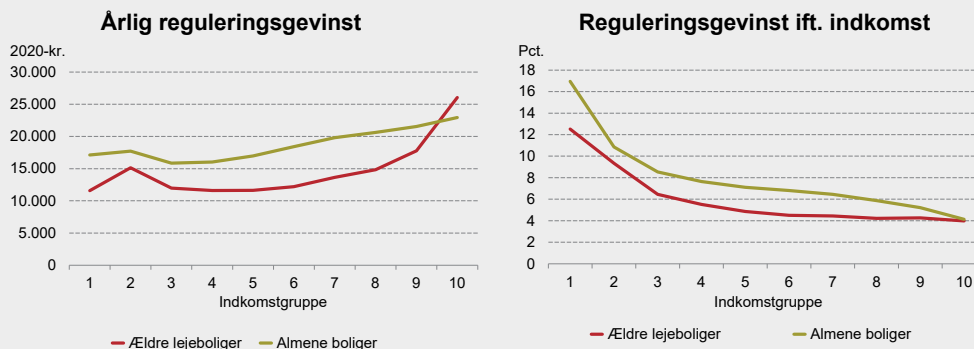
18) Størrelsen på reguleringsgevinsten i dette delafsnit kan ikke direkte sammenlignes med gevinsten i forrige delafsnit, idet gevinsten her er ækvivaleret.

19) Analysens konklusioner ændres ikke, hvis der bruges 100 grupper i stedet for 10.

20) Fordelingen af reguleringsgevinsten ift. huslejen viser ca. samme resultater, idet den også er høj for husstandene i de øverste indkomstgrupper. Den er dog også forholdsvis høj for husstandene i de laveste grupper, idet de har en lav husleje.

FIGUR IV.12 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER, 2021

Den absolutte reguleringsgevinst er størst for husstande med høj indkomst, mens reguleringsgevinsten relativt til indkomsten er lavest for disse husstande.



Anm.: Figurene viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejemøblerstype og indkomstgruppe. Reguleringsgevinsten og den disponible indkomst er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i lejemøbler, er inkluderet i figuren. Observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. er fjernet. Ældre lejemøbler er private lejemøbler opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

grad er husstande med lave indkomster, som får de attraktive, billigere almene boliger. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Kristensen (2012) fandt ligeledes, at de højeste indkomstgrupper har de største reguleringsgevinster.

Reguleringsgevinst ift. indkomst falder med indkomsten

Reguleringsgevinsten relativ til husstandenes disponible indkomst er dog størst for husstande med lave indkomster. I gennemsnit er gevinsten i ældre lejemøbler omkring 12 pct. af indkomsten i den laveste indkomstgruppe og ca. 4 pct. af indkomsten i den højeste gruppe. Det betyder, at reguleringsgevinsten udgør en mindre del af husstandenes indkomst, jo højere indkomsten er.

Forskelle indenfor indkomstgrupper undersøges ...

Indtil nu har fokus været på fordelingen af reguleringsgevinster på tværs af indkomstgrupper, men i det følgende ses på fordelingen indenfor de enkelte grupper. Ved at sammenligne fordelingen af reguleringsgevinsten indenfor indkomstgrupperne kan det belyses, i hvor høj grad for eksempel alle husstande med lave indkomster får lige store reguleringsgevinster.

... ud fra Lorenz-kurver

Forskelle i reguleringsgevinsterne indenfor indkomstgrupperne kan illustreres ved de såkaldte Lorenz-kurver. En Lorenz-kurve viser, hvor store forskelle, der er i fordelingen af reguleringsgevinster indenfor en indkomstgruppe i forhold til, hvis gevinsterne var helt lige fordelt. Hvis gevinsterne var helt lige fordelt, ville 20 pct. af husstandene have 20 pct. af gevinsterne, 40 pct. af husstandene have 40 pct. af gevinsterne osv. 45-graderslinjen viser derfor den helt lige fordeling. Jo større forskelle i reguleringsgevinsterne, des lavere hænger Lorenz-kurven under 45-graderslinjen.

Store forskelle i reguleringsgevinster for husstande med lave indkomster

Der er store forskelle i reguleringsgevinsterne blandt husstande i ældre lejeboliger med samme indkomst, jf. figur IV.13.^{21,22} Det kan ses ved, at Lorenz-kurverne for anden og niende indkomstgruppe hænger lavt under 45-graderslinjen. Eksempelvis har de 10 pct. af husstandene med de største gevinster i anden indkomstgruppe ca. 40 pct. af de samlede gevinster for alle husstande i anden indkomstgruppe. Til sammenligning er der knap 20 pct. af husstandene i anden indkomstgruppe, som ikke har en reguleringsgevinst. Det understreger, at der er store forskelle i gevinsterne blandt husstande med samme lave indkomster. Det samme billede gør sig også gældende for husstande med høje indkomster (niende indkomstgruppe).

Gini-koefficient på 0,7 for husstande i samme indkomstgruppe

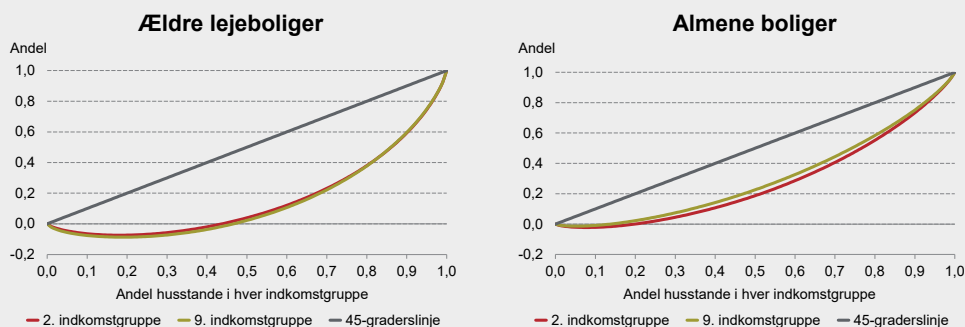
Man kan på baggrund af Lorenz-kurverne beregne en Gini-koefficient. Gini-koefficienten er et summarisk mål for graden af ulighed i fordelingen og udregnes som arealet mellem Lorenz-kurven og 45-graderslinjen relativt til arealet under 45-graderslinjen. Gini-koefficienten for fordelingen af reguleringsgevinster er ca. 0,7 for både anden og niende indkomstgruppe. Det kan tolkes som, at den forventede forskel i gevinsterne for to vilkårlige husstande i samme indkomstgruppe er ca. 140 pct., jf. Atkinson (1975).

21) Figuren viser to udvalgte indkomstgrupper, men billedet er det samme i de resterende otte indkomstgrupper.

22) Forskellene i reguleringsgevinsterne er ca. lige så store, hvis man bruger 100 indkomstgrupper i stedet for ti.

FIGUR IV.13 FORSKELLE I REGULERINGSGEVINSTER INDENFOR INDKOMSTGRUPPER, 2021

De 10 pct. af husstandene med de største gevinster i anden indkomstgruppe har ca. 60 pct. af de samlede gevinster i anden indkomstgruppe. Modsat har 20 pct. af husstandene ingen gevinster.



Anm.: Figurene viser Lorenz-kurver for fordelingen af ækvivalerede reguleringsgevinster. Lorenz-kurven opgøres ved at opstille alle husstande i lejeboliger efter størrelsen på reguleringsgevinster. Derefter beregnes den andel af den samlede sum af reguleringsgevinsterne, som en husstand og alle husstande med lavere reguleringsgevinster tilsammen har. Et punkt (x,y) på Lorenz-kurven viser, hvor stor en andel (y pct.) af de samlede reguleringsgevinster, der haves af husstandene med de x pct. laveste reguleringsgevinster. Visse husstande har en negativ reguleringsgevinst, hvilket ses ved, at Lorenz-kurven i starten er under nul. De negative gevinster skyldes usikkerhed i estimerne og tolkes som ingen gevinst, da beboerne i givet fald vil foretrække en bolig til markedsleje. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

Forskelle i gevinster kan dekomponeres

De samlede forskelle i reguleringsgevinsterne for alle husstande i ældre lejeboliger, både på tværs af og indenfor indkomstgrupperne, kan dekomponeres ved brug af det såkaldte Theil-indeks. Herved kan det undersøges, hvor stor en del af forskellene, som skyldes henholdsvis forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne, jf. boks IV.8.²³

23) Tidligere studier (f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2016* og *Økonomi og Miljø 2019*) har også brugt Theil-indeks til at dekomponere ulighed i hhv. indkomst og miljøgoder på tværs af og indenfor grupper.

BOKS IV.8 DEKOMPONERING AF FORSKELLE I REGULERINGSGEVINSTER

Theil-indekset (T) er, ligesom Gini-koefficienten, et summarisk mål for ulighed, der måler, hvor stor afvigelsen er mellem den faktiske fordeling og den helt lige fordeling. Hvis alle har samme reguleringsgevinst, vil Theil-indekset være 0, og en større værdi betyder større forskelle i reguleringsgevinsterne. Værdien af Theil-indekset kan ikke sammenlignes med størrelsen af Gini-koefficienten.

Theil-indekset kan, i modsætning til Gini-koefficienten, dekomponeres, så det er muligt at belyse, hvor stor en del af den samlede ulighed, der skyldes forskelle henholdsvis på tværs af og indenfor grupper, jf. Theil (1967):

$$T = \underbrace{\sum_{k=1}^K s_k \ln\left(\frac{s_k}{p_k}\right)}_{\text{Ulighed på tværs}} + \underbrace{\sum_{k=1}^K s_k T_k}_{\text{Ulighed indenfor}}$$

hvor s_k er indkomstgruppe k 's andel af reguleringsgevinsterne, p_k er antallet af husstande i indkomstgruppe k som andel af det samlede antal husstande, og T_k er Theil-indekset for indkomstgruppe k . Det første led viser, hvor stor en del af uligheden i reguleringsgevinsterne, der skyldes forskelle på tværs af indkomstgrupperne. Dette led opfanger, om husstande i hver indkomstgruppe får en større eller mindre andel af de samlede reguleringsgevinster, end de ville få, hvis gevinsterne var lige fordelt. Det andet led viser den del af uligheden, som skyldes forskelle indenfor hver indkomstgruppe. Det består af Theil-indekset beregnet indenfor hver gruppe.

For en mere detaljeret beskrivelse af Theil-indekset henvises til baggrundsnotat på www.dors.dk.

**97 pct. af forskellene
skyldes forskelle
indenfor
indkomstgrupper**

I ældre lejeboliger afspejler ca. 97 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne forskelle indenfor indkomstgrupperne, jf. tabel IV.6. Forskellen i reguleringsgevinsterne kan altså næsten udelukkende tilskrives forskelle blandt husstande med samme indkomst.²⁴ Det samme er gældende i almene boliger, hvor ca. 99 pct. af forskellene i gevinsterne skyldes forskelle indenfor indkomstgrupperne. Det underbygger, at huslejereguleringen ikke tilgodeser alle husstande med lav indkomst, idet nogle lavindkomsthushold får en meget lav gevinst, mens andre får en høj gevinst.

24) Ca. 95 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne skyldes stadig forskelle indenfor indkomstgrupperne, selvom husstandene opdeles i 100 grupper i stedet for ti.

TABEL IV.6 DEKOMPONERING AF FORSKELLE I ÅRLIG REGULERINGSGEVINSTER

Ca. 97 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne for husstande i ældre lejeboliger skyldes forskelle indenfor indkomstgrupper.

	Ældre lejebolig	Almen bolig
	----- pct. -----	
Forskel på tværs af indkomstgrupper	2,6	0,8
Forskel indenfor indkomstgrupper	97,4	99,2

Anm.: Tabellen viser, hvor stor en del af de samlede forskelle i reguleringsgevinsterne, som skyldes forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne. Reguleringsgevinster under 0 er sat til laveste værdi over nul for at de kan medtages i Theil-indekset. Reguleringsgevinsten er ækvivaleret. Indkomstdecilene er beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

**Også store forskelle
indenfor
indkomstgrupper
i København**

Geografiske forskelle i reguleringsgevinsterne er en mulig forklaring på de store forskelle i gevinsterne for husstande med samme indkomst.²⁵ Forskelle i reguleringsgevinsterne på tværs af landet forklarer dog ikke umiddelbart de store forskelle i gevinsterne indenfor indkomstgrupperne. Således skyldes ca. 98 pct. af forskellene i gevinsterne i København forskelle indenfor indkomstgrupperne.

25) Hvis hensigten med huslejeregulering er at sikre boliger af en vis størrelse og kvalitet til husstande med lav indkomst, er det ikke sikkert, at forskelle i gevinsterne for lavindkomsthusstande er problematiske. Der kan eksempelvis være et mål om, at alle familier skal have råd til at bo i en 70 kvadratmeter stor bolig. Det mål kan godt indfris samtidig med, at der er geografiske forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande med samme indkomst.

Sammenhænge mellem gevinster og karakteristika ved husstande

En anden måde at opnå indblik i hvilke grupper, der får gavn af reguleringsgevinsterne, er ved hjælp af en regressionsanalyse, der undersøger sammenhængen mellem reguleringsgevinsterne og en række husstandskarakteristika. På den måde kan det undersøges, om nogle typer af husstande har en systematisk højere gevinst.²⁶

Høje gevinster i hovedstadsområdet, for ældre personer og højtuddannede

Den årlige reguleringsgevinst er knap 18.000 kr. større for husstandene, der bor i hovedstadsområdet end for husstandene i resten af landet, jf. tabel IV.7. Det afspejler, at hovedstadsområdet er et attraktivt område med høj markedsbestemt husleje. Ligeledes er gevinsten høj for husstande med ældre personer og lavere for husstande med flere vokse og børn. Endelig har husstande med en lang videregående uddannelse en lidt højere reguleringsgevinst, også efter at der er taget højde for forskelle i indkomst. Disse sammenhænge er i overensstemmelse med en tilsvarende analyse i *Dansk Økonomi, forår 2001*, der blandt andet fandt høje reguleringsgevinster for højtuddannede og i overvejende grad lave gevinster for husstande med yngre personer.

26) Man kan dog ikke bruge analysen til at sige hvilke faktorer, som forårsager hhv. høje og lave reguleringsgevinster.

**TABEL IV.7 HUSSTANDSKARAKTERISTIKA SAMMENHÆNG MED
REGULERINGSGEVINSTER I ÆLDRE LEJEBOLIGER, 2021**

Reguleringsgevinsterne er høje for husstande, som er ældre, har en lang videregående uddannelse og som bor i hovedstadsområdet.

	Estimater		Estimater
	Tusind 2020-kr.		Tusind 2020-kr.
<i>Ældste pers. i husstand:</i>		<i>Uddannelse:</i>	
18-30 år	-2,1	Ufaglært (ref. gr)	•
31-45 år (ref. gr)	•	Erhvervsfaglig	0,7
46-60 år	2,7	KVU	0,4
61-70 år	5,3	MVU	0,3
71+ år	10,2	LVU	0,9
<i>Antal voksne:</i>		<i>Indkomstgruppe:</i>	
1	3,4	1. (ref. gr)	•
2 (ref. gr)	•	2.	0,9
3+	-2,3	3.	-2,6
<i>Antal børn:</i>		4.	-1,8
0 (ref. gr)	•	5.	-1,3
1	-1,0	6.	-0,8
2	-1,6	7.	-0,6
3+	-1,9	8.	0,2
<i>Herkomst:</i>		9.	1,3
Dansk (ref. gr)	•	10.	6,5
Vestlig	-0,0	<i>Bystørrelse:</i>	
Ikke-vestlig	1,9	Hovedstadsområdet	17,6
<i>Arbejdsmarkedsstatus:</i>		2.-5. største byer	0,8
I arbejde (ref. gr)	•	Resten af landet (ref. gr)	•
Ledig	-0,2	<i>Kommunetype:</i>	
Uden for arbejdsmarkedet	0,5	Lejedes værdi	0,2
		Omk. bestemt (ref. gr)	•

Anm.: Estimationen bygger ca. 315.000 husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991), og den afhængige variabel er den ækvivalerede reguleringsgevinst. Estimater skrevet med fed er signifikante på et 5-pct. niveau. Der er brugt robuste standardfejl. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. 2.-5. største byer omfatter Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

Fordeling af reguleringsgevinster og boligstøtte

Fordeling af hhv. reguleringsgevinster og boligstøtte sammenlignes

Boligstøtte er en ydelse målrettet husstande, der bor til leje. Til forskel fra huslejereguleringen afhænger størrelsen af boligstøtten pr. lovgivning af blandt andet husstandens indkomst. Som udgangspunkt må det derfor forventes, at boligstøtte i højere grad tilfalder husstande med lav indkomst, og at lejere med samme indkomst i højere grad opnår samme boligstøtte. Der kan dog stadig være betydelige forskelle i boligstøtten for husstande med samme indkomst, idet boligstøtten også bestemmes af eksempelvis niveauet af huslejen, boligens størrelse, antal børn, og om der er folkepensionister i husstanden, jf. afsnit IV.2.

Høj boligstøtte til husstande med lav indkomst ...

Den gennemsnitlige boligstøtte i ældre lejeboliger er generelt højest for husstande med lav indkomst, jf. figur IV.14.²⁷ Det gælder både den absolutte boligstøtte og boligstøtten relativt til indkomsten. Derudover fremgår det, at husstande med høje indkomster ikke kan modtage boligstøtte. Det viser, at boligstøtten i højere grad tilfalder husstande med lav indkomst sammenlignet med gevinsterne ved huslejeregulering.

... og mindre forskelle i støtten for husstande med samme indkomst

Derudover får husstande med samme indkomst i højere grad samme boligstøtte. Forskellene i boligstøtten kan dekomponeres i forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne på samme vis som dekomponeringen af reguleringsgevinsterne ovenfor. Godt 70 pct. af de samlede forskelle i boligstøtten skyldes forskelle indenfor indkomstgrupperne. Det er 25 pct. mindre end ved reguleringsgevinsterne. Størstedelen af forskellene i boligstøtten skyldes dog forskelle indenfor indkomstgrupperne, og det afspejler, at boligstøtten afhænger af flere andre faktorer end blot husstandsindkomsten, jf. ovenfor.²⁸

Huslejereguleringen mindre målrettet end boligstøtten

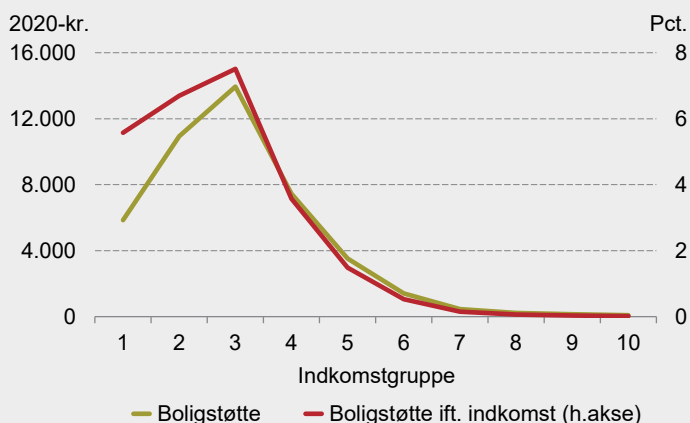
Resultaterne viser samlet set, at sammenlignet med boligstøtten er huslejereguleringen i mindre grad målrettet lavindkomstgrupperne, og der er større tilfældighed i hvilke lejere med lav indkomst, der har gavn af huslejereguleringen.

27) Den lave boligstøtte til husstande i de to laveste indkomstgrupper skyldes bl.a. lav husleje for disse grupper, og at der er mange folkepensionister i tredje indkomstgruppe. Boligstøtten er nemlig højere ved høj husleje og for folkepensionister.

28) Samme konklusion nås ved at bruge 100 indkomstgrupper i stedet for ti.

FIGUR IV.14 BOLIGSTØTTE FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER

Boligstøtten er høj for husstande med lave indkomster og lav for husstande med høje indkomster. Næsten ingen husstande med høje indkomster modtager boligstøtte.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige boligstøtte indenfor hver indkomstgruppe for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Boligstøtten og den disponible indkomst er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i ældre lejeboliger, er inkluderet i figuren. Observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. er fjernet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

HUSLEJEREGULERING OG DEN SAMLEDE FORDELING AF INDKOMSTER

Omfordeling blandt hele befolkningen
sfa. regulering af
husleje undersøges

I det foregående har fokus været på fordelingen af reguleringsgevinsterne blandt husstande, som bor til leje. Dette underafsnit fokuserer på, hvor omfordelende huslejereguleringen er, når der tages højde for, at lejere generelt set har lavere indkomst end den samlede befolkning, jf. figur IV.8 i afsnit IV.3.²⁹

29) Der gives også indirekte økonomisk støtte til ejerboligindehavere i form af rentefradrag og et lavt niveau af ejendomsværdiskatten. Der ses bort fra denne støtte, da fokus alene er på effekten af huslejeregulering. Derudover ses der bort fra udlejers indkomstab grundet lavere husleje og skattefinansieringen ved boligstøtte.

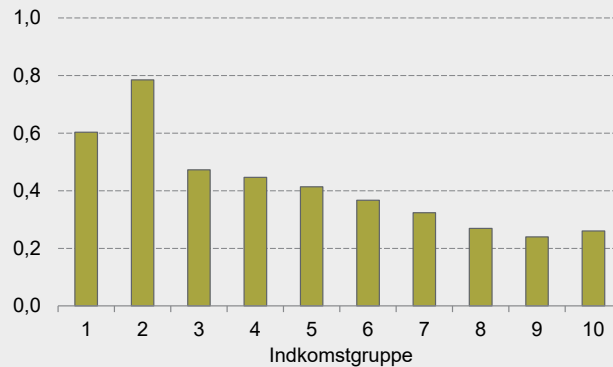
**Samlet værdi af
reguleringsgevinster
tilfalder især
husstande med lav
indkomst**

Den samlede gevinst af huslejereguleringen er størst for husstandene i de laveste indkomstgrupper, når reguleringsgevinsterne lægges sammen for alle husstande i ældre lejeboliger, jf. figur IV.15. Det afspejler, at der er flere lejere blandt husstande med lave indkomster. Der kan på den baggrund argumenteres for, at huslejereguleringen tilgodeser husstande med lav indkomst.

FIGUR IV.15 SAMLET VÆRDI AF REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER, 2021

Den samlede værdi af reguleringsgevinsterne er størst for husstande med lav indkomst, da de fleste lejere har en forholdsvis lav indkomst.

Mia. 2020-kr.



Anm.: Figuren viser den samlede værdi af reguleringsgevinsterne i hver indkomstgruppe for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Dvs. summen af gevinsterne for alle husstande i hver gruppe. Reguleringsgevinsten er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i ældre lejeboliger, er inkluderet i figuren.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

**Huslejeregulering
kan påvirke
fordeling af
indkomst, ...**

En anden og mere fyldestgørende måde at belyse den omfordelende virkning af huslejeregulering er at tilføje reguleringsgevinsterne for husstande i private ældre lejeboliger til den disponible indkomst. Herved kan man vurdere, i hvor høj grad huslejereguleringen mindsker uligheden i den disponible indkomst for alle husstande i Danmark, når der tages højde for, at de fleste lejere har en forholdsvis lav indkomst.

... men mindsker næsten ikke uligheden i disponibel indkomst

Indkomstuligheden i hele befolkningen mindskes kun lidt ved at tilføje reguleringsgevinsten for husstande i ældre lejeboliger, idet Gini-koefficienten kun falder fra 0,301 til 0,299, jf. tabel IV.8.³⁰ Denne begrænsede effekt kan dels afspejle, at ikke alle husstande med lav indkomst har en reguleringsgevinst, dels at summen af reguleringsgevinsterne for husstande i ældre lejeboliger kun er på ca. 4,2 mia. kr.³¹ Det er en meget lille andel af den samlede sum af den disponibel indkomst på ca. 850 mia. kr.

Boligstøtte mere effektiv til at mindske ulighed i indkomst

Til sammenligning falder Gini-koefficienten fra 0,304 til 0,301, når man tager højde for boligstøttens andel af den disponible indkomst. Det er også en forholdsvis lille ændring i Gini-koefficienten, men den samlede sum af boligstøtte for husstande i ældre lejeboliger er kun 2,1 mia. kr. Således fås en større reduktion i indkomstuligheden ved boligstøtte end ved huslejeregulering, selvom den samlede udbetalte boligstøtte er mindre end de samlede reguleringsgevinster.³² Det illustrerer, at huslejereguleringen ikke er den mest effektive måde at tilgodese lejere med lav indkomst.

30) Definitionen af husstande og populationsafgrænsningen i denne analyse kan adskille sig fra andre studier, som opgør indkomstuligheden. Gini-koefficienten kan derfor være forskellig fra andre opgørelser.

31) Den beregnede reguleringsgevinst overvurderer højst sandsynlig den faktiske huslejestigning, hvis alle regulerede lejeboliger overgår til fri lejefastsættelse, jf. tidligere i afsnittet. Den samlede sum af reguleringsgevinster på 4,2 mia. kr. er derfor højst sandsynligt et overkantsskøn og overvurderer lejernes samlede gevinst af huslejeregulering.

32) Denne konklusion er uændret, hvis man tilføjer effekten af hhv. huslejeregulering og boligstøtte for husstande i almene boliger.

TABEL IV.8 HUSLEJEREGULERINGS EFFEKT PÅ INDKOMSTMULIGHEDEN, 2021

Indkomstuligheden for alle husstande i Danmark er næsten uændret ved at tilføje lejernes reguleringsgevinst til deres disponible indkomst.

	Gini-koefficient	Samlet sum af boligstøtte/ reg.gevinst	Mia. kr. pr. Gini-point ^{a)}
Disponibel indkomst ekskl. boligstøtte	0,304	•	•
Disponibel indkomst (inkl. boligstøtte)	0,301	2,1	6,8
Disp. indkomst inkl. reguleringsgevinster	0,299	4,2	20,2

a) Denne beregning er et regneeksempel for at illustrere, hvor effektiv huslejeregulering hhv. boligstøtte er til at mindske indkomstuligheden. Således kan den ikke bruges til at vurdere effekten på indkomstuligheden ved at øge eller mindske graden af huslejeregulering hhv. boligstøtten.

Anm.: Tabellen viser ændringen i indkomstuligheden, når reguleringsgevinsten hhv. boligstøtten tillægges den disponible indkomst for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Den disponible indkomst er defineret, så boligstøtte indgår i dette indkomstbegreb. Forskellen mellem første og anden række viser derfor effekten af boligstøtte på indkomstuligheden. Indkomst, reguleringsgevinst og boligstøtte er ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendoms-Danmark.

SAMMENFATNING

Huslejeregulering giver lejere årlig gevinst på ca. 17.000 kr., ...

Analysen i dette afsnit undersøger effekten af huslejeregulering på huslejen og kaster lys over, hvem som har glæde af den lavere leje. Den årlige gevinst for lejerne, den såkaldte reguleringsgevinst, er ca. 17.000 kr. i private ældre lejeboliger og tilfalder i højere grad ældre, højtuddannede lejere med høje indkomster. Reguleringsgevinsten er størst i hovedstadsområdet, og gevinsten i nyere lejeboliger er højest for lejere, som har boet længe i boligen.

... men synes ikke at være målrettet husstande med lav indkomst

Analysen viser, at huslejereguleringen ikke synes at være målrettet husstande med lav indkomst. For det første er den årlige reguleringsgevinst i ældre lejeboliger højere for husstande med høje indkomster. For det andet er der store forskelle i gevinsten for husstande med omtrent samme indkomst. Det betyder, at nogle lavindkomsthusstande har en meget stor gevinst, mens andre har en meget lille gevinst. Forskellene indenfor indkomstgrupperne udgør således godt 95 pct. af de samlede forskelle i reguleringsgevinsterne blandt husstande i ældre lejeboliger. For det tredje reducerer huslejereguleringen indkomstuligheden mindre end boligstøtten, selvom summen af de samlede reguleringsgevinster er større end den udbetalte boligstøtte.

IV.6

HUSLEJEREGULERING OG MISALLOKERING

Afsnit undersøger ændret boligvalg som følge af huslejeregulering

Dette afsnit undersøger betydningen af huslejeregulering for, hvordan boliger fordeles blandt lejere. Konkret undersøges, om lejere i de regulerede private ældre lejeboliger (opført frem til 1991) bor i en anden størrelse bolig, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Analysen viser, at ca. 15 pct. af lejere i ældre lejeboliger bor i boliger, der er enten mindre eller større, end de ville have i fravær af regulering. Hvis der ses på et bredere mål for boligens karakteristika end boligens størrelse, er det ca. 35 pct. af lejerne, som bor i en anden bolig, end de ville i fravær af huslejeregulering.

På et ureguleret lejemarked får alle en bolig, hvis de vil betale huslejen, ...

På et frit lejemarked vil huslejen ligge på et niveau, hvor boligudbuddet svarer til efterspørgslen. Det betyder, at alle, der er villige til at betale den markedsbestemte husleje, får en bolig. Under fuldkommen konkurrence vil denne allokering af boligerne være samfundsøkonomisk optimal.

... men det sker ikke på et reguleret lejemarked

Det er ikke tilfældet med huslejeregulering, da efterspørgslen er større end udbuddet. Det skyldes, at lejere, der er villige til at betale den regulerede husleje, men ikke den markedsbestemte leje, nu ønsker en reguleret lejebolig. Derfor fordeles de regulerede boliger ud fra andre kriterier, såsom hvor gode forbindelserne er til udlejer eller placeringen på en venteliste. Derudover kan lejere vælge at blive boende i en bolig, til trods for at den ikke længere er optimal i forhold til f.eks. husstandens størrelse. Det er dermed ikke nødvendigvis de husstande, som har størst nytte ved at bo i en given reguleret bolig, der får boligen.

Denne såkaldte misallokering giver et velfærdstab, da en ændret fordeling af lejeboligerne ville kunne øge husstandenes samlede tilfredshed med deres valg af bolig, jf. afsnit IV.4.

Misallokering kan være husstande, som bor for småt eller stort

Misallokering kan komme til udtryk på mange måder. Det kan være en ældre enlig, som bor i en (for) stor, men billig bolig, efter børnene er flyttet og partneren gået bort. Det kan også være en stor familie, som bor i en for lille bolig, fordi den på grund af huslejereguleringen er meget billig. Huslejereguleringen kan således indebære, at nogle husstande i regulerede lejeboliger bor i større boliger, mens andre husstande bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregulering.

Analysen opgør misallokering ift. boligstørrelse og andre karakteristika

I det følgende præsenteres en analyse, der giver et bud på graden af misallokering af private ældre lejeboliger opgjort ud fra boligernes størrelse. Med andre ord undersøges, om husstandene i regulerede lejeboliger bor i større eller mindre boliger, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Opgørelsen af misallokering ud fra boligstørrelse gør resultaterne forholdsvis nemme at fortolke. Der er imidlertid andet end boligstørrelse, som har betydning for, hvor attraktiv en bolig er. Det gælder f.eks. vedligeholdelsesstand, og om lejlighed ligger i stuen eller på øverste etage med en altan. En supplerende analyse beregner graden af misallokering opgjort ud fra boligens markedsbestemte husleje, som er et summarisk mål for boligens karakteristika og kvalitet. Dette mål tager i højere grad højde for andre aspekter end boligens størrelse, omend metoden er forbundet med større analytiske usikkerheder.

Afsnittets indhold

Resten af afsnittet beskriver først metoden til opgørelse af misallokering, efterfulgt af en gennemgang og tolkning af resultaterne. Metode og resultater uddybes i et baggrundsnotat.

METODE TIL OPGØRELSE AF MISALLOKERING

Efterspørgsel efter boligstørrelse uden huslejeregulering

Graden af misallokering for regulerede lejeboliger opgøres ideelt set ved at sammenholde den faktiske boligstørrelse for husstande i de regulerede ældre lejeboliger med den boligstørrelse, som de ville vælge i en situation uden huslejeregulering. Det er imidlertid ikke muligt direkte at observere, hvor stor en lejebolig husstande, som bor i en ældre lejebolig, ville vælge i fravær af huslejeregulering. I stedet beregnes den ønskede boligstørrelse ud fra en efterspørgselsmodel, der estimeres for husstande i uregulerede lejeboliger, jf. boks IV.9. Uregulerede lejeboliger betegnes som nyudlejede boliger opført efter 1991, hvor lejerne har boet i maksimalt to år. For denne gruppe af boliger kan lejere og udlejere frit aftale huslejen ved indflytning, hvorfor huslejen fastsættes på markedsvilkår, jf. afsnit IV.2.

BOKS IV.9 OPGØRELSE AF MISALLOKERING

Misallokering for husstande i huslejeregulerede ældre boliger opgøres i to overordnede trin; (1) Estimation af efterspørgslen efter boligstørrelse uden huslejeregulering, og (2) Sammenligning af den faktiske boligstørrelse med den prædikterede boligstørrelse i fravær af regulering.

Efterspørgsel efter boligstørrelse

Efterspørgslen efter boligstørrelse i fravær af huslejeregulering estimeres ved brug af en log-lineær efterspørgselsmodel, jf. bl.a. Zabel (2004), Wang (2011) og Bloze og Skak (2013):

$$\ln(H_i) = \beta_0 + \beta_1 Z_i + \beta_2 Y_i + \beta_3 UDD_i + \pi_t + \epsilon_i$$

hvor H_i er boligens størrelse, der modelleres som en funktion af husstandssammensætning, Z_i , dummyer for husstandens ækvivalerede disponible indkomst, Y_i , dummyer for højest fuldførte uddannelsesniveau i husstanden, UDD_i , samt en fixed-effects for kalenderår, π_t .

Modellen estimeres på baggrund af husstande i uregulerede lejeboliger i perioden fra 2010-21. Disse husstande udvælges, så de er sammenlignelige med husstande i ældre lejeboliger ud fra bl.a. indkomst, husstandssammensætning og uddannelse. En korrekt opgørelse af boligefterspørgslen uden huslejeregulering beror på, at husstandene i de ældre lejeboliger har samme præferencer for boligstørrelsen som husstande i uregulerede lejeboliger, når der er taget højde for faktorerne i efterspørgselsmodellen. Det sandsynliggøres ved at vælge en sammenlignelig gruppe af husstande.

Den prædikterede efterspørgsel efter boligstørrelse i fravær af huslejeregulering vil ikke nødvendigvis fuldt ud afspejle en situation, hvor alle lejeboliger er uregulerede. Den eksisterende lejeregulering kan have afledte effekter på de uregulerede boliger, jf. afsnit IV.4. Samtidig vil prisbevægelser ved en fuld afregulering påvirke efterspørgslen og udbuddet af lejeboligerne.

Opgørelse af misallokering

For at vurdere, om en husstand er misallokeret, sammenlignes størrelsen på den faktiske bolig med størrelsen på den bolig, som husstanden forventes at ville bo i uden huslejeregulering, i to deltrin.

- En bolig betegnes som for stor eller for lille, hvis den faktiske boligstørrelse er mindst 25 pct. større eller mindre end den boligstørrelse, som husstanden vurderes at ville efterspørge på et ureguleret lejeboligmarked. Grænsen på 25 pct. svarer til den grænse, som er anvendt i et tidligere studie af misallokering, jf. Glaeser og Luttmer (2003)
- Første deltrin vil overvurdere graden af misallokering, idet der kan være statistisk usikkerhed i forbindelse med efterspørgselsmodellen og trægheder i boligvalget. I andet deltrin fratrækkes denne usikkerhed estimeret ud fra den statistiske usikkerhed i uregulerede lejeboliger. Den statistiske usikkerhed i disse boliger medfører nemlig, at husstande tilsyneladende bor med en anden boligstørrelse, end de efterspørger.

For en mere detaljeret beskrivelse af metoden henvises til baggrundsnotat på www.dors.dk.

**Boligefterspørgsel,
hvis én bolig
afreguleres**

Analysen tager ikke højde for, hvordan efterspørgslen og udbuddet af lejeboliger ændres, hvis alle regulerede lejeboliger overgår til fri leje-fastsættelse. Den estimerede efterspørgsel efter boligstørrelse afspejler derfor alene boligvalget, hvis én enkelt lejebolig overgår til fri leje-fastsættelse. Man kan ikke anvende analysen til at forudsige den ef-terspurgte boligstørrelse i fravær af nogen form for huslejeregulering.

RESULTATER

I det følgende vises først resultaterne for misallokering målt i forhold til boligstørrelse. Derefter beskrives resultaterne, når misallokeringen er opgjort ud fra andre karakteristika og kvalitet.

**15 pct. af ældre
lejeboliger er
misallokeret, ...**

Den samlede grad af misallokering ud fra boligstørrelse er opgjort til knap 15 pct., jf. figur IV.16. Trefjerdedele af misallokeringen skyldes, at husstande bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregule-ring, mens den sidste fjerdedel skyldes, at husstande bor i større boli-ger.³³ Det kan være attraktivt for en husstand at bo i en mindre, regu-leret bolig i stedet for at vælge en større, ureguleret lejebolig. Det kan give husstanden flere penge til andre formål, der også øger livskvalite-ten, eksempelvis ferier, restaurantbesøg eller køb af tøj. I fravær af reguleringen ville husstanden dog få større glæde af en større bolig.

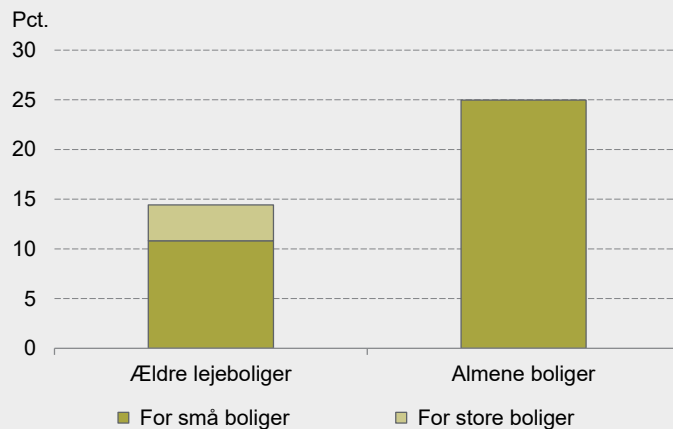
**... hvilket er mindre
end i almene boliger**

Der er færre husstande i private ældre lejeboliger, som er misallokeret, end i almene boliger, hvor ca. 25 pct. af husstandene bor i for store eller for små boliger. I almene boliger skyldes misallokeringen udeluk-kende, at husstandene bor i mindre boliger, end de ville efterspørge i fravær af huslejereguleringen.

33) Tidligere studier definerer det også som misallokering, hvis husstandene primært bor i mindre boliger, end de ville efterspørge i fravær af huslejeregulering, jf. Wang (2011) samt Bloze og Skak (2013).

FIGUR IV.16 SAMLET GRAD AF MISALLOKERING

Ca. 15 pct. af de ældre lejeboliger er misallokerede. Misallokering skyldes primært, at husstande bor i for små boliger.



Anm.: Graden af misallokering er opgjort ud fra boligstørrelsen. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

35 pct. af ældre lejeboliger misallokeret opgjort ud fra øvrige boligkarakteristika

I stedet for boligstørrelse kan misallokeringen også opgøres ud fra den markedsbestemte husleje, der er et summarisk mål for boligens karakteristika og kvalitet. En sådan opgørelse finder, at graden af misallokering for private ældre lejeboliger er på ca. 35 pct., mens graden af misallokering i almene boliger ikke ændres, jf. baggrundsnotat på www.dors.dk. Det indikerer, at den reelle misallokering, særligt for de ældre lejeboliger, er større, end hvad fremgår af analysen af boligstørrelse.³⁴

Resultater fra andre studier af misallokering

Studie af New York finder lignede grad af misallokering

En analyse af New York, der metodemæssigt minder om den præsenterede analyse, finder for regulerede lejeboliger omkring år 1990, at godt 20 pct. af husstandene i regulerede lejeboliger bor i en større eller mindre bolig, end de ville vælge i fravær af lejeregulering, jf. Glaeser

³⁴) Der kan være større usikkerhed knyttet til en beregning af misallokering opgjort ud boligens karakteristika og kvalitet, da der forventes at være knyttet en større statistisk usikkerhed til opgørelsen af markedsbestemte huslejer for regulerede lejeboliger end til opgørelsen af boligstørrelser i fravær af regulering. Dette uddybes i baggrundsnotat på www.dors.dk.

og Luttmer (2003). Disse lejeboliger var underlagt 2. generationshuslejeregulering, og reguleringen kan derfor til en vis grad sammenlignes med reguleringen i ældre lejeboliger i Danmark.

Tidligere dansk studie fandt misallokering

Et tidligere studie opgør graden af misallokering i Danmark for regulerede lejeboliger omkring år 2000. Det finder, at husstande i ældre lejeboliger i gennemsnit bor i ca. 2 pct. mindre boliger, end de ville i fravær af regulering, jf. Bloze og Skak (2013). Studiet finder, ligesom indeværende analyse, at husstandene i ældre boliger primært bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregulering.³⁵

Også misallokering i Tyskland og Frankrig

Nyere empiriske analyser fra Tyskland og Frankrig finder også tegn på, at huslejeregulering har ledt til misallokering, jf. Mense mfl. (2023) og Chapelle mfl. (2019). Disse studier opgør dog ikke egentlige mål for graden af misallokering. Et studie fra Kina opgør misallokering ud fra boligens karakteristika og kvalitet ligesom den ene analyse i dette afsnit. Det finder misallokering i den forstand, at husstande har et lavere boligforbrug, end de ville i uden huslejeregulering, jf. Wang (2019).

Faktorer bag misallokering

Misallokering stiger i husstandens indkomst

Overordnet set stiger graden af misallokering af private ældre lejeboliger med husstandsindkomst, og graden af misallokering er ca. dobbelt så stor i de højeste indkomstgrupper som i de laveste, jf. den venstre del af figur IV.17. Den positive sammenhæng afspejler primært, at husstande med høj indkomst i højere grad bor i små boliger i forhold til deres forventede boligstørrelse uden huslejeregulering.

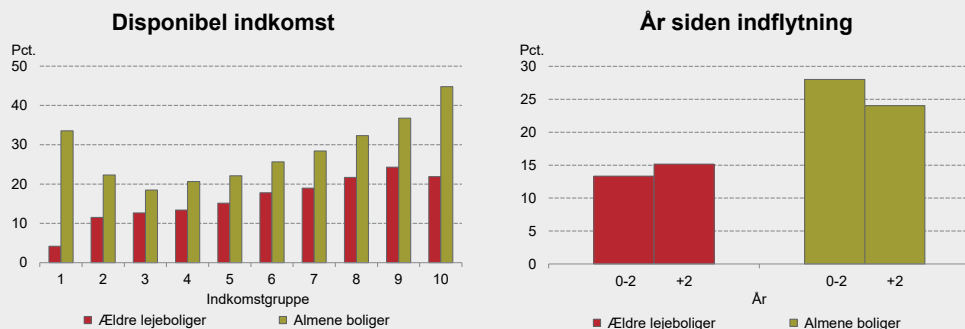
Misallokering skyldes især fordeling af ledige lejemål

En misallokering af regulerede lejeboliger kan overordnet set skyldes allokeringen af ledige lejemål eller manglende fraflytning, hvis husstandens boligbehov ændres, jf. afsnit IV.4. Supplerende analyser peger i retning af, at misallokeringen af ældre lejeboliger især afspejler fordelingen af husstande i ledige lejemål og i mindre grad en manglende fraflytning fra boligerne, når boligbehovet ændrer sig. En opgørelse af misallokering for husstande, der har boet i deres ældre lejebolig i op til to år, viser således, at ca. 13 pct. er misallokeret, jf. højre figur i figur IV.17. For husstande, der har boet i en ældre lejebolig i mere end to år, er graden af misallokering på ca. 15 pct. og dermed kun marginalt højere end for de nyligt indflyttede husstande. For almene boliger fås tilsvarende resultater, ligesom der findes et tilsvarende billede, når misallokeringen opgøres ud fra boligens karakteristika og kvalitet.

³⁵) Bloze og Skak (2013) ser på den gennemsnitlige afvigelse af boligstørrelse med og uden huslejeregulering, men uden at opgøre andelen af boliger, hvor der er misallokering. Gøres det i indeværende analyse fås, at husstande i ældre lejeboliger i gennemsnit bor i ca. 1,5 pct. mindre boliger, end de ville i fravær af regulering.

FIGUR IV.17 MISALLOKERING OPDELT PÅ HUSSTANDSKARAKTERISTIKA

Graden af misallokering er størst i husstande med høj indkomst og stiger svagt ved større grad af huslejeregulering.



Anm.: Det vægtede gennemsnit af misallokeringen i hver gruppe svarer til den samlede misallokering i figur IV.5. Indkomstdelene i venstre figur er beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Indkomsten er ækvivaleret. I højre figur er husstandene inddelt i grupper på baggrund af den årlige reguleringsgevinst pr. kvadratmeter. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Misallokering i figurene er baseret på boligstørrelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

USIKKERHED OM NIVEAUET AF MISALLOKERING

Usikkerhed om omfang af misallokering

De præsenterede resultater viser tegn på misallokering i ældre lejeboliger. Størrelsen af den opgjorte misallokering er dog forbundet med en vis usikkerhed, idet tolkningen af resultaterne bygger på en række antagelser.

Den anvendte metode kan også undervurdere misallokeringen

I fastlæggelsen af misallokering er i et første indledende trin lagt til grund, at der er misallokering, hvis den faktiske boligstørrelse (eller øvrige boligkarakteristika) afviger med 25 pct. fra den efterspurgte boligstørrelse, jf. boks IV.9. Grænsen på 25 pct. er valgt for at være i overensstemmelse med et tidligere studie, men der er ikke nogen objektiv korrekt grænse. Anvendes i stedet en grænse på 10 pct., fås et højere niveau for misallokering.

Niveau kan være undervurderet på grund af flere former for misallokering

Der kan argumenteres for, at graden af misallokering kan være større end opgjort i dette afsnit. Personers værdisætning af boliger kan således variere mere end den estimerede efterspørgselsmodel viser. Det kan for eksempel være, at en husstand har fået tildelt en reguleret bolig,

som præcist har den størrelse, som husstanden ville vælge i fravær af regulering. Men den tildelte regulerede bolig kan ligge i et andet område end husstanden ville vælge på et frit marked. En sådan geografisk misallokering fanges ikke i analysen. Det trækker i retning af, at graden af misallokering er undervurderet.

**Modelusikkerhed
kan betyde under-
eller overkantsskøn**

Modellen, der bruges til at opgøre misallokeringen, bygger på en række antagelser. Graden af misallokering kan være over- eller undervurderet, hvis disse antagelser ikke er opfyldt. Eksempelvis vil det være et problem, hvis husstande i nyere lejeboliger har præferencer for at bo i større (mindre) boliger, og dette ikke opfanges af de karakteristika, der indgår i efterspørgselsmodellen. Det vil fejlagtigt trække i retning af en for høj (lav) grad af misallokering opgjort for boligstørrelse. En anden mulig usikkerhed ved analysen er potentielle markedsfejl på det uregulerede lejeboligmarked. I tilfælde af eksempelvis markedsmagt til udlejer vil huslejen være højere end huslejen under fuldkommen konkurrence, jf. afsnit IV.4. Isoleret set trækker det i retning af en undervurdering af misallokeringen sammenlignet med en situation, hvor analysen var lavet på baggrund af et ureguleret marked med fuldkommen konkurrence. Omvendt kan graden af misallokering være overvurderet. Det vil være tilfældet, hvis en husstand bor i en reguleret bolig, der opfylder dens ønsker om f.eks. størrelse og beliggenhed, men den estimerede model fejlagtigt vurderer, at husstanden burde bo i en anden bolig. I opgørelsen af misallokeringen er der dog delvist taget højde for dette ved at fratrække den *statistiske usikkerhed*, jf. boks IV.9.

OPSUMMERING

Huslejeregulering kan ændre på fordelingen af lejeboliger, idet prismekanismen, som normalt sørger for at fordele boligerne ud fra lejernes betalingsvillighed, ikke fungerer optimalt. I afsnittet rapporteres resultaterne af en analyse, der sammenligner boligstørrelsen for husstande i private ældre lejeboliger, med den boligstørrelse, som de ville vælge i en situation uden huslejeregulering.

**Analysen finder
misallokering af
ældre lejeboliger**

Analysen finder, at ca. 15 pct. af husstande i ældre lejeboliger bor i en større eller mindre bolig, end de ville i fravær af huslejeregulering. Denne misallokering skyldes primært, at husstandene bor i mindre boliger, end de ville uden regulering. Bruges i stedet flere boligkarakteristika og kvaliteten af boligen bor ca. 35 pct. af husstandene i en anden bolig, end de ville vælge i fravær af reguleringen.

Misallokering opstår ved fordeling af husstande i de ledige boliger

Der er tegn på, at misallokering sker allerede ved fordelingen af husstande i de ledige regulerede boliger. I princippet kan misallokering også opstå, hvis husstande ikke skifter bolig, når der sker ændringer i f.eks. husstandens størrelse eller indkomst, som påvirker boligbehovet. Analysen tyder imidlertid på, at denne fastholdelse har mindre betydning for misallokering.

IV.7

SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

Lejeboliger er vigtige

Boliger er vigtige for borgernes dagligdag og velfærd, og udgifter til boligen udgør med 25 pct. den største enkeltstående post i lejernes forbrug. I Danmark udgør lejeboliger ca. 40 pct. af alle boliger. Heraf er omkring halvdelen private lejeboliger, mens den anden halvdel er almene lejeboliger.

Kapitlet har fokus på regulering af private lejeboliger

En stor del af lejeboligerne er omfattet af en regulering af huslejen, som indebærer, at lejen er lavere end en markedsbestemt leje. Kapitlet fokuserer på konsekvenser af huslejustrategier for private lejeboliger.

Regulering af niveauet for huslejen i de fleste private lejeboliger

Reguleringen afhænger af, hvornår lejeboligen er opført. Således er *niveauet* for huslejen i private lejeboliger opført frem til 1991 reguleret, hvilket omfatter ca. 75 pct. af de private lejeboliger. For private lejeboliger opført efter 1991 kan størrelsen af huslejen aftales frit mellem lejer og udlejer, når lejemålet indgås.

Regler for årlig stigning i husleje for alle lejeboliger

Derudover er der for alle private lejeboliger regler for, hvor meget huslejen må *stige* fra år til år, efter at lejemålet er indgået. For boliger opført efter 1991 bliver den aftalte husleje således typisk reguleret med udviklingen i nettoprisindekset.

Fordelingshensyn argument for regulering

Der er tilsvarende regulering af lejen i flere andre lande. Et vigtigt argument for reguleringen er at sikre billigere boliger til husstande med relativt lave indkomster. Et særligt opmærksomhedspunkt de senere år har været stigende boligomkostninger i storbyer. Eksempelvis har der været en større stigning i huslejerne for uregulerede lejeboliger i og omkring København siden 2010 sammenlignet med andre dele af landet. En lignende udvikling ses i andre lande. Internationalt har det ledt til en fornyet debat om, hvorvidt huslejustrategier kan være et tiltag til at sikre boliger i storbyer, som er til at betale, så det ikke kun er personer med høje indkomster, der har råd til at bo i de store byer, jf. Metcalf (2018).

**Både effektivitets-
gevinster og
effektivitetstab ved
huslejeregulering**

Traditionelt har økonomer haft fokus på, at der er en række negative effekter af huslejeregulering. Der er imidlertid også en række argumenter for, at nogen grad af regulering kan være fordelagtig, f.eks. kan det imødegå markedsmagt og beskytte forbrugerne. En for høj grad af regulering af huslejerne kan dog indebære effektivitetstab, som kan overskygge gevinsterne ved regulering.

Kapitlet analyserer fordelingsmæssige effekter og effektivitetseffekter af reguleringen af huslejer i private lejeboliger.

HUSLEJEREGULERING OG FORDELING

**Huslejeregulering
giver lavere leje for
nuværende lejere, ...**

Huslejeregulering er en fordel for de nuværende lejere i ældre private udlejningsboliger. Beregningerne i kapitlet viser, at huslejereguleringen sænker den årlige leje med i gennemsnit 17.000 kr. for ældre private udlejningsboliger i forhold til lejen på det uregulerede lejemarked, svarende til 30 pct. af lejen.³⁶

**... men er en
omkostning for
nye lejere**

Huslejeregulering kan derimod være en ulempe for lejere, som flytter ind i nyere private lejeboliger, da huslejen i disse kan være højere som følge af reguleringen af de ældre private lejeboliger. Reguleringen medfører også, at lejere i ældre private boliger bliver boende, selvom deres boligbehov har ændret sig. Det gør det vanskeligere for nye lejere at få adgang til de ældre private lejeboliger. Reguleringen er således en fordel for nogle lejere, men en ulempe for andre lejere.

**Huslejeregulering er
ikke målrettet lejere
med lav indkomst**

I kapitlet er foretaget en analyse af, om det blandt de nuværende lejere i ældre private lejeboliger især er lavindkomstgrupper, som opnår besparelser i huslejen som følge af reguleringen. Analysen viser, at det ikke er lejere med lave indkomster, som gennemsnitligt set opnår den største besparelse. Samtidig er der store forskelle på besparelserne blandt lejere med relativt lave indkomster. Nogen opnår en høj besparelse, mens mange ikke får en besparelse.

**Besparelse større
for lejere med høj
indkomst, lang ud-
dannelse og ældre**

Beregninger viser således, at den gennemsnitlige besparelse i huslejen stiger med indkomsten. Konkret er den gennemsnitlige årlige huslejesparelse ca. 12.000 kr. for lejere med lave indkomster og ca. 25.000 kr. for lejere med høje indkomster.³⁷ Samtidig er det i højere

36) Disse tal afspejler principielt set, hvor meget lejen ville stige, hvis ét lejemål overgik til det uregulerede lejemarked. Hvis lejen i alle ældre private udlejningsboliger blev afreguleret, ville forøgelsen i lejen være mindre, fordi lejen på det uregulerede marked i så fald måtte forventes at falde.

37) De her angivne tal er ækvivalerede ud fra antal personer i husstanden. Opgjort uden ækvivaleringen er besparelsen således større pr. husstand.

	<p>grad beboere i de større byer, ældre og højtuddannede, der opnår de største besparelser i huslejen.</p>
<p>Besparelsen udgør en større andel af indkomst for lejere med lav indkomst</p>	<p>Besparelsen er dog lavere for lejere med høj indkomst, hvis den ses i forhold til den disponible indkomst. For lejere med lav indkomst udgør besparelsen i gennemsnit ca. 12 pct. af indkomsten, mens den kun udgør ca. 4 pct. af indkomsten for lejere med høj indkomst.</p>
<p>Store forskelle i besparelsen mellem lejere med samme indkomst</p>	<p>Der er store forskelle på de gennemsnitlige årlige besparelser for lejere med samme indkomstniveau. Der er således knap 20 pct. af lejerne med lav indkomst, som ikke opnår nogen besparelse, mens ca. 8 pct. af lejerne med lav indkomst har en årlig besparelse på over 50.000 kr. Der er tilsvarende forskelle på besparelserne mellem lejere med henholdsvis mellemindkomster og høje indkomster. I forhold til at tilgodese lejere med lave indkomster rammer huslejerreguleringen således langt fra præcist. Samlet set bidrager forskellene mellem lejere med samme indkomstniveau væsentligt mere til uligheden i fordelingen af huslejesparelser end forskellene mellem indkomstgrupper.</p>
<p>Beskeden betydning for samlet ulighed målt ved Gini-koefficienten</p>	<p>Personer med lave indkomster bor dog i højere grad i lejeboliger sammenlignet med personer med høje indkomster. Huslejerregulering tilgodeser derfor i højere grad personer, som har lavere indkomst. Således mindskes uligheden i hele befolkningen opgjort ud fra Gini-koefficienten, når huslejesparelsen indregnes i den disponible indkomst. Reduktionen er dog beskeden, idet Gini-koefficienten falder fra 0,301 til 0,299. Faldet i ulighed er mindre end den reduktion i uligheden, som kan tilskrives udbetaling af boligstøtte. Boligstøtte er således et mere målrettet værktøj end huslejerregulering, hvis der er et ønske om at tilgodese husstande med lave indkomster.</p>
<p>Lejere får besparelse, hvis de bor længe i nyere private udlejningsboliger</p>	<p>Det er ikke kun beboere i ældre private udlejningsboliger, der opnår en besparelse ved huslejerregulering. Beboere i nyere private udlejningsboliger opnår også en besparelse, hvis de bliver boende i boligen i en længere årrække. Det skyldes, at lejen alene må stige med udviklingen i nettoprisindekset. Den årlige stigning i den uregulerede leje er således større end stigningen i nettoprisindekset. I perioden 2010-21 er den uregulerede leje i gennemsnit steget med 2,4 pct. om året, mens nettoprisindekset er steget med 1 pct. Stigningen i den uregulerede leje har også været større end den gennemsnitlige stigning i timelønnen på 1,9 pct. om året.</p>

HUSLEJEREGULERING OG MARKEDSFEJL

På et ureguleret lejeboligmarkedet er der markedsfejl, som kan begrunde nogle former for huslejeregulering. I det følgende diskuteres først, om der er markedsfejl, som giver et rationale for en generel regulering af huslejeniveauet. Dernæst ses på, om der er markedsfejl, som kan begrunde reguleringen af udviklingen i huslejer over tid, efter der er tegnet en lejekontrakt.

Argumenter for at udlejere har markedsmagt

Der er i dele af faglitteraturen argumenteret for, at udlejere i et vist omfang kan have markedsmagt, når en boligsøgende skal tegne en ny lejekontrakt. På den baggrund kan en mild grad af regulering af huslejen i princippet kan være hensigtsmæssig. En analyse fra Nationalbanken finder desuden, at der i nogle kommuner i Danmark er forholdsvis få private udlejere og en høj markedsconcentration, som kan have ført til en højere leje i de pågældende kommuner.

Markedsmagt efter indflytning taler for regler for stigningen i husleje over tid

Derimod kan markedsfejl tilsige regulering af udviklingen i huslejen over tid, efter der er indgået en lejekontrakt. Således kan udlejer have en fordelagtig forhandlingssituation, når lejer har boet i en bolig et stykke tid. En flytning indebærer faste omkostninger og besvær for lejer, ligesom lejers tilknytning til lokalområdet kan forventes at stige med tiden. Regulering, der fastsætter en stigningstakt for huslejen i bestående lejemål, kan modvirke markedsmagt for udlejer efter indflytning.

Forsikring og forbrugerbeskyttelse

Regulering af stigningstakten for huslejen indebærer også en form for forsikring for lejerne mod uventede stigninger i huslejen. Det kan give en velfærdsgevinst på grund af risikoaversion. Regulering af stigningstakten for huslejen kan således opfattes som en form for forbrugerbeskyttelse.

EFFEKTIVITETSTAB VED HUSLEJEREGULERING

Ventelister og kontakter til udlejere

På et reguleret lejemarked fungerer huslejen ikke som mekanisme for tildeling af boliger, da regulering sætter et loft over huslejerne. I stedet fordeles boligerne ved hjælp af eksempelvis ventelister, kontakter eller udlejernes præferencer.

Dårligere match mellem boliger og lejere

En sådan fordeling af lejeboligerne kan medføre et dårligt match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Det kan f.eks. være en bolig, som er mindre eller større end den bolig, lejerne ville vælge, hvis der ikke var huslejeregulering. En sådan misallokering indebærer et samfundsøkonomisk effektivitetstab.

Betydelig del af private lejeboliger er misallokeret

To analyser i kapitlet opgør graden af misallokering for ældre (regulerede) private lejeboliger i Danmark. Analyserne peger i retning af, at der er misallokering i en betydelig del af de regulerede lejeboliger. Således finder den ene analyse, at omkring 15 pct. af husstandene i ældre private lejeboliger bor i en bolig, som er mindre eller større end den bolig, de ville vælge i fravær af huslejeregulering. Den anden analyse bruger et bredere mål for ydelsen ved at bo i en bolig end blot størrelse. Ud fra denne analyse bor ca. 35 pct. i en anden type af bolig, end de ville i fravær af reguleringen.

Huslejeregulering reducerer mobilitet

Huslejeregulering kan have indvirkning på, hvor og hvor længe den enkelte husholdning vælger at bo i en reguleret bolig. Danske og udenlandske undersøgelser viser, at huslejeregulering resulterer i, at personer, der bor i en huslejereguleret bolig, flytter sjældnere, og at flytte-mobiliteten falder med størrelsen af lejernes huslejesbesparelse fra reguleringen.

Huslejeregulering kan reducere arbejdsproduktiviteten

En lavere mobilitet kan have betydning for arbejdsmarkedet. Et tidligere dansk studie finder, at husstande i boliger, hvor huslejen er betydeligt under den markedsbestemte husleje, har en lavere sandsynlighed for at finde et job udenfor nærområdet, mens sandsynligheden er højere for at finde et job i nærområdet. Det betyder, at personer, der bor i en huslejereguleret bolig, vil acceptere en lavere løn og dermed job med en lavere produktivitet for at undgå at flytte fra en lejebolig med stor besparelse i huslejen. Det medfører et samfundsøkonomisk effektivitetstab.

PERSPEKTIVERING

Gevinster ved huslejeregulering

Samlet set vurderes det, at der er markedsfejl, som kan begrunde regulering af stigningen i huslejen over tid, når lejemålet er indgået. I dele af litteraturen er der også argumenteret for, at en mild grad af regulering af niveauet for husleje i forbindelse med indgåelse af lejemålet kan være hensigtsmæssigt, fordi det kan imødegå markedsmagt. Der er også i nogle kommuner i Danmark en høj markeds-koncentration, som kan have ført til en for høj leje i pågældende kommuner.

Effektivitetstab ved for stram regulering

En stram regulering af niveauet for huslejen, når lejemål indgås, indebærer betydelige effektivitetstab i form af f.eks. misallokering af de regulerede boliger og lavere mobilitet.

Ikke præcis i forhold til at tilgodese lejere med lav indkomst

Huslejeregulering indebærer også en række fordelingseffekter. Reguleringen er en gevinst for nuværende lejere i lejeboliger med lav husleje, men der er omkostninger for lejere i boliger, som ikke er reguleret.

Huslejeregulering rammer langt fra præcist i forhold til at tilgodese nuværende lejere med lav indkomst.

Andelen af ældre lejeboliger med stram regulering falder over tid

Der er relativ stram regulering af huslejen i ældre private lejeboliger opført frem til 1991, hvilket giver et betydeligt effektivitetstab. Dette effektivitetstab kunne reduceres ved f.eks. at lempe reguleringen for nye lejeaftaler. Det vil også have betydelige omfordelende effekter, herunder store kapitalgevinster til de nuværende lejere. Der er således en afvejning mellem fordeling og effektivitet. Over tid falder andelen af disse ældre private lejeboliger imidlertid, så der sker i realiteten en gradvis udfasning af den forholdsvis stramme regulering.

Nettoprisindeks er steget mindre end markedslejen

Stigningen i husleje på det uregulerede marked har været højere end stigningen i nettoprisindekset, som bruges til regulering af lejen over tid i bestående lejemål for private lejeboliger opført efter 1991. Det indebærer, at huslejen kommer under den markedsbestemte husleje for lejere, som bliver boende i en længere årrække. Det medfører stigende effektivitetstab over tid.

Regulering med lønudvikling kan mindske effektivitetstab

Det vil mindske effektivitetstab, hvis stigningen i huslejerne over tid i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje. Dette indebærer en afvejning mellem effektivitetstab og fordeling. Hvis huslejen får lov at stige med markedslejen, kan det således udgøre en udfordring for husstande med relativt lave indkomster. Hvis stigningen højst må svare til lønudviklingen, vil det indebære et lavere effektivitetstab over tid, samtidig med at huslejen ikke kommer til at udgøre en stigende del af indkomsten for lønmodtagere og modtagere af indkomstoverførsler.

Stigninger i huslejer i store byer...

Stigninger i huslejerne i København og andre storbyer verden over har ledt til en fornyet debat om, hvorvidt der er behov for en øget grad af huslejeregulering, så storbyerne fremover ikke kun bliver hjemsted for højindkomstgrupper.

... skal ikke afhjælpes med strammere huslejeregulering

Det kan ikke anbefales at øge graden af huslejeregulering ud fra en målsætning om at sikre, at flere personer med lave indkomster får mulighed for at bo i de største byer i Danmark. Det skal ses i lyset af effektivitetstabene ved en højere grad af huslejeregulering, og at den nuværende huslejeregulering ikke i særlig høj grad tilgodeser lejere med lave indkomster.

Andre tiltag kan overvejes

Det kan være værd at overveje andre tiltag, hvis der er et ønske om, at lav- og mellemindkomstgrupper skal sikres mulighed for at bo i de store byer. Eksempelvis kan det mindske boligudgifterne, hvis udbuddet af boliger i de store byer øges. Her kan der blandt andet ses på

regler, der lægger begrænsninger på opførelse af nye boliger i de store byer. En ændret regulering af f.eks. arealanvendelse eller byggetæthed kan dog indebære omkostninger for de nuværende beboere. Der er i nærværende kapitel ikke foretaget en nærmere afvejning af gevinster og omkostninger ved tiltag af denne art, der kan modgå stigende boligudgifter i de større byer.

LITTERATUR

Andersen, E. (1994): Historier om krig og boligmangel. *National Økonomisk Tidsskrift*, 132, s. 16-24.

Andersson, R. og B. Söderberg (2012): Elimination of Rent Control in the Swedish Rental Housing Market: Why and How? *Journal of Housing Research*, 21 (2), s. 159-181.

Arnott, R. (1989): Housing Vacancies, Thin Markets and Idiosyncratic Tastes. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2, s. 5-30.

Arnott, R. (1995): Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), s. 99-120.

Arnott, R. (2003): Tenancy Rent Control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, s. 89-121.

Arnott, R. og M. Igarashi (2000): Rent control, mismatch costs and search efficiency. *Regional Science and Urban Economics*, 30, s. 249-288.

Asquith, B.J. (2019): Housing Supply Dynamics under Rent Control: What Can Evictions Tell Us? *AEA Papers and Proceedings*, 109, s. 393-396.

Atkinson, A.B. (1975): The Economics of Inequality. *Oxford University Press*.

Autor, D.H., C.J. Palmer og P.A. Pathak (2014): Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122 (3), s. 661-717.

Basu, K. og P.E. Emerson (2000): The Economics of Rent Control. *The Economic Journal*, 110, s. 939-962.

Bloze, G. og M. Skak (2013): Rent Control and Misallocation. *Urban Studies*, 50 (10), s. 1988-2005.

Bulow, J. og P. Klemperer (2012): Regulated Prices, Rent Seeking, and Consumer Surplus. *Journal of Political Economy*, 120 (1), s. 160-186.

Chapelle, G., E. Wasmer og P.H. Bono (2019): Spatial Misallocation and Rent Controls. *AEA Papers and Proceedings*, 109, s. 389-392.

DellaVigna, S. (2009): Psychology and Economics: Evidence from the Field. *Journal of Economic Literature*, 47 (2), s. 315-372.

Det Økonomiske Råds formandskab (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, forår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, efterår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Økonomi og Miljø 2019*.

Diamond, R., T. McQuade og F. Qian (2019): The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109 (9), s. 3365-3394.

EU-Kommissionen (2004): Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser. www.eur-lex.europa.eu.

Favilukis, J., P. Mabile og S. van Nieuwerburgh (2023): Affordable Housing and City Welfare. *Review of Economic Studies*, 90, s. 293-330.

Freeman, A.M. (1993): Property value models. *The measurement of environmental and resource values*. Washington, Resources for the future.

Glaeser, E.L. (2003): Does rent control reduce segregation? *Swedish Economic Policy Review*, 10, s. 179-202.

Glaeser, E.L. og E.F.P. Luttmer (2003): The Misallocation of Housing under Rent Control. *The American Economic Review*, 93 (4), s. 1027-1046.

Grubb, M.D. (2015): Overconfident Consumers in the Marketplace. *The Journal of Economic Perspectives*, 29 (4), s. 9-35.

Hansen, J.F. (2022): Lovgivning i krigens skygge – dansk boligregulering fra 1939 til 1945. *Erhvervshistorisk Årbog*, 71 (2).

Hansen, M.F., J.Z. Hansen, T. Markeprand, A. Kargo og M. Sønderby (2021): Demografi, socioøkonomi og boligstruktur i danske kommuner. DREAM.

Hardman, A.M og Y.M. Ioannides (1999): Residential Mobility and the Housing Market in a Two-Sector Neoclassical Growth Model. *The Scandinavian Journal of Economics*, 101 (2), s. 315-335.

Heckman, J.J. (1979): Sample Selection as a Specification Error. *Econometrica*, 47, s. 153-161.

Hubert, F. (1993): The Impact of Rent Control on Rents in the Free Sector. *Urban Studies*, 30 (1), s. 51-61.

Hubert, F. (1995): Contracting with costly tenants. *Regional Science and Urban Economics*, 25, s. 631-654.

Häckner, J. og S. Nyberg (2000): Rent Control and Prices of Owner-Occupied Housing. *The Scandinavian Journal of Economics*, 102 (2), s. 311-324.

Jespersen, S.T. og J.R. Munch (2001): Hvem har glæde af huslejereguleringen? Arbejdspapir fra Det Økonomiske Råds sekretariat, 2001:4.

Kholodilin, K.A. (2022): Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research. DIW Roundup 139. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2022.

Kristensen, J.B. (2012): Konsekvenser af huslejeregulering på det private udlejningsmarkedet – En mikroøkonomisk analyse af 2000'erne, DREAM arbejdsrapport.

Lejelovskommissionen (1997): Betænkning nr. 1331. Boligministeriet.

López-Rodriguez, D. og M. de los Llanos Matea (2020): Public Intervention in Rental Housing Market: A Review of International Experience. Documentos Ocasionales, no. 2002. Banco de España.

Malpezzi, S. (2017): *Rent Control*. Palgrave Dictionary of Economics.

Madrian, B.C. og D.F. Shea (2001): The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (4), s.1149-1187.

Mense, A., C. Michelsen og K.A. Kholodilin (2023): Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention. *Journal of Urban Economics*, 134.

Metcalf, G. (2018): Sand Castles Before the Tide? Affordable Housing in Expensive Cities. *The Journal of Economic Perspectives*, 32 (1), s. 59-80.

Mullainathan, S. og J. Spiess (2017): Machine Learning: An Applied Econometric Approach. *Journal of Economic Perspectives*, 31 (2), s. 87-106.

Munch, J.R. og M. Svarer (2002): Rent Control and Tenancy Duration. *Journal of Urban Economics*, 52 (3), s. 542-560.

Musgrave, R.A. (2008): Merit Goods. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.

Nationalbanken (2022): Andersen, P., T. Krause og D. Gorea. Market concentration and the Danish rental market. Nationalbanken.

OECD (2021): OECD Housing Policy Toolkit – Synthesis REPORT.

OECD (2023): Affordable Housing Database, PH6.1 Rental Regulation.

Raess, P. og T. von Ungern-Sternberg (2002): A model of regulation in the rental housing market. *Regional Science and Urban Economics*, 32, s. 475–500.

Sims, D.P. (2007): Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics*, 61, s. 129-151.

Sopranzetti, B.J. (2015): Hedonic Regression Models I Lee, E. C.-F og J.C. Lee (red.): *Handbook of Financial Econometrics and Statistics*. Springer.

Svarer, M., M. Rosholm og J.R. Munch (2005): Rent Control and Employment Duration. *Journal of Public Economics*, 89 (11-12), s. 2165-2181.

Theil, H. (1967): *Economics and Information Theory*. North-Holland Publishing Company.

Transport- og Boligministeriet (2019): Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Wang, S.-Y. (2011): State Misallocation and Housing Prices: Theory and Evidence from China. *American Economic Review*, 101, s. 2081-2107.

Whitehead, C., S. Monk, K. Scanlon, S. Markkanen og C. Tang (2012): The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach. Boligøkonomisk Videncenter.

Whitehead, C. og P. Williams (2018): Assessing the Evidence on Rent Control from an International Perspective. Housing Supply & Rents, Occasional Reports, Regulation & Enforcement Reports, Residential Landlords Association.

Ydelseskommissionen (2021): Analyse af kontanthjælpsgruppens boligudgifter. Bilag 8.2.

Zabel, J.E. (2004): The demand for housing services. *Journal of Housing Economics*, 13, s. 16-35.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL V

TIDLIG

SUNDHEDSINDSATS

KAPITEL V

TIDLIG SUNDHEDSINDSAT

Tidlige sundhedsindsatser er vigtige, fordi børns sundhed ikke alene har indflydelse på deres velvære, mens de er børn, men kan have konsekvenser langt ind i voksenlivet.

Kapitlet bidrager til den begrænsede litteratur om effekten af tidlige sundhedsindsatser med en analyse, der undersøger de langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje. Analysen kan ikke påvise en effekt på hverken brug af sundhedsydelser, dødssandsynlighed, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning eller indkomst som voksen. Det kan dog ikke afvises, at der kan være en effekt, selvom den ikke kan påvises statistisk.

Analysens resultater understreger, at selv med adgang til en omfattende mængde data og en stærk og velegnet metode kan det være svært at påvise langsigtede effekter af offentlige indsatser, som kan give grundlag for at indregne dynamiske effekter. Mere viden er nødvendig for at etablere teoretisk og empirisk funderede generelle tommelfingerregler om dynamiske effekter af offentligt forbrug.

V.1

INDLEDNING

Tidlige indsatser
er vigtige

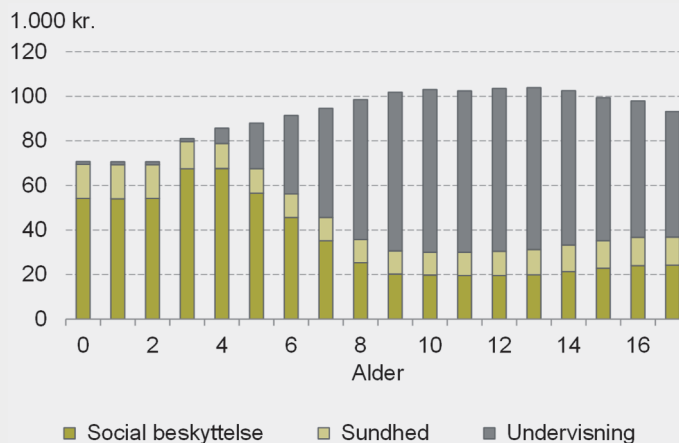
Kompetencer og helbred har stor indflydelse på, hvordan man klarer sig i livet. Mens visse forhold er givet fra fødslen, bliver både kompetencer og sundhedstilstanden løbende påvirket af levevilkår og forskellige indsatser. Indsatser for små børn kan være særligt vigtige, fordi kompetencer og helbredet som barn danner grundlag for kompetenceudvikling og sundhed senere i livet. Betydningen af tidlige indsatser blev behandlet i *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Betydelig del af
midlerne til tidlig
indsats går til
sundhedsindsatser

En betydelig del af de offentlige midler til indsatser for børn bliver brugt på forskellige sundhedsindsatser, jf. figur V.1. Eksempelvis blev der i 2019 i gennemsnit brugt godt 15.000 kr. pr. person på sundhedsindsatser for børn i 0-2 årsalderen. Det er godt 20 pct. af det samlede individuelle offentlige forbrug for aldersgruppen.

FIGUR V.1 OFFENTLIGE UDGIFTER PR. PERSON

Det offentlige bruger 10.000-15.000 kr. pr. person på sundhedsindsatser for børn.



Anm.: Figuren viser tre kategorier af individuelt offentligt forbrug pr. person i 2019 i 2019-løn og prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, Regeringen (2020) og egne beregninger.

Helbredet som barn har betydning for helbred og kompetencer som voksen

Investeringer i tidlige sundhedsindsatser kan have særlig stor betydning, idet helbredet som barn kan have konsekvenser i voksenlivet. For det første kan der opstå langvarige effekter, fordi helbredet som barn påvirker helbredet som voksen. For det andet kan helbredet som barn påvirke barnets udvikling af både kognitive og ikke-kognitive kompetencer. Kompetenceudviklingen i barndommen danner grundlaget for kompetenceniveauet som voksen og kan derigennem have langvarige effekter på eksempelvis arbejdsmarkedstilknytning og indkomspotentiale. I afsnit V.2 beskrives de teoretiske argumenter for, at sundhed i barndommen kan have konsekvenser i voksenlivet.

Begrænset viden om effekten af sundhedsindsatser for børn i Danmark

Selvom sundhedsindsatser tidligt i livet potentielt kan have stor effekt for såvel den enkelte som for samfundet som helhed, er der i den økonomiske litteratur relativ begrænset viden om effekten af de tidlige sundhedsindsatser, der gives i Danmark. Der findes en del evidens for effekten på børns sundhed af indsatser rettet mod spædbørn, men der er få studier, der undersøger effekten af sundhedsindsatser rettet mod ældre børn. Den eksisterende litteratur har desuden primært fokus på effekter på helbredet, og kun en mindre del undersøger effekten på arbejdsmarkedstilknytning og indkomst. Afsnit V.3 gennemgår den empiriske litteratur om langsigtede effekter af børns sundhed.

Ny analyse af effekten af børnetandpleje ...

Dette kapitel bidrager til den eksisterende litteratur om effekten af tidlige sundhedsindsatser med en ny analyse af de langsigtede effekter af børnetandpleje. Børnetandpleje er et eksempel på en universel tidlig sundhedsindsats, idet alle børn i Danmark har ret til vederlagsfri børnetandpleje, fra de bliver født, til de bliver 22 år. Analysen baserer sig på indførelsen af retten til vederlagsfri børnetandpleje i 1972, hvor dog kun børn i skolealderen var omfattet. Analysen bidrager dermed til litteraturen ved at have fokus på en sundhedsindsats for de lidt ældre børn. Derudover fokuserer analysen på de langsigtede effekter af børnetandpleje i forhold til brug af sundhedsydelser, dødssandsynlighed, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst.

... kan ikke påvise langsigtede effekter på trods af børnetandplejens betydning for tandsundheden

Analysen kan ikke påvise en effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje på nogen af de udvalgte effektmål hverken som 35-, 40-, 45-, 50- eller 55-årig. Analysen af børnetandpleje og dens resultater præsenteres i afsnit V.4. Afsnittet indeholder ligeledes en diskussion af mulige årsager til, at der ikke kan påvises en langsigtet effekt på de udvalgte mål, selvom børnetandplejen har haft stor betydning for børns tandsundhed. Det er generelt svært at påvise langsigtede effekter af brede indsatser, blandt andet fordi børn, der ikke var i målgruppen for indsatsen alligevel kan have nydt godt af den eksempelvis gennem informationsspredning. I det konkrete tilfælde er det desuden muligt, at effekten måles enten for kort eller for lang tid efter indsatsen er givet. Afsnit V.5 opsummerer kapitlet

og diskuterer analysens implikationer i forhold til at indregne dynamiske effekter af offentlige udgifter til børnetandpleje.

V.2

LANGSIGTEDE EFFEKTER AF SUNDHED I BARNDOMMEN

Teoretiske effekter af sundhed i barndommen

Det er bredt anerkendt i litteraturen, at sundhedspåvirkninger i den tidlige barndom kan have langsigtede konsekvenser for den enkelte – dette gælder også sundhedsmæssige påvirkninger, der går helt tilbage til fosterstadiet, jf. f.eks. Almond mfl. (2018). I dette afsnit beskrives økonomisk teori, der forsøger at forklare, hvorfor tidlige sundhedspåvirkninger kan have langsigtede konsekvenser.

Indhold i afsnittet

Først beskrives økonomisk teori, som bygger på konceptet om sundhedsunderskud, hvor bedre sundhed i barndommen kan have en direkte langsigtet effekt gennem sundheden som voksen. Dernæst beskrives teori om børns opbygning af humankapital, hvor sundhed i barndommen kan have yderligere langsigtede effekter gennem påvirkningen af barnets udvikling af kompetencer. Efterfølgende beskrives, hvordan indflydelse af omstændigheder tidligt i livet på udfald senere i livet kan gøre det fordelagtigt at prioritere tidlige indsatser, illustreret ved den såkaldte Heckmankurve. Til sidst i afsnittet diskuteres, hvorfor der kan være fagøkonomiske argumenter for, at det offentlige anvender ressourcer på tidlige indsatser i børns sundhed.

DIREKTE EFFEKT PÅ SUNDHEDEN SOM VOKSEN

Modelramme til at forstå langsigtede sundhedseffekter

En nyere modelramme indenfor sundhedsøkonomi, som baserer sig på begrebet sundhedsunderskud, kan anvendes til at forklare, hvorfor sundhed i barndommen kan have en direkte effekt på sundheden som voksen. Modelrammen er udviklet i Dalgaard og Strulik (2014) til at forklare sundhedsudviklingen henover livsforløbet og anvendes i Dalgaard mfl. (2021) til at forklare, hvorfor sundhedspåvirkninger tidligt i livet kan have langsigtede sundhedskonsekvenser. Modellen bygger på biologisk og medicinsk forskning om sundhedsudviklingen – eller aldringsprocessen – hos det enkelte individ henover livsforløbet.

Sundhed gennem livet beskrives ved sundhedsunderskud

Helt overordnet beskriver teorien udviklingen i den enkeltes helbredstilstand henover livet som akkumuleringen af såkaldte sundhedsunderskud. Sundhedsunderskud er et udtryk for, hvor mange helbredsproblemer den enkelte har, og benævnes også personens svagelighed. Et individ bliver gradvist mere svagelig i løbet af livet i takt med personens fysiologiske aldring, og når svageligheden når en vis grænse, ophører almindelig funktionsevne, og livet når sin ende. Svageligheden kan operationaliseres ved et såkaldt sundhedsunderskudsindeks, som angiver antallet af sundhedsunderskud hos den enkelte sat i forhold til det samlede antal mulige sundhedsunderskud. Teorien er kort uddybet i boks V.1 og er desuden nærmere beskrevet i kapitel IV i *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Investeringer i egen sundhed

Det enkelte menneske har mulighed for at påvirke sin helbredsudvikling ved at investere i egen sundhed. Sådanne sundhedsinvesteringer kan eksempelvis bestå i at holde sig i god form eller at gå jævnligt til lægen. Sundhedsinvesteringer sænker teoretisk set tempoet for opbygningen af nye sundhedsunderskud og forbedrer derigennem helbredet.

I barndommen investerer forældre i barnets sundhed

Særligt i den tidlige barndom er det dog især forældrene, der er ansvarlige for investeringerne i barnets sundhed, jf. f.eks. Almond mfl. (2018). Forældrene kan eksempelvis påvirke barnets helbred positivt ved at tilbyde sund og nærende kost, men kan også have en negativ indvirkning ved eksempelvis at udsætte barnet for rygning under graviditeten. Barnets helbred kan ligeledes blive påvirket af faktorer udenfor forældrenes kontrol. Eksempelvis kan det have negative konsekvenser for barnets sundhed ved fødslen, hvis moderen bliver udsat for forurening under graviditeten, jf. Currie (2011). Forskelle i den familiemæssige baggrund kan således være en væsentlig årsag til sundhedsforskelle mellem børn.

BOKS V.1 SUNDHEDSUNDERSKUDSMODELLEN

I denne boks uddybes tankegangen i sundhedsunderskudsmodellen udviklet af Dalgaard og Strulik (2014). Modellen har oprindeligt til formål at forklare aldringsprocessen henover voksenfasen af livet. I Dalgaard mfl. (2021) anvendes modellen til at forklare, hvorfor tidlige omstændigheder kan have langsigtede sundhedskonsekvenser, og modellen udvides til også at omfatte en barndomsperiode.

Sundhedsunderskud som beskrivelse af aldringsprocessen gennem livet

Modelrammen er baseret på biologisk og medicinsk forskning om menneskers aldringsproces og bygger på det fysiologiske faktum, at mennesket fødes med en betydelig mængde "overskudskapacitet". Aldring anses som processen, hvor igennem kroppen gradvist mister denne overskudskapacitet. Det gradvise tab af overskudskapacitet kan også beskrives som tiltagende svagelighed hos den enkelte. Igennem livet bliver individet gradvist mere svagelig, og når almindelig funktionsevne ophører, når livet sin ende.

Sundhedsunderskudsindekset

Empirisk kan den enkeltes svagelighed måles ved det såkaldte sundhedsunderskudsindeks. Dette indeks er metodisk udviklet inden for gerontologien, dvs. videnskaben der beskæftiger sig med aldring. Sundhedsunderskudsindekset beregnes på baggrund af et bredt udsnit af indikatorer, der relaterer sig til den enkeltes helbred og kan både dække over objektive og subjektive helbredsmål. Sundhedsunderskudsindekset opgøres typisk som antallet af sundhedsunderskud sat i forhold til det samlede antal mulige sundhedsunderskud inkluderet i opgørelsen. Empirisk er sundhedsunderskudsindekset eksempelvis anvendt i *Dansk Økonomi, efterår 2021* til at undersøge helbredsudviklingen i den danske voksenbefolkning, mens Dalgaard mfl. (2022) beregner sundhedsunderskudsindekset på tværs af en lang række lande.

Andre teoretiske tilgange til at beskrive sundhedsudviklingen gennem livet

Mens sundhedsunderskud er en nyere tilgang inden for den sundhedsøkonomiske litteratur til at forklare udviklingen i sundhed gennem livet, bygger den klassiske tilgang i litteraturen på konceptet om sundhedskapital og går tilbage til Grossman (1972). Sammenlignet med en tilgang baseret på sundhedskapital er tilgangen baseret på sundhedsunderskud ifølge Dalgaard mfl. (2021) imidlertid bedre i stand til at forklare, hvorfor "stød" til sundhedstilstanden tidligt i livet kan have persistente effekter og dermed spores ind i voksenlivet. Det skyldes, at individer ifølge Grossman's klassiske model fødes med en vis mængde sundhedskapital, som gradvist nedslides gennem livet. Den gradvise nedslidning af sundhedskapital betyder, at initiale sundhedsforskelle mellem individer gradvist aftager over livet. Med andre ord mister tidlige sundhedsmæssige påvirkninger sin betydning i takt med, at individer bliver ældre, jf. f.eks. Almond og Currie (2011a). Dette er ikke konsistent med den empiriske evidens, som i stedet viser, at initiale sundhedsforskelle varer ved henover livet. I *Dansk Økonomi, efterår 2021* diskuteres en række yderligere årsager til, hvorfor sundhedsunderskudstilgangen kan være at foretrække fremfor sundhedskapitaltilgangen som modelramme til at analysere sundhedsudviklingen gennem livet.

Sundheds- påvirkninger som barn har persistente effekter

Sundhedsforskelle mellem børn tidligt i livet varer i sundhedsunderskudsmodellen ved ind i voksenlivet, jf. Dalgaard mfl. (2021). Dette skyldes, at nye sundhedsunderskud akkumuleres hurtigere, des dårligere helbred personen har i udgangspunktet.¹ Har personen ved indgangen til voksenlivet derfor et dårligere helbred som følge af ugunstige sundhedspåvirkninger i barndommen, vil denne person hurtigere udvikle nye sundhedsunderskud sammenlignet med en person, der har et bedre initialt helbred. Sundheden som voksen kommer dermed til at afhænge af sundheden som barn.²

TIDLIGE SUNDHEDSPÅVIRKNINGER I MODELLEN

Den oprindelige model i Dalgaard og Strulik (2014) beskriver udviklingen i sundheden gennem voksenfasen af livet. Tidlige omstændigheder er i modellen derfor kun afspejlet i det initiale niveau for individets sundhedsunderskud ved indgangen til voksenlivet, jf. Dalgaard mfl. (2021). Givet, at der er sådanne initiale forskelle i helbredet, viser modellen, at disse forskelle varer ved og forstærkes gennem livet. At der eksisterer initiale sundhedsforskelle som voksen er dog en antagelse.

I Dalgaard mfl. (2021) modelleres eksplicit en barndomsperiode baseret på ontogenese (dvs. processen hvormed fosteret udvikler sig), og det vises, at sundhedsmæssige påvirkninger tilbage til fosterstadiet vedbliver at have en effekt igennem hele livet. Dermed understøtter denne udvidede model, at tidlige sundhedspåvirkninger påvirker helbredet som voksen og derigennem kan have langsigtede helbredseffekter.

Effekten forstærkes over tid

Sundhedspåvirkninger tidligt i livet har dog ikke alene en persistent effekt på den enkeltes helbred gennem livet; den accelererende udvikling i sundhedsunderskuddet implicerer også, at effekten forstærkes over tid. Denne forstærkende effekt er illustreret i figur V.2, som viser tre kurver for udviklingen i sundhedsunderskuddet over livsforløbet. De tre kurver afspejler tre personer, der ved indgangen til voksenlivet har tre forskellige niveauer af sundhedsunderskud som følge af forskellige

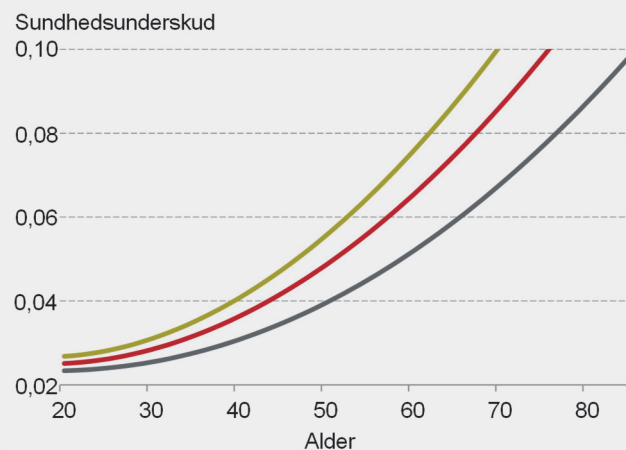
1) Dette implicerer en accelererende udvikling i sundhedsunderskuddet over livsforløbet, hvilket er i overensstemmelse med den empiriske udvikling i sundhedsunderskudsindekset og dødeligheden på tværs af aldersgrupper, jf. Dalgaard og Strulik (2014).

2) Optimal investeringsadfærd implicerer ifølge modellen, at personer med dårligere initialt helbred ved indgangen til voksenlivet vil investere mere i sin sundhed for at kompensere for det dårligere udgangspunkt. De højere investeringer er dog ikke tilstrækkelige til at opveje det dårligere helbred i udgangspunktet, jf. Dalgaard mfl. (2021).

helbredstilstande i barndommen. Sammenlignes forskellen i sundhedsunderskuddet mellem de tre personer over tid, ses det, at forskellen ikke kun varer ved gennem livet, men også udvides i takt med, at personerne bliver ældre.

FIGUR V.2 PERSISTENTE EFFEKTER AF INITIALE SUNDHEDSFORSKELLE

Forskelle i sundhedsunderskuddet mellem individer ved indgangen til voksenlivet varer ved gennem livet og forstærkes over tid.



Anm.: Sundhedsunderskudsindexet opgør på baggrund af et bredt udsnit af indikatorer, hvor stor en andel af de potentielle sundhedsunderskud, et individ har på et givent alderstrin, jf. boks V.1. Figuren er gengivet fra Dalgaard mfl. (2021), som estimerer udviklingen i indexet over livsforløbet på baggrund af amerikanske data.

Kilde: Dalgaard mfl. (2021).

YDERLIGERE EFFEKTER GENNEM KOMPETENCE-OPBYGNING

Yderligere effekter af tidlig sundhed gennem humankapital

Udover den direkte effekt på helbredet som voksen kan sundhed i barndommen også have yderligere langsigtede konsekvenser for den enkelte ved at påvirke opbygningen af humankapital i barndommen, jf. f.eks. Heckman (2007), Almond mfl. (2018) og Conti mfl. (2019). Kompetenceudviklingen i barndommen kan have langsigtede konsekvenser for den enkeltes kompetenceniveau som voksen, idet udviklingen

af færdigheder i barndommen er afgørende for mulighederne for at til-
egne sig nye kompetencer senere i livet. Dette benævnes i teorien *dy-
namisk komplementaritet* og indebærer, at effekten af senere investe-
ringer er mere effektive, des højere et niveau af humankapital de byg-
ger ovenpå i udgangspunktet.³

HUMANKAPITAL

Humankapital er et udtryk for den enkeltes kompetencer eller færdig-
heder i bred forstand og dækker både over kognitive og ikke-kogni-
tive færdigheder samt sundhed, jf. Heckman (2007).

Kognitive færdigheder kan eksempelvis bestå af talforståelse og læ-
sefærdigheder, mens ikke-kognitive færdigheder er et udtryk for indi-
videts socio-emotionelle kompetencer og dækker eksempelvis over
personlighed, tålmodighed og motivation.

Den enkeltes humankapital tænkes at påvirke en lang række sociale
og økonomiske udfald med betydning for dennes velbefindende, f.eks.
indkomst, arbejdsmarkedstilknnytning, risikofyldt adfærd og helbred.

Helbred påvirker barnets kompetence- udvikling

Sundhed i barndommen kan påvirke barnets opbygning af kompeten-
cer på mange måder, jf. Heckman (2007). Forskning peger eksempe-
lis på, at hjernens udvikling er særligt påvirkelig under fosterstadiet og
i de første leveår, jf. Knudsen mfl. (2006), og forurening i fosterstadiet
kan have konsekvenser for barnets sundhed ved fødslen, jf. Currie
(2011). Derfor kan selv milde sundhedsmæssige påvirkninger i den tid-
lige barndom, såsom rygning under graviditeten, have forholdsmæs-
sig betydelige konsekvenser for barnets kognitive og ikke-kognitive
udvikling, jf. f.eks. Almond mfl. (2018). Også blandt ældre børn kan
helbredet påvirke opbygningen af kognitive og ikke-kognitive kompe-
tencer. Kvaliteten af et barns ernæring kan eksempelvis have indvirk-
ning på barnets indlæring i skolen ved at påvirke barnets energiniveau
og koncentrationsevne, ligesom sygdom eksempelvis kan medføre hø-
jere sygefravær og dermed reducere mængden af undervisning, jf.
f.eks. Currie (2009).

3) Teorien om opbygning af humankapital i barndommen og betydningen af tidlige om-
stændigheder er uddybende beskrevet i kapitel IV i *Dansk Økonomi, forår 2021*.

**Effekter på
humankapital
kan forstærke
effekter på sundhed**

Ligesom sundhed i barndommen altså kan have en effekt på den enkeltes opbygning af humankapital, kan der omvendt også være en effekt fra humankapital til sundhed, når den enkelte er blevet voksen, jf. Heckman (2007). Effekten fra humankapital til sundhed kan eksempelvis opstå, hvis personer med højere humankapital har tendens til at arbejde i mindre risikofyldte jobs eller har flere ressourcer til at investere i egen sundhed. Effekten kan også opstå, hvis personer med bedre kognitive og ikke-kognitive færdigheder er mere fremadskuende eller har større viden om de langsigtede konsekvenser af usund helbreds-mæssig adfærd og derfor træffer sundere livstilsvalg. Sundhedsmæssige påvirkninger som barn kan dermed potentielt have en forstærkende effekt på sundheden som voksen gennem effekterne på individets humankapital.

AFLEDTE ØKONOMISKE EFFEKTER AF SUNDHED I BARNDOMMEN

**Mange afledte
effekter af sundhed
i barndommen**

Sundhed i barndommen kan, både gennem de direkte effekter på sundheden som voksen og gennem de indirekte effekter på individets kompetencer, have afledte effekter på en lang række sociale og økonomiske udfald med betydning for den enkeltes velbefindende, jf. f.eks. Heckman (2007) og Almond mfl. (2018). Dette gælder blandt andet personens arbejdsmarkedstilknnytning og indkomst. Andre eksempler på forhold, der kan tænkes at blive påvirket, er personens valg af jobtype eller investeringsadfærd.

**Afledte effekter på
arbejdsmarkedet
gennem sundheden
som voksen, ...**

Sundheden som voksen kan påvirke personens tilknytning til arbejdsmarkedet og indkomsten af flere årsager, jf. f.eks. Currie og Madrian (1999) og O'Donnell mfl. (2015). Arbejdsmarkedstilknnytningen afhænger både af personens eget udbud af arbejdskraft og af arbejdsgiverens efterspørgsel efter denne arbejdskraft. Effekterne kan både opstå via den ekstensive margin (dvs. hvorvidt personen deltager på arbejdsmarkedet) og intensive margin (dvs. antallet af arbejdstimer, såfremt personen er i beskæftigelse).

**... f.eks. grundet
ønske om tidligere
tilbagetrækning ...**

For det første kan helbreds-mæssige problemer betyde, at det er forbundet med smerter at gå på arbejde. Det vil gøre det mindre attraktivt at arbejde og derfor trække i retning af et lavere arbejdsudbud. I værste fald kan dårligt helbred betyde, at personen ikke er i stand til at deltage på arbejdsmarkedet. For det andet kan personens sundhedstilstand også påvirke, hvornår personen vælger at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Dårligere helbred kan eksempelvis medføre en kortere forventet levetid, hvilket trækker i retning af tidligere tilbagetrækning.

**... eller lavere
økonomisk
incitament til
at arbejde**

For det tredje kan der være en negativ effekt af dårligt helbred på det økonomiske incitament til at arbejde. Dette kan blandt andet skyldes, at dårligere helbred mindsker personens produktivitet og derigennem timeløn. Produktiviteten kan eksempelvis blive påvirket, hvis dårligt helbred medfører højere sygefravær eller gør det vanskeligere for personen at udføre bestemte arbejdsopgaver. En lavere timeløn gør det alt andet lige mindre attraktivt at arbejde. Samtidig kan der være bedre mulighed for at opnå offentlig forsørgelse, såfremt en person med dårligt helbred mister sit arbejde, enten midlertidigt gennem sygedagpenge eller permanent gennem førtidspension. Dette trækker ligeledes i retning af en lavere økonomisk tilskyndelse til at arbejde.

**Yderligere afledte
effekter gennem
kompetencer
som voksen**

Sundhed i barndommen kan ligeledes medføre afledte økonomiske effekter på personens arbejdsmarkedstilknytning og indkomst som voksen gennem den indirekte effekt på personens kompetenceniveau. Højere kognitive evner kan eksempelvis forventes generelt at være forbundet med højere produktivitet. Også ikke-kognitive evner såsom motivation og nysgerrighed kan dog virke fordrende for produktiviteten. Personer med bedre ikke-kognitive evner kan desuden være mere attraktive for arbejdsgiverne, idet de eksempelvis kan være bedre til at samarbejde eller til at indgå i det sociale arbejdsmiljø.

OFFENTLIGE INVESTERINGER I BØRNS SUNDHED

**Forældre vigtige
for barnets sundhed**

I den tidlige barndom har forældrene som nævnt stor indflydelse på barnets sundhed. Dette skyldes for det første, at barnets medfødte forhold i høj grad er bestemt af forældrene igennem eksempelvis gener og det sundhedsmæssige miljø under graviditeten. For det andet er det i høj grad forældrene, der i den tidlige barndom står for investeringerne i barnets sundhed. Disse investeringer består både af tidsmæssige og finansielle investeringer.

**Begrænsninger
kan medføre
utilstrækkelige
investeringer ...**

I praksis er der imidlertid nogle forældre, som oplever begrænsninger i deres muligheder for at investere i deres børns sundhed. Det kan eksempelvis være fordi de mangler information eller fordi der eksisterer kreditbegrænsninger i økonomien, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2021*. Kreditbegrænsninger betyder, at familier, der ikke selv har tilstrækkelige økonomiske midler til at investere i barnet, ikke er i stand til at låne til investeringerne på kreditmarkederne. Hvis forældrene mangler ressourcer kan det medføre, at ellers rentable investeringer ikke bliver foretaget, hvilket vil lede til et effektivitetstab i økonomien. Kreditbegrænsninger og begrænset adgang til sundhedsinformation kan derfor opfattes som en markedsfejl i økonomien.

**... og ulighed
mellem børn**

Manglende lånemuligheder udgør alt andet lige en større udfordring i familier med lavere indkomster. Dels betyder det, at forældre med en lavere indkomst har færre økonomiske ressourcer til at investere i barnet. Dels kan en lavere indkomst medføre, at forældrene er nødsagede til at arbejde mere for at opnå en tilstrækkelig løn, hvilket efterlader mindre tid til at være sammen med barnet. Markedsfejl i økonomien i form af imperfekte kreditmarkeder skaber dermed også en ulighed i muligheder mellem børn, idet forældrenes ressourcer i højere grad bliver afgørende for barnets velbefindende.

**Effektivitetstab
som argument for
offentlige indsatser**

Offentlige investeringer i børns sundhed kan ud fra et fagøkonomisk synspunkt dermed begrundes ud fra et ønske om at mindske effektivitetstab i økonomien, som opstår som følge af, at forældrenes egne ressourcer ellers bliver afgørende for investeringerne i barnets sundhed. Der kan desuden være stordriftsfordele forbundet med, at de enkelte familier ikke hver især skal bruge ressourcer på at skaffe viden om forskellige sundhedsindsatser. Samtidig kan offentlige indsatser bidrage til at mindske uligheden i muligheder mellem børn. Offentlige sundhedsindsatser målrettet børn kan tage mange former og dækker over alt fra hjemmebesøg fra en sundhedsplejerske efter fødslen over vaccinationsprogrammer, forebyggende lægebesøg, tilbud om syns- og høretest til vederlagsfri børnetandpleje. Sidstnævnte studeres nærmere i afsnit 4 i dette kapitel.

**Offentlige tiltag kan
påvirke forældres
investeringer**

I mange tilfælde vil der være et samspil mellem offentlige og private investeringer i barnets sundhed, sådan at offentlige indsatser påvirker omfanget af forældrenes egne sundhedsinvesteringer i barnet. På den ene side kan et af formålene med offentlige indsatser være at fremme forældrenes egne investeringer. Dette kan eksempelvis ske gennem oplysning, der øger forældrenes viden om, hvad der er hensigtsmæssig adfærd i forhold til barnets sundhed. I sådanne tilfælde vil offentlige og private investeringer komplementere hinanden. På den anden side kan der også være tilfælde, hvor et offentligt initiativ fortrænger forældrenes egne investeringer i barnet. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis en offentligt finansieret skolefrokostordning erstatter en forældrebetalt madpakke. I sådanne tilfælde vil den offentlige indsats være et substitut til forældrenes investering, og den samlede effekt på barnets sundhed vil afhænge af, hvorvidt den offentlige indsats bidrager til at øge de samlede investeringer i barnet.

TIDLIGE SUNDHEDSINDSATSER OG HECKMANKURVEN

Argument for at prioritere tidlige indsatser ...

Offentlige tiltag, som sigter mod at påvirke befolkningens helbred og humankapital mere generelt, består ikke kun af indsatser målrettet børn, men kan også være målrettet unge og voksne. Ifølge teorien om opbygning af humankapital kan en investering alt andet lige imidlertid være mere rentable, desto tidligere i livet den foretages, jf. f.eks. Heckman (2006, 2007). Dette skyldes som nævnt, at effektiviteten af senere investeringer ifølge teorien generelt er højere, desto højere et niveau af kompetencer de bygger ovenpå. Investeringer tidligt i livet skaber dermed grundlaget for at kunne udvikle nye færdigheder senere i livet.

... er illustreret i Heckmankurven

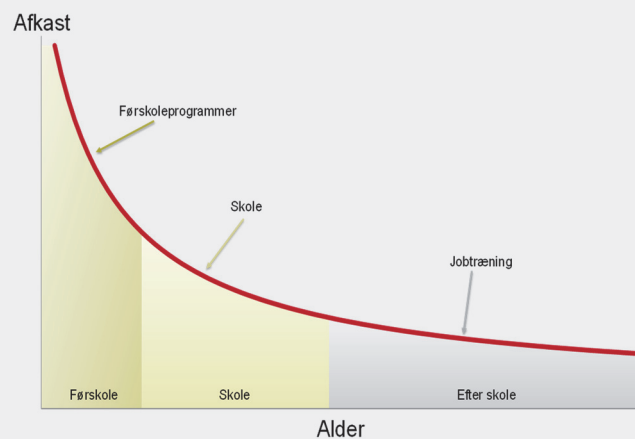
I prioriteringen mellem offentlige indsatser målrettet tidligere og senere livsfaser kan der dermed være et argument for at prioritere en større del af ressourcerne til tidlige indsatser, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2021*. Dette argument er illustreret i den såkaldte Heckmankurve, som viser en sammenhæng mellem det marginale samfundsøkonomiske afkast af en investering og aldersgruppen for investeringen, jf. figur V.3. Ifølge Heckmankurven aftager afkastet af en marginal investering generelt med alderen for investeringen. Dette afspejler, at investeringer senere i livet alt andet lige vil være mindre effektive, hvis de ikke bygger ovenpå tilstrækkelige investeringer foretaget tidligere i livet.

Forbehold for Heckmankurven

Som også diskuteret i *Dansk Økonomi, forår 2021* kan Heckmankurven imidlertid ikke nødvendigvis anvendes til at argumentere for at prioritere yderligere ressourcer til tidlige indsatser, hvis der i forvejen anvendes mange ressourcer på dette område. Dette skyldes, at Heckmankurven kan tænkes at afspejle det potentielle afkast i en situation, hvor der investeres den samme mængde ressourcer på tværs af aldersgrupper. I sådanne tilfælde vil afkastet af tidlige indsatser ifølge teorien være størst. Har samfundet omvendt allerede foretaget en optimal allokering af ressourcerne på tværs af aldersgrupper, må afkastet af at investere en ekstra krone forventes at være den samme på tværs af alderstrin. I det tilfælde vil der ikke være et samfundsøkonomisk argument for at prioritere tidlige indsatser yderligere på bekostning af senere indsatser.

FIGUR V.3 HECKMANKURVEN

Ifølge Heckmankurven er afkastet af investeringer i individers humankapital større, des tidligere i livet de foretages.



Anm.: Heckmankurven kan tænkes at afspejle det potentielle afkast i en situation, hvor der investeres den samme mængde ressourcer på tværs af aldersgrupper.

Kilde: Kurven er gengivet fra Heckman (2006).

OPSUMMERING

Teoretiske effekter af sundhed i barndommen

Dette afsnit har beskrevet teoretiske kanaler, hvorigennem sundhedsmæssige påvirkninger i barndommen kan have langsigtede konsekvenser for den enkelte. For det første kan der opstå langsigtede effekter, fordi helbredet som barn påvirker helbredet som voksen. For det andet kan helbredet som barn påvirke barnets udvikling af både kognitive og ikke-kognitive kompetencer. Kompetenceudviklingen i barndommen danner grundlaget for kompetenceniveauet som voksen og kan derigennem have langsigtede effekter. De langsigtede effekter på sundhed og kompetencer kan betyde, at der opstår afledte effekter på andre forhold som voksen. Den enkeltes helbredstilstand og kompetenceniveau kan eksempelvis have indflydelse på dennes arbejdsmarkedstilknytning og indkomspotentiale.

Forældre afgørende for barnets sundhed

Særligt i den tidlige barndom er barnets sundhed i udgangspunktet i høj grad bestemt af forældrene. Ved at foretage sundhedsmæssige

**Offentlige indsatser
mindsker betydning
af forældres
ressourcer**

investeringer i barnet kan forældrene eksempelvis påvirke barnets sundhed positivt. Forældrene kan imidlertid opleve begrænsninger i deres muligheder for at investere i barnets sundhed. Forældre kan desuden have en negativ indvirkning på barnets helbred ved, bevidst eller ubevidst, at udsætte barnet for ugunstige sundhedsmæssige påvirkninger.

Hvis begrænsninger i forældrenes ressourcer indebærer, at ellers rentable investeringer i barnets sundhed ikke foretages, kan det lede til et effektivitetstab i økonomien. Offentlige indsatser, som mindsker afhængigheden mellem børns sundhed og deres familiemæssige baggrund, kan potentielt mindske dette effektivitetstab og samtidig bidrage til at mindske uligheden i muligheder mellem børn. Såfremt offentlige sundhedsindsatser har en positiv indvirkning på barnets sundhed, kan offentlige sundhedsindsatser potentielt også være forbundet med gavnlige effekter på lang sigt gennem bedre helbred, større arbejdsmarkedstilknnytning samt højere indkomst som voksen.

I næste afsnit beskrives litteratur, der empirisk har undersøgt effekterne af sundhed i barndommen samt af offentlige sundhedsindsatser målrettet børn.

V.3

EMPIRISK LITTERATUR

Indhold i afsnittet

I dette afsnit præsenteres empiriske resultater fra den økonomiske litteratur, der beskæftiger sig med de langvarige effekter af sundhed i barndommen. I første del af afsnittet opsummeres den betydelige litteratur, som har vist, at sundhedspåvirkninger i barndommen er vigtige for udfald senere i livet. Det er denne empiriske evidens, der ligger til grund for de økonomiske teorier præsenteret i forrige afsnit V.2, som forsøger at forklare, hvorfor sådanne langsigtede effekter kan opstå. I anden del af afsnittet opsummeres den eksisterende viden fra den økonomiske litteratur om effekterne af indsatser, der har til formål at forbedre børns sundhed. I gennemgangen af litteraturen fokuseres på studier, der er relevante for en dansk kontekst. Litteraturgennemgangen beskriver ikke nødvendigvis al litteratur om tidlige sundhedsindsatser, men fremhæver væsentlige resultater fra den økonomiske litteratur indenfor de områder, hvor der findes tilstrækkelig evidens til at drage generelle konklusioner.

LANGSIGTEDE EFFEKTER AF SUNDHED I BARNDOMMEN

Empirisk sammenhæng mellem tidlig og sen sundhed

Epidemiologisk forskning har længe vist, at der eksisterer en sammenhæng mellem sundhedsforhold i den tidlige barndom og helbredet senere i livet, jf. f.eks. Almond og Currie (2011a) samt Conti mfl. (2019). Den tidlige litteratur havde hovedsageligt fokus på betydningen af sundhedspåvirkninger, der fandt sted på fosterstadiet, men senere er fokus blevet udvidet til også at omfatte påvirkninger senere i barndommen. Tanken om, at omgivelserne på fosterstadiet er en afgørende determinant for individets sundhed senere i livet, blev især drevet frem af David Barker, som i flere studier viste, at der på daværende tidspunkt eksisterede en positiv samvariation mellem sundhedstilstanden for nyfødte, målt ved blandt andet spædbarnsdødelighed og fødselsvægt, og sygdom samt dødelighed forårsaget af blandt andet diabetes og hjerteproblemer blandt voksne, jf. blandt andet Barker mfl. (1989a, 1989b).

Effekter kan være latente i mange år

Ifølge Barker (1990) eksisterer denne sammenhæng mellem sundhed tidligt og sent i livet, fordi der inde i fosteret foregår vigtige biologiske processer, som "programmerer" individet til at være disponibel over for visse former for kroniske sygdomme, som typisk først materialiserer sig i den midaldrende fase af livet. Det betyder også, at de sundhedsmæssige konsekvenser af ugunstige påvirkninger på fosterstadiet ikke nødvendigvis kommer til udtryk ved fødslen, men først bliver synlige sent i personens voksenliv, jf. Almond og Currie (2011a). Dermed kan effekterne forblive latente i mange år.

Økonomisk litteratur har bidraget med viden i forhold til ...

En begrænsning ved den tidlige epidemiologiske evidens var imidlertid, at den primært byggede på samvariationer mellem sundhed tidligt og sent i livet og dermed ikke udelukkede, at sammenhængen potentielt kunne afspejle andre forhold, som påvirkede begge variable, jf. f.eks. Almond og Currie (2011a). På denne baggrund er der siden årtusindeskiftet opstået en betydelig empirisk økonomisk litteratur indenfor området, som på flere punkter har bidraget med ny viden om de langvarige effekter af sundhed i barndommen sammenlignet med den tidlige epidemiologiske litteratur. Denne økonomiske forskning er blandt andet opsummeret i litteraturstudierne af Almond og Currie (2011a, 2011b), Almond mfl. (2018) og Conti mfl. (2019).

... kausalitet, ...

Den økonomiske litteratur har blandt andet bidraget til at etablere, at den empiriske sammenhæng mellem sundhed tidligt og sent i livet afspejler en egentlig kausal effekt af sundhedspåvirkninger i den tidlige barndom. For at identificere denne kausale effekt har den økonomiske litteratur i vid udstrækning gjort brug af naturlige eksperimenter, som udelukker indflydelse fra andre faktorer. Et klassisk eksempel er Almond (2006), som undersøger de langsigtede konsekvenser for amerikanske børn af

at være blevet eksponeret for influenzapandemien i 1918 på fosterstadiet. Pandemien ramte både uventet og med varierende alvorlighed på tværs af geografiske områder, hvilket gør det muligt at sammenligne de langsigtede udfald for børn, der som fostre blev eksponeret for pandemien, med børn, der ikke gjorde. Almond (2006) viser på denne baggrund, at eksponering overfor pandemien på fosterstadiet medførte en markant højere risiko for manglende erhvervsevne sent i voksenlivet som følge af fysisk invaliditet.

... effekter af milde påvirkninger ...

Et andet bidrag fra den økonomiske forskning har været at vise, at ikke kun store negative sundhedspåvirkninger såsom den dødelige influenza i 1918 eller hungersnød kan have langsigtede konsekvenser. Litteraturen har også vist, at selv milde sundhedsmæssige påvirkninger, som en større del af befolkningen udsættes for, kan medføre langvarige effekter, der kan spores ind i voksenlivet. De langvarige effekter er vist for mange former for milde "stød" til sundheden i den tidlige barndom og dækker blandt andet over mindre ernæringsmæssige påvirkninger, eksponering overfor alkohol eller tobak samt variationer i sæsonen, hvor børn fødes, jf. Almond mfl. (2018).

... og effekter, der rækker udover sundhed

Den økonomiske litteratur har endvidere vist, at de langsigtede effekter af tidlige omstændigheder ikke er begrænset til individets helbred, men også omfatter en lang række forhold med betydning for den enkeltes sociale og økonomiske status, herunder opnået uddannelse, indkomst og arbejdsmarkedstilknytning. Litteraturen har således vist, at begivenheder indtruffet før skolealderen kan forklare en betydelig del af den variation, der kan observeres i voksnes uddannelses- og arbejdsmarkedsrelaterede status, jf. Almond og Currie (2011b).

EFFEKTER AF TIDLIGE SUNDHEDSINDSATSER

Empirisk litteratur om effekter af tidlige sundhedsindsatser

I det følgende rettes fokus mod den empiriske økonomiske litteratur, der undersøger effekterne af indsatser, der har til formål at forbedre børns sundhed. Indledningsvist præsenteres en række metodiske overvejelser samt afgrænsninger, der er foretaget i gennemgangen af litteraturen. Efterfølgende opsummeres resultaterne fra litteraturen, først med fokus på de direkte effekter af tidlige sundhedsindsatser på sundhed, og dernæst med fokus på de afledte effekter på uddannelse og arbejdsmarkedet. Litteraturgennemgangen bygger i høj grad på de to tidligere litteraturstudier af Wüst (2022) og VIVE (2020).⁴

4) Wüst (2022) gennemgår den empiriske litteratur fra de nordiske lande, der belyser effekterne af sundhedsindsatser målrettet nyfødte. VIVE (2020) fokuserer på sundhedsindsatser målrettet børn generelt med fokus på studier af relevans for en dansk kon-

Metodiske overvejelser og afgrænsninger i litteraturgennemgangen

Udfordringer ved at identificere kausale effekter

Det er i udgangspunktet vanskeligt at estimere kausale effekter af tidlige sundhedsindsatser. Det skyldes, at der er et behov for at kunne sammenligne børn, der har modtaget indsatsen, med en sammenlignelig gruppe af børn, der ikke har modtaget indsatsen. I mange tilfælde eksisterer der dog ikke en sådan naturlig sammenligningsgruppe. En årsag til dette er, at de indsatser, der tilbydes børn i Danmark, i mange tilfælde er universelle, og der eksisterer derfor ikke umiddelbart en gruppe af børn, der ikke har modtaget indsatsen. En anden årsag er, at det for visse typer af indsatser ikke er tilfældigt, hvilke børn der modtager indsatsen. Det kan eksempelvis skyldes, at kun en selekteret gruppe af børnene ender med at gøre brug af tilbuddet, ligesom der i andre tilfælde kan være tale om en målrettet indsats, som kun tilbydes bestemte børn. Også i disse tilfælde eksisterer der ikke umiddelbart en naturlig sammenligningsgruppe, da de børn, der modtager indsatsen, som oftest ikke vil være sammenlignelige med de børn, der ikke modtager indsatsen.

Metodemæssige tilgange til at identificere kausale effekter ...

For at overkomme disse udfordringer gør den empiriske litteratur i vid udstrækning brug af, at der i nogle tilfælde af naturlige årsager opstår en tilfældig variation i, hvilke børn der modtager indsatsen, og hvilke der ikke gør. Denne variation kan grundlæggende opstå på to måder, jf. VIVE (2020). For det første kan der i forbindelse med implementeringen af indsatsen være geografisk eller tidsmæssig variation i indførslen af indsatsen. Geografisk variation kan eksempelvis gøre det muligt at sammenligne børneårgange i kommuner, der har indført indsatsen, med de samme børneårgange i kommuner, der endnu ikke har indført indsatsen. En stor del af den danske og skandinaviske litteratur anvender denne form for variation til at identificere de empiriske effekter af en indsats, jf. f.eks. Wüst (2012) for Danmark, Bütikofer mfl. (2019) for Norge og Bhalotra mfl. (2017) for Sverige. Tilsvarende gør variation i adgang til indsatsen over tid det eksempelvis muligt at sammenligne børn, der blev født, før indsatsen blev indført, med børn, der blev født lige efter.

... udnytter naturlig variation i adgangen til indsatsen

For det andet kan der for nogle indsatser være fastsat en grænseværdi, der angiver, hvilke børn der har adgang til indsatsen. Nogle studier i litteraturen anvender eksempelvis, at der for børn, der fødes med en lav fødselsvægt, typisk først tilbydes en ekstra indsats, hvis fødselsvægten falder under en given nedre grænse, jf. Daysal mfl. (2022) for

tekst, men med inddragelse af øvrig skandinavisk og udenlandsk litteratur. For en gennemgang af den bredere internationale litteratur henvises til Almond og Currie (2011a, 2011b), Almond mfl. (2018) og Conti mfl. (2019).

Danmark og Bharadwaj mfl. (2013) for Norge. Dermed kan børn, der fødes med en vægt lige over og under grænseværdien, sammenlignes.

**Fokus på studier,
der estimerer
kausale effekter**

I præsentationen af litteraturen er der alene medtaget studier, der ved brug af en af ovenstående tilgange sandsynliggør, at der estimeres en kausal effekt af den tidlige sundhedsindsats. Det betyder, at studierne ikke blot påviser, at der eksisterer en empirisk sammenhæng mellem den tidlige sundhedsindsats og det valgte effektmål, men estimerer en egentlig årsagssammenhæng.

**Kompenserende
indsatser kan
udviske effekt**

Det bør dog bemærkes, at det selv i disse tilfælde kan være en udfordring empirisk at identificere den *isolerede* effekt af en enkelt social indsats. Det skyldes, at der indenfor velfærdssystemet eksisterer mange forskellige indsatser, som kan fungere som substitutter for hinanden. Modtager et nyfødt barn eksempelvis mindre pleje på hospitalet ved fødslen, kan det medføre et øget antal kontakter til egen læge på et senere tidspunkt eller øge behovet for indsatser i daginstitutionen eller skolen senere i barndommen. Sådanne kompenserende indsatser vil trække i retning af at mindske forskellen mellem børn, der har modtaget henholdsvis ikke modtaget en given indsats. Hvis der ikke kan påvises en empirisk effekt af en given indsats, er det altså ikke nødvendigvis et udtryk for, at indsatsen ikke isoleret set har en effekt. Det er muligt, at effekten blot bliver modgået af andre initiativer, som det ikke er muligt at kontrollere for i analysen.

**Fokus på dansk
og skandinavisk
litteratur**

Foruden at fokusere på kausale effektstudier bygger litteraturgennemgangen så vidt muligt på dansk evidens. I de tilfælde, hvor den danske evidens er begrænset, suppleres primært med skandinaviske studier. Denne afgrænsning afspejler, at effekten af en indsats generelt må forventes at afhænge af den konkrete institutionelle og kulturelle kontekst. Da de øvrige skandinaviske lande er mere sammenlignelige med Danmark end andre lande, kan resultaterne fra disse lande derfor også bedre overføres til en dansk kontekst. I de tilfælde, hvor også den skandinaviske evidens er begrænset, inddrages dog også enkelte studier fra andre lande. Studier fra den internationale litteratur, der fokuserer på indsatser, der ikke er evalueret i skandinavisk kontekst indgår således ikke i gennemgangen.

**Skelnen mellem
typen af ændring ...**

Udover ovenstående afgrænsninger vil der i litteraturgennemgangen blive skelnet imellem studier, der undersøger indførslen af en tidlig sundhedsindsats og studier, der undersøger ændringer i eksisterende tidlige sundhedsindsatser. Denne skelnen er relevant, da der potentielt kan være betydelige forskelle i effekterne af de to typer af ændringer, jf. VIVE (2020) og *Dansk Økonomi, forår 2017*. Som et eksempel kan det formodes, at indførslen af hjemmebesøg af sundhedsplejersker for

familier med nyfødte børn har været forbundet med betydelige positive effekter, mens det er sandsynligt, at effekten af at øge antallet af hjemmebesøg med ét yderligere besøg vil være mindre. Desuden er det plausibelt, at effekten generelt vil aftage i takt med omfanget af ressourcer, der i forvejen anvendes på området. Eksempelvis er det sandsynligt, at effekten af at øge antallet af hjemmebesøg med ét besøg vil være mindre, hvis ændringen sker fra et udgangspunkt på fem besøg sammenlignet med et udgangspunkt på et besøg.

... og aldersgruppen for indsatsen

Sundhedsindsatser målrettet børn kan tage mange former og spænder over indsatser modtaget i den helt tidlige barndom, herunder på fosterstadiet, til indsatser målrettet børn i skolealderen. Der kan imidlertid være betydelig forskel i både indholdet og effekterne af disse indsatser. Derfor skelnes i litteraturgennemgangen ligeledes imellem, hvilken aldersgruppe der udgør målgruppen for indsatsen. Den eksisterende empiriske viden bygger i høj grad på indsatser målrettet nyfødte børn, mens der omvendt kun findes et begrænset antal effektstudier – og så vidt vides ingen danske – af indsatser målrettet ældre børn. For ældre børn er der primært undersøgt sundhedsindsatser i form af skolemadsordninger.

Effekter på sundhed

Indsatser målrettet nyfødte

Der findes forholdsvis megen dansk og skandinavisk evidens for sundhedseffekterne af tidlige sundhedsindsatser målrettet nyfødte. Disse sundhedseffekter er især belyst i forbindelse med indførslen af indsatser, der fandt sted i de skandinaviske lande i 1930-40'erne, men der er også nogen evidens for effekterne af ændringer i eksisterende indsatser. Evidensen bygger primært på sundhedseffekter på kort sigt, mens kun et mindre antal studier også belyser de langsigtede sundhedseffekter ind i voksenlivet. Dette fokus på kortsigtede effekter hænger sammen med, at en forudsætning for, at det er muligt at observere effekter på lang sigt, er, at den undersøgte ændring skal ligge tilstrækkeligt tilbage i tid. Den danske og skandinaviske litteratur finder helt overordnet positive sundhedseffekter af indsatser målrettet nyfødte. De konkrete effektstørrelser varierer dog mellem studierne, blandt andet som følge af forskelle i den konkrete ændring, der undersøges, og hvordan sundhed måles.

Indførsel af universelle tilbud målrettet nyfødte ...

En første gruppe af danske og skandinaviske studier undersøger effekterne af indførslen af universelle ordninger i 1930-40'erne, der indebar gratis sundhedspleje målrettet nyfødte og deres mødre. I Danmark blev der indført gratis hjemmebesøg af en sundhedsplejerske efter fødslen, mens der i Sverige og Norge blev indført lignende universelle tilbud, som både foregik via hjemmebesøg og via besøg på sundhedsklinikker. Alle

studier udnytter geografisk variation i, hvornår ordningerne blev indført, til at estimere effekterne af indsatserne. Der er generelt enighed blandt studierne om, at indførslen af de nævnte indsatser bidrog betydeligt til at reducere spædbarnsdødeligheden blandt nyfødte på daværende tidspunkt, jf. Wüst (2012) for Danmark; Knutsson (2017) og Bhalotra mfl. (2017) for Sverige; og Bütikofer mfl. (2019) for Norge.

... havde positive sundhedseffekter på kort sigt ...

For Danmark estimerer Wüst (2012) eksempelvis, at indførslen af hjemmebesøg af sundhedsplejersker i Danmark reducerede spædbarnsdødeligheden med 9-17 pct. For Norge estimerer Bütikofer mfl. (2019), at indsatsen bidrog til at sænke spædbarnsdødeligheden med 18 pct., mens Bhalotra mfl. (2017) for Sverige estimerer et fald på 24 pct. Studierne peger på, at indsatserne især bidrog til at reducere dødeligheden blandt de nyfødte ved at forebygge sygdom igennem bedre ernæring, og ved tidligt at opspore sygdom, der kunne medføre dødsfald.

... og på lang sigt

Nogle studier udnytter, at indførslen af de nævnte indsatser ligger langt tilbage i tid, hvilket gør det muligt at belyse indsatsernes langsigtede sundhedseffekter. Disse studier finder overordnet positive langsigtede effekter på sundhedsmål, der er påvist at være relateret til helbred og ernæring i den tidlige barndom, jf. Wüst (2022). Hjort mfl. (2017) finder eksempelvis, at danske børn, der havde modtaget hjemmebesøg af en sundhedsplejerske, havde en højere overlevelsesrate (ca. 0,5 pct.), lavere forekomst af hjertekarsygdomme (ca. 2 pct.) samt færre hospitalsindlæggelser som midaldrende voksne.⁵ Bhalotra mfl. (2017) finder tilsvarende en negativ effekt på dødeligheden for ældre voksne (7 pct.), mens Bütikofer mfl. (2019) finder positive effekter på et aggregeret sundhedsindeks.⁶ To svenske studier, der undersøger indførslen af andre typer af sundhedsindsatser målrettet nyfødte i 1930'erne, finder ligeledes positive langsigtede sundhedseffekter, i begge tilfælde målt ved hospitalsindlæggelser, jf. Lazuka (2020, 2021).⁷

5) Wüst mfl. (2018) undersøger for Danmark effekterne i den mellemliggende periode fra barndom til voksen, men finder ingen effekter på unge voksnes sundhed, målt ved højde og vægt ved session. Den manglende effekt kan indikere, at der eksisterer en såkaldt latensperiode for sundhedspåvirkninger som barn, som indebærer, at sundhedseffekterne først kommer til udtryk senere i voksenlivet, jf. også tidligere i afsnittet.

6) I modsætning til de nævnte studier finder Knutsson (2017) ingen signifikante langsigtede effekter på dødeligheden som voksen. Knutsson (2017) og Bhalotra mfl. (2017) undersøger meget lignende indsatser, som blev implementeret i Sverige i 1930'erne; mens Bhalotra mfl. (2017) undersøger en forsøgsordning, der blev implementeret i starten af 1930'erne, undersøger Knutsson (2017) den efterfølgende implementering af en national indsats, som var motiveret af forsøgsordningen.

7) Lazuka (2020) undersøger introduktionen af en ny behandling mod lungebetændelse for nyfødte, mens Lazuka (2021) undersøger åbningen af fødeafdelinger, som gav adgang til bedre forhold under fødslen.

**Positive effekter
via forældrenes
investeringer i
barnet**

Som også diskuteret i afsnit V.2 kan offentlige sundhedsindsatser blandt andet virke ved at øge forældrenes viden om hensigtsmæssig adfærd, som kan være til gavn for barnets helbred, og derigennem indirekte øge forældrenes egne investeringer i barnet. Enkelte danske studier undersøger i lyset heraf, hvilken betydning hjemmebesøg af sundhedsplejersker kan have for udvalgte former for forældreadfærd. Disse studier viser, at besøg af sundhedsplejersker kan medvirke til at øge vaccinationsraten blandt de nyfødte, jf. Hirani og Wüst (2022), øge varigheden af amningen, jf. Kronborg mfl. (2016) samt forebygge vuggedød, jf. Altindag mfl. (2022).

**Reduktioner i
indsatsen ...**

En anden gruppe af danske studier betragter i modsætning til indførslen af indsats, hvilken betydning det har, hvis der bliver ændret i omfanget af en eksisterende indsats målrettet nyfødte. Som også diskuteret ovenfor kan sådanne effekter adskille sig fra effekterne af at indføre en ordning, blandt andet fordi der er forskel i størrelsen af ændringen samt i omfanget af indsatsen i udgangspunktet. Disse studier har undersøgt virkningerne af at blive tilbudt færre lægeydelser under graviditeten, jf. Jensen (2014), at blive hjemsendt fra hospitalet samme dag for ukomplicerede fødsler, jf. Sievertsen og Wüst (2017), at blive tilbudt mindre pleje under fødslen, jf. (Maibom mfl. (2021), samt at miste et hjemmebesøg fra sundhedsplejersken efter fødslen, jf. Kronborg mfl. (2016) og Hirani mfl. (2022).

**... kan have negative
sundhedseffekter**

Alle studier betragter altså reduktioner i indsatsen og udnytter på forskellig vis variation på tværs af kommuner eller fødselstidspunkter i, hvor stor en indsats der bliver givet, til at estimere effekterne. Overordnet finder disse studier i et vist omfang negative sundhedseffekter på kort sigt af at reducere sundhedsindsatsen overfor nyfødte. I flere tilfælde er der dog tale om mindre eller midlertidige effekter, og i nogle tilfælde kan der kun findes en effekt for udvalgte sundhedsmål. Studierne fund er uddybet i boks V.2.

BOKS V.2 DANSKE STUDIER AF ÆNDRINGER I EKSISTERENDE INDSATSER

I det følgende uddybes fundene i de danske studier, der undersøger effekterne af at ændre i en eksisterende sundhedsindsats målrettet nyfødte.

Studierne betragter forskellige konkrete indsatser og belyser dermed både indsatser, der finder sted før, under og efter fødslen. Fælles for studierne er, at de alle betragter effekterne af at reducere i omfanget af en indsats. Jensen (2014) undersøger eksempelvis betydningen af, at nogle mødre blev tilbudt færre lægeydelser under graviditeten i 1980'erne som følge af mindre økonomisk incitament blandt lægerne til at tilbyde ydelser. Sievertsen og Wüst (2017) undersøger indførslen af hjemsendelse fra hospitalet samme dag for ukomplicerede fødsler og ikke-førstegangsfødende i 1990'erne. Maibom mfl. (2021) udnytter naturlig dag-til-dag variation i travlheden på fødeafdelinger til at undersøge effekterne af at blive tilbudt mindre pleje under fødslen. Slutteligt udnytter både Kronborg mfl. (2016) og Hirani mfl. (2022) sygeplejerskestrejken i 2008 til at undersøge effekten af at miste et hjemmebesøg fra en sundhedsplejerske efter fødslen.

Studierne belyser udelukkende sundhedseffekterne på kort sigt af at blive tilbudt en mindre indsats. Flere studier belyser dog ikke kun sundhedseffekterne på barnet, men også på moderen. Overordnet finder studierne i et vist omfang negative sundhedseffekter af at reducere sundhedsindsatsen overfor nyfødte. I flere tilfælde er der imidlertid tale om mindre effekter, og i nogle tilfælde kan der kun påvises en effekt for udvalgte sundhedsmål.

Jensen (2014) finder eksempelvis primært en negativ effekt af at blive tilbudt færre lægeydelser under graviditeten for gruppen af yngre mødre (en reduktion i fødselsvægten på 1,8 pct. samt en stigning i sandsynligheden for for tidlig fødsel med 58 pct.), men finder for den samlede gruppe af mødre kun små og i visse tilfælde insignifikante effekter. Maibom mfl. (2021) finder kun meget små negative effekter på den nyfødtes sundhedstilstand og efterfølgende kontakter til sundhedsvæsenet af at blive tilbudt mindre pleje under fødslen. Sievertsen og Wüst (2017) finder, at hjemsendelse fra hospitalet samme dag øgede forbruget af andre sundhedsydelser for børnene i den første måned efter fødslen (en stigning i sandsynligheden for genindlæggelse på 3 pct.point), men finder ingen effekt for længere tidshorisonter eller for moderen.

Kronborg mfl. (2016) finder for børn, der mistede et hjemmebesøg som følge af sygeplejerskestrejken i 2008, ligeledes kun en effekt på korte tidshorisonter og på antallet af lægekontakter, men ikke på genindlæggelser. Et opfølgende studie, hvor forfatterne i stedet undersøger betydningen af at miste et hjemmebesøg på forskellige alderstrin, finder omvendt, at børn og mødre, der mistede et tidligt hjemmebesøg, havde flere kontakter til sundhedsvæsenet i op til fire år efter fødslen sammenlignet med børn, der mistede et senere hjemmebesøg, jf. Hirani mfl. (2022). Studiet peger dermed på, at særligt de tidlige besøg af en sundhedsplejerske er vigtige for barnets og moderens sundhed. Konkret steg antallet af lægekontakter i to til fire år efter fødslen med 12-20 pct. blandt børnene og 9-14 pct. blandt mødre. Desuden steg børnenes sandsynlighed for at blive indlagt med 40 pct.

**Større indsats for
nyfødte med lav
fødselsvægt ...**

En anden måde, hvorpå effekten af ændringer i indsatsens omfang kan belyses, er som tidligere beskrevet at udnytte, at der for visse indsatser eksisterer et skæringspunkt for, hvornår børn tilbydes en ekstra indsats. Et dansk og norsk studie udnytter begge, at børn, der ved fødslen har en vægt lige under grænseværdien for en meget lav fødselsvægt, tilbydes mere medicinsk behandling end børn, der fødes med en vægt lige over grænseværdien, jf. Daysal mfl. (2022) og Bharadwaj mfl. (2013).

**... har positive
helbredseffekter**

Begge studier finder positive helbredseffekter på kort sigt for børn, der tilbydes ekstra behandling, målt som en reduktion i spædbarnsdødeligheden på mellem 3 og 5 pct.point. Dette er store effekter set i lyset af niveauet for spædbarnsdødeligheden for gruppen af børn med en fødselsvægt lige over grænseværdien. For Danmark finder Daysal mfl. (2022) ydermere en mere længerevarende effekt på barnets kontakter til sundhedsvæsenet i løbet af hele skolealderen og finder desuden positive afledte effekter på moderens mentale helbred målt ved et reduceret forbrug af antidepressiv medicin.

**Indsatser målrettet
ældre børn**

En tredje gruppe af studier indenfor litteraturen betragter sundhedseffekterne af sundhedsindsatser målrettet ældre børn. I modsætning til indsatser målrettet nyfødte er den empiriske evidens med relevans for en dansk kontekst imidlertid relativt begrænset på dette område. Der findes så vidt vides ingen dansk evidens, men et enkelt svensk studie samt nogle øvrige udenlandske studier.

**Ingen langsigtede
sundhedseffekter
af skolemad**

Det svenske studie og et amerikansk studie undersøger begge indførslen af gratis skolemad i midten af 1900-tallet, hvilket bidrog til at forbedre ernæringen blandt skolebørn, jf. Alex-Petersen mfl. (2017) og Hinrichs (2010). Begge studier er i stand til at belyse effekterne på mellemlang og lang sigt. Mens det svenske studie finder visse positive sundhedseffekter på mellemlang sigt for unge voksne (målt ved højde og vurderet helbred ved session), kan hverken det svenske eller amerikanske studie påvise signifikante effekter på lang sigt opgjort ved diverse sundhedsmål. På trods af dette finder begge studier positive effekter på børnenes uddannelsesniveau, jf. også senere i afsnittet. Dette kan pege på, at de langsigtede gevinster ved skolemad ikke går gennem forbedret helbred som voksen, men gennem de umiddelbare effekter på indlæringen i skoleårene.

Afledte effekter på uddannelse og arbejdsmarked

Potentiale for positive afledte økonomiske effekter på lang sigt

Tidlige sundhedsindsatser kan potentielt have gavnlige effekter på lang sigt, der rækker ud over de direkte effekter på helbredet, jf. også afsnit V.2. I den empiriske litteratur er disse langsigtede effekter primært undersøgt for individernes arbejdsmarkedstilknudning og indkomst. Eventuelle afledte effekter på arbejdsmarkedet kan dels afspejle et bedre helbred for de berørte børn som voksne, men kan også være et udtryk for positive effekter på børnenes opbygning af humankapital i barndommen. Højere kognitive og ikke-kognitive kompetencer kan blandt andet give sig udslag i højere karakterer i skolen, men kan også senere i livet føre til højere opnået uddannelse. På baggrund af dette undersøger nogle studier, om positive effekter på humankapital kan være en mekanisme bag de langsigtede effekter på arbejdsmarkedet ved netop at undersøge effekterne på skolekarakterer og uddannelsesniveau.

Begrænset viden om de langsigtede effekter, ...

Den empiriske evidens for de langsigtede økonomiske konsekvenser af tidlige sundhedsindsatser er imidlertid noget mere begrænset end evidensen for sundhedseffekterne. Den danske og skandinaviske evidens, der findes, bygger i altovervejende grad på analyser af indførslen af sundhedsindsatser målrettet nyfødte. Omvendt er der endnu kun få studier af de langsigtede konsekvenser for ændringer i eksisterende indsatser og for indsatser målrettet ældre børn.

... men foreløbig evidens peger på positive effekter

Overordnet peger den eksisterende litteratur ikke desto mindre på, at tidlige sundhedsindsatser kan være forbundet med positive langsigtede effekter på arbejdsmarkedet, og at en del af denne effekt går igennem positive effekter på børnenes humankapital målt ved skolekarakterer og uddannelseslængde. Der findes imidlertid også enkelte studier, som ikke er i stand til at påvise en effekt. Samlet set er evidensen for afledte økonomiske konsekvenser på lang sigt af tidlige sundhedsindsatser derfor fortsat tvetydig. I det følgende beskrives først resultaterne i litteraturen for skoleresultater, hvorefter fokus rettes mod effekter på uddannelse og arbejdsmarkedet.

Positive effekter på karakterer for nyfødte ...

Alle danske og skandinaviske studier, der undersøger effekterne af tidlige sundhedsindsatser på børnenes karakterer i skolen, finder signifikante effekter. For Danmark er effekterne undersøgt i Sievertsen og Wüst (2017), som finder, at børn, der blev hjemsendt fra hospitalet samme dag som fødslen, havde lavere karakterer ved afgangseksamen, samt i Daysal mfl. (2022), som finder positive effekter på afgangskarakterer af at modtage ekstra medicinsk behandling for børn født med en meget lav fødselsvægt. Daysal mfl. (2022) finder desuden ikke kun positive effekter på karakterer for barnet selv, men også positive

afsmittende effekter af omtrent samme størrelsesorden for barnets søskende. For Norge finder Bharadwaj mfl. (2013) i lighed med Daysal mfl. (2022) positive effekter på norske børns afgangskarakterer af at modtage ekstra behandling ved lav fødselsvægt, mens Bhalotra mfl. (2022) for Sverige finder en positiv effekt på karaktergennemsnittet i 4. klasse af at have haft adgang til gratis sundhedspleje efter fødslen.

... og ældre børn

Alle ovennævnte studier opgør effekterne som standardiserede effektstørrelser og finder effekter i intervallet 0,08-0,3 standardafvigelser.⁸ En simpel beregning viser, at dette svarer til omtrent 10-50 pct. af forskellen i karakterer mellem danske børn, hvis familie befinder sig i de øverste og nederste 10 pct. af indkomstfordelingen.⁹ Der er altså tale om effekter af relativt stor størrelsesorden. I overensstemmelse med den skandinaviske evidens for nyfødte børn peger amerikanske og britiske studier, der studerer skolemad for ældre børn, på, at adgang til skolemad samt sundere skolemad kan føre til bedre testresultater i skolen og lavere sygefravær, jf. f.eks. Anderson mfl. (2017) og Belot og James (2011).

For effekter på uddannelse og arbejdsmarked ...

Evidensen for de eventuelle langsigtede effekter på uddannelse og arbejdsmarkedet er mere tvetydig, idet enkelte studier ikke kan påvise en effekt. Overvægten af studierne peger imidlertid i retning af positive langsigtede effekter af de tidlige sundhedsindsatser.

... finder enkelte studier ikke en effekt, ...

For de skandinaviske lande er der eksempelvis fundet blandede resultater for de langsigtede effekter af indførslen af universel sundhedspleje for nyfødte og deres mødre i 1930-40'erne. På den ene side finder det danske studie af Hjort mfl. (2017) – på trods af positive langsigtede sundhedseffekter – ingen signifikante effekter på hverken uddannelseslængde, indkomst eller stillingstype af at have modtaget hjemmebesøg af en sundhedsplejerske som nyfødt. Knutsson (2017) finder ligeledes ingen signifikante effekter på uddannelseslængde eller indkomst for svenske børn. På den anden side finder Bhalotra mfl.

8) En standardiseret effektstørrelse betyder, at effektmålet er reskalaret til at have et gennemsnit på nul og en standardafvigelse på én. Dermed skal effektstørrelsen tolkes i standardafvigelser. En fordel ved at oplyse standardiserede effektstørrelser er, at resultaterne bliver sammenlignelige på tværs af studier og for forskellige karakterskalaer.

9) Dette beregningseksempel er baseret på Daysal mfl. (2022), som med udgangspunkt i danske registerdata beregner, at forskellen i karaktergennemsnittet mellem børn fra den øverste og nederste indkomstdecil er 0,6-0,8 standardafvigelser.

	(2022) for Sverige og Bütikofer mfl. (2019) for Norge positive langsigtede effekter på både uddannelseslængde, indkomst, beskæftigelse og stillingstype. ¹⁰
... men flere andre finder positive effekter	Også for indførslen af andre former for sundhedsindsatser målrettet nyfødte i en skandinavisk kontekst er der fundet positive langsigtede effekter. For Sverige finder Lazuka (2020, 2021) således, at henholdsvis åbningen af fødeafdelinger og indførslen af en ny type behandling mod lungebetændelse for nyfødte var forbundet med højere uddannelse og indkomst samt en lavere sandsynlighed for at være på førtidspension for de berørte børn. ¹¹ Også blandt ældre børn finder de få studier, der eksisterer, positive langsigtede effekter på uddannelse og indkomst af indførslen af skolemadsordninger. De positive effekter er både fundet i Sverige, jf. Alex-Petersen mfl. (2017), Norge, jf. Bütikofer mfl. (2018), og USA, jf. Hinrichs (2010).
Effekter i omtrent samme størrelsesorden	På trods af, at enkelte studier ikke kan påvise nogen langsigtede effekter, peger den eksisterende litteratur altså samlet set i retning af, at indførslen af tidlige sundhedsindsatser har været forbundet med positive langsigtede effekter på økonomiske udfald for de berørte børn. De estimerede effekter er af omtrent samme størrelsesorden på tværs af studierne. Blandt de studier, der finder signifikante effekter på uddannelse, peger resultaterne på, at indførslen af sundhedsindsatserne forlængede antallet af skoleår med mellem 0,1 og 0,3 år blandt de berørte børn. For indkomst finder de fleste studier, at indkomsten blev løftet med mellem 2 og 5 pct. Til sammenligning finder Andersen (2019) for danske mænd, at et års ekstra uddannelse i gennemsnit løfter indkomsten med knap 5 pct.
Positiv indkomst-effekt afspejler delvist længere uddannelse	Den positive effekt på indkomst vil være et produkt af effekter på timelønnen, som generelt stiger med den enkeltes produktivitet, og beskæftigelsen. Flere studier peger på, at den positive indkomsteffekt delvist kan tilskrives en positiv effekt på timelønnen, som går igennem længere uddannelse. Lazuka (2020) estimerer eksempelvis, at højere uddannelse kan forklare omtrent en tredjedel af den positive effekt på indkomsten, mens Alex-Petersen mfl. (2017) finder, at uddannelse kan

10) Bhalotra mfl. (2022) finder dog kun signifikante effekter for piger og ikke drenge, hvilket kan hænge sammen med, at potentialet for højere beskæftigelse var større blandt piger som følge af den lavere erhvervsdeltagelse i udgangspunktet.

11) I USA er der tilsvarende fundet positive langsigtede effekter på uddannelse, indkomst og beskæftigelse af indførslen af den nye type af behandling mod lungebetændelse for nyfødte, jf. Bhalotra og Venkataramani (2015). I det amerikanske tilfælde findes dog kun en signifikant effekt for mænd, hvilket kan afspejle, at dødeligheden blandt drenge som følge af lungebetændelse var markant højere end for piger, og at der derfor var et betydeligt større potentiale for at reducere dødeligheden blandt drengene.

forklare omtrent halvdelen af indkomsteffekten. Den resterende indkomsteffekt kan udover højere beskæftigelse afspejle andre positive effekter på den enkeltes produktivitet, eksempelvis bedre helbred eller højere kompetencer, som ikke er afspejlet i et højere uddannelsesniveau, jf. også afsnit V.2.

**Dansk studie
undersøger afledte
effekter på forældres
arbejdsudbud, ...**

Der findes så vidt vides ingen studier i en dansk eller skandinavisk kontekst, der belyser de langsigtede økonomiske effekter for børn, der er blevet udsat for ændringer i en eksisterende sundhedsindsats. Daysal mfl. (2022) undersøger til gengæld de potentielle afledte effekter på danske forældres arbejdsudbud og indkomst af, at deres børn modtager en ekstra behandling ved fødslen som følge af, at deres børn er blevet født med en vægt under grænseværdien for en meget lav fødselsvægt. Der kan potentielt opstå positive afledte effekter på forældrenes arbejdsudbud, idet studiet både finder, at den ekstra indsats forbedrer barnets sundhed igennem hele barndommen og fører til, at både barnet selv og dets søskende klarer sig bedre i skolen, målt ved karakterer, jf. ovenfor.

**... men finder
ingen effekt herpå**

Daysal mfl. (2022) kan imidlertid ikke påvise nogen signifikante effekter på danske forældres arbejdsudbud eller indkomst af at have modtaget ekstra støtte i forbindelse med fødslen. Dette kan ifølge forfatterne hænge sammen med, at der i Danmark eksisterer et betydeligt socialt sikkerhedsnet, som på andre måder kan understøtte de familier, hvis barn fødes med en vægt lige over grænseværdien for en meget lav fødselsvægt, og som derfor ikke tilbydes en ekstra indsats i forbindelse med fødslen. Den mulige negative effekt for disse familier kan dermed blive modvirket af en højere indsats andre steder i velfærdssystemet, hvilket reducerer forskellen mellem de familier, der blev tilbudt henholdsvis ikke tilbudt en ekstra indsats efter fødslen, jf. også diskussionen tidligere i afsnittet.

**Størst effekt for
børn fra dårligere
stillede familier**

Mens alle ovennævnte effekter beskriver den gennemsnitlige effekt af at modtage en sundhedsindsats på tværs af alle børn, er det sandsynligt, at effekten kan variere afhængigt af børnenes socioøkonomiske baggrund. På den ene side er det muligt, at effekten er større for børn fra dårligere stillede hjem, idet offentlige indsatser for disse børn i højere grad bidrager til at øge de samlede sundhedsinvesteringer i barnet. På den anden side er det muligt, at mere ressourcestærke forældre i højere grad er i stand til at bygge ovenpå de offentlige investeringer, således at den samlede effekt bliver større for børn fra bedre stillede hjem. Den eksisterende evidens peger dog på, at effekten af de offentlige sundhedsindsatser generelt er større for børn, der kommer fra mindre ressourcestærke hjem. Dette findes både i en dansk sammenhæng, jf. Sievertsen og Wüst (2017), og i en norsk, jf. Bütikofer

mfl. (2019), og svensk sammenhæng, jf. Alex-Petersen mfl. (2017). Litteraturen peger dermed på, at offentlige sundhedsindsatser kan bidrage til at mindske uligheden mellem børn, jf. også afsnit V.2.

Opsummering

Evidens for positive effekter af tidlige sundhedsindsatser

Samlet set peger den eksisterende empiriske evidens på, at offentlige indsatser målrettet børns sundhed kan være forbundet med positive effekter, både på kort og lang sigt. Evidensen er størst for effekterne på sundhed på kort sigt, men der findes også nogen evidens for positive langsigtede effekter på sundhed, uddannelse og arbejdsmarkedet. Effekterne findes i flere tilfælde desuden at være størst for børn fra dårligere stillede hjem, hvilket taler for, at tidlige sundhedsindsatser kan bidrage til at mindske uligheden mellem børn. I de tilfælde, hvor der ikke findes en effekt, kan det både afspejle en reel nuleffekt, men kan også afspejle, at effekten modvirkes af andre kompenserende indsatser.

Stadig begrænset viden for ændringer i indsatser, ...

Der er dog stadig begrænset viden om de empiriske effekter af tidlige sundhedsindsatser på flere punkter. For det første bygger den eksisterende evidens i høj grad på studier af indførslen af tidlige sundhedsindsatser, mens der omvendt kun er begrænset viden om effekterne af ændringer i eksisterende indsatser. Som også diskuteret tidligere i afsnittet kan der være væsentlige forskelle i effekterne af at indføre en ordning og effekterne af at ændre i en eksisterende ordning.

... ældre børn samt mere langsigtede mål

For det andet er den eksisterende viden i altovervejende grad baseret på indsatser målrettet nyfødte, mens der kun findes relativt få – og så vidt vides ingen danske – studier af indsatser målrettet ældre børn. Det betydelige fokus på indsatser målrettet nyfødte kan hænge sammen med, at litteraturen om tidlige sundhedspåvirkninger især har påpeget vigtigheden af omstændighederne i barnets første leveår. Det udelukker dog ikke, at også sundhedspåvirkninger senere i barndommen kan have væsentlige effekter. Endeligt er effekterne af tidlige sundhedsindsatser bedst belyst for børnenes helbred, mens de langsigtede effekter på især indkomst og arbejdsudbud endnu ikke er lige så velbelyste. Det samme gælder potentielle afledte effekter på resten af familien.

Effektanalyse i næste afsnit bidrager med ny viden

I næste afsnit præsenteres en ny analyse, som undersøger effekterne af indførslen af vederlagsfri børnetandpleje for skolebørn i Danmark. Analysen bidrager til den eksisterende litteratur ved dels at fokusere på en sundhedsindsats målrettet ældre børn og ved dels at undersøge de langsigtede effekter på blandt andet brugen af sundhedsydelser, dødssandsynligheden, arbejdsmarkedstilknnytning og indkomst.

V.4

LANGSIGTEDE EFFEKTER AF VEDERLAGSFRI BØRNETANDPLEJE

Fokus på langsigtede effekter af børnetandpleje

Som beskrevet i de foregående afsnit kan sundhedsindsatser i barndommen have følgevirkninger langt ind i voksenlivet. Desværre er der kun sparsomt med økonomisk litteratur, der belyser effekten af tidlige sundhedsindsatser i en dansk kontekst. I dette afsnit undersøges de langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje.

Bidraget til den sparsomme litteratur om effekter af tidlige sundhedsindsatser

Analysen bidrager til den eksisterende litteratur på området ved at fokusere på langsigtede effekter af en tidlig sundhedsindsats samt ved at undersøge effekten af en indsats målrettet børn i skolealderen. Den eksisterende danske litteratur har primært fokus på sundhedsindsatser for helt små børn og kun en mindre del undersøger langsigtede effekter, jf. afsnit V.3 ovenfor. Så vidt vides er effekten af børnetandplejen på andet end tandsundheden ikke tidligere belyst.

Afsnittets opbygning

Resten af afsnittet er opbygget som følger. Først argumenteres kort for, at børnetandplejen kan have langsigtede konsekvenser og dernæst beskrives indførelsen af børnetandplejen i Danmark. Herefter præsenteres resultaterne af en ny analyse, der søger at dokumentere langsigtede effekter af børnetandplejen. Der er fokus på brugen af såvel tandpleje- som øvrige sundhedsydelser, dødssandsynligheden, uddannelsesniveau, tilknytningen til arbejdsmarkedet og indkomsten som voksen. Resultaterne af analysen præsenteres i to dele. Først undersøges rent deskriptivt, om der er tydelige tegn på langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje, dernæst undersøges, om der økonometrisk kan påvises statistisk signifikante effekter. Hverken de deskriptive illustrationer eller den økonometriske analyse underbygger langsigtede effekter af børnetandpleje på de udvalgte effektmål. Afsnittet afrundes med en opsummering og diskussion af mulige årsager til, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje, selvom børnetandplejen uden tvivl har haft stor betydning for tandsundheden.

BØRNETANDPLEJE KAN HAVE LANGSIGTEDE KONSEKVENSER

Børnetandpleje er eksempel på en tidlig sundhedsindsats

Som beskrevet i afsnit V.2 kan tidlige sundhedsindsatser have langsigtede konsekvenser både for sundheden som voksen, men også på opbygningen af humankapital og derved på arbejdsmarkedstilknytning og indkomspotentiale. Børnetandpleje er et eksempel på en sådan tidlig sundhedsindsats.

Børnetandpleje kan påvirke tandsundhed som barn og voksen ...

Først og fremmest må børnetandpleje formodes at påvirke tandsundheden som barn. Således peger odontologiske studier på, at tandsundheden hos børn var markant forbedret efter indførelsen af retten til børnetandpleje, jf. Schwarz (1985), Friis-Hasché (1994), Richard mfl. (2022). Tandsundheden som barn kan forventes at påvirke tandsundheden som voksen, jf. Petersen mfl. (2004). Tandsundheden i den voksne befolkning er blevet markant bedre de seneste 30 år, og en del af denne forbedring tilskrives børnetandplejen, jf. Petersen mfl. (2021). Børnetandplejen kan således forventes at påvirke brugen af tandplejeydelser som voksen.

... og den generelle sundhed som voksen ...

En række sundhedsvidenskabelige studier har påvist, at der er en klar sammenhæng mellem tandsundheden som voksen og sundhedstilstanden generelt, jf. Holmstrup mfl. (2017). Der er således studier, der indikerer, at behandling for paradentose kan have en effekt på sygdomme som gigt, diabetes og hjerte-kar-sygdomme, jf. Holmstrup mfl. (2017). Givet at tandsundheden påvirker den generelle sundhed, er det således muligt, at retten til vederlagsfri børnetandpleje påvirker brugen af sundhedsydelser som voksen. I sidste ende har sundheden som voksen betydning for den forventede levetid, jf. Dalgaard mfl. (2022).

... og derigennem arbejdsmarkeds- tilknytning

Hvis børnetandplejen har indflydelse på sundheden som voksen, kan der være en række afledte konsekvenser heraf. Eksempelvis har helbredet som voksen betydning for arbejdsmarkedstilknytningen, jf. afsnit V.2.

Tandsundhed kan påvirke produktiviteten

Tandsundheden kan desuden påvirke opbygningen af kompetencer. Eksempelvis kan tandpine gøre det svært at koncentrere sig om undervisningen i skolen, og et mindre udbytte af undervisningen i skolen kan have betydning for kompetenceopbygningen senere hen, jf. afsnit 2. I sidste ende kan tandsundheden således påvirke produktiviteten og dermed indkomspotentialet. I det omfang tandsundheden påvirker den generelle sundhed, kan der også være en indirekte effekt af tandsundhed via sundhed på produktiviteten, jf. afsnit V.2.

Tandsundhed kan påvirke arbejds-markedstilknytning og indkomst direkte

Endelig kan tandsundheden som voksen i sig selv have en effekt på såvel arbejdsmarkedstilknytning som indkomst. Tandsundheden har – udover den sundhedsmæssige betydning – kosmetisk betydning. Dårlige tænder kan påvirke selvtilliden og virke stigmatiserende, og man kan forestille sig, at både selvtillid og udseende kan have indflydelse på sandsynligheden for at få et job. Der er således studier, der viser, at bedre tandsundhed er forbundet med højere indkomst, jf. Glied og Neidell (2010), ligesom personer med et attraktivt udseende generelt tjener mere end personer med et mindre attraktivt udseende, jf. Hamermesh og Biddle (1994).

Dansk børnetandpleje succesfuld

Den danske børnetandpleje bliver af tandlæger fremhævet som værende særligt succesfuld i international sammenhæng, jf. Richard (2022), Fløjborg (2022) samt Friis-Hasché (1994). Børnetandplejen fremhæves som en del af baggrunden for den relativt gode tandsundhed i Danmark, jf. Bilde mfl. (2018). Den danske børnetandpleje er således en god case til at belyse de langsigtede effekter af børnetandpleje.

BØRNETANDPLEJE I DANMARK

Stort set alle børn i Danmark får offentligt betalt børnetandpleje

I Danmark har alle børn ret til vederlagsfri børnetandpleje. Retten til vederlagsfri børnetandpleje blev indført i 1970'erne og omfattede i første omgang alene børn i skolealderen. Fra 1981 blev retten til børnetandpleje udvidet til også at omfatte førskolebørn. Senest blev den gratis tandpleje udvidet i 2022 til desuden at omfatte unge i alderen 18-21 år. I dag er børnetandplejen således en ganske omfattende tidlig sundhedsindsats, der involverer stort set alle børn.

Sundhedsfremme og forebyggelse er formålet med børnetandpleje

Retten til vederlagsfri børnetandpleje blev indført i 1972. Begrundelsen for indførelsen var ligesom for den øvrige forebyggende sundhedslovgivning et ønske om at fremme befolkningens sundhed og forebygge sygdomme, jf. Indenrigsministeriet (1966). Det var således ikke formålet med børnetandplejen at mindske brugen af sundhedsydelse som voksen eller øge arbejdsudbud eller produktivitet på sigt, men som beskrevet ovenfor kan der alligevel have været sådanne effekter. Det er disse effekter, den resterende del af dette afsnit undersøger eksistensen af.

NY ANALYSE AF DE LANGSIGTEDE EFFEKTER AF RETTEN TIL BØRNETANDPLEJE

Gradvis udrulning danner grundlag for effektanalyse

Retten til vederlagsfri børnetandpleje blev implementeret på en sådan måde, at det er muligt at undersøge de kausale effekter af reformen på eksempelvis forbrug af sundhedsydelser og arbejdsmarkedstilknytning som voksen. Retten til børnetandpleje blev gradvist udrullet, så det i 1972 alene var elever i første klasse, der havde retten, mens retten i 1973 omfattede alle elever i både første og anden klasse og i 1974 omfattede alle elever i første, anden og tredje klasse og så fremdeles. Den gradvise indførelse af børnetandplejen medfører, at børn, der startede i første klasse i 1972, havde ret til gratis tandpleje under hele deres skolegang, mens børn, der var startet i skole året før, slet ikke var omfattet af ordningen. Denne forskel mellem to årgange, der ellers må forventes at minde meget om hinanden, kan udnyttes til at belyse effekten af ordningen. Ved at sammenligne de to årganges brug af sundhedsydelser, dødssandsynligheder, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst kan vi estimere de langsigtede effekter af børnetandpleje.

INDFØRELSE AF VEDERLAGSFRI BØRNETANDPLEJE

I 1971 blev det vedtaget at indføre offentligt betalt tandpleje til alle børn i den skolepligtige alder, jf. Lov nr. 217 af 19. maj 1971. Kommunerne blev pålagt at etablere tandklinikker, som vederlagsfrit skulle tilbyde forebyggende og behandlende tandpleje. Ordningen trådte i kraft 1. august 1972, hvor alle børn i første klasse skulle tilbydes gratis tandpleje. Derefter blev ordningen gradvist udvidet, så den pr. 1. august 1973 omfattede alle elever i første og anden klasse, pr. 1. august 1974 omfattede alle elever i første-, anden- og tredje klasse og så fremdeles, indtil ordningen omfattede alle børn i den skolepligtige alder. Nogle kommuner havde dog skoletandklinikker allerede før reformen i 1972, men det var forskelligt, hvordan disse fungerede og hvem de omfattede.

Årgang 1964 og 1965 sammenlignes for at belyse effekten af børnetandpleje

Personer født i 1965 udgør 82 pct. af de børn, der startede i første klasse i 1972, som var den første årgang med ret til vederlagsfri børnetandpleje hele deres skolegang.¹² Tilsvarende udgør personer født i 1964 84 pct. af de børn, der startede i skole i 1971 og som var den

12) Blandt dem, der startede i skole i 1972 var der desuden 9 pct., der var født i 1964, og 8 pct., der var født i 1966.

sidste årgang, der ikke havde ret til børnetandpleje. For at belyse effekten af børnetandpleje sammenlignes således årgang 1964 og 1965.¹³ I analysen indgår kun personer, der har gået i grundskole i Danmark.¹⁴

Langt større andel af årgang 1965 end 1964 fik børnetandpleje

Det aflæses tydeligt i Sundhedsstyrelsens Centrale Odontologiske Register (SCOR), at personer i årgang 1965 og yngre årgange i langt højere grad fik børnetandpleje end personer i årgang 1964 og ældre årgange, jf. figur V.4. At nogle personer født før 1965 alligevel fik børnetandpleje i et vist omfang kan skyldes, at nogle kommuner havde oprettet skoletandplejeklinikker allerede før retten til børnetandpleje blev indført, jf. Indenrigsministeriet (1966). Det vurderes dog ikke at være et problem for analysen, idet brugen af børnetandpleje vokser så markant mellem årgang 1964 og 1965. Der foretages desuden en supplerende analyse, hvor børn, der boede i kommuner med skoletandklinikker før reformen, udelukkes af analyse.

Risiko for endogenitet elimineres

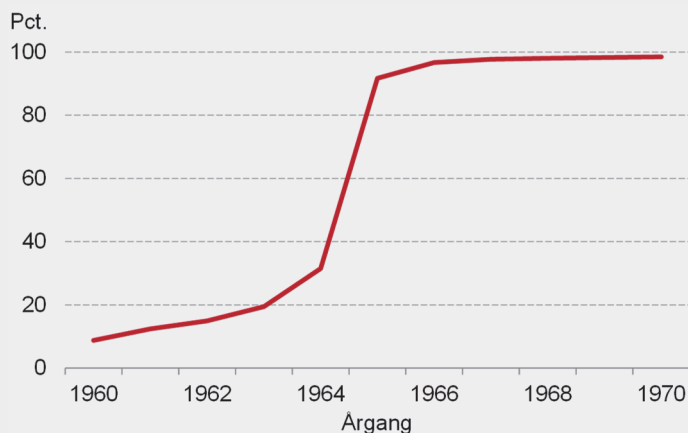
Det er i princippet muligt blot at sammenligne personer, der fik børnetandpleje, med personer, der ikke gjorde. Der er dog stor sandsynlighed for, at det var en udvalgt gruppe, der tog imod tilbuddet om børnetandpleje. Hvis eksempelvis børn med dårlige tænder oftere tager imod tilbuddet, kan vi finde en falsk negativ effekt af brugen af tandpleje, alene fordi børn med dårligere tænder – og dermed potentielt større sandsynlighed for fremtidigt dårligt helbred – oftere går til tandlæge end børn uden tandproblemer. Ved at sammenligne hele årgang 1964 med hele årgang 1965 elimineres risikoen for sådanne fejlslutninger, fordi det er tilfældigt, hvilken side af årsskiftet 1964/65 man fødes på.

13) Hvis man i stedet for fødselsårsgange blot sammenlignede dem, der startede i skole i 1972, med dem, der startede i skole i 1971, ville analysen kunne lede til fejlagtige resultater, fordi forældre kan påvirke, hvornår deres børn starter i skole. Forældre til børn i årgang 1964 havde således mulighed for at udskyde deres børns skolestart fra 1971 til 1972 for at opnå retten til børnetandpleje. Grundantagelse for analysen er, at det er tilfældigt, om man er i gruppen med ret til børnetandpleje eller ej, og den enkelte må ikke have haft mulighed for at påvirke, hvilken gruppe de er i. Mens det er muligt at påvirke skolestartstidspunktet, kan det betragtes som tilfældigt, om børnene er født på den ene eller anden side af årsskiftet 1964/65. Derfor sammenlignes fødselsårsgang og ikke skoleårsgange i analysen.

14) Afgrænsningen af analysens population er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.

FIGUR V.4 ANDEL MED BØRNETANDPLEJE

Der er en markant stigning i andelen, der fik børnetandpleje, mellem årgang 1964 og 1965. Langt størstedelen af årgang 1964 startede i skole i 1971 og havde således ikke ret til vederlagsfri børnetandpleje, mens langt størstedelen af årgang 1965 startede i skole i 1972 og havde ret til børnetandpleje hele deres skolegang.



Anm.: Figuren viser andelen af en årgang, der optræder mindst en gang i SCOR.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre og SCOR.

Beskrivelse af årgangenes udkomme som voksne

Forskel i tandlæge- og lægebesøg, ...

Årgang 1964 startede for langt størstedelens vedkommende i skole før 1972 og havde således ikke ret til vederlagsfri børnetandpleje, mens årgang 1965 derimod havde ret til børnetandpleje hele deres skolegang. Der er en række forskelle mellem årgang 1964 og årgang 1965 som voksne, når man betragter de rå data, der ikke tager højde for andre forskelle mellem årgangene, jf. tabel V.1.¹⁵ Eksempelvis havde årgang 1965 i gennemsnit et signifikant lavere antal tandlægebesøg i perioden mellem de var 51 og 55 år samt et signifikant større antal besøg ved almen læge i samme periode. Blandt dem, der var til tandlægen i perioden mellem de var 51 og 55 år, var der ligeledes en signifikant større andel af årgang 1965, der udelukkende havde forebyggende besøg hos tandlægen.

15) Tabel V.1 viser forskelle mellem årgangene, da de var 55 år. I baggrundsnotatet belyses forskelle mellem årgangene også da de var henholdsvis 35, 40, 45 og 50 år.

... men effekt af børnetandpleje kan trække både op og ned

Det er imidlertid ikke entydigt, hvordan retten til vederlagsfri børnetandpleje kan forventes at påvirke antallet af tandlægebesøg. På den ene side kan børnetandpleje medføre sundere tænder og derfor behov for færre tandlægebesøg som voksen. På den anden side kan børnetandpleje indebære information om vigtigheden ved at gå til tandlæge og derfor lede til flere tandlægebesøg som voksen. Børnetandpleje kan på samme vis forventes at have modsatte effekter på antallet af lægebesøg. Antallet af lægebesøg afspejler ikke nødvendigvis helbredstilstanden, da raske, ressourcerstærke personer kan have mere overskud til at besøge lægen end syge, ressourcetsvage personer. Antallet af tandlæge- og lægebesøg afspejler således blot brugen af offentlige sundhedsydelser og ikke nødvendigvis helbredstilstanden.

Mindre del af årgang 1965 har været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme

Indlæggelser på sygehuset er i højere grad end lægebesøg udtryk for den enkeltes faktiske helbredstilstand. Som tidligere nævnt, har den sundhedsvidenskabelige litteratur vist, at der er en sammenhæng mellem tandsundhed og sandsynligheden for at have henholdsvis gigt, diabetes og hjerte-kar-sygdomme. Derfor undersøges, om der er tegn på, at retten til børnetandpleje har påvirket andelen af personer, der har været indlagt med en af disse sygdomme inden et givet alderstrin. I de rå data er der en signifikant mindre andel af årgang 1965 end årgang 1964, der har været indlagt med en af de tre sygdomme, inden de blev 55 år, jf. tabel V.1.

Ingen forskel i dødeligheden ...

Sandsynligheden for at dø kan opfattes som et akkumuleret helbreds-mål og betydelige påvirkninger af helbredet kan således forventes at afspejles i sandsynligheden for at være i live på et givet alderstrin. Der er dog ikke en signifikant forskel på andelen af årgang 1964 og 1965, der er døde, inden de blev 55 år.

... eller i andel førtidspensionister

Der er imidlertid kun godt 4 pct. af årgangene, der er døde, inden de bliver 55 år, og det er således begrænset, hvor meget børnetandplejen kan påvirke dette. Som et alternativt mål for helbredstilstanden i årgangen betragtes derfor andelen, der modtager førtidspension. Heller ikke her er der dog en signifikant forskel mellem årgang 1964 og 1965 i de rå data.

**TABEL V.1 FORSKELLE MELLEM ÅRGANG MED OG UDEN RET TIL BØRNETAND-
PLEJE**

Der er forskel mellem årgang 1964 – der ikke havde ret til børnetandpleje – og årgang 1965 – der havde retten – på eksempelvis antal tandlægebesøg, antal besøg ved almen læge og andelen, der er erhvervsaktive som 55-årig.

	Årgang 1964	Årgang 1965
Antal tandlægebesøg (gns.)	5,8	5,6
Andel med kun forebyggende tandlægebesøg (pct.)	10,1	11,2
Antal besøg ved almen læge (gns.)	25,4	25,6
Antal besøg ved speciallæge (gns.)	3,3	3,3
Andel der har været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar (pct.)	8,7	8,3
Andel døde inden 55 år (pct.)	4,5	4,5
Andel førtidspensionister (pct.)	9,0	8,7
Andel kun med grundskoleuddannelse	19,0	17,5
Andel med videregående uddannelse	31,6	33,0
Andel erhvervsaktive (pct.)	83,0	83,4
Andel beskæftigede (pct.)	81,1	80,7
Gennemsnitlig erhvervsindkomst (kr.)	370.579,4	381.358,5

Anm.: Alle mål er opgjort det år, personen fyldte 55 år, dog undtagen andelen, der har været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme, som på grund af databegrænsninger er opgjort det år, personen fyldte 50 år. Antal tandlægebesøg, andelen kun med forebyggende tandlægebesøg, antal besøg ved almen og speciallæge er opgjort i den periode, hvor personen var mellem 51 og 55 år. Erhvervsindkomsten er deflateret til 2010-niveau med en BVT-deflator. Se i øvrigt boks V.3 for definition af variablerne. Tal markeret med fed skrift indikerer, at forskellen mellem årgangene er signifikant på 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

**Højere
uddannelsesniveau
...**

Som beskrevet ovenfor kan tandsundheden som barn både direkte og indirekte påvirke opbygningen af kompetencer. Uddannelsesniveauet er generelt højere i årgang 1965 end i årgang 1964, og der er således en mindre andel af årgang 1965, der kun har en grundskoleuddannelse og en større andel med videregående uddannelse.

**... og højere
erhvervsdeltagelse
og indkomst som 55-
årig**

I de rå data er der ligeledes en signifikant større andel af årgang 1965 end årgang 1964, der er erhvervsaktive som 55-årig, og årgang 1965 har i gennemsnit en højere erhvervsindkomst end årgang 1964. Der er dog ingen forskel i andelen af beskæftigede.

BOKS V.3 DEFINITION AF EFFEKTVARIABLE*Brug af tandplejeydelser*

Der findes ikke registeroplysninger om hele befolkningens tandsundhed. Til at belyse tandsundheden anvendes derfor sygesikringsregisteret, hvor alle tandplejeydelser med offentlig tilskud efter sundhedsloven er registreret. Bemærk, at tandlægebesøg, hvor der ikke ydes tilskud fra sygesikringen, ikke vil indgå i opgørelsen. Det kan eksempelvis dreje sig om kosmetisk tandbehandling. Ligeledes fremgår tandlægeydelser, hvor kommunen giver tilskud efter loven om aktiv socialpolitik til eksempelvis kontanthjælpsmodtagere, kun i det omfang, der samtidig gives støtte via sygesikringen.

Til at beskrive effekten af retten til børnetandpleje på brugen af tandplejeydelser som voksen undersøges antallet af besøg hos tandlægen de seneste fem år, samt hvorvidt man kun har modtaget forebyggende behandling(er) hos tandlægen de seneste fem år (opgøres kun blandt dem, der faktisk har været til tandlægen i perioden). Hvorvidt de enkelte tandlægeydelser betragtes som forebyggende, defineres ved hjælp af tandlægeforeningens honorartabeller, hvor ydelserne er opdelt efter, hvorvidt de vedrører diagnostik, forebyggelse og kontrol, tandfyldinger, rodbehandlinger osv.

I analysen betragtes brugen af tandlægeydelser over de seneste fem år for at tage højde for eventuelle mindre udsving i brugen på et givet alderstrin, som eksempelvis skyldes konjunkturforskel eller regelændringer.

Brug af øvrige sundhedsydelser

Ud over oplysninger om tandlægebesøg indeholder Sygesikringsregisteret oplysninger om alle besøg hos almen læge og speciallæger. Antallet af lægebesøg opgøres ligesom tandlægebesøgene inden for en femårig periode. Alle kontakter til samme ydernummer inden for en uge tælles som ét lægebesøg.

Det undersøges desuden, om analysepersonerne har været indlagt med enten gigt, diabetes eller hjerte-kar-sygdomme som dominerende diagnosekode i Sygehusbenyttelsesregisteret, inden de nåede et givet alderstrin. De specifikke diagnosekoder kan ses i baggrundsnotatet for analysen, Kjeldsen (2023).

Uddannelsesniveau

Som mål for uddannelsesniveauet anvendes den højst gennemførte uddannelse på et givet alderstrin, og det undersøges, om personer har en uddannelse udover grundskolen samt om de har en videregående uddannelse. Personer, hvor der ikke foreligger uddannelsesoplysninger, indgår ikke i denne analyse, og de antages således ikke blot at have en grundskoleuddannelse, sådan som det ofte gøres i andre sammenhænge.

Fortsættes

BOKS V.3 DEFINITION AF EFFEKTVARIABLE, FORTSAT

Tilknytning til arbejdsmarkedet

Børnetandplejens effekt på tilknytningen til arbejdsmarkedet undersøges i forhold til analysepersonernes arbejdsudbud, beskæftigelse og tilbøjelighed til at modtage førtidspension. Personerne defineres som erhvervsaktive, hvis deres væsentligste indkomstkilde i året ifølge Indkomstregisteret var som enten lønmodtager, selvstændig, medhjælpende ægtefælle, arbejdsløs eller dagpengemodtager. Beskæftigede er erhvervsaktive fratrasket arbejdsløse og dagpengemodtagere. Førtidspensionister defineres tilsvarende som personer, der ifølge Indkomstregisteret havde førtidspension som væsentligste indkomstkilde.

Indkomst

Indkomsten opgøres som erhvervsindkomst i året. Erhvervsindkomsten dækker over lønindkomst og indkomst fra selvstændigt arbejde. Da personer i årgang 1964 i sagens natur når et givet alderstrin et kalenderår før personer i årgang 1965, er det nødvendigt at tage højde for den generelle indkomstudvikling over tid. Derfor er erhvervsindkomsten deflateret til 2010-niveau ved hjælp af den såkaldte BVT-deflator fra ADAM's databank. I estimationerne undersøges effekten af børnetandpleje på den \ln -transformerede erhvervsindkomst, så effekten kan aflæses som den procentvise ændring i erhvervsindkomsten.

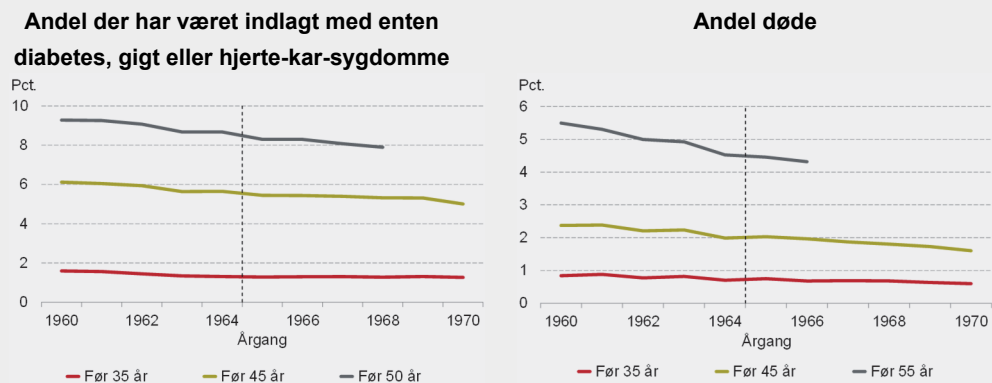
Trends mellem årgange

Samlet set tegner de rå data et billede af, at der er forskelle mellem årgang 1964 og årgang 1965, der kunne skyldes, at årgang 1965 havde ret til børnetandpleje, men årgang 1964 ikke havde. For en række af målene gælder dog, at der er en generel trend mellem årgange, som muligvis ligger bag forskellene mellem årgang 1964 og 1965. Eksempelvis er der generelt en mindre andel blandt de yngre årgange, der har været indlagt med enten diabetes, gigt eller hjertekar-sygdomme, inden de nåede et givet alderstrin, end blandt de ældre jf. figur V.5. Tilsvarende er der en generel nedadgående trend i andelen, der er døde inden et givet alderstrin, så en mindre og mindre andel er døde jo yngre årgange, der betragtes.¹⁶

16) Der er lignende generelle trends for de fleste af de anvendte effektmål, og der kan ses figurer for de øvrige effektmål svarende til figur V.5 i baggrundsnotatet.

FIGUR V.5 ANDEL INDLAGTE OG DØDE ÅRGANG 1960-70

Der er en generel tendens til, at en mindre andel af de yngre årgange har været indlagt med enten diabetes, gigt og hjerte-kar-sygdomme, inden de nåede et givet alderstrin. Der er dog ikke tegn på, at faldet har været særlig stort mellem årgang 1964 og 1965. Tilsvarende er der en lavere andel døde på et givet alderstrin for de yngre årgange, men intet klart skifte mellem årgang 1964 og 1965.



Anm.: På grund af databegrænsninger er det ikke muligt at opgøre andelen, der har været indlagt med en af de tre sygdomme, inden de blev 55 år. I stedet indgår her andelen, der har været indlagt, inden de blev 50 år. På grund af databegrænsninger indgår personer, der døde før de blev 26 år, ikke i opgørelsen.

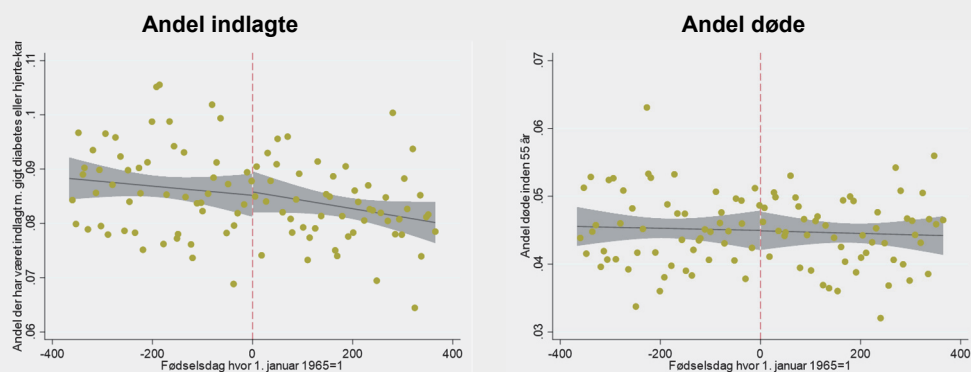
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Ingen tegn på niveauskifte mellem årgang 1964 og 1965

Der er lignende trends, når man alene betragter personer født i årgang 1964 og 1965. Selv for personer født i samme år, er der en tendens til, at yngre personer har lavere sandsynlighed for at have været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme, inden de blev 50 år, end lidt ældre personer født tidligere samme år, jf. figur V.6. Tilsvarende er der en lidt mindre andel af personer født sidst på året, der er døde inden de blev 55 år, end der er blandt personer født først på året. Der er derimod ikke et markant niveauskifte i hverken andel indlagte eller andel døde mellem personer født sidst i årgang 1964 og personer født først i årgang 1965, hvilket man kunne forvente, hvis børnetandplejen havde haft en markant effekt på de to effektmål. Samme billede gør sig gældende for de øvrige effektmål, jf. baggrundsnotatet Kjeldsen (2023).

FIGUR V.6 ANDEL INDLAGTE OG DØDE ÅRGANG 1964 OG 1965

Selv for personer født inden for det samme år er der en tendens til, at en mindre andel yngre end ældre har været indlagt med enten diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme, inden de blev 50 år. Tilsvarende er der en svag tendens til, at en mindre andel af personer født sidst på året er døde, inden de blev 55 år, end blandt personer født først på året. Der er dog ikke et markant niveauskifte mellem personer født på hver side af årsskiftet 1964/65 hverken i andel indlagte eller andel døde.



Anm.: I figuren til venstre er hver prik andelen af personer født indenfor en uge, der har været indlagt med enten gigt, diabetes eller hjerte-kar-sygdomme mindst en gang, mens de var mellem 31 og 50 år. Første prik til højre for skæringslinjen er således andelen blandt personer født indenfor de første syv dage af 1965, mens prikken lige til venstre for skæringslinjen er andelen blandt personer født i de sidste syv dage af 1964. I figuren indgår personer født i 1964 og 1965. Den indtegnede linje er en simpel OLS-regressionslinje baseret på alle personer født på hver side af årsskiftet (linjen er således ikke tegnet alene på baggrund af de gennemsnit, som prikkerne repræsenterer) og det skraverede område er konfidensintervallet herfor. Tilsvarende er hver prik i figuren til højre andelen af personer født indenfor en uge, der er døde, inden de blev 55 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Generelle trends kan ligge bag umiddelbare forskelle

Den lavere andel indlagte og døde blandt de yngre årgange afspejler sandsynligvis en generel forbedring i sundheden mellem årgangene. Velfærdstaten blev udbygget markant i de år, årgangene var børn, og eksempelvis kan en generel velfærdstigning eller bedre boligforhold have påvirket årgangenes sundhed. Det er således muligt, at de umiddelbare forskelle mellem årgang 1964 og 1965 skyldes generelle trends og ikke afspejler en effekt af børnetandpleje.

Individuelle faktorer har betydning

Det er dog også værd at bemærke, at der generelt er ganske stor forskel på både andel døde og andel indlagte blandt personer født med blot en uges mellemrum, jf. figur V.6. Eksempelvis er der næsten 2 pct.point forskel i andel døde som 55-årig blandt personer født i uge 19 og 20 i 1964. Det tyder på, at individuelle karakteristika og tilfældig

variation i høj grad også påvirker de valgte effektmål. For at belyse, hvorvidt der kan påvises en effekt af børnetandpleje, når der tages højde for såvel trends som individuelle karakteristika, foretages en økonometrisk analyse, som præsenteres i næste underafsnit.

Økonometrisk analyse

Økonometrisk analyse undersøger, om der statistisk kan påvises effekter

Selvom der umiddelbart er forskel på, hvordan årgang 1965 (der havde ret til børnetandpleje) og årgang 1964 (der ikke havde retten) klarer sig som voksen, er det ikke sikkert, at det er retten til børnetandpleje, der ligger bag denne forskel. Som beskrevet ovenfor påvirkes årgangene eksempelvis af nogle generelle trends i de undersøgte effektvariable. En økonometrisk effektanalyse gør det muligt at undersøge, om der er en statistisk signifikant effekt af børnetandpleje, når der tages højde for generelle trends mellem årgangene, konjunkturforhold, forskelle i baggrundskarakteristika mellem årgangene og lignende. Dette underafsnit præsenterer resultaterne af en sådan effektanalyse.¹⁷

Der anvendes et *fuzzy regression discontinuity design*

I den økonometriske analyse anvendes et såkaldt *fuzzy regression discontinuity design* (RDD). Metoden udnytter, at det kan betragtes som tilfældigt, om de enkelte personer er født før eller efter årsskiftet 1964/65, når man betragter personer født tilstrækkelig tæt på denne skæringsdato. I analysen sammenlignes personer født i 1964 med personer født i 1965, og den estimerede effekt kan opfattes som den forskel, vederlagsfri børnetandpleje har gjort for personer i årgang 1965, der har benyttet sig af tilbuddet om børnetandpleje, i forhold til en situation, hvor de ikke havde tilbud om gratis børnetandpleje.

Der tages højde for forskelle i baggrundskarakteristika

Selvom årgang 1964 og 1965 minder meget om hinanden, kontrolleres for en række baggrundskarakteristika for at sikre, at det ikke er disse forskelle, der ligger bag en eventuel funden effekt. Der tages højde for køn, herkomst, fødselsmåned, forældrenes uddannelsesniveau, forældrenes alder ved barnets fødsel, antal søskende og nummer i søskendeflokken, når effekten af børnetandpleje estimeres.¹⁸ Metoden er yderligere uddybet i boks V.4.

17) Analysen er yderligere uddybet i baggrundsnotatet Kjeldsen (2023), hvor der også præsenteres supplerende analyser.

18) Bemærk at der i estimationerne ikke tages højde for eksempelvis personernes eget uddannelsesniveau. Det skyldes, at børnetandpleje kan påvirke opbyggelsen af kompetencer i barndommen og derigennem også uddannelsesniveauet som voksen, jf. ovenfor. Alle de medtagne kontrolvariable er således opgjort før analysepersonerne startede i skole.

BOKS V.4 METODE TIL ESTIMATION AF EFFEKTEN AF RETTEN TIL VEDERLAGSFRI BØRNETANDPLEJE

For at estimere effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje anvendes et såkaldt *fuzzy regression discontinuity design*. Metoden udnytter, at det kan betragtes som tilfældigt, om de enkelte personer er født før eller efter årsskiftet 1964/65, når man betragter personer født tilstrækkelig tæt på denne skæringsdato. I analysen anvendes et såkaldt *fuzzy design*, fordi fødselsårgang ikke fuldstændigt afgør, hvorvidt man har fået børnetandpleje eller ej. Nogle børn, der er født før 1965, har været til børnetandpleje, mens der omvendt også er børn født i 1965 eller senere, der ikke har været til børnetandpleje. I analysen sammenlignes personer født i 1964 med personer født i 1965, og den estimerede effekt kan opfattes som den forskel, vederlagsfri børnetandpleje har gjort for personer i årgang 1965, der har benyttet sig af tilbuddet om børnetandpleje, i forhold til en situation, hvor de ikke havde tilbud om gratis børnetandpleje.

Hovedantagelsen bag metoden er, at børn, der ikke var til børnetandpleje, ville have haft præcis samme gavn af børnetandpleje som de børn, der var til børnetandpleje. Implicit antages, at der ikke er andre generelle forskelle mellem årgangene end, hvorvidt de havde ret til vederlagsfri børnetandpleje. Eksempelvis vil en reform af skolesystemet, der påvirker de to årgange forskelligt, kunne lede til bias i estimaterne. Der er dog så vidt vides ingen sådanne større reformer af skolen.

Analysen kan betragtes som gennemført i to trin, hvor første trin estimerer sammenhængen mellem årgang og brugen af børnetandpleje, og andet trin estimerer effekten af børnetandpleje på effektvariablene, men hvor den estimerede brug af børnetandpleje indgår i stedet for den faktiske brug af børnetandpleje (da den faktiske brug af børnetandpleje kan være endogen).

Analysens *first stage* undersøger sammenhængen mellem fødselsårgang og brugen af børnetandpleje:

$$t_i = z_i\alpha + x_i\delta + \varepsilon_i$$

t_i angiver, om person i har fået børnetandpleje, z_i er en dummy for fødselsårgang, x_i er en række baggrundsvARIABLE, og ε_i er et fejllid. Som baggrundsvARIABLE indgår køn, herkomst, fødselsmåned, forældrenes uddannelsesniveau, da barnet var 7 år, forældrenes alder ved barnets fødsel, antal søskende og nummer i søskendeflokken. Derudover indgår også afstanden mellem personens fødselsdag og årsskiftet 1964/65 målt i dage.

Analysens *second stage* undersøger effekten af børnetandpleje på effektvariablene (brug af sundhedsydelser, dødssandsynlighed, arbejdsmarkedstilknytning eller indkomst):

$$y_i = \hat{t}_i\beta + x_i\gamma + \epsilon_i$$

y_i er effektvariablen, \hat{t}_i er *first stage*-forudsigelsen for, om person i har fået børnetandpleje baseret på vedkommendes årgang, x_i er samme baggrundsvARIABLE som i *first stage*, og ϵ_i er et fejllid.

BOKS V.4 METODE TIL ESTIMATION AF EFFEKTEN AF RETTEN TIL VEDERLAGSFRI BØRNETANDPLEJE, FORTSAT

Både erhvervsdeltagelsen, beskæftigelsen og dermed også erhvervsindkomsten kan være påvirket af konjunkturerne, og da der kan være forskellig konjunktursituation i to på hinanden følgende år og dermed i de år, hvor analysepersonerne når et givet alderstrin, kontrolleres der i estimationerne af effekten på erhvervsdeltagelse, beskæftigelse og erhvervsindkomsten for ledigheden i den kommune, hvor analysepersonen boede på det givne alderstrin. Ledigheden i kommunen er opgjort som fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken, som det fremgår på Statistikbaken.dk.

Effekten af børnetandpleje er estimeret for effektmålene beskrevet i boks V.3. Alle effektmål er opgjort som 35-, 40-, 45-, 50- og 55-årig.

Der kan ikke påvises statistisk signifikante effekter

Helt overordnet er det samlede billede, der tegner sig på baggrund af de økonometriske estimationer, at der ikke kan påvises en statistisk signifikant effekt af vederlagsfri børnetandpleje på nogen af de langsigtede effektmål, jf. figur V.7.¹⁹ Estimerne i figur V.7 viser den estimerede effekt som 55-årig. Der er foretaget tilsvarende estimationer af effekten målt som 35-, 40-, 45- og 50-årig, men heller ikke disse estimationer kan påvise statistisk signifikante effekter, jf. baggrundsnotatet.

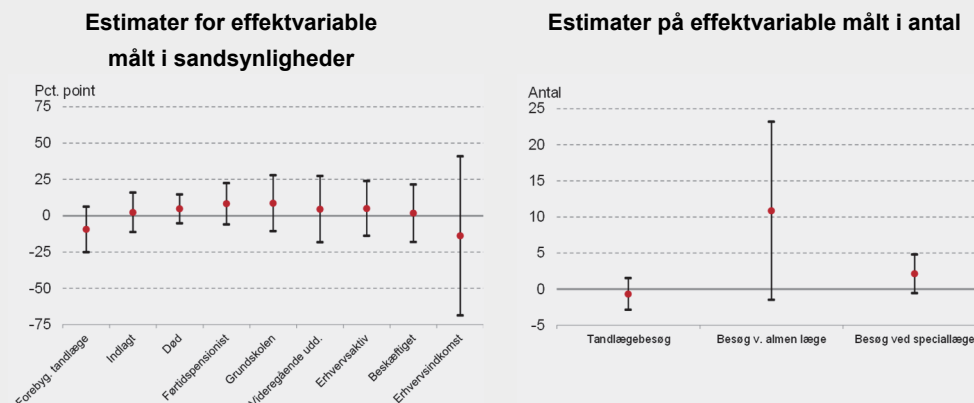
Stor usikkerhed på estimerne

Der er dog ganske stor usikkerhed om de estimerede effekter. Eksempelvis spænder 95 pct. konfidensintervallet for børnetandplejens effekt på sandsynligheden for at have en videregående uddannelse fra knap -20 pct.point til knap +30 pct.point. Dette skal ses i forhold til, at godt 30 pct. af årgangene har en videregående uddannelse. Selvom estimationerne ikke kan påvise statistisk signifikante effekter, kan det således heller ikke udelukkes, at børnetandplejen kan have haft ganske stor betydning. De usikre estimater afspejler sandsynligvis, at der er mange individuelle faktorer, der påvirker effektmålene, som der af metodehensyn eller på grund af databegrænsninger ikke er taget højde for i estimationerne.

19) I analyserne sammenlignes hele årgang 1964 med hele årgang 1965. Fordelen ved at sammenligne hele årgange er, at det er muligt at tage højde for betydningen af, hvilken måned på året analysepersonerne er født i. Alder ved skolestart er i Danmark primært bestemt ud fra, om man er født i første eller sidste halvdel af året, og der er en række analyser, der peger på, at skolestartsalder kan have indflydelse på, hvordan man klarer sig senere i livet, jf. f.eks. Landersø mfl. (2017) og Fredriksson mfl. (2013). Analyserne af effekten af børnetandpleje er dog også foretaget for personer født tættere på årsskiftet 1964/65. Fordelen herved er, at personerne er født tættere på hinanden og derfor burde minde mere om hinanden. Resultatet af disse estimationer er overordnet set mågen til estimationerne, hvor hele årgangene inddrages, og der findes således heller ikke her en statistisk signifikant effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje.

FIGUR V.7 DEN ESTIMEREDE EFFEKT AF RETTEN TIL BØRNETANDPLEJE

Der er ikke en estimeret statistisk signifikant effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje på nogen af effektmålene. Usikkerheden omkring estimerne er generelt ganske stor.



Anm.: Hvert punkt i figurene repræsenterer resultatet af en estimation af effekten af retten til børnetandpleje på det givne effektmål målt som 55-årig. Effekten på sandsynligheden for at have været indlagt med gig, diabetes eller hjerte-kar-sygdomme, er dog opgjort da personerne var 50 år på grund af databegrænsninger. Stregerne omkring punktestimatet er et 95 pct. konfidensinterval. Enheden for den estimerede effekt på erhvervsindkomst er i pct. og ikke i pct.point, som de øvrige effektmål i figuren til venstre. Definitionen af de enkelte effektmål kan ses i boks V.3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og SCOR.

Tre grupper, hvor der kan forventes en større effekt

Selvom der ikke kan påvises en statistik signifikant effekt af børnetandpleje, når hele årgang 1964 og 1965 betragtes, kan nogle grupper potentielt opleve en effekt. Der er tre grupper, hvor en effekt synes nærliggende: børn med ufaglærte forældre, enebørn og børn, der boede i kommuner, der ikke havde skoletandplejeklinikker før 1972, hvor det blev lovpligtigt.

Ingen effekt for børn af ufaglærte, ...

Allerede før reformen i 1972 var det muligt for børn at få børnetandpleje. Nogle kommuner tilbød vederlagsfri børnetandpleje, mens forældre i hele landet havde mulighed for at købe tandpleje til deres børn. Det er sandsynligt, at børn med ufaglærte forældre i gennemsnit fik mindre børnetandpleje før reformen, blandt andet fordi ufaglærte forældre i gennemsnit har en lavere indkomst end andre forældre. Blandt børn med ufaglærte forældre er der således også en lidt mindre andel af årgang 1964 og ældre årgange, der fik børnetandpleje, end der er i populationen generelt. Man kan derfor forvente, at retten til vederlagsfri børnetandpleje havde større effekt for børn af ufaglærte forældre end

for populationen generelt. En estimation af effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje foretaget alene for personer, hvor begge forældre var ufaglærte, viser dog ikke flere signifikante resultater end estimationen for hele populationen.^{20,21}

... enebørn ...

Det samme er tilfældet for enebørn. Man kunne forestille sig, at retten til vederlagsfri børnetandpleje ville være særlig tydelig blandt enebørn, hvis retten til børnetandpleje ikke kun påvirker det barn, der har retten, men også dets søskende. Hvis lillesøster har ret til børnetandpleje, og forældrene derved lærer om tandpleje, er det sandsynligt, at denne viden også anvendes på ældre søskende. Hvis det er tilfældet, vil det "udvaske" effekten af børnetandpleje, fordi børn, der ikke havde retten, nyder godt af dens indførelse alligevel via deres yngre søskende. For at eliminere risikoen for en sådan udvaskning som årsag til estimationsresultaterne, er analysen foretaget, hvor kun enebørn indgår.²² Estimationen af effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje foretaget alene for enebørn viser ingen signifikante effekter på de udvalgte effektmål.

... eller personer, der ikke boede i en kommune med skoletandklinikker før reformen

Som tidligere nævnt var der i nogle kommuner allerede før reformen i 1972 mulighed for børnetandpleje i en eller anden form. I en kommissionsrapport om børnetandplejen fra 1966, er der en liste over kommuner med skoletandklinikker i skoleåret 1958/59, jf. Indenrigsministeriet (1966). En analyse, hvor personer, der har boet i en af disse kommuner på et tidspunkt i løbet af deres skoletid, er frasorteret, viser generelt ingen signifikante effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje på de udvalgte effektmål.²³

Ingen effekt når kønnene betragtes separat

Estimationerne er desuden foretaget, hvor effektmålene opgøres i det kalenderår årgang 1965 blev henholdsvis 35, 40, 45, 50 og 55 år (år 2000, 2005, osv.) i stedet for på samme alderstrin for begge årgange. Heller ikke i denne analyse er der statistisk signifikante effekter på nogen af effektmålene, jf. baggrundsnotatet. Der er desuden foretaget

20) Resultaterne af denne estimation præsenteres i baggrundsnotatet for analysen. Det samme gælder resultaterne af analyserne af enebørn og børn, der boede i kommuner uden børnetandpleje før 1972.

21) Det er godt 30 pct. af personerne i hovedanalysen, hvor begge forældre er registreret ufaglærte, og som dermed indgår i denne subpopulationsanalyse.

22) Der er mindst 5.000 enebørn i de anvendte årgange, så selvom enebørn udgør en relativt lille del af populationen, er der ikke desto mindre nok enebørn til en meningsfuld analyse.

23) Det er halvdelen af populationen i hovedanalysen, der udelukkes i denne subpopulationsanalyse.

estimationer separat for mænd og kvinder og heller ikke disse estimationer kan påvise en statistisk signifikant effekt af børnetandpleje på de udvalgte effektmål.

OPSUMMERING OG DISKUSSION

Der kan ikke påvises en langsigtet effekt af børnetandpleje

Afsnittet har studeret mulige langsigtede effekter af indførelsen af den vederlagsfrie børnetandpleje. Konkret undersøges gennemslaget af indsatsen på brugen af sundhedsydelser, overlevelse, uddannelse, arbejdsmarkedstilknæytning samt erhvervsindkomst. Der kan ikke påvises en effekt på disse områder frem til, de berørte individer når deres 55. år, hvilket er så langt frem, vi kan observere dem.

Men børnetandpleje kan alligevel være vigtig for tandsundheden

At der ikke kan påvises en effekt på de udvalgte effektmål er ikke ensbetydende med, at retten til vederlagsfri børnetandpleje ikke har haft betydning for eksempelvis børns tandsundhed. Det indebærer blot, at der ikke umiddelbart er grundlag for at indregne langsigtede gevinster for de offentlige budgetter ved børnetandpleje.

To mulige årsager til nulresultat

Der kan grundlæggende være to årsager til, at der ikke kan påvises en effekt af vederlagsfri børnetandpleje på de valgte effektmål: Enten er der vitterligt ikke en effekt, eller også kan vi af forskellige grunde ikke påvise den.

Måske effekten viser sig tidligere eller senere i livet

Det er muligt, at der ikke er en effekt af børnetandpleje på de alderstrin, vi søger at påvise den, fordi effekten af børnetandpleje viser sig senere eller tidligere i livet. Hvis der er en effekt af børnetandpleje på eksempelvis risikoen for hjerte-kar-sygdomme eller dødeligheden, er det muligt, at den først viser sig senere i livet, hvor helbredet typisk forværres. Da personer, der startede i skole omkring 1972, hvor børnetandplejen blev indført, i dag er i slutningen af 50'erne, er det endnu ikke muligt at belyse effekter, der optræder senere i livet. Det er omvendt også muligt, at effekten af børnetandpleje aftager med alderen og kun er tilstede i barndommen. Der er imidlertid begrænsede datamuligheder for at belyse effekten af børnetandpleje, da analysepersonerne var børn.

Kompenserende indsatser kan udviske effekten af børnetandpleje

Det lange tidsrum mellem indsatsen og den målte effekt indebærer en risiko for, at de personer, der ikke fik børnetandpleje, har fået andre indsatser, der kompenserer for, at de ikke har fået børnetandpleje. Eksempelvis er det muligt, at børn, der ikke kunne koncentrere sig om undervisningen i skolen på grund af tandpine, fik specialundervisning eller andre indsatser, der hjalp dem op på samme kompetenceniveau, som de ville have haft, hvis de havde fået børnetandpleje.

Offentligt betalt tandpleje som erstatning for privat alternativ

Det er desuden muligt, at der ikke kan påvises en effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje, fordi den universelle offentligt betalte børnetandpleje blot erstattede en privat finansieret ditto i hvert fald i forhold til de mere graverende tandproblemer. Det er således muligt, at forældre også før reformen i et vist omfang prioriterede børnetandpleje på en sådan måde, at der blev taget hånd om tandproblemer, der kunne påvirke børnenes sundhed eller kompetenceopbygning. Det kunne de eksempelvis gøre ved at betale for tandpleje, når det var nødvendigt. Givet at børns tandsundhed er blevet væsentligt forbedret efter retten til børnetandpleje blev indført, virker denne forklaring på nulresultatet dog mindre sandsynlig.

Effekten estimeres kun for dem, der faktisk blev påvirket af reformen

Analysens design indebærer, at den estimerede effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje alene baserer sig på effekten for de børn, der fik børnetandpleje efter retten blev indført, men som ikke ville have fået det tidligere. Det er muligt, at børn med særligt slemme tandproblemer også i et vist omfang fik offentligt betalt tandpleje før reformen blev indført, og der derfor ikke kan påvises en effekt af indførelsen af retten til børnetandpleje.

Måske der er en effekt, men den ikke kan påvises

Det er dog også muligt, at der faktisk er en effekt af børnetandpleje på forskellige udfald midt i livet, men at vi af forskellige årsager ikke kan påvise det, selvom det metodiske set up umiddelbart er stærkt og velegnet til formålet.

Stor usikkerhed medfører, at effekt ikke kan afvises

Først og fremmest er der gået ganske lang tid, fra indsatsen blev givet, til effekten måles, hvilket ofte vil gøre det mere vanskeligt at påvise en effekt. Mange forhold kan have påvirket personernes liv, siden de fik børnetandpleje, som har større indflydelse på deres helbred, uddannelse eller arbejdsliv som voksen. Det lange tidsrum mellem børnetandplejen blev givet, til effekten måles, er sandsynligvis årsagen til, at effekten af børnetandpleje estimeres med stor usikkerhed. Den store usikkerhed i estimationerne indebærer, at det ikke kan afvises, at der potentielt kan være en stor effekt af børnetandpleje, selvom vi ikke kan påvise den i analysen.

Spillovereffekter kan påvirke resultatet

Det er desuden en antagelse bag analysen, at kun personer, der fik ret til vederlagsfri børnetandpleje, havde glæde af, at det blev indført. I analysen anvendes årgang 1964 som sammenligningsgruppe for årgang 1965, som havde ret til børnetandpleje. Det er dog muligt, at årgang 1964 også er blevet påvirket af indførelsen af retten til børnetandpleje, selvom den ifølge reglerne ikke havde ret til den. Eksempelvis er oplysning en vigtig del af børnetandplejen, og det kan ikke udelukkes, at årgang 1964 har haft gavn heraf, selvom oplysningen ikke var di-

rekte målrettet dem. Hvis der er sådanne spillovereffekter, vil det medføre, at den estimerede effekt af børnetandpleje er et underkantsskøn, fordi estimatet alene baseres på effekten af rent fysisk at være ved tandlægen.

Aftagende marginal effekt af antallet af indsatser

Endelig er det muligt, at der ikke kan påvises en langsigtet effekt af børnetandpleje, fordi den samlede mængde af tidlige indsatser er så stor, at det isoleret set ikke har den store betydning for børnene på lang sigt, hvis et enkelt tilbud bortfalder. Mens indførelsen af den første tidlige sundhedsindsats kan have stor effekt, kan effekten af yderligere tiltag være mere begrænset, fordi det først indførte tiltag allerede har indfriet en del af potentialet ved tidlige indsatser. Således er det teoretisk set muligt, at den estimerede effekt af børnetandpleje havde været større, hvis der ikke fandtes andre tidlige indsatser.

V.5

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Tidligere kapitel har belyst tidlig indsats

Formandskabet har tidligere beskrevet vigtigheden af tidlige indsatser for børn, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. I forhåndenværende kapitel fokuseres på en bestemt type af disse indsatser målrettet børn – nemlig sundhedsindsatser rettet mod børn.

Sundhed som barn har betydning for sundhed som voksen ...

Tidlige sundhedsindsatser er vigtige, fordi børns sundhed ikke alene har indflydelse på børns velvære, mens de er børn, men også kan have flere vidtrækkende konsekvenser. Først og fremmest påvirker sundheden som barn sundheden som voksen og dermed i sidste ende den forventede levetid.

... og for kompetenceopbygning som barn og voksen

Derudover kan sundheden som barn have indflydelse på opbygningen af kompetencer i barndommen. Et barn med mange sygedage kan eksempelvis få et mindre udbytte af undervisningen i skolen, end et barn, der sjældent er sygt. Kompetencer opbygget i barndommen danner grundlag for kompetenceopbygning senere i livet.

Arbejdsmarkeds-tilknytning og indkomst kan blive påvirket

Sundhed i barndommen kan, både gennem de direkte effekter på sundheden som voksen og gennem de indirekte effekter på individets kompetencer, have afledte effekter på eksempelvis arbejdsmarkedstilknytning og indkomst.

Offentligt finansierede tidlige sundhedsindsatser kan mindske effektivitetstab

Forældre har i høj grad indflydelse på deres børns sundhed. Nogle forældre kan dog have begrænsede ressourcer og derfor underinvestere i deres børns sundhed. Hvis børns sundhed lider under manglende forældreressourcer, er det et problem for de berørte familier, og det udgør desuden et effektivitetstab for samfundsøkonomien i sin helhed. Offentligt finansierede indsatser, som gør børns sundhed mindre afhængigt af deres familiemæssige baggrund, kan potentielt mindske dette effektivitetstab og samtidig bidrage til at mindske uligheden i muligheder mellem børn.

Begrænset viden om langsigtede effekter af tidlige sundhedsindsatser

Der er relativt begrænset viden om effekten af tidlige sundhedsindsatser i en dansk kontekst. Samlet set peger den eksisterende empiriske litteratur dog på, at offentlige indsatser målrettet børns sundhed kan være forbundet med positive effekter både på kort og lang sigt. Evidensen er størst for effekterne på sundhed på kort sigt, men der findes også nogen evidens for positive langsigtede effekter på sundhed, uddannelse og arbejdsmarkedet.

Eksisterende viden bygger på indsatser for nyfødte

Den eksisterende viden er i altovervejende grad baseret på indsatser målrettet nyfødte, mens der kun findes få studier af langsigtede effekter af sundhedsindsatser målrettet ældre børn.

Ny analyse af effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje ...

I kapitlet præsenteres resultaterne af en ny analyse, der belyser de langsigtede effekter af vederlagsfri børnetandpleje for skolebørn. Analysen udnytter, at børnetandplejen blev indført på en sådan måde, at børn, der startede i skole i 1972, havde ret til børnetandpleje hele deres skolegang, mens børn, der var startet i skole i 1971, ikke havde ret til børnetandpleje. Effekten af retten til børnetandpleje belyses ved at sammenligne de to årgange ved hjælp af et såkaldt *fuzzy regression discontinuity design*.

... finder ingen langsigtede effekter på de udvalgte effektmål

De langsigtede effekter af børnetandpleje måles i forhold til brugen af tandplejeydelser, brugen af sundhedsydelser, dødssandsynligheden, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst på alderstrinene 35, 40, 45, 50 og 55 år. Analysen kan ikke påvise statistisk signifikante effekter af børnetandpleje på de udvalgte langsigtede effektmål.

Børnetandpleje er vigtig for børns tandsundhed

Det er vigtigt at understrege, at analysens resultater ikke er ensbetydende med, at børnetandplejen ikke har betydning for børns tandsundhed. Odontologiske studier viser, at børns tandsundhed blev markant forbedret efter retten til børnetandpleje blev indført, jf. Schwarz (1985), Friis-Hasché (1994), Richard mfl. (2022). Analysen i dette kapitel stiller ikke spørgsmålstegn herved, og forbedring af børns tandsundhed må trods alt være hovedformålet med børnetandplejen. Der kan imidlertid ikke påvises yderligere effekter.

**To mulige grunde
til nulresultat**

Der kan grundlæggende være to årsager til, at analysen ikke kan påvise langsigtede effekter af børnetandpleje: Enten er der vitterligt ingen effekt på de anvendte effektmål, eller også er der en effekt, der af forskellige årsager ikke kan påvises.

**Måske effekter
senere eller
tidligere i livet**

Det er muligt, at der ikke er en effekt af børnetandpleje på de alderstrin, vi søger af påvise den, fordi effekten af børnetandpleje viser sig senere eller tidligere i livet. I analysen er det ikke muligt at måle effekter, der optræder efter personerne er fyldt 55 år, og det er muligt, at eksempelvis effekten på helbred og alder ved død først optræder senere i livet. Det er omvendt også muligt, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af børnetandpleje, fordi effekten af børnetandplejen ikke rækker ud over barndommen.

**Børn uden
børnetandpleje
kan have fået
kompenserende
indsatser**

Det lange tidsrum mellem børnetandplejen og den målte effekt indebærer en risiko for, at de personer, der ikke fik børnetandpleje, har fået andre indsatser, der kompenserer herfor. Disse andre indsatser kan have medført, at børn, der ikke fik børnetandpleje, alligevel har opnået samme langsigtede resultater som børn, der havde ret til børnetandpleje. Det er muligt, at børnetandplejen er en mere effektiv måde at opnå samme udfald på, men en sådan gevinst vil analysen ikke opfange. Dermed kan man ikke udelukke, at børnetandplejen kan være en langsigtet gevinst for de offentlige finanser i form af besparelser på udgifter til andre indsatser til målgruppen.

**Stor usikkerhed,
så effekt kan
ikke afvises**

Det er imidlertid også muligt, at der faktisk er en effekt af børnetandpleje på de udvalgte effektmål, men at det af forskellige årsager ikke er muligt at påvise den statistisk. Der er stor usikkerhed om estimerne, hvilket indebærer, at det ikke kan afvises, at retten til børnetandpleje kan have haft endog stor betydning for alle effektmålene. Eksempelvis spænder 95 pct. konfidensintervallet for børnetandplejens effekt på sandsynligheden for at have en videregående uddannelse fra knap -20 pct.point til knap +30 pct.point. Der kan være sket meget i analysepersonernes liv i perioden efter børnetandplejen, der har stor indflydelse på, hvordan de klarer sig som voksne, hvilket formentlig er en del af grunden til den store usikkerhed i de estimerede effekter.

**Generelle
helbredstrends kan
gøre det svært at
isolere effekten**

Generelt skete der store forbedringer i eksempelvis levestandard og boligforhold op gennem 1960'erne, og denne udvikling kan også have påvirket de betragtede årgange. Det kan derfor være svært at isolere effekten af børnetandpleje fra de generelle forbedringer i sundhedstilstanden for årgangene.

**Spillovereffekter
kan lede til
underkantsskøn**

Det er en antagelse bag analysen, at kun personer, der fik ret til børnetandpleje, havde glæde af, at den blev indført. Effekten af børnetandpleje belyses ved at sammenligne en årgang, der ikke havde ret til børnetandpleje, med en årgang, der havde. Det kan dog ikke udelukkes, at alle børn i et eller andet omfang havde gavn af, at børnetandplejen blev indført. Eksempelvis er oplysning om forebyggelse en væsentlig del af børnetandplejen, og informationen kan let spredes til andre end målgruppen. Hvis det er tilfældet, vil den estimerede effekt af børnetandpleje være et underkantsskøn, fordi estimatet alene baseres på effekten af rent fysik at være ved tandlægen.

**Ikke grundlag for
at indregne
dynamiske effekter
af børnetandpleje**

Analysen leder således ikke til en konklusion om, at børnetandplejen ikke har betydning for tandsundheden, eller at langsigtede effekter kan udelukkes. Analysens konklusion er derimod, at der på nuværende tidspunkt ikke er grundlag for at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug på børnetandpleje, når nettoomkostningerne ved børnetandplejen skal opgøres. Begrebet dynamiske effekter dækker i denne sammenhæng over afledte effekter af børnetandpleje, der kan modregnes de direkte udgifter til tandpleje i de offentlige budgetter. De afledte effekter kan eksempelvis bestå i et fald i brug af sundhedsydelser eller en stigning i beskæftigelse eller indkomst som følge af børnetandplejen.

**Dynamiske
effekter har stor
opmærksomhed i
offentlig debat, ...**

De senere år har netop dynamiske effekter af offentligt forbrug fået meget opmærksomhed i den offentlige debat. Kritikere hævder, at sådanne effekter ikke i tilstrækkelig grad indgår, når de økonomiske ministerier skal beregne omkostningerne ved tiltag, der vedrører det offentlige forbrug.

**... men kan være
vanskelige at påvise**

Analysens resultater understreger, at selv med adgang til en omfattende mængde data kan det af de ovennævnte årsager være svært at påvise langsigtede effekter af offentlige indsatser. Analysen af børnetandpleje tager udgangspunkt i indførelsen af en ordning, som ellers netop er der, hvor man kunne forvente de største effekter. Generelt vil man forvente at se større dynamiske effekter ved at indføre en ordning end ved mindre ændringer i en allerede eksisterende ordning, jf. *Dansk Økonomi, forår 2017*. En udfordring ved universelle ordninger som børnetandplejen er dog, at selvom effekten muligvis er lille for den enkelte, kan effekten potentielt kan være stor på samfundsniveau, fordi så mange påvirkes.

**Man bør indregne
dynamiske effekter,
når der er belæg
herfor**

Formandskabet har tidligere anbefalet, at man bør tilstræbe at indregne dynamiske effekter på alle områder, hvor der er et rimeligt teoretisk og empirisk belæg herfor, og at målsætningen bør være at etablere regneregler for de forventede dynamiske effekter af offentlige udgifter, jf. *Dansk Økonomi, forår 2017*. Denne anbefaling står ved magt.

**Generelle eller
specifikke
regneregler**

Der er overordnet set to veje til regneregler for forventede dynamiske effekter af offentligt forbrug: generelle tommelfingerregler og specifikke regneregler, der knytter sig snævert til et givent udgiftsområde. De økonomiske ministerier anvender i dag implicit en generel tommelfingerregel om, at der ikke er dynamiske effekter af offentlige udgifter med det argument, at der ikke er empirisk belæg herfor.

**Ambitiøst at
have specifikke
regneregler som mål**

Analysen af de langsigtede effekter af børnetandpleje kunne ideelt set have været afsæt for en specifik regneregul om dynamiske effekter af børnetandpleje. Men som analysen illustrerer, kan det være svært at finde empirisk belæg for langsigtede dynamiske effekter på et givet udgiftsområde, selvom der er overbevisende teoretiske argumenter derfor. Derudover er det et ganske omfattende arbejde, hvis det empirisk belæg for at medregne dynamiske effekter skal etableres for alle indsatstyper separat.

**Mere viden
nødvendig for både
specifikke og
generelle
regneregler**

I den internationale litteratur er der gjort bestræbelser på at kortlægge generelle tommelfingerregler for dynamiske effekter indenfor gruppe-rede indsatssområder som eksempelvis sundhedsindsatser for børn, uddannelse for børn og uddannelse til voksne, jf. Hendren og Sprung-Keyser (2020). Som supplement til studier, der søger at kortlægge de dynamiske effekter af specifikke tiltag, er det nødvendigt med yderligere dansk forskning på området for at etablere både teoretisk og empirisk funderede generelle tommelfingerregler om dynamiske effekter af offentligt forbrug.

LITTERATUR

Alex-Petersen, J., P. Lundborg og D. Rooth (2017): Long-term effects of childhood nutrition: Evidence from a school lunch reform. IZA Discussion Paper no. 11234.

Almond, D. (2006): Is the 1918 influenza pandemic over? Long-term effects of in utero influenza exposure in the post-1940 US population. *Journal of Political Economy*, 114 (4), s. 672-712.

Almond, D., J. Currie, J. og V. Duque (2018): Childhood circumstances and adult outcomes: Act II. *Journal of Economic Literature*, 56 (4), s. 1360-1446.

Almond, D. og J. Currie (2011a): Killing me softly: The fetal origins hypothesis. *Journal of Economic Perspectives*, 25 (3), s. 153-172.

Almond, D. og J. Currie (2011b): Human capital development before age five. I O. Ashenfelter og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, s. 1315-1486.

Altindag, O., J. Greve og E. Tekin (2022): Public health policy at scale: Impact of a government-sponsored information campaign on infant mortality in Denmark. *Review of Economics and Statistics*, s. 1-36.

Andersen, C.B.H. (2019): The role of education and intelligence in mortality outcomes. I C.B.H. Andersen: *Essays in Health Economics*. Ph.d.-afhandling.

Anderson, M., J. Gallagher og E.R. Ritchie (2017): School lunch quality and academic performance. NBER Working Paper no. 23218.

Barker, D.J. (1990): The fetal and infant origins of adult disease. *British Medical Journal*, 301 (6761), s. 1111.

Barker, D.J., C. Osmond og C. Law (1989a): The intrauterine and early postnatal origins of cardiovascular disease and chronic bronchitis. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 43 (3), s. 237-240.

Barker, D.J., C. Osmond, P. Winter, B. Margetts og S.J. Simmonds (1989b): Weight in infancy and death from ischaemic heart disease. *The Lancet*, 334 (8663), s. 577-580.

Belot, M. og J. James (2011): Healthy school meals and educational outcomes. *Journal of Health Economics*, 30 (3), s. 489-504.

Bhalotra, S., M. Karlsson og T. Nilsson (2017): Infant health and longevity: Evidence from a historical intervention in Sweden. *Journal of the European Economic Association*, 15 (5), s. 1101-57.

Bhalotra, S., M. Karlsson, T. Nilsson og N. Schwarz (2022): Infant health, cognitive performance, and earnings: Evidence from inception of the welfare state in Sweden. *Review of Economics and Statistics*, 104 (6), s. 1138-1156.

Bhalotra, S. og A. Venkataramani (2015): Shadows of the captain of the men of death: Early life health interventions, human capital investments, and institutions. Arbejdspapir.

Bharadwaj, P., K.V. Løken og C. Neilson (2013): Early life health interventions and academic achievement. *American Economic Review*, 103 (5), s. 1862-91.

Bilde, L., C.B. Halling og A. Kiil (2018): Hvad ved vi om brugerbetaling og efterspørgsel efter voksentandpleje? Del II: International sammenligning af erfaringer med brugerbetaling i voksentandplejen. VIVE.

Bütikofer, A., K.V. Løken og K.G. Salvanes (2019): Infant health care and long-term outcomes. *Review of Economics and Statistics*, 101 (2), s. 341-54.

Bütikofer, A., E. Mølland og K.G. Salvanes (2018): Childhood nutrition and labor market outcomes: Evidence from a school breakfast program. *Journal of Public Economics*, 168, s. 62-80.

Conti, G., G. Mason og S. Poupakis (2019): Developmental origins of health inequality. IZA Discussion Paper no. 12448.

Currie, J. (2009): Healthy, wealthy, and wise: Socioeconomic status, poor health in childhood, and human capital development. *Journal of Economic Literature*, 47 (1), s. 87-122.

Currie, J. (2011): Inequality at Birth: Some Causes and Consequences. *American Economic Review*, 101 (3), s. 1-22.

Currie, J. og B.C. Madrian (1999): Health, health insurance and the labor market. I O. Ashenfelter og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 3.

Dalgaard, C.J., C.W. Hansen og H. Strulik (2021): Fetal origins – A life cycle model of health and aging from conception to death. *Health Economics*, 30 (6), s. 1276-1290.

Dalgaard, C.J., C.W. Hansen og H. Strulik (2022): Physiological aging around the World. *PLoS ONE*, 17 (6).

Dalgaard, C.J. og H. Strulik (2014): Optimal aging and death: Understanding the Preston curve. *Journal of the European Economic Association*, 14 (6), s. 672-701.

Daysal, N.M., M. Simonsen, M. Trandafir og S. Breining (2022): Spillover effects of early-life medical interventions. *Review of Economics and Statistics*, 104 (1), s. 1-16.

De Økonomiske Råds formandskab (2017): *Dansk Økonomi, forår 2017*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Fløjborg, N. (2022): 50-års jubilæum: En børnetandpleje i verdensklasse. *Tandlægebladet*, 8, s. 750-755.

Fredriksson, P. og B. Öckert. (2013): Life-Cycle Effects of Age at School Start. *Economic Journal*, 124 (579), s. 977-1004.

Friis-Hasché, E. (1994): Child oral health care in Denmark: a great success in health promotion. Copenhagen University Press.

Glied, S. og M. Neidell (2010): The Economic Value of Teeth. *The Journal of Human Resources*, 45(2), s. 468-496.

Grossman, M. (1972): On the concept of health capital and the demand for health. *Journal of Political Economy*, 80 (2), s. 223-255.

Hamermesh, D.S. og J.E. Biddle (1994): Beauty and the Labor Market. *The American Economic Review* 84 (5), s. 1174-94.

Heckman, J.J. (2006): Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, s. 1900-1902.

Heckman, J.J. (2007): The economics, technology, and neuroscience of human capability formation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (33), s. 13250-55.

Hendren, N. og B. Sprung-Keyser (2020): A Unified Welfare Analysis of Government Policies. *The Quarterly Journal of Economics*, 135 (3), s. 1209-1318.

Hinrichs, P. (2010): The effects of the national school lunch program on education and health. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3), s. 479-505.

Hirani, J.C., H.H. Sievertsen og M. Wüst (2022): Beyond Treatment Exposure—The Impact of the Timing of Early Interventions on Child and Maternal Health. *Journal of Human Resources*, s. 421.

Hirani, J.C. og M. Wüst (2022): Nurses and infant vaccination coverage. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 196, s. 402-428.

Hjort, J., M. Sølvsten og M. Wüst (2017): Universal investment in infants and long-run health: Evidence from Denmark's 1937 home visiting program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9 (4), s. 78-104.

Holmstrup P., C. Damgaard, I. Olsen, B. Klinge, A. Flyvbjerg, C.H. Nielsen og P.R. Hansen (2017): Comorbidity of periodontal disease: two sides of the same coin? An introduction for the clinician. *Journal of Oral Microbiology*, 9.

Indenrigsministeriet (1966): Betænkning om offentlig forebyggende børnetandpleje: afgivet af den af indenrigsministeriet nedsatte kommission.

Jensen, V.M. (2014): Happy doctor makes happy baby? Incentivizing physicians improves quality of prenatal care. *Review of Economics and Statistics*, 96 (5), s. 838-48.

Kjeldsen, M.M. (2023): Langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje. Baggrundsnotat til *Dansk Økonomi, efterår 2023*, kapitel V.

Knudsen, E.I., J.J. Heckman, J.L. Cameron og J.P. Shonkoff (2006): Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103 (27), s. 10155-10162.

Knutsson, D. (2017): Infant health and adult outcomes: Evidence from a preventive health program in Sweden. *Arbejdspapir*.

Kronborg, H., H.H. Sievertsen og M. Wüst (2016): Care around birth, infant and mother health and maternal health investments—Evidence from a nurse strike. *Social Science & Medicine*, 150, s. 201-211.

Landersø, R., H.S. Nielsen og M. Simonsen (2017): School Starting Age and the Crime-Age Profile. *Economic Journal*, 127 (602), s. 1096-1118.

Lazuka, V. (2020): Infant health and later-life labor market outcomes: Evidence from the introduction of sulfa antibiotics in Sweden. *Journal of Human Resources*, 55 (2), s. 660-698.

Lazuka, V. (2021): It's a long walk: Lasting effects of maternity ward openings on labour market performance. *The Review of Economics and Statistics*, s. 1-47.

Maibom, J., H.H. Sievertsen, M. Simonsen og M. Wüst (2021): Maternity ward crowding, procedure use, and child health. *Journal of Health Economics*, 75.

O'Donnell, O., E. van Doorslaer og T. van Ourti (2015): Health and inequality. I A.B. Atkinson og F. Bourguignon (red.): *Handbook of Income Distribution*, vol. 2.

Petersen, E.P., M. Davidsen, H.R. Jensen, O. Ekholm og A.I. Christensen (2021): Trends in dentate status and preventive dental visits of the adult population in Denmark over 30 years (1987–2017). *European Journal of Oral Sciences*, 129 (5).

Petersen, P., M. Kjöllér, L.B. Christensen og U. Krstrup (2004): Changing dentate status of adults, use of dental health services, and achievement of national dental health goals in Denmark by the year 2000. *Journal Public Health Dentistry*, 64, s. 127-135.

Regeringen (2020): DK2025 - En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020.

Richard, M.L., G. Cathelineau og A. Couatarmanach (2022): Why is the Danish oral health system for children and adolescents so successful? A comprehensive review. *French Journal of Dental Medicine*.

Schwarz, E. (1985): Dental Programmes for Children and Young Adults in Denmark in a Social Perspective. *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 3 (2), s. 113-120.

Sievertsen, H.H. og M. Wüst (2017): Discharge on the day of birth, parental response and health and schooling outcomes. *Journal of Health Economics*, 55, s. 121–38.

VIVE (2020): Dynamiske effekter af offentligt forbrug – en litteratur-oversigt.

Wüst, M. (2012): Early interventions and infant health: Evidence from the Danish home visiting program. *Labour Economics*, 19 (4), s. 484-495.

Wüst, M. (2022): Universal early-life health policies in the Nordic countries. *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2), s. 175-198.

Wüst, M., E.L. Mortensen, M. Osler og T.I.A. Sørensen (2018): Universal Infant Health Interventions and Young Adult Outcomes. *Health Economics*, 27 (8), s. 1319-24.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Finansministeriet
Økonomiministeriet
KL - Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation
3F - Fagligt Fælles Forbund
Dansk Metal
Akademikerne
DI – Dansk Industri
SMVdanmark
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet Tænk
CEPOS
Finans Danmark
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særligt sagkyndig Torben M. Andersen
Særligt sagkyndig Anna Piil Damm
Særligt sagkyndig Maria Knoth Humlum

FINANSMINISTERIET

Kapitel I og II: Aktuell økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser

Finanspolitikken

Finansministeriet deler ikke formandskabets syn på finanspolitikken. Finansministeriet skønner den ét-årige finanseffekt til 0,0 pct.-point i 2024 svarende til, at finans- og strukturpolitikken i 2024 vurderes at have en neutral virkning på kapacitetspresset. Finans- og strukturpolitikken i 2024 vurderes dermed ikke at øge kapacitetspresset ift. 2023. Finansministeriet vurderer, at den samlede finans- og strukturpolitik siden 2019 har en dæmpende virkning på kapacitetspresset i dansk økonomi i 2024, idet den flerårige finanseffekt skønnes til -0,4 pct.-point i 2024, jf. Økonomisk Redegørelse, august 2023.

Finansministeriet mener endvidere, at formandskabet bør lægge mere vægt på outputgabet end beskæftigelsesgabet i sin vurdering af finanspolitikken. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at beskæftigelsesgabet er lagget ift. outputgabet. Finansministeriets skønner outputgabet til 1,6 pct. i 2024, med en aftagende tendens, og dermed væsentligt mindre end beskæftigelsesgabet i 2024.

Finansministeriet finder desuden, at formandskabets vurdering af finanspolitikken bør tage højde for, at rentestigningerne ikke er slået fuldt igennem på dansk økonomi endnu, og bemærker, at inflationen i Danmark er faldet markant og nu er blandt de laveste i EU. Hertil kommer, at udgangspunktet i Danmark er store overskud på den strukturelle saldo, og at finanspolitikken også tilrettelægges ud fra andre hensyn end konjunkturerne – herunder en gradvis tilpasning frem mod balancekravet om en strukturel saldo på -0,5 pct. af BNP i 2030.

Finansministeriet noterer sig, at formandskabet skønner en højere strukturel saldo end Finansministeriet i 2030. Som følge af dette har formandskabet et højere finanspolitisk råderum end Finansministeriet. I den forbindelse bør det nævnes, at Finansministeriet ikke deler formandskabets skøn for indtægterne fra olie og gasindvindingen i Nordsøen. Derudover foreslår Finansministeriet, at formandskabet i sine skøn for den mellem- og langfristede strukturelle saldo overgår til at holde konsistens med opgørelsen af den offentlige saldo i nationalregnskabet og de budgetregler, som gælder i EU. Det vedrører behandlingen af kursgevinster på offentlige aktiver, som med de gældende regler ikke tæller med i den offentlige saldo. Aktuelt behandler formandskabet tilsyneladende kursgevinster som en renteindtægt i de mellem- og langsigtede fremskrivninger.

Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger

På baggrund af rapporten om Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger har Finansministeriet nedjusteret den såkaldte skatteforvriddningsfaktor fra tidligere 1,1 til 1,0. Formandskabet anbefaler i rapporten, at samfundsøkonomiske analyser i fremtiden præsenteres både med udgangspunkt i en skatteforvriddningsfaktor på 1,0 og den hidtidige skatteforvriddningsfaktor på 1,1.

Det bemærkes, at Finansministeriet fortsat vurderer, at skattefinansiering kommer med en forvridning, men ønsker ikke at foregribe, at et øget træk på offentlige finanser af et projekt modsvares af højere beskatning. Det kan lige såvel modsvares af mindsket offentligt forbrug (råderum) eller mindskede offentlige overførsler mv.

Den tidligere antagelse om at offentlig finansiering tilvejebringes igennem bundskatten vurderes således ikke retvisende og ikke i overensstemmelse med den nyere publicerede litteratur på området. En hollandsk ekspertgruppe har undersøgt dette spørgsmål og konkluderet det samme i 2018 – ligesom et fåtal af sammenlignelige lande benytter en skatteforvridningsfaktor.

Ministeriernes konsekvensvurderinger

Finansministeriet har noteret sig formandskabets overvejelser om virkningerne af skatteændringer. Det kan bekræftes, ministeriets forventning er, at man kan afslutte arbejdet med at efterse grundlaget for at skønne over adfærdsvirkninger ved personskatteændringer inden årets udgang.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Finansministeriet vurderer at finanspolitikken er holdbar, og har senest skønnet en holdbarhedsindikator på 1,5 pct. af BNP i 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027.

Formandskabet vurderer, at finanspolitikken er holdbar på langt sigt, men har et noget mere negativt syn på de offentlige finanser på langt sigt. Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator er opgjort til 0,3 pct. af BNP, hvilket er en nedjustering på 0,7 pct. af BNP i forhold til formandskabets seneste vurdering fra Dansk Økonomi, efterår 2022.

Opgørelserne dækker over en række beregningstekniske forskelle, hvoraf flere er velkendte, herunder forskellige antagelser for tilbagetrækning, sund aldring og finanspolitikken – eksempelvis lægger formandskabet ikke regeringens 2030-saldomålsætning til grund for deres holdbarhedsberegning.

Formandskabet skønner mindre underskud på de offentlige finanser frem mod 2050 end Finansministeriet, og underskuddet i hængekøjeårene overstiger aldrig 1 pct. af BNP. Dette skal dog primært ses i lyset af, at formandskabet medregner omvurderinger og kursgevinster i den offentlige saldo, hvilket er i strid med retningslinjerne fra budgetloven og de EU-regler, som Danmark har tilsluttet sig.

Finansministeriet værdsætter vismændenes bidrag om følsomheder i de mellemfristede fremskrivninger og de effekter det har på de offentlige finanser på længere sigt, herunder betydningen af udviklingen i arbejdstid og offentligt forbrug.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

Finansministeriet vil gerne kvittere for kapitlet om huslejeregulering af private lejeboliger. Kapitlet giver en grundig analyse af området og bidrager med vigtig ny viden, ikke mindst i relation til de fordelingsmæssige konsekvenser ved huslejereguleringen.

Kapital V: Tidlig sundhedsindsats

På samme måde vil ministeriet også gerne kvittere for kapitlet om tidlig sundhedsindsats. Kapitlet indeholder en god gennemgang af teoretiske og empiriske argumenter for at prioritere tidlige indsatser. Finansministeriet noterer sig, at de dynamiske effekter i vismændenes egen analyse skønnes tæt på nul, samtidig med at der i kapitlet lægges vægt på, at betydningen af yderligere indsatser må afhænge af omfanget af offentlig service i udgangspunktet.

ØKONOMIMINISTERIET**Kapitel I og II: Aktuell økonomisk politik, og Konjunktur og offentlige finanser**

For et år siden var udsigterne for dansk økonomi noget mere dystre end nu. Formandskabets prognose lød på stilstand i dansk økonomi i tre år og et markant fald i beskæftigelsen. Heldigvis har dansk økonomi vist sig modstandsdygtig, og i dag er der på tværs af prognosemagere konsensus om, at vi ser ind i en periode med mere moderat vækst, men ikke et alvorligt tilbageslag.

Trods stor enighed om udsigterne er der også flere spørgsmål, som er relevante i forhold til planlægningen af den økonomiske politik: Hvorfor bliver beskæftigelsen ved med at stige, når aktiviteten er bremsset op i store dele af økonomien? Hvad betyder den svage produktivitetsudvikling i hovedparten af økonomien for udsigterne på arbejdsmarkedet? Hvordan har inflationen kunnet falde så hurtigt i Danmark, at den nu er den laveste i EU? Hvor stort gennemslag mangler vi at se af de højere renter, givet at mange låntagere stadig mangler at få ny variabel realkreditrente, og hvor sårbar er økonomien heroverfor? Måles medicinalindustriens reelle bidrag til vækst i dansk økonomi rigtigt – dvs. værditilvæksten i branchen korregeret for prisudvikling og sæsonudsving – når fremgangen især er knyttet til et nyt produkt?

Økonomiministeriet hilser det velkomment, at formandskabet kommer omkring en 2-delt dansk økonomi og betydningen af medicinalindustrien for fortsat fremgang. Det understreger, at det er vigtigt at komme ned under makrotallene for at få en god forståelse af den generelle økonomiske udvikling. Medicinalindustrien var indgående behandlet i *Økonomisk Redegørelse, august 2023*. Men formandskabet måtte gerne være kommet et spadestik dybere, da dette og nogle af de andre spørgsmål er afgørende for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

Kapitlet giver en god oversigt og gennemgang af de mulige argumenter for og imod huslejeregulering, og der er nogle gode analyser af, hvilke husstande der nyder gavn af reguleringen og omfanget af misallokering.

Det havde dog været interessant med mere fokus i kapitlet på betydningen af huslejeregulering på boligudbuddet, herunder især udbuddet af regulerede private lejeboliger opført før 1991.

Kapitel V: Tidlig sundhedsindsats

Økonomiministeriet vil gerne kvittere for et spændende kapitel om effekterne af den tidlige sundhedsindsats. Det er et vigtigt emne, og det er godt med empiriske studier af indsatserne.

KL - KOMMUNALE ORGANISATIONER

Fremtidens velfærd

Befolkningsaldringen, stigende forventninger til de offentlige velfærdstilbud og ønske om kortere arbejdstid i takt med stigende velstand er nogle af de drivere, som vil sætte den offentlige velfærd under pres i de kommende år. Rapportens følsomhedsberegninger viser med al tydelighed, at både faldende arbejdstid og en højere vækst i de offentlige udgifter end forudsat (højere vækst end fuldt demografisk træk) vil gøre finanspolitikken uholdbar.

Danmark står samtidig overfor en periode med en langt mere afdæmpet udvikling i arbejdsstyrken end i de seneste mange år. Den forudsatte udvikling i arbejdsstyrken vil betyde, at der fremadrettet forudsættes et fald i den private beskæftigelse, for at den forudsatte vækst i den offentlige beskæftigelse skal realiseres. Udfordringen bliver endnu større, hvis arbejdstiden falder og/eller forventningspresset ift. den offentlige velfærd trækker yderligere opad. Det vil være et markant skifte i forhold til de seneste mange års udvikling.

Vores opfordring til formandskabet er derfor, at der i kommende rapporter sættes fokus på udfordringerne for velfærdssamfundet, deres konsekvenser og mulige løsningsforslag. Det vil være et meget velkomment og nødvendigt bidrag i forhold til de svære politiske prioriteringsdiskussioner, som de kommende år må forventes at byde på.

3-partsforhandlinger om løn- og arbejdsvilkår for offentligt ansatte

Formandskabet understreger, at højere løn til nogle offentlige ansatte bør være baseret på veldokumenterede kriterier for arbejdskraftmangel. Det er et væsentligt bidrag til en højst aktuel diskussion, herunder om den måde vi i den offentlige sektor forhandler og stemmer forlig hjem på, giver tilstrækkelig mulighed for det.

Konjunktursituationen, finanspolitikken m.v.

Formandskabet argumenterer for, at der bør ske en finanspolitisk stramning på knap ½ pct. af BNP. Hertil bemærkes, at da der allerede er tegn på tilbagegang i dansk økonomi ekskl. medicinbranchen og kan være risiko for et økonomisk tilbageslag bør udvises forsigtighed med større opstramninger af finanspolitikken. Der synes dog at være gode grunde til at se nærmere på udviklingen i balancen mellem statslig administration og den borgernære velfærd, hvor der de senere år er sket en forskydning i retning af førstnævnte. Det kan i den forbindelse nævnes, at Dybvad-udvalget tidligere i år dokumenterede, at der fra 3. kv. 2016-1. kv. 2022 skete en 32 pct. stigning i antal årsværk i departementerne og 41 pct. i styrelserne. KL har opdateret Dybvad-udvalgets opgørelse og finder, at væksten er fortsat siden 1. kv. 2022 på trods af samtidig tilbagerulning af coronaindsatser. Stigningsprocenterne for perioden 3. kv. 2016- 3. kv. 2023 kan nu opgøres til hhv. 34 for departementer og 50 pct. for styrelser eller 48 pct. for departementer og styrelser set under ét. Det svarer til en realforøgelse af alene lønudgifterne i staten på i størrelsesordenen 8 mia. kr.

Formandskabet har for første gang præsenteret egne beregninger af det finanspolitiske råderum, hvilket vi gerne vil kvittere for. Beregningerne bidrager på god vis bl.a. til at tydeliggøre usikkerhederne i opgørelserne af råderummet og til at kvalificere den politiske debat.

Tidlig sundhedsindsats

Det er positivt, at DØRS bruger analysekraft på at undersøge indsatser, samt vurdere dem for eventuelle dynamiske effekter. Vi vil gerne kvittere for spændende og grundigt udført analyse af den kommunale børnetandpleje. Det ville dog være interessant at følge årgangene, når de bliver ældre, fx i forhold til vægten af kommunale indsatser og dødelighed.

DANMARKS NATIONALBANK

Danmarks Nationalbank deler grundlæggende formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation og risikobilledet. Gennem det seneste år er renterne steget kraftigt i forlængelse af den høje inflation og den strammere pengepolitik, og det er begyndt at dæmpe væksten i dansk og international økonomi. Ligesom formandskabet vurderer Danmarks Nationalbank, at der gennem det seneste halvandet år har været en betydelig afdæmpning af væksten, når man ser bort fra medicinalindustrien og branchens produktion i udlandet under dansk ejerskab. Vækstafdæmpningen forventes at mindske det aktuelt store pres på arbejdsmarkedet i dansk økonomi, selvom der er usikkerhed om, hvornår og hvor meget arbejdsmarkedet vil blive påvirket af vækstafdæmpningen.

Nationalbanken forventer dog i højere grad, at højere lønstigninger forlænger perioden med høj inflation. Lønvækst påvirker typisk kerneinflationen og især tjenestepriiserne med en vis forsinkelse, og lønstigningerne er først hen over sommeren begyndt at tage til oven på forårets overenskomstforhandlinger.

Formandskabet bemærker, at finanspolitikken aktuelt og de kommende år er omtrent aktivitetsneutral i forhold til 2019, men at aktivitetspresset er større end dengang. Med afsæt i vurderingen af beskæftigelsesgabet vurderer formandskabet, at finanspolitikken bør strammes med op til 0,5 pct. af BNP. Formandskabet bemærker dog, at vurderingen af beskæftigelsesgabet er behæftet med betydelig usikkerhed, og at andre indikatorer for pres på arbejdsmarkedet som fx ledighedsgabet viser lidt mindre kapacitetspres i økonomien.

Danmarks Nationalbank vurderer ligesom formandskabet, at der er behov for en stram økonomisk politik for at bringe inflationen ned. Overvejelser om pengepolitikken i Danmark og euroområdet lader imidlertid ikke til at indgå i formandskabets anbefaling til finanspolitikken. Danmarks Nationalbank har siden sommeren 2022 sat renterne markant op som følge af de stramninger af pengepolitikken, som Den Europæiske Centralbank, ECB, har gennemført i euroområdet for at bringe inflationen ned. I kraft af Danmarks fastkurspolitik har finanspolitikken i Danmark til opgave at tage hånd om eventuelle afvigelser i konjunkturforholdene mellem Danmark og euroområdet. Når kapacitets- og inflationspresset er ens i Danmark og euroområdet, vil pengepolitikken i Danmark som oftest i væsentligt omfang være afstemt med inflationspresset. Aktuelt vurderer Nationalbanken ikke, at der er udsigt til, at presset i dansk økonomi vil være væsentligt større end i euroområdet fremover. Derfor vurderer Nationalbanken, at det ikke er nødvendigt med en markant stramning af finanspolitikken. Men det er vigtigt, at finanspolitikken ikke modarbejder pengepolitikken i at bringe inflationen ned, og eventuelle tiltag i aftalen om

finansloven, der øger kapacitetspresset, skal derfor mødes af tiltag, der som minimum dæmper kapacitetspresset tilsvarende.

Danmarks Nationalbank er enig med formandskabet i, at boligskattereformen, som træder i kraft i 2024, er en vigtig og hensigtsmæssig del af det danske skattesystem. Med boligskattereformen genoprettes en automatisk stabilisator i dansk økonomi og på boligmarkedet, da boligskatterne igen stiger og falder med boligpriserne, hvilket dæmper udsving i boligpriserne. Boligskattereformen ensarter samtidig i højere grad skattebetalingen på tværs af geografi og ejendomstyper. Det er en klar forbedring i forhold til den gældende ejendomsbeskatning. Nationalbanken er endvidere enig med formandskabet i, at det er vigtigt hurtigt at kunne rette fejlagtige vurderinger i tilfælde, hvor vurderingerne kan få negative konsekvenser, fx i forbindelse med ejendomshandler.

Endelig er Nationalbanken enig med formandskabet i, at klimamålsætninger mest omkostnings-effektivt opnås med en ensartet CO₂-afgift, og at sen regulering øger de samfundsmæssige omkostninger. Nationalbanken bemærker hertil, at vished om fremtidige afgiftsniveauer støtter op om prismæssig og finansiell stabilitet, da visheden bidrager til at tydeliggøre risici ved udledningsintensive forretningsmodeller.

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Kapitel I: Aktuell økonomisk politik

Lønloft til udvalgte faggrupper i den offentlige sektor

Ifølge formandskabet kan regeringens målsætning om at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte være hensigtsmæssig, hvis det kan bidrage til, at lønningerne stiger mest for de personalegrupper, hvor der er mangel på arbejdskraft.

Formandskabet peger på to forhold. For det første, at det i så fald bør ske ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft, eksempelvis andelen af forgæves rekrutteringer. For det andet, at regeringens forslag om mere lokal løndannelse kan øge muligheden for at fastholde og rekruttere medarbejdere, hvis lokallønnen belønner værdiskabelse frem for anciennitet.

DA er enig, at løndannelsen i den offentlige sektor skal være mere fleksibel, ligesom Lønstrukturkomitéens rapport dokumenter. Den manglende fleksibilitet i løndannelsen er en stærkt medvirkende årsag til de rekrutteringsudfordringer, som den offentlige sektor står med i dag.

DA er enig med formandskabet i, at mere lokalløn kan forbedre fastholdelsen i og rekrutteringen til den offentlige sektor. Det forudsætter, at lokallønnen kan målrettes de faggrupper og nøglepersoner, som de offentlige arbejdsgivere har størst behov for. Det kræver for det første, at der indføres en reel lokalløn, hvor organisationerne – som i den private sektor – ikke blander sig i løndannelsen. For det andet, at der målrettes midler på tværs af sektorerne til de grupper, hvor der ud fra objektive kriterier er de største rekrutteringsudfordringer.

Det er netop den manglende vilje til fleksibilitet i løndannelsen i den offentlige sektor, som har dannet grobund for politisk indblanding i aftalemodellen. Der er intet til hinder for, at rekrutteringsudfordringerne var blevet håndteret inden for den økonomiske ramme, som ligger til grund for overenskomstforhandlingerne.

DA er stærkt kritisk over for det brud på aftalemodellens grundprincipper, som trepartsforhandlingerne er udtryk for. Udover at politisk indblanding i aftalemodellen risikerer at lave varig skade på modellen, vil politisk indblanding i lønfastsættelsen vil også bryde med det afgørende princip, at det er de konkurrenceudsatte private erhverv, som lægger niveauet for lønudviklingen i Danmark. Lønløftet vil få negative samfundsøkonomiske konsekvenser, fordi reguleringsordningen bliver undermineret, og de offentlige lønninger derfor udvikler sig hurtigere. DA så gerne, at formandskabet havde vurderet de negative konsekvenser for danske økonomi som følge af, at den offentlige sektor får tilført knap 7 mia. kr. i ekstra lønmidler uden for reguleringsordningen. For det er jo 7 mia. kr., som der gives i direkte lønløft og ikke kun 3 mia. som formandskabet skriver i deres rapport.

DA havde endelig gerne set, at formandskabet havde belyst, hvorvidt det er veldokumenteret, at der er rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer for de grupper, som regeringen påtænker at tildele ekstra lønmidler.

Besparelser på beskæftigelsesindsatsen

DA er enig med formandskabet i, at besparelserne på jobcentre skal findes inden for områder, som ikke har en gavnlig effekt på beskæftigelsen. DA har fremlagt en lang række initiativer, som skal gøre indsatsen bedre og billigere. Det indebærer blandt andet, at virksomhedsrettet aktivering skal fylde langt mere end i dag, da dette har en dokumenteret positiv effekt på beskæftigelsen. DA mener også, at en forenkling af det offentlige forsørgelsessystem ved at reducere antallet af ordninger fra 15 til 7 ordninger vil frigive ressourcer og understøtte at flere kommer i arbejde.

Formandskabet fremhæver blandt andet uddannelsesaktivering som følge af, at en enkelt, ny analyse viser positive effekter heraf. Der er dog en række forbehold ved analysen, som gør, at resultaterne skal tolkes med forsigtighed. F.eks. omfatter analysen kun 53 ud af landets 94 jobcentre, og blandt andet København, Aarhus og Odense er ikke med i analysen. Samtidigt er det kun blandt såkaldte udflytningsudsatte (f.eks. rengøringsassistenter og kontoransatte), hvor der ses positive effekter af uddannelsesaktivering. Det er dermed svært at konkludere, at analysens resultater er repræsentativt for effekterne af uddannelsesaktivering i generel forstand.

Det vil have styrket formandskabets afrapportering, hvis samtaler, virksomhedsrettede tilbud i den private sektor samt sammensatte forløb som IPS¹ også fremgik af formandskabets anbefalinger.

1) IPS (Individuelt Planlagt job eller uddannelse med Støtte) er en indsats, der er målrettet mennesker med en psykisk lidelse eller psykisk sårbarhed.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Trods forventninger om økonomisk afmatning vil presset på arbejdsmarkedet fortsat være udtalt det kommende år, hvilket formandskabets fremskrivninger også viser. I det lys er DA meget enig i formandskabets vurdering af, at finanspolitikken er for lempelig og bør strammes for 2024.

Det er dog en mangel i rapporten, at den offentlige beskæftigelses kraftige stigning ikke adresseres. På 3½ år er antallet af offentlige ansatte steget med mere end 40.000 personer. Den offentlige beskæftigelse er et af de mest virksomme redskaber til at styre finanspolitikken. Det bør derfor være en bunden opgave ved de kommende finanslovsforhandlinger at få styr på væksten i den offentlige beskæftigelse.

Formandskabet skal roses for gennemgangen af udviklingen i arbejdstiden baseret på forskellige statistikkilder. DA er bekymret for om den faldende tendens i arbejdstiden fortsætter, som arbejdstiden ifølge både Nationalregnskabet og Arbejdskraftundersøgelsen udviser, da det kan medføre et massivt dræn på arbejdsudbuddet.

Ligeledes kan analyserne om internationale medarbejdere fremhæves, som viser vigtigheden af internationale medarbejdere. Formandskabets analyser viser blandt andet, at siden slutningen af 2019 har øget beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere forklaret lidt under halvdelen af den samlede beskæftigelsesfremgang på ca. 200.000 personer.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet har foretaget en kraftig nedjustering af den finanspolitiske holdbarhed. De offentlige finanser er fortsat holdbare, men det betyder ikke, at alt er fryd og gammen.

De næste 30 år vil der nemlig være underskud på de offentlige finanser. Når de offentlige finanser alligevel er holdbare, skyldes det alene en forventning om, at der kommer overskud igen efter 2055. Men der er jo ingen sikkerhed for, at overskuddene materialiseres i virkeligheden. Der kan hurtigt komme nye ønsker til den offentlige service (f.eks. til sundhed, pleje og omsorg), som forværrer holdbarheden. Samtidig har de seneste år med corona, krig i Ukraine samt energi- og inflationskrise har med al tydelighed vist, at vi lever i en usikker tid.

Derfor er fremskrivningerne af de offentlige finanser i sagens natur meget usikre. Og som formandskabets analyser viser, skal man ikke pille meget i forudsætningerne, før hele den finanspolitiske holdbarhed er væk.

Det er svært at forestille sig, at der ikke kommer et pres på lavere arbejdstid og stigende sundhedsudgifter i fremtiden, hvilket hurtigt kan betyde, at finanspolitikken går fra at være holdbar til at være uholdbar. Hertil kommer også, at fortsat højere levetid end forventet kan have store effekter på den finanspolitiske holdbarhed. Formandskabet skal roses for at have fokus på disse usikkerheder.

Den naturlige implikation af den væsentligt lavere holdbarhed er, at der fortsat er brug for reformer. Det vil kun være ansvarligt og rettidigt omhu givet alle de usikkerheder, der er forbundet

med opgørelse af den finanspolitiske holdbarhed. Samtidig vil det sikre virksomhederne kvalificerede medarbejdere, som de i stort omfang mangler.

DA har fornyligt fremlagt 15 nye forslag, der øger beskæftigelsen med op imod 25.000 personer. Det håber vi, at regeringen vil lade sig inspirere af, når den i løbet af efteråret skal komme et stort skridt nærmere på at opfylde reformmålsætningen på 45.000 flere i arbejde.

Kapitel V: Tidlig sundhedsindsats

DA vil gerne rose formandskabet for at sætte fokus på betydning af tidlig sundhedsindsats i forhold til både sundhed, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst som voksen. DA's egne analyser viser, at både trivsel og livsstil i skolealderen trækker spor ind i voksenlivet i forhold til uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning.

FH – FAGBEVÆGELSENS HOVEDORGANISATION

Kapitel I: Aktuell økonomisk politik

Finanspolitik og offentlige finanser

FH deler ikke vismændenes vurdering af, at finanspolitikken skal strammes i forhold til det planlagte. Både internationalt og herhjemme står vi overfor en konjunkturvending. I den situation bør man være forsigtig med at stramme op, da det kan forstærke den økonomiske opbremsning. FH understreger desuden, at finanspolitikken skal ses i kontekst af en markant stigning i renterne, som virker dæmpende på aktiviteten.

Den offentlige sektor

FH er enig med vismændene i, at besparelser på beskæftigelsesindsatsen bør basere sig på analyser af, hvad der virker/ikke virker. Vismændene konstaterer, at flere af jobcentrenes indsatser virker efter hensigten bl.a. uddannelsesaktivering og uddannelsesrevalidering.

FH er også enig i, at der bør ses mere grundlæggende på, hvordan man kan nedbringe det underliggende pres i retning af øget administration fremfor at udstikke konkrete sparekrav. Arbitrære besparelser vil ramme medarbejderne, der bliver nødt til at løbe hurtigere for at nå opgaverne.

Skattepolitik

Vismændene mener, at det bør overvejes at udvide lagerbeskatning af aktier i skattesystemet, og at det bør undersøges, om lagerbeskatningen kan gøres mere symmetrisk.

FH er enige med vismændene i dette. Det bør ske inden en evt. ændring af lagerbeskatningen som bl.a. drøftes i forbindelse med regeringens iværksætterforhandlinger i efteråret 2023.

Erhvervsstøtte

Vismændene vurderer, at kravet til udenlandske leverandører om at samarbejde med danske virksomheder i forbindelse med store fremtidige køb til forsvaret kan ses som indirekte statsstøtte, der kan medføre et samfundsøkonomisk tab.

FH mener, at vismændenes korrekte, teoretiske argument ikke tager tilstrækkeligt højde for den nye geopolitiske situation med Ruslands angrebskrig på europæisk jord og spændinger mellem Kina og Vesten. Dertil kommer Danmarks og EU's ambitioner om at styrke det europæiske forsvar, fremme innovation og mindske den strategiske afhængighed. Disse hensyn bør vægte højt.

FH mener, at det er fornuftigt med muligheden for at kunne forpligte udenlandske leverandører af forsvarsmateriel til at indgå samarbejder med danske virksomheder. På den måde kan sikkerhed, dansk og europæisk forsvars-industriel kapacitetsopbygning og danske arbejdspladser gå hånd i hånd.

Reform af universitetsuddannelserne

Vismændene er tilfredse med at den politiske aftale lægger op til at forkorte færre kandidatuddannelser, end regeringen oprindeligt lagde op til, og at effekterne løbende skal evalueres. Herudover hæfter vismændene sig ved, at brug af tilbageførte midler og dimensionering i optaget kan imødegå noget af det produktivitetstab, som umiddelbart vil opstå når den gennemsnitlige uddannelseslængde sænkes.

FH er ligeledes meget tilfreds med, at dimensioneringselementet fik vægt i aftalen.

Klimapolitik

Vismændene finder, at øgede CO₂-afgifter på brændstof er et mere omkostningseffektivt tiltag til at reducere transportsektorens udledninger, sammenlignet med regeringens forslag om et såkaldt fortrængningskrav (tidligere iblandingskrav).

FH deler vismændenes skepsis overfor anvendelsen af et såkaldt fortrængningskrav for at hæve andelen af biobrændsler i transportsektorens brændselsforbrug. Iblandingskrav er ikke et omkostningseffektivt tiltag. FH foretrækker en højere afgift på diesel, der er mere i overensstemmelse med ambitionen om ensartede klimaafgifter og er mere omkostningseffektiv og grøn. Det er samtidigt umiddelbart muligt at reducere den udligningsafgift, som ejere af dieselpersonbiler i dag betaler. FH anbefaler desuden at tilbageføre provenuet fra diselaftgiften fra lastbilerne i erhvervslivet til grøn omstilling af sektoren.

Energier og havvind

FH er enige med vismændene i, at en del af en ressourcerente skal tilfalde staten, og at det løbende bør evalueres om staten får en tilstrækkelig høj andel af ressourcerenten.

Ministeriernes konsekvensvurderinger

FH er helt enig med vismændene i, at de økonomiske ministerier skal dokumentere regneprincipperne fyldestgørende. Det er en opgave, der skal prioriteres politisk, og der skal afsættes

ressourcer til løsningen. FH finder det meget relevant med et eftersyn af de anvendte regler, så de kan opdateres ud fra nyere viden.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Aktuelle udsigter for dansk økonomi

FH er enig i, at dansk økonomi fortsat klarer sig godt trods høj inflation og stor usikkerhed. Arbejdsmarkedet står stærkt, og der er udsigt til en blød landing med et ganske lille fald i beskæftigelsen frem til 2025. FH har derudover noteret sig, at store dele af dansk økonomi forventes at stå stille de kommende år, mens medicinalindustrien driver væksten.

FH ser ikke behov for en finanspolitisk opstramning, da det risikerer at forstærke den økonomiske opbremsning. Dertil er det værd at huske, at der aktuelt pågår en markant pengepolitisk opstramning gennem de mange renteforhøjelser der er foretaget. Det bidrager også til at dæmpe den økonomiske aktivitet.

FH hæfter sig ved, at formandskabet forventer, at reallønstabt fra 2022 indhentes i 2024, og at formandskabet med en forventning om lønstigninger på 4,6 pct. og inflation på 1,7 pct. i 2025 fortsat ikke ser tegn på en pris-lønspiral i prognosen. FH er enig i den vurdering.

FH hilste den tidligere opjustering af den strukturelle beskæftigelse velkommen. Det forventede beskæftigelsesgap er i 2023 dog stadig 3 pct. over det strukturelle niveau. Det undrer derfor FH, at formandskabet i det store hele har valgt at fastholde den strukturelle arbejdsstyrke, når de selv diskuterer muligheden for, at den kan være undervurderet.

Offentlige finanser frem mod 2030

FH deler formandskabets vurdering af, at de offentlige finanser grundlæggende er sunde. FH kvitterer for, at formandskabet opgør råderummet og dermed også er med til at kvalificere debatten.

Det er dog påfaldende, at formandskabets vurdering af råderummet i 2030 er omkring 9 mia. kr. over regeringens vurdering. Samtidig med at holdbarhedsindikatoren i næste kapitel er langt lavere end regeringens vurdering.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

FH hæfter sig ved, at finanspolitikken fortsat er overholdbar, og at underskuddene på den offentlige saldo i hængekøjeårene ligger pænt inden for budgetlovens nedre grænse for det strukturelle underskud på 1 pct. af BNP.

Det er dog en påfaldende stor nedjustering af holdbarhedsindikatoren i denne omgang, særligt i lyset af at regeringen har opjusteret deres vurdering af holdbarheden. Der er behov for at tydeliggøre hvilke bagvedliggende årsager der giver dette resultat.

FH kvitterer for, at vismændene bidrager til debatten om hvorvidt mangel på arbejdskraft er et selvstændigt problem. FH er enige i konklusionen om, at det næppe er tilfældet og at det må

være lønningerne der tilpasser sig for at oprette balance på arbejdsmarkedet på længere sigt. Den meget stærke konkurrenceevne og det markante overskud på betalingsbalancen vidner om at der er plads til stigende lønninger i dansk økonomi.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

Det er et interessant kapitel på et teknisk svært område.

Helt grundlæggende bør reguleringen give danskerne tryghed og stabilitet omkring deres husleje. Det nuværende system er ikke perfekt, men det giver lejerne ordentlige rammer omkring huslejefastsættelsen og det er især til fordel for lavindkomsterne. FH ser ikke umiddelbart behov for at ændre på det.

Kapitel IV: Tidlig sundhedsindsats

FH kvitterer for et godt kapitel som bidrager til at opnå mere viden om tidlige indsatser og spiller ind i et større fokus på at belyse dynamiske effekter af tidlige indsatser og offentligt forbrug.

3F – FAGLIGT FÆLLES FORBUND

Kapitel I, II og III: Aktuel økonomisk politik, Konjunktur og offentlige finanser samt Finanspolitisk holdbarhed

Alt i alt står dansk økonomi meget stærkere, end man kunne have frygtet oven på den stigende inflation, renter og øget økonomisk usikkerhed. Det er en smule paradoksalt, at beskæftigelsen fortsætter med at stige så kraftigt, når væksten i Danmark har været så svag uden medicinalindustrien. En mulig forklaring kan være, at den aktuelt underliggende vækst er undervurderet.

Det er positivt, at vismændene har en forventning om, at inflationen vil ligge på omkring 2 pct. i både 2024 og 2025. Men det er klart, at energipriserne er en risikofaktor. Der nævnes fortsat intet om løn-pris-spiral, selvom der er en forventning om, at lønomkostningerne stiger. Lønningerne voksede ifølge DA's lynindikator med 4,8 pct. i 3. kvartal af 2023 og omsider mere end priserne, og det giver forhåbning om, at de senere års kraftigt faldende købekraft vil blive indhentet i prognoseperioden. Med en dansk konkurrenceevne, der står bomstærk, er der god plads til, at lønnen stiger mere, så den tabte købekraft kan indhentes.

3F-ledigheden har været stigende siden foråret 2022 med samlet ca. 2.000 fuldtidspersoner, og halvdelen af denne stigning kan tilskrives flere ledige i byggeriet. En fortsat stigning i den udenlandske arbejdskraft, samtidig med at arbejdsløsheden i 3F har været stigende, vækker bekymring og leder minderne tilbage til tiden efter finanskrisen, hvor vores arbejdsløshed buldrede i vejret, samtidig med at beskæftigelsen for udlændinge steg. Når arbejdsløsheden stiger, bør fokus rettes mod at sikre, at arbejdsløse kommer hurtigt tilbage i arbejde, snarere end at importere ny udenlandsk arbejdskraft. Det er også afgørende, at den udenlandske arbejdskraft modtager løn- og arbejdsvilkår i overensstemmelse med de danske overenskomster.

Vismændene anlægger en noget anderledes tilgang til "råderummet", end den der hersker på Christiansborg og andre steder. Her er råderummet "hård valuta", der kan konverteres til permanent øgede udgifter eller lavere skatter. 9 mia. kr. er i den sammenhæng et meget markant beløb, der kommer oven i et råderum, der i forvejen er opjusteret voldsomt. I råderummet indregner vismændene ovenikøbet ingen effekt af afskaffelsen af store bededag. Det er oplagt at diskutere, om "nulvækst" er det relevante benchmark, eller om udgangspunktet for opgørelsen af råderummet ikke snarere bør være, at det offentlige forbrug følger BNP eller alternativt den demografiske udvikling.

Sammenlignet med opgørelser fra Finansministeriet har vismændene umiddelbart for ca. 4 mia. kr. færre udgifter til forsvar og grønne initiativer, mens et offentligt forbrug, der følger demografi og velstand, umiddelbart ligger ca. 12 mia. kr. lavere. En ting er således, at råderummet er så markant større hos vismændene, men når de "reserverede" udgifter samtidig er så meget mindre, finder de altså en gigantisk rest på 29 mia. kr. Det er svært finanspolitisk at navigere i så store forskelle. Det står ligeledes klart, at råderummet ikke er det eneste sted der er penge – fx er der skruet på "investeringsrammen" flere gange de senere år. Det er uklart, hvem der fastlægger denne ramme, og om der er andre "rammer", der også kan skrues på ift. finanspolitikken. 3F efterlyser et samlet overblik.

3F er *ikke* enig i anbefalingen om, at finanspolitikken bør være strammere næste år. Dels er der stor usikkerhed omkring presset på økonomien, hvor flere indikatorer peger ned. Dels viser vismændene selv, at væksten herhjemme rensat for medicin har ligget underdrejet det seneste 1-1½ år. 3F savner i den forbindelse en diskussion af betydningen af de pengepolitiske stramninger, der er sket. For nylig har Nationalbanken vurderet, at de pengepolitiske stramninger har betydelige negative effekter på BNP-væksten i både 2023 og 2024. En yderligere stramning af den samlede økonomiske politik (via finanspolitikken oven på de stærkt stigende renter) øger risikoen for at forstærke en økonomisk nedtur, der i forvejen kan være i gang.

Det er kritisabelt, at der i ministerierne ikke har været en større reaktion på de kritikpunkter, som vismændene er kommet med som "revisorer" på de ministerielle regneregler. Vi har således heller ikke set en reaktion på sidste års kritik af tilgangseffekten i dagpengemodellen. 3F vil opfordre vismændene til snarligt at få "revideret" ministeriernes konsekvensberegninger af uddannelsesløft. Det begrundes med, at den anvendte regneregul i ministerierne er baseret på et empirisk grundlag, der ikke kan eftervises, ligesom de resultater, der anvendes, klart ligger i det nedre spektrum af, hvad der er fundet af empiri på området. Endelig er der kommet ny forskning på området.

Det er voldsomt store forskelle, vi har set de senere år mellem vismændenes og Finansministeriets holdbarhedsopgørelser. De offentlige finanser synes ellers ikke at have stået stærkere i nyere tid end lige nu, jf. fx de store opjusteringer af den strukturelle saldo, af nettoformuen og senest af råderummet. Det er i det lys godt nok svært at følge og forstå den enorme nedjustering af den finanspolitiske holdbarhed, der sket med vismændenes lange fremskrivninger de senere år. De store forskelle mellem vismændene og Finansministeriet er samtidig tankevækkende, når både råderum og holdbarhed er noget, vi styrer finanspolitikken efter på den kortere bane.

Diskussionen af, om det er nuværende generationers opgave at ændre adfærd for at imødekomme mulige fremtidige "trusler" for den finanspolitiske holdbarhed, er højaktuel. 3F mener, at det må være de generationer, der måtte ønske mere fritid eller et endnu større offentligt forbrug, der selv skal finde ud af, hvordan det skal håndteres, hvis det indebærer, at finanspolitikken ikke hænger sammen. Begynder levetiden blandt de ældre pludselig at accelerere, må man også finde ud af at håndtere det. Det havde været oplagt med en følsomhedsberegning af en permanent lavere fertilitet, der aktuelt ligner en joker. Ligeså en diskussion af de systematiske opjusteringer, vi gennem flere år har set af den strukturelle saldo, til perspektiv for de mellem- og langfristede fremskrivninger.

3F er enige i mangel på arbejdskraft ikke er et selvstændigt økonomisk problem, og at det naturlige udgangspunkt er, at markedsmekanismen træder i kraft når der er mangel. Hvis mangelen på arbejdskraft vitterlig var så stor, som dansk erhvervsliv har givet indtryk af siden 2014, er det tankevækkende at lønstigningstakten på det private DA-område ikke har ligget højere de senere år.

Kapitel IV og V: Regulering af private lejeboliger og Tidlig sundhedsindsats

Uligheden, målt ved Gini-koefficienten, har nået det højeste niveau i Danmark, siden Danmarks Statistik begyndte at måle det i 1987, og det er og forbliver en central dagsorden for 3F at reducere uligheden. Det er derfor positivt, at huslejeregulering bidrager til at mindske samfundsuligheden. Vores vurdering baseret på dette kapitel, er dog at huslejeregulering ikke primært gavner 3F's medlemmer. Dette skyldes at færre 3F-medlemmer bor til leje.

Vi vil gerne kvittere for en spændende og relevant analyse af tidlig sundhedsindsats baseret på et "naturligt eksperiment". Der er helt sikker rigtig mange forhold, der kan påvirke de analyserede effektmål på så lang sigt. Hvilket den store usikkerhedsmargin i resultaterne også illustrerer. Det står ikke klart om vismændene har forsøgt at måle effekter mere kortsigtet. Kan der måles signifikante effekter på kort sigt, men ikke på lang sigt, kan det indikere at kompenserende forhold senere i livet, har en modgående betydning, der indvirker på de resultater der findes.

DANSK METAL

Konjunkturer og offentlige finanser

Vismændene forudser en relativt mild afmatning i dansk økonomi, hvor arbejdsløsheden frem mod 2025 ikke kommer meget over 100.000 fuldtidspersoner. Det er billigt sluppet med tanke på de voldsomme chok, som økonomien har været udsat for i de seneste år med høj inflation, energikrise og krig i Europa.

Beskæftigelsen ventes også i hele prognoseperioden at ligge over sit strukturelle niveau, som groft sagt er beskæftigelsen i en normal konjunktursituation. På trods af afmatningen vil der altså fortsat være stor rift om arbejdskraften i de kommende år.

Derfor må man også forvente større lønstigninger, end vi har været vant til i de foregående år. Vismændene forventer da også markant højere lønstigninger de kommende år og forventer samtidig, at reallønstabet fra 2022 stort set bliver indhentet i 2024.

Dansk Metal deler denne optimisme. Lønstigningerne er accelereret i den private sektor.

De seneste tal fra Dansk Arbejdsgiverforening viser, at lønnen på DA-området i 3. kvartal 2023 steg med 4,8 pct. i forhold til sidste år. Det er de højeste lønstigninger siden finanskrisen.

Og zoomer man ind på industrien, er lønstigningerne de højeste i mere end 20 år.

Lønningerne vokser nu kraftigere end priserne, og det betyder, at købekraften er i gang med at blive genoprettet.

Til næste år får lønningerne endnu et boost, fordi fritvalgslønkontoen øges fra 7 til 9 pct.

Samlet kan lønstigningerne i år og til næste år tilsammen nå op på 10-11 pct. Det vil i så fald være de største lønstigninger i 35 år. Men det er også nødvendigt, hvis købekraften skal genoprettes.

Vismændene sætter spørgsmålstegn ved om mangel på arbejdskraft er et selvstændigt økonomisk problem og understreger vigtigheden af, at man accepterer et vist lønpres. Det er Dansk Metal enige i. Konkurrencen om arbejdskraften er sund.

Konkurrencen sikrer nemlig, at lønmodtagerne kommer hen til de mest produktive virksomheder, som har råd til at betale bedre lønninger. Og det er en vigtig markedsmekanisme, som er med til at gøre os mere velstående, fordi vi får et bedre match. Det øger ikke bare omsætningen hos de virksomheder, som har held til at tiltrække flere medarbejdere, men lønmodtagerne oplever også en højere velstand, fordi de får en bedre løn.

Samtidig er vores konkurrenceevne ikke udfordret. Danmark er iflg. det schweiziske institut, IMD, den mest konkurrencedygtige økonomi i verden.

Mange i debatten glemmer også, at den store appetit på medarbejdere har betydet, at flere fra kanten af arbejdsmarkedet har fået foden inden for døren. For eksempel er antallet af langtidsledige historisk lavt, og det samme er antallet af kontanthjælpsmodtagere. Aldrig før har så mange ikkevestlige indvandrere været i arbejde som i dag.

Endelig er manglen på arbejdskraft en god anledning til, at man i virksomheden overvejer, om der er nogen arbejdsgange, som kan automatiseres eller digitaliseres. Det vil ikke bare frigøre arbejdskraft, men det vil også øge produktiviteten.

Den høje beskæftigelse betyder, at stillingen på de offentlige finanser er rigtig god.

Finansministeriet har i flere omgange opjusteret råderummet på de offentlige finanser frem mod 2030, og vismændene er i denne rapport kommet frem til, at råderummet kan være 9 mia. kr. højere, end Finansministeriet vurderer. Samtidig bemærker vismændene, at den strukturelle beskæftigelse kan være undervurderet.

Det er Dansk Metal enige i. Som nævnt er der mange mennesker fra kanten af arbejdsmarkedet, som i løbet af jobfesten har fået foden inden for døren på arbejdsmarkedet. Derfor kan råderummet frem mod 2030 meget vel være større, end vi umiddelbart tror.

Aktuel økonomisk politik

Højere offentlige lønninger

Vismændene kommenterer på regeringens målsætning om at forbedre løn- og arbejdsvilkår for bestemte grupper af offentligt ansatte. Vismændene bemærker, at det kan være hensigtsmæssigt, hvis man kan dokumentere, at det er svært at rekruttere arbejdskraft inden for bestemte fag.

I Dansk Metal er vi meget bekymrede over regeringens planer.

Det ekstraordinære lønløft i den offentlige sektor er et brud på den danske model.

I den offentlige sektor har vi en lønregulering, som sikrer de offentligt ansatte de samme lønstigninger som i den private sektor. Samtidig sikrer reguleringsordningen, at lønstigningerne i den offentlige sektor ikke stikker af fra lønstigningerne i de konkurrenceudsatte private erhverv. Det er et fornuftigt princip, som er med til at sikre vores konkurrenceevne.

Men det princip bryder man nu med. Og når politikerne mener, at de kan sætte lønnen op, kan de i fremtiden også føle sig berettigede til at sætte lønnen ned. Det er et klart brud med den danske model.

Udvalg om fremtidens beskæftigelsesindsats

Regeringen vil spare 3 mia. kr. på beskæftigelsesindsatsen. Vismændene roser, at der er blevet nedsat en ekspertgruppe, som skal analysere beskæftigelsesindsatsen, men synes, det er uheldigt, at man har lagt sig fast på et bestemt beløb, som skal spares.

Dansk Metal er enige med vismændene.

Der er ingen tvivl om, at den aktive beskæftigelsesindsats har en stor del af æren for, at arbejdsløsheden siden midten af 90'erne er faldet markant. Dengang var arbejdsløsheden oppe på 12 pct., svarende til mere end 300.000 arbejdsløse. Heraf var ca. 45 pct. langtidsløse. Og selv når det gik godt i økonomien, var ledigheden stadig over 9 pct.

Den høje langtidsløshed dengang var især en konsekvens af, at de arbejdsløse stort set var overladt til sig selv. Som tiden gik, mistede mange arbejdsløse modet, og endte i langtidsløshed.

Fra 1994 introducerede man så den aktive beskæftigelsesindsats. Medicinen virkede. Ledigheden, herunder langtidsledigheden, faldt markant.

Det kan blive rigtig dyrt, hvis man skærer for voldsomt på beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesindsatser som jobrettet uddannelse, opkvalificering og sporskifte for arbejdsløse sikrer efterfølgende højere beskæftigelse. Det er senest dokumenteret af forskere tilknyttet Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Forsvarsindkøb

Vismændene problematiserer modkøbsaftalerne i forsvarsindustrien, men fastslår samtidig, at

“Hvis aftalerne øger den nationale sikkerhed, og dermed i sidste ende leder til bedre beskyttelse af den private ejendomsret og større personlig sikkerhed, kan det have en værdi, som i princippet kan begrunde den indirekte statsstøtte”.

Dansk metal mener, at det giver rigtig god mening at have en forsvarsindustri og i en tid med krig i Europa at have en stærk forsyningssikkerhed og undgå at være for afhængig af leverancer fra udlandet.

Hele lovkomplekset, som omgiver forsvarsindustrialpolitikken, bygger netop på præmissen om, at der er et sikkerhedsaspekt af forsvarsindustrialpolitikken. EU-retten er for eksempel designet således (Lissabontraktatens artikel 346), at lande netop helt kan undgå udbud og de normale konkurrenceretlige spilleregler og tildele nationale virksomheder ordrer, hvis det involverer spørgsmål om national sikkerhed. I dette ligger jo netop en erkendelse, at det er en præmis for et lands sikkerhed, at man har kritisk forsvarsindustri på egne hænder.

AKADEMIKERNE

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

Offentlige lønninger

I forbindelse med regeringens ønske om at hæve lønningerne for nogle grupper i den offentlige sektor skriver formandskabet:

“Regeringens målsætning om at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper kan være hensigtsmæssig, hvis det kan bidrage til, at lønningerne kommer til at stige mest for de personalegrupper, hvor der er mangel på arbejdskraft. Dette bør dog i så fald ske ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft, eksempelvis andelen af forgæves rekrutteringer.”

Vi er enige i, at realiteter og ikke politiske hensyn bør være udslagsgivende for løndannelsen i den offentlige sektor. Men vi er forundrede over, at formandskabet udtaler sig positivt om muligheden for en gavnlig central fordeling af offentlige lønmidler. Det kan bidrage til at cementere en i forvejen centraliseret løndannelse i den offentlige sektor. Den centrale skillelinje går ikke

mellem forskellige centralt funderede lønmodeller, men mellem på den side en centralt funderet model og på den anden side en egentlig rekrutteringsbaseret model, hvor de offentlige institutioner kan bruge lønnen som et værktøj til rekruttering og fastholdelse lokalt.

Det nævnes andetsteds i rapporten, at en mere lokalt funderet lønmodel vil være gavnlig. Det er vi enige i. Men i diskussionen fremstår den aktuelle offentlige lønmodel efter vores opfattelse mere rigid, end den reelt er. Ca. 10 pct. af de offentlige lønninger fastsættes lokalt. Et ædrueligt bud er, at det tilsvarende tal er 25 pct. på den overenskomstdækkede del af det private arbejdsmarked. Det er selvfølgelig en højere andel, men de private overenskomster omfatter også mere forskelligartede grupper, og her kender vi ikke til diskussioner om manglende fleksibilitet. Der er ikke umiddelbart noget i de offentlige overenskomster, der forhindrer mere fleksibilitet eller en mere udbredt brug af lokal løn, hvis man ønsker det. Problemet er efter vores erfaring nærmere, at der nogle steder på både arbejdsgiver- og lønmodtagersiden er modvilje mod en fleksibel lønmodel.

Vi indgår gerne i dialog om offentlige lønninger.

Offentlig administration

Vi deler formandskabets opmærksomhedspunkt vedrørende tidligere mislykkede forsøg på at mindske administrationsomkostningerne i den offentlige sektor, som regeringen nu vil forsøge på ny. En sådan besparelse fordrer, at nogle opgaver ikke længere skal løses. Og regeringen har ikke givet bud på, hvilke opgaver det er. Vi vil hertil understrege, i tråd med formandskabet, at den offentlige beskæftigelse målt som andel af den samlede beskæftigelse er på det laveste niveau siden slutningen af 1980'erne. Samlet set virker det uklart, hvorfor der lægges op til besparelser lige netop her. Vi er bekymrede for, at konsekvensen kan blive en mindre velfungerende offentlig forvaltning.

Reform af universitetsuddannelserne

Vi deler formandskabets vurdering af universitetsreformen. Det er efter vores mening problematisk, at der gennemføres reformer, der reducerer velstanden. De 8 pct. sektordimensionering, som er del af universitetsreformen, vurderes at reducere velstanden varigt med 13 mia. kr. om året. Herudover kommer et yderligere velstandstab, som jf. tidligere analyser kan være i samme størrelsesorden, fordi op mod 30 pct. af de tilbageværende universitetsuddannelser forkortes med et deraf følgende produktivitetstab.

Vi vil opfordre til, at formandskabet også i fremtidige rapporter vil have fokus på reformen og vurdere konsekvenserne af den, efterhånden som den implementeres.

Kapitel II og III: Konjunktur og offentlige finanser og Finanspolitisk holdbarhed

Medicinal- og eksportindustri

Det er iøjnefaldende, at vi i fravær af medicinalindustrien ville have oplevet nul- eller negativ vækst siden 2021. Vi mener, det er vigtigt at pointere, at medicinalindustrien er videnstung, og at den vækst, som den har bibragt de seneste år, i høj grad afspejler forskning, udvikling og et højt vidensniveau.

Mere generelt vil vi henvise til en nylig udgivelse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed,² som i øvrigt har et af formandskabets medlemmer som medforfatter. En væsentlig pointe i bogen er, at de dele af eksportindustrien, hvor værditilvæksten er høj, har stor vægt på forskning og udvikling, og at de pågældende virksomheder i høj grad ansætter højtuddannede, mens antallet af ikke-højtuddannede medarbejdere er for nedadgående. Dette er efter vores mening underbelyst i uddannelsespolitikken og den økonomiske politik. Vi vil derfor opfordre til, at det bliver et emne i fremtidige rapporter.

Finanspolitik

Vi deler formandskabets vurdering af, at det er risikabelt, hvis finanspolitikken øger efterspørgslen i økonomien for meget. Men vi har tre tilføjelser:

For det første har lønstigningerne i det sidste lange stykke tid ligget på et lavt niveau i betragtning af arbejdsmarkedssituationen. I DA's allerseneste tal er der tegn på større stigninger, men lønstigningerne er efter vores mening ikke på et niveau, der tilsiger en stram finanspolitik.

For det andet peger nogle indikatorer i retning af en afmatning på arbejdsmarkedet, som det også fremgår af rapporten. Vi vil derfor advare imod en for stram finanspolitik, især fordi den nyligt indførte dagpengereform har forringet dagpengereetten for nyuddannede og dermed øget usikkerheden, ifald der sker et tilbageslag i økonomien.

For det tredje mener vi, at formandskabet i højere grad kunne anvise en gavnlig brug af offentlige midler, hvis de ikke kan bruges til skattelettelser eller andet, som øger efterspørgslen i økonomien. Vi mener, det er oplagt at prioritere tiltag, der øger produktiviteten, f.eks. investeringer i forskning og udvikling samt uddannelse. Vi noterer os, at der p.t. investeres i erhvervsuddannelserne. Det er udmærket, men i uddannelsessektoren er den primære kilde til produktivitet de lange videregående uddannelser. De burde derfor være mere i fokus.

International arbejdskraft

Det er sandsynligt, at vi de kommende år vil se en afmatning med mindre behov for internationale medarbejdere, men i vores optik spiller international arbejdskraft en vigtig rolle på lidt længere sigt.

Rapporten viser, at den største vækst i antallet af internationale medarbejdere har været inden for erhvervsservice, landbrug og byggeri. Det er i vores optik oplagt, at netop disse brancher er særlig udsat for problemer med social dumping. Det er en udfordring, hvis social dumping – samt bekymringer om integration – resulterer i en mere generel modvilje mod international arbejdskraft, for vi kan for vores grupper se, at internationale medarbejdere yder et vigtigt bidrag.

Vi har derfor foreslået, at der udarbejdes en national strategi for international arbejdskraft. Som led i det vil det være praktisk med neutrale analyser, der tager livtag med potentielle problemer med international arbejdskraft, især social dumping og integration. Dette kunne være et emne i fremtidige rapporter.

2) Omstilling på arbejdsmarkedet. Globalisering, automatisering og uddannelse.

<https://rockwoolfonden.dk/udgivelser/omstilling-paa-arbejdsmarkedet-globalisering-automatisering-og-uddannelse/>.

DI – DANSK INDUSTRI

Ifølge vismændene bør finanspolitikken bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien af hensyn til både presset på arbejdsmarkedet og priserne. Beskæftigelsesgabet skønnes ifølge nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet.

DI er helt enige med vismændene i, at finanspolitikken i den nuværende konjunktursituation burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien.

DI deler vismændenes vurdering af, at dansk økonomi udvikler sig i to forskellige tempi. Fremgangen i BNP er over det seneste halvandet år trukket af medicinalindustrien, mens hovedparten af den private sektor er bremset op. Vismændene forventer omtrent stilstand i økonomien i 2023 og 2024, når der ses bort fra bidraget fra medicinalindustrien og genåbningen af Tyrafeltet i Nordsøen

DI er enige i, at der i de kommende år ikke vil være meget vækst i økonomien, når vi ser bort fra effekten fra enkelte superstjerne-virksomheder og gasindvinding.

DI vil gerne rose vismændene for at betragte udviklingen i økonomien med og uden medicinalindustrien. Medicinalindustrien er en vigtig del af dansk økonomi, men branchens størrelse betyder, at de kan skævvride analyser af, hvordan det går med den brede del af dansk erhvervsliv.

Produktiviteten er steget kraftigt over det seneste halvandet år, men vismændenes beregninger viser, at produktiviteten i de private byerhverv ekskl. medicinalindustrien er faldet betragteligt siden slutningen af 2021.

DI mener, det er vigtigt, at der er fokus på, hvordan få superstjerne-virksomheder påvirker dansk økonomi. Beregninger fra DI viser, at de 1 pct. mest værdiskabende industrivirksomheder er en vigtig vækstmotor for dansk økonomi. De tegner sig for godt 13 pct. af den samlede private værdiskabelse og en endnu større andel af eksporten og den betalte selskabsskat.

DI mener, at vi skal sikre konkurrencedygtige skatter og afgifter således, at superstjerne-virksomhederne fortsat har lyst til at vokse med afsæt i Danmark. DI anbefaler fx, at den midlertidige forhøjelse af FoU-fradraget gøres permanent, så det forbliver på 130 pct.

DI deler vismændene grundlæggende analyse af råderummet. Dvs. råderummet i 2030 er tilstrækkelig stort til, at der fra politisk side er mulighed for at prioritere forsvar, udvikling af velfærden, investeringer i klima, konkurrencekraft og flere hænder. Konkret viser vismændenes analyse, at råderummet i 2030 vil udgøre 29 mia. kr. efter udgifter til forsvar, grøn fond og et offentligt forbrug, der følger et demografi- og velstandstræk i 2025-30. DI har selv beregnet, at der er et frit råderum på knap 20 mia. kr.

Med vismændenes opgørelse af råderummet afvises præmissen om, at prioriteringer af skattelettelser vil forringe velfærden. DI ser netop investeringer i klima, manglen på hænder og

konkurrencekraft, som centrale værktøjer til, at Danmark vedbliver med at være konkurrencedygtigt og i udvikling.

Fx bakker DI op om regeringens ambition om at nedsætte skatten på arbejde. Det er et vigtigt skridt på vejen til at forbedre virksomhedernes rammevilkår i den internationale konkurrence om arbejdskraft. Imidlertid mener DI, at det afsatte råderum til en skattereform bør udvides, hvilket vismændenes råderumsopgørelse også viser, at der er plads til.

DI mener, at regeringens skattereform bør indrettes, så den målrettes manglen på arbejdskraft. Det indebærer, at den såkaldte top-topskat droppes og den foreslåede justering af beskæftigelsesfradraget i højere grad fokuseres mod at hæve det maksimale beskæftigelsesfradrag. Dette vil sikre, at flere deltidsansatte vil opleve en større gevinst ved at øge deres arbejdstid.

DI deler vismændenes holdning til, at det i praksis har været vanskeligt at mindske administrationsomkostningerne i det offentlige blandt andet fordi, det kræver systematisk forandring på tilskyndelsessiden. DI er imidlertid stærkt bekymret over den aktuelle udvikling, hvor antallet af offentlige ansatte inden for offentlig administration både stiger i andel og antal. Aktuelt udgør gruppen over 100.000 personer.

Modsat vismændene mener DI, at det kan være hensigtsmæssigt at opstille måltal for besparelser. Konkret foreslår DI besparelser inden for offentlig administration på samlet set 8 mia. kr. i 2030, hvilket vil bringe niveauet tilbage til 2019/2020-niveau. Måltal og rammereduktioner i fx staten vil tvinge offentlige topledere til at sætte mere lup på bureaukratiet. Imidlertid bør man fra politisk side understøtte med initiativer, der skaber mere frisættelse i den offentlige sektor. Et eksempel herpå er den værdibaserede registreringsafgift, som i dag kræver over 300 årsværk ansat til administration og mindst tilsvarende årsværk i det private. Denne registreringsafgift kan erstattes af en beskatningsmodel baseret på tekniske karakteristika, hvilket vil medføre en markant lettelse af de administrative byrder, der i dag påhviler både staten og bilforhandlerne, uden der sker nævneværdige ændringer af bilbeskatningen.

SMVDANMARK

Økonomisk politik

Formandskabet anbefaler en strammere finanspolitik end den af regeringen planlagte. Med øjnene på fx opbremsningen i tysk økonomi bør man overveje, om tiden er til en særlig stram finanspolitik. Formandskabet påpeger, at dansk økonomi udvikler sig i forskellige tempi, hvor fx medicinalindustrien oplever fremgang, mens den øvrige økonomi synes at stagnere. Det understreger behovet for, at rammevilkårene for dansk erhvervsliv generelt understøtter en sund konkurrence, der sikrer løbende omstilling og tilpasning af arbejdsstyrke og kapitalapparat. Det forudsætter bl.a. løbende investeringer. Den mest effektive måde at understøtte investeringer i økonomien bredt ville være selskabsskattelettelser, der ikke er målrettet bestemte brancher, virksomheder eller produkter, men i stedet de investeringer, der giver det største afkast.

Set ift. regeringens målsætning om at omlægge erhvervsstøtten er SMVdanmark enig med formandskabet i, at erhvervsstøtteordninger skal kunne begrundes ud fra samfundsøkonomiske hensyn. Det gælder også, om målet med erhvervsstøtten mere effektivt kunne opnås ad anden vej (fx afgifter for at fremme grøn omstilling), samt hvad for en gevinst samfundet kunne opnå ved at anvende provenuet på en generel selskabsskattelettelse. Sådanne regnestykker kan være med til at øge gennemsigtigheden af prisen for den førte politik for såvel politikere som iagttagere.

Formandskabet anbefaler også, at der gives mulighed for mere decentrale lønforhandlinger i det offentlige. Generelt er Danmark udfordret ved, at store dele af produktionen af velfærdsydelser ikke er konkurrenceudsatte. Fraværet af reel konkurrence mellem leverandører af offentlige ydelser betyder, at politisk bestemte lønstigningerne risikerer at øge omkostningerne i den offentlige sektor unødvendig meget ift. merværdien af den service, som styrkes.

Netop pga. et fravær af konkurrence er det også umuligt at vide, om administrationsomkostningerne i det offentlige er for høje eller for lave. I et velfungerende marked vil virksomhederne løbende reducere unødvendige omkostninger, mens nødvendige omkostninger fastholdes. Bureaukrati er blot en omkostning, som i nogle tilfælde giver et afkast, i andre tilfælde ikke. Som formandskabet rigtigt påpeger, så nytter det ikke noget med at reducere administrationsudgifter, hvis man ikke samtidig ser på tilskyndelsessiden. Man kunne tage udgangspunkt i Produktivtetskommissionens arbejde, som opridsede forklaringer på, hvorfor bureaukrati og administration vokser på trods af politiske målsætninger om det modsatte. SMVdanmark vil gerne opfordre formandskabet til at behandle bureaukrati i en fremtidig rapport, da emnet berettiger en grundig dansksproget fagøkonomisk behandling.

Formandskabet mener, at lagerbeskatningen af kursgevinster grundlæggende er fornuftigt. Det er vi delvist uenige i. De gode egenskaber ved lagerbeskatning bygger – bl.a. – på en antagelse om likvide og perfekte kapitalmarkeder samt symmetrisk beskatning. Disse betingelser er ikke opfyldt.

I virkeligheden er der store transaktionsomkostninger, og der kan også være betydelige forhindringer ift. at rejse kapital til at betale en skat. At sælge aktierne for at finansiere regningen vil derudover i sig selv påvirke kursen negativt. Desuden er tidspunktet for værdiansættelsen vilkårlig. Derfor er der tale om beskatning af hypotetiske indtægter. Som rådet også peger på, er beskatningen asymmetrisk, idet underskud og overskud ikke behandles ens.

Formandskabet er bekymrede for betydningen af den nye universitetsreform, der vil skære i længden af uddannelserne, fordi det kan skade dimittendernes produktivitet og medføre et velstandstab. Dog mangler formandskabet at forholde sig til, hvad et evt. øget optag på uddannelser, hvor dimittendefterspørgslen er større, kan have af positive effekter på arbejdsmarkedet.

I SMVdanmark deler vi formandskabets bekymring ifb. med at fjerne skatteforvriddningsfaktoren, når man laver samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Skatteforvriddningen på 1,1 er i forvejen relativt lav, og ud fra en alt andet lige vurdering vil en øget skat mindske arbejdsudbud.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

SMVdanmark vil gerne kvittere for et spændende kapitel om huslejereguleringen. Vi studser over, at formandskabet fremhæver et par argumenter for huslejeregulering (markedskoncentration samt uventede huslejestigninger), som empirisk og teoretisk ikke er velunderbygget. Overdreven markedskoncentration er ikke påvist, og hvorfor skulle det ikke være muligt at indarbejde klausuler i en lejekontrakt, som beskytter lejer mod utidig opsigelse af lejekontrakten eller urimelige prisstigninger?

Huslejeregulering gør det mindre attraktivt at sikre vedligeholde den eksisterende boligmasse, og derfor kan huslejeregulering få konsekvenser for boligmassens klimabelastning.

Der er få emner, som økonomer er mere enige om, end at priskontrol er dybt skadeligt. Derfor burde formandskabet have meldt tydeligere ud, at huslejereguleringen var en særdeles omkostningsfuld måde at opnå et velfungerende boligmarked på og opfordrede politikerne til at afvikle priskontrollen inden for en så kort tidshorisont som mulig.

Samme pointer gælder formentlig i øvrigt også andelsboligmarkedet, som udgør yderligere 30 pct. af boligmassen i hovedstaden. Priskontrol her må også indebære betydelige effektivitetstab.

Kapitel V: Tidlig sundhedsindsats

SMVdanmark vil også gerne kvittere for et grundigt og spændende kapitel om mulige dynamiske effekter ved offentligt forbrug. Selvom dynamiske effekter af højere offentlige sundhedsudgifter er vanskelige at påvise, er udgangspunktet i Danmark ikke desto mindre, at sundhedssystemet i vid udstrækning drives af det offentlige. SMVdanmark mener, at der bør være større fokus på forebyggelse i sundhedssystemet. Derfor ser vi med bekymring på udsigten til, at bl.a. motionstilbud fremover skal momspålægges.

LANDBRUG & FØDEVARER

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

Forhandlinger om højere offentlige lønninger

Formandskabet konstaterer, at de kommende forhandlinger mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter om nye løn- og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte kan være hensigtsmæssig, hvis det bidrager til at løse strukturelle udfordringer med mangel på arbejdskraft i dele af den offentlige sektor. Landbrug og Fødevarer (L&F) deler formandskabets synspunkt om, at højere løn til nogle grupper bør være baseret på veldokumenterede kriterier for arbejdskraftmangel.

L&F mener dog ikke, at det er hensigtsmæssigt, at man har afsat et ekstraordinært milliardbeløb til forhandlingerne, da det er med til at udvande den danske model. Af hensyn til Danmarks konkurrenceevne er det vigtigt, at det ekstraordinære lønloft på 3 mia. kr. ikke bryder med det styrende princip for løndannelsen i den offentlige sektor om, at den samlede lønudvikling i det

offentlige følger lønudviklingen i den private sektor. L&F mener, at mere lokal løndannelse i den offentlige sektor er at foretrække, når det handler om at fastholde og rekruttere medarbejdere.

Nye ejendomsvurderinger

L&F mener ligesom formandskabet, at det er positivt, at det nye boligskaftesystem endelig træder i kraft. Formandskabet mener, at en ejendomsvurdering skal afspejle en gennemsnitlig markedsværdi for en bolig med de pågældende karakteristika. Formandskabet mener, at en observeret handelspris, som afviger herfra, ikke nødvendigvis afspejler en fejl i vurderingen. L&F er ikke enig heri og mener derimod, at i de tilfælde, hvor der foreligger en observeret handelsværdi for en ejerbolig, skal den altid veje tungest i vurderingen.

L&F ser som udgangspunkt, at ejendomsvurderingerne er så gennemskuelige som muligt, og at de i tråd med den hidtidige praksis ligger op ad et konservativt skøn for de reelle handelspriser. En ejer skal kunne forholde sig til de endelige vurderinger uden først at skulle igennem diverse klageinstanser. Af hensyn til tilliden til skattesystemet er det centralt, at borgere og virksomheder kan genkende de vurderinger, som de modtager.

Erhvervsstøtte

Formandskabet finder det problematisk, at ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte skal komme med forslag, der sparer 2 mia. kr. og øger den strukturelle beskæftigelse med 4.000 personer. Formandskabet havde gerne set, at gennemgangen i stedet havde taget udgangspunkt i tilstedeværelsen af markedsfejl og cost-benefit-analyser.

L&F mener, at erhvervsstøtte kan være nødvendig for at sikre mere lige konkurrence og rammevilkår i forhold til vores store samhandelslande. Det kan ligeledes være nødvendigt for at sikre implementering af nye teknologier. L&F mener, at oversigten over erhvervsstøtte fra Erhvervsministeriet giver indtryk af, at det er nemmere at finde 2 mia. kr., end det reelt er, da de økonomiske skøn er angivet i umiddelbar effekt og dermed ikke tager højde for adfærdssændringer. Fremadrettet bør Erhvervsministeriets oversigt over erhvervsstøtte bedre redegøre for ordningernes samfundsøkonomiske værdi og adfærdsvirkning.

Reform af universitetsuddannelserne

Formandskabet kommenterer på sommerens politiske aftale om at reformere universitetsuddannelserne, så 10 pct. af pladserne på kandidatuddannelserne fremover forkortes, og yderligere 20 pct. af pladserne omdannes til erhvervskandidater. Formandskabet foreslår, at evalueringen af de eksisterende erhvervskandidatuddannelser fastholdes, hvilket L&F kan bakke op om, da evalueringen kan give værdifuld information om, hvordan de nye erhvervskandidatuddannelser implementeres bedst muligt.

Klimapolitik

Formandskabet nævner i flere sammenhænge fordelene ved at øge afgifterne på brændstof til transport. Formandskabet forholder sig dog ikke til, at den tunge transport allerede er omfattet af en ny kilometerbaseret afgift fra 2025. En forhøjelse af brændstofafgifterne vil medføre yderligere meromkostninger for den tunge transport. L&F er derfor ikke enig med formandskabet i, at brændstofafgifterne bør forhøjes uden lempelser på fx den planlagte kilometerbaserede afgift.

Ministeriernes konsekvensvurderinger

Formandskabet vurderer Skatteministeriets nye hjemmeside med en oversigt over regneprincipper og konstaterer, at der er rum for forbedringer ift. dokumentation af konsekvensvurderingerne. L&F er enig i kritikken og mener, at ministerierne bør være bedre til at dokumentere deres beregninger, herunder med konkrete henvisninger til de empiriske studier, der anvendes, når centrale parameterverdier i ministeriernes modeller og beregninger fastsættes. L&F finder ligeledes, at ministerierne bør forholde sig til seneste viden og indarbejde den i deres arbejde. Mere åbenhed og uddybning omkring de konkrete konsekvensvurderinger kan gøre det tydeligere over for beslutningstagere, hvilke usikkerheder der er forbundet med de enkelte vurderinger.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser*Aktuelle udsigter for dansk økonomi*

L&F deler overordnet set formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation i Danmark og internationalt. L&F kvitterer for formandskabets opdeling af vækstudsigterne i to dele; en del, der foregår i Danmark, og en del, der foregår udenfor Danmarks grænser og samtidig indgår i dansk BNP. Det er et relevant bidrag til forståelsen af dansk økonomis aktuelle tilstand.

L&F er enige i de nedadrettede risikofaktorer knyttet til udviklingen i den internationale økonomi, som formandskabet opstiller. L&F mener, det især vil påvirke dansk økonomi og beskæftigelse negativt, hvis der er en svagere vækst end ventet på Danmarks store eksportmarkeder og/eller reel energimangel til vinter.

Beskæftigelsesudviklingen

Beskæftigelsen er steget markant de seneste år. L&F noterer, at formandskabet vurderer, at beskæftigelsen aktuelt er 3 pct. over det strukturelle niveau. Det indikerer, at der fortsat er et betydeligt pres på arbejdsmarkedet. Dette kan føre til ubalancer på arbejdsmarkedet og øge sandsynligheden for en mere langvarig lavkonjunktur i tilfælde af et økonomisk tilbageslag.

Finanspolitikken

Formandskabet vurderer, at finanspolitikken er lempelig i forhold til 2019, idet den kumulerede finanseffekt indebærer et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 ift. 2019. Beskæftigelsesgabets størrelse er i samme periode steget ca. 1,5 pct.-point. I lyset af den forventede konjunktursituation mener formandskabet, at finanspolitikken for 2024 bør strammes ift. det planlagte. L&F er enig i formandskabets anbefaling til en stram finanspolitik i lyset af kapacitetspresset på arbejdsmarkedet og det høje inflationsniveau.

Råderum frem mod 2030

L&F noterer, at formandskabets opgørelse af det finanspolitiske råderum i 2030 er ca. 9 mia. større end Finansministeriets opgørelse af samme. L&F mener, at de løbende opgørelser af råderummet udgør vigtige pejlemærker i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet vurderer, at finanspolitikken er mere end holdbar med en holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP. L&F hæfter sig ved, at den offentlige nettoformue udgør 20 pct. af BNP i

2025 og er positiv i hele fremskrivningsperioden. Det viser, at statsfinanserne i udgangspunktet er ganske robuste, også på længere sigt.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

L&F har med interesse læst analysen om regulering af private lejeboliger og mener, det er et relevant bidrag i debatten om tilgængelighed af lejeboliger til forskellige indkomstgrupper i hele landet.

DANSK ERHVERV

Bekymrende at holdbarheden af de offentlige finanser er forringet meget

Først og fremmest bemærker vi, at forværringen i den langsigtede holdbarhedsindikatoren er markant, og at det næsten udelukkende skyldes et stigende offentligt forbrug. Det er en stor ændring, der sker på et enkelt år. Og det er en bekymrende udvikling og et tydeligt tegn på det velfærdspres, der allerede nu er begyndt at melde sig inden vi for alvor har mærket den demografiske modvind i Danmark. I lyset af yderligere usikkerheder om bl.a. fremtidig arbejdstid øger det risikoen for, at holdbarheden bliver uholdbar.

Vigtigt at vurdere behovet for at underskudsfinansiere 2030 planen med 0,5 pct. af BNP i 2030

Ift. de mellemfristede offentlige finanser sætter vi pris på, at vismændene nu også er startet med at opgøre det finanspolitiske råderum. Det er samtidig godt, at forudsætningerne og usikkerhederne i opgørelsen af råderummet bliver gjort meget klart i kapitlet. I den sammenhæng er det vigtigt at vurdere og diskutere behovet for, at Regeringen har en målsætning om, at den strukturelle saldo er -0,5 pct. af BNP i 2030, og at vi på den måde underskudsfinansierer en kommende 2030 plan?

Finanspolitikken bør dæmpe kapacitetspresset

Ift. finanspolitikken på kort sigt er vi enige med vismændene i, at den nuværende finanspolitik bør dæmpe kapacitetspresset i dansk økonomi. Risikoen for en løn- og prisspiral er aftaget, men den er ikke forsvundet. Derfor er det nødvendigt med en stram finanspolitik. Vi foretrækker, at det sker ved at sænke den offentlige beskæftigelse til niveau fra før coronakrisen. Gerne med fokus på at nedbringe den administrative andel af den offentlige beskæftigelse, som regeringen også har fokus på i FFL24.

Regeringen bør inddrage ny viden om effekter af topskattelettelser i en kommende skattereform

Ift. Rådets bemærkninger til ministeriernes konsekvensvurderinger, herunder ift. omlægning af topskatten, er vi enige i behovet for mere åbenhed om dokumentationen for regnereglerne i ministerierne. Herudover vil vi på baggrund af den nye viden om de mere positive effekter af omlægningen af topskatten gerne opfordre regeringen til at inddrage den nye viden ifm. en kommende skattereform.

Et økonomisk problem med demografisk modvind og stagnation i arbejdsstyrken

Rådets skriver, at det næppe er et selvstændigt økonomisk problem, at vi står over for markant demografisk modvind med mange flere ældre og stagnation i arbejdsstyrken fremover. Om-

vendt vil det være et økonomisk problem, hvis de offentlige finanser bliver uholdbare pba. politiske beslutninger om bl.a. velfærdsstigninger, stærkere forsvar eller den grønne omstilling. I kapitel tre fremgår det, at konsekvenserne af at lade stå til ift. stagnationen i arbejdsstyrken de kommende år er stigende priser relativ til de udenlandske, forringet konkurrenceevne, forringet betalingsbalance og et skift i beskæftigelsen fra eksporterhverv til hjemmemarkedserhverv. Det mener vi er et økonomisk problem. Uden nye reformer kommer den strukturelle beskæftigelse i den private sektor ikke til at kunne vokse de næste mange år. Og den faktiske private beskæftigelse står ifølge FM's fremskrivninger til at skulle falde med over 100.000 frem mod 2030. Så ud over produktivitetstigninger skal al vækst i danske virksomheder de næste mange år med andre ord ske i udlandet. Derfor har vi også en ambition og en målsætning om, at arbejdsudbuddet skal hæves markant de kommende år, og ser frem til, at regeringen snart fremlægger en ambitiøs 2030 plan, der skaffer flere kolleger til vores virksomheder og som styrker væksten i dansk økonomi. Det vil også stille os meget bedre i konkurrencen om at tiltrække flere kolleger til arbejdsmarkedet, som mange andre lande i Europa allerede er i fuld gang med.

Behov for langsigtet klimapolitik og en markedsbaseret tilgang ift. energiøer og havvind

Omkring 2025 målet, så er der knap 100 dage til målperioden går i gang (2024-26). I forhold til en omkostningseffektiv grøn omstilling, så er det afgørende, at der er tilstrækkelig tid for virksomhederne til at foretage de konkrete investeringer som nedsætter udledningen. Der er nu gået knap 4 år siden 70% målet blev besluttet. Givet det fremskredne tidspunkt, så er det højst usikkert, hvor mange investeringer man kan nå at foretage, og som har effekt inden 2026, hvor målperioden slutter.

Ift. bemærkningerne om statsligt ejerskab af havvind, så mener vi ikke der er nogen faglig begrundelse for det som middel til at sikre en statslig ressourcerente. Desuden er økonomien i projekterne og i værdikæden udfordret, så det er et spørgsmål, hvor stort et skatteprovenu der overhovedet kan opkræves. Jo højere beskatning der er af havarealerne, jo lavere udbygning vil der finde sted.

Samtidig er det statslige ejerskab en unødigt økonomisk risiko for staten indenfor et kommercielt velfungerende marked, hvor der er rigeligt kapital og kommercielle aktører. Der er derfor ikke behov for statsligt delejerskab. Derudover er ideen med statsligt medejerskab af havvindmølleparker totalt uprøvet, og der er ingen erfaringer med dette indenfor branchen noget sted i verden.

I øvrigt er det vigtigt for udrulningen af mere VE i Danmark, at der politisk sættes hårdt ind over for dumping og subsidier, der lige nu rulles ud på de internationale markeder inklusiv i Europa, og at der sikres en level playing field ift. de danske virksomheder og udrulningen i Danmark.

FORBRUGERRÅDET TÆNK

Formandskabet behandler flere steder i rapporten de stigende priser og stigende renter (fx side 47 – 48). Det sker primært med fokus på virkningen på den samlede makroøkonomiske aktivitet.

Forbrugerrådet Tænk kan gennem vores kontakt med forbrugerne konstatere, at rigtig mange forbrugere er hårdt ramt privatøkonomisk. Forbrugerrådet Tænk kunne ønske en analyse af, hvordan inflation og rente påvirker forskellige gruppers privatøkonomiske situation. Nogle forbrugere havde en stram økonomi, allerede inden prisstigningerne begyndte at eskalere. Det gælder særligt forbrugere med små indkomster, små rådighedsbeløb og en snæver økonomi som fx pensionister, studerende, lavtlønnede og folk på overførselsindkomst. Her er forbruget typisk allerede skåret ned til et minimum og vaner allerede ændret. Forbrugere rammes også hårdt af renteudviklingen. Stigende lånerenter rammer boligejere og forbrugere med forbrugslån hårdt. Samtidig er indlånsrenterne i bankerne fortsat markant lave således, at opsparing ikke belønnes svarende til de generelt stigende renter i samfundet. Samtidig har bankerne mulighed for at placere forbrugernes indlån til en høj risikofri rente i nationalbanken. For mens bankernes indlånsrente i Nationalbanken det seneste år er steget fra ca. 0 pct. til omkring 3,5 pct., er kundernes indlånsrente i bankerne i store træk forblevet på omkring 0. Når bankerne kan placere risikofrit til høj rente i nationalbanken, hæmmer det konkurrencen om at udlåne midlerne ud til privatkunder og erhvervsliv. Dette bidrager til at udlånsrenterne er højere end de ellers ville være. Forbrugerrådet Tænk finder at den aktuelle situation med lave indlånsrenter for forbrugeren og høje udlånsrenter peger på en uhensigtsmæssighed i prisdannelsen på bankmarkedet.

I rapporten (side 68) fremhæves det, at energipriserne er faldet betydeligt siden slutningen af 2022. En af de medvirkende årsager til prisfaldet var den milde vinter i Europa, hvor efterspørgslen efter energi var lavere end normalt. På trods af de nuværende relativt lave energipriser er der stadig en risiko for stigende energipriser og energimangel til vinter. Forbrugerrådet Tænk finder, at det er vigtigt, at formandskabet i rapporten fortsat har fokus på risikoen for stigende energipriser. For Forbrugerrådet Tænk understreger det vigtigheden af, at der fortsat presses på for en grønne omstilling af energisektoren, herunder et stærkt fokus på, hvilke virkemidler der er mest effektive i denne omstilling, og at der her også fokuseres på energi-ulighed, da stigende energipriser rammer skævt.

I rapporten omtales udviklingen i fødevarepriserne (side 80) herunder udviklingen i inputpriserne til fødevaresektoren. I Forbrugerrådet Tænk møder vi til stadighed undren hos forbrugere over, hvor langsomt fødevarepriser i butikker har reageret på faldende energipriser og råvarepriser. Vi er opmærksom på, at detailhandlen typisk indgår langsigtede kontrakter hos leverandørerne. Men Forbrugerrådet Tænk finder ikke, at dette kan være hele forklaringen, og vi kunne ønske at formandskabet ved lejlighed analyserede, om der er uhensigtsmæssige mekanismer i prisdannelsen der gør, at forbrugeren ikke får den hurtig glæde af faldende energi- og råvarepriser når de køber ind. Alt andet lige vil sådanne uhensigtsmæssigheder også kunne bidrage til at holde inflationen i gang.

Vi støtter overordnet de foreslåede ændringer i afvikling af møderne i DØR med følgende kommentarer:

- Det er fortsat relevant med organisationernes skriftlige (evt længere) kommentarer i den endelige rapport
- Mht. de 2 minutters indlæg lægges der op til at fokus primært er på "implikationer for den økonomiske politik". Forbrugerrådet Tænk finder, at det er vigtigt for rådet og rådets virke at også andre perspektiver tages op. Hensigten med inddragelse af forskellige rådsmedlemmer er netop muligheden for at inddrage forskellige samfundsperspektiver fra forskellige samfunds-positioner og dermed få nuanceret rapporten.

CEPOS

Kapitel I: Aktuell økonomisk politik

CO₂-afgift

Vismændene har tidligere rigtigt påpeget, at delmål for CO₂-udledning gør den grønne omstilling dyrere. Det bør som minimum sikres, at delmålene opfyldes så omkostningseffektivt som muligt. Vismændene har ret i, at regeringens forslag om øget CO₂-fortrængning ikke er omkostningseffektivt.

Tværtimod er det vigtigt, at den generelle CO₂-afgift er det centrale redskab i den grønne omstilling, og at den også bør benyttes til at opnå politiske delmål med. Hvis politikerne har svært ved at nå deres 2025-mål, bør afgiften indføres hurtigere end planlagt.

Vi advarer mod forslaget om at justere på CO₂-afgiften specifikt i transportsektoren. Det er stor usikkerhed om, hvor højt transportsektoren bør beskattes, og en justering bør afvente, at der kan indføres trængselsafgifter.

Lagerskat

Lagerprincippet er under ideelle omstændigheder et godt princip at beskatte efter, men det kræver, at en række betingelser er opfyldt, herunder symmetrisk behandling af tab og gevinster, mulighed for korrekt værdiansættelse, og at kursændringer ikke primært afspejler forventninger til fremtidige indkomster.

Når det gælder behandlingen af selskabers udbytter og kursgevinster bør der slet ikke ske beskatning. Hovedprincippet om, at aktieposter på mindst 10 pct. er skattefri, bør udbredes også til såkaldte porteføljeaktier.

Ejendomsvurderinger

Vismændene har ret i, at det er hensigtsmæssigt med nye ejendomsvurderinger og ejendomsværdibeskatning af den løbende værdi. Derimod er det tvivlsomt, om der kan skabes troværdige grundvurderinger. Grundvurderingerne fungerer primært som fordelingsnøgle for en kopskatteagtig skat, grundskylden, som i stedet og mere troværdigt kunne udskrives på grundlag af

historiske vurderinger. Vismændene har selv tidligere påvist, at grundskylden nedvælttes i grundværdierne.

Højere offentlige lønninger

Den nuværende reguleringsordning for offentlige lønninger sikrer, at den offentlige sektor ikke bliver lønførende. Særtiltag – som det regeringen er i gang med ved uddeling af yderligere 3 mia. kr. – kan på længere sigt udfordre dette. Det kunne vismændene med fordel have behandlet i rapporten.

Lavere administrative udgifter i den offentlige sektor

Vismændene kunne med fordel skrive lidt mere om, hvordan man kunne sikre de rette incitamenter/tilskyndelser til reduktion i administrationen. Eksempelvis har CEPOS konkret forslået et bureaukratloft som en mulig løsning.

Vismændene nævner, at væksten i udgifterne til administration skal ses i lyset af, at den offentlige beskæftigelse som andel af den samlede strukturelle beskæftigelse er på omtrent det laveste niveau siden 1980'erne. Man kan diskutere, hvorfor og om dette er vigtigt. Det væsentligste må være, at mængden af administratorer er historisk høj. Vismændene kunne endvidere med fordel have udarbejdet en analyse af, hvor væksten i den offentlige beskæftigelse er sket, samt en analyse af muligheden for substitution mellem varme og kolde hænder i den offentlige sektor.

Reform af universitetsuddannelserne

Beskæftigelsesmuligheder (ledighed) er i mindre grad anvendelig som dimensioneringsredskab for uddannelser, der i høj grad er rettet mod den offentlige sektor, da beskæftigelsen ikke fastsættes på almindelige markedsvilkår.

Vismændene konkluderer meget kategorisk vedrørende en positiv kausal sammenhæng mellem længere uddannelse og højere produktivitet. Det kunne med fordel blødes op, ellers bør der argumenteres mere udførligt med udgangspunkt i den videnskabelige litteratur. Der bør gælde samme dokumentationsbyrde for effekten af udgifter til uddannelse som vismændene stiller til effekten af erhvervstilskud.

Dynamiske effekter af lavere skat på arbejde

Vismændene understreger, at den nyeste forskning af Kleven mfl. (2023) viser, at de skadelige effekter af høje marginalsatter er mærkbart større end Finansministeriet indregner. Kleven mfl. finder en elasticitet på 0,4-0,5 for højtlonnede, hvor Finansministeriet indregner en elasticitet på 0,08 for topskatteydere. Dvs. det nye studie finder skadevirkninger, som er ca. fem gange så store, som Finansministeriet finder mht. topskat.

Også andre nyere studier peger på at Finansministeriet undervurderer de skadelige effekter af høje marginalsatter. Derfor bør man forvente, at Finansministeriet opjusterer adfærdseffekterne, når arbejdet afsluttet inden udgangen af året.

Mangel på arbejdskraft

Vismændene fortjener ros for at understrege, at demografisk betinget mangel på arbejdskraft ikke er et "selvstændigt økonomisk problem", herunder at der ikke er tale om en markedsfejl.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Det er unødvendigt forvirrende, at vismændene ikke beregner et råderum på samme måde som Finansministeriet, dvs. beregner, hvor mange penge der kan anvendes til højere offentlige udgifter eller lavere skat, når det lægges til grund, at det offentlige forbrug fastholdes uændret realt, og at det strukturelle underskud skal være på 0,5 pct. af BNP i 2030.

I stedet indlægger vismændene en antagelse om udviklingen i det offentlige forbrug, og finder herefter den strukturelle saldo. Men gennem budgetlov og udgiftslofter sikrer det nuværende finanspolitiske rammeværk, at man når målet om 0,5 pct. af BNP i 2030. Det ser vismændene helt bort fra i deres fremskrivning.

Dog er det positivt at vismændene for første gang – på baggrund af deres fremskrivning til 2030—fremskrivning opgør et råderum, som kan sammenlignes med Finansministeriets.

Vismændene vurderer at råderummet frem til 2030 er 9 mia. kr. større end Finansministeriets. Det understreger, at der er et betydeligt råderum – uanset om man bruger vismændenes eller Finansministeriets opgørelse – som politikerne kan bruge på lavere skat eller højere offentlige udgifter.

Vismændene er kritiske overfor Finansministeriets råderumsopgørelse af flere årsager. Bl.a. mener vismændene, at *"Hvis skatteindtægterne stiger i en midlertidig periode kan det ikke finansiere permanente udgifter uden at svække holdbarheden."* Det er isoleret set korrekt. Men det bindende mål i finanspolitikken er pt. saldomålet i 2030, mens der ifølge Finansministeriet er en betydelig overholdbarhed. Derfor er det ikke et problem at bruge af råderummet, heller ikke selvom det hypotetisk set kan svække holdbarheden. Vismændene har da netop også tidligere startet en debat om, hvad man skal bruge overholdbarheden på.

Vismændene anfører desuden at fordi baseline er real nulvækst i det offentlige forbrug, så er *"råderum beregnet i forhold til et forløb med offentlige besparelser"*. Det er en skæv udlægning af nulvækst, som netop betyder, at man i morgen har det samme som i dag. Det demografiske træk behøves fx ikke at blive dækket af flere ressourcer, men kan også dækkes af øget produktivitet i den offentlige sektor.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Vismændene konkluderer at finanspolitikken er overholdbar svarende til 0,3 pct. af BNP (9 mia. kr.) Det er en kraftigt nedjustering på 0,7 pct. af BNP. Størstedelen (0,6 pct. af BNP) af nedjusteringen stammer fra et højere offentligt forbrug frem mod 2030, som følge af højere udgiftslofter.

Det er u hensigtsmæssigt, at vismændene ikke lægger budgetlovens underskudsmål på 0,5 pct. af BNP i 2030 til grund i deres fremskrivning. Udgiftslofterne indrettes jo efter, at man når

saldomålsætningen i 2030. Problemet illustreres her ved, at vismændene kommer frem til en stor ændring af holdbarheden, som i meget høj grad skyldes, at man insisterer på at se bort budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Det er unødvendigt forvirrende. Vi anbefaler, at rådet fremover tager udgangspunkt i budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP.

Formandskabet har ret i, at holdbarhedsbegrebet er et normativt princip for fordeling mellem generationer. Den almindelige forståelse er, at fremtidige generationer vil blive efterladt med en regning fra nuværende generationer, hvis de opretholder uændret adfærd. Derimod er det svært at se begrundelsen for og realismen i, at nuværende generationer skal finansiere, at kommende generationer måske vil prioritere anderledes. Men uanset hvilken definition af holdbarhed, der anvendes, er det en helt central problemstilling at øge produktiviteten i den offentlige sektor.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

Vismændene dokumenterer de enorme samfundsøkonomiske omkostninger ved huslejereguleringen og de meget begrænsede positive effekter ved samme i form af omfordeling og byer med blandet beboersammensætning. Med udgangspunkt i den nye rapport samt tidligere rapporter fra vismændene og DREAM-gruppen sættes der en fed streg under, hvorfor et stort flertal af økonomer anser huslejeregulering for at være skadeligt for samfundet. Spørgsmålet bør derfor ikke være, *om* man skal afskaffe huslejeregulering, men snarere *hvordan* man afskaffer reguleringen på fornuftig vis.

Selvom vismændene dokumenterer, at der ikke er god dokumentation for de oftest anvendte argumenter for huslejeregulering (omfordeling og blandede byer), angiver vismændene to relativt nye argumenter for at regulere lejemarkedet, nemlig beskyttelse af lejer mod uventede huslejestigninger og højere leje som følge af begrænset konkurrence (høj markedskoncentration). I modsætning til dokumentationen for de skadelige effekter af huslejeregulering, fremstår disse argumenter relativt hypotetiske, og den empiriske dokumentation er da også fraværende i opsummeringen i Boks IV.6. Intet tyder således på, at eventuelle gevinster ved huslejeregulering står mål med de samfundsøkonomiske omkostninger ved huslejeregulering. Det ville have klædt rapporten, hvis dette faktum fremgik klart og tydeligt.

Den teoretiske og empiriske dokumentation for, at beskyttelse af lejer og markedskoncentration er væsentlige problemer, fremstår samlet set særdeles svagt i forhold til de veldokumenterede omkostninger ved huslejeregulering. Dette burde fremgå klart og tydeligt af rapporten.

Omkostninger ved øvrige regler under huslejereguleringen

Der savnes en kvalitativ beskrivelse af de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med øvrige regler i forbindelse med huslejeregulering, så som reglerne for depositum og forudbetalt leje samt reglerne for at udlejer ophæver lejemålet. Der er også væsentlige omkostninger forbundet med reguleringen af huslejestigningerne, fordi udlejer og lejer forhindres i at finde de bedste måder at håndtere fremtidige prisstigninger på.

Vismændene har en fin beskrivelse af, hvordan boligstøtte er et mere effektivt redskab end huslejeregulering til at påvirke Gini-koefficienten, og at huslejereguleringen i høj grad begunstiger høje indkomster. Derfor må det undre, at vismændene peger på, at efficienstabt ved huslejeregulering skal afvejes mod fordelingshensyn. Analysen i øvrigt viser, at huslejeregulering ikke er et effektivt fordelingsredskab.

Kapitel V: Tidlig sundhedsindsats

Vismændene analyserer de langsigtede effekter af en tidlig sundhedsindsats i form af såkaldt vederlagsfri (dvs. skattefinansieret) børnetandpleje. Tidligere har vismændene tilsvarende analyseret effekten af bemanningen i dagtilbud til børn (Dansk Økonomi, forår 2021). Den aktuelle analyse viser i lighed med den tidligere analyse, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af de tidlige indsatser. Dermed er der heller ikke et grundlag for at indregne dynamiske effekter af de tidlige indsatser for børn i beregninger af omkostninger ved tiltag, der vedrører det offentlige forbrug. Det kan naturligvis skyldes, at disse effekter metodisk set er vanskelige at opgøre. Det er dog i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at de danske registerdata giver et internationalt set exceptionelt godt grundlag for denne type analyser. Derfor bør det også bemærkes, at den manglende påvisning af langsigtede effekter af tidlige indsatser for børn også meget vel kan skyldes, at der ikke er en effekt, eller at effekten er ubetydelig sammenlignet med andre forhold, der påvirker uddannelse, indkomst mv. i voksenlivet.

Kapitlet understreger de betydelige udfordringer ved konkret at finde dynamiske effekter af offentlige udgifter. Selv hvis man havde fundet positive sundhedseffekter, udestod at eftervisse effekter på de offentlige finanser.

FINANS DANMARK

Konjunktursituation og finanspolitik

Finans Danmark har i hovedtræk samme vurdering af den aktuelle konjunktursituation som formandskabet. Vi lægger dog stor vægt på usikkerheden om især de realøkonomiske effekter af de voldsomme stigninger i styrings- og markedsrenter, som vi endnu ikke har set det fulde gennemslag af.

Vi vil samtidig gerne kvittere for en god gennemgang af udviklingen på arbejdsmarkedet, herunder den udenlandske arbejdskrafts vigtige rolle i den seneste tids udvikling. Det er Finans Danmarks vurdering, at indikationerne samlet set peger på, at presset på arbejdsmarkedet synes at have toppet. Det underbygges til dels af den nedadrettede revision i aktiviteten i 2. kvartal ifølge nationalregnskabet, som fulgte efter formandskabets prognose.

Pres på arbejdsmarkedet og på priser og lønninger skal tages alvorligt og taler isoleret set for en stramning af finanspolitikken, som formandskabet er inde på. Da de realøkonomiske risici som følge af rentestigningerne hovedsageligt er nedadrettede, og presset på arbejdsmarkedet synes at have toppet, er det imidlertid Finans Danmarks vurdering, at man skal være varsom med at stramme finanspolitikken; vi anbefaler samlet set en neutral finanspolitik for 2024.

Boligmarkedet

Formandskabet bemærker, at boligmarkedet har været i modvind det seneste år, hvilket har vist sig i et mærkbart fald i boligpriserne gennem 2022 og de første måneder af 2023. Boligmarkedet ser dog ud til at have stabiliseret sig med en tendens til fremgang hen over sommeren 2023, og formandskabet forventer en svag fremgang i boligpriserne i 2024.

Finans Danmark er enig i, at faldet i boligpriserne ser ud til at være bremsset op, og at der igen er positive tendenser på boligmarkedet. Det skal imidlertid ses i sammenhæng med, at aktiviteten på boligmarkedet i slutningen af 2022 og begyndelsen af 2023 var på et meget lavt niveau, samtidig med at der er store forskelle i udviklingen på boligmarkedet på tværs af landet. Endelig skal man holde sig for øje, at flere faktorer, herunder den markante rentestigning og den nye boligbeskatning, øger usikkerheden på boligmarkedet og dermed skønnene over prisudviklingen i den nære fremtid.

Beskæftigelsesindsats, erhvervsstøtte og særskat

Formandskabet konstaterer, at man politisk har nedsat ekspertgrupper, der skal udrede den aktive beskæftigelsesindsats, henholdsvis gentænke erhvervsstøtten. Finans Danmark er enig med formandskabet i, at det i begge tilfælde er godt, at der tilvejebringes et fagligt grundlag for en omlægning af begge områder.

Finans Danmark kan også følge formandskabet i, at det i begge sammenhænge er uheldigt, at sparekrav meldes ud, inden den fagligt baserede analyse af virkning og effekter er gennemført. Vi ville ønske, at formandskabet havde meldt lige så klart ud om det problematiske i, at finanssektoren blev pålagt en særskat, der skulle tilvejebringe et på forhånd fastlagt provenu til staten, uden at der forelå et fagligt grundlag for en sådan skat hverken før eller efter beslutningen.

Klimapolitik

Formandskabet advarer om, at regulering med kort varsel kan medføre betydelige samfundsøkonomiske omkostninger. Advarslen er foranlediget af Klimarådets vurdering, at det med den nuværende vedtagne politik ikke er sandsynligt, at vi når den reduktion i drivhusgasudledningerne i 2025, som er fastlagt i klimaloven. Finans Danmark er enig med formandskabet og vil denne sammenhæng gentage sin henstilling om, at der hurtigst muligt skabes klare politiske rammer for virksomhedernes bæredygtige omstilling. Det giver de enkelte virksomheder og deres partnere, herunder bankerne, de bedste muligheder for at fastlægge og gennemføre effektive omstillinger med færrest mulige omkostninger.

Lagerbeskatning

Finans Danmark deler formandskabets vurdering af, at lagerbeskatning i flere tilfælde samfundsøkonomisk er mere hensigtsmæssig end realisationsbeskatning. Det gælder bl.a. i forbindelse med afkastbeskatningen af pensionsopsparing, hvor skatten betales af pensionsmidler, og hvor skattesatsen er relativt lav og omtrent proportional.

Lagerbeskatning skaber imidlertid problemer i relation til beskatning af noterede porteføljeaktier. Det skyldes ikke kun den risiko for asymmetri, som formandskabet nævner; men også, at lagerbeskatningen kan medføre likviditetsproblemer, da en skat på urealiserede kursgevinster skal

betales af midler, der for iværksættere typisk er relativt begrænsede sammenlignet med kursværdien af de noterede porteføljeaktier. Likviditetsproblemerne for iværksættere øges yderligere, da ejerne i forbindelse med børsnoteringer ofte er omfattet af forpligtelser til ikke at afhænde egne aktier i et fastlagt antal år efter børsnoteringen. Konkurrencedygtige skattevilkår for iværksættere opnås mest effektivt ved, at ejere af aktier i iværksættervirksomheder, der bliver børsnoteret, har mulighed for at vælge realisationsbeskatning i op til f.eks. fem år efter noteringen.

Det er korrekt, som formandskabet anfører, at realisationsbeskatning af porteføljeaktier kan opnås ved en personlig ejerandel i et iværksætterselskab; men det vil samtidig medføre en forhøjet umiddelbar afkastbeskatning af udbytter og gevinster fra iværksætterselskabet.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

Formandskabet bemærker, at huslejen i de fleste danske lejeboliger i dag er reguleret, blandt andet for at tilgodese lejere med lave indkomster. Det er imidlertid lejere med høj indkomst og lang uddannelse, der opnår de største besparelser i deres husleje, og reguleringen tilgodeser dermed ikke lejere med lav indkomst særlig præcist. Samtidig medfører huslejereguleringen, at der kan opstå et dårligt match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker, hvilket indebærer et effektivitetstab. Det vil give et bedre match og et mindre effektivitetstab, hvis huslejen i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte leje, men en evt. ændring af reglerne vil være en afvejning af hensynet til effektivitet og fordeling, som må være op til politisk beslutning.

Finans Danmark mener, at det er en interessant analyse af lejeboligområdet, og den viser, at reguleringen kan have forskellige konsekvenser, der er vigtig at have for øje i forhold til den politisk målsætning med reguleringen. Vi er dog usikre på, hvordan formandskabet i sidste ende vurderer hensigtsmæssigheden i den nuværende regulering. Hvad mener formandskabet eksempelvis om det daværende formandskabs anbefalinger fra 2001, hvor man fandt mange af de samme udfordringer med reguleringen af det private lejeboligmarked?

ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

Kapitel I og II: Aktuell økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser

Formandskabet vurderer, at dansk økonomi de kommende år vil være i en mild afmatning. AE forventer også en afmatning i økonomien ekskl. medicinalindustrien den kommende tid. Formandskabet forventer, at beskæftigelsen falder med 20.000 personer i 2024 og 27.000 personer i 2025. AE forventer ikke, at beskæftigelsesfaldet bliver helt så kraftigt. Den positive konjunktursituation har medvirket til positiv hysteres, hvilket har fået flere varigt i beskæftigelse. Det er en af grundene til, at AE mener, at beskæftigelsesgabet aktuelt ikke er så højt, som hverken formandskabet eller Finansministeriet vurderer.

Vi bør ikke stramme finanspolitikken yderligere i 2024

Formandskabet opgør en finanseffekt på 0,2 pct. af BNP i 2024 set ift. 2023. Det er ifølge formandskabet for lempeligt. En neutral finanspolitik er efter AE's vurdering hensigtsmæssigt i

lyset af udsigterne for Danmarks økonomi. Som formandskabet viser, er Danmarks økonomi gået i stå, når man ser bort fra medicinalindustrien.

Råderumsopgørelser er meget følsomme over for metodevalg

Formandskabet opgør det økonomiske råderum 2024-2030 til 64 mia. kr., hvilket er 9 mia. kr. højere end Finansministeriets skøn. AE kvitterer for, at formandskabet har opgjort råderummet. AE har tidligere peget på, at råderummet var undervurderet med op imod 10 mia. kr., fordi den strukturelle beskæftigelse undervurderes.³ Det vurderer AE, stadig er tilfældet.

Ejendomsbeskatningen bør øges

Formandskabet anfører, at ejendoms- og ejendomsværdibeskatning er to meget vigtige dele af skattesystemet. Formandskabet mener derfor, at det er positivt, at beskatningen snart igen kommer til at følge ejendommens værdi. Formandskabet nævner, at ejendomsværdiskatten fortsat vil være lavere end i et neutralt skattesystem. AE er enig i, at det er meget positivt, at ejendomsbeskatningen igen vil følge værdierne. AE mener dog, at man burde have indført en højere sats, så grunde og ejendomme ikke underbeskattes i forhold til det neutrale. Det ville give færre forvridninger i det samlede skattesystem. I 2001, da nominalprincippet blev indført under Anders Fogh Rasmussen, var ejendomsværdiskattesatsen 1 pct. I det nye system bliver satsen de facto inkl. forsigtighedsprincippet 0,4 pct.

Lagerbeskatning er fornuftig trods ulemper

Formandskabet behandler spørgsmålet om lagerbeskatning af porteføljeaktier i holdingselskaber. Formandskabet påpeger, at lagerbeskatning af kursgevinster grundlæggende er et fornuftigt princip, da det umiddelbare alternativ, realisationsbeskatning, som følge af udskydelsen af skattebetalingen indebærer udhuling af skattens reelle værdi og kan lede til indlåsnings effekter. AE er enig i formandskabets betragtninger om, at lagerbeskatningen af porteføljeaktier i holdingselskaber er fornuftig, da skatten ellers kunne udskydes i meget lang tid.

Nyt studie konkluderer, at lavere marginalsat øger indkomsten – ikke arbejdstiden

Formandskabet fremhæver, at et nyere studie for Danmark (Kleven mfl., 2023) peger på, at ændringer i marginalsatten har væsentlig større adfærdseffekter end de regneprincipper, som de økonomiske ministerier lægger til grund ved omlægning af topskatten. AE bemærker, at studiet ikke konkluderer, at lavere skat øger arbejdsudbuddet mere end hidtil antaget, eller at topskattelempelser får en højere selvfinansierungsgrad. Virkningen på de offentlige finanser af øget produktivitet er således ikke entydig. Det har formandskabet behandlet i deres seneste produktivitetsrapport.⁴

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet har nedjusteret deres skøn for HBI fra 1 pct. af BNP til 0,3 pct. af BNP. Formandskabets skøn er markant lavere end Finansministeriets skøn (1,5 pct.). Selvom formandskabets skøn er markant nedjusteret, så er det stadig positivt og peger derfor stadig på, at vi har overholdbare offentlige finanser.

3) <https://www.ae.dk/analyse/2023-08-raaderummet-er-stadig-undervurderet-med-op-mod-10-mia-kr>.

4) <https://dors.dk/vismandsrapporter/produktivitet-2023>.

Der er nogle metodevalg i formandskabets skøn, som AE undrer sig over. For det første plejer formandskabet at følge OECD's langsigtede renteskøn, men har her valgt at nedjustere renteskønnet med mindre, end OECD gør. Hvis formandskabet havde fulgt deres almindelige praksis, ville holdbarheden nemlig være blevet uendelig stor. I stedet har man valgt en mindre nedjustering, som reducerer holdbarheden med 0,2 pct.point. Det virker paradoksalt, at man for at undgå en uendelig stor opjustering, har valgt et renteskøn, som indebærer en nedjustering. For det andet peger det på en uhensigtsmæssighed i beregningen, at et ændret loft for 2027 kan rykke så meget – ikke mindst i lyset af, at Finansministeriet opjusterede deres holdbarhedsskøn i august, hvor ministeriet indarbejdede udgiftsloftet for 2027.

Formandskabet fremfører det klassiske argument, at det ikke er de nuværende generationers ansvar at finansiere, at fremtidige generationer kan gå ned i arbejdstid. Ifølge formandskabet er det imidlertid en overvejelse af rent politisk karakter.

AE mener, at spørgsmålet om fair fordeling mellem generationer er et problem, som økonomer, herunder formandskabet, har en særlig indsigt i og kan give en vægtig ekspertvurdering af. Den slags overvejelser kan formandskabet godt håndtere, og det har formandskabet og andre økonomer også tidligere gjort.⁵

Mangel på arbejdskraft er ikke et argument for reformer, der øger det generelle arbejdsudbud
Formandskabet pointerer, at mangel på arbejdskraft som følge af demografiske ændringer i de kommende år ikke er et selvstændigt nationaløkonomisk problem, men først og fremmest kan blive et problem for holdbarheden af de offentlige finanser. Arbejdsudbudsreformer har historisk været et middel til at opnå en bedre offentlig saldo, men ikke et mål i sig selv. Det kan dog være nødvendigt med politisk indgriben på det offentlige område, hvis man ønsker, at det offentlige fortsat skal levere velfærdsydelser.

AE kvitterer for afsnittet og er enig i synspunktet. AE er enig i, at politisk indblanding på det offentlige område kan være nødvendig, idet efterspørgslen er politisk defineret og ikke bestemt af markeds kræfterne. AE mener også, at dette argument gør sig gældende i forhold til grøn omstilling, hvor arbejdskraft efterspørgslen i et vist omfang er politisk defineret. Her kan det være nødvendigt med målrettede tiltag, der sikrer, at der f.eks. er tilstrækkeligt faglærte til at realisere klimainfrastrukturprojekter.

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

Formandskabet har undersøgt huslejereguleringen af lejeboliger og diskuterer en række argumenter for og imod. Regulering af huslejen kan indebære negative effekter som forvridningstab og misallokering af boliger, men på den anden side også positive effekter som imødegåelse af markedsmagt og forbrugerbeskyttelse.

AE kvitterer for den grundige gennemgang, hvor der ikke kun fokuseres på de negative effekter, men også inddrages en række relevante positive effekter ved huslejeregulering. Regulering af

5) F.eks. i 'Dansk Økonomi, forår 2011'.

huslejer i private lejeboliger er hverken entydigt godt eller skidt og handler i høj grad om at finde den rette balance.

Formandskabet har beregnet reguleringsgevinsten ved at bo i en huslejerereguleret lejebolig. De største reguleringsgevinster i kroner og øre findes blandt husstande i ældre private lejeboliger i 10. indkomstdecil, mens de største reguleringsgevinster i procent af indkomsten findes i 1. indkomstdecil.

AE bemærker, at selvom den største reguleringsgevinst i kroner og øre findes i 10. indkomstdecil, så er der tale om relativt få personer sammenlignet med f.eks. 1. decil. Der er altså tale om en stor gevinst blandt meget få. I procent er reguleringsgevinsten samtidig lavest i 10. indkomstdecil.

Formandskabet har beregnet virkningen på indkomstuligheden målt ved gini-koefficienten af huslejereregulering i ældre private lejeboliger.

AE bemærker, at formandskabet finder, at huslejereregulering mindsker indkomstforskellene målt ved gini-koefficienten, selvom dette ikke alene er sigtet med reguleringen.

SÆRLIGT SAGKYNDIG TORBEN M. ANDERSEN

Rapporten giver et godt overblik over den aktuelle økonomiske situation og de forskellige usikkerhedsmomenter knyttet til den økonomiske udvikling. Rapporten indeholder også meget interessante specialkapitler om finanspolitisk holdbarhed, regulering af private lejeboliger og effekter af tidlig sundhedsindsats. Det følgende er afgrænset til en diskussion af nogle få aspekter i rapporten.

I forårsrapporten fra 2007 blev der introduceret en finanspolitisk regel med følgende indhold: "En afvejning af de forskellige forhold indikerer, at en fornuftig finanspolitisk reaktion kan være at ændre de offentlige udgifter til forbrug og investeringer med omkring 1 pct., når outputgapet er i størrelsesordenen 1 pct. En sådan reaktion svarer til en finanseffekt på ca. $\frac{1}{4}$ pct. point ved et negativt output gap på 1%". Den finanspolitiske regel blev formuleret symmetrisk i forhold til positive og negative output gaps. I de senere års rapporter er det ikke klart, i hvilket omfang den finanspolitiske regel er anvendt, da der ikke har været henvist systematisk til reglen i forbindelse med diskussionerne af finanspolitikken i alle rapporter. I denne rapport anvendes reglen – omfortolket til at være baseret på beskæftigelsesgabet – og med udgangspunkt i en tolkning af 2019 som værende karakteriseret ved en normal konjunktursituation. Da beskæftigelsesgabet er 1.5 pct højere end i 2019, konkluderes det ifølge tommelfingerreglen, at finanspolitikken bør opstrammes med $\frac{1}{2}$ pct af BNP. Der er i den aktuelle situation gode argumenter for en opstramning af finanspolitikken, men spørgsmålet om dosering og timing er mere vanskeligt. Givet både erfaringerne og udviklingen siden 2007, vil det være ønskeligt med en nærmere analyse af den diskretionære finanspolitiske muligheder og dermed også grundlaget for tommelfingerreglen. Det skal også ses i lyset af den store usikkerhed omkring opgørelsen af beskæftigelsesgabet og de store ændringer over kort tid i de økonomisk politiske anbefalinger.

Endvidere også spørgsmålet om koordinering med pengepolitikken i tilfælde af globale stød, der påvirker de pengepolitiske renter.

Kapitel III indeholder den årlige opdatering af holdbarhedsanalysen. Det er et glimrende kapitel med en god diskussion af formålet med holdbarhedsanalyser og en række følsomhedsanalyser, som også illustrerer usikkerheden omkring sådanne analyser. Holdbarhedsindikatoren beregnes til at være 0.3 pct af BNP og dermed opfyldende holdbarhedskriteriet. Indikatoren er lavere end den sidste vurdering (0.7 pct af BNP) og regeringens seneste skøn (1.5 pct af BNP). Der redegøres fint for disse forskelle i kapitlet. Forskellene og ændringer over kort tid understreger også vigtigheden af ikke at tolke holdbarhedsindikatoren for bastant. En af følsomhedsanalyserne viser betydningen af et fald i arbejdstiden – både som en individuel respons og som et resultat af overenskomstforhandlinger. Øget fritid udfordrer den finanspolitiske holdbarhed. Dette følges op af følgende kommentar: "Det vigtige spørgsmål at diskutere her er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme et sådant eventuelt fremtidigt fald i den årlige arbejdstid", eller om det mere rimeligt er de fremtidige generationer, der selv skal foretage den prioritering, herunder håndtere de implicerede finansieringskrav. Dette er et vigtigt spørgsmål, men omvendt indgår øget arbejdsindsats af fremtidige generationer i form af senere tilbagetrækning som et væsentligt element i holdbarhedsanalysen. Det er således svært at opretholde en sådan skarp generationsmæssig opdeling. Samtidig kan beslutninger, der tages i dag – fx i forhold til skattepolitik, indretning af rettigheder til sociale ydelser, uddannelsespolitik m.m. – have store konsekvenser for valgmulighederne for fremtidige generationer. Historisk har der været et trendfald i arbejdstiden – som også Formandskabet har henvist til i forbindelse med diskussionen om St. Bededag – og derfor er der grundlag for nærmere at diskutere udviklingen i arbejdstiden.

Kapitel III rejser også spørgsmålet om et fald i eller en stagnerede arbejdsstyrke er et selvstændigt økonomisk problem udover den konsekvens, det har for de offentlige finanser, og som er indeholdt i holdbarhedsanalyserne. Det konkluderes, at udviklingen i arbejdsstyrken primært er et spørgsmål om løntilpasning og dermed en sag for arbejdsmarkedets parter, og derfor er fremstillingen meget kort. Dette er en lidt hurtig konklusion, og det er svært at følge, hvorfor en økonomisk politisk interesse for dette spørgsmål skulle være "et skift i tankegangen om finanspolitisk holdbarhed" (side 154). Den økonomiske politik er ikke en-dimensionel, og spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed er en nødvendig betingelse, men ikke som sådan et ultimativt mål.

Knaphed på arbejdskraft er fra et fagøkonomisk perspektiv en problematisk betegnelse, da der i en absolut forstand ikke kan være knaphed, det må i så fald være et spørgsmål om manglende løntilpasning. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at konsekvenser af demografiske forandringer for arbejdsmarkedet ikke er et økonomisk politisk spørgsmål. Det reelle spørgsmål i denne debat (og brugen af betegnelsen knaphed i den offentlige debat kan derfor være misvisende) er de afledte tilpasningsbehov og problemer, og det er ikke indlysende, at tilpasningsprocessen foregår automatisk og problemfrit. Ændringer i arbejdsstyrken – både niveau og sammensætning – har historisk haft både strukturelle og konjunkturelle konsekvenser for dansk økonomi, som er behandlet i en række tidligere rapporter fra Formandskabet. Denne rapport indeholder også en række henvisninger til tilpasningsproblemer på arbejdsmarkedet, fx at mangel på arbejdskraft i nogle dele af den offentlige sektor er et strukturpolitisk spørgsmål (side

20), labour hoarding (side 87), kapacitetspres og unødige svingninger i økonomien (side 96), og den store betydning af udenlandsk arbejdskraft (side 92ff).

Strukturelle forandringer, herunder demografiske forandringer, kan forårsage forskydninger mellem sektorer og efterspørgslen af forskellige typer af arbejdskraft (skill mismatch). Arbejdskraften er ikke homogen, og derfor forløber en reallokering af ressourcer mellem sektorer ikke nødvendigvis i en glat og gradvis proces. Både substitutionsmulighederne for virksomhederne mellem forskellige inputs (typer af arbejdskraft) og mellem arbejdskraft og real kapital (herunder udvikling/anvendelse af ny arbejdskraftsbesparende teknologier) kan være meget forskellige på kort og længere sigt. Tilsvarende gælder for udbuddet af specifikke typer af arbejdskraft, hvor en væsentlig effekt kommer via ændringer i uddannelsesstilgange. I det omfang øget behov for arbejdskraft i den offentlige sektor er sammenfaldende med en tilnærmelsesvis konstant arbejdsstyrke, er der et spørgsmål om tilpasninger mellem den private og offentlige sektor. Her er der særligt spørgsmål ikke alene i forhold til tilpasninger i lønstrukturen inden for den offentlige sektor, men også tilpasninger mellem den offentlige og private sektor, når det skal ske under den præmis, at lønstigninger i den offentlige sektor skal følge lønstigninger i den private sektor.

Den demografiske udvikling er også global, hvilket kan ændre på mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. En række lande har allerede taget økonomisk politiske initiativer for at stå bedre i den internationale konkurrence om den kvalificerede arbejdskraft.

I kapitel V analyseres tidlig sundhedsindsats, og mere specifikt er der en empirisk analyse af de langsigtede effekter af vederlagsfri børnetandpleje. Analysen kan ikke finde statistisk signifikante effekter af børnetandpleje på de udvalgte effektmål, og på det grundlag konkluderes det, at der ikke er grundlag for at indregne dynamiske effekter af børnetandpleje. Kapitlet indeholder en god og nuanceret diskussion af de empiriske resultater. Analysen understreger udfordringerne i forhold til en empirisk kvantificering af potentielle dynamiske effekter af offentligt forbrug. Sådanne analyser må i sagens natur være meget granulære i forhold til helt specifikke udgiftsområder, som her børnetandpleje. Udover en række empiriske analyseudfordringer er der et problem i at identificere de marginale effekter af en udgiftsændring (også selvom gennemsnitseffekten kan være stor). Uden empirisk viden om de dynamiske effekter er det ikke muligt at opstille regneregler for de udgiftsspecifikke dynamiske effekter (som både kan være positive og negative). Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke er sådanne effekter, men som det også påpeges i kapitlet, så kan det være empirisk meget udfordrende at fastlægge dem. Dette informationsproblem rejser et mere fundamentalt problem i analyser af økonomisk politik. Det illustreres to steder i rapporten. I en diskussion af den såkaldte Heckman-kurve fremføres det, at "har samfundet omvendt allerede foretaget en optimal allokering af ressourcerne på tværs af aldersgrupper, må afkastet af at investere en ekstra krone forventes at være den samme på tværs af alderstrin" (side 266). Det er korrekt, men det hviler på den diskutale forudsætning, at politikken er optimal. I fravær af (præcis) empirisk viden om instrumenternes marginaleffekter, kan det midlertidigt netop ikke generelt lægges til grund, at politikken er optimal. Tilsvarende gælder i forhold til diskussionen af skatteforvridninger og Finansministeriets nedjustering af skatteforvridningsfaktoren (se rapportens diskussion side 35 ff.). Det er korrekt, at der i skattelitteraturen findes belæg for, at den forvridningsfaktor er lig 1, men det er under

forudsætning af en optimal skattepolitik givet en specifik objektfunktion. Finansministeriet begrundet også et valg af en forvriddningsfaktor på 1 med, at der dermed kommer en klarere adskillelse mellem beslutningen om et projekt skal gennemføres og beslutningen om, hvordan det skal finansieres. Dette kan være hensigtsmæssigt fra et processynspunkt, men det er en generel økonomisk teoretisk indsigt, at effekterne af offentlige udgifter ikke kan ses uafhængigt af, hvordan de finansieres.

SÆRLIGT SAGKYNDIG ANNA PIIL DAMM

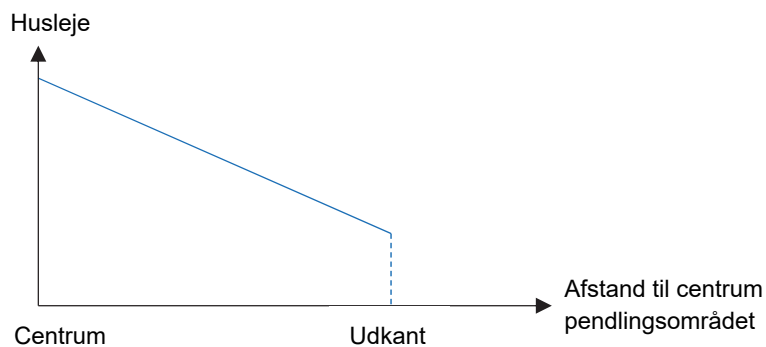
Kapitel I: Aktuel Økonomisk Politik

Formandskabets vurderinger af problemstillinger inden for aktuel økonomisk politik, herunder skattepolitikken er velargumenterede. Kapitlet kommer kort ind på ejendomsvurderinger, hvortil kan tilføjes, at det er en sværere øvelse at vurdere grundværdien end ejendomsværdien, da grunde typisk sælges bebygget. Ifølge økonomisk teori kan grundværdien enten opgøres som 1) værdien af ejendommen efter fratrækning af værdien af den eksisterende bebyggelse på grunden eller 2) som værdien af grunden, hvis den blev optimalt bebygget givet den offentlige regulering (planloven, servitutter på grunden m.v.). Danske byer har oplevet en betydelig befolkningstilvækst i de seneste årtier, især pga. indvandring og indvandreres tendens til at bosætte sig i byer (Damm m. fl., 2022), hvilket har øget bolig efterspørgslen i byerne og ført til stigende reale huslejer (DØRs efterårsrapport 2023, kapitel IV) og boligpriser, især i Hovedstadsområdet, hvor boligudbuddet er relativt uelastisk (IMF, 2016). Det kunne være interessant at få Formandskabets vurdering af fordele og ulemper ved disse to metoder til vurdering af grundværdien i den aktuelle danske kontekst. Kan anvendelse af den anden metode fx føre til et mere elastisk boligudbud i Hovedstadsområdet?

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

Kapitlet er meget relevant i den aktuelle kontekst med betydelig befolkningstilvækst i danske byer og den positive trend i reale boligpriser i byerne. Det viser på den ene side, at huslejereguleringen af private og almene boliger fører til betydeligt lavere huslejer i forhold til huslejen i nyudlejede boliger opført efter 1991, som kan opfattes som markedslejen. Det viser på den anden side, at huslejereguleringsgevinsterne varierer meget i størrelse og ikke kun tilfalder lavindkomsthusstande. Som forventet ifølge økonomisk teori stiger huslejereguleringsgevinsten med størrelsen af pendlingsområdet (Kbh's pendlingsområde er det største, efterfulgt af Aarhus pendlingsområde), og inden for Kbhs pendlingsområde aftager huslejereguleringsgevinsten med afstanden til centrum af pendlingsområdet (Frederiksberg Kommune). Ifølge økonomisk teori (Muth-Mills modellen, jf. figuren nedenfor) er markedslejen summen af lejeværdien af grunden, lejeværdien af boligen og jordrenten. Centrum af et pendlingsområde er en historisk bymidte med mange arbejdspladser. Arbejdstagere, som bor i et pendlingsområde, foretrækker ifølge teorien at bo i centrum for at undgå pendlingsomkostninger. De er villige til at betale præcis det ekstra i husleje for at bo i centrum som de sparer i pendlingsomkostninger fra udkanten af pendlingsområdet, hvilket er jordrenten i centrum.

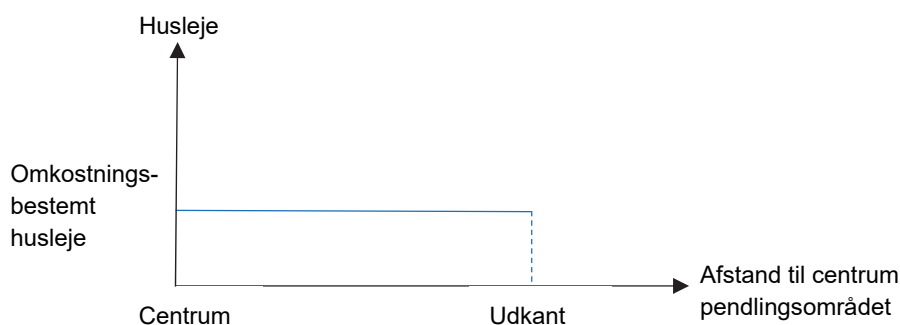
Figur 1 Bestemmelse af markedshuslejen i et pendlingsområde (lokalt arbejds- og boligmarked)



Ved udkanten er jordrenten nul. For hver km tættere på centrum af pendlingsområdet stiger jordrenten svarende til besparelsen i pendlingsomkostninger i forhold til en udkantsbeliggenhed. I så fald er husstande indifferente mellem, hvor de bor i pendlingsområdet. For uanset hvor de bor, er summen af deres husleje og pendlingsomkostninger ens. Centrale beliggenheder er forbundet med høj husleje men lave pendlingsomkostninger, mens beliggenheder i udkanten er forbundet med lav husleje men høje pendlingsomkostninger. Alt andet lige skaber jordrenten desuden geografisk variation i boligstørrelse; højere jordrente (som følge af bedre beliggenhed) betyder, at boligforbrug bliver forholdsvis dyrt i forhold til andre forbrugsvarer, hvorfor husstande efterspørger mindre boliger i forhold til husstande, som bor i udkanten af pendlingsområdet (substitutionseffekt).

I tilfælde af omkostningsbestemt husleje sættes den markeds mekanisme ud af kraft, som sikrer, at husstande er indifferente mellem, hvor de bor i pendlingsområdet. Summen af husleje og pendlingsomkostningerne stiger med afstanden til centrum, hvorfor alle vil bo i centrum. Derved skaber omkostningsbestemt husleje geografisk ulighed imellem husstande, herunder husstande med samme indkomst, til fordel for husstande i de større byer.

Figur 2 Omkostningsbestemt husleje i et pendlingsområde (lokalt arbejds- og boligmarked)



Kapitel IV sammenligner de fordelingsmæssige virkninger af huslejeregulering med virkninger af boligstøtte, som blandt andet er indkomstafhængig i modsætning til huslejeregulering, og finder som forventet, at boligstøtte primært ydes til husstande med lav indkomst. Lavindkomst-husstande, som ikke er heldige at få en huslejereguleret bolig med en høj huslejereguleringsgevinst kan muligvis i stedet få boligstøtte. Fører boligstøtte også til fravær af geografisk forskel i huslejer, dvs. en flad huslejekurve inden for et pendlingsområde? De samlede fordelingsmæssige virkninger af huslejeregulering og boligstøtte bør desuden ses i sammenhæng med politikker, som reducerer pendlingsomkostninger, fx pendlingsfradrag. Ifølge økonomisk teori kan indsatser, som forbedrer infrastrukturen i pendlingsområder, tilskynde, at arbejdspladser flyttes fra centrum i pendlingsområdet til subcentre (klynger af virksomheder), hvorved pendlingsafstandene forkortes, og huslejerne falder i centrum via markedskræfterne. Jeg vil derfor opfordre til fremtidige analyser af effekter af infrastrukturforbedringer i pendlingsområder på decentralisering af arbejdspladser, pendlingsafstande og huslejer.

Referencer

Brueckner, J. B. (1987). The Structure of Urban Equilibria: A Unified Treatment of the Muth-Mills Model. In E. S. Mills (Ed.), *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 2, pp. 821-845). Amsterdam: North-Holland.

Damm, Anna P., Ahmad Hassani, Marie L. Schultz-Nielsen, and Torben Tranæs, "*Bosætning i Danmark – i et 35-årigt perspektiv*", 2022. Denmark: Syddansk Universitetsforlag.

International Monetary Fund. 2016. Denmark: Selected Issues. IMF Country Report no. 16/185. Denmark: Selected Issues; IMF Country Report 16/185; May 31, 2016.

SÆRLIGT SAGKYNDIG MARIA KNOTH HUMLUM

Kapitel IV: Regulering af private lejeboliger

I kapitel IV præsenteres blandt andet beregninger, der viser, at huslejereguleringsgevinster i gennemsnit er størst for lejere med høje indkomster.

I forbindelse med analysen af reguleringsgevinster inddeles husstande i ti indkomstgrupper. Inddelingen er baseret på indkomstfordelingen for samtlige husstande i Danmark. Eftersom lejere i gennemsnit har lavere indkomst end boligejere kunne det være interessant at se, hvordan fordelingen af husstandene på tværs af indkomstgrupper ser ud, da der må formodes at være væsentligt færre husstande i de høje indkomstgrupper end i de lave indkomstgrupper.

I Figur IV.12 vises at reguleringsgevinsten relativt til indkomsten er faldende over indkomstgrupper. Det kunne være interessant at se, hvorvidt mønsteret er det samme, hvis man i stedet betragter reguleringsgevinsten relativt til huslejen – men bibeholder opdelingen i indkomstgrupper.

Eftersom specielt hovedstadsområdet ser ud til at skille sig ud i forhold til reguleringsgevinsterne kunne det være relevant at undersøge om relationen mellem husholdningskarakteristika og reguleringsgevinster er den samme på tværs af geografisk beliggenhed.

Kapitel V: Tidlig sundhedsindsats

I kapitel V præsenteres en økonometrisk analyse af de langsigtede effekter af indførelsen af vederlagsfri børnetandpleje i 1972. Der betragtes både udfald inden for sundhed, uddannelse og arbejdsmarked. Effekterne af tandplejen findes ved at sammenligne børn, der starter skole før (født 1964) og efter (født 1965) indførelsen af tandpleje. Der findes generelt ingen statistisk signifikante effekter af børnetandplejen, men de estimerede effekter er forbundet med stor usikkerhed.

Ifølge kapitlets litteraturgennemgang er der et begrænset antal danske studier, der undersøger effekterne af sundhedsindsatser målrettet ældre børn. Litteraturgennemgangen fokuserer derfor på indsatser for nyfødte og et par udenlandske studier af de langsigtede effekter af skolemad. En af de centrale sundhedsindsatser for både små og større børn må siges at være det danske børnevaccinationsprogram, hvorigennem børn tilbydes gratis vaccination mod visse smitsomme sygdomme. Det kunne således også være relevant at medtage studier af effekterne af at tilbyde gratis vaccination til børn i litteraturgennemgangen.

I analysen sammenlignes den første kohorte af børn, der tilbydes gratis tandpleje med den sidste kohorte af børn, der ikke tilbydes gratis tandpleje. Hvis den første kohorte fik et lidt dårligere tilbud på grund af for eksempel indkøringsproblemer, personalemangel eller lignende, vil vi forvente, at de estimerede effekter er konservative.

I den empiriske analyse antages, at børn født i slutningen af 1964 generelt er sammenlignelige med børn født i begyndelsen af 1965 – bortset fra tilbuddet om gratis børnetandpleje. Der er dog en anden forskel: Børn født i slutningen af 1964 vil forventes at starte i skole i en tidligere alder end børn født i starten af 1965 på grund af reglerne for skolestart. De estimerede effekter vil således afspejle den kombinerede effekt af gratis tandpleje og højere skolestartsalder. Effekten af skolestartsalder vil dog kunne estimeres ved hjælp af for eksempel tidligere kohorter, og man vil på denne måde kunne isolere effekten af gratis børnetandpleje – under visse antagelser. Alternativt vil det være relevant med en diskussion af de forventede effekter af skolestartsalder jævnfør den eksisterende litteratur for at få en ide om, hvilken størrelsesorden disse effekter kan forventes at have.

Der inkluderes i analysen en række effektmål, hvoraf nogle er opgjort i perioden, hvor individet var mellem 51 og 55 år. Hvis kalenderåret 2020 således er inkluderet for individer født i 1965, men ikke for individer født i 1964 kan man overveje en alternativ definition, hvor 2020 ikke indgår (fx 50-54 år), da året 2020 må formodes at være et lidt særligt år i forhold til besøg ved almen læge mv.

Det ville være interessant at vide lidt mere om selve forholdene i børnetandplejen før og efter indførelsen af den gratis børnetandpleje i de forskellige kommuner. For eksempel kan der have været en betydelig udvikling fra 1958/59 til 1972.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

**DANISH ECONOMY
AUTUMN 2023
SUMMARY AND
RECOMMENDATIONS**

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

Chapter I comments on current economic policy, including housing tax and meeting of the Climate Act's 2025 targets.

Chapter II presents a projection for the Danish economy, which shows signs of slowing down, although the labour market remains tight. Fiscal policy is assessed to be expansionary and should therefore be tightened for 2024.

Chapter III deals with long-term fiscal sustainability. The sustainability indicator is estimated to be 0.3 percent of GDP; therefore, fiscal policy is assessed to be sustainable.

Chapter IV analyses the effects of rent control on distribution and effectiveness. The results show that rent control is not well-targeted to low-income tenants and there is an efficiency loss for society that could be reduced if increases in rents were more in line with increases in the market rents.

Chapter V examines childhood health interventions and presents an analysis of childhood dental care, which finds no statistically significant long-term dynamic effects thereof.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

This report by the Chairmanship of The Economic Councils contains five chapters.

- Current economic policy
- Economic outlook and public finances
- Fiscal sustainability
- Rent control of private rental dwellings
- Childhood health interventions

The assessments and recommendations in the report are solely those of the Chairmanship. Notes documenting the analyses along with the data are available at www.dors.dk (in Danish).

CHAPTER I, CURRENT ECONOMIC POLICY

This chapter provides a summary of the assessments and recommendations for economic policy, while the main conclusions about public finances and fiscal sustainability are presented in Chapters II and III below.

Higher pay for some public sector employees should be based on well-documented criteria for labour shortages

In September 2023, the Government invited the labour market organisations to negotiations with a view to improving pay and working conditions for some groups of public sector employees. This is justified by the fact that some public sector jobs either are, or are expected to, experience recruitment challenges. The goal of improving pay and working conditions for some may be appropriate if wages rise most for the groups where there is a shortage of labour. However, this should be based on well-documented criteria for how difficult it is to recruit labour.

Tax on owner-occupied housing is an appropriate part of the tax system

In 2024, the new rules for property taxation will come into force, and in September 2023, the preliminary assessments of the land and property values of all owner-occupied homes were published. Property taxation is an important and appropriate part of the Danish tax system. However, homes are not uniform goods, and the housing market is characterised by imperfect information, which is why there is no clear-cut objective market value. The assessed valuations should be consistent with the average market value for a home with the characteristics in question. An observed sale price that deviates from the average value does not necessarily reflect an error in the valuation. However, it is

important that the tax authorities continually work to improve the valuations so that the assessments are as precise as possible. To this end, appeals are an important source of information for the tax authorities and can improve the valuation process in the long term.

The 2025 emissions reduction target can be achieved by increasing the energy tax on fuel for transport

According to the Climate Act, total net greenhouse gas emissions are required to be reduced by at least 50 percent by 2025 compared to 1990 levels. The Climate Council has assessed that, under the currently adopted policy, it is unlikely that the target will be reached. Meeting the 2025 target can be achieved by increasing the energy tax on fuel for transport so that the total taxation of driving corresponds better to the externalities caused by congestion, accidents, noise and air pollution. Such a tax increase is likely to reduce the welfare loss from the current taxation of driving, even though it is targeted to a lesser extent at the externalities caused by driving than if the taxation were based on differentiated driving charges.

Unfortunate to move away from factoring in a tax distortion in cost-benefit analyses

With the publication of *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* [Guidelines for economic cost-consequence analyses] in June 2023, the Ministry of Finance has adjusted the factor which takes into account the marginal cost of public funds down from 1.1 to 1.0. In doing so, the Ministry of Finance is moving away from traditional economic thought that publicly funded projects entail additional costs due to tax distortions. Since there is no consensus in the literature that it is appropriate to disregard tax distortions, the Chairmanship recommends that economic analyses be presented both with and without tax distortions.

CHAPTER II, ECONOMIC OUTLOOK AND PUBLIC FINANCES

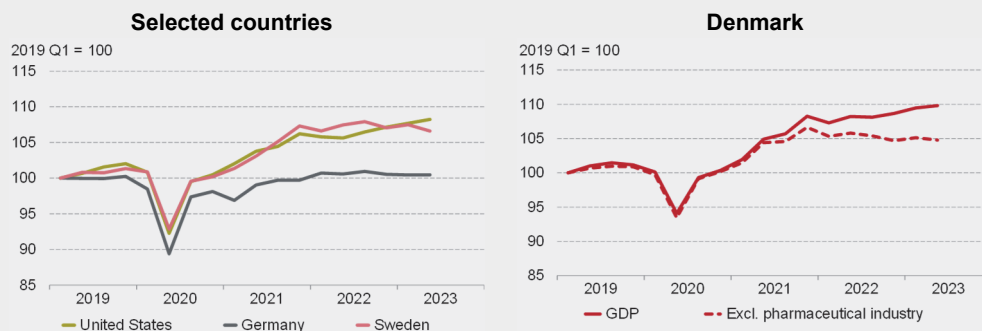
Chapter II contains an assessment of the current economic outlook and the evolution of public finances.

Signs of stagnation, but the labour market remains tight

The Danish and international economies are showing signs of slowing down following significant monetary policy tightening by central banks since the beginning of 2022. However, growth is still high in the US and Denmark, which for Denmark primarily is due to continued high growth in the pharmaceutical industry, see figure A. Employment has continued to increase over the summer and is currently estimated to be approximately 90,000 persons above the structural level, which corresponds to an employment gap of approximately 3 percent. Thus, according to this measure, the labour market remains tight.

FIGURE A GDP

GDP has stagnated in Germany and Sweden, while production continues to increase in Denmark and the US. The continued growth in Denmark is attributable to the pharmaceutical industry.



Notes.: The calculation of GDP excluding the pharmaceutical industry is based on a special data set from Statistics Denmark as well as on own calculations, see the background note (in Danish). The latest observation is for the second quarter of 2023.

Source: Macrobond, Statistics Denmark, Statbank Denmark and own calculations.

Fiscal policy and public finances

The difference in fiscal space estimates highlights uncertainty

Fiscal space (sometimes referred to as fiscal room for manoeuvre) is central in fiscal policy planning. According to the Ministry of Finance's latest calculations in August, the fiscal space is approximately 55 billion DKK. There are minor differences between the Chairmanship's and the Ministry of Finance's projection of tax revenue and public sector expenditure for the period up to 2030. Thus, based on the chapter's projection, the Chairmanship's estimate of the fiscal space is slightly higher, at approximately 64 billion DKK, see section II.4 of the report (in Danish). The fiscal space may seem large, but must cover a number of things including increased defence spending and any positive real growth in government consumption expenditure over the period leading up to 2030.¹ Although the difference in fiscal space of approximately 9 billion DKK between the Ministry of Finance and the present projection may seem large, there is considerable uncertainty associated with the public finance projections and the estimates of the fiscal

1) The broad political agreements on increased defence spending and the so-called 'green fiscal space' will together require fiscal space of approximately 11 billion DKK. The estimates assume that government consumption expenditure follows a demographic and wealth trend over the period 2025-2030, which will require fiscal space of approximately 24 billion DKK.

space. When uncertainty is taken into account, the two estimates should be seen as almost coincident.

Forecast of economic activity indicates fiscal tightening needed

In assessing how tight or loose fiscal policy should be, the economic forecast for 2024 can be compared with the situation in 2019, which was a year with relatively normal economic conditions and no extraordinary fiscal measures. According to the current forecast, it is estimated that the employment gap will increase by approximately 1½ percentage points from 2019 to 2024, which indicates that fiscal policy should be tightened. The fiscal rule of thumb, which is described in *Danish Economy, Spring 2007* and Grinderslev and Smidt (2023), calls for a tightening of almost a ½ percent compared to 2019. However, there are other indications that the labour market pressure might be less than the estimated employment gap indicates, which points in the direction of slightly less tightening of fiscal policy.

Fiscal policy is assessed to be expansionary compared to 2019

The cumulative effects of fiscal policy are estimated to increase GDP by approximately 0.1 percent in 2024 compared to 2019. The estimate of the structural balance have worsened slightly between 2019 and 2024, even though there has been an underlying improvement resulting from an increase in structural employment of almost 150,000 people over the same period. Fiscal policy has thus been expansionary during the period.

Fiscal policy for 2024 should be tightened compared to what is planned

As stated above, the current economic forecast suggests that fiscal policy in 2024 should contribute to reducing the capacity pressure in the economy instead of increasing it. This is because the risk of a more abrupt and significant downturn increases with the size of imbalances in the economy and the tight labour market increases the search costs of hiring. A further reason that fiscal policy should not contribute to increasing demand in the economy is that the underlying price pressure is still significant, even though inflation is slowing.

CHAPTER III, FISCAL SUSTAINABILITY

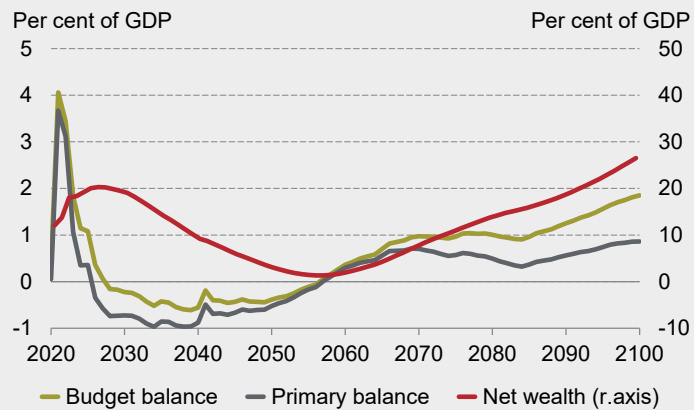
New long-term projection with a sustainability indicator of 0.3 percent of GDP

The long-term projection presented in Chapter III shows a deficit in the (structural) balance over the period 2030 to around 2050 of approximately a ½ percent of GDP, see Figure B. After that, the balance will be permanently improved. At the end of the century, under the assumptions made in the projection, the budget balance surplus will amount to just under 2 percent of GDP. The sustainability indicator is 0.3 percent of GDP, which is equivalent to being able to permanently raise public expenditure by approximately 9 billion DKK without raising taxes or,

conversely, lowering taxes by the same amount without reducing government spending. However, it is important to be aware that there is great uncertainty about many of the assumptions in the projection.

FIGURE B GOVERNMENT BUDGET BALANCE AND WEALTH

The figure shows the long-term projection of the government budget balance and net wealth given unchanged policy and a number of other assumptions.



Source: DREAM and own calculations.

Lower fiscal sustainability indicator and smaller long-term budget balance improvement than previously assumed

The fiscal sustainability indicator has deteriorated by 0.7 percent of GDP since the corresponding projection presented in *Danish Economy, Autumn 2022*. The single most important reason for this is that projected government consumption expenditure as a percentage of GDP has increased over the period leading up to 2030. Since there are also various other conditions that improve the balance over the coming decades, the budget balance profile up until 2040 is, however, relatively unchanged compared to previous years. The deterioration in sustainability thus comes primarily from a slower improvement in the government budget balance (relative to the 2022 projection) in the period after 2040.

The Government assumes far greater over-sustainability

The Government's latest long-term projection from August 2023 assumes a sustainability indicator of 1.5 percent of GDP. There is thus more than a percentage point difference between the Government's and the Chairmanship's assessments of sustainability. Such a large difference between the two institutions on this point has not been seen

since 2006. Two factors that together explain almost the entire difference between the sustainability indicators are that the Government expects a larger effect on employment from the assumed future increases in the state pension age than the Chairmanship, and the productivity growth projections also differ. Despite the Government's more optimistic indicator, it assumes a larger budget balance deficit than the Chairmanship over the next approximately 30 years, until the relationship reverses after 2050.

Should today's population fund more leisure for future generations?

The chapter highlights the consequences of changed assumptions in various areas, including the effects of the population choosing to trade some of the future increase in prosperity for more leisure time and correspondingly fewer annual working hours. Such a scenario may require the implementation of budget-improving initiatives in the form of tax increases or public sector savings if the state finances are to continue to be sustainable. An important question is whether today's politicians need to act now to further improve the budget in order to prepare for the possibility that the citizens of the future will want to prioritise leisure time to a higher degree. One could argue that it is not the current generation's responsibility to make budget improvements in order to finance a future generation's desire to work less. But this is a question of a purely political nature.

A decline in the labour force is hardly a distinct economic problem

There is currently a discussion about whether the decline in the workforce relative to the population as a result of demographic change over the next approximately 20 years is a distinct, important macroeconomic problem that requires economic policy changes, even though this is not necessarily a problem for the public finances. Apart from the issue of fiscal sustainability, it is difficult to point to actual market failures that suggest that the demographic shifts themselves create a particular need for government intervention. Therefore, a natural starting point is that the market mechanisms will ensure the creation of a new labour market equilibrium, where the demand for labour adapts to the supply. Specifically, this will involve an adjustment in wages, which is a matter for the employee and employer organisations.

CHAPTER IV, RENT CONTROL OF PRIVATE RENTAL DWELLINGS

Comprehensive rent control in the rental housing market

The home plays an important role in the lives of all Danes. Around 40 percent of all homes in Denmark are rented. Of this, approximately half is private rental housing, while the other half is public housing. In most private rental housing, there is extensive rent control, so the rent is typically lower than it would be without rent control. Chapter IV of the

report analyses the effects on distribution and the effectiveness of rent control in Denmark.

Rent control of the initial rent level in older private rental housing

The form of rent control depends on when the rental property was built. Thus, the level of the rent for private rental housing built up to 1991 is regulated. This comprises approximately 75 percent of private rental housing. For private rental housing built after 1991, the rent can be freely agreed upon between the tenant and the landlord when the lease is entered into.

Rules limits price increases in rent for all rental dwellings

In addition, for all private rental dwellings there are rules, which limits price increases during tenancy. For homes built after 1991, increases in rent are indexed with the so-called net price index

Distributional considerations argument for rent control

There are similar forms of rent control in many other countries, where rent control is often justified based on a desire to secure cheap rental housing for low-income households. However, rent control creates rationing, so homes are allocated using, for example, waiting lists, personal contacts and landlords' preferences. This does not guarantee that, largely, it is low-income households who have access to the cheap rent controlled dwellings.

Biggest rent reduction for the wealthy, highly educated and elderly

An analysis in the chapter shows that it is tenants with a high income, a university education and the elderly who gain the most from the rent control (largest rent reduction). Among tenants in older private rental housing, the average annual rent reduction is approximately DKK 12,000 for those with low and medium incomes and approximately DKK 25,000 for those with the highest incomes see Figure C.

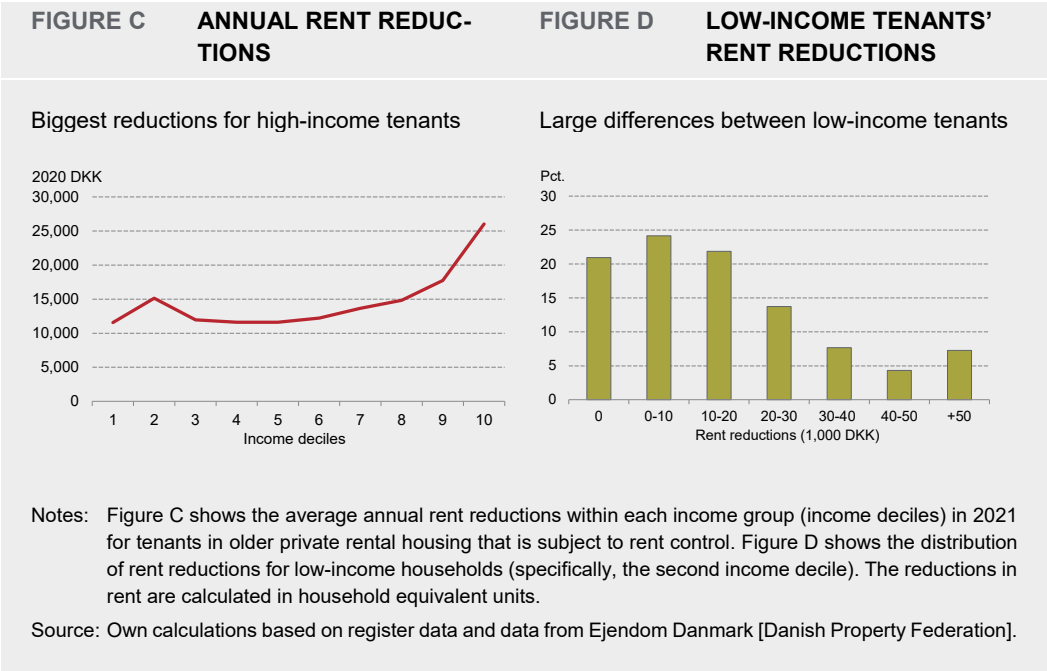
Large differences in rent reductions between tenants with the same income

The average annual rent reduction mask large differences between tenants on the same income level. Thus, just under 20 percent of low-income tenants do not obtain any rent reduction, while approximately 8 percent have annual rent reductions of more than DKK 50,000, see Figure D. There are corresponding differences in the rent reductions between tenants with medium and high incomes. In terms of benefiting tenants with low incomes, rent control are thus not very well targeted.

Poor match between housing and tenants in much of the rent controlled housing market

Rent control can lead to various types of efficiency losses. For older rental housing where the rent is below the market rate, the rent does not act as a mechanism for housing allocation. This results in a poorer match between the rental properties and the tenants' wishes. Analyses in the chapter find that there is a bad match of the order of 15 to 35 percent of the older private rental housing. A bad match exists, e.g., where households live in dwellings that are smaller or larger than they

would choose in the absence of rent control. This implies a loss of efficiency for society.



Notes: Figure C shows the average annual rent reductions within each income group (income deciles) in 2021 for tenants in older private rental housing that is subject to rent control. Figure D shows the distribution of rent reductions for low-income households (specifically, the second income decile). The reductions in rent are calculated in household equivalent units.

Source: Own calculations based on register data and data from Ejendom Danmark [Danish Property Federation].

Lower mobility affects productivity

A number of previous studies referred to in the chapter show that people who live in cheap, rent controlled housing move less often and that they more often find jobs in the local area. Such lower workforce mobility is likely to result in lower productivity.

Rules for increasing rents prevent market power and provide certainty over future housing costs

Traditionally, economists have emphasised the negative effects of rent control. However, there are also efficiency gains from regulating rents. This applies, in particular, to rules for increasing rents over time once the lease has been entered into. These rules prevent landlords from raising rents excessively to take advantage of the fact that, over time, it may become increasingly expensive for existing tenants to move house, e.g., due to increasing attachment to the local area. Rules limiting rent increases also provide tenants with certainty over their future housing costs. In addition, in some municipalities there is a relatively high market concentration, which could have led to higher rents compared to municipalities with a low market concentration.

Loss of efficiency is smaller if the rent increases are more in line with increases in market rents

The increase in market rents has been higher than the increase in the net price index, which is used to regulate increases in these rents over time for private rental housing built after 1991. This means that the rents fall further and further below market rents the longer tenants stay, which leads to increasing efficiency losses over time. The efficiency loss would be reduced if the increases in rents over time more closely followed the changes in market rents. However, this would also mean higher rents, which could be a particular challenge for households with relatively low incomes. It is thus a political trade-off between loss of efficiency and distribution. If rent increases followed, at most, wage increases, which are typically higher than the net price index, a lower loss of efficiency would result, and at the same time, rent would not constitute an increasing share of the income of wage earners or transfer payment recipients.

CHAPTER V, CHILDHOOD HEALTH INTERVENTIONS

Previous reports have highlighted early interventions

The Chairmanship has previously described the importance of early interventions for children, see *Danish Economy, Spring 2021*. In Chapter V of the present report, the focus is on a specific form of such interventions – namely health interventions.

Health in childhood has far-reaching consequences

Early health interventions are important because children's health not only affects children's well-being, but can also affect health, level of education, labour market attachment and income as an adult.

Early public health interventions can reduce efficiency losses

Parents have a great deal of influence on the health of their children. Publicly funded measures make children's health less dependent on their family background. In this way, such measures can potentially increase, among other things, labour market attachment, and thereby reduce the loss of efficiency. At the same time, early public health interventions can reduce the inequality of opportunity between children.

New analysis does not demonstrate an effect of the right to free dental care for children

The chapter contributes to the relatively limited amount of Danish literature on the effect of early health interventions by examining the long-term effects of free dental care for school children. The long-term effects of childhood dental care are measured in terms of the use of dental care services, the use of health services, the probability of death, level of education, labour market attachment and income at ages 35, 40, 45, 50 and 55 years. The analysis does not find statistically significant effects of children's dental care on the selected variables.

Children's dental care is important for children's dental health

Odontological studies show that children's dental health improved significantly after the right to free dental care for children was introduced, see Schwarz (1985), Friis-Hasché (1994), Richard *et al.* (2022). The analysis in this chapter does not question this.

Effects earlier or later in life are possible

It is possible that there is no effect of childhood dental care in the age range that the analysis investigates but that there are effects later or earlier in life. It is not possible to analyse any effects that may appear beyond the age of 55. Conversely, it is also possible that no long-term effects of childhood dental care can be demonstrated because the effect does not extend beyond childhood. The individuals who did not receive dental care in their childhood may have received other interventions that enabled them to achieve the same outcome as individuals who received childhood dental care.

Great uncertainty, so effect cannot be rejected

However, it is also possible that there is actually an effect of childhood dental care on the selected age groups, but that it is not possible to demonstrate it statistically. There is great uncertainty in the results, which means that it cannot be rejected that the right to free dental care for children may even have had a large effect on all the measures.

Spillover effects can lead to underestimation

In addition, children who were not themselves covered by the free childhood dental care scheme may also have benefited from its introduction. For example, information about prevention is an essential part of children's dental care, and the information can easily be spread to people other than the target group. If so, the estimated effect of children's dental care would be a lower bound estimate.

Not a basis for taking effects into account

Thus, the analysis does not lead to the conclusion that long-term effects can be ruled out. On the other hand, the results show that there is currently no basis for taking into account indirect long-term dynamic effects when the net costs of children's dental care are calculated.

Dynamic effects can be difficult to detect

The analysis suggests that, even with a comprehensive amount of data and a suitable method, it can be difficult to demonstrate long-term effects of public interventions that makes it possible to take account of dynamic effects. Another challenge with universal schemes such as childhood dental care is that, although the effect may be small for the individual, the effect can potentially be large at the national level because so many are affected.

**More knowledge
needed for both
specific and general
assessment criteria**

As a supplement to studies that seek to map the dynamic effects of specific measures, further Danish research in the area is necessary to establish both theoretically and empirically based general rules of thumb about the dynamic effects of government consumption expenditure.

REFERENCES

Chairmanship of The Economic Councils (2007): Dansk Økonomi, forår 2007 [Danish Economy, Spring 2007].

Chairmanship of The Economic Councils (2021): Dansk Økonomi, forår 2021 [Danish economy, Spring 2021].

Chairmanship of The Economic Councils (2022): Dansk Økonomi, efterår 2022. [Danish Economy, Autumn 2022].

Friis-Hasché, E. (1994): Child oral health care in Denmark: a great success in health promotion. Copenhagen University Press: Copenhagen.

Grinderslev, D. and J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. [Simulation Model of the Economic Councils 2023], Forthcoming November 2023.

Richard, M.L., G. Cathelineau and A. Couatarmanach (2022): Why is the Danish oral health system for children and adolescents so successful? A comprehensive review. *French Journal of Dental Medicine*.

Schwarz, E. (1985): Dental programmes for children and young adults in Denmark in a social perspective. *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 3(2), 113-120.



FORMANDSKABETS REDEGØRELSE

126. Produktivitet, 2019. Udviklingen i produktiviteten. Et nyt mål for produktiviteten i grundskolen. Produktivitet og ressourcer i det almene gymnasium. 175 kr.
127. Dansk Økonomi, efterår 2018. Konjunkturvurdering og offentlige finanser. Skat og arbejdsudbud. Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet. 175 kr.
128. Økonomi og Miljø, 2019. Miljøpåvirkning og fordeling. Lækage af drivhusgasudledninger og dansk klimapolitik. 175 kr.
129. Dansk Økonomi, forår 2019. Konjunktur og offentlige finanser. Kapitalindkomstbeskatning. 175 kr.
130. Dansk Økonomi, efterår 2019. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Budgetloven og finanspolitiske rammer. Omkostninger ved konjunkturudsving. 175 kr.
131. Produktivitet, 2020. Udviklingen i produktiviteten. Investeringer i infrastruktur. 175 kr.
132. Dansk Økonomi, efterår 2020. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Konjunkturudsving og finanspolitik. Epidemiologi og økonomi. 175 kr.
133. Økonomi og Miljø, 2020. Dansk klimapolitik frem med 2030. 175 kr.
134. Produktivitet, 2021. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Langvarige effekter af coronakrisen. Byer og produktivitet. 175 kr.
135. Dansk Økonomi, forår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Tilbagetrækningsaftalen. Tidlig indsats. 175 kr.
136. Dansk Økonomi, efterår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Helbred og ældres beskæftigelse. Regneprincipper og konsekvensvurderinger. 175 kr.
137. Økonomi og Miljø, 2021. Beskatning af privatbilisme. Beskæftigelseseffekter af drivhusgasbeskatning. 175 kr.
138. Produktivitet, 2022. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Udviklingen i danske virksomheders markedsmagt. Forklaringer på udviklingen i virksomhedernes markedsmagt. 175 kr.
139. Dansk Økonomi, forår 2022. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Lånereguleringer på boligmarkedet. Tilgangseffekter ved ændrede dagpenge-regler. 175 kr.
140. Dansk Økonomi, efterår 2022. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Lærerbidrag i folkeskolen. 200 kr.
141. Økonomi og Miljø, 2022. Aktuelle miljøøkonomiske problemstillinger. Klimaregnskaber i landbruget. Fremstillingsvirksomheder og energipriser. 200 kr.
142. Produktivitet, 2023. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Automatisering i fremstillingssektoren. 200 kr.
143. Dansk Økonomi, forår 2023. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Velstand og velfærd. Virkninger af selskabsskat. 200 kr.
144. Dansk Økonomi, efterår 2023. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Regulering af private lejeboliger. Tidlig sundhedsindsats. 200 kr.

De Økonomiske Råd
Formandskabet

