DIGITALES ARCHIV

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

Periodical Part

Dansk økonomi / Det Økonomiske R°ad ; 2021

Provided in Cooperation with:
Danish Economic Councils, Copenhagen

Reference: Dansk økonomi / Det Økonomiske R°ad ; 2021 (2021).
https://dors.dk/files/media/rapporter/2021/f21/endelig_rapport/f21_dansk_oekonomi_foraar_2021.pdf.
https://dors.dk/files/media/rapporter/2021/e21/endelig_rapport/dansk_oekonomi_efteraar_2021_web.pdf.

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/11159/7634

Kontakt/Contact
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: *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/termsofuse

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.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

De Økonomiske Råd
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2021

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENSVURDERINGER

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 indtil 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.

Formandskabet

Professor Carl-Johan Dalgaard (formand), Københavns Universitet, professor Nabanita Datta Gupta, Aarhus Universitet, professor Lars Gårn Hansen, Københavns Universitet og professor Jakob Roland Munch, Københavns Universitet.

Rådets øvrige medlemmer

Finansministeriet: Departementschef Peter Stensgaard Mørch, *Erhvervsministeriet*: Departementschef Michael Dithmer, *Kommunale organisationer*: Adm. direktør Kristian Wendelboe, *Danmarks Nationalbank*: Nationalbankdirektør Signe Krogstrup, *Dansk Arbejdsgiverforening*: Adm. direktør Jacob Holbraad, *FH - Fagbevægelsens Hovedorganisation*: Formand Lizette Risgaard, formand Claus Jensen, formand Per Christensen, *Akademikerne*: Formand Lars Qvistgaard, *DI*: Politisk direktør Emil Fannike Kiær , *SMVdanmark*: Adm. direktør Jakob Brandt, *Landbrug og Fødevarer*: Formand Søren Søndergaard, *Dansk Erhverv*: Direktør Morten Langager, *Forbrugerrådet Tænk*: Formand Anja Philip, *CEPOS*: Vicedirektør Mads Lundby Hansen, *FinansDanmark*: Adm. direktør Ulrik Nødgaard, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*: Formand Michael Rosholm samt s*ærligt sagkyndige*: Professor Helena Skyt Nielsen, professor Mette Ejrnæs, professor Torben M. Andersen.

Sekretariatet

Direktør John Smidt, *vicedirektør* Jesper Gregers Linaa, *kontorchef* Christian Ellermann-Aarslev, Morten Holm, *administrationschef* Per Ulstrup Johansen, *chefkonsulenter* Brian Krogh Graversen, David Tønners, Dorte Grinderslev, Hans Bækgaard, Jakob Jans Johansen, Jesper Kühl, Marie Møller Kjeldsen, Mickey Petersen, Morten Raun Mørkbak, Nicolai Kaarsen, Niels Vestergaard, Poul Schou, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Janne Nyborg Jensen, Kamilla Holmgaard, Line Block Hansen, Niels Christian Fredslund *fuldmægtige* Iben Büchler Nielsen, Jonas Ehn Bødker, Michael Studsgaard Sørensen, Rune Tornøe Vølund, *kontorfuldmægtige* Danne Nors Jørgensen, Karina Tilsted Andersen, *vikar* Cecil Spangsberg Bak samt *studentermedhjælpere* Freja Hein Svendsen, Jonas Serup Weber, Laurids Hougaard Kristensen, Sissel Marie Andersen.

De Økonomiske Råd
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2021

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENSVURDERINGER

RAPPORT FRA FORMANDSKABET

Dansk Økonomi, efterår 2021

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

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

Publikationen kan bestilles hos:
Rosendahls - København
Vandtårnsvej 83 A
2860 Søborg
Tlf.: 43 63 23 00
E-mail: post@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

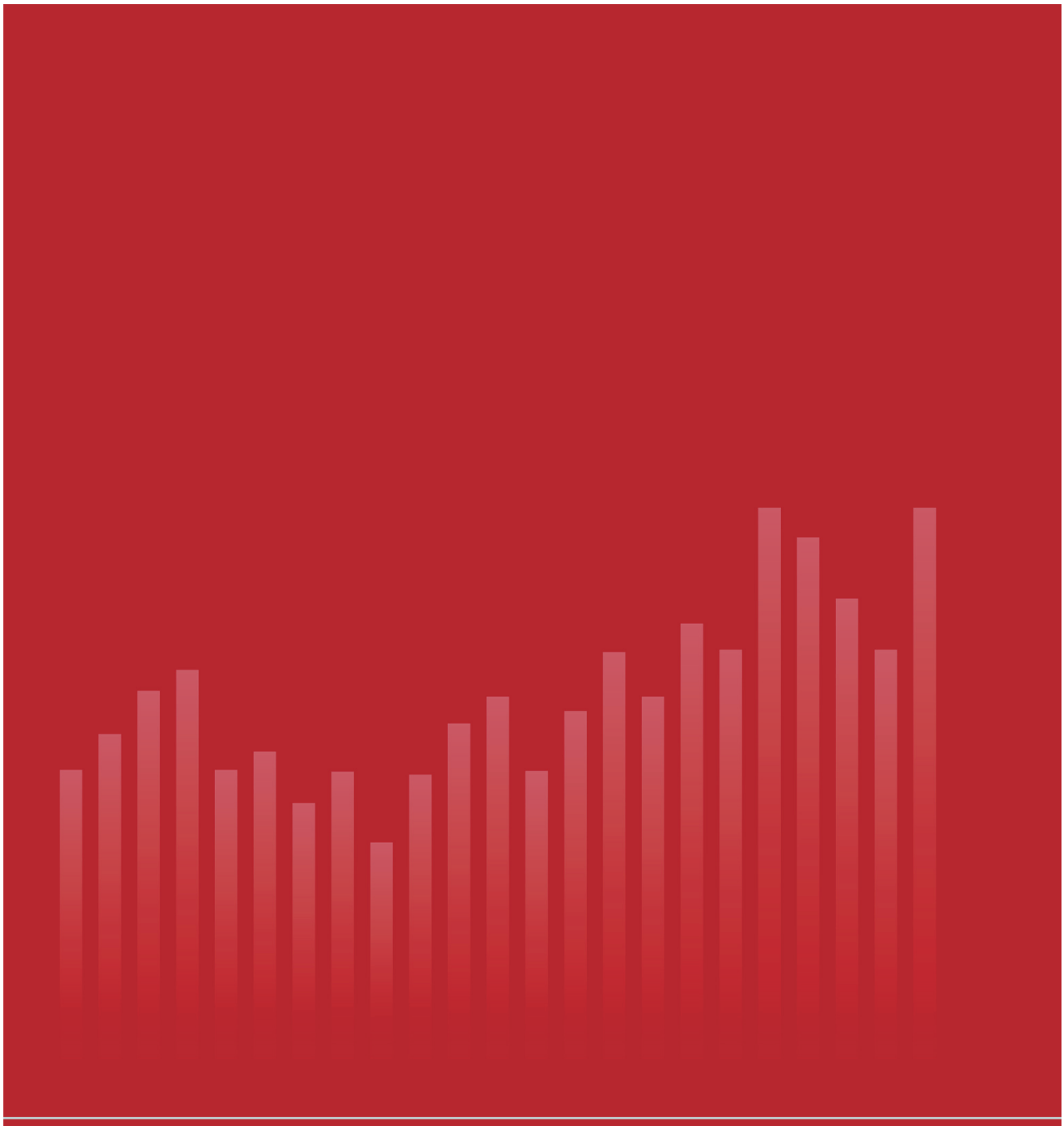
Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:
De Økonomiske Råds Sekretariat
Emil Møllers Gade 41
8700 Horsens
Tlf.: 51 51 28 00
E-mail: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk
Twitter: @DORsSekretariat

Tryk: Rosendahls
Pris: 175 kr. inkl. moms
Oplag: 810
ISBN: 978-87-93948-04-4
ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på
De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER	**1**
KAPITEL I	**AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**	**15**
	Litteratur	34
KAPITEL II	**KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER**	**39**
	II.1 Indledning	41
	II.2 Status på covid-19-pandemien og vaccinationer	45
	II.3 Aktuelle udsigter for dansk økonomi	53
	II.4 Udviklingen på boligmarkedet	72
	II.5 International økonomi og finansielle forhold	83
	II.6 Offentlige finanser frem mod 2025	94
	II.7 Dansk økonomi frem mod 2030	106
	II.8 Vurderinger og anbefalinger	124
	Litteratur	131
KAPITEL III	**FINANSPOLITISK HOLDBARHED**	**137**
	III.1 Indledning	139
	III.2 Fremskrivning	140
	III.3 Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet	151
	III.4 Alternative tilbagetrækningsforløb	168
	III.5 Sammenligning med regeringen	178
	III.6 Sammenfatning	184
	Litteratur	187
KAPTEL IV	**HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE**	**191**
	IV.1 Indledning	193
	IV.2 Sundhedsunderskudsindekset og andre mål	195
	IV.3 Udviklingen i helbredet gennem livet	201
	IV.4 Helbredets udvikling over tid	211
	IV.5 Helbredets betydning for beskæftigelsen	223
	IV.6 Sammenfatning	240
	Litteratur	245
KAPITEL V	**REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENSVURDERINGER**	**251**
	V.1 Indledning	253
	V.2 Fra økonomisk politik til samfundsmål	255
	V.3 Konsekvensvurderinger i ministerierne	258
	V.4 God skik for beslutningsgrundlag	270
	Litteratur	280
	SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	**285**
	ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENTATIONS	**331**



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED-KONKLUSIONER

Dansk Økonomi, efterår 2021

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Kapitel I indeholder en diskussion af den aktuelle økonomiske politik, herunder hjælpepakker, finanspolitik og klimapolitik. I kapitlet kommenteres også på en række forslag i udspillet *Danmark kan mere I*.

I kapitel II præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi til 2030. Der er pres på arbejdsmarkedet, men alligevel er den planlagte finanspolitik i 2022 lempelig ift. 2019. I lyset af konjunkturudsigterne er dette ikke hensigtsmæssigt.

I kapitel III konkluderes, at finanspolitikken er mere end holdbar. Der er dermed plads til at sænke budgetlovens underskudsgrænse.

I kapitel IV undersøges sammenhængen mellem sundhed og beskæftigelse. Analyserne viser, at der er en positiv effekt fra bedre helbred til øget beskæftigelse.

Kapitel V indeholder en diskussion af regneregler. Det anbefales blandt andet, at der indføres en kvalitetsdeklaration af regneregler og konkrete konsekvensvurderinger.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Rapporten indeholder fem kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Finanspolitisk holdbarhed
- Helbred og ældres beskæftigelse
- Regneprincipper og konsekvensvurderinger

En foreløbig udgave af rapporten blev fremsendt som diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 12. oktober 2021.

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 tilgængelige på www.dors.dk.

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitel I sammenfatter vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik, der er baseret på rapportens kapitel II og III og tidligere rapporter fra formandskabet.

Fornuftigt at rulle hjælpepakker og låneordninger tilbage

I den første del af kapitlet behandles den økonomiske håndtering af den aktuelle epidemi- og konjunktursituation. Det anbefales, at der etableres et skalerbart beredskab, som hurtigt kan sættes i kraft, hvis der skulle opstå et behov for en fornyet indsats i forbindelse med den igangværende pandemi. Formandskabet finder det hensigtsmæssigt, at det er aftalt at lade de fleste hjælpepakker udløbe som oprindeligt planlagt, og anbefaler, at likviditets- og låneordninger afvikles som planlagt.

Finanspolitikken bør strammes i forhold til det planlagte

Der er udsigt til, at økonomien bevæger sig ind i en højkonjunktur med en udvidelse af beskæftigelsesgap fra 2019 til 2022. Formandskabet vurderer, at finanspolitikken i 2022 bør strammes, så aktivitetsvirkningen i forhold til 2019 bevæger sig i retning af at være neutral for

væksten, fremfor at have en lempelig virkning, som der aktuelt er lagt op til. Det bør tilstræbes, at aktiviteten i særlig grad dæmpes i de brancher, der oplever det største kapacitetspres. Et oplagt element i en finanspolitisk opstramning i forhold til det planlagte vil være at afskaffe BoligJobordningen helt.

Ikke et akut behov for indgreb på boligmarkedet

Den seneste udvikling på boligmarkedet peger i retning af en afdæmpning af både aktivitet og prisstigninger. Formandskabet vurderer derfor fortsat, at der ikke er et akut behov for at gribe ind i prisdannelsen på boligmarkedet. Situationen kan dog vende og bør derfor fortsat følges nøje den kommende tid.

Underskudsgrænse på 1 pct. og et saldomål på -½ pct. i 2030 er økonomisk ansvarligt

Med udsigt til en demografisk betinget stigning i de offentlige underskud de kommende år, vurderer formandskabet, at der er gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP. Givet de gunstige forudsætninger for de offentlige finanser på længere sigt, vurderes dette at være økonomisk ansvarligt. En lavere underskudsgrænse vil samtidig gøre det muligt at erstatte regeringens mellemfristede mål om strukturel budgetbalance i 2030 med et mål om underskud på eksempelvis ½ pct. af BNP. På denne måde sikres fortsat en passende afstand mellem underskudsgrænse og saldoprofil. Et saldomål på -½ pct. kombineret med en underskudsgrænse på 1 pct. vurderes at være økonomisk forsvarligt, men fastsættelsen af den mellemfristede saldomålsætning er grundlæggende et politisk valg, så længe der er troværdighed om finanspolitikken.

Ekstra midler til forskning mv. er betinget af, at finansiering findes

Regeringen har fremlagt reformudspillet *Danmark kan mere I*. I udspillet foreslår regeringen at afsætte ekstra midler til uddannelsesområdet, forskning og grøn omstilling finansieret af besparelser på erhvervsstøtten. Det er positivt, at det fremgår af udspillet, at disse midler er betinget af, at der besluttes konkret finansiering på baggrund af anbefalinger fra en ny ekspertgruppe for fremtidig erhvervsstøtte.

Strukturpolitiske tiltag bør ikke motiveres med konjunkturhensyn

Regeringen foreslår også en række tiltag på arbejdsmarkedsområdet, særligt inden for dagpengesystemet. Grundlæggende reformer rettet mod at øge det effektive arbejdsudbud bør baseres på grundige strukturelle overvejelser og ikke konjunkturbetingede rekrutteringsudfordringer. Hvis et tiltag af strukturmæssige årsager vurderes at være hensigtsmæssigt, kan timingen af ændringerne ideelt set bidrage til at stabilisere den konjunkturmæssige situation.

Nye aftaler om infrastruktur og udflytning af uddannelser

Kapitlet berører også de nyligt indgåede aftaler om infrastrukturplan og udflytning af uddannelser. Den samfundsøkonomiske rentabilitet bør vurderes ved alle større infrastrukturprojekter. De større, analyserede projekter i infrastrukturplanen har en fornuftig samfundsøkonomisk

forrentning. En motivation bag aftalen om udflytning af uddannelser er, at unge menneskers muligheder ikke skal være afgjort af, om man bor i en af de største byer eller i resten af landet. Formandskabets tidligere analyser indikerer, at dette ikke er tilfældet i dag; uddannelsesmobiliteten i yderområder er på mindst samme niveau som i resten af landet.

Klimalovens målsætninger opnås billigst med en ensartet drivhusgas-beskatning, …

I den sidste del af kapitlet diskuteres klimapolitikken. Hovedbudskabet er, at omkostningerne ved at opnå klimalovens målsætninger minimeres ved hurtigt og troværdigt at annoncere en ensartet beskatning af alle nettoudledninger af drivhusgasser, som blandt andet indebærer støtte til negative udledninger. Omkostningerne ved at opnå klimalovens målsætninger forøges, hvis enkelte erhverv, eksempelvis landbruget, friholdes fra drivhusgasbeskatning, og hvis generelle støtteordninger får en betydende rolle i den grønne omstilling.

… hvilket indebærer en udfasning af elafgiften

En ensartet beskatning kan opnås ved at erstatte eksisterende klimarelaterede afgifter og tilskud med en drivhusgasafgift på alle nettoudledninger i Danmark. Det er derfor hensigtsmæssigt, at regeringen i sit reformudspil foreslår at sænke den almindelige elafgift.

KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation, en fremskrivning til 2030 samt formandskabets vurderinger af de offentlige finanser.

Dansk økonomi tilbage på niveauet fra før pandemien

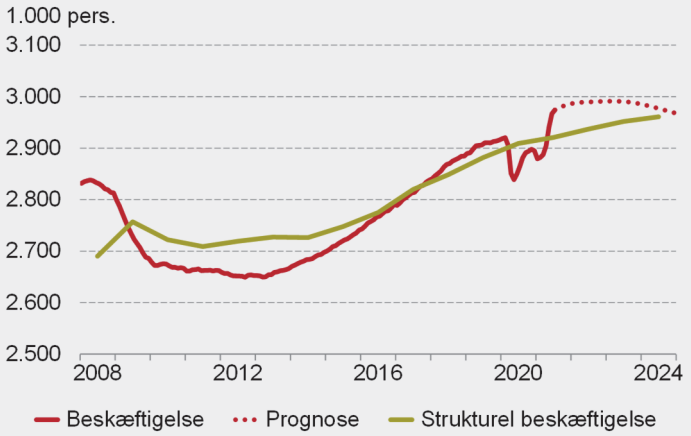
Aktiviteten er vendt hurtigt tilbage i dansk økonomi ovenpå tilbageslaget i forbindelse med pandemien. BNP nåede i andet kvartal i år næsten 2 pct. op over niveauet fra slutningen af 2019, og lønmodtagerbeskæftigelsen lå i juli mere end 50.000 personer over niveauet fra februar 2020. Fremgangen varierer på tværs af brancher, og der er fortsat forskel på, hvor høj aktiviteten er i de enkelte brancher i forhold til situationen forud for pandemien. Genopretningen er gået hurtigere i Danmark end i en række andre lande, og aktiviteten hos de fleste af vores vigtige samhandelspartnere ligger fortsat under niveauet fra før pandemien.

Hurtigt tilbage i højkonjunktur

Aktivitetsfremgangen indebærer, at dansk økonomi ventes at bevæge sig tilbage i den begyndende højkonjunktur, der var i gang inden pandemien. BNP ventes at vokse ca. 4 pct. i år, og i 2022 skønnes BNP at være ca. 5½ pct. højere end i 2019. Beskæftigelsen ventes at stige godt 60.000 personer i år, og beskæftigelsen ventes at stige fra at være ca. ¾ pct. over sit strukturelle niveau i 2019 til ca. 1¾ pct. i 2022, jf. figur A.

FIGUR A **FAKTISK OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE**

Beskæftigelsen overstiger allerede det strukturelle beskæftigelsesniveau. Forskellen ventes at være ca. 1¾ pct. næste år.



Anm.: I den historiske periode er lønmodtagerbeskæftigelsen anvendt som indikator for den samlede beskæftigelse. Seneste historiske observation er juli 2021.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Udsigt til overskud på den offentlige saldo de kommende år

Efter to år med en meget lempelig finanspolitik og underskud på den offentlige saldo er der med finanslovsforslaget for næste år udsigt til en opstramning af finanspolitikken og overskud på den offentlige saldo. Den planlagte finanspolitik indebærer umiddelbart en betydelig opstramning i forhold til 2021, som dog primært kan tilskrives tilbagerulningen af en række midlertidige, coronarelaterede tiltag. Ses der bort fra disse midlertidige tiltag, er der kun tale om en lille negativ aktivitetseffekt. Set over hele perioden 2019 til 2022 vurderes finanspolitikken at være lempet, så BNP er øget med ca. ½ pct. set i forhold en situation med til en neutral finanspolitik.

Hovedscenariet er en "blød landing", …

Genåbningen henover foråret og sommeren og den høje efterspørgsel har givet et stort behov i virksomhederne for at rekruttere nye medarbejdere. Det har resulteret i, at mange virksomheder melder om udbredte kapacitetsbegrænsninger på grund af mangel på arbejdskraft. Presset på arbejdsmarkedet vil formentlig fortsætte og måske udbygges de kommende kvartaler, på trods af at en del af det nuværende kapacitetspres skønnes at være af midlertidig, coronarelateret karakter. Prognosen indebærer på den baggrund en såkaldt

blød landing for dansk økonomi de kommende år, hvor det positive beskæftigelsesgap gradvist indsnævres efter 2022.

… men fortsat risici

Det er imidlertid tidligere set, at situationen hurtigt kan vende. I den ene retning er der aktuelt et stort, opsparet forbrugspotentiale i form af høj opsparing, og forbrugskvoten er relativt lav. Hvis dette omsættes til højere forbrug og højere boliginvesteringer end lagt til grund for prognosen, kan det give anledning til, at presset på arbejdsmarkedet øges. Der er imidlertid også risici, der går den anden vej. Dansk økonomi er kommet godt gennem pandemien, men i store dele af verden går vaccineudrulningen fortsat langsomt. Det udgør en global risikofaktor, og en markant ændring i det globale sygdomsbillede vil forventeligt også have negative økonomiske konsekvenser for Danmark.

KAPITEL III, FINANSPOLITISK HOLDBARHED

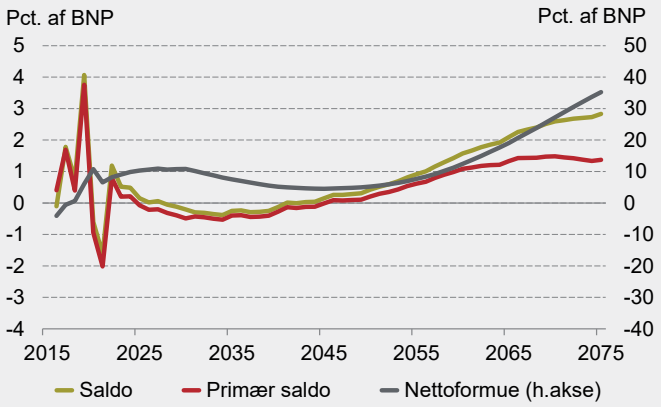
Holdbarheds-indikator på 1 pct. af BNP

Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel III demonstrerer udviklingen i samfundsøkonomien og de offentlige finanser efter 2030 givet en række antagelser om befolkningsændringer, tilbagetrækningsadfærd mv. og en uændret økonomisk politik. Ifølge fremskrivningen vil der være et underskud på saldoen på mellem 0 og ½ pct. af BNP frem imod 2040 – den såkaldte hængekøjeperiode, jf. figur B. Derefter vil der ske en saldoforbedring, sådan at saldoen vil udvise et gradvist stigende overskud, og den offentlige sektor vil dermed opbygge en større finansiel nettoformue. Økonomien er under de givne forudsætninger mere end holdbar med en holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP, svarende til at man permanent kan sænke skatterne med ca. 24 mia. kr. eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden, at gælden løber løbsk.

Fremskrivningen er mere en konsekvens-analyse, end en egentlig prognose

Der er dog betydelig usikkerhed om beregningsantagelserne, og usikkerheden stiger, jo længere frem i tiden, man går. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at den langsigtede fremskrivning ikke skal opfattes som en egentlig prognose, men snarere som en konsekvensanalyse, der viser resultatet under bestemte beregningsforudsætninger. Det er vigtigt at foretage løbende genberegninger i takt med, at der indtræffer ny information, der kan tænkes at påvirke den fremtidige saldo. På den måde fungerer holdbarhedsberegninger som et tidligt varslingssignal, der kan gøre opmærksom på nye udviklingstendenser, der kan have betydning for finanspolitikken fremover. Det kan skaffe det nødvendige tidsrum til at reagere på ændringerne med rettidig omhu og dermed omgå unødvendigt store omstillingsproblemer.

FIGUR B **SALDO OG GÆLD I FREMSKRIVNINGEN**



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og en række andre beregningsmæssige 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 offentliges finansielle aktiver fratrukket passiverne.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Ny tilbagetrækningsanalyse har reduceret holdbarheden

Holdbarhedsindikatoren er reduceret med 0,6 pct. af BNP i forhold til den langsigtede fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2020*. Den primære forklaring herpå er, at der på baggrund af analyseresultater præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2021* er anvendt en mere konservativ beregningsantagelse om befolkningens arbejdsmarkedsadfærd som følge af fremtidige ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension. Holdbarhedsindikatoren på 1 pct. af BNP er på linje med regeringens seneste holdbarhedsberegning, der implicerer en holdbarhedsindikator på 1,1 pct. af BNP, omend der er adskillige forskelle i de konkrete beregningsantagelser.

Gode grunde til at udvide saldogrænse til 1 pct. af BNP

I fremskrivningen overskrider underskuddet på den strukturelle saldo ikke budgetlovens ½ pct.-grænse på noget tidspunkt. Som nævnt er der dog stor usikkerhed om forudsætningerne, og Danmark vil fortsat opleve demografisk modvind i de kommende mange år. Dette er et argument for at ændre underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP. For en given planlagt saldoprofil vil en lavere grænse samtidig indebære en mindre risiko for, at der skal gennemføres stramninger på grund af rent midlertidige strukturelle forhold i en situation, hvor finanspolitikken vurderes at være mere end holdbar.

KAPITEL IV, HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

Kapitel IV belyser sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse

Ældre danskeres beskæftigelse er steget markant de seneste 20 år. Det skyldes ikke mindst reformer, som har haft fokus på at tilskynde til at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. Særligt har *Velfærdsaftalen* fra 2006 og *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011 haft stor betydning for beskæftigelsesudviklingen, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021). De to reformer virkede ved at reducere den økonomiske tilskyndelse til at trække sig tilbage ved et givent alderstrin. Men der er andre forhold end de rent økonomiske, der er afgørende for lysten til og muligheden for at forlænge arbejdslivet. Et forhold i denne henseende må formodes at være helbredet. Kapitel IV belyser, hvordan ændringer i danskernes helbred påvirker beskæftigelsen.

Opgørelse af danskernes helbred

Data fra to kilder anvendes til at beregne et indeks for sundheds-underskud

En forudsætning for kapitlets analyser er, at danskernes helbred kan opgøres. I kapitlets analyser opgøres sundhed med udgangspunkt i et såkaldt sundhedsunderskudsindeks på baggrund af helbredsoplysninger fra to forskellige spørgeskemaundersøgelser: *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe* (SHARE) og Den Nationale Sundhedsprofil.

Underskudsindekset udgør en etableret teoretisk ramme for at analysere aldring

Når sundhedsunderskudsindekset anvendes i kapitlets analyser, skyldes det dels, at målet kan anses for at være fysiologisk meningsfyldt, dels at der eksisterer en etableret måde at foretage økonomiske analyser af aldring set igennem denne optik. Det sidste er afgørende, hvis man med tiden ønsker at uddybe modelleringen af samspillet mellem individets adfærd, tempoet på individets aldring gennem livet og konsekvenser heraf for beskæftigelsen.

Helbredet forværres årligt 2-3 pct. over livet

Opgjort ved et sundhedsunderskudsindeks forværres danskernes helbred med ca. 2 pct. årligt over livet, når der tages udgangspunkt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil, og med ca. 3 pct., når der anvendes data fra SHARE. Forværringer i den størrelsesorden findes også i udenlandske undersøgelser, som typisk når frem til forværringer af sundhedsunderskudindekset på mellem 2 og 5 pct. pr. år. Analyserne i kapitlet viser også, at der er forskel på aldringsprocessen mellem mænd og kvinder, og at grupper med kortere uddannelse i reglen er karakteriseret ved et mindre godt helbred end grupper med længere uddannelse.

Effekten af ændringer i helbredet på beskæftigelsen

Analyser viser, at bedre helbred øger beskæftigelsen

Kapitlet præsenterer analyser af helbredets betydning for beskæftigelsen baseret på det sundhedsunderskudsindeks, som er beregnet med udgangspunkt i SHARE. Estimationerne viser, at et bedre helbred øger ældres beskæftigelse. Det er første gang, at der er estimeret en sammenhæng mellem danskernes helbred – opgjort ved sundhedsunderskudsindekset – og beskæftigelsen. Der findes et stort antal internationale studier, der forsøger at estimere effekten af helbredet på beskæftigelsen med andre sundhedsmål og metoder, og de fleste af disse studier finder tilsvarende, at helbredet har en positiv effekt på sandsynligheden for at være i beskæftigelse.

Helbred ligner ikke en væsentlig barriere for senere tilbagetrækning, …

I kapitlet beregnes en helbredsbetinget potentiel beskæftigelsesfrekvens for forskellige aldersgrupper, som sammenlignes med den faktiske udvikling i beskæftigelsen. Forskellen mellem den potentielle og faktiske beskæftigelse benævnes det ubrugte beskæftigelsespotentiale. Kapitlets analyser viser, at det ubrugte beskæftigelsespotentiale for danskere i aldersgruppen 50-70 år er godt 3½ år i 2019. Det skal forstås således, at danskerne under 70 år i gennemsnit kunne udskyde tilbagetrækningstidspunktet med 3½ år, hvis tilbagetrækningsbeslutningen alene afhang af helbredet. I fremskrivningen, præsenteret i kapitel III, forudsættes det, at ældre danskere øger beskæftigelsen i takt med, at pensionsalderen hæves. Dermed bliver det ubrugte beskæftigelsespotentiale for danskere under 70 år reduceret til 1½ år i 2040. De gradvise stigninger i tilbagetrækningsaldrene forudsættes derfor gradvist at reducere det ubrugte beskæftigelsespotentiale.

… men kan være udfordring for grupper på arbejdsmarkedet

Beregningen af det ubrugte beskæftigelsespotentiale er forbundet med betydelig usikkerhed. Udviklingen i sundhedspotentialet kan dække over betydelige forskelle mellem grupper i arbejdsstyrken, ligesom der er forskelle i kravene til forskellige jobfunktioner. Der kan være grupper på arbejdsmarkedet, hvor forlængelse af arbejdslivet til slutningen af 60'erne vil være en stor udfordring.

Senere tilbagetrækning afhænger også af arbejdsgiverne

Tilbagetrækningsalderen om 10-20 år afhænger ikke kun af arbejdstagernes helbredsmæssige forudsætninger og præferencer, men også af arbejdsgivernes indstilling over for de ældre. Arbejdsgiverne kan for eksempel være mindre tilbøjelige til at ansætte en person, som er i 60'erne, fordi arbejdsgiverne forventer, at arbejdstagernes produktivitet og omstillingsparathed falder med alderen. Forløsning af beskæftigelsespotentialet stiller således både krav til lønmodtagernes deltagelse på arbejdsmarkedet og til arbejdsgivernes villighed til at gøre brug af ældre medarbejdere.

KAPITEL V, REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENS-VURDERINGER

Kapitel om formandskabets opgave om regneprincipper

Formandskabet har fået til opgave at vurdere de forudsætninger, som anvendes af ministerierne ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Kapitlet indeholder en introduktion til den terminologi og de metoder, der anvendes af ministerierne, når de økonomiske konsekvenser af f.eks. et regeringsudspil eller af politiske aftaler præsenteres. Kapitlet afrundes med formandskabets anbefalinger, der blandt andet omfatter en kvalitetsdeklaration for regneregler, metoder og konkrete konsekvensvurderinger.

Vigtig del af beslutnings-grundlaget for den økonomiske politik

Veldokumenterede konsekvensvurderinger baseret på velunderbyggede regneregler og metoder udgør en vigtig del af beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik. Konsekvensvurderinger oplyser beslutningstagere og offentligheden om de forventede virkninger af påtænkte økonomisk-politiske tiltag. Systematiske konsekvensvurderinger bidrager til, at beslutninger kan træffes og diskuteres på et oplyst grundlag, og muliggør en reel sammenligning af alternative tiltag.

Regneregler bør bygge på nyeste viden og bør være veldokumenterede og lette at finde

Regneregler og metoder fastlægger de væsentlige beregningsgange, forudsætninger og principper, som ministerierne anvender, når de skal vurdere effekten af konkrete tiltag. Regnereglerne bygger på eksisterende viden om, hvordan ændringer i den økonomiske politik påvirker dansk økonomi. Det er derfor vigtigt, at de anvendte regneregler er veldokumenterede, og at de løbende opdateres. Det bør være nemt at få overblik over regnereglerne, og de bør samordnes på tværs af ministerier, f.eks. i form af en fælles hjemmeside, hvor alle regneregler let kan findes.

Der er behov for en kvalitetsdeklaration for regneregler

Formandskabet anbefaler, at der udvikles en kvalitetsdeklaration for kvaliteten af regneregler og metoder. Kvalitetsdeklarationen, som eksempelvis kan bygge på en A-B-C-kategorisering, skal grundlæggende signalere kvaliteten af den eller de analyser, en given regel, konvention eller metode bygger på. Eksempelvis har regneregler, der bygger på velidentificerede empiriske analyser på danske data, der fastlægger en egentlig årsagssammenhæng, en høj validitet. I den anden ende af skalaen er der områder, hvor der ikke findes empiriske analyser af høj kvalitet, hvilket betyder, at man må basere regnereglen på en simpel korrelation/sammenhæng observeret i data eller på teoretiske argumenter.

Kvaliteten af konsekvensvurderinger handler også om anvendelsen af regneregler

Konkrete konsekvensvurderinger af ændringer af den økonomiske politik anvender typisk en række regneregler, konventioner og metoder. Den samlede kvalitet af en konsekvensvurdering afhænger både af kvaliteten af de anvendte regneregler (deres interne validitet) og af, hvordan disse anvendes (den eksterne validitet). I nogle tilfælde kan det være nødvendigt at anvende regneregler, der baserer sig på analyser på et område, til vurderinger på et andet område, f.eks. en persongruppe eller et tiltag, der afviger lidt fra det tiltag, der er analyseret. Det kan eksempelvis være, at man har en undersøgelse af forbrugstilbøjeligheden for befolkningen under et, som man også anvender, når man skal vurdere effekten af en indkomstændring for en mindre gruppe. Hvis der ikke foreligger konkrete empiriske undersøgelser for den betragtede gruppe, svækkes den eksterne validitet, hvilket svækker kvaliteten af den samlede beregning.

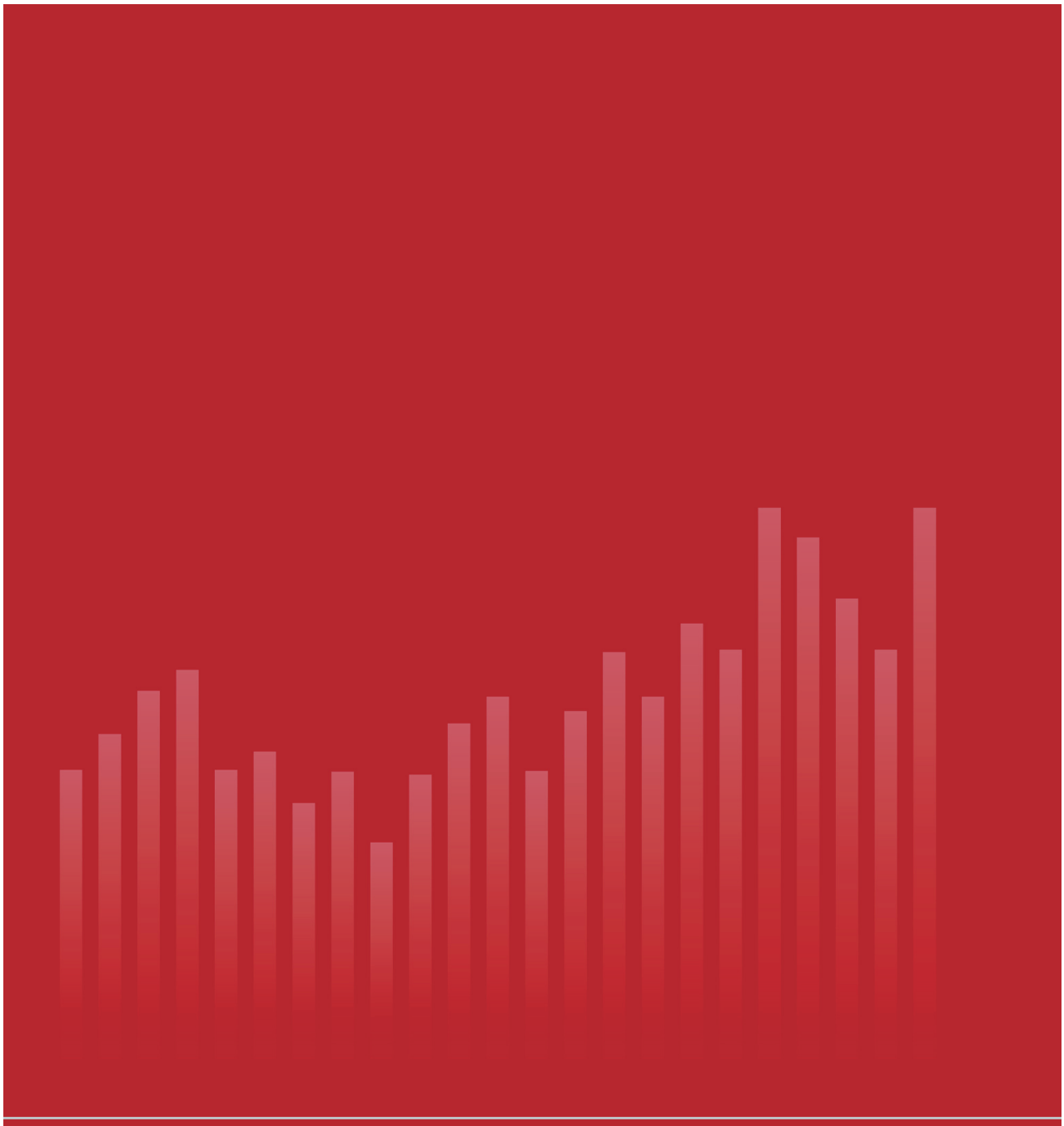
Konsekvensvurderinger bør også kvalitetsdeklareres

For at give beslutningstagerne indblik i den samlede kvalitet af de konsekvensvurderinger, der præsenteres, bør der derfor også udvikles en kvalitetsdeklaration for konkrete konsekvensvurderinger. Den samlede kvalitetsvurdering vil afhænge både af kvaliteten (den interne validitet) af regnereglerne og af anvendelsen af disse (den eksterne validitet). En sådan kvalitetsdeklaration vil i praksis være en helhedsvurdering, men den bør så vidt muligt indeholde information om validiteten af de enkelte trin i beregningsgangen. En kvalitetsvurdering af de enkelte konsekvensvurderinger vil ikke bare give beslutningstagere en indsigt i, hvordan disse vurderinger er fremkommet. Den vil også udgøre et væsentligt input i de overvejeler, der løbende må være i ministerierne om at forbedre grundlaget for konsekvensvurderingerne.

Formandskabets væsentligste anbefalinger om god skik for regneregler, konventioner og metoder og for konkrete konsekvensvurderinger sammenfattes i omstående boks A.

BOKS A **ANBEFALINGER OM GOD SKIK FOR REGNEREGLER OG METODER OG FOR KONSEKVENSVURDERINGER**

- Der bør udvikles kvalitetsdeklarationer for den interne validitet af regneregler og metoder samt for den samlede kvalitet af konkrete konsekvensvurderinger
- Dokumentationen af regneregler og metoder bør løbende opdateres, være lettilgængelig og samordnes på tværs af ministerier, eksempelvis på en fælles hjemmeside
- Konkrete konsekvensvurderinger bør være veldokumenterede med eksplicitte henvisninger til anvendte regneregler og metoder. Alle centrale skøn bør fremgå og motiveres, og man bør kunne følge alle beregningstrin
- Usikkerheder i konsekvensvurderinger bør præsenteres og udeladte, men sandsynlige konsekvenser bør diskuteres
- Konsekvenser for både de offentlige finanser og for andre centrale samfundsmæssige mål, herunder fordeling, produktivitet og klimamål, bør fremgå af konsekvensvurderinger.



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Dansk Økonomi, efterår 2021

KAPITEL I
AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I kapitlet rapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik. Disse tager udgangspunkt i rapportens kapitel II og III og tidligere analyser fra formandskabet.

Formandskabet vurderer, at det er fornuftigt at rulle hjælpepakker og låneordninger tilbage, at finanspolitikken samlet set bør strammes i forhold til det planlagte, og at der fortsat ikke er et aktuelt behov for indgreb på boligmarkedet.

Regeringen har fremlagt et reformudspil, som blandt andet indeholder en række tiltag på arbejdsmarkedsområdet. Der er tale om strukturpolitiske tiltag, der ikke bør begrundes med, at der aktuelt er et kapacitetspres på arbejdsmarkedet.

Omkostningerne ved at opnå klimalovens målsætninger minimeres ved at annoncere en ensartet beskatning af alle nettoudledninger af drivhusgasser hurtigt og troværdigt.

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

- Covid-19 og hjælpepakker
- Finanspolitik
- Boligmarkedet
- Underskudsgrænse og 2030-plan
- Arbejdsmarkedet og regeringens reformudspil
- Infrastruktur og uddannelser
- Klimapolitik

Kapitlet behandler den aktuelle epidemi- og konjunktursituation, …

I den første del af kapitlet behandles den økonomiske håndtering af den aktuelle epidemi- og konjunktursituation. Formandskabet vurderer, at det er fornuftigt at rulle hjælpepakker og låneordninger tilbage, at finanspolitikken samlet set bør strammes i forhold til det planlagte, og at der fortsat ikke er et aktuelt behov for indgreb på boligmarkedet.

… regeringens reformudspil og aftaler om infrastruktur og uddannelser …

I den anden del af kapitlet afrapporteres vurderinger og anbefalinger relateret til strukturelle emner. Regeringen har fremlagt et reformudspil, som blandt andet indeholder en række tiltag på arbejdsmarkedsområdet. Der er tale om strukturpolitiske tiltag, der ikke bør begrundes med, at der aktuelt er et kapacitetspres på arbejdsmarkedet. I afsnittet om infrastruktur og uddannelser diskuteres de nyligt indgåede aftaler om infrastrukturplan og udflytning af uddannelser.

… samt klimapolitikken

I kapitlets anden del berøres også klimapolitikken. Hovedbudskabet er, at omkostningerne ved at opnå klimalovens målsætninger minimeres ved at annoncere en ensartet beskatning af alle nettoudledninger af drivhusgasser hurtigt og troværdigt. Omkostningerne forøges, hvis enkelte erhverv friholdes, hvis der gives utilstrækkelig støtte specifikt til negative udledninger, eller hvis andre støtteordninger får en betydende rolle i den grønne omstilling i stedet for en ensartet drivhusgasbeskatning.

COVID-19 OG HJÆLPEPAKKER

Der bør sikres et beredskab til håndtering af opblussen af covid-19

Der er aktuelt lave smittetal og få indlagte med covid-19. Det er blandt andet på den baggrund, at covid-19 ikke længere betegnes som en samfundskritisk sygdom. Det er dermed aktuelt sundhedsmyndighedernes vurdering, at epidemien er under kontrol i Danmark. Der er dog en risiko for, at epidemien kan blusse op igen fra tid til anden. Det kan eksempelvis ske, hvis vaccinernes beskyttende virkning af sig selv aftager over tid, eller hvis der opstår nye virusvarianter, som nedsætter effektiviteten af de eksisterende vacciner. Formandskabet deler vurderingen fra *Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark* om, at der bør være et skalerbart beredskab, som kan sættes i kraft, hvis der skulle opstå et behov for en fornyet indsats i forbindelse med den igangværende pandemi.[1]

Fornuftigt at rulle hjælpepakkerne tilbage

Hjælpepakkerne var stabiliserende for dansk økonomi i starten af epidemien i 2020, men hjælpepakkerne kom med en potentiel bivirkning i form af reduceret dynamik i dansk erhvervsliv. Da de udbredte nedlukninger mindskede mulighederne for aktivitet, var tabet af dynamik formentligt beskedent i starten af epidemien. I takt med at nedlukninger er rullet tilbage, og alle erhverv kan genåbne i fuldt omfang, er der igen mulighed for, at der kan ske reallokering af produktionsfaktorer i normalt omfang. Det må således ventes, at problemerne med manglende dynamik afledt af hjælpepakker vil være større, hvis hjælpepakkerne fastholdes i den nuværende situation. Det er derfor hensigtsmæssigt, at det er aftalt ikke at forlænge hovedparten af de eksisterende hjælpepakker ud over den 30. september.

Likviditets- og låneordninger bør afvikles som planlagt

Til at supplere de forskellige kompensationsordninger blev der også indført en række likviditets- og låneordninger. I første runde blev betalingsfrister for moms og A-skat forlænget, og de forlængede kredittider blev suppleret med forskellige låneordninger. Efter betalingsfristerne for moms og A-skat gradvist blev normaliseret, blev det tilbudt virksomhederne, at de kunne låne de udskudte skatter og den moms, de skulle betale. Dette blev gjort for at forhindre, at mange virksomheder samtidigt stod over for at skulle tilbagebetale betydelige beløb på kort tid. I september 2021 blev der indført endnu en forlængelse af tilbagebetalingsfristerne. Der er givet en kort forlængelse af kredittiden, hvor der ikke skal betales rente, hvorefter virksomhederne kan fordele tilbagebetalingen over to år fra april 2022. I denne to-års-periode skal virksomhederne dog betale renter, hvis de fortsat vil anvende den statslige

1) Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger er samlet i rapporten *Hverdag med øget beredskab*, september 2021.

finansiering. Renteniveauet giver incitament til at overgå til privat finansiering på markedsvilkår, hvilket er hensigtsmæssigt.

FINANSPOLITIK

Finanspolitikken bør strammes ift. det planlagte, …

Aktiviteten er vendt hurtigt tilbage i dansk økonomi ovenpå tilbageslaget i forbindelse med pandemien, og der er udsigt til, at økonomien bevæger sig ind i en højkonjunktur med en udvidelse af beskæftigelsesgap på ca. 1 pct.point fra 2019 til 2022. Regeringens forslag til finanslov for 2022 indebærer en finanspolitisk lempelse fra 2019 til 2022 på ca. ½ pct. af BNP. Den forventede udvidelse af beskæftigelsesgap fra 2019 til 2021 taler isoleret set for, at finanspolitikken bør være strammere i 2022 end i 2019, jf. kapitel II. Vurderet alene ud fra den aggregerede situation på arbejdsmarkedet ville det tilsige en opstramning på godt ½ pct. af BNP i forhold til den planlagte politik.

… f.eks. ved at "krigskassen" ikke udmøntes, og BoligJobordningen afskaffes

Den nuværende situation, hvor store dele af verdensøkonomien fortsat præges af pandemien, og hvor aktiviteten i dele af dansk økonomi fortsat er langt under niveauet fra 2019, taler imidlertid for en vis tilbageholdenhed med for store finanspolitiske opstramninger i 2022. Formandskabets vurdering er, at finanspolitikken i 2022 bør strammes, så aktivitetsvirkningen i forhold til 2019 bevæger sig i retning af at være neutral for væksten, fremfor at have en lempelig virkning, som der aktuelt er lagt op til. En opstramning af finanspolitikken bør så vidt muligt tage højde for den heterogenitet, der fortsat er på tværs af brancher. Det bør derfor tilstræbes, at aktiviteten i særlig grad dæmpes i de brancher, der oplever det største kapacitetspres. Et konkret element i en stramning af finanspolitikken kan være at afskaffe BoligJobordningen. Samtidig er det vigtigt, at de afsatte reserver til håndtering af udfordringer i lyset af covid-19 ("krigskassen") ikke udmøntes, med mindre smittesituationen forværres markant.

BOLIGMARKEDET

Vigtig at adskille struktur- og konjunkturhensyn

Udviklingen på boligmarkedet har påkaldt sig stor opmærksomhed det seneste år, og der har været en diskussion angående behovet for indgreb. Det er i den forbindelse væsentligt at skelne mellem tiltag, der adresserer strukturelle forhold på boligmarkedet (f.eks. hensynet til ulighed), og tiltag, der adresserer konjunkturelle udfordringer (f.eks. bobletendenser). Reformer bør baseres på grundige, strukturelle overvejelser snarere end være motiverede af en periode med høje prisstigninger. Det er ligeledes væsentligt at notere sig, at finansiel regulering

grundlæggende er af strukturel karakter, ligesom reguleringen har samfundsøkonomiske omkostninger i form af lavere økonomisk aktivitet. Disse omkostninger bør vejes op mod de gavnlige virkninger af tiltagene.

Ikke et akut behov for indgreb på boligmarkedet

Den seneste udvikling på boligmarkedet peger i retning af en afdæmpning af både aktivitet og prisstigninger, og meget taler for, at en del af de høje prisstigningstakter det seneste år kan tilskrives midlertidige, coronarelaterede forhold. Samtidig er boligbyrden på landsplan på et lavt niveau, der er ikke tegn på en forøgelse af belåningsgraden blandt husholdningerne, og husholdningernes renterisiko er formindsket betydeligt de seneste år. Som en gennemsnitsbetragtning er danske husholdninger derfor godt rustede til at kunne imødegå eventuelle prisfald. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke er husholdninger, der vil komme i problemer ved rentestigninger og/eller prisfald, men for nuværende tyder det ikke på, at det vil blive et problem for hverken den makroøkonomiske eller finansielle stabilitet. Formandskabet vurderer derfor fortsat, at der ikke er et akut behov for at gribe ind i prisdannelsen på boligmarkedet. Situationen kan dog vende og bør derfor fortsat følges nøje den kommende tid.

UNDERSKUDSGRÆNSE OG 2030-PLAN

Underskudsgrænse på 1 pct. og et saldomål på -½ pct. i 2030 er økonomisk ansvarligt

Formandskabet har tidligere vurderet, at der er gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP. Givet de gunstige udsigter for de offentlige finanser på længere sigt, jf. kapitel III, vurderes det at være økonomisk ansvarligt at sænke underskudsgrænsen til 1 pct. Vurderingen har baggrund i, at der frem mod 2030 er udsigt til en demografisk betinget stigning i de offentlige underskud. En lavere underskudsgrænse vil alt andet lige give større forskel mellem den lovfastsatte underskudsgrænse og den forventede saldoudvikling ved uændret politik. Den større forskel vil mindske risikoen for, at det bliver nødvendigt at gennemføre uhensigtsmæssige opstramninger i tilfælde af ændringer i skøn. En lavere underskudsgrænse vil samtidig give bedre mulighed for at lempe finanspolitikken, hvis der opstår behov for det i forbindelse med et konjunkturmæssigt tilbageslag. En lavere underskudsgrænse vil også gøre det meningsfuldt at erstatte det nuværende mellemfristede mål om strukturel balance i 2030 med et mål om underskud på eksempelvis ½ pct. af BNP. Det vurderes at være økonomisk ansvarligt med en underskudsgrænse på 1 pct. og et mellemfristet saldomål på -½ pct., men den mellemfristede saldomålsætning er grundlæggende et politisk valg, så længe der er troværdighed om finanspolitikken.

Ny 2030-plan kan understøtte troværdigheden

En lavere underskudsgrænse kan opfattes som et signal om mindre troværdighed i finanspolitikken. For at understøtte troværdigheden opfordres regeringen til at fremlægge en ny mellemfristet plan. En mellemfristet plan, der går til 2030, vil give grundlag for den overordnede prioritering, eksempelvis på skatte-, velfærds- og klimaområdet. En 2030-plan vil indeholde regeringens bud på en ny mellemfristet saldomålsætning og illustrere en tilhørende saldoprofil frem mod 2030. Regeringen kan med fordel samtidig afslutte den evaluering af den danske budgetlov, der er blevet udskudt ad flere omgange. Udskydelsen er uhensigtsmæssig, da der er behov for en evaluering af loven på flere punkter, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019b) samt De Økonomiske Råds formandskab (2021c).

ARBEJDSMARKEDET OG REGERINGENS REFORMUDSPIL

Nyt reformudspil fra regeringen

Regeringen har fremlagt reformudspillet *Danmark kan mere I*. Der er to hovedelementer i udspillet. Det ene er ekstra midler til uddannelsesområdet, forskning og grøn omstilling, som primært skal finansieres af en reduktion i erhvervsstøtteordningerne. Det andet er en række tiltag på arbejdsmarkedsområdet, særligt i dagpengesystemet, der har til formål at få flere i arbejde. Udspillet er fuldt finansieret og vil ifølge regeringen øge den strukturelle beskæftigelse med i alt ca. 10.500 fuldtidspersoner i 2030, heraf primært blandt nyuddannede. Udspillet opvejer dermed samlet set omtrent de negative strukturelle effekter på beskæftigelsen af aftalen om *Ny ret til tidlig pension* fra efteråret 2020.

Ekstra midler til uddannelse, forskning og grøn omstilling betinges af besparelser på erhvervsstøtten

Udspillet finansieres i høj grad via besparelser på erhvervsstøtten, der ikke er præciserede. Det er derfor positivt, at det fremgår af udspillet, at rammen til uddannelse, forskning og grøn omstilling er betinget af, at der besluttes konkret finansiering på baggrund af anbefalinger fra en ny ekspertgruppe for fremtidig erhvervsstøtte. Hvis det ikke kan sandsynliggøres, at en erhvervsstøtteordning retter op på konkrete markedsfejl, vil det fagøkonomisk være velbegrundet at fjerne ordningen.

Strukturpolitiske tiltag bør ikke motiveres med konjunkturhensyn

Der er aktuelt et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, hvilket har affødt en diskussion om behovet for at gennemføre tiltag til at afhjælpe dette. Grundlæggende reformer rettet mod at øge det effektive arbejdsudbud, eksempelvis i form af reformer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet, bør baseres på grundige strukturelle overvejelser og bør ikke være motiveret af konjunkturbetingede rekrutteringsudfordringer. Hvis et tiltag af strukturmæssige årsager vurderes at være hensigtsmæssigt, kan timingen af ændringerne ideelt set bidrage til at stabilisere den konjunkturmæssige situation.

Regeringens udspil har begrænset effekt på kort sigt

Næsten alle initiativerne i regeringens udspil har karakter af strukturpolitiske tiltag, der ikke er specifikt målrettet det aktuelle kapacitetspres på arbejdsmarkedet. Den eneste undtagelse er forslaget om en midlertidig jobpræmie for kontanthjælpsmodtagere i 2023. Hovedparten af tiltagene rettet mod arbejdsmarkedet har desuden først effekt fra 2023, og de bidrager derfor ikke nævneværdigt til at dæmpe presset på arbejdsmarkedet på kort sigt.

Lavere beløbsgrænse bør overvejes

Et område, der ikke indgår i regeringens udspil, er muligheden for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. Udenlandsk arbejdskraft bidrager til at mindske konsekvenserne på dansk økonomi af konjunkturudsving, og det er hensigtsmæssigt at overveje mulighederne for at tiltrække yderligere udenlandsk arbejdskraft i den aktuelle situation. Formandskabet har tidligere vurderet, at der er gode argumenter for at sænke beløbsgrænsen. En lavere beløbsgrænse kan øge indvandringen af højtkvalificeret arbejdskraft fra ikke-EU-lande strukturelt. Beløbsgrænsen kan eventuelt gøres betinget af konjunktursituationen.

I det følgende kommenteres på udvalgte initiativer i regeringens reformudspil.

Reformer af dagpengesystemet

Ændrede dagpengesatser for dimittender og personer med stærk beskæftigelseshistorik

Regeringen foreslår en række ændringer i dagpengesystemet. I forslaget sænkes dimittendsatsen for ikke-forsørgere, og dimittenders ordinære dagpengeperiode reduceres fra to til et år. Til gengæld hæves den maksimale dagpengesats i de første tre måneder af dagpengeperioden for personer, der har været i beskæftigelse i to ud af de seneste tre år og betalt til en a-kasse i fire år.

Afvejning mellem beskæftigelse og forsikring hhv. matchkvalitet

Indretningen af dagpengesystemet samt den aktive indsats overfor dagpengemodtagere indebærer en afvejning mellem på den ene side reducerede incitamenter til at tage et job hurtigt, hvilket øger antallet af ledige på et givent tidspunkt, og på den anden side forbedret ledighedsforsikring og forbedret matchkvalitet på arbejdsmarkedet.

Forslaget påvirker ledighedsforsikringen, …

Regeringens forslag mindsker dagpengesystemets forsikringsfunktion for dimittender og øger forsikringsfunktionen for tidligere beskæftigede, der har betalt til a-kasse gennem flere år. Det sidste sker via et beskæftigelsestillæg, der øger dagpengesatsen de første tre måneder af en ledighedsperiode. Ved at betinge den forhøjede dagpengesats på tidligere beskæftigelse, målrettes tillægget til ledige med højere arbejdsmarkedstilknytning, som alt andet lige må forventes at vende relativt hurtigere tilbage til beskæftigelse. Da forhøjelsen tilmed kun gæl-

der de første tre måneder af dagpengeperioden, mindskes den negative incitamentspåvirkning af den forøgede forsikringsfunktion. Dette var grundlaget for, at formandskabet i De Økonomiske Råds formandskab (2014) analyserede og anbefalede en lignende ordning med højere ydelse i begyndelsen af dagpengeperioden, dog med et stærkere beskæftigelseskrav (2 år og 9 måneder ud af seneste 3 år) og med skattefinansiering.

… beskæftigelsen …

En lavere dagpengesats og kortere dagpengeperiode øger lediges incitament til hurtigt at finde beskæftigelse. Ifølge regeringen øger forslaget om lavere dagpengesats og -periode for dimittender beskæftigelsen med ca. 8.000 fuldtidspersoner. Omvendt sænker forslaget om et beskæftigelsestillæg beskæftigelsen med ca. 1.000 fuldtidspersoner. Der er indikationer af, at øgede økonomiske incitamenter får dimittender hurtigere i job. Ahle og Skafte-Larsen (2019) peger på, at en reduktion i dimittendsatsen i 2017 for ikke-forsørgere betød, at de kom hurtigere i beskæftigelse i forhold til forsørgere, der havde uændrede incitamenter. Analyser i forbindelse med dagpengekommissionen peger endvidere på, at afgangsadfærden fra dagpenge hos dimittender ikke adskiller sig nævneværdigt fra øvrige dagpengemodtagere.

… og matchkvaliteten på arbejdsmarkedet

Ved at øge incitamentet til at bruge længere tid på at finde det rette job, bidrager dagpengesystemet til at forbedre matchet mellem arbejdsgivere og ledige, hvilket kan øge produktiviteten, jf. f.eks. Farooq mfl. (2020). Regeringens forslag må dermed forventes at forringe matchkvaliteten blandt dimittender og forbedre matchkvaliteten blandt personer, der tidligere har været i beskæftigelse.

Forringet matchkvalitet kan have negative konsekvenser for produktiviteten, …

En forringet matchkvalitet blandt dimittender kan have særligt store konsekvenser for produktiviteten, hvis det første job efter endt uddannelse har betydning for resten af arbejdslivet. Der findes evidens for, at en lav startløn i det første job øger sandsynligheden for også at være i et lavtlønsjob eller i ledighed fremover, jf. Clark og Kanellopoulos (2013), Cappellari og Jenkins (2008) og Stewart (2007). Det kan skyldes, at et lavtlønsjob sender et signal om lav produktivitet til fremtidige arbejdsgivere, eller at incitamentet til at fortsætte med at søge efter et bedre job mindskes, når først man er kommet i beskæftigelse. Omvendt peger en nyere litteratur på, at et lavtlønsjob sammenlignet med ledighed kan *forbedre* de fremtidige indkomst- og beskæftigelsesmuligheder på trods af signalet om lav produktivitet, da man ved at være i beskæftigelse tilegner sig egenskaber, der er attraktive for en fremtidig arbejdsgiver, jf. Cai mfl. (2018), Fok mfl. (2015) og Cai (2014). Dansk evidens peger eksempelvis på, at vikararbejde øger sandsynligheden for efterfølgende ordinær beskæftigelse og øger matchkvali-

teten målt ved lønniveauet, jf. Jahn og Rosholm (2014). Effekten gælder særligt indvandrere og personer med svagere beskæftigelseshistorik. Tyske studier peger også på, at effekten særligt gælder langtidsledige og ufaglærte, jf. Knabe og Plum (2013). Da dimittender ikke tilhører disse grupper, peger litteraturen samlet set på, at en forringet matchkvalitet blandt dimittender kan have negative konsekvenser for produktiviteten.

… mens et forbedret uddannelsesvalg kan øge produktiviteten

Det kan omvendt forbedre produktiviteten, hvis den lavere dagpengesats og -periode for dimittender ændrer unges uddannelsesvalg til fordel for uddannelser med bedre beskæftigelsesudsigter. Samlet set er det derfor usikkert, om forslaget forbedrer eller forværrer produktiviteten.

Nytteindsats

Regeringen foreslår at betinge offentlig forsørgelse på en 37-timers arbejdsuge

Regeringen foreslår at indføre et krav om, at borgere med et integrationsbehov skal deltage med en 37-timers arbejdsuge for at modtage fuld offentlig forsørgelse. Kravet gælder i første omgang en målgruppe på 20.000 personer, som består af nytilkomne og personer, som har været i kontanthjælpssystemet i tre ud af fire år, og som hverken har bestået en indledende danskprøve eller 6. klasse. Tiden skal som udgangspunkt bruges i "nytteindsats", som består af opgaver hos en offentlig arbejdsgiver, der ellers ikke vil blive løst, f.eks. ren- og vedligeholdelse af strande og skove. Ifølge regeringen øger initiativet den strukturelle beskæftigelse med 250 fuldtidspersoner. Det er positivt, at det fremgår af udspillet, at initiativet skal evalueres indenfor tre år. Fokus på opfølgning og evaluering bør være standard ved udspil og indsatser.

Ingen god evidens for at nytteindsats øger beskæftigelsen for målgruppen, …

En aktiv indsats overfor ledige kan potentielt set bidrage til at motivere, hjælpe og opkvalificere ledige til en overgang til beskæftigelse. Der findes dog ikke god evidens for, at nytteindsats øger beskæftigelsen for udspillets målgruppe. En kvalitativ evaluering af nytteindsatsen indført med kontanthjælpsreformen fra 2013 for unge uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere viste positive effekter på beskæftigelsen, jf. Damvad (2015). I regeringens udspil er der dog tale om en målgruppe med svagere beskæftigelseshistorik, der må formodes at have større sprog-, helbreds- eller kvalifikationsmæssige udfordringer. Regeringens forslag indebærer et lavere ydelsesniveau for personer, der ikke deltager fuld tid i arbejdsugen. Ny dansk forskning peger på, at mindsket kontanthjælp til flygtninge og sammenførte familier ikke har en positiv betydning for beskæftigelsen, jf. Foged mfl. (2020). Det kan indikere, at økonomiske incitamenter som den foreslåede nytteindsat ikke kan forventes at øge beskæftigelsen for den berørte gruppe.

… men evidens for at dansk-undervisning øger beskæftigelsen

Foged mfl. (2020) peger derimod på, at obligatorisk danskundervisning har en varig positiv effekt på både indkomst og sandsynligheden for beskæftigelse. Danskundervisning tæller med i den foreslåede 37 timers arbejdsuge. I det omfang initiativet øger deltagelsen i danskundervisning, kan der forventes en positiv beskæftigelseseffekt.

Risiko for negativ beskæftigelseseffekt ved besparelser på beskæftigelses-indsatsen

Regeringen foreslår, at initiativet finansieres gennem besparelser på den kommunale beskæftigelsesindsats. I udspillet er der lagt til grund, at disse besparelser kan opnås via nytænkning og forenkling af indsatsen. Det er risikabelt at basere finansieringen på potentielle, usikre produktivitetsforbedringer i det offentlige. Den positive beskæftigelseseffekt ved initiativet er lille og usikker, og der er en risiko for, at besparelserne på den kommunale beskæftigelsesindsats medfører en negativ beskæftigelseseffekt af mindst samme størrelsesorden som den positive beskæftigelseseffekt.

Afskaffelse af modregning af partners indkomst i pension

Forslag om at afskaffe modregning i pension

I dag modregnes en partners indkomst i forskelligt omfang i kontanthjælps- og pensionssystemet (samt i boligstøtte og andre ydelser, der ikke er individuelle ydelser). Regeringen foreslår at gøre folke-, senior- og førtidspension uafhængige af arbejdsindkomsten fra en beskæftiget partner. Hensigten er at øge incitamentet til at arbejde efter pensionsalderen. Ifølge regeringen stiger beskæftigelsen med 1.650 fuldtidspersoner, mens initiativet indebærer en årlig offentlig merudgift på 840 mio. kr. Forslaget vil også have fordelingsmæssige konsekvenser, men det fremgår ikke af udspillet, i hvilken retning de trækker.

Skatteopkrævning bør forvride så lidt som muligt

Hensyn til den samfundsøkonomiske effektivitet tilsiger, at opkrævning af et givet skatteprovenu alt andet lige bør ske sådan, at opkrævningen skaber færrest mulige forvridninger af aktiviteten i samfundet, herunder forvridninger af arbejdsudbudsbeslutningen.

Forslaget mindsker én forvridning, men øger en anden

Regeringens forslag om at afskaffe modregningen af partners indkomst i pension mindsker én type forvridning af arbejdsudbuddet, men øger samtidig en anden forvridning. Hvis en beskæftiget persons partner er på folke-, senior- eller førtidspension, sænker forslaget alt andet lige den beskæftigedes effektive marginalskat ved at arbejde. Dette øger alt andet lige arbejdsudbuddet. Hvis begge partnere derimod fortsat er på arbejdsmarkedet, øger forslaget alt andet lige deres forventede gevinst ved, at en af dem går tidligere på pension. Dette sænker alt andet lige arbejdsudbuddet. Den første, positive, effekt på arbejdsudbuddet må forventes at være størst, da der kun er begrænsede muligheder for at påvirke, om man kan komme på senior- og førtidspension, hvorfor den anden, negative, effekt kun gælder folkepension.

Permanent fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling på 130 pct.

Forslag om permanentgørelse af 130 pct. fradrag til FogU

Regeringen foreslår, at det midlertidige fradrag for udgifter til forskning og udvikling på 130 pct. gøres permanent med et loft over skatteværdien af fradraget på 50 mio. kr. Hensigten er at øge incitamentet til at forske og udvikle.

Spillovereffekter kan begrunde et vist niveau af støtte til FogU, …

Det primære argument for at støtte forskning og udvikling gennem et fradrag eller andre ordninger er, at gevinsten for samfundet fra ny teknologi kan være større end den gevinst, som den enkelte virksomhed opnår ved at udvikle teknologien, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019c). Det kan f.eks. skyldes, at viden spredes fra udvikleren til andre virksomheder. Dermed er der fordele for samfundet ved at støtte forskning og udvikling. Undersøgelser fra andre lande bekræfter eksistensen af sådanne spillovereffekter, jf. Unger mfl. (2020) og Bloom mfl. (2019). Der er også tegn på, at der eksisterer spillovereffekter mellem danske virksomheder, som transmitteres gennem flytning af medarbejdere, jf. Parotta og Pozzolli (2012).

… men ikke nødvendigvis et fradrag på 130 pct.

Spillovereffekter kan begrunde et vist niveau af støtte til forskning og udvikling, men der savnes dokumentation for, at en forhøjelse af fradraget til 130 pct. er hensigtsmæssigt. For det første bør størrelsen af de gavnlige effekter holdes op imod det nuværende støtteniveau, som udover fradrag også er bestemt af anden støtte til forskning og udvikling. Der er imidlertid begrænset viden om størrelsen af de gavnlige effekter i Danmark, og det er usikkert, i hvor høj grad resultaterne fra andre og typisk større lande kan overføres til danske forhold.

Utilsigtede konsekvenser af fradraget

For det andet kan der være utilsigtede konsekvenser af at øge fradraget, og disse bør indgå i overvejelserne om, hvor stort fradraget skal være. Én udfordring kan være, at antallet af forskere ikke nødvendigvis øges som følge af et øget fradrag, hvorfor effekten på den samlede mængde af innovation i samfundet kan være begrænset, jf. Goolsbee (1998) og Romer (2000). Det kan skyldes, at de virksomheder, som får mest ud af fradragsforhøjelsen, tiltrækker forskere fra andre virksomheder, som dermed oplever lavere innovationskraft. Et andet problem opstår, hvis eksisterende virksomheder anvender støtten til at cementere deres markedsposition på bekostning af nystartede virksomheder, jf. Acemoglu mfl. (2017). Her kan støtte medvirke til at mindske virksomhedsdynamikken og konkurrencen. Endelig kan en udfordring ved et fradrag være, at virksomheder omklassificerer andre typer af investeringer som forsknings- og udviklingsinvesteringer for at få adgang til et højere fradrag. En sådan omklassificering vil lede til lavere skatteindtægter, uden at det påvirker forsknings- og udviklingsindsatsen.

Højere kapitalindkomstskat

Højere topskat på kapital- og aktieindkomst er en afvejning mellem effektivitet og fordeling

Regeringen har foreslået at hæve beskatningen af aktieindkomst over 56.500 kr. samt loftet på topskat af kapitalindkomst i snæver forstand (renteindtægter mv.) fra 42 til 45 pct. Begge skattestigninger vil hæmme incitamentet til investering i den pågældende type aktiver; samtidig er de to skattesatser blandt de mest progressivt virkende i indkomstskattesystemet. I De Økonomiske Råds formandskab (2019a) blev den effektive reale beskatning af kapitalafkast i forhold til arbejdsindkomst vurderet. Med de anvendte beregningsforudsætninger var resultatet forskelligt for forskellige typer af aktieindkomst. For kapital, der investeres i mindre selskaber uden adgang til det internationale kapitalmarked, er den effektive beskatning i forvejen meget høj, og en stigning heri må formodes at medføre en større forvridning af investeringsbeslutningerne. I sidste ende er det rette niveau for beskatningen en politisk afvejning mellem effektivitets- og fordelingshensyn.

Etablering af Danmarks Investeringsfond

Statsfonde har en berettigelse, hvis de løser konkrete markedsfejl

Regeringen foreslår at slå de tre eksisterende statsfonde Vækstfonden, Eksportkreditfonden og Danmarks Grønne Investeringsfond sammen i Danmarks Investeringsfond, hvor kapitalgrundlaget øges med yderligere knap 6 mia. kr. varigt. Det ekstra kapitalgrundlag og fondene i det hele taget har en samfundsøkonomisk berettigelse, hvis der kan påvises konkrete markedsfejl, som fondene løser, eksempelvis vidensspredningseksternaliteter eller imperfekte kapitalmarkeder. Der findes f.eks. belæg i den akademiske litteratur for, at der er friktioner i de finansielle markeder for eksportvirksomheder, jf. Amiti og Weinstein (2011), Manova (2013), Feenstra mfl. (2014) og Antras og Foley (2015). Der bør tilvejebringes dokumentation for, at statsfonde kan løse sådanne markedsfejl, samt dokumentation for, at én stor statsfond kan være bedre til dette end de tre eksisterende fonde.

INFRASTRUKTUR OG UDDANNELSER

Infrastrukturplan

De analyserede projekter i den nye infrastrukturaftale er samfundsøkonomisk rentable

Der blev i juni 2021 indgået en aftale om en ny infrastrukturplan, der indeholder betydelige infrastrukturinvesteringer i de kommende årtier. I politiske beslutninger om infrastruktur indgår overvejelser om såvel den samfundsøkonomiske forrentning som fordelings- og miljømæssige effekter. På baggrund af regeringens beregninger vurderes planen at være hensigtsmæssig fra et samfundsøkonomisk synspunkt. De større, analyserede projekter i planen har en fornuftig samfundsøkonomisk forrentning. Dog er der endnu ikke foretaget samfundsøkonomiske beregninger for alle projekterne, og den endelige politiske stillingtagen afventer disse analyser. Den samfundsøkonomiske rentabilitet bør vurderes ved alle større infrastrukturprojekter.

Det er positivt, at CO_2-udledninger nu medregnes med en høj enhedspris

Det har været debatteret, om infrastrukturplanen er en "sort" aftale. Det er ikke et samfundsøkonomisk problem, at en aftale øger drivhusgasudledningerne, så længe udledningerne medregnes med en enhedspris, der afspejler marginalomkostningerne ved at opnå 70 pct.-målsætningen, når projekternes samfundsøkonomiske rentabilitet vurderes. Det er i den forbindelse positivt, at der nu foretages følsomhedsberegninger af projekternes rentabilitet, hvor der benyttes en høj enhedspris på 1.500 kr. pr. ton CO_2.

Udflytning af uddannelser

Aftale om udflytning af uddannelser

I juni 2021 blev der indgået en politisk aftale om flere uddannelsespladser uden for landets fire største byer. Der er både tale om udflytning og oprettelse af nye uddannelsespladser. Aftalen vedrører hovedsageligt erhvervsuddannelser samt korte og mellemlange uddannelser, herunder især de såkaldte velfærdsuddannelser til pædagog, lærer, sygeplejerske og socialrådgiver. Desuden skal en større del af optaget på de videregående uddannelser fremover ske uden for de største byer. Aftalen øger ligeledes taxametertaksten og de direkte tilskud til uddannelser uden for de store byer.

Ikke lavere uddannelsesmobilitet i yderområder

En motivation bag aftalen er, at unge menneskers muligheder i livet ikke skal være afgjort af, om man bor i en af de største byer eller i resten af landet. Der er indikationer på, at dette ikke er tilfældet i dag. Analyser i De Økonomiske Råds formandskab (2015) peger på, at uddannelsesmobiliteten i yderområder er på mindst samme niveau som i resten af landet.

Udflytning er en afvejning mellem effektivitet og fordeling

Udflytning af uddannelser er en afvejning mellem effektivitet og ønsket om at tilgodese områder uden for de store byer. Udflytningen vil skabe aktivitet på de pågældende uddannelser uden for de store byer, og der er en vis udenlandsk evidens for, at udflytning af universiteter kan fremme den lokale erhvervsudvikling via en øget videnspredning i lokalområdet.[2] Det kan dog ikke forventes, at udflytning af uddannelser øger uddannelsesniveauet og produktiviteten generelt i arbejdsstyrken. Det skyldes for det første, at empiriske analyser indikerer, at afstand til uddannelsessteder ikke er en barriere for at begynde på og gennemføre en uddannelse, jf. DEA (2019) og Kraks Fond Byforskning (2015). For det andet indikerer en analyse i De Økonomiske Råds formandskab (2021b), at der er dynamiske produktivitetsgevinster ved, at uddannede personer arbejder i større byer. Hvis udflytningen indebærer, at færre dimittender arbejder i de store byer, mindskes disse gevinster.

KLIMAPOLITIK

Hurtig annoncering af ensartet drivhusgasbeskatning

Klimalovens målsætninger opnås billigst med en ensartet drivhusgas-beskatning, …

Klimaloven fastslår, at udledninger af drivhusgasser i Danmark skal reduceres med 70 pct. i 2030 i forhold til 1990, og at Danmark skal opnå klimaneutralitet senest i 2050. Opnåelsen af disse målsætninger er en kompleks øvelse, der kan kræve flere instrumenter, men hovedkraften bag omstillingen bør være markedsdrevet. Målsætningerne kan opnås omkostningseffektivt ved at beskatte alle drivhusgasudledninger i Danmark ensartet. En ensartet beskatning sikrer, at de største reduktioner foretages af de forurenere, der billigst kan reducere udledningerne.

… hvilket indebærer en udfasning af eksisterende klimarelaterede afgifter og tilskud, …

En ensartet beskatning kan opnås ved at erstatte eksisterende klimarelaterede afgifter og tilskud med en drivhusgasafgift på alle nettoudledninger i Danmark, med fradrag for kvoteprisen i kvotesektoren. En sådan afgift kan indføres frem mod 2030 til et niveau, der sikrer opnåelse af 70 pct.-målsætningen, og videre mod 2050 til et niveau, der sikrer klimaneutralitet. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) sandsynliggør, at 70 pct.-målsætningen kan opnås med en afgift på omkring 1.200 kr. pr. ton CO_2e i 2030, og at dette indebærer et velfærdstab på knap 4 mia. kr. årligt.

2) Se litteraturgennemgangen i Kaarsen mfl. (2018).

… herunder elafgiften

Blandt de eksisterende klimarelaterede afgifter er elafgiften. Elafgiften er en afgift på elforbrug, og ikke på drivhusgasudledninger. Det er samfundsøkonomisk billigere at mindske drivhusgasudledningerne i Danmark via en drivhusgasafgift end via elafgiften, der kun indirekte beskatter udledninger. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2021a) viser, at velfærdstabet ved at opnå 70 pct.-målsætningen stiger fra knap 4 til godt 7 mia. kr. årligt, hvis de eksisterende energiafgifter og elafgiften fastholdes. Det er derfor hensigtsmæssigt, at regeringen i reformudspillet *Danmark kan mere I* foreslår at sænke den almindelige elafgift.

Tilskudsvejen giver i bedste fald et velfærdstab på 18 mia. kr. årligt, …

I stedet for at beskatte drivhusgasudledninger kan der gives incitamenter til grøn omstilling gennem tilskud til konkrete tiltag såsom at opsætte varmepumper eller ændre i fodersammensætningen til kvæg. Modsat en drivhusgasafgift øger tilskud ikke omkostningerne hos forurenende virksomheder. Når omkostningerne ikke stiger, bliver forurenende produkter ikke dyrere, og dermed sker der ikke den samme form for forskydning mod en mindre drivhusgasintensiv forbrugssammensætning og erhvervsstruktur, som hvis en afgift var taget i brug. Uden denne reduktionsmekanisme må dyrere reduktionstiltag tages i brug for at opnå 70 pct.-målsætningen. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) viser, at velfærdstabet ved at opnå 70 pct.-målsætningen stiger til mindst 18 mia. kr. årligt, hvis målsætningen opnås via tilskud.

… men sandsynligvis et væsentligt højere beløb i praksis

I praksis er de samfundsøkonomiske meromkostninger ved tilskud sandsynligvis endnu højere, blandt andet fordi det er vanskeligt at fastsætte tilskudssatser omkostningseffektivt. I beregningen af de 18 mia. kr. antages, at tilskuddene tilrettelægges så hensigtsmæssigt, som det overholdet er teoretisk muligt. Det er dog ikke realistisk. Hvis der eksempelvis gives tilskud til en klimavenlig varmelampe, vil dele af restaurationsbranchen tage denne lampe i anvendelse. En afgift vil give samme tilskyndelse, men den vil også belønne dem, der finder det mere omkostningseffektivt at uddele tæpper til kunderne og helt droppe varmelampen. Det gør tilskuddet til varmelampen ikke. Derfor må der krone for krone forventes mindre klimatilpasning via tilskud end med afgifter.

Omkostningerne mindskes, jo hurtigere klimapolitikken troværdigt kan annonceres

En hurtig og troværdig annoncering af en ensartet drivhusgasbeskatning frem imod 2030 vil mindske usikkerheden om den fremtidige klimapolitik og omkostningerne ved at opnå klimalovens målsætninger. Når der er usikkerhed om vejen og instrumenterne frem mod 2030 og videre mod 2050, og usikkerheden ventes at blive afklaret med tiden, har virksomhederne incitament til at se tiden an. Dermed mindskes in-

vesteringerne her og nu, til ugunst for produktivitet og teknologisk udvikling. Samtidig øges risikoen for, at de investeringer, der foretages, herunder på uddannelsesområdet, ikke målrettes tilstrækkeligt.

Lækagen er sandsynligvis begrænset, …

En ofte fremhævet udfordring ved drivhusgasbeskatning er, at det kan føre til stigende udledninger i udlandet (såkaldt lækage). Beregninger af lækagen er forbundet med en betydelig usikkerhed men indikerer, at lækagen er begrænset. Potentialet for at mindske lækagen via særlige foranstaltninger må derfor ventes at være begrænset.

… og må ventes at falde over tid

Der er tilmed grund til at forvente, at lækagen vil falde over tid i takt med, at det internationale samfund foretager en grøn omstilling i overensstemmelse med de politiske tilkendegivelser. Dette er eksempelvis tilfældet i tre af Danmarks nabolande, der samtidig er blandt Danmarks største handelspartnere. I Sverige, hvor CO_2-afgiften er på ca. 850 danske kr. pr. ton CO_2, har man i de senere år fjernet undtagelser, så næsten alle forurenere i ikke-kvotesektoren i dag betaler fuld afgift. Den tyske regering har indført et kvotesystem, der indebærer en stigende CO_2-beskatning i store dele af ikke-kvotesektoren frem mod 2030. I januar 2021 foreslog den daværende norske regering at indføre en CO_2-afgift på ca. 1.400 danske kroner i 2030. Eventuelle tiltag til at begrænse lækagen bør derfor udfases over tid.

Grøn omstilling af landbruget

En ensartet drivhusgas-beskatning har konsekvenser for landbruget, …

En ensartet drivhusgasbeskatning på 1.200 kr. pr. ton CO_2e har betydelige konsekvenser for nogle brancher, herunder særligt for landbruget og fødevareindustrien. Uden indførsel af en drivhusgasafgift forventes landbruget at stå for ca. en tredjedel af de samlede udledninger i Danmark i 2030, selv når udledninger fra arealanvendelse (LULUCF) ikke medregnes. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) viser, at beskæftigelsen i landbruget og fødevareindustrien må ventes at blive reduceret med ca. 17.000-19.000 årsværk i forhold til grundscenariet i 2030, hvis en ensartet drivhusgasbeskatning på det krævede niveau gennemføres. Den samlede beskæftigelse i hele økonomien påvirkes dog ikke nævneværdigt, da omstillingen indebærer et skift i erhvervsstrukturen, hvor beskæftigelsen øges i serviceerhvervene og i de mindre drivhusgasintensive dele af industrien.

… men det har store konsekvenser for resten af samfundet at udelade landbruget fra beskatning

Drivhusgasudledningerne i landbruget består hovedsageligt af metan og lattergas. Der er udfordringer forbundet med at måle og beskatte disse udledninger, men hvis de friholdes fra beskatning, udnyttes reduktionstiltag i landbruget ikke fuldt ud. I så fald må dyrere reduktionstiltag tages i brug i andre dele af erhvervslivet og hos husholdningerne for at opnå 70 pct.-målsætningen. Beregninger i De Økonomiske Råds

formandskab (2021a) viser, at en ensartet CO_2-afgift, der ikke omfatter udledninger af metan og lattergas, skal sættes til op mod 3.000 kr. pr. ton CO_2 for at opnå 70 pct.-målsætningen. Det betyder eksempelvis, at priserne på benzin og diesel til transport skal stige med op mod 60 pct. mod ca. 20 pct. med en ensartet drivhusgasbeskatning, og at velfærdstabet øges fra knap 4 til godt 12 mia. kr. årligt.

Det er billigere at mindske erhvervsforskydninger med fradrag for afgiften, …

Hvis metan og lattergas friholdes fra beskatningen, mindskes forskydningerne i beskæftigelsen væk fra landbrug og fødevareindustri, men meromkostningerne udgør mindst 1 mio. kr. årligt pr. arbejdsplads, der ikke flytter fra forurenende til ikke-forurenende brancher. Der findes mere effektive og for samfundet billigere metoder til at mindske erhvervsforskydningerne. Hvis alle drivhusgasudledninger beskattes ensartet, og hvis virksomhederne samtidig modtager et produktionsafhængigt fradrag for deres afgiftsbetaling, udgør meromkostningerne 0,3-0,6 mio. kr. årligt pr. arbejdsplads, der ikke flytter fra forurenende til ikke-forurenende brancher.

… som samtidig mindsker lækagen

Ved at mindske faldet i produktionen og eksporten fra forurenende brancher, vil et produktionsafhængigt fradrag for drivhusgasafgiften ligeledes kunne mindske stigningen i drivhusgasudledningerne i udlandet som følge af en dansk drivhusgasafgift, hvis fradraget kan målrettes til de mest lækageudsatte brancher. I praksis kan det dog vise sig vanskeligt at foretage en effektiv lækagekorrektion, da der er betydelig usikkerhed om de aktuelle branchespecifikke lækagerater.

Fangst og lagring af CO_2

CCS kan spille en vigtig rolle i opnåelsen af 70 pct.-målsætningen

En ensartet beskatning af nettoudledninger af drivhusgasser indebærer, at negative udledninger, dvs. optag af drivhusgasser, subsidieres med samme sats som beskatningen af positive udledninger. Negative udledninger kan eksempelvis opnås gennem fangst og lagring af CO_2 (CCS) i forbindelse med forbrænding af biomasse og biogas. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) indikerer, at CCS bør bidrage væsentligt til opnåelsen af 70 pct.-målsætningen. Uden CCS stiger de samfundsøkonomiske omkostninger for Danmark fra knap 4 til op mod 10 mia. kr. årligt.

Negative udledninger bør subsidieres mere end hidtil …

Subsidier til negative udledninger, herunder via CCS, bør tildeles teknologineutralt. Subsidierne bør tildeles pr. ton indfanget og lagret CO_2, og niveauet for subsidierne bør følge niveauet for afgiften på positive udledninger. I juni 2020 afsatte regeringen 16 mia. kr. over 20 år til CCS, dvs. i gennemsnit 800 mio. kr. pr. år. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) indikerer et behov for subsidier til

CCS i størrelsesordenen 6 mia. kr. alene i 2030, altså et betydeligt større beløb, end regeringen hidtil har afsat.

… eksempelvis via de afsatte midler i regeringens reformudspil

I reformudspillet *Danmark kan mere I* foreslår regeringen at afsætte yderligere 1 mia. kr. årligt til investeringer i den grønne omstilling. Hvis disse midler prioriteres til teknologineutrale subsidier til negative udledninger, må det forventes at bidrage til en omkostningseffektiv opnåelse af 70 pct.-målsætningen.

Klimaudspil fra EU-Kommissionen

Bygninger og vejtransport bør inkluderes i det eksisterende kvotesystem

EU-Kommissionen har præsenteret et klimaudspil, som skal forhandles på plads med Parlamentet og Ministerrådet. Kommissionen foreslår blandt andet at indføre et nyt kvotesystem for udbydere af brændsler til individuel opvarmning og vejtransport. Det er positivt, hvis disse udledninger kvoteomfattes, men det bør ske i regi af det eksisterende kvotesystem, så prisen på drivhusgasudledninger ensartes. Det vil sikre, at reduktionerne foretages de steder, hvor det er billigst at reducere.

Danmark bør ikke bakke op om sektorspecifikke målsætninger i EU

Kommissionen lægger også op til forhøjede målsætninger for energieffektivitet, VE-andel og udfasning af fossilbiler i nysalget. Danmark bør arbejde for strammere kvoteudbud og reduktionsmål i ikke-kvotesektoren i stedet for supplerende målsætninger som disse. Supplerende målsætninger kan øge omkostningerne ved at nå målene for drivhusgasreduktioner i EU og i Danmark. Det skyldes, at tiltag, der omkostningseffektivt øger f.eks. energieffektiviteten, ikke reducerer drivhusgasudledningerne omkostningseffektivt. For eksempel vil et tiltag, som forbedrer energieffektiviteten ved at reducere elforbruget, både reducere forbruget af el produceret af vindmøller og kulkraftværker. Dermed har tiltaget ikke fuld gennemslag på drivhusgasudledningerne. Da den overordnede målsætning er at reducere drivhusgasudledningerne, er det billigere at indføre en ensartet drivhusgasbeskatning, herunder via EU's kvotesystem.

LITTERATUR

Ahle, M.D. og M. Skafte-Larsen (2019): Reagerer dimittender på en lavere dagpengesats? Kandidatspeciale.

Amiti, M. og D.E. Weinstein (2011): Exports and Financial Shocks, *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (4), s. 1841-1877.

Antras, P. og C.F. Foley (2015): Poultry in Motion: A Study of International Trade Finance Practices, *Journal of Political Economy*, 123 (4), s. 853-901.

Bloom, N., M. Schankerman og J. Van Reenen (2013): Identifying technology spillovers and product market rivalry. *Econometrica*, *81*(4), s. 1347-1393.

Bloom, N., J. Van Reenen, og H. Williams (2019): A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(3), s. 163-84.

Bøler, E.A., A. Moxnes, og K.H. Ulltveit-Moe (2015): R&D, international sourcing, and the joint impact on firm performance. *American Economic Review*, *105* (12), s. 3704-39.

Cai, L. (2014): State-dependence and stepping-stone effects of low-pay employment in Australia. *Economic Record,* 90 (291), s. 486−506.

Cai, L., K. Mavromaras og P. Sloane (2018): Low paid employment in Britain: Estimating state-dependence and stepping stone effects. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 80 (2), s. 283−326.

Cappellari, L. og S.P. Jenkins (2008): Estimating low pay transition probabilities accounting for endogenous selection mechanisms. *Journal of the Royal Statistical Society Series C (Applied Statistics),* 57 (2): s. 165−186.

Clark, K. og N.C. Kanellopoulos (2013): Low pay persistence in Europe. *Labour Economics,* 23 (1), s. 122−134.

Damvad (2015): Kvalitativ evaluering af nytteindsats.

DEA (2019): Sammenhæng mellem afstand og unges valg af og gennemførelse af ungdomsuddannelser.

De Økonomiske Råds formandskab (2014): *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

De Økonomiske Råds formandskab (2015): *Dansk Økonomi, forår 2015*.

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2019c): *Produktivitet, 2019*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021a): *Økonomi og Miljø, 2020*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021b): *Produktivitet, 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021c): *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Farooq, A., A.D. Kugler, og U. Muratori (2020): *Do Unemployment Insurance Benefits Improve Match Quality? Evidence from Recent U.S. Recessions*. NBER Working Paper no. 27574.

Feenstra, R.C., L. Zhiyuan og Y. Miaojie (2014): Exports and Credit Constraints under Incomplete Information: Theory and Evidence from China, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, 96(4), s. 729-744.

Foged, M., J.N. Arendt, I. Bolvig, L. Hasager og G. Peri (2020): *Language Training and Refugees' Integration*, NBER Working Paper no. 26834.

Fok, Y.K., R. Scutella og R. Wilkins (2015): The low-pay no-pay cycle: Are there systematic differences across demographic groups? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 77 (6), 872−896.

Jahn, E.J. og M. Rosholm (2014): Looking beyond the bridge: The effect of temporary agency employment on labor market outcomes, *European Economic Review*, Elsevier, 65(C), s. 108-125.

Kaarsen, N., J. Steen-Knudsen og R.B. Larsen (2018): Bør der ske en udflytning af universiteter til provinsen? Analyse fra Kraka.

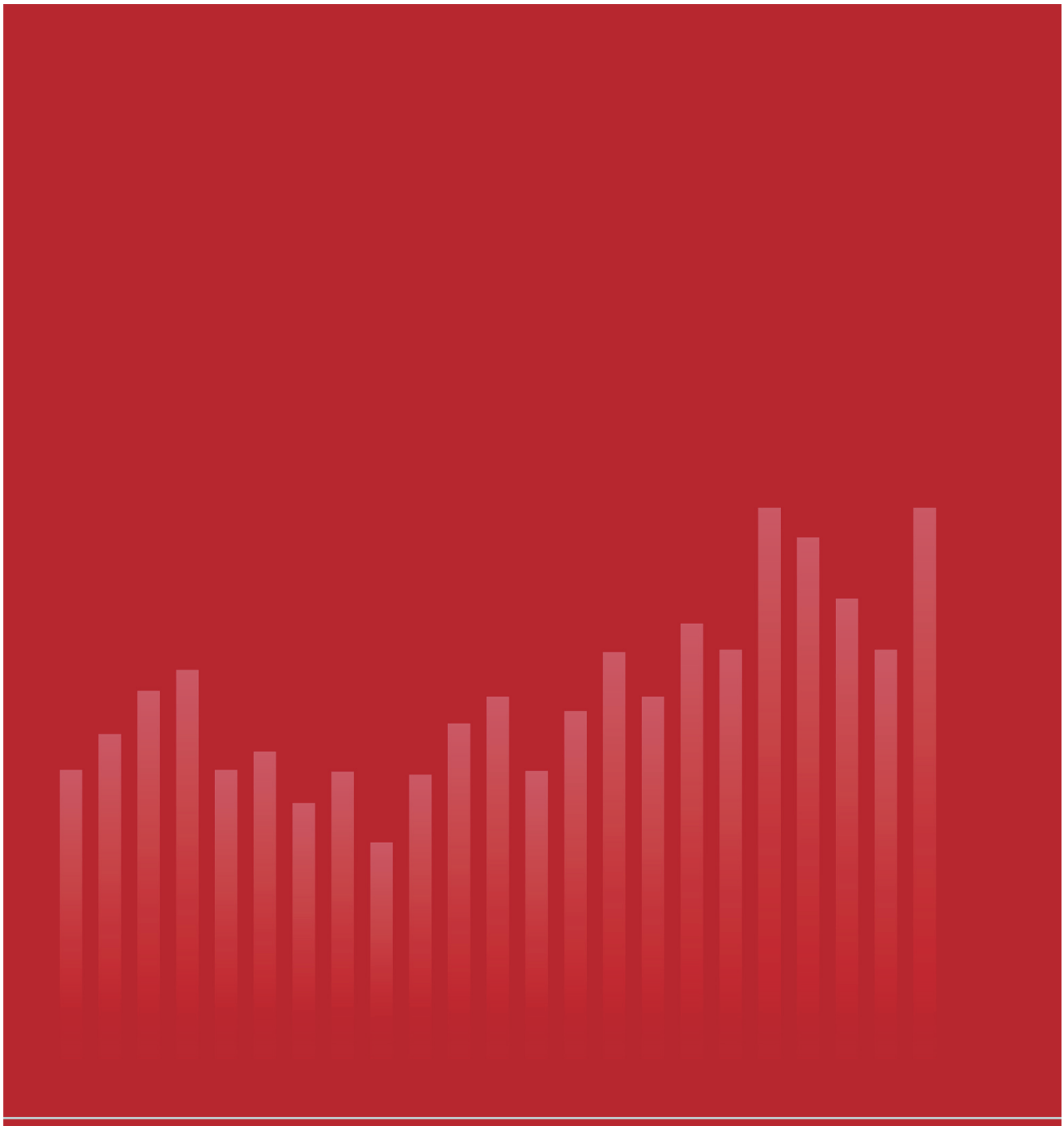
Knabe, A. og A. Plum (2013): Low-wage jobs—Springboards to high-paid ones? *Labour,* 27 (3), s. 310−330.

Kraks Fond Byforskning (2015): Unges afstand til de videregående uddannelser.

Manova, K. (2013): Credit Constraints, Heterogeneous Firms, and International Trade, *Review of Economic Studies*, 80 (2), s. 711-744.

Parrotta, P. og D. Pozzoli (2012). The effect of learning by hiring on productivity. *The RAND Journal of Economics*, *43*(1), 167-185.

Stewart, M. (2007): The inter-related dynamics of unemployment and low-wage employment. *Journal of Applied Econometrics* 22 (3) s. 511−531.



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL II
KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Dansk Økonomi, efterår 2021

KAPITEL II
KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Aktiviteten i dansk økonomi er vendt hurtigt tilbage efter tilbageslaget i forbindelse med pandemien. Fremgangen varierer på tværs af brancher, og der er fortsat forskel på, hvor høj aktiviteten er i de enkelte brancher i forhold til situationen forud for pandemien. Aktivitetsfremgangen indebærer, at dansk økonomi forventes at bevæge sig tilbage i den begyndende højkonjunktur, der var forud for pandemien. BNP ventes at stige ca. 4 pct. i år, og beskæftigelsesgap udvides fra ¾ pct. i 2019 til ca. 1¾ pct. i 2022.

Den forventede udvidelse af beskæftigelsesgap fra 2019 til 2022 taler isoleret set for, at finanspolitikken bør være strammere i 2022 end i 2019. Finanspolitikken vurderes at være lempet med ca. ½ pct. fra 2019 til 2022. Det anbefales derfor at stramme finanspolitikken i forhold til det planlagte for 2022, så aktivitetsvirkningen bevæger sig mere i retning af at være neutral for væksten.

Aktiviteten på boligmarkedet viser tegn på at være afdæmpet. Der vurderes ikke at være et akut behov for indgreb på boligmarkedet.

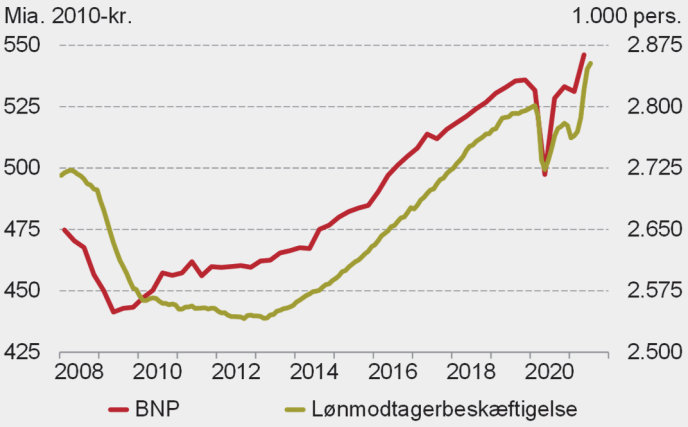
II.1 INDLEDNING

Dansk økonomi tilbage over niveauet før corona

Dansk økonomi er kommet hurtigt tilbage oven på tilbageslaget i forbindelse med coronapandemien. BNP nåede i andet kvartal i år næsten 2 pct. op over niveauet fra slutningen af 2019, og lønmodtagerbeskæftigelsen lå i juli 51.000 personer over niveauet fra februar 2020, jf. figur II.1. Genopretningen i kølvandet på pandemien er gået hurtigere i Danmark end i en række andre lande, og aktiviteten hos de fleste af vores vigtige samhandelspartnere ligger fortsat under niveauet umiddelbart før pandemien. Det skal ses i sammenhæng med, at tilbageslaget i dansk økonomi i 2020 var mindre end i de fleste andre lande.

FIGUR II.1 BNP OG BESKÆFTIGELSE

BNP nåede i andet kvartal op på niveauet før pandemien, og beskæftigelsen lå i juli 51.000 personer over niveauet i februar 2020.



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2021 for BNP og juli 2021 for lønmodtagerbeskæftigelsen.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Hurtigt tilbage i højkonjunktur

Aktiviteten er vendt lidt hurtigere tilbage end vurderet i *Dansk Økonomi, forår 2021*, og siden sommer har der været tegn på et stigende kapacitetspres. Fremgangen varierer på tværs af brancher, og der er fortsat forskel på, hvor høj aktiviteten er i de enkelte brancher i forhold til situationen forud for pandemien. Aktivitetsfremgangen indebærer, at dansk økonomi ventes at bevæge sig tilbage i den begyndende højkonjunktur, der var forud for pandemien. BNP ventes at vokse ca. 4

pct. i år, mens beskæftigelsen skønnes at stige godt 60.000 personer, i høj grad som følge af den markante beskæftigelsesfremgang i første halvår.[1] Udviklingen indebærer, at både beskæftigelse og BNP som årsgennemsnit ventes at ligge over de skønnede, strukturelle niveauer i år, og næste år ventes et positivt beskæftigelsesgap på ca. 1¾ pct., jf. tabel II.1. Det svarer omtrent til det pres på arbejdsmarkedet, der var i 2006, lige inden højkonjunkturen for alvor toppede.

TABEL II.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN

	2019	2020	2021	2022	2025 a)	2030 a)
BNP (realvækst i pct.)	2,1	-2,1	3,9	3,6	1,1	1,4
Beskæftigelsesgap (pct.)	0,7	-0,6	1,0	1,8	0,0	0,0
Nettoledighed	86	120	99	70	95	97
Offentlig saldo (pct. af BNP)	4,1	-0,3	-2,1	0,8	0,1	-0,2
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	0,3	-1,2	-2,6	-0,1	0,2	-0,2
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,2	-4,1	4,9	4,4	1,6	1,7
10-årig dansk statsobligation (pct.)	-0,2	-0,4	-0,1	0,1	0,6	1,1

a) De sidste to søjler viser niveauet i 2025 hhv. 2030 for beskæftigelsesgap, nettoledighed, offentlig og strukturel saldo samt rente. For BNP i Danmark og udlandet vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2022 til 2025 hhv. fra 2025 til 2030.

Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode, og der er ikke korrigeret for covid-19-relaterede engangsforhold.

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

Udviklingen i udlandet trækker i retning af gradvist mere afdæmpet aktivitet

Højkonjunkturen i dansk økonomi ventes at toppe i 2022, hvorefter det lægges til grund, at aktiviteten gradvist normaliseres frem mod 2025. Det skal blandt andet ses med baggrund i, at efterspørgselstrækket fra udlandet forventes at toppe i 2022, hvorefter en normalisering af finans- og pengepolitikken bidrager til at dæmpe væksten hos vores aftagerlande. Fra 2025-30 forudsættes det beregningsteknisk, at økonomien befinder sig i en omtrent neutral konjunktursituation med en vækst på ca. 1½ pct. pr. år.

1) Prognosen er baseret på data til og med 22. september 2021. Det indebærer, at prognosen bygger på den første offentliggørelse af nationalregnskabet for 2. kvartal 2021 fra 31. august 2021 og de reviderede årsniveauer for 2018-20 fra 30. juni 2021.

Udsigt til overskud på den offentlige saldo de kommende år, …

Efter to år med en meget lempelig finanspolitik og underskud på den offentlige saldo er der med finanslovsforslaget for næste år udsigt til en opstramning af finanspolitikken og overskud på den offentlige saldo. Den planlagte finanspolitik i 2022 indebærer umiddelbart en betydelig opstramning i forhold til 2021. Det skal dog ses i lyset af, at der tilbagerulles en række midlertidige tiltag, der har været foretaget i forbindelse med håndteringen af covid-19. Ses der bort fra disse midlertidige tiltag, er der kun en lille negativ aktivitetseffekt af forslaget til finanslov. Finanspolitikken vurderes at være lempet med ca. ½ pct. fra 2019 til 2022.

… men lille underskud på den strukturelle saldo i 2030

Den planlagte finanspolitik indebærer, at den strukturelle saldo ventes at blive forbedret fra et stort underskud i 2020 og 2021 til omtrent balance i 2022. Sammenlignet med 2019 er der imidlertid sket en lempelse, da den strukturelle saldo er svækket fra et overskud på 0,3 pct. af BNP til nu omtrent balance. Frem mod 2025 forbedres den strukturelle saldo igen til et lille overskud, hvorefter den demografiske modvind svækker saldoen frem mod 2030, hvor der ventes et underskud på omkring ¼ pct. af BNP.

Presset på arbejdsmarkedet er steget

Genåbningen henover foråret og sommeren samt den høje efterspørgsel har givet et stort behov i virksomhederne for at øge kapaciteten og rekruttere nye medarbejdere. Det har resulteret i, at mange virksomheder melder om udbredte kapacitetsbegrænsninger på grund af mangel på arbejdskraft. Den højere konkurrence om arbejdskraften har allerede givet udslag i en tiltagende lønstigningstakt. Dette gælder særligt i byggeriet, men tendensen ses også i både industrien og serviceerhvervene. Inflationen er ligeledes tiltaget, men endnu kun i begrænset omfang.

Hovedscenariet er en "blød landing", …

Presset på arbejdsmarkedet vil formentlig fastholdes og måske udbygges de kommende kvartaler, men en del af det nuværende kapacitetspres skønnes at være af midlertidig karakter. Det skal ses i lyset af, at mange virksomheder efter genåbningen har haft behov for medarbejdere på samme tid, samt at test-og vaccineindsatsen har beskæftiget mange personer. Presset ventes at aftage gradvist fra 2022 og forudsættes kun at føre til en moderat stigning i lønstigningstakten. Prognosen indebærer dermed en såkaldt blød landing for dansk økonomi de kommende år, idet det lægges til grund, at der ikke opbygges væsentlige ubalancer, hverken på arbejdsmarkedet, på boligmarkedet eller i den finansielle sektor.

… men situationen kan hurtigt vende

Det er dog tidligere set, at situationen hurtigt kan vende. Der er et stort, opsparet forbrugspotentiale i form af høj opsparing, og forbrugskvoten er relativt lav. Hvis dette omsættes til højere forbrug og/eller højere

boliginvesteringer end lagt til grund for prognosen, kan det give anledning til større fremgang end ventet og dermed endnu større pres på arbejdsmarkedet. Perioder med høj fart på økonomien risikerer at opbygge ubalancer, som kan gøre en efterfølgende nedtur længere end nødvendigt. Kraftigere fremgang end ventet risikerer også at skubbe yderligere til boligmarkedet. Aktiviteten på boligmarkedet er dæmpet siden foråret, men prisniveauet er fortsat højt.

Pandemien forudsættes at have begrænset økonomisk effekt

Dansk økonomi er kommet godt gennem pandemien, og ca. ¾ af befolkningen er nu vaccineret. Det har bidraget til, at der aktuelt er et lavt antal indlagte med covid-19. Det lægges til grund for prognosen, at sygdommen fortsat vil være i omløb i et vist omfang, men at det ikke påvirker den økonomiske aktivitet i væsentlig grad. Derudover forudsættes det, at antallet af indlagte med covid-19 og andre luftvejssygdomme ikke stiger til et så højt niveau i løbet af vinteren 2021-22, at der opstår et alvorligt kapacitetspres i det danske sundhedsvæsen. I forlængelse heraf lægges det til grund, at der ikke vil ske nye nationale nedlukninger. Disse forudsætninger er i overensstemmelse med det grønne og gule scenarie i rapporten *Hverdag med øget beredskab* af ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark, jf. Andersen mfl. (2021).

Fortsat risici knyttet til coronasituationen

Den begrænsede makroøkonomiske betydning af pandemien i prognosen skal ses i lyset af, at vaccinedækningen i både Danmark og vores nærmeste samhandelspartnere er relativ høj. I store dele af verden går vaccineudrulningen dog langsomt. Det giver en bekymring i de enkelte lande, men udgør også en global risikofaktor. Pandemien udgør på den baggrund fortsat en betydelig nedadrettet risiko for den globale økonomi. En markant ændring i det globale sygdomsbillede øger også risikoen for, at smittebilledet forværres i Danmark med deraf følgende økonomiske konsekvenser.

Kapitlets indhold

Kapitlet indledes i afsnit II.2 med en status på coronapandemien med fokus på vaccineudrulning og deltavarianten samt en beskrivelse af de forudsætninger om pandemien, der ligger til grund for prognosen i kapitlet. I afsnit II.3 præsenteres det aktuelle konjunkturbillede og prognosen for dansk økonomi i 2021-22. Afsnit II.4 fokuserer på den seneste udvikling på boligmarkedet, og afsnit II.5 præsenterer udsigterne for international økonomi og finansielle forhold. Afsnit II.6 giver en oversigt over udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025. I afsnit II.7 præsenteres en mellemfristet fremskrivning af dansk økonomi frem mod 2030, og fremskrivningen sammenlignes med Finansministeriets seneste fremskrivning. Endelig indeholder afsnit II.8 vurderinger af den økonomiske politik knyttet til konjunktursituationen.

II.2 STATUS PÅ COVID-19-PANDEMIEN OG VACCINATIONER

Afsnittets indhold

Covid-19-pandemien præger fortsat verdensøkonomien, og der er udbredt smitte i store dele af verden. I dette afsnit gives en status på covid-19-pandemien i såvel Danmark som udlandet. Afsnittet har særligt fokus på den globale vaccineudrulning og deltavarianten.

Store forskelle i smitteudbredelse på tværs af verdensdele

Smitteudbredelsen varierer betydeligt, både på tværs af verdensdele og indenfor de enkelte regioner. Udviklingen i antallet af nysmittede indikerer, at smitteudbredelsen er stabiliseret på et relativt højt niveau i Europa og Nordamerika, mens den er tiltagende i Oceanien, jf. figur II.2. Der er stor forskel på smitteudbredelsen internt i Europa. Smitteniveauet er i øjeblikket på et lavt niveau i blandt andet Danmark, Sverige, Tyskland og Polen, mens smitteudbredelsen er på et højt niveau i særligt Storbritannien og USA.[2] I Sydamerika er antallet af nysmittede faldet til det laveste niveau siden maj 2020. Der er tegn på, at smittetallet i Asien har stabiliseret sig på et lavere niveau efter en stigende smitteudbredelse i særligt Sydøstasien.

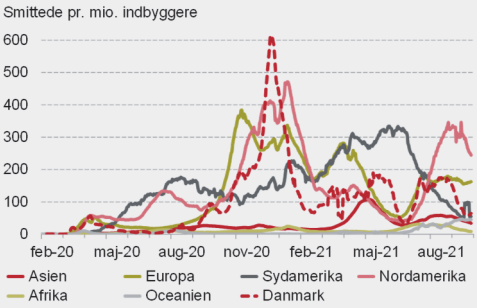
Stigende smitte udfordrer smittebekæmpelses-strategier i Australien og New Zealand

Der har hidtil været meget få smittetilfælde i Oceanien, hvor de to største lande Australien og New Zealand har været relativt ambitiøse i forhold til at holde smitten nede. Dette er i løbet af sommeren blevet udfordret af stigende smittetal blandt andet som følge af udbredelsen af den mere smitsomme deltavariant. Det har medført, at Australien er gået over til en strategi med fokus på at begrænse antallet af hospitalsindlæggelser, mens New Zealand indførte en hård, landsdækkende nedlukning i midten af august. De opgjorte smittetal i både Asien og Oceanien er dog fortsat på et lavt niveau sammenlignet med Europa og Nordamerika. Dette kan imidlertid til dels skyldes forskelle i testomfanget.

2) Frankrig og Norge har haft en smittebølge, der toppede i august hhv. begyndelsen af september, men igennem september har smittetallene i begge lande været faldende. Figurer, der viser udviklingen i antal nysmittede og antal indlagte for Danmarks primære aftagerlande er præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2021 – Baggrundsnotat til konjunkturvurdering.*

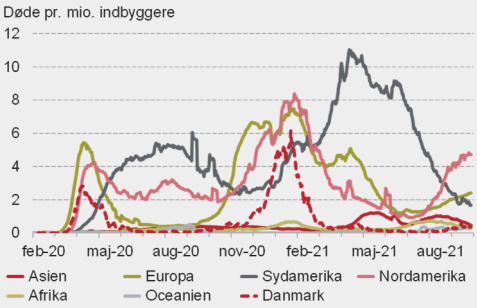
FIGUR II.2 **ANTAL NYSMITTEDE, VERDENSDELE**

Der er betydelig heterogenitet i antallet af nysmittede mellem verdensdele.



FIGUR II.3 **ANTAL DØDSFALD, VERDENSDELE**

Antal dødsfald med coronavirus er tiltagende i Nordamerika.



Anm.: Syv dages glidende gennemsnit af antal nysmittede målt ved antal positive test henholdsvis antal nye dødsfald med coronavirus. Antal nysmittede kan ikke sammenlignes direkte på tværs af lande eller over tid, da teststrategien og -omfanget varierer. Seneste observation er 27. september 2021.

Kilde: Our World In Data.

Stigning i antal dødsfald i Nordamerika

En ulempe ved at anvende antal nysmittede som mål for smitteudbredelsen er, at målet er følsomt overfor forskelle i testomfang over tid og på tværs af lande. I nogle områder, eksempelvis Europa, er de stigende smittetal de seneste måneder ikke blevet fulgt af en tilsvarende stigning i antallet af dødsfald med coronavirus, mens antallet af dødsfald med coronavirus er steget i takt med smittetallene i Nordamerika, jf. figur II.3. Det skal dog også ses i sammenhæng med udrulningen af vaccinerne, jf. senere i afsnittet. Antallet af registrerede dødsfald i Asien, Afrika og Oceanien ligger fortsat lavt sammenlignet med de andre kontinenter.

BETYDELIGE FORSKELLE I VACCINEUDRULNINGEN

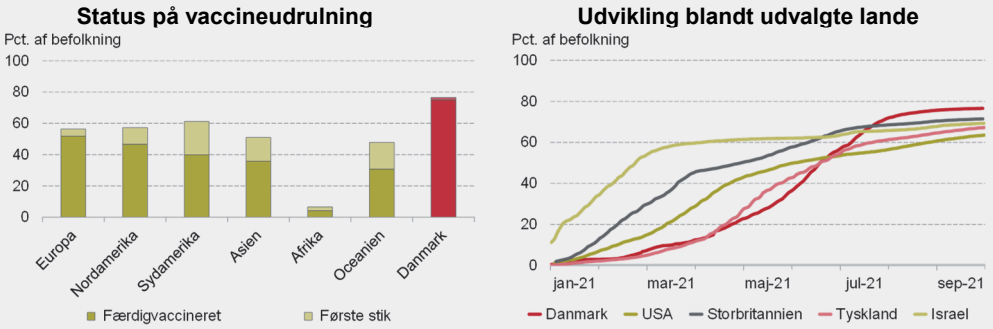
Vaccineudrulningen i Europa har overhalet USA

Mange lande begyndte at tilbyde deres borgere vacciner i slutningen af 2020 eller i begyndelsen af 2021. Der er dog fortsat stor forskel på, hvor langt de enkelte lande er kommet med vaccineudrulningen, jf. figur II.4. Samlet set har ca. 44 pct. af verdens befolkning modtaget et vaccinestik, mens 32 pct. er færdigvaccinerede. I Europa og Nordamerika har mere end halvdelen af befolkningen fået mindst et stik, mens dette gør sig gældende for ca. en tredjedel af befolkningen i Asien og Oceanien og kun ca. 5 pct. i Afrika. I lavindkomstlande er det kun ca.

2½ pct. af befolkningen, der har modtaget mindst et stik. Siden maj 2021 er hastigheden på vaccineudrulningen tiltaget i Europa, og pr. ultimo august har lande som Norge, Danmark og Holland vaccineret en højere andel af befolkningen end både USA og Israel, hvor vaccineudrulningen i højere grad er stagneret. Der er dog begyndende tegn på, at flere igen lader sig vaccinere i begge lande. Det skal formentligt ses i lyset af, at deltavarianten har medført en stigende smitteudbredelse og flere indlæggelser i begge lande.

FIGUR II.4 VACCINEUDRULNING

Der er store forskelle i vaccineudrulningen på tværs af verdensdele og lande.



Anm.: Figurerne viser andelen af den samlede befolkning, der er blevet vaccineret, dvs. inkl. børn under 12 år, selvom disse aktuelt ikke er inkluderet i vaccinationsprogrammerne. Vaccineudrulningen vil derfor være fuldendt ved en lavere andel end 100 pct. Seneste observation er 26.-27. september 2021.

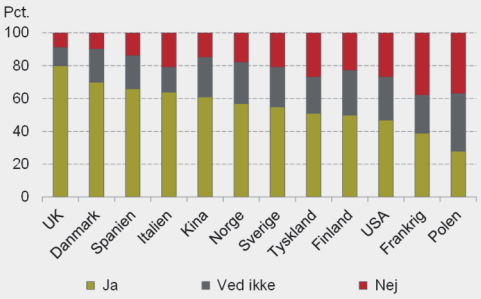
Kilde: Our World In Data.

Stor forskel på vaccinations-tilslutning

En fortsat udrulning af covid-19-vacciner er betinget af, at de personer, der får tilbudt en vaccine, også ønsker at tage imod den. Besvarelser fra en international spørgeskemaundersøgelse viser, at befolkningen i Storbritannien og Danmark er blandt dem, der er mindst skeptiske overfor at lade sig vaccinere. Her svarer kun ca. 10 pct. nej til, at de vil modtage en vaccine imod covid-19, når de får den tilbudt, jf. figur II.5. I Frankrig og Polen angiver op imod 40 pct., at de ikke ønsker at tage imod en vaccine. Siden december 2020 har der ikke været tegn på en betydelig udvikling i andelen, der ønsker at blive vaccineret, jf. figur II.6. For Danmark og USA stemmer undersøgelserne overens med den andel, der faktisk har ladet sig vaccinere. Derimod er det en højere andel af befolkningen i Tyskland og Frankrig, der er vaccineret, mens andelen er lidt lavere i Storbritannien end forventet ud fra spørgeskemaundersøgelserne.

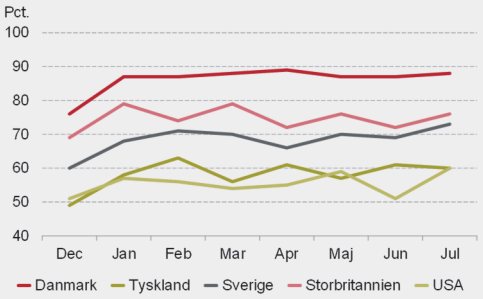
FIGUR II.5 ANDEL, DER ØNSKER AT BLIVE VACCINERET

Der er stor forskel på vaccinetilslutningen mellem landene.



FIGUR II.6 UDVIKLINGEN I VACCINE-TILSLUTNING

Andelen, der ønsker at blive vaccineret er stabilt høj i Danmark.



Anm.: Figuren til venstre angiver besvarelser på spørgsmålet: "*If and when a Coronavirus (COVID-19) vaccine becomes available, will you get vaccinated?*" Besvarelserne er indsamlet i perioden fra 17. november 2020 til 10. januar 2021, jf. YouGov (2021). Figuren til højre er fra en anden undersøgelse og viser udviklingen i de nationale andele, der svarede "Helt enig" eller "Delvist" enig til følgende spørgsmål: "*Jeg vil følge sundhedsmyndighedernes råd, hvis de anbefaler folk som mig at få en godkendt vaccine mod coronavirus*".

Kilde: YouGov (2021) (venstre) og Petersen og Roepstorff (2021) (højre).

Fokus på nye og mere smitsomme virusvarianter

I løbet af 2021 har der været et øget fokus på nye varianter af coronavirus, der har udkonkurreret de eksisterende varianter.[3] Eksempelvis er det nu deltavarianten, der udgør langt størstedelen af de positive coronaprøver i Danmark. Andelen af nysmittede med deltavarianten steg fra under 1 pct. i uge 22 til at udgøre næsten alle smittetilfælde fra uge 33.[4] Deltavarianten er blandt andet karakteriseret ved at være mere smitsom end nogle af de varianter, der tidligere har været dominerende. Dette har blandt andet som konsekvens, at det reelt ikke læn-

3) Når en person bliver smittet med virus, vil denne anvende personens celler til at kopiere sig selv i løbet af få timer. Denne proces giver særligt for RNA-virus mulighed for "fejl" i den forstand, at en kopi af virus kan være en lille smule forskellig fra den oprindelige virus. Dette kan over tid resultere i, at virus muterer. Disse ændringer sker som følge af kopiprocessen, og virus kan ikke selv styre, hvilke ændringer der sker.

4) 2.076 ud af i alt 2.082 smittede personer med genomdata var smittet med deltavarianten i uge 33, jf. SSI (2021a).

gere er muligt at opnå flokimmunitet alene via vaccinationer, jf. Andersen mfl. (2021).[5] Endvidere bliver det vanskeligere at mindske smitteudbredelsen igennem eksempelvis kontaktopsporing, ligesom det kan øge presset på sundhedsvæsenet og resultere i flere dødsfald.

Deltavariant kan føre til mere alvorlige sygdomsforløb, men tegn på, at vacciner beskytter imod disse

Der er desuden indikationer på, at deltavarianten fører til mere alvorlig sygdom blandt uvaccinerede, men studier for såvel Danmark som andre lande tyder på, at de anvendte vacciner til gengæld er relativt effektive i forhold til at beskytte imod alvorlig sygdom, jf. boks II.1. Der er imidlertid uklarhed om, i hvor høj grad det er muligt at blive smittet og smitte andre med deltavarianten efter naturlig infektion og vaccination (kaldet en gennembrudsinfektion). SSI har i august oplyst, at der er fundet et lavt, men dog stigende antal gennembrudsinfektioner svarende til 0,12 pct. af de fuldt vaccinerede i begyndelsen af august og 0,23 pct. i begyndelsen af september, jf. SSI (2021b).

Udbredelse af deltavariant …

Udviklingen i smittetal, indlæggelser og dødsfald afspejler derfor kombinationen af flere forskellige forhold. Blandt andet trækker udbredelsen af den mere smitsomme deltavariant i retning af såvel højere smittetal som flere alvorlige sygdomstilfælde (både absolut og som andel af antal smittede). Det er formentlig den primære forklaring på, at både smittetal og antallet af nyindlæggelser i Danmark har været væsentligt højere i løbet af sommeren og sensommeren 2021 end på det tilsvarende tidspunkt i 2020. I Danmark og flere andre lande er der desuden sket en opblødning af de smittebegrænsende restriktioner henover sommeren. Det må ligeledes forventes at trække i retning af højere smittetal.

… og udrulning af vacciner trækker i hver sin retning

I den modsatte retning trækker hovedsageligt, at udbredelsen af vacciner reducerer risikoen for alvorlige sygdomstilfælde markant og i høj grad også begrænser smitten. Vaccinationerne bidrog eksempelvis til, at sammenhængen mellem smitte og efterfølgende indlæggelse på hospitalerne blev svækket i en periode henover foråret og sommeren i år, jf. Andersen mfl. (2021). Udrulningen af vaccinerne har desuden bidraget til en ændret alderssammensætning blandt de indlagte, fordi det henover sommeren i højere grad har været unge, uvaccinerede personer, der er blevet indlagt, jf. Sundhedsstyrelsen (2021).

5) *Flokimmunitet* beskriver en situation, hvor antallet af personer, der er immune overfor virus (enten som følge af vaccination eller som følge af tidligere smitte), har nået et så højt niveau, at epidemien af sig selv dør ud over tid, selv i fravær af smittebegrænsende tiltag. Det svarer til, at det effektive kontakttal ville være mindre end en i en situation uden restriktioner.

BOKS II.1 DELTAVARIANTEN

I løbet af 2021 er deltavarianten blevet den dominerende variant i Danmark og i en række andre lande. Der er flere forhold ved deltavarianten, der har vakt bekymring.

For det første er deltavarianten væsentligt mere smitsom end flere af de andre varianter. Et metastudie har eksempelvis fundet et basalt kontakttal for deltavarianten på omtrent 5, jf. Liu og Rocklöv (2021). Det amerikanske center for infektionsforebyggelse og folkesundhed (CDC) har peget på, at det basale kontakttal formentlig er mellem 6 og 9, jf. Andersen mfl. (2021). Til sammenligning var det basale kontakttal på omtrent 2 for den oprindelige udgave af SARS-CoV-2. At deltavarianten er mere smitsom understøttes af en kinesisk undersøgelse, der har sammenlignet coronaprøver fra 63 smittede med deltavarianten med coronaprøver fra 62 smittede med den oprindelige virusvariant fra foråret 2020, jf. Li mfl. (2021). I studiet konkluderes det, at smittede med deltavarianten testes positive i gennemsnit 3,7 dage efter at have været udsat for smitte (mod 6 dage for den oprindelige virusvariant), og at mængden af virus på denne dag var ca. 1.000 gange højere.

For det andet tyder flere studier på, at deltavarianten i højere grad fører til alvorlige sygdomsforløb blandt uvaccinerede sammenlignet med flere af de andre varianter, jf. CDC (2021). Flere resultater peger dog i retning af, at vaccinerede er relativt godt beskyttede imod sygdom ved smitte med deltavarianten. Et studie for Storbritannien tyder således på, at to vaccinestik giver en effektiv beskyttelse mod symptomatisk sygdom (88 pct. for Pfizer-BioNTech og 60 pct. for AstraZeneca), ligesom to vaccinestik ser ud til at være særdeles effektivt i forhold til at modvirke sydom, der er så alvorlig, at det fører til hospitalsindlæggelser, jf. Public Health England (2021) og Bernal mfl. (2021). Dette understøttes også af et studie fra Singapore, der finder, at sandsynligheden for alvorlig sygdom (defineret som behov for iltbehandling) efter infektion med deltavarianten falder markant ved gennembrudsinfektion sammenlignet med infektion blandt personer, der ikke var vaccineret, men derimod yngre, jf. Chia mfl. (2021).[a)] Studiet fandt også, at virusmængden efter infektion faldt hurtigere for færdigvaccinerede. Statens Serum Institut har ligeledes fundet, at vaccinernes beskyttelse imod alvorlig sygdom ikke er mindsket betydeligt, efter deltavarianten blev den dominerende variant, jf. SSI (2021b).

Det er mere uklart, i hvor høj grad de anvendte vacciner og tidligere smitte beskytter imod smitte med deltavarianten. Et studie af Statens Serum Institut baseret på data for perioden fra 1. marts til 3. august 2021, hvor deltavarianten blev den dominerende i Danmark, tyder på, at beskyttelsen fra vaccinerne fra Pfizer og Moderna imod infektion med deltavarianten fortsat er betydelig (79 pct. henholdsvis 88 pct.), jf. SSI (2021b). Der er imidlertid flere udenlandske studier, der peger i en anden retning. Et studie for USA finder eksempelvis, at effektiviteten af Pfizer-vaccinen blev reduceret fra 76 pct. til 42 pct. i takt med, at deltavarianten blev den dominerende variant. Effektiviteten af Moderna aftog over samme periode fra 86 pct. til 76 pct., jf. Puranik mfl. (2021).

a) Medianalderen blandt personer med gennembrudsvaccination var højere (56 år) end blandt de uvaccinerede personer (39½ år).

BOKS II.1 DELTAVARIANTEN, FORTSAT

Et CDC-studie blandt frontpersonale tyder ligeledes på, at effektiviteten af Pfizer og Moderna-vaccinerne er faldet fra 91 pct. til 66 pct. fra december 2020 til august 2021, jf. Fowlkes (2021). Et amerikansk studie har endvidere fundet, at beskyttelsen imod infektion på plejehjem faldt fra 74,7 pct. i perioden marts-maj 2021 til 53,1 pct. i perioden juni-juli 2021, hvor deltavarianten blev dominerende, jf. Nanduri mfl. (2021). Disse negative effekter på immuniteten kan imidlertid også afspejle andre forhold end deltavariantens fremkomst, eksempelvis at immunitetseffekten af vacciner af sig selv aftager over tid.

Resultaterne af et amerikansk studie, der fulgte 52.238 ansatte i sundhedsvæsenet fra december 2020 til maj 2021, tyder på, at der ikke forekom reinfektioner blandt de i alt 2.579 personer, der tidligere havde været smittet med covid-19, jf. Shrestra mfl. (2021). I samme periode blev 2.154 personer testet positive, hvoraf 15 var færdigvaccinerede med Pfizer eller Moderna. Studiet konkluderede, at risikoen for infektion faldt markant ved vaccination blandt dem, der ikke tidligere havde været inficeret, men ikke for den gruppe, der havde været inficeret.[b)]

I tillæg til deltavarianten opstår der andre nye varianter af SARS-CoV-2. Særligt bekymrende er de varianter, der har større smitsomhed og er mindre følsomme overfor vacciner. ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) har en liste over varianter, de er bekymrede for (*variants of concern*) og varianter, de er interesserede i (*variants of interest*). På den første liste er ved udgangen af september fem varianter, heraf alfavarianten og deltavarianten. Den anden liste består af seks varianter, hvor der for alle er evidens for, at varianten påvirker immuniteten. Endelig har ECDC en liste over varianter under monitorering. På denne liste forefindes 24 varianter, der endnu er så nye, at de fleste af dem endnu ikke har fået et officielt navn.

b) Ifølge den såkaldte *hazard ratio*, der sammenligner antallet af smittetilfælde i de to grupper, falder risikoen for infektion med ca. 96,9 pct. (95 pct. konfidensintervallet er 93,9-98,5 pct.). I studiet blev der ikke screenet for asymptomatisk smitte.

Epidemiudvikling afhænger af varigheden af immunitet

Det har stor betydning for den fremtidige epidemiudvikling (og dermed for de økonomiske udsigter) hvor lang tid en person er immun efter enten at have været udsat for smitte eller være blevet vaccineret. Et amerikansk studie finder, at hvis immuniteten varer ca. 40 uger, så kan man forvente årlige smitteudbrud hvert år, men hvis immuniteten varer ca. to år, så vil det i stedet kun være hvert andet år, der kommer større udbrud, jf. Kissler mfl. (2020). Hvis immuniteten varer ved i længere tid, vil virus uddø. På nuværende tidspunkt vurderer Sundhedsstyrelsen (2021), at både vaccination og naturlig infektion giver immunitet i minimum 12 måneder. Nogle studier tyder dog på, at beskyttelsen mod infektion aftager hurtigere end beskyttelsen imod alvorlig sygdom. Dette har fået blandt andet Danmark, USA, Israel, Tyskland og Frankrig til at erklære, at de vil tilbyde et tredje vaccinestik. I Israel har alle over 12 år siden ultimo august 2021 kunnet få et tredje vaccinestik,

mens USA anbefaler et tredje stik til borgere over 65 år samt særligt udsatte. I Danmark er tredje stik givet til beboere på plejehjem og visse andre, sårbare grupper.

CORONAFORUDSÆTNINGER BAG PROGNOSEN

Mindre aktivitetsfald i forbindelse med anden nedlukning

Den anden periode med længerevarende nedlukninger i primært de europæiske økonomier i vinteren 2020-21 viste, at sammenhængen mellem smitteudbredelse og den økonomiske aktivitet var mindre end i foråret 2020. Det skal ses i sammenhæng med, at en mindre del af de europæiske økonomier var lukket ned. Restriktionerne var målrettet kontaktintensive brancher i særligt servicesektoren, mens industrien kun var påvirket i mindre grad, jf. eksempelvis OECD (2021). Kombineret med en meget ekspansiv penge- og finanspolitik, der medvirkede til en stigning i den globale efterspørgsel efter varer, var vækstfaldene i første kvartal 2021 noget mindre end i andet kvartal 2020.

Økonomisk effekt af pandemien mindskes formentligt af vacciner

Den økonomiske effekt af pandemien må formodes at være blevet mindsket yderligere af udrulningen af vacciner. Det skyldes, at vaccineudrulningen formentligt har svækket risikoen for, at smitte fører til alvorlig sygdom. Dette mindsker risikoen for nye restriktioner. Som beskrevet tidligere i afsnittet trækker visse risikofaktorer imidlertid i den anden retning. Disse risikofaktorer omfatter fortsat usikkerhed om varigheden af immunitet efter vaccination samt nye virusvarianter, der enten kan være mere smitsomme, mere sygdomsfremkaldende eller mere resistente overfor det vaccineinducerede immunrespons, jf. Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark (2021).

Det lægges til grund, at der ikke kommer nye nationale nedlukninger

Det lægges til grund, at sygdommen fortsat vil være i omløb i et vist omfang, fordi der som beskrevet tidligere i afsnittet fortsat vil være en betydelig andel af befolkningen, der er modtagelig for virus, men at det ikke påvirker den økonomiske aktivitet i væsentlig grad. Derudover forudsættes det, at antallet af indlagte med covid-19 og andre luftvejssygdomme, som eksempelvis influenza, ikke stiger til et så højt niveau i løbet af vinteren 2021-22, at der opstår et alvorligt kapacitetspres i det danske sundhedsvæsen. I forlængelse heraf lægges det til grund, at der ikke vil ske nye nationale nedlukninger. Disse forudsætninger er i overensstemmelse med det grønne og gule scenarie i rapporten *Hverdag med øget beredskab* af ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark, jf. Andersen mfl. (2021). Hvis smitteudbredelsen og antallet af indlæggelser stiger til et niveau, der påvirker samfundet i nogen grad (gult stadie), forventer ekspertgruppen, at det særligt er skoler og daginstitutioner, der er udsatte for lokale nedlukninger, fordi børn under 12 år er uvaccinerede, da vaccinerne på nuværende

tidspunkt ikke er godkendt til denne aldersgruppe. Det forudsættes, at lokale nedlukninger ikke når et omfang, hvor det har reel samfundsøkonomisk betydning.

Forudsætninger for udlandet følger IMF

Som beskrevet tidligere i afsnittet trækker udbredelsen af den meget smitsomme deltavariant og den fortsatte udrulning af vacciner i hver sin retning, hvilket kan være med til at forstærke forskellene i hastigheden på den økonomiske genopretning mellem de økonomisk udviklede lande og udviklingslandene, jf. også afsnit II.5. For udlandet forudsættes det på baggrund af IMF's seneste prognose (2021b), at vaccineudrulningen i de økonomisk udviklede lande og målrettede tiltag ved stigende smitte kan medvirke til, at disse lande kan fortsatte normaliseringen af den økonomiske aktivitet. For udviklingslandene forudsætter IMF til gengæld, at manglen på vacciner vil medføre, at smitteudbredelsen først ved udgangen af 2022 falder til lave niveauer som følge af bedre behandling og vaccineudrulning. Dermed vil der fortsat kunne forekomme nye smittebølger ind i 2022. Disse relativt gunstige forudsætninger om den fremtidige epidemiudvikling ligger i øvrigt tæt op ad forudsætningerne fra *Dansk Økonomi, forår 2021*.

II.3 AKTUELLE UDSIGTER FOR DANSK ØKONOMI

Indhold i afsnittet

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af den aktuelle konjunktursituation og prognosen for dansk økonomi i 2021-22. En risikofaktor i prognosen er knyttet til det aktuelle kapacitetspres i dansk økonomi, hvor virksomhederne melder om udbredt mangel på materialer og arbejdskraft. Afsnittet diskuterer årsagerne til kapacitetspresset samt risikoen for, at det kan lede til opbygningen af ubalancer i økonomien.

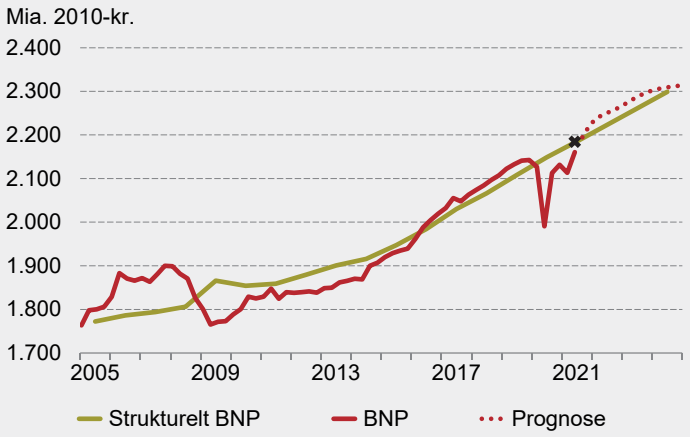
DANSK ØKONOMI OVER NIVEAUET FØR CORONAKRISEN

BNP nåede i andet kvartal over niveauet før corona

Dansk økonomi er kommet hurtigt tilbage ovenpå mere end et år præget af covid-19-pandemien. Den samlede aktivitet nåede i andet kvartal 2021 for første gang siden pandemiens udbrud over niveauet umiddelbart før krisen, jf. figur II.7. BNP steg med 2,8 pct. fra første til andet kvartal, efter nye nedlukninger og høj smitteudbredelse henover vinteren førte til et mindre fald i BNP på 0,4 pct. i første kvartal.

FIGUR II.7 BNP OG STRUKTURELT BNP

BNP nåede i andet kvartal 2021 næsten 2 pct. over niveauet i fjerde kvartal 2019. I 2022 ventes BNP at overstige det beregnede strukturelle niveau.



Anm.: Det historiske BNP i figuren og prognosen er baseret på nationalregnskabet fra 31. august 2021. Den 30. september 2021 blev et revideret nationalregnskab offentliggjort, som viser et højere niveau for BNP i 2. kvartal 2021. Dette er markeret med et sort kryds i figuren. Det strukturelle niveau er vist ekskl. korrektion for coronarelaterede effekter. Prognosen er baseret på årsniveauer og er illustreret som den implicitte kvartalsudvikling. Seneste observation er 2. kvartal 2021.

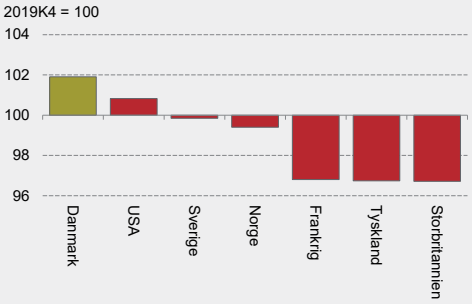
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Dansk økonomi hurtigere igennem krisen end andre lande

Med den betydelige fremgang i andet kvartal er dansk økonomi blevet genoprettet hurtigere end økonomien i en lang række andre lande, jf. figur II.8. Blandt de sammenlignede lande var det kun i Danmark og USA, at BNP i andet kvartal oversteg niveauet før pandemien. I Sverige og Norge var BNP næsten tilbage på niveauet før krisen, mens BNP i Tyskland, Frankrig og Storbritannien fortsat var godt 3 pct. under. Den hurtigere tilbagevenden i Danmark skal blandt andet ses i sammenhæng med, at tilbageslaget i dansk økonomi i 2020 var mindre end i en række andre lande, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2021*, og at smitteudbredelsen i Danmark har været mindre end i mange andre lande.

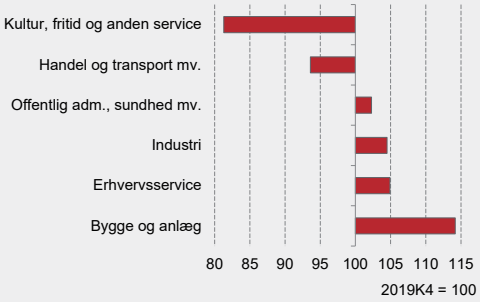
FIGUR II.8 **BNP I UDVALGTE LANDE**

I Danmark og USA er BNP nu højere end før coronakrisen.



FIGUR II.9 **BVT I UDVALGTE BRANCHER**

Ikke alle brancher er tilbage på niveauet før coronakrisen.



Anm.: Figurerne viser BNP hhv. BVT for en række udvalgte lande hhv. brancher i 2. kvartal 2021 i forhold til niveauet i 4. kvartal 2019.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Macrobond.

Fortsat heterogenitet i aktiviteten mellem brancher

Fremgangen i andet kvartal 2021 var bredt funderet på tværs af brancher med fremgang også i de brancher, der har været hårdt ramt under pandemien. Selvom den samlede aktivitet nu er over niveauet forud for pandemien, dækker det dog fortsat over betydelig heterogenitet i aktivitetsniveauet mellem brancherne, jf. figur II.9. I nogle brancher, eksempelvis *Bygge og anlæg*, ligger aktiviteten betragteligt over niveauet før krisen. I andre brancher – navnlig de brancher, hvor aktiviteterne indebærer en høj grad af kontakt mellem mennesker eller rejseaktivitet – er produktionen endnu ikke tilbage på fuld kapacitet. Det gælder eksempelvis *Kultur, fritid og anden service*.

ØKONOMIEN ER PÅ VEJ IND I EN HØJKONJUNKTUR

BNP skønnes at vokse ca. 4 pct. i år og 3½ pct. næste år

Umiddelbart før udbruddet af pandemien befandt økonomien sig i en begyndende højkonjunktur. Med det hurtige omsving efter genåbningen ventes dansk økonomi at vende tilbage hertil de kommende år. I andet kvartal er BNP ifølge det reviderede nationalregnskab pr. 30. september 2021 allerede at være nået omtrent tilbage på det strukturelle niveau. Den hurtige genopretning skal, udover hjælpepakker mv., ses i sammenhæng med, at udgangspunktet for dansk økonomi var godt op til, at pandemien brød ud. Husholdningerne var godt rustede, og økonomien var ikke præget af indenlandske ubalancer. Det gode udgangspunkt for dansk økonomi understøtter, at fremgangen også kan fortsætte de kommende år. De centrale forudsætninger i prognosen er beskrevet i boks II.2. Der ventes en vækst i BNP på ca. 4 pct. i år og ca. 3½ pct. næste år, jf. tabel II.2. Det indebærer, at et positivt output gap gradvist udvides, og at BNP i 2022 når ca. 5½ pct. over niveauet i 2019. Væksten i år er opjusteret i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2021*, jf. boks II.3.

BOKS II.2 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

Konjunkturvurderingen bygger på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renter og finanspolitikken. De væsentligste forudsætninger præsenteres i denne boks. Forudsætningerne om pandemiens udvikling i Danmark og udlandet er beskrevet i afsnit II.2, mens forudsætningerne om strukturelle niveauer er beskrevet i afsnit II.7. Prognosen er baseret på data til og med 22. september 2021. Det indebærer, at prognosen bygger på den første offentliggørelse af nationalregnskabet for andet kvartal 2021 fra 31. august 2021 og de reviderede årsniveauer for 2018-20 fra 30. juni 2021. I tekst og visse figurer kommenteres dog på senere offentliggjorde tal.

Udland og finansielle forhold

Der forventes fremgang på de danske eksportmarkeder på ca. 5 pct. i 2021 og ca. 4½ pct. i 2022. Det forudsættes, at ECB holder renten på det aktuelle niveau frem til midten af 2023. Den danske statsobligationsrente forudsættes kun at stige svagt det kommende års tid fra ca. 0 i slutningen af september til ca. 0,1 ved udgangen af 2022. Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i midten af september 2021, og olieprisen forventes at have et årsniveau på knap 70 dollar pr. tønde i 2021 og godt 72 dollar pr. tønde i 2022.

Finanspolitiske forudsætninger

Prognosen lægger den vedtagne politik, herunder de foreslåede udgiftslofter for 2022-25, til grund. Det er forudsat, at den ikke-udmøntede del af regeringens reserve til håndtering af covid-19 bliver anvendt til offentligt forbrug. Skønnet for det offentlige forbrug i 2021 følger skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2021* tillagt den resterende reserve til håndtering af covid-19. Det er altså forudsat, at der ikke kommer yderligere udgifter til covid-19 i form af f.eks. udgifter til test, der overstiger den resterende del af reserven.

TABEL II.2 HOVEDTAL FOR KONJUNKTURVURDERINGEN

	2019	2020	2021	2022	2019-22 a)
	Mia. kr.	----------	Realvækst, pct.	----------	
Privat forbrug	1.080	-1,3	2,2	5,9	2,2
Offentligt forbrug	558	-1,7	5,1	-0,9	0,8
Offentlige investeringer	75	9,8	3,5	-1,8	3,8
Boliginvesteringer	115	10,1	16,0	2,3	9,3
Erhvervsinvesteringer	302	2,1	4,8	1,0	2,6
Lagerændringer	15	-0,1	-0,4	0,5	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.147	0,0	3,8	3,4	2,4
Eksport	1.368	-7,0	3,6	4,3	0,2
Import	1.196	-4,1	3,2	3,9	1,0
Bruttonationalprodukt	2.318	-2,1	3,9	3,6	1,8
Bruttonationalprodukt, aftagerlande		-4,1	4,9	4,4	1,6
	1.000 pers.	---------	Ændring i 1.000 pers.	---------	
Strukturel arbejdsstyrke	2.979	23	11	19	18
Arbejdsstyrke	2.988	16	41	15	24
Beskæftigelse	2.902	-18	61	44	29
	----------	1.000 pers.	----------		
Nettoledighed	86	120	99	70	70
Beskæftigelsesgap	20	-17	30	53	53
	----------	Pct.	----------		
Forbrugerpriser	0,8	0,5	1,5	1,4	1,1
Timelønsomkostninger	2,5	2,2	2,6	2,9	2,6
Kontantpris på enfamiliehuse	3,0	4,5	11,2	2,6	6,1
Timeproduktivitet, private byerhverv	1,3	1,5	1,3	1,3	1,4
Rente, 10-årig dansk statsobligation	-0,2	-0,4	-0,1	0,1	0,1

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2019 til 2022. For nettoledighed, beskæftigelsesgap og rente vises niveauet i 2022.

Anm.: Lagerændringer angiver vækstbidraget til BNP. Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse målt i personer. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. BNP i aftagerlandene angiver den sammenvejede BNP-vækst i Danmarks ni primære aftagerlande (USA, Tyskland, Norge, Sverige, Holland, Kina, Storbritannien, Frankrig og Polen). Renten er angivet som årsgennemsnit.

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

Højkonjunkturen ventes at toppe i 2022

Højkonjunkturen ventes at toppe i 2022, hvor BNP skønnes at ligge ca. 1 pct. over det beregnede strukturelle niveau. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at output gap også i vores primære aftagerlande ventes at aftage efter 2022, jf. afsnit II.5. En mere afdæmpet vækst i udlandet efter 2022 vil have en afdæmpende virkning på dansk økonomi gennem eksporten. Væksten i den indenlandske efterspørgsel ventes også at aftage efter 2022, da den høje forbrugsvækst delvist vurderes at være drevet af midlertidige forhold. Dertil kommer, at et opadgående pres på priser og lønninger gradvist ventes at dæmpe efterspørgselspresset i økonomien, jf. også senere i afsnittet. Samlet set ventes i 2023 og et par år frem en vækst under det strukturelle niveau, så økonomien gradvist bevæger sig tilbage til en neutral konjunktursituation, jf. også afsnit II.7.

BOKS II.3 ÆNDRINGER FRA *DANSK ØKONOMI, FORÅR 2021*

Overordnet er konjunkturudsigterne på linje med vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Hovedscenariet er fortsat, at økonomien bevæger sig ind i en højkonjunktur i 2021-22, hvorefter aktiviteten gradvist dæmpes.

Skønnet for BNP-væksten i 2021 er dog blevet opjusteret med ca. 1 pct.point siden forårsprognosen. Det afspejler blandt andet, at BNP udviklede sig bedre gennem første halvår af 2021 end lagt til grund i foråret. I forårsprognosen var vurderingen, at aktiviteten i andet kvartal 2021 fortsat ville ligge lidt under niveauet ultimo 2019 og først nå tilbage på niveauet før krisen i tredje kvartal. Dertil kommer, at der siden vurderingen i foråret har været en markant fremgang på arbejdsmarkedet med en stigning i lønmodtagerbeskæftigelsen på 83.000 personer. Denne fremgang er større end lagt til grund i forårsprognosen. Den forventede BNP-udvikling igennem andet halvår af 2021 er blevet opjusteret som følge af den mere markante fremgang på arbejdsmarkedet. En yderligere beregningsteknisk årsag til opjusteringen er en revision af BNP-udviklingen igennem 2020, som alt andet lige implicerer en højere vækst i 2021.

Det strukturelle niveau for BNP er nedjusteret knap 1 pct. i 2019 i forhold til forårsprognosen, hvilket primært skyldes genberegning af det strukturelle niveau for gennemsnitlig arbejdstid med inddragelse af nye historiske data. Frem mod 2025 opvejes nedjusteringen af det historiske niveau i et vist omfang af en større stigning i den strukturelle beskæftigelse end lagt til grund i foråret.

BREDT FUNDERET EFTERSPØRGSELSFREMGANG

Bredt funderet BNP-fremgang

Fremgangen i BNP de førstkommende år ventes at være bredt funderet på tværs af efterspørgselskomponenter. I 2021 ventes fremgangen i den private efterspørgsel især at blive trukket af eksporten og investeringerne, mens der ventes et lidt mindre positivt vækstbidrag fra det private forbrug som følge af det betydelige fald i forbruget i første kvartal af året. Det offentlige forbrug ventes i år at bidrage til væksten i nogenlunde samme omfang som eksporten og investeringerne, hvilket skal ses i lyset af de omfattende udgifter til epidemihåndteringen, herunder test- og vaccinationsindsatsen. I 2022 ventes især eksporten og det private forbrug at trække efterspørgselsfremgangen, mens tilbagerulningen af midlertidige coronatiltag omvendt forudsættes at indebære et lavere offentligt forbrug, jf. også afsnit II.6.

Fremgang i privat forbrug fortsætter ind i tredje kvartal

Med den betydelige genopretning af det private forbrug i løbet af andet kvartal nåede forbruget 1,6 pct. over niveauet forud for krisen. Højfrekvente kortomsætningsdata peger på, at forbrugsfremgangen er fortsat ind i tredje kvartal, og at det nominelle forbrug i øjeblikket er 7-10 pct. over niveauet i samme periode i 2019, jf. figur II.10. Forbrugertilliden er tilsvarende steget betragteligt de seneste måneder og nåede i september op på det højeste niveau siden midten af 2018.

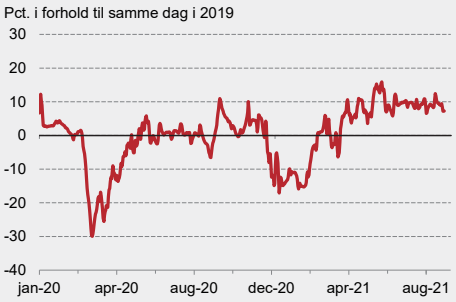
Potentiale for høj forbrugsvækst de kommende år

Den betydelige forbrugsvækst ventes at fortsætte de førstkommende år. Det skyldes først og fremmest, at den høje beskæftigelse og lave ledighed bidrager til at øge husholdningernes indkomster. Dertil kommer, at forbrugskvoten (dvs. andelen af indkomsten der anvendes på forbrug) har været relativt lav under pandemien, jf. figur II.11. Det afspejler, at forbruget i perioder har været underdrejet samtidig med, at blandt andet lønkompensationsordningen har bidraget til at holde hånden under indkomsterne. Den lave forbrugskvote betyder, at opsparingen er steget markant, og en del af denne opsparing ventes omsat til et midlertidigt højere forbrug. Dertil kommer den midlertidige forbrugseffekt fra udbetalingen af de indefrosne feriepenge på i alt ca. 50 mia. kr. efter skat i 2020-21.[6] Det seneste år har desuden været præget af en kraftig aktivitet på boligmarkedet med markante boligprisstigninger, jf. også afsnit II.4. Dette har øget friværdierne for eksisterende boligejere, hvilket ligeledes kan bidrage til et højere forbrug. Samlet ventes det private forbrug at stige ca. 2¼ pct. i år og ca. 6 pct. næste år.

[6] I nationalregnskabet indgår udbetalingen af de indefrosne feriepenge ikke i den disponible indkomst i det kvartal, de udbetales. Det skyldes, at feriepenge i nationalregnskabet i stedet tilgår husholdningerne, når de optjenes. Selve beskatningen af de udbetalte indefrosne feriepenge fratrækkes i nationalregnskabet dog indkomsten i det kvartal, de udbetales.

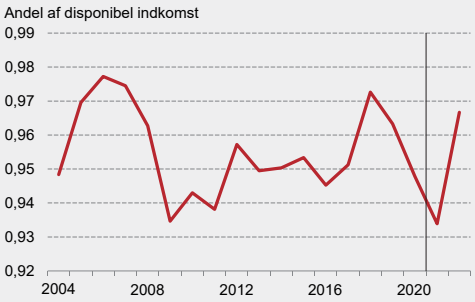
FIGUR II.10 KORTOMSÆTNING

Forbruget blev hurtigt genoprettet i takt med genåbningen og er fortsat fremgangen.



FIGUR II.11 FORBRUGSKVOTE

Forbrugskvoten er relativt lav i 2020 og 2021.



Anm.: Kortomsætningen viser forbruget foretaget med kort og MobilePay af ca. 1 mio. danske Danske Bank-kunder. Forbruget er opgjort på dagsbasis som to ugers glidende gennemsnit. Kortomsætningen tager ikke højde for prisudviklingen, eller at anvendelsen af betalingskort kan være øget under pandemien. Sidstnævnte kan skyldes, at kortbetalinger er forbundet med mindre smitterisiko end kontanter, og at der har været færre udlandsrejser, hvor der oftere gøres brug af kontantbetalinger. Seneste observation er 20. september 2021. Til forbrugskvoten er løn og indkomstoverførsler efter skat anvendt som indkomst. Udbetalingen af de indefrosne feriepenge indgår ikke i indkomsten. Den lodrette streg markerer overgangen til prognose.

Kilde: Danske Bank Spending Monitor, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Tegn på normalisering af forbrugsmønstre

Henover foråret og sommeren er flere i den danske befolkning blevet vaccineret mod coronavirus. Restriktionerne er i takt med dette blevet udfaset, og adfærdsændringer for at undgå smitte er aftaget. Det har ført til en mere normal forbrugssammensætning af varer og tjenesteydelser, hvilket afspejles i, at fremgangen i det private forbrug i andet kvartal især blev trukket af tjenesteydelser. En stor del af den danske befolkning er nu blevet vaccineret, og alle tilbageværende restriktioner er ophørt som følge af, at covid-19 ikke længere kategoriseres som en samfundskritisk sygdom. Den store vaccinetilslutning giver derfor grund til at forvente en fuld normalisering af forbrugsmønstrene. En undtagelse er dog omfanget af turisme, som først forventes normaliseret på længere sigt, jf. nedenfor.

Eksportfremgang understøttes af genopretning i udlandet

Den samlede eksport er endnu ikke fuldt genoprettet og lå i andet kvartal fortsat knap 5 pct. under niveauet i fjerde kvartal 2019. Dette dækker over, at vareeksporten allerede i første kvartal nåede over niveauet før pandemien, mens tjenesteeksporten fortsat ligger mere end 20 pct. under. Som følge af genopretningen af økonomierne på de danske eksportmarkeder ventes en betydelig fremgang i den samlede danske

eksport de kommende år. Den forventede fremgang i udlandet kan blandt andet tilskrives en fortsat vaccineudrulning i avancerede økonomier samt betydelige finanspolitiske stimuli i særligt USA, jf. også afsnit II.5. Den samlede danske eksport ventes at stige omtrent 3½ pct. i år og ca. 4¼ pct. næste år. Det indebærer, at den samlede eksport ventes fuldt genoprettet i løbet af 2022.

Turisme ventes først normaliseret efter 2022

For turismen ventes der at gå længere tid, før der sker en tilbagevenden til et normalt niveau. I år vurderes både importen og eksporten af turisme at befinde sig på et lavere niveau end i 2020 som gennemsnit.[7] Det skal ses i lyset af et betydeligt lavere turismeomfang i første kvartal 2021 sammenlignet med sidste år. I modsat retning trækker, at turismen i andet kvartal i år var højere end i 2020, og som følge af vaccineudrulningen og mindre omfattende rejserestriktioner ventes dette også at være tilfældet i andet halvår 2021. Da covid-19-pandemien fortsat præger mange andre lande, ventes dog først en fuld genopretning af turismen efter 2022. Der er selvsagt betydelig usikkerhed knyttet til denne forventning grundet uvished om pandemiens udvikling og betydningen for rejserestriktioner og adfærd. Det kan heller ikke afvises, at pandemien har ført til mere permanente skift i rejsemønstrene, som vil indebære en lavere rejseaktivitet også på lang sigt.

Gode udsigter medfører højt investeringsniveau

Til forskel fra tidligere kriser steg de samlede erhvervsinvesteringer i 2020. Da aktiviteten samtidig faldt, indebar dette en stigning i investeringskvoten. Det afspejler formentlig, at der har været tale om en sundhedskrise fremfor en sædvanlig økonomisk krise, og at aktiviteten derfor hurtigt er vendt tilbage. Som følge af de gode udsigter for eksporten og det private forbrug ventes det høje investeringsniveau i virksomhederne at fortsætte i 2021-22. Erhvervsinvesteringerne skønnes samlet set at vokse ca. 4¾ pct. i år og ca. 1 pct. næste år. De samlede private investeringer understøttes desuden af høje boliginvesteringer som følge af den høje aktivitet på boligmarkedet. Der er imidlertid tegn på, at aktiviteten på boligmarkedet er løjet en smule af, og det ventes at lægge en dæmper på væksten i boliginvesteringerne fremover, jf. også afsnit II.4.

7) Importen af turisme kaldes også turistudgifterne og angiver danske husholdningers forbrug i udlandet. Tilsvarende kaldes eksporten af turisme også turistindtægterne og angiver udenlandske husholdningers forbrug i Danmark.

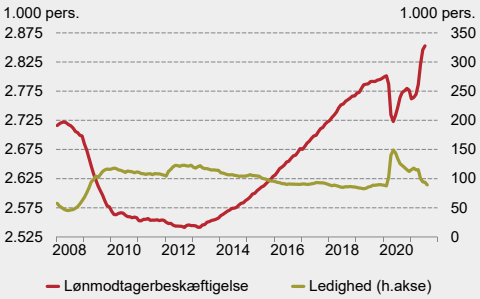
KRAFTIG FREMGANG I BESKÆFTIGELSEN

Beskæftigelsen er på historisk højt niveau

Den hurtige genopretning af aktiviteten afspejles også på arbejdsmarkedet, hvor beskæftigelsen er steget kraftigt, jf. figur II.12. Lønmodtagerbeskæftigelsen nåede allerede i maj op på et historisk højt niveau, og sidenhen er fremgangen fortsat, sådan at lønmodtagerbeskæftigelsen i juli var 51.000 personer højere end i februar 2020 umiddelbart før pandemien. Ledigheden er tilsvarende faldet siden marts, og i august var ledigheden omtrent tilbage på niveauet forud for pandemien og under det strukturelle niveau.

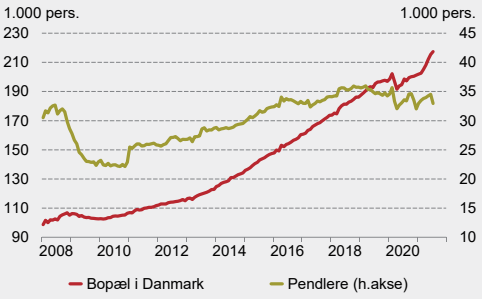
FIGUR II.12 LEDIGHED OG BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen overstiger nu niveauet før coronakrisen, og ledigheden er omtrent på niveauet før pandemien.



FIGUR II.13 UDENLANDSKE BESKÆFTIGEDE

Beskæftigede udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark overstiger nu niveauet før coronakisen, mens antallet af pendlere fortsat er lavere.



Anm.: Udenlandsk arbejdskraft omfatter personer uden dansk statsborgerskab med lønindkomst i Danmark. Beskæftigelsen er opgjort som antal fuldtidsbeskæftigede og vises for opholdsgrundlag i alt inkl. RUT. Egen sæsonkorrektion af udenlandsk arbejdskraft. Seneste observation er juli 2021 for lønmodtagerbeskæftigelse og udenlandske beskæftigelse samt august 2021 for ledigheden.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Jobindsats og egne beregninger.

Arbejdsstyrken er klart over niveauet før krisen

Samlet set er beskæftigelsen steget mere, end ledigheden er faldet. Det betyder, at arbejdsstyrken er steget. I juli var arbejdsstyrken over 50.000 personer større end umiddelbart før pandemien. Fremgangen i arbejdsstyrken kommer efter et betydeligt fald i forbindelse med de to nedlukninger under pandemien. Faldet afspejler blandt andet, at nogle personer ikke overgår til registreret ledighed, når de mister deres beskæftigelse, f.eks. studerende. Faldet kan også tilskrives et lavere om-

fang af udenlandsk arbejdskraft under pandemien, jf. figur II.13. Antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere er dog vendt tilbage, og i juli var der ca. 11.500 flere udenlandske statsborgere i beskæftigelse end før coronakrisen, svarende til en stigning på 5 pct. De nye udenlandske beskæftigede kommer både fra europæiske og andre lande, og over en tredjedel har erhverv som opholdsgrundlag. Omkring halvdelen er beskæftiget i brancherne *Industri*, *Bygge og anlæg* samt *Rejsebureau, rengøring o.a. operationel service.*

Beskæftigelsesgap på ca. 1¾ pct. i 2022

Som følge af den kraftige beskæftigelsesfremgang i første halvår af 2021 vurderes størstedelen af stigningen frem mod 2022 at have fundet sted, jf. figur II.14. Beskæftigelsen ligger allerede omkring 73.000 personer over det gennemsnitlige niveau i 2019, og i 2022 ventes beskæftigelsen opgjort som årsgennemsnit at overstige niveauet i 2019 med ca. 90.000 personer. Det indebærer, at beskæftigelsen i 2022 ventes at overstige det skønnede strukturelle niveau med knap 55.000 personer, svarende til et beskæftigelsesgap på ca. 1¾ pct. Til sammenligning var det skønnede beskæftigelsesgap i 2019 omkring ¾ pct. Presset på arbejdsmarkedet vurderes altså at blive større i 2022 end i 2019, hvor økonomien befandt sig i en begyndende højkonjunktur.

Samlet beskæftigelsesfremgang dækker over omfordeling

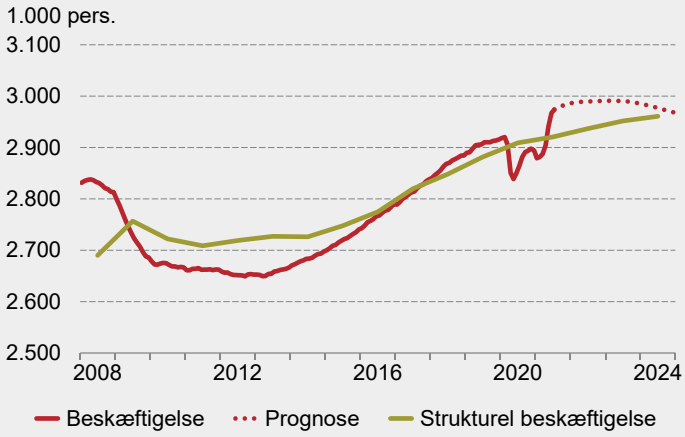
En del af beskæftigelsesfremgangen i første halvår af 2021 skal ses i lyset af, at der under pandemien har været et stort behov for arbejdskraft til at varetage coronarelaterede opgaver. Dette omfatter blandt andet testning, smitteopsporing, vaccination og administration af hjælpepakker i sundhedsvæsenet og i den offentlige administration. En rundspørge foretaget af 3F (2021) viser eksempelvis, at der i juni i år var op mod 20.000 personer ansat til testindsatsen alene. Forventningen om en svag fremgang i den samlede beskæftigelse fremover dækker derfor over, at der ventes at ske en vis omfordeling af beskæftigelsen med en nedgang i den offentligt finansierede beskæftigelse til coronarelaterede aktiviteter, men en stigning i den øvrige private beskæftigelse.

I 2022 ventes en ledighed under det strukturelle niveau

Beskæftigelsesfremgangen forventes blandt andet at komme fra et yderligere fald i ledigheden. I 2022 ventes en gennemsnitlig ledighed på omkring 70.000 personer, hvilket er godt 15.000 færre end gennemsnittet i 2019 og godt 25.000 under det skønnede strukturelle niveau. Dertil kommer et positivt bidrag til beskæftigelsen fra den strukturelle arbejdsstyrke, som skønnes at stige knap 55.000 personer fra 2019 til 2022.

FIGUR II.14 FAKTISK OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen overstiger allerede det beregnede strukturelle niveau, og der ventes et beskæftigelsesgab på ca. 1¾ pct. næste år.



Anm.: Det strukturelle niveau er vist ekskl. korrektion for coronarelaterede effekter. Prognosen er baseret på årsniveauer og er illustreret som den implicitte månedsudvikling. Den månedlige lønmodtagerbeskæftigelse er i figuren anvendt som indikatorserie for den samlede beskæftigelse i det årlige nationalregnskab. Seneste observation er juli 2021.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Visse faktorer trækker i retning af en lavere arbejdsstyrke

På kort sigt trækker en række faktorer omvendt i retning af en lavere arbejdsstyrke. Dels er en del af de beskæftigede til coronaindsatsen pensionister, som har taget ekstra arbejde under pandemien. Disse personer ventes ikke at overgå til ny beskæftigelse, når coronaindsatsen er udfaset. Dels har der i 2020 og 2021 været et højere studieoptag end sædvanligt, selvom ungdomsårgangene ikke er større. Det afspejler formentlig blandt andet de dårligere beskæftigelsesmuligheder under pandemien. Et større studieoptag kan være en medvirkende årsag til, at erhvervsfrekvensen blandt de 15-24-årige i modsætning til andre aldersgrupper ikke var vendt tilbage til niveauet før krisen i andet kvartal 2021. Et større antal studerende vil for en periode reducere antallet af fuldtidsbeskæftigede personer på arbejdsmarkedet.

PRES PÅ ØKONOMIENS KAPACITETSGRÆNSER

Høj mangel på arbejdskraft og materialer

De seneste måneder er manglen på materialer og arbejdskraft ifølge Danmarks Statistiks konjunkturbarometre steget kraftigt på tværs af erhverv, jf. figur II.15. Den rapporterede mangel på arbejdskraft og især materialer er nu klart mere udbredt end i perioden op til coronakrisen, hvor økonomien var i en begyndende højkonjunktur, og i både industrien og bygge- og anlægsbranchen er de rapporterede mangler på niveau med eller over niveauet i årene op til finanskrisen. Ifølge medlemsundersøgelser fra Dansk Industri (2021) og Dansk Erhverv (2021) oplever virksomhederne rekrutteringsudfordringer på tværs af kompetenceniveauer, men især blandt faglærte og personer med en videregående uddannelse eller specialistviden. Billedet af et betydeligt pres på arbejdsmarkedet understøttes af antallet af jobannoncer, som også er på niveau med perioden op til finanskrisen.

Forgæves rekrutteringer har tidligere vist mere afdæmpet billede af kapacitetspresset

En anden indikator for presset på arbejdsmarkedet er rekrutteringsundersøgelsen fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Den seneste rekrutteringssurvey dækker afsluttede rekrutteringsforsøg i perioden fra januar til juni 2021 og giver dermed kun i begrænset omfang en indikation af den aktuelle situation på arbejdsmarkedet. Siden finanskrisen har antallet af forgæves rekrutteringer været svagt stigende, men selve niveauet lå i perioden op til coronakrisen markant lavere end Danmarks Statistiks konjunkturbarometre, som indikerede, at presset på arbejdsmarkedet var tæt på niveauet op til finanskrisen.[8] Antallet af forgæves rekrutteringer giver dermed indtryk af et mindre pres på arbejdsmarkedet end Danmarks Statistiks konjunkturbarometre. Forskellen mellem de to indikatorer kan afspejle, at virksomhedernes behov for yderligere arbejdskraft ikke har været tilstrækkeligt stort til, at de faktisk har forsøgt at rekruttere. Forskellen kan dog også afspejle, at virksomhederne opgiver at rekruttere på forhånd på grund af mangel på kvalificeret arbejdskraft.

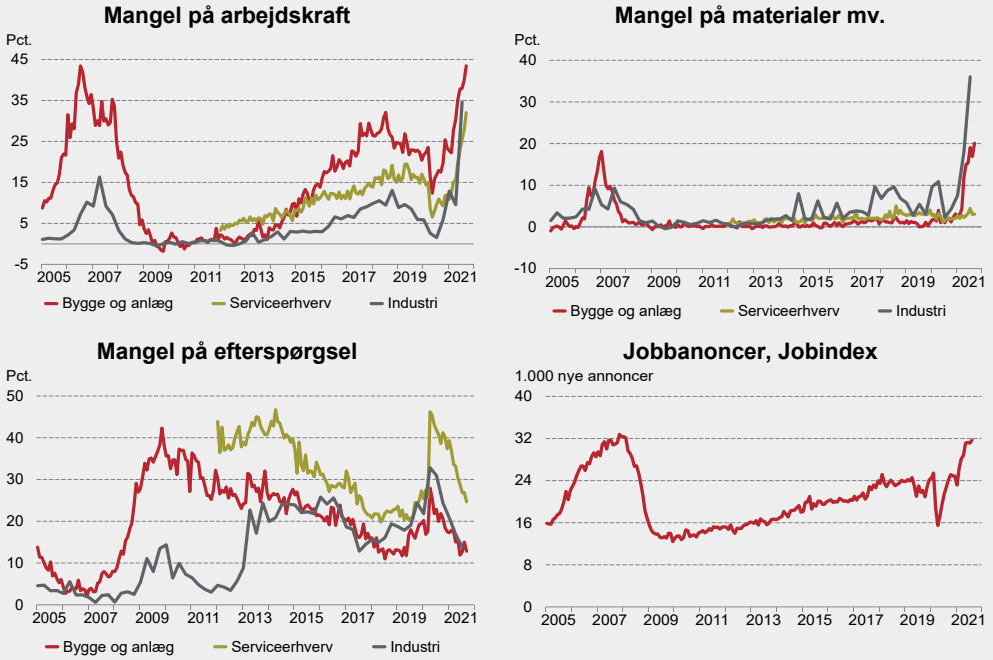
Heterogenitet indenfor erhverv i produktionsbegrænsningerne

Udviklingen i mangel på efterspørgsel viser et mere afdæmpet billede af kapacitetspresset end manglen på materialer og arbejdskraft. I byggeriet er meldingerne om mangel på efterspørgsel omtrent på niveau med før coronakrisen, mens de i serviceerhvervene fortsat er lidt højere end før coronakrisen og i industrien lidt lavere. Når kapacitetspresset på arbejds- og varemarkedet stiger, vil man alt andet lige forvente, at manglen på efterspørgsel tilsvarende følger med ned. En del af diskrepansen i virksomhedernes meldinger kan dog tilskrives heterogenitet indenfor erhvervene, hvor de virksomheder, der oplever stor mangel på materialer og arbejdskraft, ikke er de samme som dem, der oplever mangel på efterspørgsel.

8) Ifølge STAR's rekrutteringssurveys lå antallet af forgæves rekrutteringer i løbet af 2019 i omegnen af 60-70.000 imod knap 200.000 lige op til finanskrisen.

FIGUR II.15 INDIKATORER FOR KAPACITETSPRES

Der meldes om udbredt mangel på arbejdskraft på tværs af erhverv. Især i industrien, men også i byggeriet meldes der desuden om stor mangel på materialer. Manglen på efterspørgsel er samtidig aftaget.



Anm.: Konjunkturbarometrene viser andelen af virksomheder, der angiver mangel på arbejdskraft, materialer hhv. efterspørgsel som en produktionsbegrænsning. Egen sæsonkorrektion af konjunkturbarometre. Seneste observation er september 2021 for bygge og anlæg og serviceerhverv samt 3. kvartal 2021 for industrien. For jobannoncer er seneste observation august 2021.

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

Kapacitetspres afspejler både høj efterspørgsel og forstyrrelser i udbuddet

Samlet set peger både beskæftigelsesudviklingen, konjunkturbarometrene og antallet af jobopslag i retning af et større kapacitetspres i dansk økonomi i dag end i 2019. Manglen på både arbejdskraft og materialer kan formentlig tilskrives en kombination af forstyrrelser i udbuddet og en høj efterspørgsel i visse brancher under pandemien som følge af forbrugsforskydningen over mod varer. Manglen på materialer, som primært er en udfordring i dele af industrien og byggeriet, er et globalt fænomen, som har givet sig udslag i stigende råvarepriser, høje fragtrater og lange leveringstider, jf. også afsnit II.5.

Stort rekrutteringsbehov i virksomhederne

I forhold til manglen på arbejdskraft er der flere årsager til, at pandemien kan have forstyrret arbejdsudbuddet og dermed bidraget til de aktuelle rekrutteringsudfordringer i virksomhederne. For det første skete der i mange brancher et fald i aktiviteten under pandemien, særligt i forbindelse med de to nedlukninger. Med den hurtige tilbagevenden efter genåbningen i forsommeren 2021 er virksomhedernes rekrutteringsbehov derfor øget betragteligt på kort tid. Siden det tager tid for virksomhederne at finde det rette match med en ansøger, kan virksomhederne for en periode opleve, at det er blevet sværere at finde tilstrækkelig arbejdskraft. Dertil kommer, at mange virksomheder i den aktuelle situation har søgt mere arbejdskraft samtidigt, jf. Dansk Industri (2021). Det øger midlertidigt konkurrencen om den tilgængelige arbejdskraft.

Coronaindsatsen lægger beslag på en del af arbejdskraften

For det andet har en betydelig mængde arbejdskraft været bundet til de coronarelaterede aktiviteter, jf. også tidligere i afsnittet. Det reducerer alt andet lige mængden af arbejdskraft tilgængelig for den resterende del af arbejdsmarkedet. I takt med, at coronaindsatsen nedskaleres, og en del af arbejdskraften frigives, vil det forventeligt bidrage til at reducere manglen på arbejdskraft i andre brancher. De coronarelaterede job kan også have påvirket arbejdsudbuddet i andre brancher, fordi ansættelsesvilkårene i disse job har været relativt gunstige, særligt i forhold til timelønningerne for ufaglærte. De gode ansættelsesvilkår kan have øget arbejdstagernes krav til andre job eller i mere snæver forstand givet anledning til en højere reservationsløn. Dette kan gøre det sværere for virksomhederne at tiltrække arbejdskraft for et givent lønniveau.

Udenlandsk arbejdskraft har været reduceret under pandemien

For det tredje har mængden af udenlandsk arbejdskraft været reduceret under pandemien, jf. også tidligere i afsnittet. Det har i en periode reduceret den tilgængelige arbejdskraft for virksomhederne. I de fleste brancher, herunder i byggeriet og industrien, er den udenlandske arbejdskraft nu tilbage på eller over niveauet forud for pandemien. En undtagelse er hotel- og restaurationsbranchen, hvor antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere i juli fortsat var 5 pct. lavere end umiddelbart før pandemien. Det høje efterspørgselspres kan dog betyde, at selv brancher, hvor den udenlandske arbejdskraft nu er tilbage på niveauet før krisen, efterspørger mere udenlandsk arbejdskraft, end de aktuelt har ansat.

BEGYNDENDE TEGN PÅ HØJERE LØNSTIGNINGER

Kapacitetspres øger løn- og prispres i økonomien

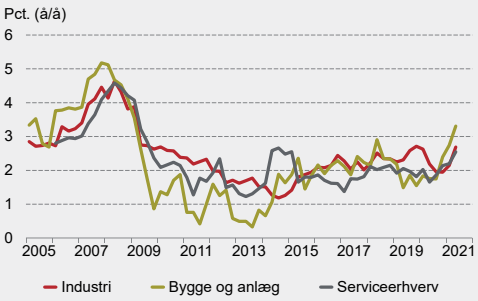
Virksomhedernes meldinger om højt kapacitetspres er et tegn på, at efterspørgslen overstiger udbuddet. Når der er kapacitetspres i økonomien, fører det typisk til et opadgående løn- og prispres, som over tid vil bidrage til at dæmpe efterspørgslen. Priser og lønninger fungerer dermed som en ligevægtsmekanisme i økonomien. Er kapacitetspresset højt og vokser hurtigt, er der imidlertid en risiko for, at det kan føre til en lønprisspiral, som risikerer at resultere i, at for store ubalancer i økonomien opbygges, jf. også boks II.4.

Højere lønstigninger, særligt i byggeriet

I første halvår af 2021 er de årlige lønstigninger taget til på tværs af erhverv, jf. figur II.16. Lønstigningerne har været størst i bygge- og anlægsbranchen og nåede i andet kvartal op på en årsvækst på 3,3 pct. I industrien og serviceerhvervene var de årlige lønstigninger i andet kvartal 2,7 henholdsvis 2,5 pct. De højere lønstigninger i byggeriet skal ses i lyset af den relativt høje aktivitet i branchen det seneste år. Der er altså tegn på, at det strammere arbejdsmarked er begyndt at sætte sig i lønudviklingen. I alle erhvervene er der imidlertid fortsat et godt stykke op til lønstigningstakten op til finanskrisen, hvor de årlige lønstigninger toppede på 4½-5 pct.

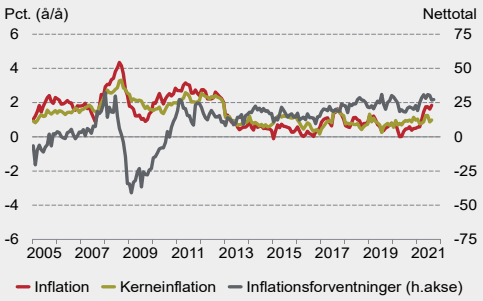
FIGUR II.16 LØNSTIGNINGER

Lønstigningerne er på tværs af erhverv tiltaget i første halvdel af 2021.



FIGUR II.17 INFLATION

Inflationen er tiltaget i 2021, men fra et lavt niveau. I august var inflationen 1,8 pct.



Anm.: Kerneinflationen er inflationen ekskl. energi og ikke-forarbejdede fødevarer. Inflationsforventningerne viser forbrugernes forventninger til priserne om 12 måneder sammenlignet med i dag ifølge Danmarks Statistiks forbrugerforventningsundersøgelse (nettotal). Egen sæsonkorrektion inflationsforventninger. Seneste observation er august 2021 for inflation, september 2021 for inflationsforventninger og 2. kvartal 2021 for lønstigninger.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

BOKS II.4 KAPACITETSPRES KAN SKABE UBALANCER I ØKONOMIEN

Kapacitetspres fører normalt til tilpasning af priser og lønninger
Kapacitetspres i økonomien, som både kan slå ud i mangel på arbejdskraft og materialer, har tendens til at øge løn- og prispresset. Presset på arbejdsmarkedet øger konkurrencen om arbejdskraften, hvilket presser lønningerne op. Højere lønninger øger virksomhedernes produktionsomkostninger, hvoraf en del kan blive overvæltet i salgspriserne. Pres på arbejdsmarkedet indebærer normalvist også en lavere produktivitet, da virksomhederne i udgangspunktet har ansat de mest produktive medarbejdere. Efterspørgslen efter yderligere arbejdskraft må derfor i stigende omfang dækkes af mindre produktive personer, f.eks. personer der i længere tid har været uden beskæftigelse. Lavere produktivitet bidrager til at øge virksomhedernes produktionsomkostninger yderligere. Mangelsituationer på varemarkedet sætter sig i første omgang i stigende inputpriser for virksomhederne, f.eks. gennem højere råvare- og fragtpriser, som det ses i øjeblikket. En del af dette kan blive overvæltet i salgspriserne (førsterundeffekter). Hvis de højere forbrugerpriser fører til øgede lønkrav, kan inflationspresset øges yderligere (andenrundeeffekter).

Højere priser og lønninger trækker alt andet lige i retning af en forringelse af den danske konkurrenceevne. Det svækker både den indenlandske efterspørgsel gennem øget import og efterspørgslen fra udlandet, hvilket mindsker presset på økonomien. Højere lønninger kan samtidig bidrage til at udvide arbejdsstyrken ved at tiltrække arbejdskraft fra udlandet. Højere priser og lønninger er altså en mekanisme i økonomien, som bidrager til, at aktiviteten bringes tættere på det strukturelle niveau. Perioder med højere aktivitet kan desuden bidrage til, at den del af arbejdsstyrken, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, kommer i beskæftigelse. Det kan bidrage til at reducere risikoen for negative konsekvenser af langtidsledighed i form af hysteresis.

Et for stort kapacitetspres kan føre til overophedning
Så længe pris- og lønstigninger foregår i et moderat tempo, udgør kapacitetspres altså ikke et samfundsøkonomisk problem. Perioder, hvor kapacitetspresset er særligt stort, og hvor lønninger og priser stiger hurtigt, risikerer dog at føre til ubalancer i økonomien. Det kan eksempelvis være i form af en vedvarende forringelse af konkurrenceevnen eller uholdbare prisstigninger på boligmarkedet. Sidstnævnte kan forekomme, fordi der er et tæt samspil mellem boligmarkedet og realøkonomien, jf. også afsnit II.4. Den efterfølgende normalisering af løn- og prisniveauerne risikerer at strække sig over længere tid, da nominelle stivheder gør det vanskeligt at reducere priser og især lønninger. Det betyder, at efterspørgslen vil være lavere i en længere periode, hvilket indebærer højere ledighed. Problemets omfang øges, jo mere priser og lønninger i opgangstider er steget.

Typiske indikatorer for en sådan overophedning af økonomien er lav ledighed, en svækkelse af produktivitetsvæksten, accelererende priser og lønninger, et højt antal jobopslag, høj aktivitet og høje prisstigninger på boligmarkedet, øget gældssætning i husholdningerne og en forringelse af betalingsbalancen.

Markant stigning i producentpriserne, …

De højere lønstigninger samt stigende råvare- og fragtpriser har øget virksomhedernes produktionsomkostninger, og dette er slået igennem på producentpriserne.[9] I august nåede årsstigningen i det samlede producentprisindeks for varer op på 12,8 pct. Kun en mindre del af dette kan tilskrives basiseffekter, dvs. at årsvæksten alt andet lige vil være højere i år, fordi priserne på samme tidspunkt i 2020 befandt sig på et lavt niveau.

… men kun lidt højere inflation i forbrugerpriserne

De stigende inputpriser i virksomhederne har omvendt endnu kun i begrænset omfang sat sig i forbrugerprisinflationen, jf. figur II.17. Inflationen er tiltaget henover foråret og sommeren og nåede med 1,8 pct. i august det højeste niveau siden 2012. Stigningen i forbrugerpriserne er dog ikke på niveau med stigningen i producentpriserne. Samtidig sker inflationsstigningen fra et lavt niveau, og en del kan derfor tilskrives basiseffekter. I takt med, at disse basiseffekter aftager, vil inflationen alt andet lige falde en smule tilbage igen. Kerneinflationen har desuden ligget relativt stabilt igennem den periode, hvor inflationen er steget. Det indikerer, at presset fra højere inputpriser i virksomhederne ikke er slået igennem på forbrugerpriserne i økonomien mere generelt. Forbrugernes inflationsforventninger er ifølge Danmarks Statistiks forbrugerforventningsundersøgelse steget i takt med inflationen, men befinder sig fortsat på niveau med 2019.

Virksomheder tilbageholdende med at øge salgspriser

Når producentpriserne er steget markant mere end forbrugerpriserne, indikerer det, at virksomhederne er tilbageholdende med at overvælte stigende produktionsomkostninger i salgspriserne. I stedet absorberes de højere omkostninger i profitten. Så længe de højere omkostninger kun forventes at være midlertidige og senere falder tilbage igen, er det derfor mindre sandsynligt, at det vil sætte sig nævneværdigt i forbrugerpriserne. Hvis omkostningerne omvendt forbliver på et højere niveau i en længere periode eller stiger yderligere, må det forventes, at der på et tidspunkt sker en hel eller delvis overvæltning til forbrugerpriserne. Så længe virksomhederne ikke hæver salgspriserne, bidrager det ikke til at tilpasse efterspørgslen nedad, og i en situation med mangel på materialer og arbejdskraft kan virksomhederne derfor i stedet blive nødt til at afvise ordrer.

9) Producentpriserne angiver priserne på varer i første omsætningsled, dvs. virksomhederne imellem.

HOVEDSCENARIET ER EN BLØD LANDING

Højkonjunktur medfører fortsat løn- og prispres

Som beskrevet tidligere i afsnittet vurderes en del af det aktuelt høje pres på dele af arbejds- og varemarkedet at kunne tilskrives midlertidige forhold som følge af pandemien og genåbningen. Denne del af kapacitetspresset vurderes derfor gradvist at aftage. I modsat retning trækker, at dansk økonomi ventes at bevæge sig ind i en højkonjunktur de kommende år. Det vil indebære et fortsat pres på økonomiens ressourcer og dermed også et tiltagende løn- og prispres. I år og næste år skønnes lønningerne at stige med ca. 2½ henholdsvis 3 pct., mens der ventes en inflation på omkring 1½ pct. i begge år. Højere priser og lønninger ventes gradvist at lægge en dæmper på efterspørgslen i dansk økonomi. Hovedscenariet i prognosen er altså en "blød landing", hvor beskæftigelsesgap gradvist reduceres fra ca. 1¾ pct. i 2022 til omkring 0 i 2025.

Risiko for højere kapacitetspres gennem større forbrugsvækst …

Der er imidlertid fortsat en risiko for, at efterspørgselsvæksten kan blive kraftigere end forudsat i prognosen. Efterspørgslen kan hovedsageligt stige hurtigere end ventet, fordi husholdningerne det seneste år har akkumuleret en betydelig formue, som kan give anledning til en mere markant stigning i forbruget end lagt til grund i prognosen. Mulige kilder til en mere markant forbrugsvækst kan være, hvis husholdningerne i højere grad vælger at belåne de stigende friværdier, eller hvis en større andel af den forhøjede opsparing eller de udbetalte feriepenge omsættes til forbrug. En større forbrugsfremgang øger højkonjunkturen og dermed risikoen for, at der opbygges ubalancer.

… eller fortsatte forstyrrelser fra pandemien

Der er også en risiko for, at det nuværende kapacitetspres på varemarkedet bliver fastholdt i en længere periode som følge af fortsatte smitteudbrud i udlandet. Fortsatte smitteudbrud kan dels betyde, at de nuværende forstyrrelser i de globale forsyningskæder forårsaget af pandemien varer ved i en længere periode, og dels kan det forsinke en normalisering af forbrugsmønstrene, sådan at den højere efterspørgsel efter visse varer fastholdes i en længere periode. En mere ugunstig udvikling i pandemien i Danmark kan desuden medføre, at det betydelige behov for coronarelateret arbejdskraft fastholdes, hvilket alt andet lige vil øge presset på den resterende del af arbejdsmarkedet. I modsat retning trækker dog, at det formentlig vil medføre en forværring af forbruger- og erhvervstilliden i Danmark og udlandet, hvis pandemien trækker ud, og det vil trække i retning af en lavere efterspørgsel og dermed et lavere kapacitetspres.

II.4 UDVIKLINGEN PÅ BOLIGMARKEDET

Indhold i afsnittet

Som beskrevet i afsnit II.3 er der høj aktivitet og efterspørgsel i store dele af økonomien, og især boligmarkedet har det seneste år været karakteriseret ved mange handler og høje prisstigninger. Dette afsnit beskriver den seneste udvikling på boligmarkedet og præsenterer prognosen for boligmarkedet de førstkommende år.

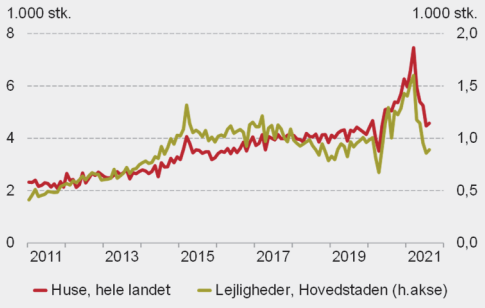
LAVERE AKTIVITET SIDEN FORÅRET

Ekstraordinært høj aktivitet er løjet af

Aktiviteten på boligmarkedet har siden foråret nærmet sig mere normale tilstande efter et år med usædvanlig høj aktivitet. Den lavere aktivitet afspejles både i et handelsomfang, der er faldet til niveauet fra 2019, jf. figur II.18, og i et betydeligt fald i antallet af fremvisninger. Det gælder både fremvisninger af huse på landsplan, men også for lejligheder i Hovedstaden, jf. figur II.19.

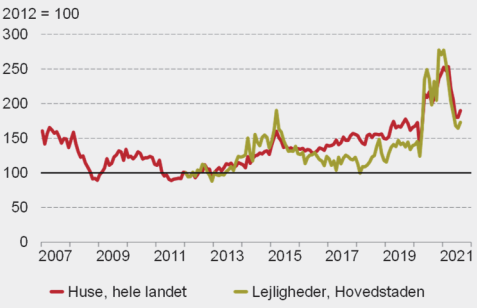
FIGUR II.18 SOLGTE BOLIGER

Antal solgte boliger er faldet markant.



FIGUR II.19 FREMVISNINGER

Antal fremviste boliger er faldet markant.



Anm.: Egen sæsonkorrektion af Boligsidens tal for antal solgte boliger. Seneste observation er august 2021.

Kilde: Boligsiden og egne beregninger (venstre) og Home via Danske Bank (højre).

Lavere prisstigninger siden foråret

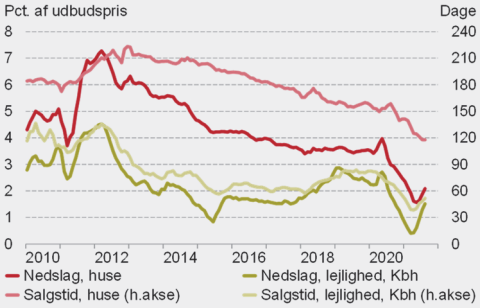
Den mere afdæmpede aktivitet må forventes at slå igennem på boligpriserne med en vis forsinkelse og afspejles derfor endnu ikke fuldt ud i prisudviklingen. Der er imidlertid tegn på, at også prispresset på boligmarkedet er aftaget de seneste måneder. Dette gælder særligt for ejerlejligheder i Hovedstaden, jf. figur II.20. Samtidig er de gennemsnitlige nedslag begyndt at stige, både for huse i hele landet og for lejligheder i København, jf. figur II.21. Niveauet for nedslagene er dog lavt, og også de fortsat meget lave gennemsnitlige salgstider understreger, at der stadig er et betydeligt pres på boligmarkedet.

FIGUR II.20 BOLIGPRISER

Boligpriserne ligger på højt niveau, men stigningstakten er afdæmpet på det seneste.

FIGUR II.21 NEDSLAG OG SALGSTID

De gennemsnitlige salgstider ligger på et lavt niveau og nedslagene er steget fra et lavt niveau.



Anm.: Boligpriserne er baseret på Danmarks Statistik til og med juli og fremskrevet med stigningstakten i Boligsidens tal for august 2021. Egen sæsonkorrektion af boligpriser fra Danmarks Statistik samt priser, nedslag og salgstider fra Boligsiden. Seneste observation er august 2021.

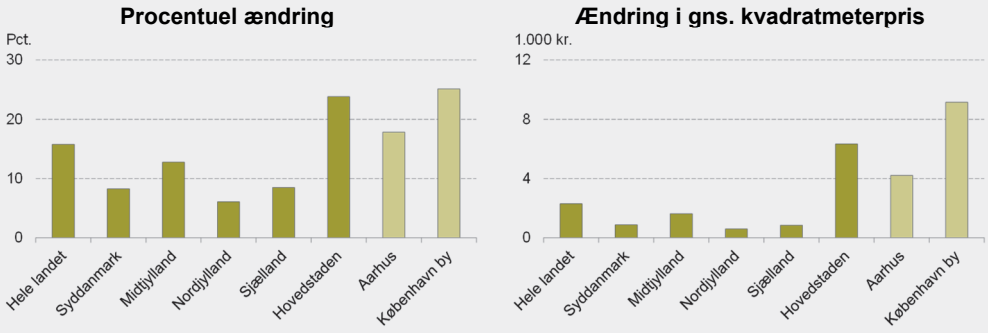
Kilde: Danmarks Statistik, Boligsiden og egne beregninger.

Prisstigninger i hele Danmark, men forskel i størrelsen

Boligpriserne er det seneste år steget i alle dele af Danmark. Der er dog geografisk variation i, hvor meget priserne er steget. Dette gælder både procentuelt, men i særdeleshed også, hvis man opgør prisstigningerne i kroner, jf. figur II.22. Den gennemsnitlige kvadratmeterpris på et hus i København er steget ca. 9.000 kr. siden begyndelsen af 2020 svarende til, at et standardhus i København er blevet 1,3 mio. kr. dyrere i løbet af det seneste halvandet år. I Region Nordjylland er et standardhus derimod kun blevet 85.000 kr. dyrere.

FIGUR II.22 REGIONALE HUSPRISSTIGNINGER

Huspriserne er steget mest i København og Hovedstadsområdet det seneste halvandet år. Dette gælder både, når ændringerne opgøres i procent og i kroner.



Anm.: Egen sæsonkorrektion på baggrund af data fra Boligsiden. Figuren viser august 2021 ift. januar 2020.

Kilde: Boligsiden og egne beregninger.

MIDLERTIDIGE FORHOLD HAR FORMENTLIG DREVET STOR DEL AF PRISSTIGNINGERNE

Fundamentale forhold har medvirket til prisstigninger

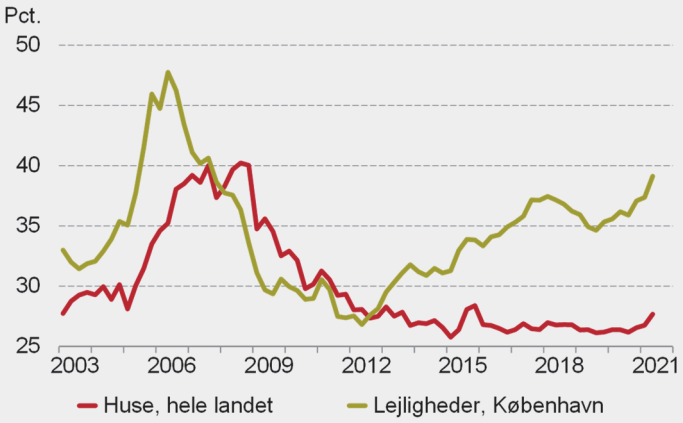
De markante prisstigninger gennem det seneste år har givet anledning til diskussion om de bagvedliggende årsager, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. Forklaringerne kan deles op i tre kategorier: Fundamentale forhold, midlertidige coronarelaterede forhold og selvopfyldende forventninger. Udviklingen i de fundamentale forhold har været gunstig over det seneste år med både lave finansieringsomkostninger og indkomstfremgang. Disse faktorer kan dog ikke forklare hele prisstigningen.

Boligbyrden er steget i København

Det seneste års boligprisstigninger har øget boligbyrden, dvs. boligejerenes udgifter til at købe og eje en bolig det første år relativt til indkomsten. Når boligbyrden opgøres for huse i hele landet, er niveauet dog fortsat moderat i et længere perspektiv, jf. figur II.23. Dette afspejler de generelt set gunstige fundamentale forhold. Boligbyrden for lejligheder i København er steget siden 2019, og stigningstakten er tiltaget i første halvår 2021. Niveauet for boligbyrden for lejligheder i København er nu omtrent på samme niveau som i begyndelsen af 2005, men fortsat knap 20 pct. under niveauet fra toppen i 2006. Fortsat høje boligprisstigninger eller en betydelig rentestigning kan dog hurtigt bringe boligbyrden i København i nærheden af niveauet i 2006.

FIGUR II.23 BOLIGBYRDE

Boligbyrden for huse i hele landet er steget i år, men ligger fortsat på et lavt niveau. Boligbyrden for lejligheder i København har udvist en større stigning de seneste år.



Anm.: Egen beregning af boligbyrden, jf. boks II.5. Seneste observation er 2. kvartal 2021.

Kilde: Danmarks Nationalbank, Finans Danmark, Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank og Statistikbanken, og egne beregninger.

Midlertidige coronarelaterede forhold

De mere normale tilstande på boligmarkedet siden foråret indikerer, at en del af den ekstraordinært høje aktivitet igennem 2020 og begyndelsen af 2021 kan tilskrives midlertidige coronarelaterede forhold. Den øgede tid brugt i hjemmet i 2020 og i begyndelsen af 2021 ændrede formentlig en række husholdningers boligpræferencer. Sammen med flere frie midler end normalt (pga. restrikteret forbrug og udbetalte feriepenge), kan det have givet anledning til både flere og fremrykkede boligkøb. Denne effekt er formentlig ved at finde et mere normalt leje. I løbet af 2021 er mange også vendt tilbage til en højere grad af fysisk tilstedeværelse på arbejdspladsen, hvilket kan have givet anledning til mere normal søgeaktivitet. Det kan være medvirkende til, at antallet af fremviste boliger målt i forhold til antallet af solgte boliger er faldet tilbage på et mere normalt niveau efter at have ligget ekstraordinært højt i midten af 2020.

Begyndelsen på et bobleforløb?

Det er også muligt, at en del af prisstigningerne afspejler, at nogle boligkøbere ønsker at komme ind på markedet, før det er for sent. Det kan give anledning til et selvopfyldende forløb, hvor boligkøbernes forventninger om yderligere prisstigninger øger efterspørgslen og presser priserne yderligere op. En sådan situation risikerer særligt at opstå, når boligpriserne er steget hastigt over en længere periode, og de potentielle købere baserer deres forventninger til fremtiden på den seneste udvikling. De undervurderer derved risikoen for, at priserne kan falde og agerer ud fra overoptimisme.

BOKS II.5 BOLIGBYRDE

Boligbyrden måler udgifterne til at købe og eje en bolig det første år i forhold til den disponible indkomst. Beregningen er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2021*.

Figur II.23 inkluderer følgende udgifter: Renteudgifter til boliglån i bank og realkredit efter skat samt afdrag og boligskatter. Boligbyrden opgøres for en standardbolig og med de aktuelle rente- og skattesatser på det givne tidspunkt. Boligbyrden kan opgøres for forskellige lånefinansieringer. I figuren vises beregninger for et fastforrentet realkreditlån med afdrag. Hus- og lejlighedspriserne er kvadratmeterpriser fra Finans Danmark.

Indkomsten er husholdningernes disponible indkomst korrigeret for den ekstraordinære skattebetaling af den førtidige udbetaling af feriepenge. Udbetalingen af feriepengene indgår ikke i den disponible indkomst, da de i nationalregnskabet konteres på optjeningstidspunktet. Der anvendes indkomst for hele landet hhv. København.

Formel test kan give indikation af, om der er bobletendenser

Når boligprisudviklingen ikke fuldt kan forklares af fundamentale forhold, kan det være vanskeligt at afgøre, hvorvidt prisudviklingen udviser tegn på at være drevet af spekulativ adfærd, eller om udviklingen skyldes andre, midlertidige forhold. Spørgsmålet kan tilgås ved spørgeskemabaserede undersøgelser om, hvordan danske husholdningers boligprisforventninger udvikler sig, samt hvad forventningerne baseres på, jf. eksempelvis Boligøkonomisk Videncenter (2021). Den seneste undersøgelse fra september viser, at hovedparten af respondenterne forventer højere boligpriser de kommende år, og at mange baserer deres forventninger til fremtiden på den historiske udvikling i priserne. Forklaringskraften knyttet til det seneste halve års prisudvikling er dog lavere i seneste undersøgelse end i foråret, og det peger isoleret set i retning af mindsket risiko for bobledannelse. I tillæg til de spørgeskemabaserede undersøgelser findes en række mere formelle test, der forsøger at besvare, om prisudviklingen er eksplosiv, jf. boks II.6.

BOKS II.6 TEST FOR BOBLER PÅ BOLIGMARKEDET

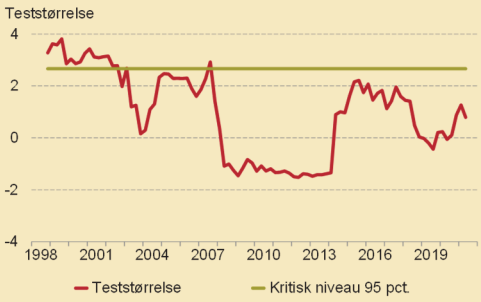
Der findes en række forskellige tilgange til at undersøge, om der er tegn på bobler i aktivpriser. I denne boks anvendes PSY-testen af Phillips mfl. (2015). Det er samme test, som anvendes af Nationalbanken og Det Systemiske Risikoråd. Testen er baseret på en rekursiv algoritme, der foretager en række statistiske test for, om dele af tidsserien (med en minimumslængde på 28 kvartaler) kan antages at følge en eksplosiv proces. I testen vil dette være tegn på en boble. Metoden er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2021*. Testen giver ikke en forklaring på årsagen bag en prisudvikling, men en eksplosiv tendens kan være i overensstemmelse med hypotesen om en spekulativ boble.

En anvendelse af testen på de reale boligpriser viser, at der aktuelt ikke er tegn på eksplosivitet i de reale priser på enfamiliehuse i hele landet, jf. figur A. Der er dermed ikke tegn på, at priserne udvikler sig på en måde, der indikerer en spekulativ boble. Teststørrelsen for andet kvartal falder, fordi den kvartalsvise vækst i den reale boligpris aftager fra over 3 pct. til ca. ¼ pct. Til sammenligning indikerede testen, at der var en boligboble i tredje kvartal 2005. På daværende tidspunkt var de reale boligpriser steget med i alt 12 pct. siden fjerde kvartal 2003.

For lejligheder i Region Hovedstaden har prisstigningerne i særligt fjerde kvartal 2020 og første kvartal 2021 været høje, men teststørrelsen indikerer, at der ikke er tegn på en boble. I andet kvartal 2021 faldt de reale priser med knap ¼ pct. Som det fremgår af figur B, lå teststørrelsen lige under det kritiske niveau i midten af 2015. Det skal ses i lyset af, at de reale lejlighedspriser steg med knap 40 pct. fra andet kvartal 2012 til tredje kvartal 2015. Til sammenligning er lejlighedspriserne steget med ca. 15 pct. fra første kvartal 2018 til andet kvartal 2021.

FIGUR A ENFAMILIEHUSE, HELE LANDET

FIGUR B LEJLIGHEDER, HOVEDSTADEN



Anm.: De nominelle boligpriser er deflateret med forbrugerpriserne. Seneste observation er 2. kvartal 2021.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Ikke tegn på bobler på boligmarkedet endnu, …

De stigende reale boligpriser det seneste år har givet anledning til, at en formel test for eksplosivitet i huspriserne har bevæget sig nærmere det kritiske niveau for bobletendenser. Testen viser dog, at der aktuelt ikke er tegn på eksplosivitet i hverken de reale huspriser på landsplan eller i de reale lejlighedspriser i Region Hovedstaden. Derimod viser testen tegn på eksplosive prisstigninger i perioden op til finanskrisen, ligesom prisudviklingen på lejligheder i Hovedstaden i slutningen af 90'erne, op til finanskrisen og i midten af 2010'erne var i nærheden af at kunne betegnes som eksplosiv. I midten af 2010'erne blev tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter annonceret, udbetalingskravet blev hævet til 5 pct., og kreditreglerne for låntagere med høj gældsfaktor i vækstområderne blev strammet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. En mulig fortolkning af indikationen på eksplosivitet er, at selvopfyldende forventninger drev boligprisstigningerne op til finanskrisen, men at det samme ikke ser ud til at gøre sig gældende i den nuværende situation.

… men det kan opstå

Hvis prisstigningstakten tiltager på ny, vil teststørrelsen igen nærme sig det kritiske niveau. Beregninger viser, at et enkelt kvartals real prisfremgang på 8½ pct. eller yderligere fire kvartalers stigning i omtrent samme omfang som fra midten af 2020 til begyndelsen af 2021 vil give udslag i, at testen indikerer en boble på boligmarkedet, jf. *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2021*.

FORTSAT AFDÆMPET UDLÅNSVÆKST

Boligprisstigninger kan give højere udlånsvækst

Høje boligprisstigninger øger boligejernes friværdier, hvilket særligt giver kreditbegrænsede husholdninger bedre mulighed for sikkerhedsstillelse og derved for optagelse af yderligere lån. Den højere belåning kan anvendes til øget forbrug eller boligforbedringer, hvilket forstærker de makroøkonomiske udsving. Disse udsving har en omkostning, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Danmarks Nationalbank (2020) har fundet, at økonomiske kriser på bagkant af kreditvækst og kraftige boligprisstigninger alt andet lige er længere end andre kriser. Det er derfor væsentligt at holde øje med kreditgivningen i en periode med kraftigt stigende boligpriser.[10]

Finansiel stabilitet kan også påvirkes

Hvis boligpriserne falder, øges risikoen for, at bank- og realkreditinstitutter taber penge på udlånene.[11] Denne risiko øges i tilfælde af, at boligpriserne er overvurderede, men husholdninger og virksomheder ikke har

10) Grinderslev mfl. (2017) finder, at de reale boligpriser er en ledende indikator for boligudlånsvæksten, der er positivt korreleret, men med et lag på omkring otte kvartaler.

11) I forbindelse med finanskrisen oplevede institutterne i langt højere grad tab på udlån til erhverv end til husholdningerne, jf. Finanstilsynet (2014).

indset dette og derfor undervurderer deres gældssætning. Hvis tabene sker i stort omfang, kan det påvirke den finansielle stabilitet og få institutterne til at stramme op på kreditgivningen, hvilket forstærker de negative effekter på makroøkonomien af i forvejen faldende boligpriser.

Friværdierne er steget og belåningsgraden faldet

De markante boligprisstigninger gennem det seneste år har givet udslag i kraftigt stigende friværdier, så de gennemsnitlige friværdier (korrigeret for den almindelige prisudvikling) nu er omtrent på niveau med toppen i 2006, jf. figur II.24. De stigende friværdier skal ses i lyset af de stigende boligpriser, mens udlånsvæksten fortsat er afdæmpet. Det sidste er en væsentlig forskel i forhold til situationen i midten af 2000'erne. Samlet indebærer udviklingen, at den gennemsnitlige belåningsgrad for parcelhusejere i første kvartal af 2021 faldt til lige under 50 pct. Det er omtrent på samme niveau som i midten af 2000'erne, før boligpriserne for alvor steg og fik belåningsgraden til at falde frem mod 2007. Som en gennemsnitsbetragtning er de danske boligejere derfor godt rustet til at kunne modstå eventuelle boligprisfald. Det betyder dog ikke, at der ikke er husholdninger, der kan komme i problemer ved eventuelle boligprisfald.

FIGUR II.24 REAL FRIVÆRDI

Den gennemsnitlige reale friværdi er steget markant det seneste år.

FIGUR II.25 UDLÅNSVÆKST

Udlånsvæksten er steget svagt i 2021, men er fortsat afdæmpet i et længere perspektiv.

Anm.: Friværdierne er beregnet af Realkredit Danmark og er opgjort som gennemsnittet for ejerboliger og fritidshuse i hele landet korrigeret for prisudviklingen. Seneste observation er 1. kvartal for den gennemsnitlige friværdi og august 2021 for udlånsvæksten.

Kilde: Realkredit Danmark (venstre) og Danmarks Nationalbank (højre).

Store geografiske forskelle i friværdistigningerne

Ligesom der har været betydelige forskelle på prisstigningerne det seneste år på tværs af landet, er der også betydelige forskelle på, hvor meget friværdierne er steget, og hvor store friværdierne er. Ifølge beregninger fra Realkredit Danmark er friværdierne siden fjerde kvartal

2019 i relative termer steget mest på Lolland med ca. 65 pct. Friværdierne har dog et lavt niveau, og stigningen svarer i nominelle termer til 103.000 kr., hvilket er under landsgennemsnittet på ca. 425.000 kr. I kontrast til dette er friværdierne i eksempelvis Gentofte steget ca. 30 pct., svarende til godt 1,2 mio. kr.

Udlånsvæksten er fortsat afdæmpet

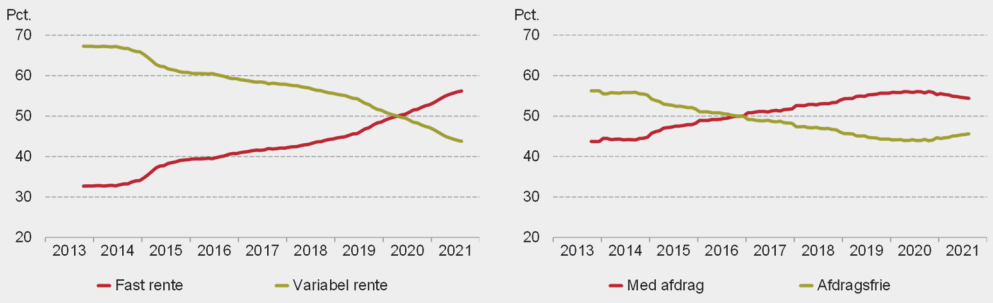
Realkreditudlånet er steget svagt de seneste år, men stigningstakten er langt under det, man så i årene op til finanskrisen, jf. figur II.25. Det stigende realkreditudlån skal ses i sammenhæng med, at boligpriserne er steget, hvilket alt andet lige betyder, at der skal optages et større lån ved boligkøb. Det samlede udlån er vokset i endnu mere begrænset omfang end realkreditudlånet, fordi bankudlånene er faldet over en længere periode.

Større andel fastforrentede lån, …

I sammensætningen af realkreditudlånene fylder de fastforrentede lån en stadigt større andel af det samlede udlån, og i august udgjorde de fastforrentede lån 56 pct. af det samlede udlån, jf. figur II.26. Det hænger sammen med, at de lange renter er faldet de seneste år. Den stigende andel af fastforrentede lån øger dels husholdningers robusthed overfor fremtidige rentestigninger, dels giver det husholdningerne en større friværdibeskyttelse. Det skyldes, at kursen på lånene vil falde, når renten stiger, og hvis lånet skal indfries, kan det derfor gøres til en lavere kurs, hvorved en del af restgælden skæres af. Det kan være særligt vigtigt for husholdningernes robusthed, hvis boligpriserne falder samtidig med en rentestigning.

FIGUR II.26 SAMMENSÆTNING AF REALKREDITUDLÅN

Andelen af fastforrentede henholdsvis andelen af afdragsfrie lån er steget det seneste år.



Anm.: Seneste observation er august 2021.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

… men også flere afdragsfrie

Andelen af afdragsfrie lån er fortsat med at stige gennem 2021, og det bryder med den ellers faldende tendens over perioden 2013-20. Tendensen drives udelukkende af de afdragsfrie lån med fast rente. I andet kvartal 2021 var over halvdelen af den nystiftede realkreditgæld uden afdrag, og de afdragsfrie lån er særligt populære blandt boligejere over 60 år, jf. Danmarks Nationalbank (2021b). Der er formentlig en stor andel af denne gruppe, der samtidig har en betydelig friværdi. Tendensen til, at de afdragsfrie lån i højere grad er fastforrentede, skal ses i lyset af de seneste års stramninger af den finansielle regulering, som indebærer, at nogle husholdninger ikke har mulighed for at vælge afdragsfrihed med variabel rente som følge af for høj belåningsgrad. Kreditvurderingen fra institutterne foretages på samme måde, uanset om lånet er med eller uden afdrag, men for den enkelte husholdning kan det give mere luft i budgettet at vælge et afdragsfrit lån. I 2020 var den afdragsfrie kreditgivning omtrent ligeligt fordelt mellem boligejere med belåningsgrad på henholdsvis over og under 60 pct., jf. Danmarks Nationalbank (2021b).

Risikable lån mest udbredte i større byer og Nordsjælland

Der er betydelige geografiske forskelle i lånesammensætningen. De afdragsfrie lån er steget i alle kommuner det seneste år, men realkreditgæld uden afdrag er fortsat mest udbredt i og omkring de større byer og i Nordsjælland, jf. Danmarks Nationalbank (2021a). En analyse fra Realkredit Danmark viser, at det samme mønster gælder de variabelt forrentede lån, jf. Realkredit Danmark (2021). Der ser dermed ud til at være en sammenhæng mellem områder med et højt prisniveau og områder med relativt høj udbredelse af risikable lån.

UDSIGT TIL FORTSAT STIGENDE BOLIGPRISER

Udsigt til fortsat høj boligefterspørgsel

Der er normalt en tæt sammenhæng mellem udviklingen på boligmarkedet og udviklingen i økonomien generelt, jf. boks II.7. Udsigterne for dansk økonomi er fortsat gunstige, og beskæftigelsen ventes at ligge et stykke over det skønnede strukturelle niveau de kommende år, jf. prognosen præsenteret i afsnit II.3. Det øger husholdningernes indkomst og virker understøttende for udviklingen på boligmarkedet. Samtidig er der udsigt til et lavt renteniveau de kommende år, jf. afsnit II.5, hvilket ligeledes understøtter husholdningernes muligheder for at købe og eje en bolig. Den seneste udvikling indikerer da også, at der fortsat er høj efterspørgsel efter boliger, selvom aktiviteten har fundet et mere normalt leje på det seneste. Meget tyder på, at en del af de høje prisstigninger sidste år kan tilskrives midlertidige, coronarelaterede forhold, og prisstigningerne ventes at fortsætte den mere afdæmpede udvikling henover efteråret og vinteren. Den markante fremgang i begyndelsen af året giver dog anledning til et højt årsniveau i år, og samlet ventes priserne at stige ca. 11¼ pct. i år og ca. 2¾ pct. i 2022.

BOKS II.7 SAMSPIL MELLEM BOLIGMARKED OG REALØKONOMI

Der er en tæt sammenhæng mellem udviklingen på boligmarkedet og udviklingen i økonomien generelt. Det skyldes, at økonomisk fremgang øger beskæftigelsen og indkomsterne, hvilket øger boligefterspørgslen og dermed boligpriserne på kort sigt. De højere boligpriser har et tilbagespil på væksten igennem flere kanaler. For det første giver højere boligpriser et øget incitament til boligbyggeri, hvilket øger boliginvesteringerne og dermed den samlede efterspørgsel. For det andet øges boligejernes friværdier, og den højere formue kan virke til at øge forbruget, selv hvis friværdien ikke realiseres. De højere friværdier kan også belånes, og for kreditbegrænsede husholdninger giver det mulighed for at anvende de frigivne midler til forbrug eller boligforbedringer. Det bidrager ligeledes til at øge den samlede efterspørgsel og dermed beskæftigelsen og indkomsten.

I takt med, at boligbyggeriet øges og færdiggøres, stiger boligudbuddet, hvilket lægger et nedadgående pres på priserne. Effekterne vendes derfor om, og mere afdæmpede boligprisstigninger (eller ligefrem prisfald) medvirker til at dæmpe forbrug og investeringer.

Høj aktivitet medvirker til høje boliginvesteringer

Det seneste års høje aktivitet på boligmarkedet har også givet udslag i en markant stigning i boliginvesteringerne. Det skal ses i lyset af, at boligkøb ofte giver anledning til renoveringsaktivitet, hvilket øger boliginvesteringerne. Herudover virker høje boligprisstigninger til at øge incitamentet til nybyggeri. En mindre del af stigningen i boliginvesteringerne skyldes, at handelsomkostninger i forbindelse med boligkøb medregnes i boliginvesteringerne. Høj aktivitet og høje boligpriser medvirker derfor automatisk til høje boliginvesteringer. Boliginvesteringerne skønnes at stige ca. 16 pct. i år og ca. 2¼ pct. næste år. Den markante stigning i år skyldes primært høj vækst i boliginvesteringerne igennem 2020 og første halvår 2021, mens der ventes mere afdæmpede investeringsstigninger i andet halvår i år.

Udbuddet af boliger er fortsat lavt

Den høje salgsaktivitet gennem det seneste år har medvirket til, at det samlede udbud af boliger til salg er faldet markant. De seneste måneders mere afdæmpede salgsaktivitet har dog betydet, at tilgangen af nye boliger igen kan følge med salget, og det samlede udbud af såvel huse som lejligheder til salg er steget svagt fra et lavt niveau siden foråret. Det færdiggjorte byggeri er endnu ikke steget i et betydeligt omfang, men det forventes at ske over de kommende år. Det vil gradvist medvirke til at dæmpe boligprisstigningerne.

II.5 INTERNATIONAL ØKONOMI OG FINANSIELLE FORHOLD

Afsnittets indhold

Afsnittet indledes med en beskrivelse af vækstudsigterne for den internationale økonomi. Herefter gives en status på den globale mangel på materialer, der har medført stigende råvarepriser og fragtrater. Afslutningsvis diskuteres, om det aktuelle økonomiske opsving kan give anledning til, at centralbankerne i USA og euroområdet vil hæve deres ledende rente og i givet fald, hvornår det vil ske.

BESKRIVELSE AF UDLANDSPROGNOSEN

Adgang til vacciner er afgørende for genopretning

Der er udsigt til store forskelle i den økonomiske genopretning. I deres seneste prognose konkluderer IMF, at det i høj grad er adgangen til vacciner, der er bestemmende for, om et land har udsigt til en fortsat normalisering igennem resten af 2021 eller kan risikere stigende smittetal og dermed lavere økonomisk vækst, jf. IMF (2021a). Som beskrevet i afsnit II.2 er det overvejende de økonomisk avancerede lande, der har vaccineret en stor andel af deres befolkning. Denne forskel kan forøges yderligere i takt med, at de økonomisk avancerede lande begynder at give et tredje vaccinestik. Den økonomiske genopretning efter den anden runde af nationale nedlukninger henover vinteren og foråret 2021 forventes at fortsætte blandt Danmarks primære aftagerlande på trods af den hastige udbredelse af deltavarianten.[12] En fortsat vaccineudrulning, yderligere genåbning i særligt servicesektoren, en betydelig finanspolitisk stimulans i både USA og Europa og den meget lempelige pengepolitik er blandt årsagerne til den økonomiske fremgang blandt Danmarks aftagerlande. Samlet set forventes den sammenvejede BNP-vækst blandt Danmarks primære aftagerlande at blive ca. 5 pct. i 2021 og ca. 4½ pct. i 2022, jf. boks II.8.

12) Danmarks primære aftagerlande omfatter følgende ni lande: USA, Tyskland, Sverige, Norge, Holland, Kina, Storbritannien, Frankrig og Polen.

BOKS II.8 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTESKØN

Prognosen for international økonomi i 2021-22 tager udgangspunkt i de seneste prognoser fra IMF, EU-Kommissionen og OECD og er justeret i overensstemmelse med ny information. Frem mod 2025 antages det beregningsteknisk, at BNP gradvist tilpasses det beregnede strukturelle niveau.

For olieprisen forudsættes et årsniveau på 70 dollar pr. tønde i 2021. Skønnet er baseret på udviklingen i futures, som tilsiger et svagt prisfald resten af året. Efter 2021 tilpasses olieprisen lineært frem mod niveauet i 2025 i Det Internationale Energiagenturs (IEA) *Stated Policies*-scenarie.

Renteprognosen tager udgangspunkt i den forventede udvikling i de pengepolitiske renter fra ECB. Den første renteforhøjelse forventes midt i 2023. Niveauerne for både de tyske og danske tiårige statsobligationer i 2025 er omtrent uændrede i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2021*.

TABEL A UDLANDSVÆKST OG RENTEPROGNOSE

	2020	2021	2022	2025[a)]
Vækstskøn	----------	Pct.	----------	
Tyskland	-4,9	2,9	4,6	-
USA	-3,4	6,0	4,3	-
Storbritannien	-9,8	6,7	5,3	-
Sverige	-2,9	4,2	3,7	-
Realvækst i aftagerlande	-4,1	4,9	4,4	1,6
	----------	Dollar pr. tønde	----------	
Oliepris	43	70	72	80
Renteskøn	----------	Pct.	----------	
ECB's udlånsrente	-0,5	-0,5	-0,5	-0,1
Dansk tiårig statsobligation	-0,4	-0,1	0,1	0,6
Tysk tiårig statsobligation	-0,5	-0,3	-0,1	0,4
Dansk 30-årig realkreditrente	1,1	1,3	1,5	2,2

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2022 til 2025 for BNP, mens de øvrige tal i søjlen angiver niveauet i 2025.

Anm.: Tabellen viser årsgennemsnittet for renterne.

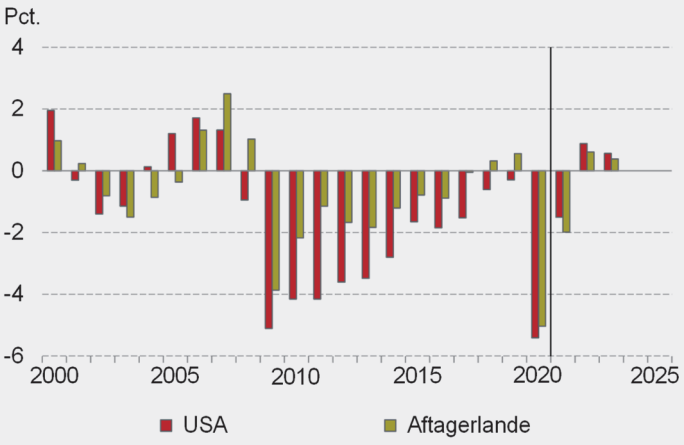
Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Positivt output gap forventes i 2022-23

De høje vækstrater i 2021-22 medfører, at Danmarks primære aftagerlande under ét forventes at have et positivt output gap i 2022-23, jf. figur II.27. Et positivt output gap i 2022 betyder, at aftagerlandene under ét vil have et BNP-niveau, der har indhentet både det store fald i 2020 samt den underliggende, strukturelle vækst i økonomien fra 2019-22. Denne udvikling dækker imidlertid over en betydelig grad af heterogenitet mellem de enkelte lande. Eksempelvis forventes output gap i USA at være på knap 1 pct. i 2022, men ca. ½ pct. for aftagerlandene under ét. I 2023 ventes output gap i USA herefter at indsnævres som følge af et opadgående pres på priser og lønninger, bortfald af finanspolitisk stimulans samt en begyndende normalisering af pengepolitikken, jf. også senere i afsnittet. For aftagerlandene under ét forventes fortsat et output gap på ca. ½ pct. i 2023.

FIGUR II.27 OUTPUT GAP I USA OG AFTAGERLANDE

Det økonomiske opsving vil medføre et positivt output gap på knap 1 pct. i USA i 2022 og ca. ½ pct. i Danmarks primære aftagerlande.



Anm.: De strukturelle niveauer er fra OECD (2021a).
Kilde: OECD, *Economic Outlook*, 109, Macrobond og egne beregninger.

Udlandsvækst i 2021 opjusteret siden seneste prognose

Sammenlignet med *Dansk Økonomi, forår 2021* er den sammenvejede udlandsvækst blevet opjusteret med ca. ¼ pct.point i 2021 og ca. ½ pct.point i 2022. Dette kan sammenholdes med, at Den Europæiske Centralbank (ECB) i deres prognose fra september 2021 opjusterede den forventede vækst i euroområdet i 2021 med knap ½ pct.point i

forhold til deres forrige prognose fra juni 2021. I deres seneste prognose fra juli opjusterede IMF (2021a) ligeledes den forventede vækst i de økonomisk avancerede lande i 2021 med ½ pct.point i forhold til deres forrige prognose fra april 2021. Samtidig nedjusterede de den forventede vækst i udviklingslandene næsten tilsvarende, så den samlede vækst i verden er omtrent uændret.

Lille direkte effekt af lavere vækst i udviklingslande

Nedjusteringen af den økonomiske vækst i udviklingslandene skyldes især, at en hastig udbredelse af den mere smitsomme deltavariant har medført stigende smittetal og lokale nedlukninger i Sydøstasien, Afrika og Oceanien, hvor en mindre del af befolkningen er vaccineret, jf. også afsnit II.2. Nedjusteringen af væksten i udviklingslandene har dog kun en lille direkte effekt på dansk økonomi igennem en lavere eksport. Effekten på dansk økonomi kan i stedet være indirekte og forekomme igennem øget usikkerhed, stigende pres på de globale forsyningskæder samt muligheden for, at der opstår nye virusvarianter, der spreder sig til resten af verden.

PMI-tal indikerer fortsat vækst i forbruget, …

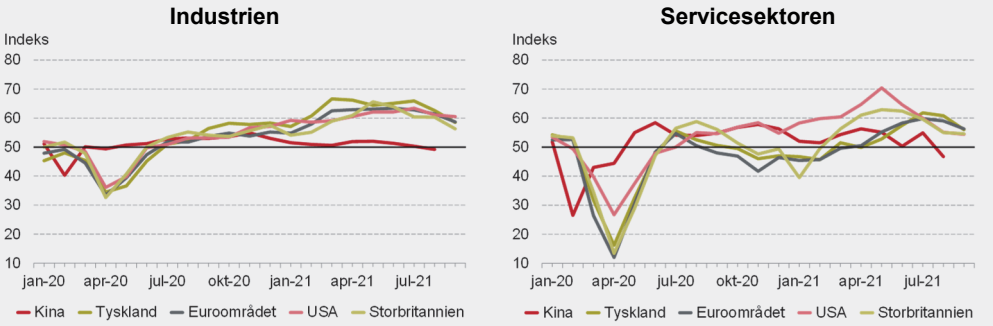
Opjusteringen af væksten i 2021 i nærværende prognose er bredt funderet og skyldes blandt andet en højere vækst i første halvår 2021 blandt Danmarks primære aftagerlande end forudsat i *Dansk Økonomi, forår 2021*. I euroområdet var væksten i andet kvartal 2021 ca. 0,7 pct.point højere end forventet i EU-Kommissionens seneste prognose fra juli 2021. PMI-tal for servicesektoren (*Purchasing Manager's Index*), der er en af de tidligste indikatorer for tilstanden i økonomien, viser, at der har været en stærk fremgang i det private forbrug efter genåbningen i flere europæiske økonomier op til sommeren 2021, jf. figur II.28.

… men i et aftagende tempo

PMI-tal for den kinesiske servicesektor faldt kraftigt i august til et niveau, der indikerer tilbagegang sammenlignet med forrige måned. Det er første gang siden april 2020, at PMI-tallet for den kinesiske servicesektor signalerer tilbagegang. Faldet skyldes formentligt lokale nedlukninger efter nye smitteudbrud med deltavarianten. Selvom PMI-tallene for både industrien og servicesektoren i euroområdet, USA og Storbritannien faldt i september 2021 i forhold til måneden før, er PMI-tallene stadigvæk over indeks 50, hvilket tyder på en fortsat vækst, men dog i et lavere tempo. Husholdningernes købekraft er stor, fordi nedlukningerne i foråret 2020 og første kvartal 2021 har givet anledning til en stor opsparing. På denne baggrund forventes det, at et stigende forbrug vil udgøre et betydeligt vækstbidrag til det økonomiske opsving i 2021-22. Eksempelvis forventer det amerikanske kongresbudgetkontor (CBO), at forbruget i USA vil vokse med 7,6 pct. i 2021 og 4,1 pct. i 2022 efter et fald på 3,9 pct. i 2020.

FIGUR II.28 PMI-TAL FOR UDVALGTE LANDE

PMI for både industrien og servicesektoren indikerer fortsat fremgang efter genåbningen, men hastigheden er aftaget siden maj 2021.



Anm.: PMI-indekset er baseret på indkøbschefers besvarelser af et spørgeskema om den aktuelle økonomiske situation og er sammensat af fem individuelle indeks for områderne: nye ordrer, produktion, beskæftigelse, leverandørers leveringstider og lager af indkøbte varer. Disse besvarelser omregnes til et indeks, hvor en værdi over (under) 50 indikerer fremgang (tilbagegang) i forhold til den seneste måned. Seneste observation er september 2021, dog august for Kina.

Kilde: IHS Markit via Macrobond.

INFLATION OG GLOBAL MANGEL PÅ MATERIALER

Global mangel på materialer …

I løbet af 2021 har en kombination af stigende efterspørgsel og et lavt udbud som følge af blandt andet nedlukninger medført en global mangel på mange materialer. Manglen på materialer, som primært er en udfordring i dele af industrien og byggeriet, er et globalt fænomen, som ses på tværs af en række råvarer som f.eks. mikrochips, industrimetaller og tømmer. Kapacitetspresset har givet udslag i lange leveringstider og en markant stigning i råvarepriserne og fragtraterne, jf. figur II.29 og figur II.30. Prisen på træ er på det seneste dog faldet markant igen, siden prisen toppede tilbage i maj 2021.

… afspejler både høj efterspørgsel og lavt udbud

Ifølge eksempelvis IMF (2021b) kan flaskehalsene tilskrives en kombination af forstyrrelser i udbuddet og en høj efterspørgsel efter visse råvarer under pandemien. På udbudssiden har pandemien medført en række forstyrrelser i forsyningskæderne, herunder fordi råstofindvindingen, produktionen og containerfragten i flere tilfælde er blevet forsinket af restriktioner og nedlukninger. Det skyldes blandt andet den kinesiske nultolerance overfor smittetilfælde. På efterspørgselssiden har forbrugsskiftet over mod visse varer under pandemien, f.eks. elektronik

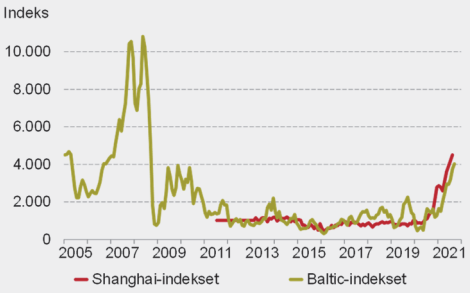
og byggematerialer, skubbet yderligere til kapacitetspresset. Efterspørgslen presses yderligere af, at virksomhedernes lagerbeholdninger er faldet markant under pandemien, jf. OECD (2021b). Det afspejler formentlig særligt nedlukningerne i industriproduktionen i starten af pandemien. En del af den høje vareefterspørgsel kan derfor også skyldes, at virksomhederne skal have genopbygget lagerbeholdningerne.

FIGUR II.29 RÅVAREPRISER

Priserne på visse råvarer er steget kraftigt siden foråret 2020. Prisen på træ toppede i maj 2021, men er siden faldet kraftigt igen.

FIGUR II.30 FRAGTRATER

Fragraterne er omtrent femdoblet siden februar 2020.



Anm.: For figuren til venstre er seneste observation 17. september for træ og 22. september 2021 for metaller. For figuren til højre er seneste observation august 2021 for Baltic-indekset og september 2021 for Shanghai–indekset. Shanghai-indekset (SCFI) viser fragtpriser for containere fra Shanghai til 13 forskellige destinationer. Baltic-indekset (BDI) er et fragtindeks for tørlast, der beskriver priserne på 20 internationale ruter.

Kilde: Macrobond.

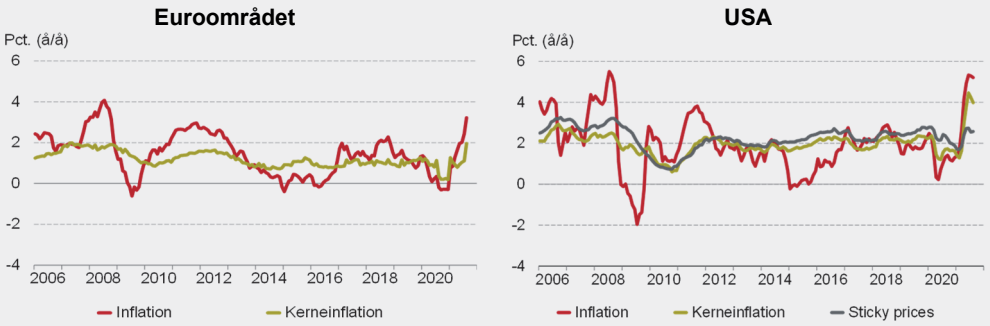
Tiltagende inflation i Europa og især i USA

Samtidig med den globale varemangel er inflationen tiltaget igennem 2021 i både euroområdet og især i USA, jf. figur II.31, hvilket har medført en diskussion om behovet for en normalisering af pengepolitikken. I euroområdet steg forbrugerpriserne med ca. 3 pct. i august 2021 (å/å), mens kerneinflationen steg til ca. 2 pct. Det skyldes især udløbet af en midlertidig momsnedsættelse i Tyskland i 2020, der vil trække inflationen op i resten af 2021. De amerikanske forbrugerpriser steg med 5,3 pct. (å/å) i august 2021, hvilket især skyldes store prisstigninger på energi (ca. 25 pct. å/å), brugte biler (ca. 32 pct. å/å) og transportydelser (knap 5 pct. å/å). Der er dog begyndende tegn på, at prisstigningerne er aftaget de seneste måneder. De månedlige forbrugerprisstigninger i USA er aftaget fra 0,9 pct. i juni 2021 til 0,3 pct. i august 2021, hvilket svarer til ca. 3⅔ pct. på årsbasis, som fortsat er et højt

niveau. Faldet skyldes især et stort fald i de månedlige prisstigninger på brugte biler fra 10 pct. i april til -1,5 pct. i august 2021.

FIGUR II.31 INFLATION

Inflationen er steget kraftigt siden foråret 2021 i både euroområdet og USA.



Anm.: For euroområdet vises det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP), mens forbrugerprisindekset (CPI) vises for USA. Kerneinflation er inflation ekskl. energi og uforarbejdede fødevarer. *Sticky prices* angiver Federal Reserve Bank of Atlantas alternative inflationsmål baseret på CPI, der omfatter en mindre gruppe af varer, for hvilke prisen sjældent ændres. Seneste observation er august 2021.

Kilde: Macrobond og Federal Reserve Bank of Atlanta.

Alternativt inflationsmål viser stabile forventninger

Normalvis skyldes den særlige interesse for udviklingen i kerneinflationen, at det opfattes som et inflationsmål, der ikke påvirkes af prisudsving på fødevarer og energi, der typisk har store udsving, jf. Gordon (1975). Derfor anvendes kerneinflationen ofte som mål for inflationsforventningerne eksempelvis 12 måneder frem i tid. I den nuværende situation er det relevant at betragte et andet mål for inflationsforventningerne end kerneinflationen, så eksempelvis de ekstraordinært store prisstigninger på brugte biler og fragtrater ikke medtages. Et sådant mål offentliggøres af Federal Reserve Bank of Atlanta, jf. Bryan og Meyer (2010). Det opdeler produkterne i forbrugerprisindekset i to grupper alt efter, om prisen på produkterne ændres oftere eller sjældnere end medianen (som er en gang godt hver fjerde måned). Inflationsmålet med de rigide priser (de såkaldte *sticky prices*) er steget til ca. 2½ pct. i august 2021, hvilket omtrent svarer til niveauet før coronakrisen, jf. ovenstående figur II.31. Det kan være et tegn på, at det underliggende inflationspres fortsat er begrænset.

Risiko for vedvarende inflation

De månedlige prisstigninger i USA overstiger de nominelle lønstigninger, hvilket medfører en faldende realløn. Hvis husholdningerne som en reaktion på dette hæver deres lønforventninger, er det muligt, at et stigende lønpres vil være med til at lægge et nyt, opadgående pres på priserne (såkaldte andenrundeeffekter). Det vil trække i retning af, at den aktuelt høje inflation kan blive mere vedvarende, hvilket medfører en risiko for, at centralbankerne kan blive nødt til at stramme pengepolitikken markant på kort tid for at forhindre, at den høje inflation sætter sig i stigende inflationsforventninger.[13] Centralbankerne i både USA og euroområdet forventer dog, at den høje inflation er midlertidig.

FORTSAT LEMPELIG PENGEPOLITIK TRODS FREMGANG

Fortsat lave renter efter coronakrisen

I tillæg til den stigende inflation har den økonomiske genopretning, der har fundet sted henover sommeren 2021, på ny aktualiseret diskussionen om, hvornår centralbankerne kan forventes enten at nedtrappe deres opkøbsprogrammer eller begynde at hæve de ledende renter. Siden udbruddet af covid-19-pandemien har ECB fastholdt den ledende rente på -0,5 pct., mens Federal Reserve (Fed) i USA siden midten af marts 2020 har fastholdt den ledende rente i intervallet 0-0,25 pct. I Storbritannien er den ledende rente 0,1 pct., mens den er 0 pct. i Sverige. I slutningen af september hævede den norske centralbank den ledende rente fra 0 pct. til 0,25 pct. og påbegyndte dermed en normalisering af pengepolitikken.

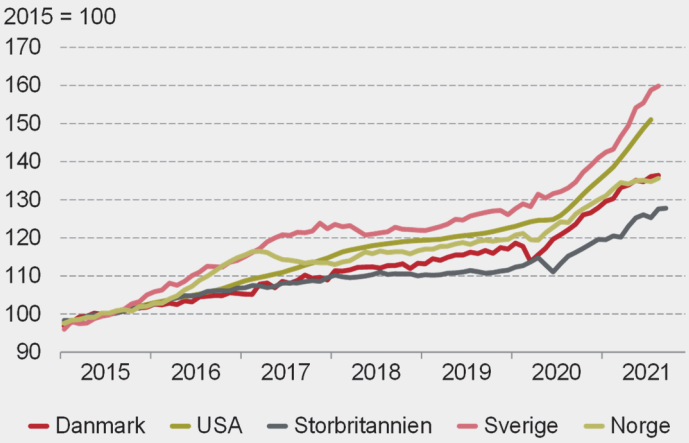
Tegn på aftagende boligprisstigninger i Sverige og Norge

De meget lempelige finansielle vilkår har haft en afsmittende effekt på flere aktivmarkeder og har blandt andet medvirket til stigende priser på råvarer, jf. tidligere i afsnittet, samt på aktie- og boligmarkederne. Boligpriserne i flere af Danmarks primære aftagerlande er steget kraftigt siden foråret 2021, jf. figur II.32. Der er dog tegn på, at prisstigningerne har været mere afdæmpede i Sverige og særligt Norge de seneste måneder, hvilket følger tendensen fra Danmark, jf. afsnit II.4.

13) Centralbankerne i f.eks. Brasilien, Rusland og Ungarn har allerede hævet renten mindst fire gange med mellem i alt 1-4,5 pct.point siden foråret 2020 for at stabilisere inflationsforventningerne og dæmpe stigende forbrugerpriser.

FIGUR II.32 NOMINELLE BOLIGPRISER

Boligpriserne er steget kraftigt siden foråret 2020 i flere af Danmarks primære aftagerlande. Der er dog tegn på, at prisstigninger er aftaget i Sverige og særligt Norge.



Anm.: Seneste observation er august 2021, dog juli 2021 for USA og september 2021 for Storbritannien. Prisindekset for Danmark er i august forlænget med vækstraten fra Boligsidens indeks. I Storbritannien faldt boligpriserne med godt 0,5 pct. i juli, da stempelafgiften på boligerne blev genindført, jf. Danmarks Nationalbank (2021c). Prisstigningerne er efterfølgende fortsat igen i august.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken og Boligsiden.

Rentefald siden maj 2021 er næsten reverseret

I perioden maj-august 2021 faldt renten på tiårige statsobligationer med ca. ½ pct.point i både Tyskland og i USA, jf. figur II.33. Rentefaldet skete ovenpå en stigning igennem efteråret 2020 samt første halvår 2021, hvor renterne kom tilbage på niveauet fra før coronakrisen. Faldet i renterne er umiddelbart i modstrid med forventningen om en fortsat økonomisk genopretning, fordi en bedring af verdensøkonomien alt andet lige vil lægge et opadgående pres på de lange renter. De faldende renter i Europa skyldes formentligt en kombination af en forøgelse af opkøbsprogrammet PEPP til ca. 80 mia. euro om måneden fra april 2021 samt overgangen til en symmetrisk inflationsmålsætning, jf. nedenfor. Siden midten af august er både den tyske og den amerikanske tiårige statsobligationsrente dog steget lidt igen, jf. også senere i afsnittet.

FIGUR II.33 RENTEN PÅ TIÅRIGE STATSOBLIGATIONER

Renten på tiårige statsobligationer i både Tyskland og USA faldt fra maj til august 2021, men er sidenhen steget lidt.

Anm.: Seneste observation er 28. september 2021.
Kilde: Macrobond.

Rentefald i USA skyldes fald i risikopræmien

Rentefaldet har været større i USA end i Tyskland. Beregninger fra Fed viser, at den faldende rente på tiårige statsobligationer skyldes et fald i risikopræmien, mens forventningen til de korte renter var uændrede ved udgangen af august 2021, jf. Christensen (2021). Dermed er investorerne blevet mere villige til at holde obligationer med en længere løbetid, hvilket er en indikation på, at de finansielle markeder ikke forventer, at den høje inflation i USA er permanent. Dette underbygges af, at de markedsbaserede inflationsforventninger er faldet fra ca. 2½ pct. i maj 2021 til ca. 2¼ pct. ved udgangen af september 2021. Derudover er vækstudsigterne for USA forringet for 2021 som følge af udbredelsen af deltavarianten, hvilket har fået både Fed (2021) og OECD (2021b) til at sænke den forventede vækst i 2021 i deres seneste prognoser fra september til nu ca. 6 pct. mod tidligere ca. 7 pct. i de forrige prognoser fra juni henholdsvis ultimo maj. Det forventede fald i vækstudsigterne har formentligt bidraget til rentefaldet.

Fed forventer tre rentestigninger i 2023

Efter det seneste rentemøde i Fed i september 2021 var konsensusforventningen blandt de stemmeberettigede medlemmer af den pengepolitiske komite (FOMC), at der kommer tre rentestigninger inden

udgangen af 2023. Halvdelen af medlemmerne forventede én rentestigning i løbet af 2022. Det blev på mødet besluttet at fortsætte de månedlige opkøb, der siden juni 2020 har været på 120 mia. dollars. Samtidig fortalte den amerikanske centralbankchef, Jerome Powell, at der havde været en betydelig bedring på begge Feds målsætninger om fuld beskæftigelse og en gennemsnitlig inflation på 2 pct., og hvis denne fremgang fortsatte, vil nedtrapningen af de månedlige opkøb snart kunne begynde og forventes at være afsluttet i midten af 2022. I ugen efter rentemødet steg den amerikanske tiårige statsobligationsrente med ca. 0,2 pct.point. Dermed er det meste af rentefaldet siden maj 2021 igen reverseret.

Fortsat efterslæb på det amerikanske arbejdsmarked

I august 2021 var den amerikanske beskæftigelse fortsat ca. 5½ mio. personer lavere end før coronakrisen, hvilket svarer til et fald på ca. 3½ pct. På trods af den lavere beskæftigelse var BNP i USA tilbage på niveauet før coronakrisen i andet kvartal 2021. Det skyldes, at personproduktiviteten er steget, hvilket både afspejler en stigning i den gennemsnitlige arbejdstid og en forbedring af timeproduktiviteten, jf. BLS (2021). Den forbedrede personproduktivitet skyldes formentlig en kombination af øget digitalisering, højere kapitalintensitet, samt at beskæftigelsestabet under coronakrisen primært har ramt lavtlønsjob i servicesektoren, der er arbejdskraftintensive og har en lavere produktivitet end gennemsnittet.

ECB har justeret deres inflationsmålsætning

ECB færdiggjorde i juli 2021 en strategisk gennemgang, der blev igangsat i efteråret 2019. I denne forbindelse ændrede ECB inflationsmålsætningen til at være symmetrisk omkring 2 pct. på mellemlang sigt.[14] Dermed er afvigelser på begge sider af inflationsmålsætningen lige uønskede. En mulig effekt af ændringen er, at ECB bedre kan acceptere en periode med en lidt højere inflation. På kort sigt er det derfor i overensstemmelse med den nye inflationsmålsætning at fortsætte den lempelige pengepolitik. Dette understøttes af, at de markedsbaserede inflationsforventninger ved udgangen af september implicerer en gennemsnitlig inflationsrate i euroområdet fra 2026-31 på ca. 1,8 pct., hvilket er det højeste niveau siden 2015. Dermed er der udsigt til, at de negative pengepolitiske renter i euroområdet fortsætter. I nærværende prognose forventes den første rentestigning fra ECB i midten af 2023, jf. også ovenstående boks II.8.

14) Samtidig meddelte ECB, at de ønsker at inkludere udviklingen i udgifterne til at bo i ejerbolig i det harmoniserede forbrugerprisindeks (HCIP) for bedre at afspejle husholdningernes opfattede prisudvikling, men dette skal først implementeres af Eurostat og de nationale statistikinstitutioner og vil formentligt tage et par år.

II.6 OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2025

Indhold i afsnittet

I afsnittet beskrives udviklingen i den offentlige saldo frem mod 2025, mens udviklingen frem til 2030 er beskrevet i afsnit II.7. Først beskrives udviklingen i den offentlige saldo, hvorefter der ses på udviklingen i den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo i nærværende fremskrivning sammenlignes både med den strukturelle saldo hos Finansministeriet i *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftsloft*er fra august 2021 og med vurderingen af den strukturelle saldo i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Afslutningsvis beskrives ændringen af finanspolitikken fra 2019 til 2022. I boks II.9 præsenteres de væsentligste forudsætninger for fremskrivningen.

BOKS II.9 FREMSKRIVNINGSPRINCIPPER FOR OFFENTLIGE FINANSER

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i den vedtagne politik. Det indebærer, at den gældende lovgivning på skatte- og overførselsområdet er indarbejdet. Hertil kommer, at regeringens forslag til finanslov for 2022 og de foreslåede udgiftslofter for 2022 til 2025 er indarbejdet.

I 2021 følger det nominelle offentlige forbrug skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2021* tillagt den ikke-udmøntede del af regeringens reserve til håndtering af covid-19. For perioden 2022-25 følger realvæksten i det offentlige forbrug udgiftslofterne. Under udgiftslofter er der en reserve til håndtering af covid-19. Det er forudsat, at hele denne reserve udmøntes til offentligt forbrug.

For 2021 og 2022 følger de offentlige investeringer *Økonomisk Redegørelse, august 2021*. For 2023 og frem udgør de offentlige investeringer samme andel af BNP, som de gjorde i perioden 2010-19.

Skøn for udgifter til hjælpepakker, herunder kompensation til minkejere, følger skøn fra Finansministeriet.

FAKTISK SALDO FREM MOD 2025

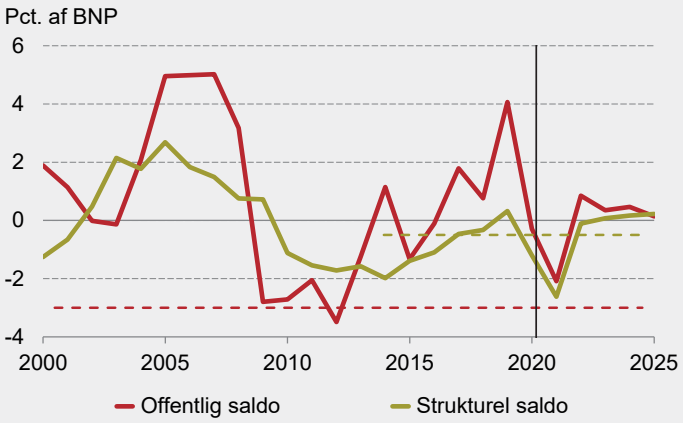
Underskud i 2020 og 2021 vendes til overskud fra 2022

Den offentlige saldo er i 2020 og 2021 kraftigt påvirket af en række midlertidige forhold knyttet til covid-19, men også udviklingen i konjunktursituationen er med til at give kraftige udsving i den offentlige saldo. Underskuddet i 2020 blev dog langt mindre end skønnet i løbet af 2020, og med Danmarks Statistisk seneste revision fra 22. september er der nu kun et underskud på 4,3 mia. kr. i 2020 svarende til 0,2

pct. af BNP, jf. boks II.10. Dette er langt fra underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten. I de kommende år ventes økonomien at bevæge sig ind i en højkonjunktur, hvilket er med til at sikre, at der er overskud på den offentlige saldo frem mod 2025, jf. figur II.34. På kort sigt medfører den gunstige konjunktursituation, at der kommer ekstra indtægter til det offentlige. De ekstra indtægter falder gradvist bort i takt med, at økonomien igen forudsættes at bevæge sig tilbage mod en neutral konjunktursituation.

FIGUR II.34 DEN OFFENTLIGE SALDO FREM MOD 2025

Underskud afledt af covid-19 i 2020 og 2021 afløses af overskud fra 2022, hvor konjunkturerne giver højere indtægter og lavere udgifter.



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet med Finansministeriets metode. Underskuddet i 2020 svarer ikke præcist til Danmarks Statistik opgørelse pr. 22. september 2021, jf. boks II.10. Den i figuren viste saldo har et underskud på 0,3 pct. af BNP i 2020, mens Danmarks Statistik har opgjort underskuddet til 0,2 pct. af BNP. Den røde stiplede linje angiver underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP fra Stabilitets- og Vækstpagten, mens den grønne stiplede linje angiver underskudsgrænsen for den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP fra budgetloven. Denne grænse har været gældende siden 2014.

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

BOKS II.10 REVISION AF DEN OFFENTLIGE SALDO FOR 2020

Danmarks Statistik har ekstraordinært revideret opgørelsen af den offentlige saldo og de fleste indtægts- og udgiftsposter den 22. september 2021. Denne revision bliver først indarbejdet i ADAM's databank efter det reviderede nationalregnskab offentliggøres den 30. september. De reviderede oplysninger for 2020 er derfor ikke fuldt indarbejdet i denne fremskrivning.

Der er dog korrigeret for to forhold. For det første er tab på garantier i 2020 nedjusteret med 13,0 mia. kr. i forhold til Danmarks Statistiks opgørelse fra juni. For det andet er udgifter knyttet til AUB-ordningen øget med 5,7 mia. kr. i 2020 sammenlignet med juni. Den resulterende saldo i denne fremskrivning er herefter et underskud på 6,7 mia. kr. i 2020 mod Danmarks Statistisk opgørelse af et underskud på 4,3 mia. kr.

Høje indtægter i 2020 og 2021 afspejler udbetaling af feriepenge

De offentlige indtægter er aktuelt høje målt som andel af BNP. De høje indtægter drives særligt af høje personskatter, der i 2020-21 er trukket op af engangsindtægter afledt af muligheden for at få udbetalt de indefrosne feriepenge. Personskatterne falder tilbage i 2022, hvor de midlertidige indtægter falder bort. I 2020 er indtægterne yderligere trukket op af et stort provenu fra pensionsafkastskatten (PAL), som dog ventes at falde tilbage i 2021. Fra 2022 skønnes de samlede indtægter at være på et nogenlunde konstant niveau frem mod 2025, jf. tabel II.3. For en nærmere beskrivelse af udviklingen i den offentlige saldo se *Baggrundsnotat til offentlige finanser, Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Udgifterne falder mere end indtægterne i 2022

De samlede offentlige udgifter er ekstraordinært høje i 2020 og 2021. Det skyldes i høj grad udgifter knyttet til covid-19-pandemien, hvor der har været afholdt ekstra udgifter til sundhedsområdet og forskellige kompensationsordninger i form af blandt andet lønkompensation, kompensation af selvstændige og kompensation for faste udgifter. Disse udgifter forudsættes at falde bort fra 2022, hvilket mindsker de samlede udgifter. Hertil kommer den forventede gunstige konjunktursituation i 2022 indebærer, at BNP er lidt højere end det skønnede strukturelle niveau. Udgifterne følger ikke med BNP op, både fordi det offentlige forbrug allerede er fastlagt i forbindelse med udgiftslofterne, og fordi udgifterne til blandt andet dagpenge falder, når ledigheden er lav. Når BNP midlertidigt er over sit strukturelle niveau i 2022 og udgifterne er fastlagt, bliver udgifterne ekstraordinært lave målt som andel af BNP i 2022.

Lille overskud på den offentlige saldo i 2025

Fra 2022 til 2025 skønnes omtrent konstante offentlige indtægter som andel af BNP, mens de offentlige udgifter ventes at stige som andel af BNP i takt med, at konjunktursituationen normaliseres. Det medfører, at stillingen på de offentlige finanser går fra et overskud på ca. ¾ pct. af BNP i 2022 til ca. ¼ pct. af BNP i 2025.

TABEL II.3 HOVEDPOSTER PÅ DEN OFFENTLIGE SALDO

Den offentlige saldo ændres fra underskud i 2020 og 2021 til et overskud i 2022. Det skyldes dels bortfaldet af coronaudgifter og dels konjunktursituationen.

	2019	2020	2021	2022	2025
			Pct. af BNP		
Personskatter mv.[a)]	24,0	24,9	24,3	23,5	23,6
Aktieskat	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
Selskabsskat	3,0	2,6	2,7	2,7	2,5
Nordsøbeskatning	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Pensionafkastbeskatning	2,7	2,1	0,7	0,7	0,8
Afgifter[b)]	15,7	16,0	15,6	15,6	15,4
Øvrige indtægter	4,7	4,4	4,3	4,3	4,6
Indtægter i alt[c)]	51,5	51,2	48,7	47,8	48,0
Offentligt forbrug[d)]	24,1	24,7	24,8	23,9	24,3
Offentlige investeringer[e)]	3,2	3,6	3,6	3,4	3,5
Indkomstoverførsler	15,8	16,6	15,9	15,1	15,6
Øvrige udgifter	4,7	7,0	6,9	4,9	4,6
Udgifter i alt[c)]	47,8	51,8	51,1	47,3	48,0
Primær saldo	3,8	-0,6	-2,5	0,4	-0,1
Nettorenteindtægter	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2
Offentlig saldo	4,1	-0,3	-2,1	0,8	0,1
Strukturel saldo[f)]	0,4	-1,1	-2,6	-0,1	0,2
ØMU-gæld	33,6	42,1	39,0	36,8	36,1
			Mia. kr.		
Offentlig saldo	94,2	-6,7	-51,1	21,7	3,9

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.: Danmarks Statistik har den 22. september 2021 offentliggjort en revision af de foreløbige oplysninger om den offentlige saldo for 2020. Disse er kun delvist indarbejdet i forbindelse med denne offentliggørelse, jf. boks II.10.

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

DEN STRUKTURELLE SALDO FREM MOD 2025

Strukturel saldo tager højde for konjunkturudsving

Den strukturelle saldo har til formål at korrigere den faktiske saldo for konjunkturudsving. Det gør, at den strukturelle saldo er mere egnet til at styre efter end den faktiske saldo. Det er derfor også den strukturelle saldo, der anvendes som styringsmål, når der fastsættes mål for udviklingen i den offentlige økonomi på mellemlang sigt.

DEN STRUKTURELLE SALDO

Den faktiske offentlige saldo svinger meget med konjunkturerne og andre særlige forhold. Det gør, at det kan være svært at vurdere stillingen på de offentlige finanser alene ved at se på den offentlige saldo. Derfor ses der typisk på den strukturelle saldo.

I den strukturelle saldo korrigeres der for konjunkturernes bidrag til den offentlige saldo. Det gøres ved at tage udgangspunkt i, hvor meget konjunkturerne historisk har bidraget til den offentlige saldo. Derudover korrigeres der for udsving i nogle særlige skatter, der kan svinge meget. Det drejer sig blandt andet om pensionsafkastskatten.

Det er ikke muligt at observere de sande konjunkturbidrag til den offentlige saldo – heller ikke i de historiske år, hvor der er et endeligt nationalregnskab. Derfor er den strukturelle saldo en beregnet saldo, der er forbundet med en vis usikkerhed både i fremskrivningen og i den historiske periode.

Andet end konjunktur giver forskelle mellem den faktiske og strukturelle saldo

Der er dog også en lang række andre forhold end konjunkturudviklingen, der kan påvirke den offentlige saldo, som der korrigeres for i den strukturelle saldo. Det gør sig også gældende for perioden fra 2020 til 2025. Nogle bidrag kan være store i enkelte år. Det gælder f.eks. pensionsafkastskatten, der var med til at forbedre den offentlige saldo med mere end 1 pct. af BNP i 2019 og 2020 i forhold til det strukturelle niveau, jf. tabel II.4. I 2020 og 2021 er der umiddelbart nogle store negative bidrag til den offentlige saldo i form af udgifter knyttet til covid-19, men det modgås i begge år af de fremrykkede skatteindtægter fra udbetalingen af de indefrosne feriepenge. I 2023 forudsættes en stor tilbagebetaling af for meget betalte ejendomsskatter, hvilket påvirker den faktiske saldo, men ikke den strukturelle saldo.

TABEL II.4 OVERGANG FRA FAKTISK TIL STRUKTUREL SALDO

De største forskelle i overgangen fra den faktiske til strukturelle saldo er provenuet fra pensionsafkastskatten i 2019 og 2020, forhold knyttet til covid-19, udbetaling af feriepenge i 2020 og 2021 samt tilbagebetaling af ejendomsskatter i 2022 og 2023.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Pct. af BNP						
Faktisk saldo	4,1	-0,3	-2,1	0,8	0,3	0,5	0,1
Heraf bidrag til den faktiske saldo							
Konjunktur	0,7	-0,5	0,7	1,1	0,8	0,3	0,0
Pensionsafkastskat	1,9	1,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Andre særlige poster	0,7	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Engangsforhold							
Kompensation til minkejere		-0,1	-0,6				
Boligskatter				-0,1	-0,5		
Feriepenge		0,9	0,6				
Øvrige forhold	0,4	-0,7	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,1
Strukturel saldo	0,3	-1,2	-2,6	-0,1	0,1	0,2	0,2

Anm.: Den strukturelle saldo findes ved at tage udgangspunkt i den offentlige saldo og fratrække de i tabellen viste forhold. Øvrige forhold dækker blandt andet over en række poster, hvor de faktiske udgifter det enkelte år indgår som et syvårs glidende gennemsnit i beregningen af den strukturelle saldo. En meget stor udgift i et enkelt år vil således påvirke den faktiske saldo i det år, udgiften afholdes, mens det vil påvirke den strukturelle saldo i syv år omkring udbetalingsåret. Udgifter til covid-19 tælles med i De Økonomiske Råds sekretariats opgørelse af den strukturelle saldo og giver derfor som udgangspunkt ingen forskelle på den faktiske og strukturelle saldo. Den strukturelle saldo er dog korrigeret for kompensation til minkejere.

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

Engangsforhold og den strukturelle saldo

Engangsforhold behandles forskelligt

Der er forskel på, hvordan nærværende fremskrivning og Finansministeriet behandler engangsforhold i beregningen af den strukturelle saldo. Som udgangspunkt er det i nærværende fremskrivning valgt kun at medtage relativt få engangsforhold, hvor der som udgangspunkt kun medtages engangsforhold, der også korrigeres for af EU. Hertil kommer, at den strukturelle saldo bør afspejle udviklingen i den diskretionære finanspolitik, hvor alle finanspolitiske lempelser – som f.eks. offentlige forbrugsudgifter afledt af covid-19 – bør tælles med i den strukturelle saldo. Finansministeriet korrigerer for flere engangsforhold, hvoraf en del er relativt små, men nogle er af en betydelig størrelse.

De store forskelle er knyttet til udgifter til håndtering af covid-19. Finansministeriet korrigerer for langt de fleste udgifter til covid-19 som et engangsforhold. I nærværende fremskrivning er det valgt at følge EU-Kommissionens anbefaling om ikke at behandle disse udgifter som engangsforhold, men lade dem slå igennem på såvel den faktiske som den strukturelle saldo. Der korrigeres dog i denne fremskrivning for kompensationer til minkejerne i 2020 og 2021, da der kan korrigeres for forhold, der skyldes tab af retssager.[15] For en mere uddybende beskrivelse af behandling af engangsforhold henvises til boks II.11.

BOKS II.11 ENGANGSFORHOLD I DEN STRUKTURELLE SALDO

Den offentlige saldo kan i et enkelt år blive ramt af særlige udsving, der kan påvirke den offentlige saldo væsentligt. Der kan derfor foretages korrektioner i opgørelsen af den strukturelle saldo i nogle tilfælde. Det drejer sig eksempelvis om tilfælde, hvor der sker en væsentlig fremrykning af skattebetalinger fra en fremtidig periode. Hvis der ikke foretages en korrektion af den strukturelle saldo for en fremrykning af skattebetalinger, kan der opstå en situation, hvor de fremrykkede indtægter anvendes til permanente udgifter. I denne situation kan den strukturelle saldo blive styrket på kort sigt, men på langt sigt svækkes holdbarheden af de permanente udgifter. I Danmark er der korrigeret for fremrykning af skatteindtægter i forbindelse med udbetalingerne af SP i 2009-10, omlægningen af kapitalpensioner til alderspensioner i 2013-15 og helt aktuelt udbetalingen af de indefrosne feriemidler i 2020 og 2021.

Der kan også ske en korrektion af den offentlige saldo for midlertidige udgifter, hvis disse vil styrke de offentlige finanser på længere sigt. Når EU nævner det som en mulighed, skyldes det, at der er et ønske om, at reformer, der langsigtet styrker de offentlige finanser, ikke skal forhindres af, at de på kort sigt kan øge det strukturelle underskud. Et eksempel på en reform i Danmark, der har forbedret den finanspolitiske holdbarhed, mens det på kort sigt svækkede de offentlige finanser, er tilbagebetalingen af efterlønsbidraget i 2012 og 2018.

Der kan i et enkelt år opstå mange forhold, som det i princippet kan være relevant at korrigere for. For at der ikke skal korrigeres for et urimeligt stort antal små forhold, er det dog anbefalet af EU, at der kun skal ske korrektioner af den strukturelle saldo for udgifter (eller indtægter), der overstiger 0,1 pct. af BNP i et enkelt år, jf. EU-Kommissionen (2015). Mindre udgifter end dette kan altså blot indgå i den strukturelle saldo og medfører dermed små udsving fra år til år, hvilket blot er et udtryk for den almindelige usikkerhed knyttet til beregningen af den strukturelle saldo. Dette minimumskrav til korrektioner er en medvirkende årsag til, at der i denne opgørelse af den strukturelle saldo ikke korrigeres for tilbagebetalingen af efterlønsbidraget i 2022.

15) Det er usikkert, om en eventuel retssag ville føre til den samme kompensation, som er vedtaget af Folketinget. Det er her lagt til grund, at den vedtagne kompensation svarer til det, der ville være blevet resultatet af en eventuel erstatningssag.

Sammenligning af den strukturelle saldo med Finansministeriet

Stor forskel i håndtering af covid-19-udgifter

I 2020 og 2021 vurderes det, at der er betydelige strukturelle underskud. De store underskud drives hovedsageligt af udgifter til håndteringen af covid-19. De offentlige forbrugsudgifter til covid-19 og hjælpepakkerne behandles forskelligt i nærværende fremskrivning og af Finansministeriet, og derfor er der meget store forskelle i vurderingen af den strukturelle saldo i 2020 og 2021, jf. tabel II.5. Det afspejler som sagt, at der i nærværende fremskrivning lægges vægt på, at den strukturelle saldo skal afspejle virkningen af diskretionære udgiftspolitiske lempelser.

Frem mod 2025 ventes et mindre overskud på den strukturelle saldo

I de kommende år frem mod 2025 forudsættes de ekstraordinære covid-19-udgifter at bortfalde, hvilket svarer til en finanspolitisk stramning. Det medfører, at der fra 2022 ventes et overskud på den strukturelle saldo. Det er i modsætning til Finansministeriet, der vurderer, at der vil være et mindre underskud på den strukturelle saldo i alle år frem til 2025. Forskellene dækker over forskellige vurderinger af en række indtægter og udgifter for det offentlige. Den største forskel er knyttet til det strukturelle provenu fra PAL. Her vurderer Finansministeriet, at indtægterne er 0,4 pct. af BNP højere end vurderet i denne fremskrivning. Det skyldes primært forskelle i vurderingen af den strukturelle rente i perioden, jf. afsnit II.7.

Forskelle i vurderingen af arbejdstid og førtidspensionister

Der er to større forskelle i vurderingen af realøkonomiske forhold, som har en stor betydning for de forskellige opgørelser af den strukturelle saldo. For det første vurderes det i denne fremskrivning, at der vil være færre førtidspensionister end vurderet af Finansministeriet. For det andet er der en afvigelse i vurderingen af den gennemsnitlige arbejdstid, jf. afsnit II.7. Disse to realøkonomiske forskelle medfører en forskel i vurderingen af den strukturelle saldo på ca. ½ pct. af BNP i 2022 og godt ¾ pct. af BNP i 2025.

TABEL II.5 FORSKELLE I DEN STRUKTURELLE SALDO

Fra 2022 og frem vurderer nærværende fremskrivning en lidt bedre strukturel saldo end skønnet af Finansministeriet. Det drives primært af forskelle i skønnet på antallet af førtidspensionister og den gennemsnitlige arbejdstid.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	---------- Pct. af BNP ----------						
Dansk Økonomi, efterår 2021	0,3	-1,2	-2,6	-0,1	0,1	0,2	0,2
Opdateret 2025-forløb, august 2021	0,7	0,5	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Forskel	-0,3	-1,7	-2,1	0,1	0,2	0,3	0,2
- heraf covid-19	0,0	-1,7	-1,6	0,0	0,0	0,0	
Øvrig forskel	-0,3	0,0	-0,5	0,1	0,2	0,3	0,2
Bidrag til forskel:							
- Konjunkturbidrag	-0,2	-0,1					
- Aktiebeskatning	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
- PAL-indtægter	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
- Engangsforhold	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Realøkonomiske forhold							
- Førtidspensionister			0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
- Arbejdstid			0,4	0,2	0,4	0,4	0,4
- Andet	0,0	0,3	-0,6	-0,1	0,1	0,1	-0,1

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet (2021b) og egne beregninger.

Sammenligning med strukturel saldo i *Dansk Økonomi, forår 2021*

Små overskud på den strukturelle saldo frem mod 2025

Det skønnes, at der vil være små overskud på den strukturelle saldo i perioden frem mod 2025. Det er en ændring i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2021*, hvor der var ventet mindre strukturelle underskud frem mod 2025, jf. tabel II.6. Den strukturelle saldo er forbedret i alle år fra 2019-25 undtagen 2021, hvor ekstra udgifter til det offentlige forbrug i forbindelse med covid-19 har øget det strukturelle underskud.

Flere små forhold forbedrer den strukturelle saldo

Den ændrede vurdering af den strukturelle saldo skyldes en række mindre ændringer af skøn og nye oplysninger om 2020. Skønnet for provenuet fra aktieindkomstskatten er opjusteret lidt i hele perioden fra 2019, mens de skønnede nettorenteindtægter også er øget frem mod 2025. Danmarks Statistik har revideret deres opgørelse af tab på garantier givet i forbindelse med covid-19 i 2020. Den nye opgørelse af tabene er ca. 13 mia. kr. mindre end tidligere opgjort. Tab på garantier indgår som et syvårs glidende gennemsnit og har derfor styrket den strukturelle saldo med ca. 0,1 pct. af BNP i alle årene 2017-23. Endeligt er skønnet over den strukturelle beskæftigelse opjusteret lidt i denne fremskrivning sammenlignet med sammenlignet med vurderingen i foråret, hvilket har forbedret den strukturelle saldo med ca. 0,1 pct. af BNP i årene 2020-25.

TABEL II.6 ÆNDRINGER I SKØN FOR DEN STRUKTURELLE SALDO

Skønnet for den strukturelle saldo er opjusteret frem mod 2025 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2021*.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Pct. af BNP						
Dansk Økonomi, efterår 2021	0,3	-1,2	-2,6	-0,1	0,1	0,2	0,2
Dansk Økonomi, forår 2021	-0,1	-1,6	-2,3	-0,7	-0,4	-0,2	-0,1
Forskel	**0,4**	**0,4**	**-0,3**	**0,6**	**0,5**	**0,4**	**0,3**
Heraf							
- Aktieskat	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- PAL-skat	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Nettorenter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
- Covid-19	0,1	0,0	-0,4	0,1	0,1	0,0	0,0
- Ændring i strukturel beskæftigelse	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Andet	0,3	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1	-0,1

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Dansk Økonomi, forår 2021* og egne beregninger.

FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSVIRKNING

Finanspolitikken er mere ekspansiv i 2022 end 2019

Håndteringen af den igangværende pandemi har medført, at finanspolitikken er blevet lempet. Finanspolitikken fremstår således meget ekspansiv i 2020 og 2021, mens der er en stor opstramning i 2022. Det er imidlertid ikke oplagt at betragte denne opstramning i 2022 isoleret. Der bør i stedet ses på udviklingen siden det sidste normale år før covid-19, dvs. 2019. Set i forhold til 2019 er finanspolitikken mere ekspansiv i 2022.

Flere mål kan beskrive finanspolitikken

Der er flere forskellige mål for, hvordan finanspolitikken har udviklet sig siden 2019. Der kan f.eks. betragtes finanseffekten, der beskriver finanspolitikkens bidrag til den økonomiske aktivitet. Finanseffekten beregnes blandt andet løbende af Finansministeriet og De Økonomiske Råds sekretariat i forbindelse med deres fremskrivninger. En alternativ måde at se på den offentlige sektors aktivitetsbidrag er ved enten at betragte det offentlige forbrug og de offentlige investeringer som andel af det strukturelle BNP eller den offentlige beskæftigelse som andel af den strukturelle beskæftigelse. Endeligt kan der også ses på ændringer i den strukturelle primære saldo, hvilket er den metode som The European Fiscal Board anvender, når de skal vurdere finanspolitikken i EU.

Alle mål viser en mere ekspansiv finanspolitik i 2022 end 2019

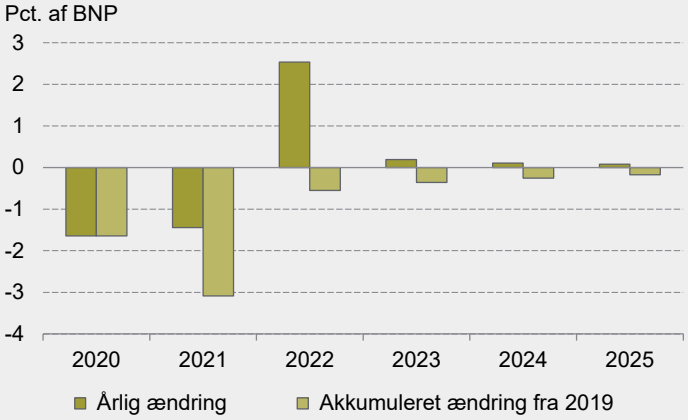
Uanset hvilket af de forskellige mål der betragtes, vurderes finanspolitikken at være mere ekspansiv i 2022, end det var tilfældet i 2019. Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer udgør en lidt større andel af strukturelt BNP i 2022, end det var tilfældet i 2019. Den offentlige beskæftigelse udgør ligeledes en større andel af den strukturelle beskæftigelse i 2022 end i 2019. Når finanseffekten for 2022 beregnes i forhold til 2019, er der tilsvarende en positiv finanseffekt, som svarer til, at finanspolitikken har øget BNP med ca. 0,4 pct. af BNP. Det svarer nogenlunde til Finansministeriet vurdering af den flerårige finanseffekt i *Økonomisk Redegørelse, august 2021*, om end effekten bygger på lidt forskellige beregningsmetoder.

Den primære strukturelle saldo er svækket i forhold til 2019

Fra 2019 til 2020 sker der en markant svækkelse af den primære strukturelle saldo, jf. figur II.35. Denne svækkelse af saldoen kan betegnes som en fiskal impuls til økonomien, som understøtter den generelle økonomiske aktivitet. I 2021 svækkes den primære strukturelle saldo yderligere, og der er altså en yderligere fiskal impuls, der understøtter økonomien. Den midlertidige stimulus tilbagerulles delvist i 2022, men der er fortsat en akkumuleret svækkelse af den primære strukturelle saldo sammenlignet med 2019. Også målt på denne vis er finanspolitikken altså mere ekspansiv i 2022 end i 2019.

FIGUR II.35 ÆNDRINGER I DEN PRIMÆRE STRUKTURELLE SALDO

Den primære strukturelle saldo svækkes i 2020 og 2021 og styrkes fra 2022. Samlet set er der i 2022 dog fortsat en lempelse i forhold til 2019.



Kilde: Egne beregninger.

II.7 DANSK ØKONOMI FREM MOD 2030

Mellemfristet fremskrivning går nu til 2030

Siden *Dansk Økonomi, efterår 2015* har de mellemfristede fremskrivninger fra De Økonomiske Råds sekretariat rakt frem til 2025. Finansministeriets mellemfristede fremskrivning rækker ligeledes frem til 2025, og den danner blandt andet grundlag for fastsættelse af udgiftslofter for 2025, jf. afsnit II.6.[16] Det vil være hensigtsmæssigt at forlænge den finanspolitiske planlægningshorisont fra 2025 til 2030. Blandt andet vil fastlæggelse af udgiftslofter for 2026 om et år kræve en forlængelse af den mellemfristede periode. Dertil kommer, at der de senere år er kommet flere politiske mål, som vedrører 2030, blandt andet klimamål. Dette afsnit præsenterer derfor en forlængelse af den mellemfristede fremskrivning til 2030. Den forventede udvikling i dansk økonomi de førstkommende år er beskrevet i afsnit II.3, mens dette afsnit beskriver udviklingen frem til 2030.

Modelbaseret fremskrivning

Den mellemfristede fremskrivning til 2030 er udarbejdet med De Økonomiske Råds sekretariats makroøkonometriske model SMEC, jf. beskrivelsen i boks II.12 samt Grinderslev og Smidt (2020).

Mellemfristede planer danner grundlag for strukturpolitik

Skiftende regeringer har siden 2005-planen fra 1997, *Danmark 2005*, på de store linjer styret den økonomiske politik baseret på en mellemfristet plan, som rækker flere år ud i fremtiden. De mellemfristede planer fokuserer dermed på strukturpolitik. De årlige finanslove samt kommune- og regionsforhandlinger handler primært om det førstkommende år, men omfatter også implementeringen af politiske aftaler med et længere sigte.

Mellemfristede fremskrivninger danner baggrund for mellemfristede planer

De mellemfristede planer baseres på en mellemfristet fremskrivning, der giver et bud på såvel den realøkonomiske udvikling som udviklingen på de offentlige finanser frem til det mellemfristede målår. Dette gøres for givne finanspolitiske forudsætninger. Tidligere mellemfristede planer havde derudover i visse tilfælde krav til f.eks. en bestemt stigning i arbejdsudbuddet. For at holde øje med, hvorvidt planen er på sporet, opdateres den mellemfristede fremskrivning jævnligt med ny information. Det kan blandt andet være revideret beregning af strukturelle niveauer, vurdering af effekten af tidligere indgåede aftaler eller nye forudsætninger om udviklingen i oliepris og renter.

16) Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning til 2025 er fra august 2021, jf. Finansministeriet (2021b). I årene efter 2025 bygger Finansministeriets fremskrivning på beregningstekniske principper og forudsætninger.

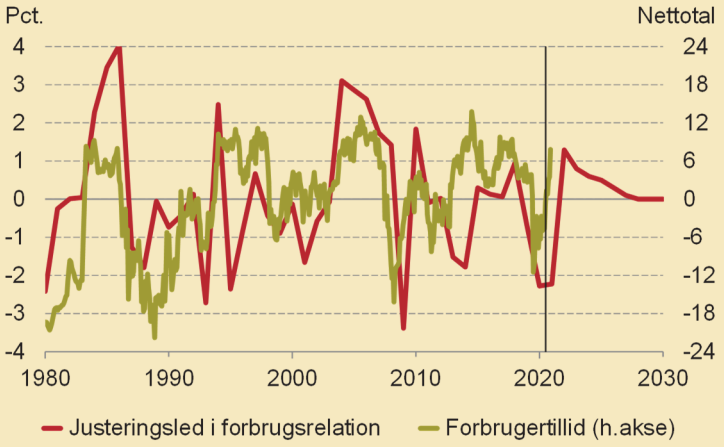
BOKS II.12 KONJUNKTURVURDERING OG MELLEMFRISTET FREMSKRIVNING

Konjunkturvurderingen og den mellemfristede fremskrivning er udarbejdet med De Økonomiske Råds sekretariats makroøkonometriske model SMEC. I SMEC er efterspørgslen på kort sigt bestemmende for produktion og beskæftigelse, mens den strukturelle beskæftigelse og produktivitetsvækst er afgørende for udviklingen på længere sigt. Modellen er en forsimplet beskrivelse af dansk økonomi, og der er derfor behov for at inddrage yderligere information på både kort og mellemlang sigt.

På kort sigt (indeværende år og 1-2 år frem) er der væsentlig mere information til rådighed om konjunkturudviklingen, end der direkte indgår i modellens ligninger. Eksempelvis er der historisk en vis samvariation mellem forbrugertilliden (om ikke indgår i modellens ligning for det private forbrug) og den uforklarede del af forbrugsvæksten (det såkaldte justeringsled i ligningen). I den aktuelle konjunkturvurdering er høj forbrugertillid efter genåbningen derfor medvirkende til en forventning om højere vækst i det private forbrug i år, end modellen umiddelbart ville tilsige, jf. figur A.

På mellemlang sigt er fremskrivningen i højere grad bestemt af modellen, og som udgangspunkt aftrappes justeringsleddene i modellens adfærdsrelationer til nul.

FIGUR A FORBRUGSRELATIONEN



Anm.: Justeringsleddet i forbrugsrelationen er i historiske år lig estimationsresidualen og angiver, hvor stor en del af den årlige forbrugsvækst ligningen ikke kan forklare. Seneste observation for forbrugertilliden er september 2021, egen sæsonkorrektion af forbrugertillid.

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

Fortsættes

BOKS II.12 KONJUNKTURVURDERING OG MELLEMFRISTET FREMSKRIVNING, FORTSAT

BNP-udviklingen bestemmes på mellemlang sigt af forudsætninger om strukturel beskæftigelse og produktivitet. Dermed fastlægges i store træk også den disponible indkomst for givne forudsætninger om skattesatser mv., hvilket er med til at fastægge udviklingen i det private forbrug. Sammensætningen af væksten afhænger dog af en række forskellige forudsætninger, herunder væksten og prisudviklingen i udlandet, som via konkurrenceevnen påvirker eksport og import.

Stillingen på de offentlige finanser fastlægges i modellen ud fra dels udviklingen i det private forbrug, investeringer, skattegrundlag mv., dels ud fra en række forudsætninger om blandt andet realvækst i offentligt forbrug og investeringer, skatte- og afgiftssatser, antal personer på forskellige typer af indkomstoverførsler samt de tilhørende reale satser.

Krav om finanspolitisk holdbarhed

Et oplagt krav i en mellemfristet plan er at sikre, at økonomien er finanspolitisk holdbar, hvis finanspolitikken bliver videreført uændret efter slutåret for den mellemfristede plan. Derfor foretages jævnligt en beregningsteknisk forlængelse af den mellemfristede fremskrivning, så den såkaldte holdbarhedsindikator (HBI) kan beregnes for givne forudsætninger om finanspolitik, demografi mv., jf. også rapportens kapitel III.

Indhold i afsnittet

Resten af afsnittet indeholder først en beskrivelse af den realøkonomiske udvikling i den nye mellemfristede fremskrivning til 2030, hvorefter udviklingen på de offentlige finanser gennemgås. Afslutningsvis sammenlignes med Finansministeriets seneste fremskrivning til 2030.

DEN REALØKONOMISKE UDVIKLING

Centrale forudsætninger

Den mellemfristede fremskrivning bygger på den forventede konjunkturudvikling de førstkommende år, som er beskrevet i afsnit II.3. De centrale forudsætninger bag den realøkonomiske del af den mellemfristede fremskrivning fremgår af boks II.13, mens tabel II.7 præsenterer hovedtallene i fremskrivningen.

BOKS II.13 CENTRALE REALØKONOMISKE FORUDSÆTNINGER

Udlandsvækst, oliepris og renter
Sammenvejet BNP i de ni primære aftagerlande for dansk eksport følger på mellemlang sigt den strukturelle vækst baseret på OECD's skøn fra maj 2021 i *Economic Outlook No 109*. Dette indebærer en vækst på 1,7 pct. i gennemsnit i perioden fra 2022 til 2030. Olieprisen forudsættes at stige fra et årsniveau på godt 70 dollar pr. tønde i 2022 til knap 95 dollar pr. tønde i 2030 i tråd med den seneste prognose fra Det Internationale Energiagentur (scenariet "Stated policies") fra november 2020. Det svarer til en gennemsnitlig årlig stigning på ca. 3¼ pct. Den tiårige statsobligationsrente forudsættes at stige gradvist til 1,1 pct. i 2030 fra et årsniveau på 0,1 i 2022, mens den 30-årige realkreditrente forudsættes at stige fra 1,5 pct. i 2022 til 2,9 pct. i 2030.

Arbejdsstyrke og indkomstoverførselsmodtagere
Niveauet for den strukturelle arbejdsstyrke er fastlagt til og med 2019 ud fra estimationer af konjunkturbidraget fra antallet af indkomstoverførselsmodtagere og andre uden for arbejdsstyrken. Fremskrivningen af den strukturelle arbejdsstyrke og i antallet af indkomstoverførselsmodtagere er baseret på DREAM's socioøkonomiske fremskrivning. Som udgangspunkt baseres fremskrivningen på uændrede erhvervsfrekvenser (opdelt på køn, alder, etnicitet og uddannelse), hvorefter der korrigeres for vedtagen politik blandt andet vedrørende tilbagetrækningsalder. Den strukturelle ledighed er fastlagt med et Kalman filter til og med 2019. Den fremskrives som udgangspunkt konstant på 3¼ pct., svarende til estimatet for 2019. Der foretages dog en korrektion af den strukturelle ledighed for indfasning af lavere satsregulering og højere beskæftigelsesfradrag, hvorved den strukturelle ledighed reduceres til 3,1 pct. i 2023, svarende til ca. 95.000 personer. Forudsætningerne leder til, at den strukturelle beskæftigelse stiger ca. 115.000 personer fra 2019 til 2030.

Strukturelt BNP
Udviklingen i strukturelt BNP følger af udviklingen i den strukturelle beskæftigelse, strukturel gennemsnitlig arbejdstid samt strukturel timeproduktivitet. Den strukturelle arbejdstid fastlægges historisk ved at rense den faktiske udvikling for effekten af ændringer i aftalt arbejdstid og konjunktursituationen. Fremskrivningen er baseret på en strukturel fremskrivning med DREAM. Strukturel timeproduktivitet i private byerhverv er beregnet med en produktionsfunktionstilgang, hvor strukturel TFP og K/L-forholdet indgår. Den underliggende TFP-vækst vurderes at være ca. 1 pct. årligt fra midten af 1990'erne. Det trendmæssige K/L-forhold forudsættes at stige ca. 1 pct. årligt, svarende til en fortsættelse af den historiske tendens. I udregningen af timeproduktiviteten indgår K/L-forholdet med andelen, der går til aflønning af kapitalapparatet, som er ca. ⅓. Det forudsættes, at coronakrisen ikke har fremadrettede konsekvenser for produktiviteten. Samlet set lægges det til grund, at strukturelt BNP stiger ca. 1½ pct. årligt i perioden fra 2019 til 2030.

Normalisering af konjunktursituationen
I 2022 ventes et positivt beskæftigelses- og output gap, jf. afsnit II.3. Disse forudsættes omtrent lukket i 2025, hvilket indebærer en vækst, der er lavere end den forudsatte strukturelle vækst i perioden 2023-25. Efter 2025 forudsættes omtrent strukturel vækst.

TABEL II.7 HOVEDTRÆK I DEN MELLEMFRISTEDE FREMSKRIVNING

Perioden fra 2019 er sammensat af først en coronakrise, der herefter fører over i en højkonjunktur i 2022. Derefter følger nogle år med konjunkturnormalisering og dermed lav vækst. I sidste del af fremskrivningsperioden er konjunktursituationen omtrent neutral, og der er i store træk strukturel vækst.

	2019	2019-22	2022-25	2025-30
	Mia. kr.	---------- Realvækst, pct. ----------		
Privat forbrug	1.080	2,2	2,5	1,7
Offentligt forbrug	558	0,8	0,8	1,1
Offentlige investeringer	75	3,8	2,4	1,7
Boliginvesteringer	115	9,3	-5,2	0,9
Erhvervsinvesteringer	302	2,6	-1,5	2,7
Lagerændringer	15	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.147	2,4	1,1	1,6
Eksport	1.368	0,2	2,8	2,2
Import	1.196	1,0	2,9	2,7
Bruttonationalprodukt	2.318	1,8	1,1	1,4
Bruttonationalprodukt, aftagerlande		1,6	1,6	1,7
	1.000 pers.	------- Ændring i 1.000 pers.		--------
Strukturel arbejdsstyrke	2.979	18	11	6
Arbejdsstyrke	2.988	24	2	6
Beskæftigelse	2.902	29	-7	5
	----------	1.000 pers.		----------
Nettoledighed	86	70	95	97
Beskæftigelsesgap	20	53	0	0
	----------	Pct.		----------
Forbrugerpriser	0,8	1,1	1,6	1,8
Timelønsomkostninger	2,5	2,6	2,9	3,1
Kontantpris på enfamiliehuse	3,0	6,1	0,3	2,7
Timeproduktivitet, private byerhverv	1,3	1,4	1,0	1,4
Rente, 10-årig dansk statsobligation	-0,2	0,1	0,6	1,1

Anm.: De tre søjler til højre viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2019 til 2022, fra 2022 til 2025 hhv. fra 2025 til 2030. For nettoledighed, beskæftigelsesgap og rente vises niveauet i 2022, 2025 hhv. 2030. Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse målt i personer. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. BNP i aftagerlandene angiver den sammenvejede BNP-vækst i Danmarks ni primære aftagerlande. Renten er angivet som årsgennemsnit.

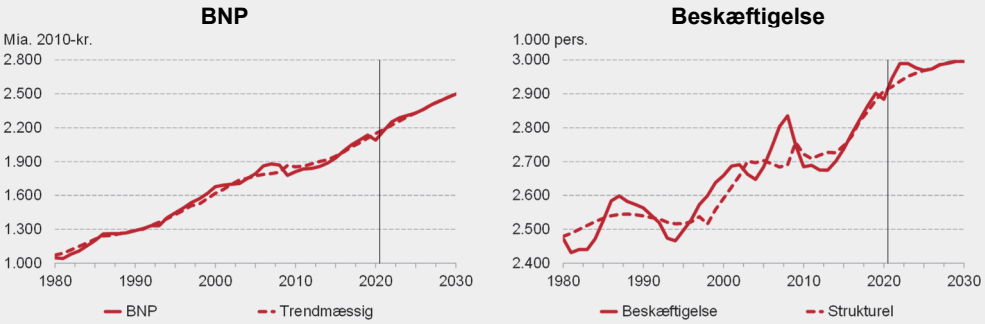
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Strukturel BNP-vækst ca. 1½ pct. årligt

BNP-væksten er strukturelt set ca. 1½ pct. årligt i perioden fra 2019 til 2030, jf. figur II.36. Den strukturelle beskæftigelse øges med ca. 115.000 personer fra 2019 til 2030, svarende til en årlig vækst på knap ½ pct. Beskæftigelsesstigningen skyldes hovedsageligt en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke, blandt andet som følge af tilbagetrækningsaftaler og, at befolkningen i samme periode forøges med knap 250.000 personer.

FIGUR II.36 BNP OG BESKÆFTIGELSE

Fra 2025 forudsættes en omtrent normal konjunktursituation, hvorefter beskæftigelse og BNP følger den strukturelle vækst.



Anm.: De strukturelle niveauer er vist uden korrektion for coronaeffekter i 2020-21.

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

Timeproduktivitets-vækst på knap 1½ pct. årligt

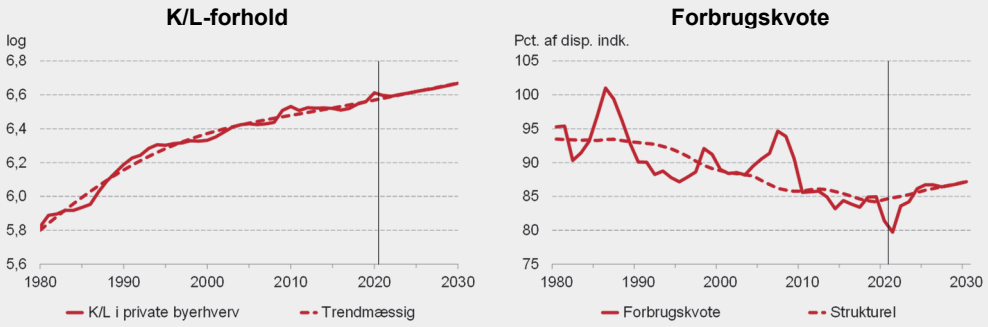
Produktivitetsvæksten bidrager med hovedparten af BNP-væksten frem mod 2030. I tråd med udviklingen siden slutningen af 1990'erne forudsættes en underliggende timeproduktivitetsvækst på knap 1½ pct. årligt frem mod 2030 i de private byerhverv. Timelønningerne stiger på mellemlang sigt med knap 3¼ pct. årligt. Med en inflation på ca. 1¾ pct. indebærer dette en reallønsvækst på knap 1½ pct., hvilket svarer til timeproduktivitetsvæksten.

Erhvervs-investeringerne stiger ca. 1½ pct. årligt

I den mellemfristede fremskrivning fortsættes den historiske udvikling i K/L-forholdet (forholdet mellem det reale kapitalapparat og arbejdskraft) i de private byerhverv med en årlig vækst på ca. 1 pct., jf. figur II.37. Dette bidrager med ca. ⅓ pct.point til timeproduktivitetsvæksten. Erhvervsinvesteringerne stiger ca. 1½ pct. årligt i gennemsnit for at opretholde kapitalapparatet.

FIGUR II.37 ERHVERVSKAPITAL OG PRIVAT FORBRUG

K/L-forholdet forudsættes på mellemlang sigt at fortsætte den historiske stigning, mens der for det private forbrug er udsigt til en svagt stigende forbrugskvote. Dette hænger sammen med en fortsat stigning i husholdningernes formue.



Anm.: Den trendmæssige vækst i K/L-forholdet i private byerhverv er 1 pct. årligt i fremskrivningen, hvilket er en forlængelse af den seneste historiske tendens. Dette bidrager med ca. ⅓ (=kapitalkvoten) til timeproduktivitetsvæksten. Forbrugskvoten er defineret som det private forbrug i løbende priser relativt til SMEC's langsigtede disponible indkomst. Den modelberegnede, underliggende forbrugskvote (vist med stiplet kurve i højre figur) afhænger af formuekvoten (udglattet) og demografi. Formuekvoten er defineret som SMEC's forbrugsbestemmende formue relativt til SMEC's langsigtede disponible indkomst. SMEC's forbrugsbestemmende formue består af boligformue, finansiel formue i privat, ikke-pensionssektor, pensionsformue efter skat og bilformue.

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

Det private forbrug stiger ca. 2 pct. årligt

Væksten i det private forbrug afhænger dels af væksten i disponibel indkomst, dels af udviklingen i forbrugskvoten, dvs. andelen af indkomsten der anvendes på forbrug. Den disponible indkomst stiger lidt hurtigere end BNP frem mod 2030, hvilket primært skyldes, at skatteprovenuet var relativt højt i 2019 som følge af diverse midlertidige forhold. En gradvis normalisering af skatterne de kommende år øger dermed de disponible indkomster. Dette bidrager til en forbrugsvækst, der er lidt højere end BNP-væksten. Dertil kommer, at forbrugskvoten øges ca. 2 pct.point fra 2019 til 2030, hvilket er drevet af en fortsat stigning i den forbrugsbestemmende formue, jf. figur II.37. Samlet set indebærer dette en gennemsnitlig årlig stigning i det private forbrug på ca. 2 pct. fra 2019 til 2030.

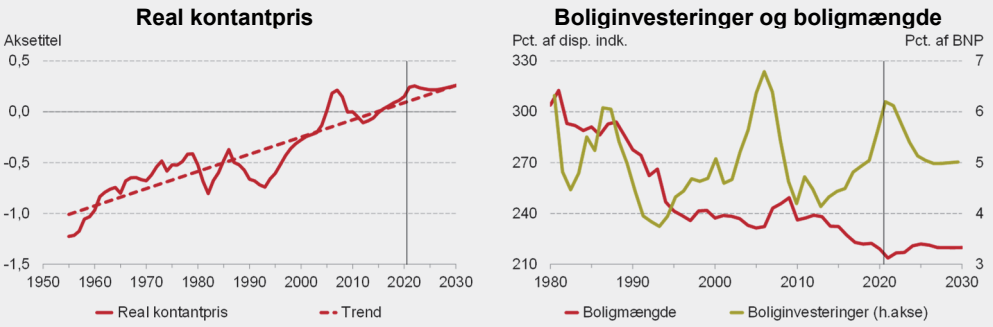
Normalisering af boligmarkedet efter coronakrisen

Det seneste halvandet år har kraftige boligprisstigninger bragt den reale kontantpris op over det trendmæssige niveau. Samtidig er boliginvesteringerne steget til et højt niveau, jf. figur II.38. Som beskrevet i

afsnit II.4 skønnes en væsentlig del af boligprisstigningen at kunne tilskrives midlertidige forhold relateret til coronakrisen. Det lægges derfor til grund for fremskrivningen på mellemlang sigt, at der sker en gradvis normalisering på boligmarkedet, herunder at boliginvesteringerne aftager til et mere normalt niveau, hvorved boligmængden stabiliseres som andel af den disponible indkomst.

FIGUR II.38 BOLIGMARKED

En høj real kontantpris bidrager til høje boliginvesteringer på kort sigt. I fravær af yderligere stød til økonomien forudsættes den reale kontantpris at vende tilbage til den underliggende trend. Ligeledes vil boliginvesteringerne som andel af BNP returnere til et mere normalt leje. Dermed stabiliseres boligmængden som andel af disponibel indkomst.



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 1955-2020 og indebærer en gennemsnitlig årlig realvækst på 1,7 pct.

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

Den reale kontantpris stiger over tid

Der er en tendens til, at de reale boligpriser stiger over tid. Det skyldes hovedsageligt, at der er knaphed på jord, hvilket får grundpriserne til at stige hurtigere end de generelle priser. De stigende grundpriser slår ud i stigende boligpriser over tid. Dertil kommer, at prisen på boliginvesteringer stiger hurtigere end de generelle priser, hvilket skyldes en kombination af relativt lav produktivitetsvækst i byggeriet og et lavt importindhold i forhold til andre varer og tjenester. I perioden 1955-2020 er de reale huspriser i gennemsnit steget 1,7 pct. årligt, jf. figur II.38.

UDVIKLINGEN PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

Centrale forudsætninger

Udviklingen på de offentlige finanser er beskrevet til og med 2025 i afsnit II.6, mens der nedenfor primært fokuseres på 2030. De centrale forudsætninger er beskrevet i boks II.14, mens tabel II.8 viser hovedposterne på de offentlige finanser sammenlignet med Finansministeriets seneste fremskrivning.

TABEL II.8 SAMMENLIGNING AF OFFENTLIGE FINANSER I 2025 OG 2030

I nærværende fremskrivning skønnes et offentligt underskud på ca. ¼ pct. af BNP i 2030, mens Finansministeriets fremskrivning udviser et underskud på ¾ pct. Dette overskrider budgetlovens underskudsgrænse.

		2025		2030	
	2019	DØR	FM	DØR	FM
	Pct. af BNP				
Personskatter mv.[a]	24,0	23,6	23,5	23,5	23,7
Aktieskat	1,2	1,0	1,1	1,0	1,1
Selskabsskat ekskl. nordsø	3,0	2,5	2,6	2,5	2,5
Nordsøbeskatning	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Pensionafkastbeskatning	2,7	0,8	0,7	0,8	1,3
Afgifter[b]	15,7	15,4	15,4	15,2	15,2
Øvrige indtægter	4,7	4,6	4,4	4,5	4,5
Indtægter i alt[c]	51,5	48,0	47,8	47,7	48,5
Offentligt forbrug[d]	24,1	24,3	24,5	24,7	25,3
Offentlige investeringer[e]	3,2	3,5	3,6	3,5	3,5
Indkomstoverførsler	15,8	15,6	15,8	15,5	16,0
Øvrige udgifter[f]	4,7	4,6	4,7	4,5	4,5
Udgifter i alt[c]	47,8	48,0	48,5	48,2	49,2
Primær saldo	3,8	-0,1	-0,8	-0,5	-0,7
Nettorenteindtægter	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1
Offentlig saldo	4,1	0,1	-0,5	-0,2	-0,7
ØMU-gæld	33,6	36,1	38,0	37,9	33,0
Nettogæld	-6,0	-9,4	-5,9	-9,9	-2,7

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.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet (2021b) og egne beregninger.

BOKS II.14 CENTRALE FORUDSÆTNINGER VEDR. OFFENTLIGE FINANSER

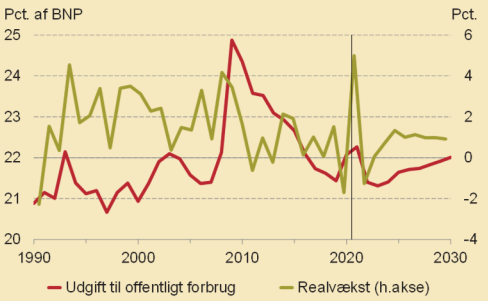
Indtægter

Skatte- og afgiftssatser holdes som udgangspunkt konstante i fremskrivningen efter 2025. For registreringsafgift og selskabsskat ekskl. nordsøbeskatning lægges dog Finansministeriets bud på strukturelt provenu til grund for den mellemfristede fremskrivning. Beregning af indtægterne fra PAL-beskatningen er nærmere beskrevet i boks II.15.

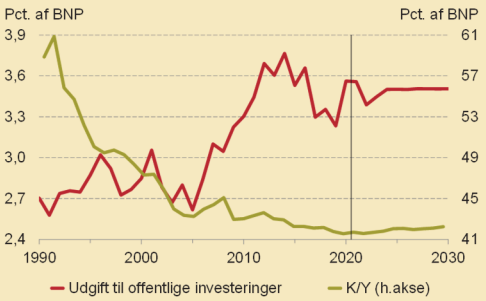
Udgifter

Antallet af indkomstoverførselsmodtagere er fastlagt ud fra DREAM's socioøkonomiske fremskrivning, jf. tidligere boks II.13, mens de reale satser som udgangspunkt holdes konstante. Satsreguleringen følger den generelle lønudvikling med et lag. Offentligt forbrug følger udgiftslofter til 2025, jf. afsnit II.6, og derefter et demografi- og velstandskorrigeret forløb frem mod 2030. I perioden 2026-30 indebærer dette en årlig realvækst i det offentlige forbrug på ca. 1 pct. Deflatoren for offentligt forbrug stiger hurtigere end BNP-deflatoren, da offentligt forbrug er relativt arbejdskraftintensivt. Af denne grund øges udgiften til offentligt forbrug til 22 pct. af BNP i 2030, jf. figur A. Der sigtes efter et fast K/Y-forhold for det offentlige kapitalapparat, svarende til, at de offentlige investeringer udgør 3½ pct. af BNP, jf. figur B.

FIGUR A **OFFENTLIGT FORBRUG**



FIGUR B **OFFENTLIGE INVESTERINGER**



Anm.: Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger.

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

Offentlige renteindtægter og -udgifter

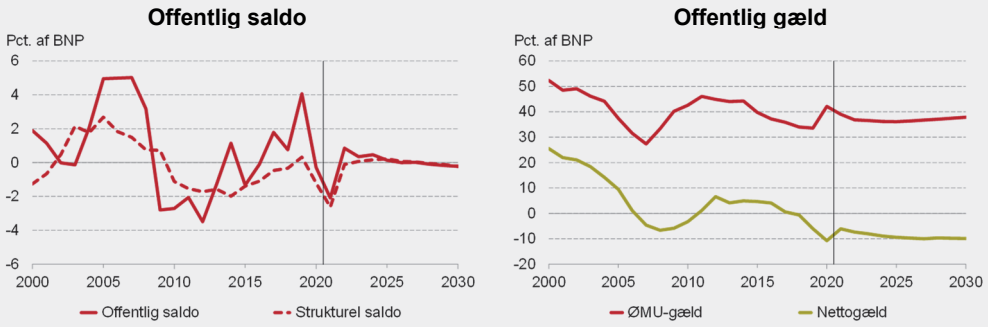
De offentlige renteudgifter er fremskrevet ved at tage højde for refinansieringsprofilen, mens renteindtægterne består af et vægtet gennemsnit af udbytter fra aktier mv. og renteindtægter, hvor renten på det offentliges beholdning af rentebærende fordringer forudsættes at være den samme som for passiverne.

Underskud i 2030 på ca. ¼ pct. af BNP

De offentlige finanser skønnes i nærværende fremskrivning at udvise omtrent balance i 2025. Frem mod 2030 reduceres saldoen gradvist til et underskud på ca. ¼ pct. af BNP, jf. figur II.39. Under de givne forudsætninger er der dermed ikke udsigt til, at budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP overskrides frem mod 2030. Den primære forklaring på forværringen fra 2025 til 2030 er, at arbejdsstyrken falder som andel af befolkningen. Det forværrer den offentlige saldo, da indtægterne følger med beskæftigelsen, mens udgifterne til f.eks. offentligt forbrug følger det demografiske træk. Indtægterne følger således stort set udviklingen i BNP fra 2025 til 2030, mens udgifterne vokser hurtigere end BNP som følge af den demografiske modvind.

FIGUR II.39 OFFENTLIG SALDO OG GÆLD

I 2030 udviser den strukturelle saldo ifølge fremskrivningen et lille underskud på ca. ¼ pct. af BNP. ØMU-gælden udgør en relativt konstant andel af BNP fra 2022 frem mod 2030, mens nettogælden falder svagt.



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter Finansministeriets metode, jf. også afsnit II.6.

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

ØMU-gælden er stabil frem mod 2030

Den danske ØMU-gæld ventes at være nogenlunde stabil på lidt under 40 pct. af BNP frem mod 2030. Der er dermed god afstand til grænsen for ØMU-gælden på 60 pct. ifølge Stabilitets- og Vækstpagten. Den stabile udvikling i ØMU-gælden fra 2022 kommer samtidigt med, at nettogælden er faldende – faktisk er der en stigende nettoformue fra 2021 til 2030. Faldet i nettogælden stammer fra to forhold. For det første er der overskud på den offentlige saldo frem til 2027, og for det andet investeres en del af den offentlige formue i aktier. Afkastet af aktier består af to elementer, dels af udbytter, der indgår i opgørelsen

af den offentlige saldo, og dels af kursgevinster, fordi selskaberne typisk kun udlodder en del af deres overskud hvert år. Disse kursgevinster påvirker ikke den offentlige saldo, men mindsker nettogælden.

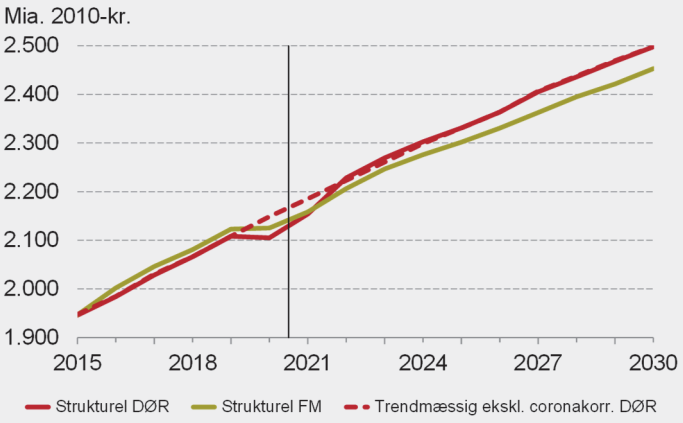
SAMMENLIGNING MED FINANSMINISTERIET

BNP er ca. 2 pct. højere i 2030 end i Finansministeriets fremskrivning

I nærværende fremskrivning er BNP ca. 2 pct. højere i 2030 end i Finansministeriets seneste fremskrivning fra august 2021, jf. figur II.40. Begge institutioner foretager en korrektion af strukturelt BNP i 2020-21 som følge af corona, jf. blandt andet *Dansk Økonomi, efterår 2020*. Fra 2022 er strukturelt BNP i nærværende fremskrivning i store træk tilbage på den underliggende trend fra før corona, mens Finansministeriets strukturelle BNP fortsætter på et lavere niveau.

FIGUR II.40 STRUKTURELT BNP

BNP stiger i nærværende fremskrivning mere frem mod 2030 end i Finansministeriets fremskrivning.



Anm.: De fuldt optrukne kurver viser strukturelt BNP i fremskrivningerne fra De Økonomiske Råds sekretariat hhv. Finansministeriet. Begge institutioner har et lavere strukturelt niveau i 2020-21 som følge af coronarelaterede effekter. Den stiplede røde kurve viser den trendmæssige BNP-udvikling i nærværende fremskrivning uden korrektion for disse coronaeffekter.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet (2021b) og egne beregninger.

Forskellen skyldes primært timebeskæftigelsen

Hovedparten af forskellen i BNP-niveau i 2030 på ca. 1½ pct. skyldes forskellige forudsætninger om udviklingen i den gennemsnitlige arbejdstid, hvor der i nærværende fremskrivning forudsættes en større normalisering oven på coronakrisen, end Finansministeriet lægger til grund, jf. figur II.41. Dertil kommer, at den strukturelle beskæftigelse er godt 20.000 personer højere i 2030 end i Finansministeriets fremskrivning. En væsentlig forklaring herpå er, at Finansministeriet de førstkommende år har en større stigning i antallet af førtidspensionister, og at denne forskel fastholdes til 2030, jf. figur II.42.

FREMSKRIVNINGER AF ANTAL FØRTIDSPENSIONISTER

Finansministeriet foretager deres egen fremskrivning af antallet af førtidspensionister, mens nærværende fremskrivning anvender en fremskrivning fra DREAM-gruppen.

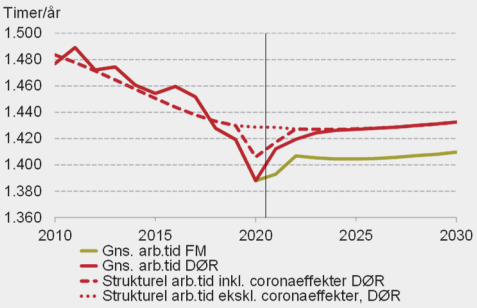
Der er flere forskelle i fremskrivningen af førtidspensionister mellem DREAM og Finansministeriet.

DREAM-gruppen tager i deres fremskrivninger udgangspunkt i bestanden af førtidspensionister i et historisk år. Disse bestande fremskrives efterfølgende, hvor der tages højde for, at der er forskel på andelen af førtidspensionister i forskellige uddannelsesgrupper (der er generelt flere førtidspensionister blandt lavtuddannede end højtuddannede).

Finansministeriet fremskriver antallet af førtidspensionister ved at tage udgangspunkt i tilgangen og afgangen af førtidspensionister. Denne beregning kræver, at der tages højde for, hvordan personer afgår fra førtidspension, det kan f.eks. være til folkepension eller død. I den forbindelse tager Finansministeriet højde for, at førtidspensionister har en lavere gennemsnitlig levetid end resten af befolkningen. Derimod opdeler Finansministeriet ikke befolkningen på uddannelsesgrupper, hvilket skyldes, at der ikke er tilstrækkeligt datagrundlag til at gøre dette med deres metode.

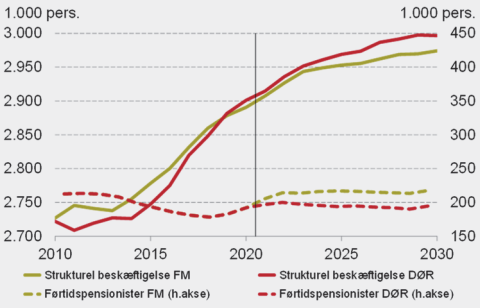
FIGUR II.41 ARBEJDSTID

Den gennemsnitlige arbejdstid blev reduceret under coronakrisen. De to fremskrivninger forudsætter forskellig genopretning.



FIGUR II.42 BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen er ca. 20.000 højere og antal førtidspensionister ca. 20.000 lavere end i Finansministeriets fremskrivning.



Anm.: Den strukturelle arbejdstid er historisk fastlagt ved at rense den faktiske udvikling for ændringer i den aftalte arbejdstid samt konjunkturudsving. I 2020-21 er der korrigeret for effekt af færre erlagte timer pr. beskæftiget som følge af dels lønkompensation, dels hjemsendte offentlige ansatte, som ikke kunne arbejde hjemmefra.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

DØR mere positiv på de offentlige finanser i 2025 end Finansministeriet

I nærværende fremskrivning er der i 2025 omtrent balance på de offentlige finanser, mens der i Finansministeriets beregning er et underskud på ½ pct. af BNP, jf. tabel II.8. Forskellen i vurderingen af den strukturelle saldo er imidlertid kun knap ¼ pct. i 2025. Udviklingen på strukturel saldo til og med 2025 er beskrevet i afsnit II.6.

Finansministeriet har forskel mellem faktisk og strukturel saldo i 2025

Finansministeriet skønner et underskud på den faktiske saldo på ½ pct. af BNP i 2025 og balance på den strukturelle saldo i 2025. Det er bemærkelsesværdigt, at der er forskel mellem faktisk og strukturel saldo i det sidste år for Finansministeriets mellemfristede fremskrivning, hvor de forudsætter neutral konjunktursituation. Årsagen til forskellen er primært en forskel i skønnet for det faktiske og strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten.

Frem mod 2030 stiger indtægter og udgifter mere hos Finansministeriet

I perioden fra 2025 til 2030 stiger både indtægter og udgifter mere i Finansministeriets fremskrivning end i nærværende fremskrivning. Indtægterne stiger hos Finansministeriet primært som følge af, at indtægterne fra pensionsafkastbeskatningen (PAL) stiger frem mod 2030, mens de øvrige indtægtsposter samlet set er uændrede som andel af

BNP. I nærværende fremskrivning er der et lille fald i indtægterne. Udgifterne i nærværende fremskrivning stiger lidt mod 2030, hvilket primært er drevet af det offentlige forbrug, der gradvist kommer til at udgøre en større andel af BNP. I Finansministeriets fremskrivning er der en større stigning i det offentlige forbrug som andel af BNP, hvilket skyldes, at de har en lidt højere realvækst i fremskrivningen mod 2030. Det skyldes blandt andet, at der er en forskel i beregningen af det demografiske træk, der hænger sammen med forskellige antagelser om sund aldring, jf. kapitel III.

STRUKTUREL OG FAKTISK SALDO

Den strukturelle saldo skal korrigere den faktiske saldo for midlertidige udsving, jf. afsnit II.6. Det har særligt betydning på kort sigt, hvor konjunktursituationen kan have en stor betydning for de offentlige finanser.

I takt med at konjunktursituationen normaliseres og andre midlertidige udsving for aftagende betydning, vil faktisk og strukturel saldo blive ens. I 2025 forudsættes en omtrent neutral konjunktursituation i både nærværende fremskrivning og i Finansministeriets fremskrivning.

I nærværende fremskrivning er den faktiske og strukturelle saldo næsten ens i 2025. Finansministeriet har dog en forholdsvis stor forskel på ½ pct. af BNP i 2025, hvilket primært skyldes deres beregningsforudsætninger for pensionsafkastskatten.

I 2030 er den faktiske og strukturelle saldo sammenfaldende for begge fremskrivninger.

Mindre underskud i 2030 end skønnet af Finansministeriet

I nærværende fremskrivning skønnes et faktisk og strukturelt underskud på de offentlige finanser på ca. ¼ pct. af BNP i 2030. I Finansministeriets fremskrivning skønnes et underskud på ca. ¾ pct. af BNP, hvilket er mere end budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. På den primære saldo er forskellen mellem de to fremskrivninger kun ca. ¼ pct. af BNP, men forskellige forudsætninger om nettorenteindtægterne øger forskellen til ca. ½ pct. af BNP i 2030.

Forskellene i skønnet på den primære saldo i 2030 drives af tre forhold

Der er mange mindre forskelle i skøn, der medfører forskelle på vurderingen af den primære saldo i 2030, men forskellene drives primært af forskel i vurderingen af provenu fra pensionsafkastbeskatningen, forskel i fremskrivningen af antallet af førtidspensionister og forskel i den gennemsnitlige arbejdstid, jf. tabel II.9.

TABEL II.9 FORSKELLE I DEN OFFENTLIGE SALDO

Der er enkelte poster, der giver anledning til forholdsvis store forskelle i skønnet for den offentlige saldo.

	2025	2030
	------ Pct. af BNP ------	
Saldo i nærværende fremskrivning	0,1	-0,2
Forskel i rentebetalinger	0,0	-0,2
Forskel i PAL	-0,1	0,5
Forskel i førtidspensionister	-0,4	-0,4
Forskel i arbejdstid	-0,4	-0,4
Forskel i aktieskat	0,1	0,1
Andre forskelle	0,1	0,0
Saldo hos Finansministeriet	-0,5	-0,7

Anm.: Finansministeriets saldo findes som saldoen i nærværende fremskrivning tillagt alle forskellene. Som følge af afrundinger summerer totalen i tabellen ikke.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet (2021b) og egne beregninger.

Lavere PAL-provenu bidrager til større underskud i 2030

Den største forskel ligger i vurderingen af PAL, hvor Finansministeriet i 2030 forudsætter et provenu, der er ca. ½ pct. højere af BNP end i nærværende fremskrivning. Det højere provenu i Finansministeriets fremskrivning skyldes hovedsageligt, at Finansministeriet forudsættes en højere forrentning, jf. boks II.15. De højere indtægter fra PAL reducerer isoleret set underskuddet for Finansministeriet sammenlignet med nærværende fremskrivning.

Færre førtidspensionister bidrager til mindre underskud

Som nævnt tidligere i afsnittet antages det, at der er færre førtidspensionister og tilsvarende flere beskæftigede i nærværende fremskrivning end i Finansministeriets fremskrivning frem mod 2030. Dette reducerer udgifterne til førtidspensionister og øger indtægterne fra indkomstskat og moms mv. Isoleret set medfører forskellen i antallet af førtidspensionister, at den primære offentlige saldo er knap ½ pct. af BNP højere i denne fremskrivning sammenlignet med Finansministeriet i 2030.

BOKS II.15 PROVENU FRA PENSIONSAFKASTSKATTEN

Pensionsafkastskatten (PAL) pålægges det løbende afkast på pensionsformuen. Afkastet består af to dele, dels et direkte afkast i form af renter på obligation og aktieudbytter, dels et afkast i form af kursændringer (kaldet omvurderinger i nationalregnskabet). Kursændringer skyldes to forhold. For det første stammer en del af aktieafkastet fra stigende aktiekurser, og for det andet er der kursændringer knyttet til obligationer ved renteændringer.

Det er antaget, at de strukturelle renter er konstante i fremskrivningen og svarer til de renter, der forudsættes i 2030, dvs. 1,1 pct. for statsobligationer og 2,9 pct. for realkreditobligationer. Det samlede aktieafkast forudsættes strukturelt at være 6,5 pct. årligt, hvilket svarer til de langsigtede afkastforventninger for aktier fra Rådet for Afkastforventninger. Endeligt er der en omkostning knyttet til forvaltningen af de investerede midler. Det er forudsat, at pensionsselskaberne har en fordeling af deres aktiver på ⅓ aktier og ⅔ obligationer, hvor beholdningen af obligationer er ligeligt fordelt på danske statsobligationer og realkreditobligationer. Det samlede strukturelle afkast på pensionsformuen er dermed 3,1 pct. i hele fremskrivningsperioden mod 2030.

Finansministeriet forudsætter i hele perioden en konstant, strukturel forrentning på 4,5 pct., hvilket er baseret på deres forudsætninger om aktieafkast og langsigtede renteforudsætninger, som er højere end deres forudsatte rente i 2030. Dette indebærer, at Finansministeriet i fremskrivningen har et højere strukturelt provenu fra PAL-skatten end De Økonomiske Råds sekretariat.

Højere BNP bidrager til mindre underskud

En sidste væsentlig forklaring på forskellen på de offentlige finanser er, at BNP er højere i nærværende fremskrivning, primært som følge af en højere gennemsnitlig arbejdstid end i Finansministeriets fremskrivning. Det højere BNP medfører, at der for en given beskæftigelse i personer bliver højere personindkomster og deraf følgende større indtægter fra indkomstskat, moms og afgifter. Modsat indtægterne følger udgifterne kun i begrænset omfang med BNP op. Det gælder særligt i perioden før 2025, hvor det offentlige forbrug allerede er fastlagt i udgiftslofterne, og overførselsindkomsterne følger satsreguleringen og bestanden af overførselsmodtagere. Den højere gennemsnitlige arbejdstid i denne fremskrivning medfører isoleret set, at den primære saldo forbedres med knap ½ pct. af BNP i nærværende fremskrivning sammenlignet med Finansministeriet.

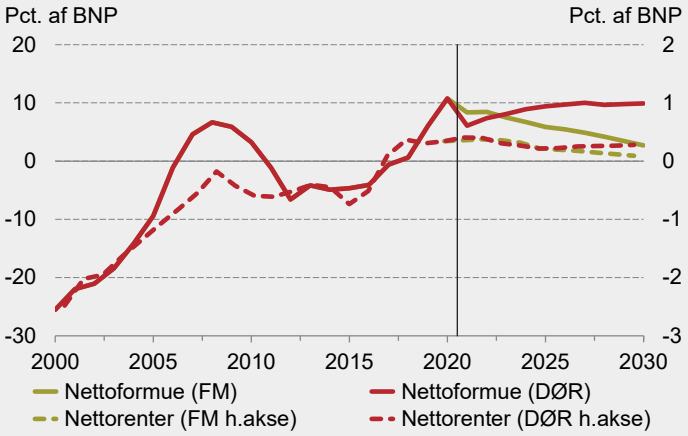
Højere nettorenteindtægter bidrager til mindre underskud

Udover forskellene på den primære saldo er der en forskel i nettorenteindtægterne frem mod 2030 på ca. ¼ pct. af BNP. Det skal særligt ses i lyset af, at der er en forskel i udviklingen i den offentlige nettoformue mod 2030. I 2030 er nettoformuen i denne fremskrivning ca. 7¼ pct. af BNP større end hos Finansministeriet, jf. figur II.43. Forskellen i udviklingen af nettoformuen skyldes dels, at der er forskelle på den offentlige saldo frem mod 2030, hvilket forklarer ca. 4 pct.point af forskellen, dels, at der

er forskelle i vurderingen af størrelsen på kursændringer på de offentlige aktiver, hvilket forklarer den resterende del af forskellen.

FIGUR II.43 NETTOFORMUE OG RENTEINDTÆGTER

Nettorenteindtægterne følger udviklingen i nettoformuen forholdsvis tæt. De højere nettorenteindtægter i denne fremskrivning skal dermed ses i lyset af forskelle i formueudviklingen.



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet (2021b) og egne beregninger.

Højere primær saldo og lavere nettogæld øger holdbarheden ca. 0,3 pct. af BNP

Ved vurdering af den langsigtede holdbarhed af dansk økonomi giver den mellemfristede fremskrivning et væsentligt input til den langsigtede fremskrivning, der er beskrevet i kapitel III. Først og fremmest vil forskelle i den primære saldo mellem nærværende fremskrivning og Finansministeriet i 2030 umiddelbart slå ud i den såkaldte HBI med en tilsvarende effekt. Forskellen i den primære saldo på ca. ¼ pct. af BNP i 2030 vil dermed isoleret set forbedre påvirke HBI med godt 0,2. Hertil kommer, at forskelle i gælden også påvirker vurderingen af holdbarheden. I beregningen af holdbarheden findes bidraget fra gælden til HBI ved at gange gældens størrelse med den langsigtede vækstkorrigerede realrente, der i kapitel III er forudsat at være 1 pct. I 2030 er der som nævnt en forskel på den offentlige nettoformue på ca. 7¼ pct. af BNP mellem de to fremskrivninger. Dette giver isoleret set et bidrag på knap 0,1 til HBI. Forskellene i primær saldo og nettogæld i 2030 vil derfor isoleret set forbedre HBI med ca. 0,3 med nærværende fremskrivning i forhold til Finansministeriets fremskrivning, jf. kapitel III.

II.8 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Dette afsnit præsenterer først formandskabets vurdering af den planlagte finanspolitik set i sammenhæng med konjunktursituationen. Herefter diskuteres behovet for indgreb på boligmarkedet. Dernæst følger vurderinger knyttet til budgetlovens underskudsgrænse og den mellemfristede saldomålsætning. Slutteligt diskuteres tiltag rettet mod arbejdsmarkedet. I rapportens kapitel I findes vurderinger af andre aspekter af den økonomiske politik, herunder regeringens udspil *Danmark kan mere I*.

FINANSPOLITIKKEN

Udsigt til højkonjunktur …

Aktiviteten er vendt hurtigt tilbage i dansk økonomi ovenpå tilbageslaget i forbindelse med pandemien. I løbet af kort tid er situationen i dansk økonomi vendt fra høj ledighed, svag efterspørgsel og overkapacitet i virksomhederne til at være præget af mangel på materialer og arbejdskraft. Samtidig er lønpresset tiltagende. I juli lå lønmodtagerbeskæftigelsen 51.000 personer over niveauet fra februar 2020, og ledigheden var i august omtrent tilbage på niveauet umiddelbart før krisen. Aktuelt er der et betydeligt efterspørgselspres i dansk økonomi, og økonomien ventes at bevæge sig ind i en højkonjunktur de kommende år. I år ventes BNP at vokse ca. 4 pct., og i 2022 skønnes BNP at være ca. 5½ pct. højere end i 2019. Det indebærer, at beskæftigelsesgap øges fra ca. ¾ pct. i 2019 til ca. 1¾ pct. næste år.

… kommer trængte brancher til gavn

Selvom den samlede aktivitet i dansk økonomi er vendt hurtigt tilbage, er aktiviteten i en række brancher fortsat underdrejet. Det drejer sig særligt om dele af servicesektoren. En længerevarende, afdæmpet højkonjunktur vil være gavnlig for disse brancher, idet det sikrer gode vilkår for at få genoprettet aktiviteten efter pandemien.

Finanslovsforslag har lille opstramning i 2022, men lempelse ift. 2019

Regeringen fremlagde i slutningen af august deres forslag til finanslov for 2022. Den planlagte finanspolitik indebærer ifølge *Økonomisk Redegørelse, august 2021* en negativ aktivitetsvirkning på knap 2 pct. af BNP. Det er umiddelbart en historisk stor opstramning, men det betydelige negative aktivitetsbidrag skyldes i overvejende grad tilbagerulningen af midlertidige, coronarelaterede tiltag, og den almindelige finanspolitik er kun svagt kontraktiv i 2022 i forhold til 2021. Både de

offentlige finanser og konjunktursituationen er i høj grad påvirket af coronarelaterede forhold i 2020-21, og det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over omfanget heraf. I vurderingen af finanspolitikkens aktivitetsniveau er det derfor relevant at supplere med en vurdering af, hvor stram finanspolitikken i 2022 er i forhold til situationen lige før coronaudbruddet. Finanspolitikken, ekskl. midlertidige, coronarelaterede tiltag, vurderes at øge den økonomiske aktivitet med ca. ½ pct. af BNP i 2022 i forhold til 2019. Samtidig forværres den strukturelle primære saldo med godt ½ pct.point over samme periode. Niveauet for finanspolitikken skønnes dermed at være mere ekspansivt i 2022 end i 2019.

Finanspolitikken bør strammes yderligere

Den forventede udvidelse af beskæftigelsesgap fra 2019 til 2021 taler isoleret set for, at finanspolitikken bør være strammere i 2022 end i 2019. Vurderet alene ud fra den aggregerede situation på arbejdsmarkedet ville det tilsige en opstramning på godt ½ pct. i forhold til den planlagte politik. Den nuværende situation, hvor store dele af verdensøkonomien fortsat præges af pandemien, og hvor aktiviteten i dele af dansk økonomi fortsat er langt under niveauet fra 2019, taler imidlertid for en vis tilbageholdenhed med for store finanspolitiske opstramninger i 2022. Formandskabets vurdering er, at finanspolitikken i 2022 bør strammes i forhold til det planlagte, så aktivitetsvirkningen i forhold til 2019 bevæger sig i retning af at være neutral for væksten, fremfor at have en lempelig virkning, som der aktuelt er lagt op til.

Fremgangen kan blive kraftigere end ventet

Formandskabets vurdering bygger på den konjunkturvurdering, der er præsenteret i kapitlet, som indebærer en gradvis indsnævring af det positive beskæftigelsesgap efter 2022. Efterspørgselspresset i dansk økonomi er betydeligt, og det kan ikke udelukkes, at efterspørgselsfremgangen vil blive kraftigere end lagt til grund for nærværende vurdering. Finanspolitikken bør over de kommende år medvirke til, at højkonjunkturen forbliver afdæmpet og strækker sig over så lang tid som muligt. Det vil som nævnt sikre, at de hårdest ramte brancher får de bedst mulige vilkår for at genoprette aktiviteten efter tilbageslaget i forbindelse med pandemien. Samtidig vil en afdæmpet højkonjunktur bidrage til at mindske risikoen for opbygning af væsentlige ubalancer, som kan føre til en længere eller dybere nedtur, når konjunkturerne på et tidspunkt vender.

Opstramning bør tage hensyn til heterogenitet

En opstramning af finanspolitikken bør tage højde for den heterogenitet, der fortsat er på tværs af danske brancher. Det bør derfor tilstræbes, at aktiviteten i særlig grad dæmpes i de brancher, der oplever det største kapacitetspres. Det taler eksempelvis for mindre offentlig byggeaktivitet eller lavere offentligt varekøb, da disse tiltag fortrinsvist påvirker beskæftigelsen i *Bygge og anlæg* samt *Erhvervsservice*, jf.

Dansk Økonomi, efterår 2020. Beskæftigelsen i disse brancher lå i juli 2021 over niveauet forud for pandemien, og særligt byggebranchen er præget af betydelige kapacitetsproblemer.

Forslag: Afskaf BoligJobordningen

Et konkret element i en stramning af finanspolitikken i forhold til det planlagte kan være at afskaffe BoligJobordningen. Ordningen har ikke oplagt positive struktureffekter, idet der ikke er tydelige tegn på, at ordningen reducerer sort arbejde eller øger arbejdsudbuddet, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Samtidig bidrager ordningen aktuelt til at øge arbejdskraftmanglen i byggebranchen. Det er uhensigtsmæssigt på et tidspunkt, hvor presset i forvejen er betydeligt. Formandskabet vurderer på den baggrund, at det er et godt tidspunkt at afskaffe ordningen helt.

"Krigskasse" bør ikke udmøntes

I forslaget til finanslov for 2022 er der afsat 4 mia. kr. i reserve til håndtering af udfordringer i lyset covid-19 ("krigskassen"). Det er et politisk valg, hvorvidt man ønsker at afsætte denne type midler på forhånd, men det er af konjunkturmæssige grunde vigtigt, at anvendelsen af reserven underlægges klare og på forhånd fastlagte kriterier, sådan at det undgås, at midlerne anvendes i en situation, hvor de realøkonomiske forhold taler imod. Hvis smittebilledet forværres markant, vil det også ændre de realøkonomiske udsigter, og i det tilfælde kan det blive relevant at understøtte økonomien. Men hvis midlerne anvendes, uden at smittebilledet er blevet markant forværret, risikerer det at gøre finanspolitikken uhensigtsmæssigt ekspansiv. Den sommerpakke, regeringen aftalte i midten af maj, er et eksempel på en udmøntning af en afsat reserve, som formandskabet ikke finder velbegrundet af konjunkturmæssige hensyn.

BOLIGMARKEDET

Stor opmærksomhed om boligmarkedet

Udviklingen på boligmarkedet har påkaldt sig betydelig opmærksomhed det seneste år, og Det Systemiske Risikoråd har anbefalet et indgreb på boligmarkedet. Regeringen har i slutningen af september afvist at følge Det Systemiske Risikoråds anbefaling om at begrænse adgangen til de afdragsfrie lån, men har annonceret at ville iværksætte skærpet overvågning af boligmarkedet.

Vigtig at adskille struktur- og konjunkturhensyn

I diskussionen af behovet for indgreb på boligmarkedet er det væsentligt at skelne mellem tiltag, der adresserer strukturelle forhold på boligmarkedet (f.eks. hensynet til ulighed) og tiltag, der adresserer konjunkturelle udfordringer (f.eks. bobletendenser). Strukturelle reformer på boligmarkedet bør ikke være motiveret af en periode med høje pris-

stigninger. Reformer bør i stedet baseres på grundige strukturelle overvejelser, herunder hensynet til og afvejningen mellem stabilitet, effektivitet og fordeling. I den forbindelse er det væsentligt at huske, at tiltag, som påvirker husholdningernes lånemuligheder, eller som vedrører skatteforhold, i deres natur er strukturelle og bør begrundes ud fra strukturelle hensyn. Det er ligeledes væsentligt at huske, at finansiel regulering også har samfundsøkonomiske omkostninger i form af lavere økonomisk aktivitet. Disse omkostninger bør vejes op mod de gavnlige virkninger af tiltagene.

Ikke et akut behov for indgreb på boligmarkedet

Den seneste udvikling på boligmarkedet peger i retning af en afdæmpning af både aktivitet og prisstigninger, og meget taler for, at en del af de høje prisstigningstakter det seneste år kan tilskrives midlertidige, coronarelaterede forhold. Samtidig er boligbyrden på landsplan på et lavt niveau, der er ikke tegn på en forøgelse af belåningsgraden blandt husholdningerne, og husholdningernes renterisiko er formindsket betydeligt de seneste år. Som en gennemsnitsbetragtning er danske husholdninger derfor godt rustede til at kunne imødegå eventuelle prisfald. Det betyder ikke, at der ikke er husholdninger, der vil komme i problemer ved rentestigninger og/eller prisfald, men for nuværende tyder det ikke på, at det vil blive et problem for hverken den makroøkonomiske eller finansielle stabilitet. Formandskabet vurderer derfor fortsat, at der ikke er et akut behov for at gribe ind i prisdannelsen på boligmarkedet. Situationen kan dog vende og bør derfor fortsat følges nøje den kommende tid.

UNDERSKUDSGRÆNSE OG 2030-MÅLSÆTNING

Strukturel saldo holder sig over underskudsgrænsen

Den planlagte finanspolitik for næste år indebærer, at den strukturelle saldo forbedres til omtrent balance i 2022. Frem mod 2025 forbedres den strukturelle saldo til et lille overskud, mens demografisk modvind igen svækker saldoen frem mod 2030, hvor der ventes et underskud på omkring ¼ pct. af BNP. Der er dermed udsigt til, at den strukturelle saldo holder sig over budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP i hele perioden frem mod 2030.

Gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse

Formandskabet har tidligere vurderet, at der er gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudgrænse fra ½ pct. til 1 pct. af BNP, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2020*. En underskudgrænse på 1 pct. er tilladt i henhold til de gældende EU-regler. Vurderingen har baggrund i den demografisk betingede forværring af de offentlige finanser frem mod et underskud i 2030. En lavere underskudsgrænse vil alt andet lige øge forskellen mellem den lovfastsatte underskudsgrænse og den forven-

tede saldoudvikling. Det vil mindske risikoen for, at det bliver nødvendigt at gennemføre uhensigtsmæssige opstramninger i tilfælde af ændringer i skøn. En lavere underskudsgrænse vil samtidig give bedre mulighed for at lempe finanspolitikken, hvis der opstår behov for det i forbindelse med et konjunkturmæssigt tilbageslag.

Underskudsgrænse på 1 pct. er økonomisk ansvarligt

Budgetlovens underskudsgrænse skal sikre den finanspolitiske disciplin og bidrage til, at (midlertidige) lempelser i forhold til den fastlagte saldoprofil ikke bringer holdbarheden i fare og truer finanspolitikkens troværdighed. Givet de gunstige udsigter for de offentlige finanser på længere sigt, jf. kapitel III, vurderes det at være økonomisk ansvarligt at sænke underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP.

Lavere grænse giver mulighed for at justere mellemfristet mål

En lavere underskudsgrænse åbner for muligheden for at justere det mellemfristede saldomål. Regeringen har aktuelt et mål om strukturel balance i 2030. Den mellemfristede saldomålsætning er grundlæggende et politisk valg, så længe der er troværdighed om finanspolitikken. Forskellen mellem det mellemfristede saldomål og den maksimale underskudsgrænse bør ikke være så lille, at det reelt vil forhindre midlertidige diskretionære tiltag f.eks. i forbindelse med et konjunkturtilbageslag. En underskudsgrænse på 1 pct. af BNP kan på den baggrund ledsages af et mellemfristet saldomål på eksempelvis -½ pct. af BNP. Den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitlet indebærer et strukturelt underskud på ca. ¼ pct. i 2030. Det betyder, at der er behov for en lille finanspolitisk opstramning, hvis regeringens aktuelle målsætning om balance i 2030 skal opnås. En justeret målsætning vil gøre, at det ikke er nødvendigt at gennemføre en sådan stramning.

Ny 2030-plan kan understøtte troværdigheden

En lavere underskudsgrænse og mellemfristet målsætning kan opfattes som et signal om mindre troværdighed i finanspolitikken. For at understøtte troværdigheden opfordres regeringen til at fremlægge en ny mellemfristet plan. En mellemfristet plan, der går til 2030, vil give grundlag for den overordnede prioritering på eksempelvis skatte-, velfærds- og klimaområdet. En 2030-plan vil indeholde regeringens bud på en ny mellemfristet saldomålsætning og illustrere en tilhørende saldoprofil frem mod 2030. Regeringen kan med fordel samtidig afslutte den evaluering af den danske budgetlov, der er blevet udskudt ad flere omgange. Udskydelsen er uhensigtsmæssig, da der er behov for en evaluering af loven på flere punkter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019* samt *Dansk Økonomi, forår 2021*.

ARBEJDSMARKEDET

Rekrutterings-udfordringer er konjunkturelle

Der er aktuelt et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, hvilket har affødt en diskussion om behovet for at gennemføre tiltag med henblik på at afhjælpe dette. Det er i den forbindelse centralt, at de nuværende rekrutteringsudfordringer grundlæggende må ses som et konjunkturelt fænomen. I fravær af politiske tiltag vil den højere konkurrence om arbejdskraften tendere til at hæve lønninger og priser og derigennem dæmpe efterspørgslen efter arbejdskraft.

Vigtigt at adskille struktur- og konjunkturhensyn

Grundlæggende reformer rettet mod at øge det effektive arbejdsudbud, eksempelvis i form af reformer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet, bør baseres på grundige strukturelle overvejelser og bør ikke være motiveret af konjunkturbetingede rekrutteringsudfordringer. Hvis et tiltag af strukturmæssige årsager vurderes at være hensigtsmæssigt, kan timingen af ændringerne ideelt set bidrage til at stabilisere den konjunkturmæssige situation. I praksis kan det dog være vanskeligt at time strukturreformer, blandt andet fordi grundlæggende reformer i mange tilfælde bør annonceres i god tid samtidig med, at mange tiltag tager tid at implementere.

Regeringens forslag har begrænset effekt i 2022

Regeringen har i *Danmark kan mere I* fremlagt en række forslag, der forventes at øge arbejdsstyrken strukturelt, jf. også diskussionen i kapitel I. Hovedparten af tiltagene rettet mod arbejdsmarkedet har imidlertid først effekt fra 2023, og de bidrager derfor ikke nævneværdigt til at dæmpe presset på arbejdsmarkedet på kort sigt.

Udenlandsk arbejdskraft giver øget fleksibilitet, og tilgangen kan gøres konjunkturafhængig

Et område, der ikke indgår i regeringens udspil, er muligheden for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. I *Dansk Økonomi, forår 2017* blev der diskuteret forskellige tiltag, der kan påvirke tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, herunder en reduktion af beløbsgrænsen, lavere topskat til udlændinge og et tidsbegrænset beskæftigelsesfradrag for nyuddannede. En lavere beløbsgrænse kan øge indvandringen af højtkvalificeret arbejdskraft fra ikke-EU-lande strukturelt, og analyser i *Dansk Økonomi, forår 2017* viser, at de fordelingsmæssige konsekvenser sandsynligvis er begrænsede. Konjunktursituationen taget i betragtning kan det være et fornuftigt tidspunkt at sænke grænsen. Beløbsgrænsen kan eventuelt gøres betinget af konjunktursituationen.

Konjunkturafhængige dagpenge kan også give øget fleksibilitet

En anden strukturel ændring, som formandskabet ligeledes tidligere har peget på, er muligheden for at indføre et regelbaseret, konjunkturafhængigt dagpengesystem, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Et sådant system vil kunne øge arbejdsmarkedets tilpasningsevne og bidrage til at dæmpe de konjunkturmæssige udsving i presset på arbejdsmarkedet. Et regelbaseret system vil indebære en større grad af forudsigelighed,

sikre symmetri og skabe en bedre incitamentsstruktur, end hvis alternativet er diskretionære ændringer. Et regelbaseret, konjunkturafhængigt dagpengesystem vil også mindske behovet for at gennemføre diskretionære, konjunkturmotiverede tiltag på arbejdsmarkedet.

LITTERATUR

3F (2021): Coronatests klinger af - podere kan være på vej til trængte brancher. 10. juni 2021. www.fagbladet3f.dk.

Andersen, T.M., M. Svarer, A. Iversen, K. Mølbak og J. Lundgren (2021): *Hverdag med øget beredskab. Afrapportering fra ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark.*

Bernal, J.L., N. Andrews, C. Gower, E. Gallagher, R. Simmons, R., S. Thelwal, J. Stowe, E. Terrier, N. Groves, G. Dabrera, R. Myers, J.N.J. Campbell, G. Amirthalingam, M. Edmunds, M. Zambon, K.E. Brown, S. Hopkins, M. Chand og Ramsay, M. (2021): Effectiveness of Covid-19 vaccines against the B.1.617.2 (Delta) variant. *New England Journal of Medicine*, 385 (7), s. 585-594.

Boligøkonomisk Videncenter (2021): Boligmarkedet – Danskernes forventninger, 3. kvartal 2021. September 2021.

Bryan, M.F. og B. Meyer (2010): Are Some Prices in the CPI More Forward Looking than Others? We Think So. Economic Commentary, 2010 (2).

Bureau of Labor Statistics (2021): Productivity and Costs. Second Quarter 2021, Revisited. Pressemeddelelse. 2. september 2021. www.bls.gov.

Centers for Disease Control and Prevention (2021): Delta Variant: What We Know About the Science. 26. august 2021. www.cdc.gov.

Chia, P.Y., S.W.X. Ong, C.J. Chiew, L.W. Ang, J.-M. Chavatte, T.-M. Mak, L. Cui, S. Kalimuddin, W.N. Chia, C.W. Tan, L.Y.A. Chai, S.Y. Tan, S. Zheng, R.T.P. Lin, L. Wang, Y.-S. Leo, V.J. Lee, D.C. Lye og B.E. Young (2021): Virological and serological kinetics of SARS-CoV-2 Delta variant vaccine breakthrough infections: a multi-center cohort study. medRxiv preprint. 31. juli 2021. www.medrxiv.org.

Christensen, J.H.E. (2021): Treasury Yield Premiums. Federal Reserve Bank of San Francisco. www.frbsf.org.

Congressional Budget Office (2021): An Update to the Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031. 21. juli 2021.

Danmarks Nationalbank (2020): Opsving dør ikke på grund af alderdom. Analyse (10). Juni 2020.

Danmarks Nationalbank (2021a): Stor geografisk forskel i afdragsfrihed. *Bank og realkredit, balancer, februar 2021*. 25. marts 2021.

Danmarks Nationalbank (2021b): Lempelige finansielle forhold styrker opsvinget. *Monetære og finansielle forhold – september 2021*.

Danmarks Nationalbank (2021c): Økonomien på vej tilbage i moderat højkonjunktur. *Udsigter for dansk økonomi – september 2021*.

Dansk Erhverv (2021): Dansk Erhvervs medlemmer har og forventer fortsat rekrutteringsudfordringer. Analyse. Juli 2021.

Dansk Industri (2021): Den aktuelle rekrutteringssituation. DI Analyse. Juni 2021.

De Økonomiske Råds formandskab (2014): *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

De Økonomiske Råds formandskab (2015): *Dansk Økonomi, efterår 2015*.

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

De Økonomiske Råds formandskab (2020): *Dansk Økonomi, efterår 2020*.

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

Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark (2021): Smitte og virusevolution. Videnspapir. 12. september 2021.

EU-Kommissionen (2015): Report on Public Finances in EMU 2015. Institutional Paper (14). 16. december 2015.

Federal Reserve (2021): Summary of Economic Projections. 22. september 2021. www.federalreserve.gov.

Finansministeriet (2021a): *Økonomisk Redegørelse, august 2021*.

Finansministeriet (2021b): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter.* August 2021.

Finanstilsynet (2014): *Rapport om modvirkning af prisbobler på ejendomsmarkedet via finansiel regulering*.

Fowlkes, A. (2021): Effectiveness of COVID-19 Vaccines in Preventing SARS-CoV-2 Infection Among Frontline Workers Before and During B.1.617.2 (Delta) Variant Predominance—Eight US Locations, December 2020–August 2021. Morbidity and Mortality Weekly Report (70).

Gordon, R. (1975): The Impact of Aggregate Demand on Prices. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1975 (3), s. 613-670.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2020): Fremskrivninger og modelbrug i De Økonomiske Råds Sekretariat. *Samfundsøkonomen*, 2020 (2), s. 55-63.

Grinderslev, O.J., P.L. Kramp, A. Kronborg og J. Pedersen (2017): Financial cycles: What are they and what do they look like in Denmark? Danmarks Nationalbank Working Paper (117).

IMF (2021a): Fault Lines Widen in the Global Recovery. *World Economic Outlook Update*. Juli 2021.

IMF (2021b): Four Factors Behind the Metals Price Rally. IMF Blog. 8. juni 2021.

Kissler, S.M, C. Tedijanto, E. Goldstein, Y.H. Grad og M. Lipsitch (2020): Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the postpandemic period. *Science*, 368, s. 860-68.

Li, B., A. Deng, K. Li, Y. Hu, Z. Li, Q. Xiong, Z. Liu, Q. Guo, L. Zou, H. Zhang, M. Zhang, F. Ouyang, J. Su, W. Su, J. Xu, H. Lin, J. Sun, J. Peng, H. Jiang, P. Zhou, T. Hu, M. Luo, Y. Zhang, H. Zheng, J. Xiao, T. Liu, R. Che, H. Zeng, Z. Zheng, Y. Huang, J. Yu, L. Yi, J. Wu, J. Chen, H. Zhong, X. Deng, M. Kang, O.G. Pybys, M. Hall, K.A. Lythgoe, Y. Li, J. Yuan, J. He og J. Li (2021): Viral infection and transmission in a large well-traced outbreak cause by the Delta SARS-CoV-2 variant. medRxiv preprint. 12. juli 2021. www.medrxiv.org.

Liu, Y. og J. Rocklöv (2021): The reproductive number of the Delta variant of SARS-CoV-2 is far higher compared to the ancestral SARS-CoV-2 virus. *Journal of Travel Medicine*. 9. august 2021.

Nanduri, S., T. Pilishvili, G. Derado, M.M. Soe, P. Dollard, H. Wu, Q. Li, S. Bagchi, H. Dubendris, R. Link-Gelles, J.A. Jernigan, D. Budnitz, J. Bell, A. Benin, N. Shang, J.R. Edwards, J.R. Verani og S.J. Schrag (2021): Effectiveness of Pfizer-BioNTech and Moderna Vaccines in Preventing SARS-CoV-2 Infection Among Nursing Home Residents Before and During Widespread Circulation of the SARS-CoV-2 B.1.617.2 (Delta) Variant. 27. august 2021.

OECD (2021a): *Economic Outlook*, 109. Maj 2021.

OECD (2021b): Keeping the recovery on track. *OECD Economic Outlook, Interim Report*. September 2021.

Petersen, M.B. og A. Roepstorff (2021): Danskernes adfærd og holdninger til corona-epidemien. Resultater fra HOPE-projektet. August 2021.

Phillips, P., S. Shi og J. Yu (2015): Testing for Multiple Bubbles: Historical Episodes of Exuberance and Collapse in the S&P 500. *International Economic Review*, 56 (4), s. 1043-1078.

Public Health England (2021): Vaccines highly effective against B.1.617.2 variant after 2 doses. Pressemeddelelse. 22. maj 2021. www.gov.uk.

Puranik, A., P.J. Lenehan, E. Silvert, M.J. Niesen, J. Corchado-Garcia, J.C. O'Horo, A. Virk, M.D. Swift, J. Halamka, A.D. Bradley, A.J. Venkatakrishnan og V. Soundararajan (2021): Comparison of two highly-effective mRNA vaccines for COVID-19 during periods of Alpha and Delta variant prevalence. medRxiv preprint. 21. august 2021. www.medrxiv.org.

Realkredit Danmark (2021): Den geografiske placering siger mere om vores valg af lån end vores køn gør. Analyse. 11. januar 2021.

Regeringen (2021): *Danmark kan mere I – Flere i arbejde. Danmark skal være rigere, grønnere og dygtigere*. September 2021.

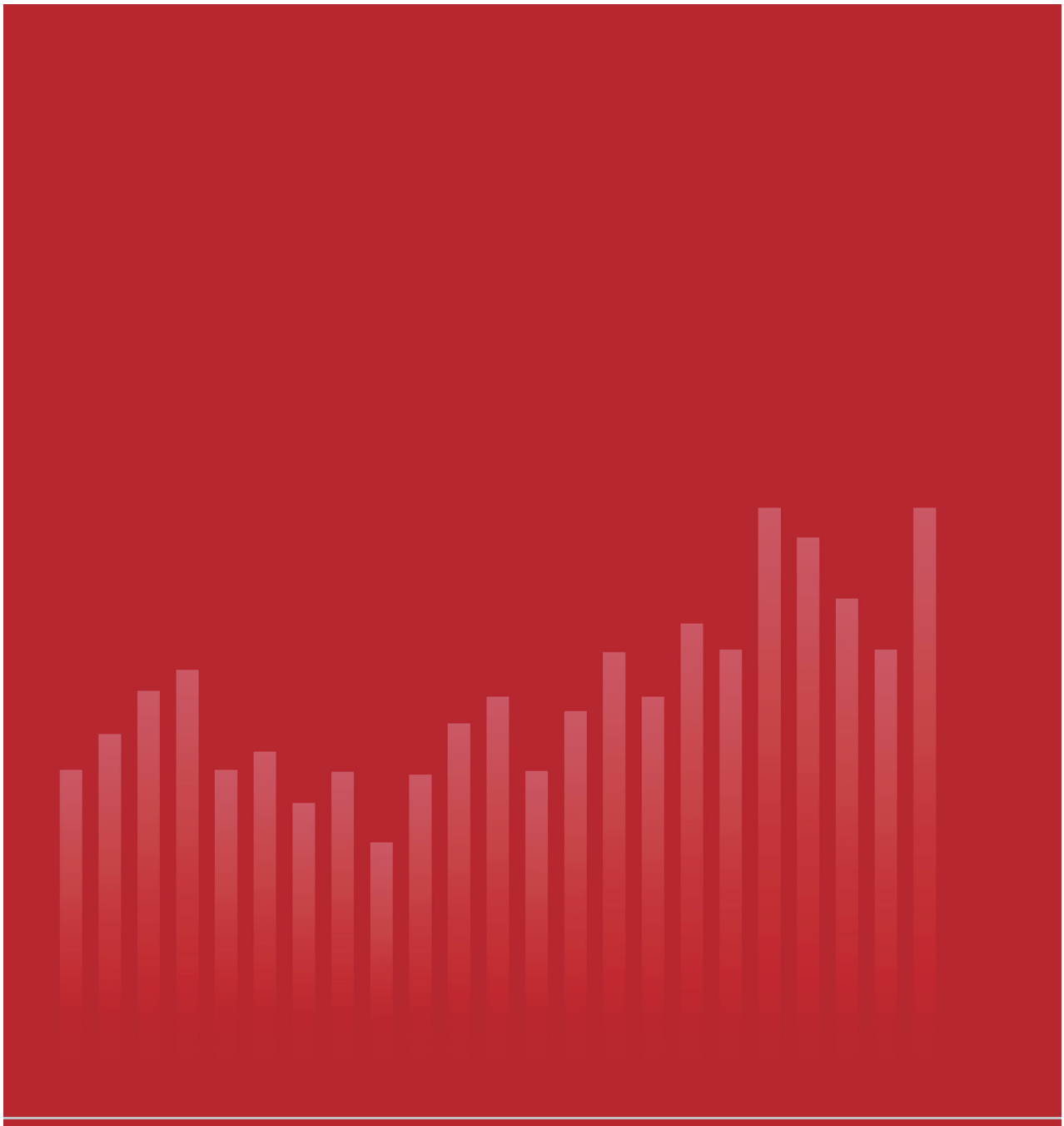
Shresta N.K., P.C. Burke, A.S. Nowacki, P. Terpeluk og S.M. Gordon (2021): Necessity of COVID-19 vaccination in previously infected individuals. medRxiv preprint. 19. juni 2021. www.medrxiv.org.

SSI (2021a): Status for udvikling af SARS-CoV-2 Varianter der overvåges i Danmark. 24. august 2021. www.ssi.dk.

SSI (2021b): Covid-19 – infektioner efter vaccination. 2. september 2021. www.ssi.dk.

Sundhedsstyrelsen (2021): Vedr. immunitet efter vaccination mod COVID-19 og infektion med COVID-19. 30. juni 2021. www.sst.dk.

YouGov (2021): International study: How many people will take the COVID vaccine? 15. januar 2021. www.yougov.co.uk.



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL III
FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Dansk Økonomi, efterår 2021

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 ½ pct. af BNP frem til 2040, hvorefter den efterhånden vil udvise stigende overskud. Finanspolitikken er med en holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP mere end holdbar. Det betyder, at den under de givne forudsætninger kan lempes permanent med ca. 24 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

Fremskrivningen bygger på mere konservative antagelser om beskæftigelsesvirkningerne af de fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension og efterløn end tidligere. Kapitlet diskuterer en række forskellige mulige årsager til, at beskæftigelsen både i Danmark og udlandet er steget relativt meget for de ældre aldersgrupper i de sidste 25 år.

Desuden præsenteres en række følsomhedsanalyser med alternative antagelser om de ældres arbejdsmarkedsadfærd og ændringer i de gældende efterløns- og folkepensionsregler.

III.1 INDLEDNING

Ny langsigtet fremskrivning

Kapitlet præsenterer en ny langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og 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 2020* og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2021.

Kapitlet præget af ny analyse af betydning af tilbagetrækningsreformerne

Kapitlet er præget af en diskussion af arbejdsmarkedsadfærden for personer over 55 år. Den direkte anledning er, at antagelserne om reaktionerne i beskæftigelsen af fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension mv. er blevet ændret som følge af den empiriske analyse af spørgsmålet, der blev bragt i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Som følge heraf er den finanspolitiske holdbarhedsindikator nu reduceret i forhold til beregningen for et år siden. Ændringen giver blandt andet anledning til at foretage en række følsomhedsanalyser af de ældres arbejdsmarkedstilknytning og til at inddrage den internationale litteratur om udviklingen i ældres erhvervsfrekvenser.

Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds foregående lange fremskrivning fra efteråret 2020. I afsnit III.3 redegøres nærmere for de foretagne ændringer i antagelserne om arbejdsmarkedsadfærden for de ældste årgange på arbejdsmarkedet. Det er en international tendens, at erhvervsdeltagelse og beskæftigelse for de 55+-årige er steget over de seneste årtier, og dele af den internationale diskussion om årsagerne til dette emne bliver refereret i afsnittet. Afsnit III.4 bringer en række alternative beregninger med andre antagelser om de ældres erhvervsdeltagelse, dels følsomhedsanalyser af en anderledes adfærd på bestemte områder under de nuværende gældende regler, og dels beregninger af konsekvenserne af at ændre på de gældende regler (inklusive aldersindekseringsreglerne) på forskellig vis. 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.[1] De generelle forudsætninger bag den langsigtede fremskrivning er præsenteret i boks III.1.

Ny befolkningsfremskrivning fra maj 2021

DREAM og Danmarks Statistik har i maj 2021 offentliggjort en ny befolkningsfremskrivning, som danner grundlag for befolkningsudviklingen i nærværende fremskrivning. Covid-19-situationen har præget de demografiske data i 2020 og medført et ekstra usikkerhedselement i fremskrivningen, hvor der er udvist forsigtighed, hvad angår betydningen af det allerseneste års data for fastlæggelsen af de længeresigtede udviklingstræk. I den nye fremskrivning er fødselsoverskuddet i de fleste år lidt lavere end i befolkningsfremskrivningen fra 2020, og det samme er tilfældet med nettoindvandringen på sigt. Befolkningen vokser over tid til at udgøre knap 7,1 mio. ved århundredets slutning ifølge beregningsforudsætningerne, hvilket er ca. 25.000 færre personer, end sidste års fremskrivning tilsagde. Sammensætningen på oprindelsesgrupper er også lidt ændret. Såvel antallet af indvandrere som personer af dansk herkomst vil stige mindre end antaget sidste år, mens antallet af efterkommere på længere sigt ifølge den nye fremskrivning nu bliver lidt større, hvilket blandt andet hænger sammen med antagelserne om tildeling af statsborgerskab i fremskrivningen.

Befolkningen vokser, men lidt mindre end tidligere forudsat

Stigende arbejdsstyrke frem imod 2021, …

Arbejdsstyrken stiger i alle år i fremskrivningen bortset fra nogle få år i 2030'erne, jf. figur III.1. Fra et niveau omkring 3.000.000 personer i 2020 og 3.100.000 i 2030 vil den ifølge fremskrivningens forudsætninger vokse med godt 600.000 personer i resten af århundredet. Målt som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken dog frem imod 2040, hvorefter andelen igen vil stige i de kommende par årtier. Det er den demografiske hængekøje, hvor relativt små årgange afløser relativt store på arbejdsmarkedet. Fra omkring 2060 materialiserer en ny og mindre hængekøjeperiode sig i figuren som en efterdønning af den første.

1) Der er taget udgangspunkt i en ikke helt endelig udgave af den mellemfristede fremskrivning, hvorfor der er små forskelle i fremskrivningen i de to kapitler. Forskellene svarer til en forskel i holdbarhedsindikatoren på 0,01 pct. af BNP.

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 pensions- 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.

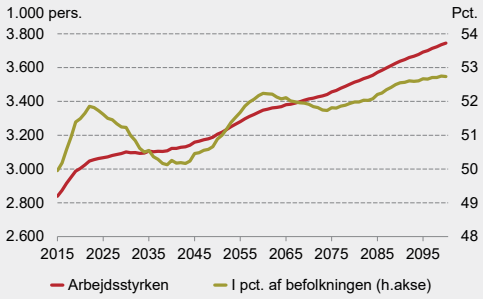
Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2030 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel II. Ligeledes er udviklingen frem til 2030 med hensyn til blandt andet BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. 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 2021 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2019
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være ca. 3,1 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til 96.000 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, og den nominelle statsobligationsrente antages at stige gradvist fra 1,6 pct. i 2030 til det langsigtede niveau på 4½ pct., der nås i 2050. Dermed antages på lang sigt en realrente på 2½ 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 er godt 93 år
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgifter mv. antages at være i kraft indtil 2100.

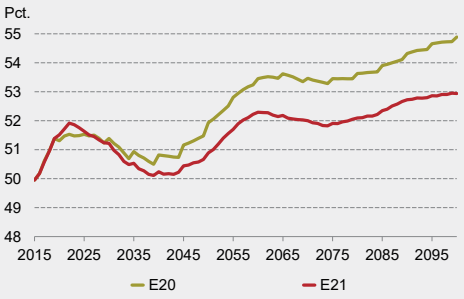
FIGUR III.1 ARBEJDSSTYRKEN

Figuren viser den fremskrevne arbejdsstyrke i absolutte tal og som andel af befolkningen.



FIGUR III.2 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Figuren viser arbejdsstyrken som andel af befolkningen ifølge henholdsvis nærværende og tidligere fremskrivning.



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.

… men mindre end tidligere forudsat

Sammenlignet med fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2020* er stigningen i arbejdsstyrken som andel af befolkningen noget mindre i nærværende fremskrivning. Det skyldes en nedjustering i antagelserne om virkningen af de stigende aldersgrænser for tildeling af efterløn og folkepension, jf. afsnit III.3.

Folkepensionsalder forudsættes at stige med over 10 år frem mod 2100

Udover stigningen i befolkningen skyldes væksten i arbejdsstyrken i figur III.1 især de forudsatte stigninger i aldersgrænserne for efterløn og folkepension, som følger af velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011. De indebærer, at aldersgrænserne vil stige med mere end 10 år frem mod 2100, jf. tabel III.1. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2020* er aldersgrænserne, der følger af den nyeste befolkningsfremskrivning, uændrede bortset fra i nogle få år omkring 2050.

TABEL III.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2021

År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2021	63	66,5	2062	70,5	73
2022	63,5	67	2065	70,5	73,5
2023	64	67	2067	71	73,5
2027	65	67	2070	71	74
2030	65	68	2072	71,5	74
2032	66	68	2075	71,5	74,5
2035	66	69	2077	72	74,5
2037	67	69	2080	72	75
2040	67	70	2082	72,5	75
2042	68	70	2085	72,5	75,5
2045	68	71	2087	73	75,5
2047	68,5[a)]	71	2090	73	76
2050	68,5[a)]	71,5[a)]	2092	73,5	76
2052	69,5	71,5[a)]	2095	73,5	76,5
2055	69,5	72,5	2097	74	76.5
2057	70	72,5	2100	74	77
2060	70	73			

a) I disse år er der tale om en ændring i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2020* (konkret et fald på ½ år).

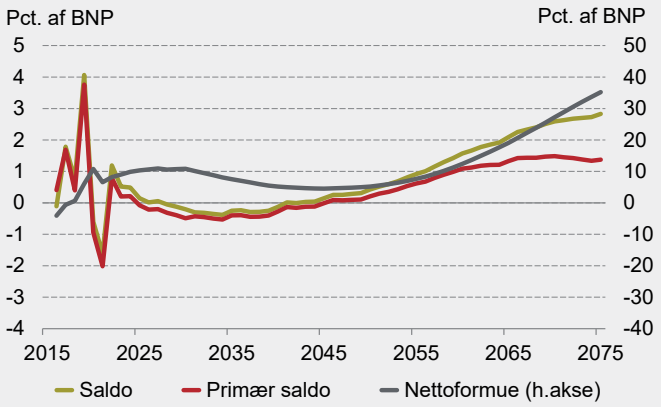
Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i aldersgrænsen for tildeling af enten efterløns- eller folkepensionsalderen.

Kilde: DREAM.

Primær saldo negativ indtil midt i 2040'erne

I 2030 udviser den strukturelle saldo i den mellemfristede fremskrivning et underskud på 0,2 pct. af BNP, mens den strukturelle primære saldo udviser et underskud på ½ pct. af BNP, jf. kapitel II. Der er samtidig en offentlig nettoformue på godt 10 pct. af BNP, hvorfor det offentlige har nettorenteindtægter såvel i 2030 som i alle de følgende år ifølge beregningsforudsætningerne i fremskrivningen. Underskuddet på den primære saldo holder sig tæt på ½ pct. af BNP i det næste tiår, 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. Midt i 2040'erne vil den primære saldo ifølge fremskrivningen begynde at udvise overskud, og det vokser under fremskrivningens forudsætninger efterhånden til at udgøre tæt ved 1½ pct. af BNP omkring 2070.

FIGUR III.3 SALDO OG GÆLD I FREMSKRIVNINGEN



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 offentliges finansielle aktiver fratrukket passiverne.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Underskud mellem 0 og ½ pct. af BNP frem mod 2040

Saldoen ligger i hele forløbet over den primære saldo, fordi nettorenteindtægterne, der udgør forskellen på de to, hele tiden er positive. Saldoen udviser et underskud frem til 2040 med et lavpunkt i 2034, hvor underskuddet udgør 0,4 pct. af BNP. Efter 2040 skifter saldoen fortegn og oplever et stedse stigende overskud på grund af de akkumulerende renteindtægter. I 2075 udgør overskuddet knap 3 pct. af BNP. Da forløbet er mere end holdbart, vil saldoen i denne mekaniske fremskrivning vedvarende stige som andel af BNP i al fremtid.

Nettoformue vokser til 35 pct. af BNP i 2075

Ved udgangen af 2020 udgjorde den offentlige nettoformue godt 10 pct. af BNP efter at være steget med ca. 15 pct.point i de foregående fem år, jf. figur III.3. Ifølge fremskrivningen vil nettoformuen også udgøre omkring 10 pct. af BNP i 2030, hvorefter den falder i hængekøjeårene, men dog fortsat er positiv. Omkring 2060 når den atter op på 10 pct. af BNP og vokser derefter hurtigere som følge af de stigende overskud på saldoen. I 2075 udgør den ifølge fremskrivningen ca. 35 pct. af BNP.

ØMU-gæld under 50 pct. af BNP i fremskrivningen

ØMU-gælden, der i modsætning til den offentlige nettogæld er en bruttogæld, der kun medregner offentlige passiver, udgør i den mellemfristede fremskrivning 37 pct. af BNP i 2030. Der foretages ingen egentlig fremskrivning af ØMU-gælden på lang sigt, men hvis man beregningsteknisk antager, at forskellen mellem nettogælden og ØMU-gælden som andel af BNP vil være den samme (ca. 48 pct.point) i alle år efter 2030, når ØMU-gælden sit maksimum på knap 45 pct. af BNP midt i 2040'erne. Der er således ikke ifølge denne fremskrivning udsigt til, at ØMU-gælden kommer over 60 pct. af BNP.

Holdbarhedsindikator 1,0 pct. af BNP

Under fremskrivningens forudsætninger er Danmarks finanspolitik overholdbar. Det betyder, at nutidsværdien af alle fremtidige offentlige indtægter overstiger nutidsværdien af de fremtidige udgifter. Holdbarhedsindikatoren er 1,0 pct. af BNP. Dette tal indebærer, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 1 pct. af BNP eller ca. 24 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

Mærkbar forringelse af HBI

Holdbarhedsindikatoren er forringet med 0,6 pct. af BNP i forhold til fremskrivningen præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2020*, jf. tabel III.2. Den mærkbare ændring skyldes hovedsageligt ændrede antagelser om de ældres arbejdsmarkedsadfærd, som tilsammen forringer HBI med over ½ pct. De øvrige to større ændringer udgøres dels af en ny mellemfristet fremskrivning for årene frem imod 2030, dels af reviderede forudsætninger om rente og inflation på længere sigt. Disse to forskelle netter tilsammen omtrent ud.

TABEL III.2 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, EFTERÅR 2020

	HBI	Årligt beløb
	Pct. af BNP	Mia. kr.
Udgangspunkt: Fremskrivning fra efterår 2020	1,6	38
Ny antagelse om adfærd over pensionsalder	-0,1	-2
Ny antagelse om tilbagetrækningsreformer	-0,5	-13
Ny antagelse om inflation og rente	-0,2	-4
Ny mellemfristet fremskrivning	+0,2	+5
Øvrige ændringer	+0,0	+0
Ny fremskrivning efterår 2021	1,0	24

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2021, som er beregnet til 2.431 mia. kr. Øvrige ændringer dækker blandt andet. over en ny befolkningsfremskrivning, indførsel af tidlig pension og en beskeden forringelse som følge af opdaterede data for erhvervsfrekvenser. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er foretaget.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Nye antagelser om tilbagetrækningsadfærd forringer HBI med godt ½ pct.point

Ændringerne med hensyn til arbejdsmarkedsdeltagelsen for personer henholdsvis mellem 59 år og folkepensionsalderen på den ene side og personer over folkepensionsalderen på den anden side er nærmere beskrevet i afsnit III.3. I begge tilfælde reducerer de nye antagelser den fremskrevne arbejdsstyrke og dermed holdbarheden, tilsammen med 0,6 pct. af BNP. Til gengæld vurderes de strukturelle niveauer i udgangspunktet nu at være lidt mere positive, afspejlet ved det positive bidrag fra den nye mellemfristede fremskrivning. Dette skyldes ikke mindst en meget anderledes betydning af den offentlige nettoformue. I fremskrivningen fra 2020 var den offentlige nettogæld på ca. 5 pct. af BNP i 2030, hvor udgangspunktet nu er en offentlig nettoformue på lidt over 10 pct. af BNP, jf. afsnit II.7. Groft sagt kan man sige, at det strukturelle udgangspunkt for de offentlige finanser i starten af 2020'erne nu virker lidt bedre, mens strukturerne på længere sigt virker forringede relativt til fremskrivningen, der blev præsenteret i 2020.

Højere inflation og lavere rente

Den Europæiske Centralbank (ECB) hævede i juli 2020 sit langsigtede inflationsmål fra en inflation "tæt på, men under" 2 pct. til et rent symmetrisk 2 pct.-inflationsmål, som svarer til målet i en række andre vestlige lande. Derfor er inflationen i nærværende langsigtede fremskrivning tilsvarende opjusteret fra 1,75 til 2 pct. Samtidig er det langsigtede nominelle renteniveau, som nås i 2050, nedjusteret fra 4,75 til 4,5 pct., hvilket svarer til gennemsnittet for statsobligationer i OECD-landene i

slutåret i OECD's langsigtede modelbaserede fremskrivning. Realrenten er dermed nedjusteret med ½ pct.point til 2,5 pct. Det samme gælder den vækstkorrigerede realrente (ofte betegnet *r-g*), som er afgørende for gældsætningens konsekvenser for den finanspolitiske holdbarhed.

Lavere renter reducerer samlet holdbarheden

De ændrede rente- og inflationsforudsætninger indebærer en forringelse af holdbarheden på knap 0,2 pct. af BNP. Ændringer i renteniveauet påvirker økonomien og derfor også holdbarhedsindikatoren på flere måder. Virkningerne er til dels modsatrettede, og fortegnet er derfor heller ikke givet på forhånd, jf. diskussionen i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Grundlæggende kan man tænke på, at renteændringer påvirker de offentlige finanser igennem to væsentlige kanaler: Dels virkningen på den private sektors skattebetalinger (herunder pensionsbeskatningen) og dermed den offentlige primære saldo, og dels forrentningen af den offentlige sektors egen formue eller gæld, som modsvarer diskonteringen af den primære saldo, altså vægtningen af dennes størrelse på forskellige tidspunkter i forhold til hinanden.

Formindsker skatteindtægterne, når privat sektor har nettorenteindtægter

Den første kanal vil afhænge af, om den private sektors finansielle nettoformue er positiv eller negativ. I den her præsenterede fremskrivning har den private sektor finansielle nettoindtægter, og et rentefald (som også påvirker afkastet af andre aktiver som aktier) vil derfor medføre færre skatteindtægter og altså forværre den primære saldo og alt andet lige holdbarhedsindikatoren. Der er desuden en tendens til, at den private sektors formue som andel af BNP er steget i de seneste mange år, blandt andet på grund af den større pensionsformue, og dermed er denne effekt blevet stærkere i forhold til tidligere.

Forøger nutidsværdien af overskud i den fjernere fremtid

Betydningen af den anden kanal afhænger af den primære saldos tidsmæssige profil. En lavere rente vil betyde, at nutidsværdien af de primære saldi i den fjernere fremtid stiger, så fremtiden vil vægte relativt mere i forhold til nutiden. Er der udsigt til relativt store overskud på den primære saldo i fremtiden, som det har været situationen i Danmark ifølge de fleste fremskrivninger den seneste årrække, medfører det isoleret set, at holdbarheden forbedres. Tilbage i begyndelsen af 2000-tallet, hvor de langsigtede fremskrivninger bød på store fremtidige underskud som følge af de uløste demografiske udfordringer, var fortegnet det modsatte.

Negativ nettovirkning af lavere renter større end for to år siden

Når en sænkning af realrenten forværrer den beregnede finanspolitiske holdbarhed, som det er tilfældet i tabel III.2, skyldes det, at den første effekt (fra lavere skatteindtægter og dermed ringere primær saldo) er vigtigere end den anden effekt fra diskonteringen. Samtidig er effekten nu omtrent dobbelt så stor som angivet i *Dansk Økonomi,*

efterår 2019, hvor et rentefald på et helt pct.point forringede holdbarhedsindikatoren med knap 0,2 pct. af BNP, altså det samme som realrentefaldet på ½ pct. beregnes at betyde nu. Medvirkende hertil er, at den private sektors formue er blevet relativt større. Samtidig vurderes de primære saldi i den fjerne fremtid i nærværende fremskrivning at være mindre positive end i 2019-fremskrivningen, især på grund af de ændrede antagelser om virkningen af tilbagetrækningsreformerne. Begge dele trækker i retning af, at lavere renter nu påvirker holdbarheden mere negativt.

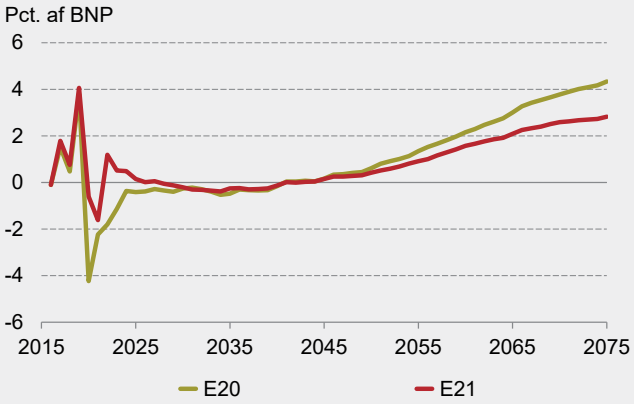
Vækstkorrigeret realrente på 1 pct.

De nye forudsætninger medfører, at den vækstkorrigerede realrente nu er ca. 1 pct. mod tidligere 1½ pct. Dermed stemmer den vækstkorrigerede realrente i højere grad overens med den danske regerings langsigtede fremskrivninger, hvor den vækstkorrigerede realrente også er tæt på 1 pct. Regeringen opererer ganske vist med et nominelt renteniveau på helt lang sigt på 4 pct., altså ½ pct.point lavere end i nærværende fremskrivning. Samtidig er den langsigtede nominelle BNP-vækst hos regeringen imidlertid også ca. ½ pct.point lavere, sådan at de langsigtede vækstkorrigerede realrenter ender på omtrent samme niveau i de to institutioners fremskrivninger. Den vækstkorrigerede realrente afgør den reelle byrde ved offentlig gældsætning som andel af BNP (idet gælden i tælleren forrentes med renten, mens nævneren BNP vokser med BNP-væksten).

Først lidt bedre, siden ringere saldo end i 2020

De ændrede beregningsforudsætninger, der på én gang forringer holdbarheden, men som samtidig indebærer en tidsmæssig forskydning, så udgangspunktet i den kortere fremtid i løbet af 2020'erne er forbedret og først senere forværres relativt til den tidligere fremskrivning, afspejler sig også indirekte i forskellen i saldoen sammenlignet med den lange fremskrivning i *Dansk Økonomi, efterår 2020*, jf. figur III.4. Her ses det, at saldoen er forbedret indtil starten af 2030'erne. Derefter ligger de to saldi omtrent på samme niveau i en årrække frem til 2050. Situationen i hængekøje-årene er altså nogenlunde uforandret på trods af den betydeligt ringere holdbarhed. Efter 2050 stiger saldoen fortsat vedvarende over tid, men stigningstakten er nu lavere, end det var tilfældet i den foregående fremskrivning. Den lavere holdbarhedsindikator er altså et resultat af fænomener, der primært gør sig gældende på meget lang sigt i fremskrivningen. Det hænger naturligt sammen med, at den store forskel er den forandrede vurdering af tilbagetrækningsreformerne, hvis betydning kumulerer over tid i takt med, at tilbagetrækningsalderen stiger mere og mere i fremskrivningen.

FIGUR III.4 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med saldoen i den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi, efterår 2020*.

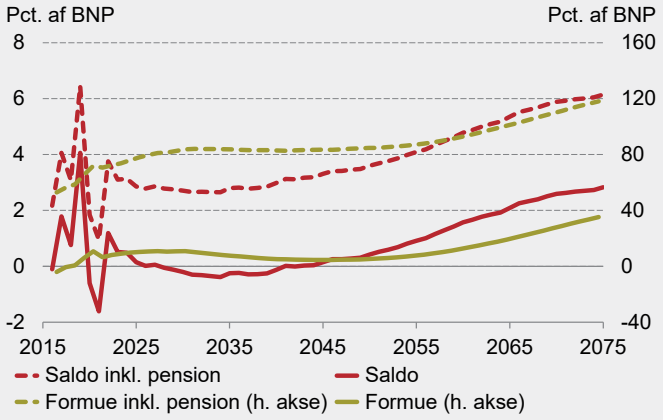
Kilde: DREAM og egne beregninger.

UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN

Udskudte skattebetalinger i pensionsformuen vigtigt implicit offentligt aktiv

Et forhold, som er meget væsentligt for at vurdere de offentlige finansers reelle sundhedstilstand, er de udskudte skattebetalinger, som udgør en stor del af danskernes pensionsformue. Den ubeskattede pensionsformue udgør i dag op imod 200 pct. af 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 nettogæld. Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville denne udgøre tæt ved 100 pct. af BNP i dag.

FIGUR III.5 BETYDNINGEN AF UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN



Anm.: Saldo og nettoformue inklusive pension medregner virkningen af de implicitte tilgodehavender, som den offentlige sektor har i form af udskudt skat i pensionskasserne. 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 4 pct. af dette tilgodehavende.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Udskudt skat har også betydning for den beregnede offentlige saldo

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 ca. 3 pct. af BNP. Der vil dermed være et betydeligt overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden.[2]

2) Selvom den implicitte offentlige formue i form af udskudte pensionsskatter ikke indgår i den officielt beregnede saldo og nettogæld, er de fremtidige indtægter herfra indregnet i beregningen af den finanspolitiske holdbarhed. Holdbarhedsindikatoren påvirkes derfor som udgangspunkt ikke af tidspunktet for beskatningen af pensionsopsparing.

III.3 TILBAGETRÆKNING FRA ARBEJDSMARKEDET

Udviklingen i arbejdsstyrken overordentlig vigtig for finanspolitik og samfundsøkonomi

Et af de helt store spørgsmål i den langsigtede fremskrivning af dansk økonomi er, hvordan arbejdsstyrken og beskæftigelsen vil udvikle sig i de kommende årtier. Det har både afgørende betydning for befolkningens velstand og fritidsforbrug, størrelsen af den samlede danske værditilvækst og udviklingen i de offentlige finanser. Overordnet vil arbejdsstyrkeudviklingen afhænge dels af befolkningsudviklingen, dels af udviklingen i erhvervsfrekvenserne i de forskellige befolkningsgrupper. I det tidsrum, som fremskrivningen dækker, vil der være stor usikkerhed om begge forhold. Fremskrivningen i kapitlet skal derfor heller ikke opfattes som en egentlig prognose, men som en konsekvensberegning af, hvordan udviklingen vil være under de forudsætninger, som er opstillet. Nedenfor beskrives baggrunden for beregningsantagelserne om udviklingen i de ældres arbejdsudbud, og hvorledes disse er ændret i forhold til formandskabets tidligere langsigtede fremskrivninger, senest den fremskrivning, der blev præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2020*.

Større befolkning og stigende erhvervsfrekvenser antages

Som omtalt i afsnit III.2 fører beregningsforudsætningerne i fremskrivningen til en kraftigt stigende arbejdsstyrke i løbet af det 21. århundrede. Det skyldes både, at befolkningens størrelse vil stige med ca. 20 pct. ifølge Danmarks Statistiks og DREAM's seneste befolkningsfremskrivning, og at der overordnet antages stigende erhvervsfrekvenser. Den væsentligste årsag til dette sidste er virkningen af den stigning i aldersgrænserne for tildeling af efterløn og folkepension, som følger af den antagne implementering af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011.

To væsentlige ændringer i forhold til seneste holdbarheds-beregning

På to væsentlige punkter er der foretaget en ændring i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2020* i antagelserne om, hvordan de ældres arbejdsudbud udvikler sig over tid. Det drejer sig dels om udviklingen i arbejdsudbuddet for personer over folkepensionsalderen og dels om udviklingen i arbejdsudbuddet for personer mellem 60 år og folkepensionsalderen. De to ændringer har hver sin begrundelse og beskrives i det følgende hver for sig.

ARBEJDSUDBUD OVER FOLKEPENSIONSALDEREN

Fremskrivning med levealder eller folkepensionsalder

Mange personer over folkepensionsalderen er fortsat erhvervsaktive. Et selvstændigt element i en arbejdsstyrkefremskrivning er derfor at vurdere, hvordan denne gruppes arbejdsudbud kan tænkes at udvikle sig fremover. Indtil 2020 har det været almindelig praksis i arbejdsstyrkefremskrivninger fra Finansministeriet, DREAM og De Økonomiske Råds formandskab at antage, at de aldersfordelte erhvervsfrekvenser er fulgt med indekseringen af folkepensionen, sådan at arbejdsudbuddet er steget i de ældste aldersgrupper parallelt hermed. I 2020 ændrede Finansministeriet sit fremskrivningsprincip på dette område efter et eftersyn af området. Ministeriet fandt, at det stigende arbejdsudbud for aldersgrupperne over pensionsalderen snarere var korreleret med restlevetiden end med de indekserede aldersgrænser som sådan. Beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre er således også steget i perioder med uændrede pensionsaldersgrænser.

Nyt princip konsistent med data, men der mangler fortsat mere grundige analyser af udviklingen

Ministeriet fremskriver derefter erhvervsfrekvensen for denne gruppe i takt med restlevetiden i stedet for i takt med aldersindekseringen. DREAM har valgt ligeledes fremover at fremskrive beskæftigelsen for denne befolkningsgruppe i takt med restlevetiden for 60-årige.[3] De Økonomiske Råds formandskab vil fremover også følge dette nye princip. Mens det hidtidige princip ikke umiddelbart lader sig underbygge af de empiriske data, forekommer det nye princip mere konsistent med udviklingen for den pågældende befolkningsgruppe, jf. Finansministeriet (2021). Ændringen er desuden i overensstemmelse med det almindelige udgangspunkt for fremskrivningerne fra De Økonomiske Råds formandskab, der som hovedregel tager udgangspunkt i DREAM's fremskrivningsprincipper. Da folkepensionsalderen i forvejen som hovedprincip er indekseret til restlevetiden for 60-årige, medfører det nye princip kun en begrænset forskel for den resulterende arbejdsstyrke i det lange løb. Der mangler dog fortsat mere grundige analyser af udviklingen i beskæftigelsen for disse ældste grupper på arbejdsmarkedet, og også antagelsen om en stigning i deres aldersbetingede erhvervsfrekvenser i takt med restlevetiden må anses for at være ret usikker. I afsnit III.4 præsenteres en beregning, hvor man alternativt antager, at de aldersbetingede erhvervsfrekvenser fastholdes på det historiske niveau for de pågældende befolkningsgrupper.

3) Der regnes med et gennemslag på 2/3 fra ændringer i restlevetiden til ændringer i beskæftigelsen.

Kan opfattes som en effekt af bedre sundhed

Man kan tænke på en højere gennemsnitlig restlevetid som et resultat af bedre sundhedsforhold for befolkningen. I det omfang at de bedre sundhedsforhold også gør det mere attraktivt at fortsætte med at arbejde, kan et arbejdsudbud, der afhænger af restlevetiden, opfattes som en effekt af forbedret sundhed. Der kan også være andre effekter af længere restlevetid, som påvirker arbejdsudbuddet. Når levetiden stiger, skal pensionsformuen strækkes over længere tid, hvilket også kan give et incitament til at forlænge perioden, hvor man tjener erhvervsindkomst.

Ændring medfører en mindre stigning i arbejdsstyrken end hidtidigt princip

Selvom både det hidtidige og det nye princip overordnet indebærer, at arbejdsudbuddet i den pågældende befolkningsgruppe stiger, når levealderen stiger (enten indirekte via indekseringen af indkomstoverførsler eller direkte), medfører ændringen en lidt mindre stigning i antallet af beskæftigede over folkepensionsalderen i fremskrivningen, end det hiditige princip. Medvirkende hertil er, at restlevetiden for de ældre med den anvendte befolkningsfremskrivning i de førstkommende årtier vil stige lidt langsommere end aldersgrænsen for folkepension ud fra de gældende regler. Fra 2022 til 2050 stiger restlevetiden for 60-årige ifølge befolkningsfremskrivningen således med ca. 3½ år, mens aldersgrænsen for folkepension stiger 4½ år, jf. tabel III.1. Overgangen fra det ene til det andet indekseringsprincip medfører derfor en lille formindskelse af arbejdsstyrken i fremskrivningen. Den lavere beskæftigelse medfører tilsvarende lavere skatteindtægter og forringer den offentlige saldo. Ændringen medfører i sig selv et fald i holdbarhedsindikatoren på knap 0,1 pct. af BNP i fremskrivningen, jf. afsnit III.2. Samtidig medfører det nye princip, at de beregnede konsekvenser for samfundsøkonomien og den offentlige saldo af at ændre i aldersgrænsen for folkepension nu bliver mere beskedne, fordi arbejdsudbuddet for gruppen af personer over folkepensionsalderen ikke længere forudsættes at blive berørt heraf, jf. afsnit III.4.

TILBAGETRÆKNING INDEN FOLKEPENSIONSALDEREN

Analyse peger på mindre effekter af tilbagetrækningsreformer end tidligere antaget, …

I *Dansk Økonomi, forår 2021* blev præsenteret en ny empirisk analyse, der beregnede, hvordan de forskellige årganges erhvervsfrekvens blev påvirket af stigningen i efterlønsalderen fra 60 til 63 år i 2014-19 og stigningen i folkepensionsalderen fra 65 til 65½ år i 2019. Ifølge analysen har udskydelsen af de nævnte aldersgrænser mv. medført en betydelig stigning i arbejdsstyrken. Den del af stigningen i arbejdsstyrken, der ifølge den nye analyse kan tilskrives ændrede aldersgrænser mv., har dog været mindre end den hidtil antagne effekt i fremskrivningerne fra De Økonomiske Råds formandskab.

… selvom de ældres arbejdsudbud samlet er steget i tråd med antagelser

Tidligere undersøgelser af udviklingen i de faktiske erhvervsfrekvenser siden 2014 i forhold til de på forhånd gjorte antagelser om virkningen af ændringerne i tilbagetrækningsreglerne i såvel De Økonomiske Råds formandskab som regeringens arbejdsstyrkefremskrivninger har konkluderet, at der har været en rimelig overensstemmelse mellem de beregningstekniske forudsætninger og den senere indtrufne virkelighed. Det gælder således *Dansk Økonomi, forår 2019*, Hansen (2020) og Finansministeriet (2020). Disse sammenligninger har imidlertid ikke været baseret på en analyse på individniveau af adfærden hos de berørte personer. I stedet har de undersøgt, om de på forhånd forudsatte stigninger i den aggregerede arbejdsstyrke i de ældre aldersgrupper har stemt overens med den observerede udvikling. Det er som sagt den almindelige opfattelse, at dette i rimelig grad har været tilfældet.

Registerdata-analyse lægges til grund i fremskrivning

I modsætning til disse tidligere undersøgelser er resultaterne i *Dansk Økonomi, forår 2021* baseret på egentlige økonometriske analyser baseret på registerdata af adfærden hos de berørte personer sammenlignet med tilsvarende personer i andre årgange, der ikke var underlagt de samme regler. I nærværende fremskrivning er resultaterne fra forårets analyse anvendt som forudsætninger for fremskrivningen af arbejdsstyrken fra og med 2020, jf. boks III.2.

BOKS III.2 ÆNDRINGER I FREKVENSANTAGELSER VED FORHØJELSER AF ALDERSGRÆNSER FOR EFTERLØN OG FOLKEPENSION

Når aldersgrænserne for at kunne modtage efterløn henholdsvis folkepension udskydes, vil de personer, der ikke længere kan modtage den givne offentlige ydelse, alternativt enten overgå til at modtage en anden offentlig indkomstoverførsel som eksempelvis førtidspension, blive forsørget af egne eller familiens midler eller indgå i arbejdsstyrken. I DREAM's langsigtede fremskrivninger er hovedprincippet, at man ud fra en vurdering af hver enkelt relevant overførselsindkomst anvender en specifik antagelse om, hvor mange personer der overgår til den pågældende ordning, eksempelvis ved hjælp af ekstrapolering. Det samme er tilfældet for gruppen af personer, der lader sig forsørge af egne midler. Residualen af personer, der ikke længere kan få efterløn/folkepension, og som ikke antages at overgå til en alternativ overførsel eller selvpensionering, vil indgå i arbejdsstyrken. Princippet er forklaret mere detaljeret i Hansen (2020).

Dette princip videreføres fortsat i nærværende fremskrivning, for så vidt angår de forskellige overførselsindkomster. Analysen i *Dansk Økonomi, forår 2021* har ikke undersøgt virkningen på tilgangen til alternative overførsler. Den peger imidlertid på, at stigningen i arbejdsstyrken har været mindre, end ovennævnte princip tilsiger, jf. Bækgaard (2021). For arbejdsstyrkens vedkommende anvendes derfor fremadrettet følgende fremgangsmåde:

1. Fra 60-års-alderen indtil den relevante efterlønsalder antages en lineær reduktion i erhvervsfrekvensen for hvert alderstrin, svarende til den estimerede reduktion for den pågældende befolkningsgruppe. Der opereres med 10 befolkningsgrupper, opdelt på køn og fem uddannelsestyper. Figur A illustrerer udviklingen i erhvervsfrekvensen for erhvervsuddannede mænd ifølge de nye antagelser.

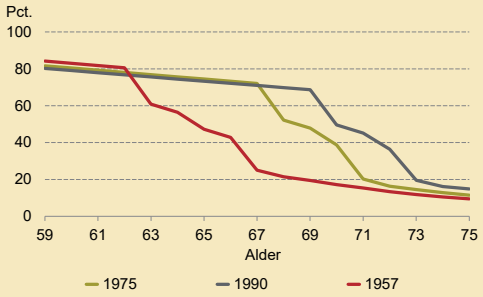
2. I de alderstrin, hvor den pågældende årgang har mulighed for at få efterløn, reduceres erhvervsdeltagelsen svarende til estimationsresultaterne, som er nærmere beskrevet i Hansen (2021). Dette illustreres ligeledes i figur A som den viste udvikling i erhvervsfrekvenserne gennem den pågældende årgangs efterlønsaldre.

3. I forhold hertil indregnes derefter forskellige forhold, der må formodes at påvirke udnyttelsen af efterlønsordningen fremadrettet, primært effekten af faldende efterlønstilmelding i yngre aldersgrupper. Justeringerne som følge af dette punkt tager udgangspunkt i DREAM's hidtidige fremskrivningsprincipper for sådanne forhold. Virkningen heraf ses i figur B, der viser erhvervsfrekvensen for årgang 1975 ifølge henholdsvis det tidligere fremskrivningsprincip og det, der fremadrettet anvendes. Den grønne kurve benævnt "Uden efterlønsjustering" svarer til frekvenserne som beregnet i de foregående trin 1 og 2 (og vist i figur A). I forhold hertil forøger justeringen i trin 3 erhvervsfrekvenserne i de efterlønsberettigede alderstrin, især på længere sigt, hvor der er meget få efterlønsberettigede personer som følge af, at tilmeldingen til ordningen er meget beskeden blandt yngre aldersgrupper.

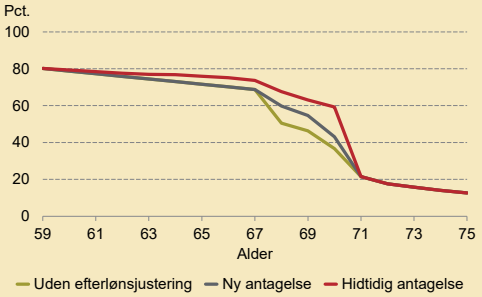
Fortsættes

BOKS III.2 ÆNDRINGER I FREKVENSANTAGELSER VED FORHØJELSER AF ALDERSGRÆNSER FOR EFTERLØN OG FOLKEPENSION, FORTSAT

FIGUR A **ERHVERVSFREKVENSER**



FIGUR B **FORSKEL TIL TIDLIGERE**



Anm.: Figur A viser erhvervsfrekvenserne for erhvervsuddannede mænd fra tre forskellige fødselsårgange efter beregningerne i trin 1 og 2 i boksteksten. Figur B viser erhvervsfrekvenserne for hele årgang 1975 ifølge det tidligere og det nye fremskrivningsprincip.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

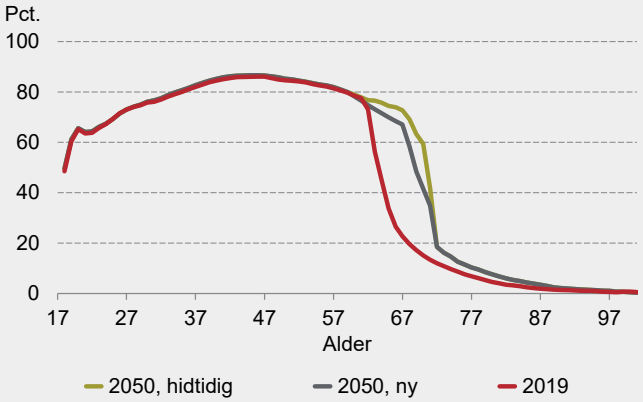
For personer, der har nået folkepensionsalderen, indebærer analyserne i *Dansk Økonomi, forår 2021* ingen ændringer.

Nye forudsætninger medfører forskel på 120.000 personer på lang sigt

De nye forudsætninger om adfærden hos personer under folkepensionsalderen resulterer i en lavere fremskrevet arbejdsstyrke. Arbejdsstyrken stiger stadigvæk betydeligt i takt med, at aldrene for tildeling af efterløn og folkepension sættes i vejret, men stigningen er mindre, jf. figur III.6, der illustrerer konsekvenserne af de højere aldersgrænser ifølge henholdsvis de hidtidige og de nye fremskrivningsprincipper i 2050. I de første årtier er forskellen på det nye og det hidtidige fremskrivningsprincip begrænset, men forskellen stiger over tid, jf. figur III.7. Den ændrede antagelse bevirker, at arbejdsstyrken i 2100 er 120.000 personer lavere relativt til det tidligere fremskrivningsprincip, svarende til en forskel på 3½ pct.

FIGUR III.6 ALDERSFORDELT ARBEJDSSTYRKE

Figuren viser henholdsvis den aldersfordelte strukturelle erhvervsfrekvens i 2019 samt erhvervsfrekvenserne i 2050 ifølge det hidtidige og det nye fremskrivningsprincip for personer under folkepensionsalderen.



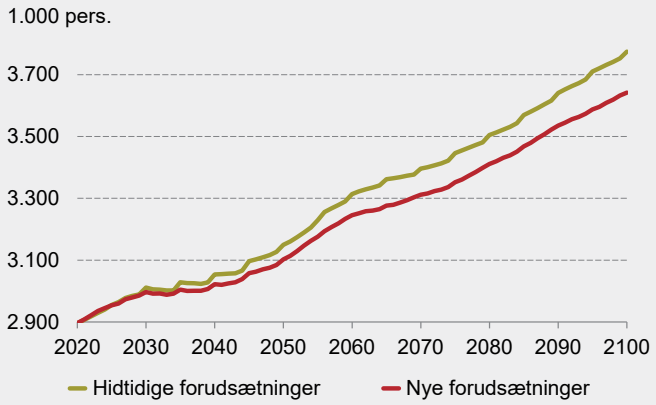
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Personer på indkomstoverførsler fremskrives fortsat som tidligere

Den lavere erhvervsdeltagelse i fremskrivningen relativt til tidligere får ikke direkte konsekvenser for fremskrivningen af personer på overførselsindkomster. Udviklingen i disse, når aldersgrænserne for tildeling af efterløn og folkepension fremover stiger, fremskrives, som nævnt, fortsat ud fra selvstændige principper, jf. Hansen (2020). Som eksempel illustreres antagelserne om udviklingen i andelen af befolkningen på førtidspension i figur III.8. I figuren ses andelen i forskellige aldersgrupper, der modtager førtidspension i 2019, som er det seneste datadækkede år. Det ses, at der er en tydelig tendens til, at andelen på førtidspension stiger med alderen. I 2019 er der dog ingen førtidspensionister på 65 år og derover, fordi førtidspension kun tildeles indtil folkepensionsalderen.

FIGUR III.7 KONSEKVENSER AF ÆNDREDE TILBAGETRÆKNINGSANTAGELSER UNDER PENSIONSALDEREN

Figuren viser udviklingen i arbejdsstyrken under henholdsvis de hidtidige og de nye forudsætninger om virkningen af tilbagetrækningsantagelserne for personer under folkepensionsalderen.



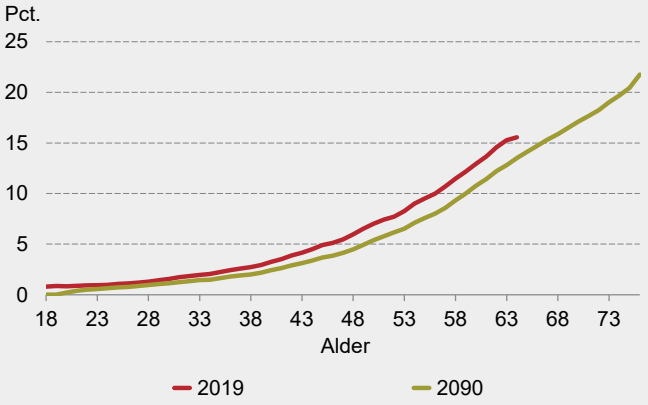
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Andelen af førtidspensionister antages at stige med alderen og falde med uddannelsesniveauet

I fremskrivningen vil også ældre aldersgrupper kunne få førtidspension. Det antages, at tendensen til, at andelen stiger med alderen, fortsættes fremadrettet, så der foretages en ekstrapolering af den historiske kurve. Fremskrivningen foretages særskilt for befolkningsgrupperne baseret på køn, herkomst og uddannelsesniveau. Da uddannelsesniveauet blandt de ældre er stigende over tid, og der er en tendens til, at andelen af førtidspensionister falder med uddannelsens varighed, vil denne sammensætningseffekt samtidig isoleret set medføre, at andelen af førtidspensionister i hele befolkningen for hvert givet alderstrin vil falde. Den samlede effekt af disse to antagelser – stigende førtidspensionsandel med alderen og lavere førtidspensionsandel med uddannelsesniveauet – kan ses i figuren, hvor andelen af førtidspensionister på hvert alderstrin i 2090 ifølge fremskrivningen illustreres sammen med den faktiske alderssammensætning i 2019.

FIGUR III.8 ANDEL PÅ FØRTIDSPENSION

Figuren viser andelen af befolkningen i hver aldersgruppe, der modtager førtidspension, i henholdsvis 2019 (dvs. historiske data) og 2090 (beregnet ud fra fremskrivningens forudsætninger).



Anm.: Figuren omfatter kun førtidspensionister, der ikke er i beskæftigelse.

Kilde: Danmarks Statistik og DREAM.

Skattelitteraturen maner til forsigtighed med at anvende resultater udenfor kontekst

Generelt er det velkendt, at der er meget stor usikkerhed med hensyn til både at estimere effekterne af ændringer i offentlige ordninger og satser korrekt og at overføre disse estimater til aggregerede samfundsøkonomiske beregninger. Indenfor et andet område, den empiriske litteratur om skatternes påvirkning af arbejdsudbuddet, er det således velkendt, at der kan være store forskelle på de størrelsesordener for elasticiteter, man finder i litteraturen, afhængigt af, om man anvender en mikroøkonomisk eller makroøkonomisk tilgang. Således peger Keane og Rogerson (2015) på, at små mikroelasticiteter kan være forenelige med større makroelasticiteter. Sådanne forhold bevirker, at man generelt bør være påpasselig, når man overvejer at anvende elasticiteter fra én kontekst som eksempelvis mikroøkonometriske undersøgelser i en anden og mere aggregeret kontekst.

Nyt fremskrivningsprincip også omgærdet med stor usikkerhed

Det bør derfor også understreges, at de præsenterede antagelser om den fremadrettede virkning på befolkningens arbejdsudbud af forhøjelsen af aldersgrænserne for tildeling af efterløn og folkepension fortsat må betegnes som meget usikre. Det nye fremskrivningsprincip skal derfor heller ikke opfattes som en definitiv konklusion på virkningerne,

selvom den bygger på den nyeste empiriske analyse på området, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. Analysen inddrager ikke nødvendigvis alle effekterne på arbejdsudbuddet af de større aldersgrænser. Der kan således være en afsmittende effekt på ægtefællers arbejdsudbud, som analysen ikke inddrager, jf. nedenfor. Ligeledes kan der være forskellige indirekte effekter af de højere aldersgrænser, eksempelvis via en generelt norm-ændrende påvirkning af opfattelserne i befolkningen af, hvad der er et naturligt tilbagetrækningstidspunkt. Der kan også være andre forhold, som fremadrettet vil bevirke, at de relevante årgange vil udvise en anden tilbagetrækningsadfærd end de årgange, der er grundlag for den anvendte empiriske analyse. Der vil derfor fortsat være behov for at studere udviklingen i de ældres arbejdsmarkedsadfærd og de formodede drivkræfter nærmere. I det følgende diskuteres en række forhold, der kan have betydning herfor.

Modsatrettede effekter på ledighed af højere aldersgrænser

En selvstændig problemstilling udgør virkningen af tilbagetrækningsreformerne på ledigheden, og dermed på, hvor meget af stigningen i erhvervsfrekvenserne der omsætter sig i en stigning i beskæftigelsen. Historisk har arbejdsløshedsprocenten generelt været relativt høj i de sidste år indtil efterlønsalderen, hvorefter den er faldet markant, når den pågældende årgang har kunnet overgå til efterløn. I fremskrivningerne fra DREAM og De Økonomiske Råds formandskab har man indtil nu generelt antaget, at når aldersgrænsen for efterløn er hævet med et år, vil ledighedsprocenten på det pågældende alderstrin stige, mens merledigheden omvendt vil blive reduceret på de foregående alderstrin, hvor det nu vil blive mere attraktivt for lønmodtagere at søge arbejde og for arbejdsgiverne at ansætte dem, fordi efterlønsmuligheden er rykket længere ud i horisonten. Analysen i *Dansk Økonomi, forår 2021* har også indikeret, at lønmodtagerbeskæftigelsen er steget mindre end erhvervsfrekvensen i de aldersgrupper, der er direkte berørt af de hævede aldersgrænser, hvilket i sig selv er i overensstemmelse med nævnte fremskrivningsprincip. Analysen har dog ikke inddraget mulige effekter på ledigheden i aldersgrupperne *inden* den gamle efterlønsgrænse. Der er derfor valgt ikke at ændre på det hidtidige fremskrivningsprincip, der fortsat indebærer, at den aldersbetingede ledighedsprocent vil falde på alderstrinnene under grænsen og stige på alderstrinnet over grænsen, hver gang efterlønsalderen hæves. Dermed vil den aggregerede ledighedsprocent være omtrent uændret som følge af aldersindekseringen.

Andre forhold har påvirket ældres arbejdsudbud gunstigt …

I estimationsperioden 2014-19 er arbejdsstyrken og beskæftigelsen steget kraftigere i de ældre aldersgrupper, end de nævnte estimationsresultater i sig selv tilsiger, også hvis man tager højde for konjunkturudviklingen og de demografiske og uddannelsesmæssige ændringer i perioden, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. Det tyder på, at der også har

været andre forhold, som har påvirket særligt de ældres arbejdsudbud gunstigt i samme periode, som reformerne har virket. Dette kan ligeledes forklare forskellen på de nævnte tidligere undersøgelser af de ældres arbejdsudbud, som ud fra aggregerede tal har konkluderet, at udviklingen var nogenlunde i tråd med de beregningsforudsætninger, man tidligere er gået ud fra, og analysen fra *Dansk Økonomi, forår 2021*, ifølge hvilken den direkte effekt af ændrede tilbagetrækningsregler er mere beskeden. Andre forhold, der har forøget de ældres arbejdsudbud, har altså tilsyneladende kompenseret for forskellen.

… men ikke sikkert, at disse er udtryk for en fremadrettet trend

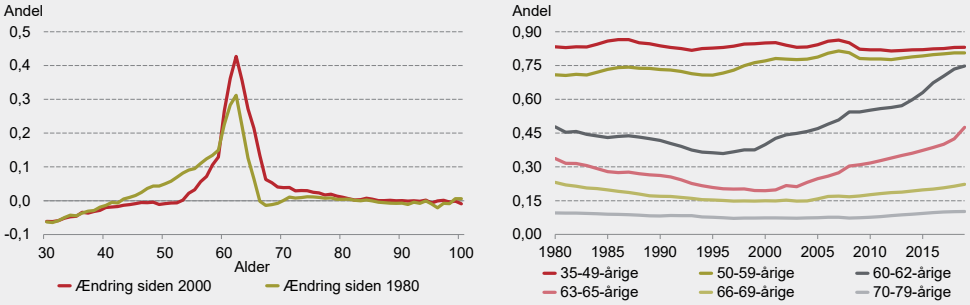
Det er dermed af meget stor interesse for at vurdere realismen i forskellige fremskrivningsantagelser om de ældres arbejdsudbud at få en bedre forståelse af, hvad disse andre faktorer mere præcist er. Hvis der er tale om faktorer, som også vil virke aktivt fremover, vil det være naturligt at tage højde for dem i fremskrivningen. I den fremskrivning, som præsenteres her, tages dog udgangspunkt i den mere konservative antagelse, at der ikke vil være en sådan trend i de ældres arbejdsudbud udover, hvad der direkte følger af anvendelsen af estimationsresultaterne, jf. boks III.2.

Siden 1990'erne er beskæftigelsen steget relativt mere for personer over 50 år

Siden 1990'erne har der været en stigning i beskæftigelsesfrekvensen for de fleste aldersgrupper over 50 år, jf. figur III.9. En tilsvarende trend ses ikke for de 35-49-årige. Stigningen er især markant for de 60-66-årige, dvs. de personer, der indtil 2005 kunne modtage efterløn, men ses også blandt de 50-59-årige og grupperne over folkepensionsalderen. Stigningerne kan a priori tænkes både at være et resultat af de ændrede regler for overførselsindkomster i perioden og af en række andre faktorer.

FIGUR III.9 BESKÆFTIGELSESFREKVENSER SIDEN 1980

Figurerne viser beskæftigelsesfrekvensens for forskellige aldersgrupper. Figuren til venstre viser den absolutte ændring i beskæftigelsesfrekvensen på hvert alderstrin fra 30 til 100 år i løbet af henholdsvis de sidste 40 og de sidste 20 år frem til 2019. Figuren til højre viser udviklingen over de enkelte år for forskellige aldersgrupper.



Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

Stigende erhvervsfrekvenser hos ældre et internationalt fænomen

Det stigende arbejdsudbud i de ældre aldersgrupper på arbejdsmarkedet er ikke kun et dansk fænomen. Det er en helt generel tendens i OECD-landene, at erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenserne for aldersgrupperne fra omkring 55 år og op faldt i årtierne umiddelbart efter 2. verdenskrig, men at der fra omkring midten af 1990'erne skete et skift, så arbejdsudbuddet i de nævnte aldersgrupper siden da har været stigende, jf. blandt andet Börsch-Supan og Coile (2020) og Rogerson og Wallenius (2021). Udviklingen kan altså betegnes som U-formet. Det gælder både absolut set og relativt til den aggregerede erhvervsfrekvens for alle aldersgrupper. Størrelsesordenen og den præcise timing har dog varieret mellem de enkelte lande og afhængigt af, præcis hvilken aldersgruppe der fokuseres på. I gennemsnit over alle OECD-landene er beskæftigelsesfrekvensen for 55-64-årige personer steget med over 17 pct.point, fra 43,9 pct. i 2000 til 61,5 pct. i 2018, jf. OECD (2019). Fænomenet har været genstand for en række studier, som har forsøgt at bidrage med potentielle forklaringer på problemet. I det følgende refereres nogle af bidragene fra denne internationale litteratur.

DEN INTERNATIONALE UDVIKLING I ÆLDRES ERHVERVSFREKVENS

Der er i den internationale litteratur opstillet en række forskellige mulige hypoteser for, hvad der driver denne ændring. De hyppigst optrædende potentielle årsager er:

1. Offentlig tilbagetrækningspolitik
2. Sundhed
3. Uddannelse
4. Indkomst- og formueeffekter
5. Kvindernes indtog på arbejdsmarkedet
6. Ændret arbejdsmiljø
7. Sociale normer
8. Gennemsnitsgenopretning

Ikke monokausalt fænomen

En almindelig konklusion er, at der næppe er tale om en enkelt forklaring på fænomenet, men at der er flere forskellige faktorer, der gør sig gældende, både når den faldende erhvervsfrekvens indtil 1990'erne og stigningen derefter skal forklares, jf. blandt andet Coile mfl. (2019).

Offentlige tilbagetrækningsordninger

Der er mange studier fra forskellige lande, der indikerer, at forskellige pensionsreformer har haft klar effekt på de ældres arbejdsmarkedsadfærd, jf. blandt andet Bodnár og Nerlich (2020). Det gælder både i perioden indtil 1995, hvor man i mange lande aktivt tilskyndede tilbagetrækning via den økonomiske politik, i Danmark eksempelvis med indførelsen af efterlønsmuligheden i 1979, og i den senere periode, hvor mange andre lande i lighed med Danmark har lavet reformer, der tilskynder senere tilbagetrækning. En række enkeltlandestudier har peget på, at stigningerne fra 1990'erne har været sammenfaldende med, at den økonomiske politik er skiftet henimod at forøge incitamenterne til at være erhvervsaktiv. Meget af tværsnitsvariationen i tilbagetrækning for forskellige lande kan også forklares af forskelle i deres offentlige pensionssystemer, jf. oversigten i French og Jones (2017). Dette er i sig selv i tråd med de ovenfor omtalte undersøgelser af virkningen af forøgede officielle tilbagetrækningsaldre i Danmark, der også har haft en tydelig virkning på befolkningens faktiske tilbagetrækningsadfærd.

Forbedret sundhed

Det er nærliggende at pege på bedre helbred som en medvirkende faktor til stigningen i erhvervsfrekvensen, jf. blandt andet Martin (2018). Udviklingen i befolkningens sundhedstilstand kan dog næppe forklare den første del af den U-formede udvikling, altså nedgangen i de ældres arbejdsmarkedsdeltagelse indtil 1990'erne, da sundhedstilstanden generelt også blev forbedret i årtierne inden da. French og Jones (2017)

anfører samtidig i deres oversigtspapir om udviklingen i dette årtusinde, at der ser ud til at være en positiv sammenhæng mellem et godt helbred og beskæftigelse, men at sundhed næppe er den vigtigste faktor bag tilbagetrækningsbeslutningerne for de 55- til 70-årige. I et af de konkrete studier, de refererer, tilskrives dårligt helbred blot en forklaringsgrad på omkring en tiendedel af den observerede nedgang i beskæftigelsesfrekvensen for amerikanske mænd i den pågældende aldersgruppe, jf. også diskussionen i kapitel IV.

Højere uddannelsesniveau

Højtuddannede har generelt højere erhvervsfrekvenser i de ældre arbejdsgrupper end lavtuddannede, og et generelt stigende uddannelsesniveau er derfor også en oplagt medvirkende faktor til det stigende arbejdsudbud blandt ældre, jf. Martin (2018). Coile mfl. (2019) påpeger dog, at der ikke er meget, der tyder på, at såvel sundhed som uddannelse kvantitativt er vigtige for at forklare stigningen i de ældre mænds erhvervsfrekvens de seneste årtier. Begge dele er steget både i perioder, hvor erhvervsfrekvenserne var faldende, og hvor de var stigende; og der er ikke tegn på, at lande, der har haft en kraftigere forbedring i deres sundheds- og uddannelsesindikatorer, har oplevet en større stigning i de ældres erhvervsfrekvenser.

Indkomst- og formueeffekter

Ifølge French og Jones (2017) kan faldet i ældres beskæftigelse indtil 1990'erne udover højere offentlige pensioner tilskrives selvstændige indkomst- og formueeffekter som følge af en stærkt stigende realløn, der også har muliggjort, at det nu er muligt for flere at finansiere en længere tilbagetrækning for egne midler. Samtidig argumenterer de for, at udover en stigning i den generelle realløn har der været en mærkbar ændring i de relative priser i 1900-tallet, som har sænket omkostningerne ved et typisk fritidsforbrugsmønster, hvilket har gjort pensionstilværelsen mere attraktiv. Her tænkes på forhold som, at underholdningsindustrien er vokset kraftigt med introduktionen af biografer, radio, fjernsyn og musikindustrien, transport og rejser er blevet billigere, jf. også Costa (1998).

Lavere produktivitetsvækst, større formueulighed og rentefald kan stimulere arbejdsudbud

Disse effekter kan samtidig tænkes at have skiftet fortegn og dermed også spille en vigtig rolle for den efterfølgende stigning i arbejdsudbuddet for de pågældende aldersgrupper. Martin (2018) peger således på, at en formueeffekt i form af lavere produktivitetsvækst i de senere årtier kombineret med stigende ulighed i lønfordelingen har givet mange lønmodtagere incitamenter til at arbejde i flere år for at sikre deres pensionsformue. I lande, hvor private pensionsformuer udgør en signifikant andel af de forventede forbrugsmuligheder som tilbagetrukket, har de store formuefald i forbindelse med finanskrisen og historisk lave realrenter desuden bidraget til at holde folk længere på arbejdsmarkedet.

I optimerings-modeller fører længere levetid typisk til senere tilbagetrækning

I simulerede økonomiske modeller, hvor personer vælger deres arbejdsudbud (og dermed tilbagetrækningsalder) og opsparing optimalt, vil en højere levealder alt andet lige typisk medføre, at aktørerne i gennemsnit vælger at trække sig senere tilbage, fordi den opsparede livstidsindkomst skal fordeles over flere år. Stigningen i tilbagetrækningstidspunktet vil dog typisk være mindre end stigningen i levetiden, sådan at man vælger at nyde en del af den længere tilværelse udenfor arbejdsmarkedet, jf. blandt andet Bloom mfl. (2014) og Dalgaard og Strulik (2017).

Kvindernes indtog på arbejdsmarkedet …

En væsentlig ændring i de fleste vestlige landes arbejdsmarkedskultur i anden halvdel af det 20. århundrede har været kvindernes indtog på arbejdsmarkedet. Den stigende erhvervsfrekvens for kvinder har haft vidtrækkende konsekvenser på mange måder, og flere studier peger på, at dette også har en effekt på de ældres erhvervsfrekvenser i de seneste årtier. Det er relativt oplagt, at kvinder, der i højere grad end deres ældre kønsfæller fra en tidlig alder har været aktive på arbejdsmarkedet som et naturligt led i deres livsforløb, også i de ældre aldersgrupper vil have en tendens til højere beskæftigelse end tidligere årgange af kvinder.

… har også påvirket ældre mænds arbejdsudbud positivt

Samtidig er der også en række undersøgelser, der peger på, at den højere beskæftigelse for ældre kvinder har medført en tilsvarende, mærkbar effekt for de ældre mænd, jf. blandt andet OECD (2018) og Coile mfl. (2019). Lande med en høj ekspansion af kvinder på arbejdsmarkedet målt midtvejs i arbejdslivet har således haft større stigninger i ældre mænds erhvervsfrekvenser. Ifølge Schirle (2008) kan kvindernes højere arbejdsudbud forklare mellem en fjerdedel og halvdelen af ændringerne i udbuddet for gifte mænd i angelsaksiske lande. Coile mfl. (2019) finder i en simpel beregning af tilbagetrækningsmønstrene i en række lande klare tegn på en tilsvarende stærk sammenhæng. Kruse (2021) og Garcia-Miralles og Leganza (2021) finder ligeledes, baseret på henholdsvis norske og danske individdata, at der er komplementariteter mellem ægtefællers arbejdsudbud.

Ændret arbejdsmiljø

Det er også tænkeligt, at arbejdsfunktionerne generelt på arbejdsmarkedet har ændret sig, så mange job ikke længere har så fysisk belastende et præg som tidligere. Det kan gøre det mere attraktivt for virksomhederne at ansætte ældre og mere attraktivt for de ældre at forblive længere på arbejdsmarkedet. I et vist omfang kan denne udvikling dog tænkes at være korreleret med den tidligere nævnte ændring i uddannelsesmønsteret for de nuværende og kommende ældre i forhold til tidligere årgange.

Ældres forbedrede forhandlingsposition på arbejdsmarkedet

En variant heraf drejer sig om de ældres vilkår på arbejdsmarkedet og dermed ledigheden blandt de erhvervsaktive. Det er tænkeligt, at holdningerne hos arbejdsgiverne med hensyn til henholdsvis at ansætte og afskedige ældre og de ældres egen søgeadfærd vil ændre sig, når forventningerne til deres tilbageværende tid på arbejdsmarkedet ændres, jf. Boissonneault mfl. (2020). Haan og Prowse (2014) finder i en model kalibreret til det tyske arbejdsmarked, at sådanne afledte effekter fra arbejdsmarkedet, når tilbagetrækningsalderen steg, havde relativt stor betydning for ændringen i de ældres beskæftigelse. I den langsigtede fremskrivning præsenteret i nærværende kapitel er der antaget en lignende effekt med hensyn til udviklingen i ledigheden, når aldersgrænserne hæves.

Sociale normer

Ændringer i sociale normer og holdninger til erhvervsarbejde for ældre kan tænkes at være en potentielt vigtig faktor for de enkelte individers tilbagetrækningsbeslutninger, jf. blandt andet Boissonneault mfl. (2020). Selv for personer med en betydelig pensionsopsparing, hvor folkepensionsbeløbet i praksis ikke spiller en vigtig rolle for deres forbrugsmuligheder som ældre, kan den officielle aldersgrænse for folkepensionen tænkes at være betydningsfuld som en naturlig reference for deres tilbagetrækningsbeslutning. Der mangler dog beregninger af den kvantitative betydning i faglitteraturen.

Gennemsnits-genopretning

En noget alternativ forklaring på U'et i de ældres arbejdsudbud fremføres af Rogerson og Wallenius (2021). De mener, at den faldende erhvervsfrekvens for ældre i 1970'erne og 1980'erne hovedsageligt kan tilskrives nogle negative, men midlertidige stød på det aggregerede arbejdsmarked, ikke mindst 1970'ernes oliekriser, kombineret med midlertidige politiske tiltag som forstærkede virkningerne heraf for ældre mænd. Meget af stigningen efter 1995 er derfor i et vist omfang udtryk for, at virkningen af disse stød er faldet bort, og man derefter er vendt tilbage til en normaltilstand, altså en form for genopretning af en gennemsnitlig tilstand, snarere end et udtryk for en ny trend.

DISKUSSION

Ekstraeffekter fra normer og ægtefæller?

Som sagt peger analysen fra *Dansk Økonomi, forår 2021* på, at ændringerne i tilbagetrækningsreglerne kun kan forklare en del af stigningen i de ældres arbejdsudbud i perioden 20140-19. Der kan dog tænkes at være flere indirekte effekter af de vedtagne reformer (velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011), der ikke er fanget i beregningerne. Det gælder således ægtefælleafhængigheden. En nylig analyse har fundet, at de højere aldersgrænser for tildeling af tilbagetrækningsydelser udover den direkte påvirkning også har en virkning

på de direkte berørtes ægtefæller: Ifølge analysen vil der for hver 100 individer, der udskyder deres tilbagetrækning som følge af reformen, være 9 ægtefæller, der udskyder deres egen tilbagetrækning for at tilpasse den til partnerens, jf. Garcia-Miralles og Leganza (2021). Denne ekstra effekt tages der ikke højde for i den reviderede fremskrivning. Tilsvarende er det muligt at forestille sig, at de stigende officielle tildelingsaldre også har en indirekte effekt i form af at påvirke de generelle beskæftigelsesnormer i retning af en senere tilbagetrækningsalder, jf. Finansministeriet (2021). Sådanne forhold er et eksempel på, at de afledte aggregerede effekter på arbejdsudbuddet af en reform kan være større, end de estimerede mikroøkonomiske virkninger tilsiger. Hvis disse forhold spiller en stor rolle, vil det nye fremskrivningsprincip udgøre et konservativt skøn for virkningen af tilbagetrækningsreformerne.

Betydningen af sundhedsforhold i fremskrivningen

Forbedrede sundhedsforhold kan også, direkte eller indirekte, påvirke de ældres erhvervsdeltagelse, jf. diskussionen i kapitel IV. Effekten af højere restlevetid på beskæftigelsen for personer over folkepensionsalderen, som indgår i fremskrivningen, kan således fortolkes som en effekt af forbedret sundhed. Der indgår ikke i fremskrivningen en tilsvarende ren levetidseffekt for personer under folkepensionsalderen. Finansministeriet (2020) argumenterer dog for, at effekter af øget levealder også kan indgå i de eksisterende fremskrivninger af udviklingen i beskæftigelsen i årene umiddelbart inden folkepensionsalderen, eksempelvis hvis man tolker faldet i antallet af efterlønsberettigede i yngre aldersgrupper som et udslag af forventninger om længere levetid og tilsvarende længere arbejdsmarkedsdeltagelse.

Uddannelsens betydning for udviklingen i den danske arbejdsstyrke

Et stigende uddannelsesniveau er ligeledes en af de faktorer, der kan tænkes at medføre højere erhvervsfrekvenser, ikke mindst blandt ældre. Uddannelsesniveauet har været stigende blandt de ældre danskere siden 2000 og vil også være det i de kommende år. I fremskrivningen antages det, at erhvervsfrekvenserne er afhængige af uddannelsesniveauet. Dette medfører i sig selv en større stigning i arbejdsstyrken, end de rent demografiske ændringer tilsiger. Den positive betydning af uddannelsesniveauet for arbejdsstyrken og de offentlige finanser er dog noget lavere i den her præsenterede fremskrivning end i tidligere år. Det skyldes, at de nye og mere konservative antagelser om virkningerne af højere aldersgrænser for efterløn og folkepension især gør en forskel for grupperne med en videregående uddannelse. Det er især disse grupper, der i fremskrivningen ikke reagerer på højere pensionsgrænser ved at arbejde, men i stedet trækker sig tilbage for egne midler.

HBI-effekt af uddannelse nu halveret

Det nye fremskrivningsprincip for virkningerne af tilbagetrækningsreformerne indebærer derfor i sig selv en negativ uddannelseseffekt for arbejdsstyrken. Målt i hoveder er der derfor en ret beskeden uddannelseseffekt på beskæftigelsen, der næsten forsvinder på meget lang sigt, hvor stigningen i tilbagetrækningsaldrene er meget stor og det negative bidrag til uddannelseseffekten derfor også størst. Da det højere uddannelsesniveau fortsat indebærer en sammensætningseffekt, hvor personer med en videregående uddannelse udenfor arbejdsstyrken i mindre grad oppebærer førtidspension mv. og i højere grad forsørges af egne midler, medfører den ændrede uddannelsessammensætning dog fortsat en holdbarhedsforbedring under fremskrivningens forudsætninger. Mens antagelserne om uddannelsesopdelt adfærd for beskæftigelse og overførselsindkomster under de hidtidige tilbagetrækningsprincipper har indebåret en HBI-forbedring på ½ pct. af BNP, er forbedringen under det nye tilbagetrækningsprincip kun godt halvdelen heraf, nemlig 0,3 pct. af BNP.

Nogle, men ikke alle nævnte effekter optræder i fremskrivning

Sammenfattende indgår nogle af de nævnte faktorer fra den internationale litteratur i beregningen af den fremskrevne arbejdsstyrke. Der er således indlagt et bud på effekten af uddannelse og af betydningen af de ændrede regler med hensyn til offentlige overførsler. Der indregnes også en effekt på de ældres beskæftigelsesmuligheder før efterlønsalderen af ændringer i denne. De øvrige nævnte hensyn tages der ikke eksplicit hensyn til fremskrivningen. Dog indlægges som et nyt fænomen nu en uspecificeret levetidstrend for personer over folkepensionsalderen, jf. ovenfor.

III.4 ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

Følsomhedsanalyser med andre adfærdsantagelser

I det følgende belyses en række alternative antagelser om den fremtidige tilbagetrækningsadfærd. Først undersøges konsekvensen af at antage, at befolkningen på forskellig vis reagerer anderledes på de gældende regler end forudsat i grundforløbet. Dels illustreres betydningen af, at der ikke indføres en levetidsafhængighed blandt personer over folkepensionsalderen. Dels beskrives et scenarie, hvor indekseringen af efterløns- og folkepensionsgrænserne slet ikke medfører nogen ændringer i arbejdsudbuddet blandt de ældre efter 2030, og endelig belyses konsekvenserne af, at befolkningen lever længere end antaget. Konkret præsenteres et forløb, hvor de aldersbetingede dødeligheder i perioden 2026-31 falder, så middellevetiden stiger med et år mere end antaget i grundforløbet. Dette forløb belyser, hvor robust

de gældende regler er overfor en anden aldring end antaget i den centrale befolkningsfremskrivning fra DREAM og Danmarks Statistik.

Følsomhedsanalyser med ændrede regler for efterløn og folkepension

Udover en ændret adfærd fra befolkningens side under de gældende regler er også konsekvenserne af hypotetiske politisk bestemte ændringer i reglerne relevante at belyse. Efterfølgende illustreres derfor fire eksempler på mulige ændringer af de gældende efterløns- og folkepensionsregler: En fuldstændig afskaffelse af efterlønnen fra 2040, et stop for indekseringen af aldersgrænserne ved henholdsvis en folkepensionsgrænse på 70 år (i 2040) og 71 år (i 2045) samt et forløb, hvor indekseringen forløber langsommere fra 2040, så perioden, hvor man kan få folkepension, fra dette år fastholdes som en konstant andel af livet.[4]

INGEN LEVETIDSAFHÆNGIGHED BLANDT PERSONER OVER FOLKEPENSIONSALDEREN

Usikkert om arbejdsmarkedets ældste vil forøge arbejdsudbud i fremtiden

En del af arbejdsstyrken udgøres af personer over folkepensionsalderen – både personer, der modtager folkepension, samtidig med, at de har et arbejde (typisk i et beskedent antal timer), og personer, der ikke modtager folkepension. Som nævnt i afsnit III.3 antages det fremover, at de aldersfordelte erhvervsfrekvenser i denne gruppe vil stige i takt med restlevetiden for 60-årige, hvor det tidligere var antagelsen, at den ville stige i takt med aldersgrænsen for folkepension. Det er usikkert, om man kan forvente, at beskæftigelsen for disse ældste på arbejdsmarkedet rent faktisk vil stige fremadrettet, når restlevetiden stiger, jf. kapitel IV. Finansministeriet (2020) præsenterer data, der tyder på, at sådan en stigning i takt med den stigende levetid vil være konsistent med gruppens adfærd i den seneste årrække. Der mangler dog grundigere økonometriske studier af, hvad der kan tænkes at være afgørende for udviklingen i beskæftigelsen i denne gruppe.

Fjernelse af levetidsindeksering forringer HBI med 0,1 pct. af BNP

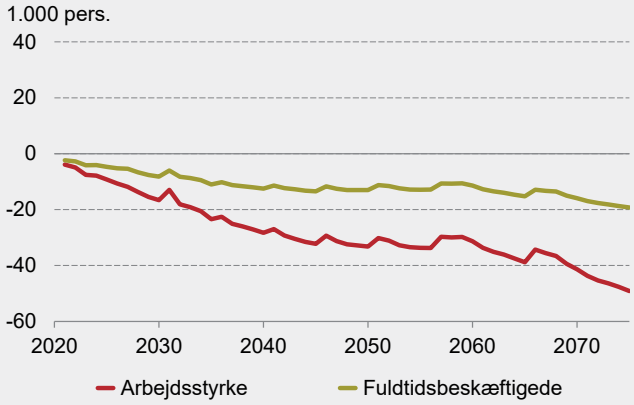
I figur III.10 illustreres konsekvensen af at fastholde erhvervsfrekvenserne for personer over folkepensionsalderen, sådan at denne levetidsindeksering ikke indføres. Det medfører, at arbejdsstyrken falder relativt til grundforløbet. I 2075 er faldet på ca. 50.000 personer. Omregnet til fuldtidsbeskæftigede er tallet dog noget mindre, nemlig et fald på knap 20.000 personer, da den berørte gruppe i gennemsnit har en noget kortere arbejdstid end de beskæftigede i almindelighed. Da langt de fleste i denne gruppe i forvejen oppebærer folkepension, medfører

4) En samlet tabel over forløbenes konsekvenser vises sidst i afsnittet.

den mere konservative antagelse relativt beskedne stigninger i udgifterne til overførselsindkomster. Samtidig falder skatteindtægterne. Samlet forværres den finanspolitiske holdbarhed med 0,1 pct. af BNP.

FIGUR III.10 INGEN LEVETIDSEFFEKT FOR PERSONER OVER FOLKEPENSIONSALDEREN

Figuren viser konsekvenserne relativt til fremskrivningen, dels for arbejdsstyrken i hoveder og dels omregnet til fuldtidsbeskæftigede, af ikke at antage, at erhvervsfrekvenserne stiger i takt med restlevetiden.



Kilde: Beregninger på DREAM.

INGEN ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER AF INDEKSERING

Meget stor usikkerhed om fremtidig tilbagetrækningsadfærd

Beregningen af den finanspolitiske udvikling og holdbarhed afhænger i høj grad af antagelserne om befolkningens fremtidige adfærd, når aldersgrænserne for efterløn og folkepension sættes i vejret. Som det fremgår af afsnit III.3, er der stor usikkerhed om disse beregninger, og opdateret information på området har ført til en mærkbar nedjustering af den fremtidige arbejdsstyrke og dermed holdbarhedsindikatoren i nærværende fremskrivning. Det er også sandsynligt, at der i fremtiden vil komme yderligere information om, hvordan de ældres arbejdsudbud udvikler sig, der igen vil føre til revisioner i fremskrivningens forudsætninger på dette punkt. Det er derfor relevant at belyse en slags worst-case-scenarie, hvor det antages, at den fortsatte indeksering slet ingen

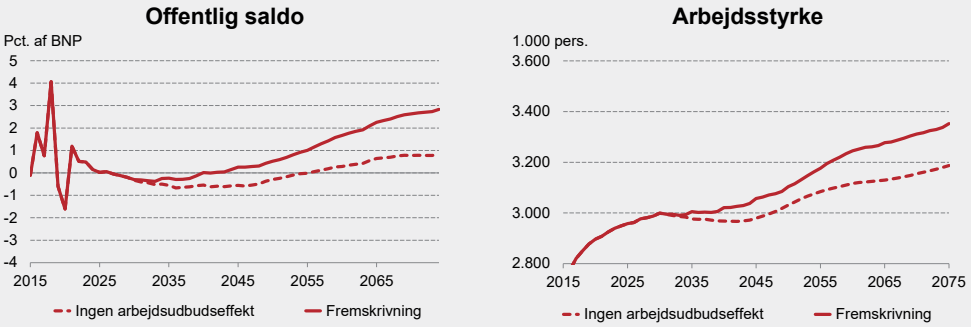
effekt vil have på arbejdsudbuddet, men kun forbedre de offentlige finanser via den direkte besparelse i form af færre udgifter til folkepension mv.

Ingen arbejdsudbudseffekt af indeksering

Et sådan alternativt forløb illustreres i figur III.11. Her antages det, at aldersgrænserne fortsat indekseres som i grundforløbet, men fra 2030 vil dette ikke medføre, at de beskæftigede vælger at arbejde i flere år. I stedet trækker de sig tilbage for egne midler, i det omfang de ikke længere kan få en offentligt betalt pension. I forhold til grundforløbet vil arbejdsstyrken vokse langsommere. I 2040 er forskellen godt 50.000 personer, og i 2075 er den vokset til ca. 165.000 personer.

FIGUR III.11 INGEN ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER AF INDEKSERING EFTER 2030

Figurerne illustrerer forløbet for henholdsvis den offentlige saldo og arbejdsstyrken af at antage, at den fortløbende indeksering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension ikke påvirker befolkningens arbejdsudbud efter 2030.



Kilde: Beregninger på DREAM.

Indeksering forværrer HBI med næsten 1 pct. af BNP

Forløbet forværrer holdbarhedsindikatoren med knap 1 pct.point. Det indebærer, at holdbarhedsindikatoren med 0,1 lige netop er positiv. Det vil sige, at Danmarks finanspolitiske udsigter under de øvrige anvendte beregningsforudsætninger vil være holdbar, selvom de fortsatte forskydninger af folkepensionsgrænsen på længere sigt slet ikke medfører et stigende arbejdsudbud blandt de ældre. Dette er et relativt nyt fænomen. Da De Økonomiske Råd i 2016 foretog den samme beregning, men fra et udgangspunkt, hvor holdbarhedsindikatoren i grundforløbet var noget lavere (0,5 pct. af BNP), var både effekten af følsomhedsanalysen og det resulterende HBI-niveau betydelig mere negativt, idet resultatet blev en uholdbar situation med en HBI på -1,3. At finanspolitikken nu ifølge fremskrivningen er mere solid på dette punkt,

skyldes dels, at udgangsniveauet nu forekommer bedre, og dels, at de forudsatte virkninger på arbejdsudbuddet af de højere aldersgrænser i grundforløbet nu er mindre end tidligere som følge af de nye beregningsforudsætninger beskrevet i det foregående afsnit.

Selv uden afledt effekt udgør indekseringsregler en væsentlig offentlig besparelse

Det bør understreges, at den nævnte følsomhedsanalyse ikke siger, at indekseringen af aldersgrænserne er unødvendig for, at finanspolitikken er holdbar. Den forudsatte indeksering indebærer under alle omstændigheder en væsentlig mekanisk besparelse på udgifter til folkepension mv. i de kommende årtier, som er indregnet i forløbet i figur III.11. Afskaffede man stigningen i aldersgrænsen for folkepension mv. i det hele taget fra 2030, ville det medføre, at finanspolitikken blev uholdbar under fremskrivningens øvrige forudsætninger, jf. nedenfor, hvor et forløb med fastholdte aldersgrænser fra 2040 præsenteres.

HØJERE MIDDELLEVETID

Stigende middellevetid baggrund for hele holdbarheds-diskussionen

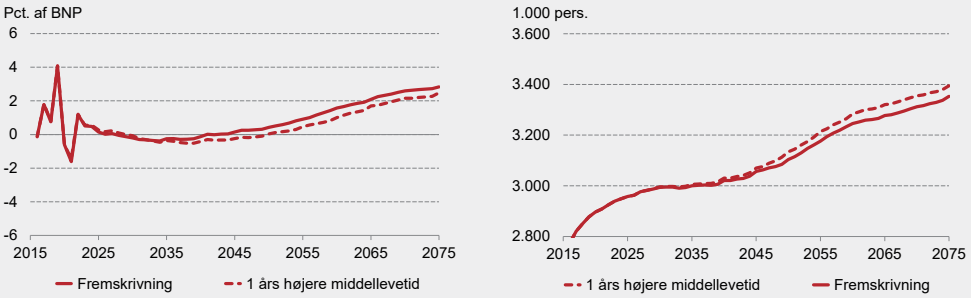
Udover mange andre antagelser hviler den langfristede fremskrivning på forudsætningerne med hensyn til fødsler, dødelighed samt ind- og udvandring, som fremgår af Danmarks Statistik og DREAMs befolkningsfremskrivning. Det var især øget opmærksomhed om den stigende middellevetid og de meget store afledte konsekvenser for de offentlige finanser, der i starten af 2000-tallet førte til indgåelsen af velfærdsaftalen i 2006, hvor princippet om en indeksering af de offentlige pensioner i takt med stigningen i levetiden blev indført. Det er derfor også relevant at belyse, hvordan det vil påvirke den offentlige saldo samlet set og dermed holdbarheden, hvis levetiden udvikler sig anderledes end forudsat i fremskrivningen.

Konsekvenser af et års ekstra stigning i middellevetid

Derfor er der beregnet et forløb, hvor befolkningens middellevetid stiger et år mere end forudsat. Den ekstra levetidsstigning indfases med to måneder årligt i årene 2026-31. Det medfører, at befolkningen frem imod 2050 stiger med ekstra ca. 65.000 personer, hvorefter befolkningsstigningen fortsætter i et betydeligt langsommere tempo. Som følge af den højere levealder stiger efterløns- og folkepensionsalder også hurtigere. Effekten er dog forsinket som følge af de gældende indekseringsregler, så først fra 2050 hæves aldersgrænsen for folkepension mere end i grundforløbet. Arbejdsstyrken begynder at stige relativt til grundforløbet fra 2026, men i 2040 svarer stigningen i arbejdsstyrken kun til knap en femtedel af den ekstra befolkning, jf. figur III.12. Først omkring 2060 udgør stigningen i arbejdsstyrken over halvdelen af befolkningsforøgelsen, svarende til andelen i grundforløbet.

FIGUR III.12 1 ÅRS HØJERE MIDDELLEVETID

Figuren viser udviklingen i henholdsvis saldoen og arbejdsstyrken i fremskrivningen og i et alternativt forløb, hvor befolkningens middellevetid stiger med et ekstra år.



Kilde: Beregninger på DREAM.

Ændret levetid har kun begrænset betydning for HBI

Den større levetidsstigning end forudsat forringer dermed også holdbarhedsindikatoren, men kun med beskedne 0,1 pct. af BNP. De offentlige finanser kan derfor siges at være forholdsvis robuste overfor fremtidige befolkningsændringer på dette punkt. I *Dansk Økonomi, efterår 2016* blev et tilsvarende alternativforløb præsenteret, hvor konsekvensen for holdbarheden var ca. dobbelt så stor. Siden da er der foretaget to større ændringer i beregningsantagelserne: For det første indregnes nu en virkning af den såkaldte "sunde aldring" på de offentlige aldersbetingede sundhedsudgifter, der er større end tidligere, jf. analysen i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Dette trækker i retning af, at højere middellevetid belaster de offentlige finanser mindre end tidligere. For det andet indregnes nu en mere beskeden effekt på beskæftigelsen af højere pensions-aldersgrænser, jf. afsnit III.3, hvilket trækker i retning af, at højere middellevetid bliver dyrere set fra de offentlige finansers synspunkt.

AFSKAFFELSE AF EFTERLØNSORDNINGEN

Mange ændringer af efterlønsordningen

Efterlønsordningen har været et omdrejningspunkt for mange diskussioner, siden den blev indført i 1979. Reglerne er blevet ændret en række gange siden, blandt andet i 1998 med efterlønsindgrebet i forbindelse med finansloven, i 2006 med velfærdsaftalen og i 2011 med tilbagetrækningsaftalen. I 2018 kunne man ekstraordinært få udbetalt

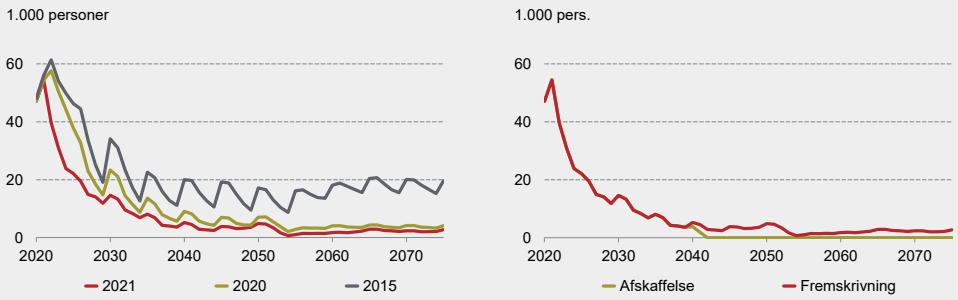
sine indbetalte efterlønsbidrag skattefrit, hvis man udtrådte af ordningen.

Kun ca. 2.000 efterlønnere på sigt i fremskrivningen

De forskellige ændringer i reglerne og en langt mindre andel af yngre årgange, der er tilmeldt ordningerne, har medført, at der regnes med langt færre efterlønnere i fremtiden i successive fremskrivninger. I De Økonomiske Råds formandskabs langsigtede fremskrivning fra 2015 var forudsætningen, at der i gennemsnit ville være 15-20.000 personer på efterløn i århundredets anden halvdel, jf. figur III.13. I den langsigtede fremskrivning fra 2020 var tallet faldet til ca. 4.000. I den fremskrivning, der præsenteres i nærværende kapitel, er antallet i grundforløbet igen faldet til ca. 2.000, altså omtrent en halvering i forhold til sidste år. Denne seneste reduktion af antallet af efterlønnere skyldes ikke mindst indførelsen af tidlig pension, som ifølge fremskrivningen er forudsat at udgøre ca. 10.000 personer i det lange løb, hvoraf en del er efterlønsberettigede, men foretrækker at benytte den tidlige pension i stedet for efterlønnen.

FIGUR III.13 AFSKAFFELSE AF EFTERLØNNEN

Figuren viser antallet af personer på efterløn ifølge fremskrivningerne i henholdsvis 2015, 2020 og 2021, og virkningen af at afskaffe efterlønnen fra 2040.



Kilde: Beregninger på DREAM.

Afskaffelse af efterløn forbedrer HBI med ½ promille af BNP

En fuld afskaffelse af efterlønsordningen fra 2040 vil derfor også kun have en meget begrænset betydning for arbejdsstyrken og finanspolitikken. Standardantagelserne i DREAM's og De Økonomiske Råds formandskab befolkningsregnskab fører til, at arbejdsstyrken vil stige svarende til ca. 82 pct. af de personer, der ellers ville have været på efterløn. Det forbedrer holdbarhedsindikatoren med omkring ½ promille af BNP.

STOP FOR INDEKSERING

Stop for indeksering i 2040 eller 2045 gør finanspolitikken uholdbar

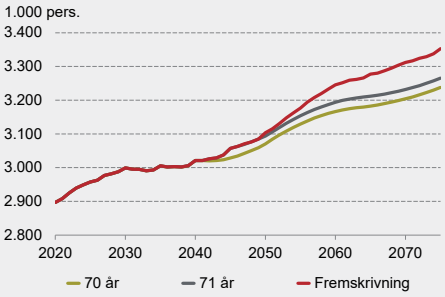
Der fremføres sommetider forslag om at standse indekseringen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension. I figur III.14 er illustreret virkningen af at standse indekseringen ved henholdsvis en aldersgrænse for folkepension på 70 år fra 2040 og på 71 år fra 2045 samt de tilsvarende aldersgrænser for efterlønnen tre år tidligere. Det svarer til, at Folketinget vedtager sin sidste indeksering endeligt i henholdsvis 2025 og 2030. I de to alternative forløb vokser arbejdsstyrken betydeligt mindre kraftigt end i grundforløbet, og begge forløb indebærer en uholdbar finanspolitik. Holdbarhedsindikatoren beregnes til henholdsvis -0,8 og -0,5 pct. af BNP.

Marginalvirkning mindre end før – men udgangspunktet samtidig forringet

Den negative arbejdsudbudsvirkning af at standse indekseringen af folkepensionsalderen er dog noget mindre end vurderet i *Dansk Økonomi, efterår 2020*, hvor det samme eksperiment blev beregnet under de daværende beregningsforudsætninger, jf. figur III.15. Nedgangen i arbejdsstyrken er således godt det halve af, hvad den tidligere beregning tilsagde. I 2075 vurderes det således, at en fast folkepensionsalder på 70 år vil medføre et fald på 115.000 personer i forhold til fremskrivningen. Sidste år blev det vurderet at medføre et fald på godt 190.000 personer. Virkningen på de offentlige finanser er derfor også mindre. Det mere end opvejes dog af, at grundforløbets udgangspunkt ligeledes er forringet. I *Dansk Økonomi, efterår 2020* var forløbet med en fast folkepensionsalder med de daværende beregningsforudsætninger således lige akkurat holdbart, da HBI i udgangspunktet var 1,6. I den nye beregning medfører det som sagt, at finanspolitikken med en HBI på -0,5 ikke længere er holdbar.

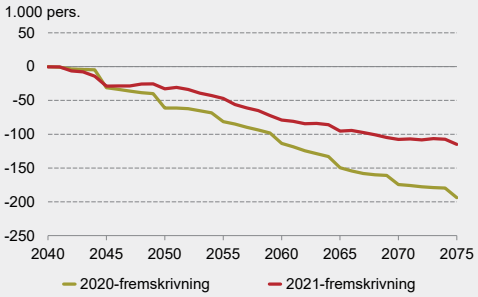
FIGUR III.14 STOP FOR ALDERSINDEKSERING

Figuren viser arbejdsstyrkeudviklingen i fremskrivningen og i to forløb, hvor indekseringen af tilbagetrækningsaldrene standser i 2040 (ved en folkepensionsalder på 70) hhv. 2045 (71 år).



FIGUR III.15 VIRKNING I NY OG TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Figuren viser effekten på arbejdsstyrken af at standse indekseringen af folkepensionsalderen i 2040 som vurderet i henholdsvis nærværende fremskrivningen og fremskrivningen foretaget i 2020.



Anm.: I fremskrivningen stiger folkepensionsalderen til 70 år i 2040 og stiger derefter til 74,5 år i 2075.

Kilde: Beregninger på DREAM.

ÆNDRET INDEKSERINGSHASTIGHED

Pensionsperiode som en konstant andel af livet …

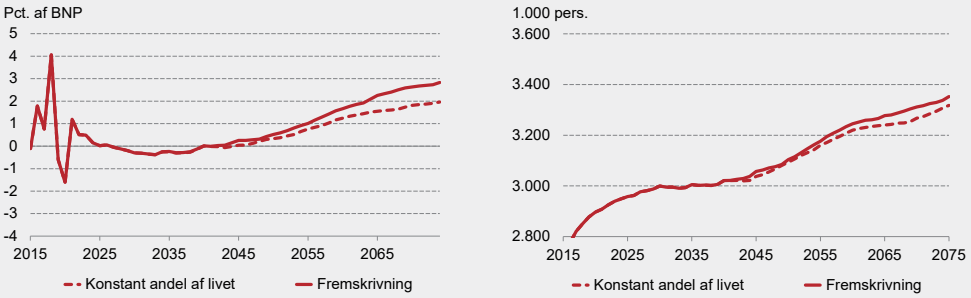
I fremskrivningen falder såvel andelen af livet som det absolutte antal år, de kommende årgange af folkepensionister kan tilbringe på folkepension. I de to forudgående forløb, hvor folkepensionsalderen fastholdes på enten 70 eller 71 år fremadrettet, vil begge dele omvendt stige i takt med den stigende levealder, som forudsættes i befolkningsfremskrivningen. Finansministeriet har tidligere beregnet, hvad ministeriet betegner som en generationsneutral indeksering af tilbagetrækningsaldrene, hvor andelen af livet, der kan tilbringes på folkepension, holdes konstant. Det resulterer i et forløb, hvor tilbagetrækningsreglerne stiger mindre stejlt end forudsat med de gældende regler. De Økonomiske Råds formandskab har tilsvarende i tidligere vismandsrapporter i 2016, 2017, 2018 og 2020 beregnet konsekvenserne af, at man fremadrettet fastholder en folkepensionsperiode, der udgør en konstant andel af livet.

… vil reducere HBI med 0,6 pct.point

I figur III.16 ses konsekvenserne for saldo og arbejdsstyrke af en sådan alternativ indeksering, hvor folkepensionsalderen stiger langsommere efter 2040, så den i 2100 er på 74½ år i stedet for 77 år. Forløbet har en holdbarhedsindikator på 0,4, dvs. en svækkelse på godt ½ pct.point i forhold til grundforløbet.

FIGUR III.16 KONSTANT ANDEL AF LIVET PÅ PENSION

Figuren viser saldo og arbejdsstyrke i fremskrivningen og et alternativt forløb, hvor folkepensionsalderen indekseres efter 2040, så perioden på folkepension udgør en konstant andel af livet. Det alternative forløb indebærer en langsommere stigning i aldersgrænsen for folkepension end grundforløbet.



Kilde: Beregninger på DREAM.

OVERBLIK OVER ALTERNATIVER

Overblik over konsekvenser af alternative forløb

Nedenstående tabel viser resultatet af de præsenterede forløb med alternative antagelser om tilbagetrækningsadfærden. Forløbene, hvor indekseringen af tilbagetrækningsaldrene helt afskaffes i enten 2040 eller 2045, er uholdbare, mens de øvrige forløb har en positiv holdbarhedsindikator. Bortset fra den fulde afskaffelse af efterlønnen, som giver en minimal holdbarhedsforbedring, vil alle de nævnte ændringer i regler eller adfærdsantagelser formindske HBI.

TABEL III.3 ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

Tabellen viser hovedtal fra de alternative tilbagetrækningsforløb, der præsenteres i afsnittet.

	HBI	Ændring i HBI	Arbejdsstyrke 2075	Pensionsalder 2075
	----- Pct. af BNP ----		1.000 pers.	Alder
Grundforløb	1,0		3.353	74,5
Ingen levetidsafhængighed over pensionsalder	0,9	-0,1	3.309	74,5
1 års ekstra middellevetid	0,9	-0,1	3.395	75,5
Ingen arbejdsudbudseffekter	0,1	-0,9	3.187	74,5
Afskaf indeksering efter 2040	-0,8	-1,8	3.238	70
Afskaf efterløn	1,0	0,1	3.355	74,5
Afskaf indeksering efter 2045	-0,5	-1,5	3.266	71
Konstant andel fra 2040	0,4	-0,6	3.318	73

Anm.: Arbejdsstyrken anvender DREAM's definition, som afviger fra Nationalregnskabets. I 2020 udgjorde arbejdsstyrken i DREAM 2.896.000 personer.

Kilde: Beregninger på DREAM.

III.5 SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

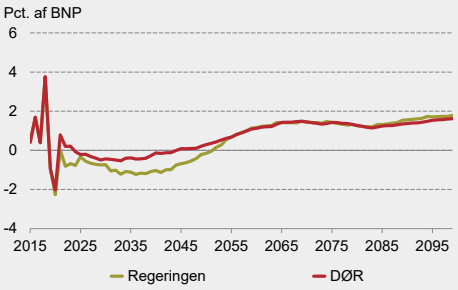
Opdateret 2025-forløb fra regeringen

Regeringen har i august offentliggjort et opdateret 2025-forløb og i sammenhæng hermed en ny langsigtet fremskrivning, jf. Regeringen (2021). Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,1 pct. af BNP. Dermed er regeringens overordnede vurdering af den danske finanspolitiks langsigtede holdbarhed nogenlunde på linje med vurderingen præsenteret i nærværende fremskrivning, men denne konklusion dækker over ret betydelige forskelle i vurderingerne af flere væsentlige enkeltforhold i de to fremskrivninger.

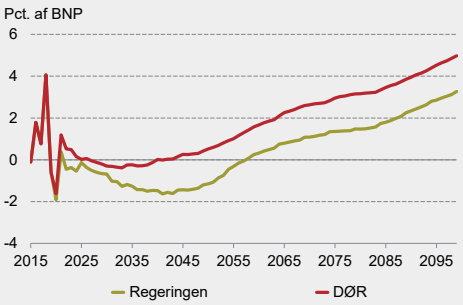
Primær saldo først mere negativ, senere på linje med DØRs

I 2030 udviser den primære saldo et underskud på ¾ pct. af BNP ifølge regeringens fremskrivning, mens den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II opererer med et underskud på ca. ½ pct. af

FIGUR III.17 PRIMÆR SALDO



FIGUR III.18 SALDO



Anm.: Figurerne viser udviklingen ifølge regeringens opdaterede 2025-forløb fra august 2021 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: Regeringen (2021) og beregninger på DREAM.

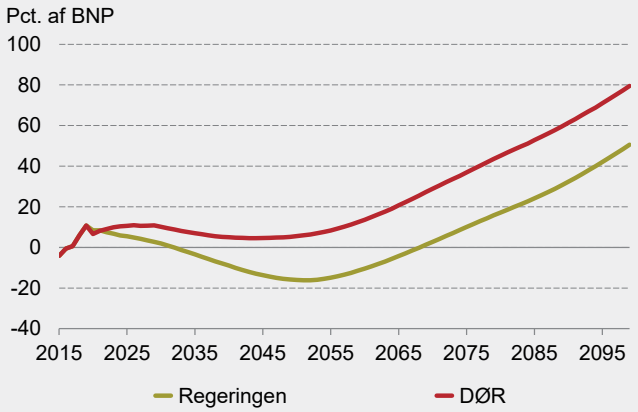
BNP.[5] Efter 2030 forværres den primære saldo i regeringens fremskrivning yderligere frem til omkring 2040, hvor den udviser et underskud på over 1 pct. af BNP, jf. figur III.17. Fra dette tidspunkt indtræffer en varig forbedring, men regeringens primære saldo er betydeligt mere negativ end De Økonomiske Råds fremskrivning indtil efter 2050. Derefter ligger de på nogenlunde samme niveau i en længere årrække. Først i århundredets sidste ca. 15 år opererer regeringen med en lidt mere positiv primær saldo end De Økonomiske Råd. I 2100 udgør forskellen ca. 0,2 pct. af BNP.

Regeringens saldo permanent lavere frem til 2100

Den samlede (ikke primære) offentlige saldo i de to fremskrivninger udviser et lidt andet billede, jf. figur III.18. Regeringens fremskrevne saldo er konstant dårligere end saldoen præsenteret i nærværende kapitel. Selvom begge forløb er overholdbare, og overskuddet på saldoen som andel af BNP dermed permanent vokser på helt lang sigt, udviser regeringens saldo først et overskud fra omkring 2060. Forskellen på den primære og den (faktiske) offentlige saldo er de offentlige nettorentebetalinger. Når regeringens saldo permanent er ringere, selvom den primære saldo på lang sigt udviser et lidt større overskud end i nærværende fremskrivning, skyldes det, at nettoformuen udvikler sig mindre gunstigt i hængekøjeperioden, jf. figur III.19. De offentlige nettorenteindtægter er derfor konsekvent lavere hos regeringen end i fremskrivningen fra De Økonomiske Råd.

5) Regeringens mellemfristede fremskrivning går til 2025, sådan at årene 2026-30 udgør de første år i den langfristede fremskrivning.

FIGUR III.19 NETTOFORMUE



Anm.: Figuren viser udviklingen ifølge regeringens opdaterede 2025-forløb fra august 2021 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: Regeringen (2021) og beregninger på DREAM.

Mange forskelle, der delvis udligner hinanden

Der er mange forskelle i beregningsforudsætningerne mellem de to fremskrivninger. De opvejer dog nogenlunde hinanden, hvad niveaet for holdbarhedsindikatoren angår, mens der er en mærkbar forskel på de to fremskrivningers vurdering af saldoudviklingen i den såkaldte hængekøjeperiode i årene omkring 2040. I tabel III.4 ses betydningen af en række af disse, hvor der trinvis lægges en række forudsætninger ind i DREAM-modellen, der i højere grad svarer til regeringens.

TABEL III.4 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING

	HBI	Saldo 2040
	-----	Pct. af BNP -----
1. DØR oktober 2021	+1,0	-0,1
2. Ændret slutår	+0,2	n.a.
3. Gamle tilbagetrækningsantagelser	+0,5	+0,3
4. Regeringens primære saldo og nettogæld i 2030	-0,3	-0,4
5. Afledte effekter af regeringens fremskrivning til 2030	-0,4	-0,6
6. Ændret sund aldring	-0,6	-0,2
7. Ændret kollektivt forbrug	+0,3	+0,0
8. Ændrede offentlige investeringer	-0,1	+0,2
9. Intet nominalprincip	+0,4	+0,2
10. Forrentning kontra kursgevinster	n.a.	-0,2
11. Øvrige forskelle	+0,1	-0,6
12. Regeringens 2025-forløb, august 2021	1,1	-1,5

Anm.: Tallene i punkt 1 og 12 angiver niveauer, mens de øvrige angiver ændringer, dvs. bidrag til ændring i HBI hhv. saldoen i 2040. Beregningerne i tabellens punkt 1-9 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM (punkt 4 og 5 er dog beregnet under ét). Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages.

Kilde: DREAM, Regeringen (2021) og egne beregninger.

Regeringens antagelser om ældres beskæftigelse, skattestop og kollektivt forbrug trækker HBI op

Især fire forskelle i forudsætningerne trækker i retning af, at regeringens HBI er mere positiv end De Økonomiske Råds: For det første er antagelserne om beskæftigelsesvirkningerne af de fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension og efterløn mindre konservative hos regeringen, jf. afsnit III.3 og punkt 3 i tabellen. For det andet antages i nærværende fremskrivning modsat regeringens, at nominalprincippet på vægtafgift og visse punktafgifter fortsætter til 2100. En afskaffelse heraf forbedrer naturligt skatteindtægterne og dermed de offentlige finanser, jf. punkt 9. For det tredje antager regeringen, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug følger befolkningsudviklingen samt den generelle produktivitetsvækst, mens de i nærværende fremskrivning følger BNP. Da BNP vokser hurtigere end befolkning + produktivitet, medfører regeringens antagelse en besparelse, jf. punkt 7.

Regeringens fremskrivning slutter i et demografisk toppunkt

En fjerde forskel, hvor regeringen har mere positive forudsætninger, omhandler fremskrivningens tidshorisont. Regeringens langsigtede fremskrivning tager kun ændringer i demografiske o.l. forskelle indtil 2100 med i betragtning, hvorefter det antages, at økonomien befinder sig i en langsigtsligevægt, hvor befolkning mv. er konstant. I De Økonomiske Råds fremskrivning antages også en langsigtsligevægt, men først fra 2128, sådan at nærværende fremskrivning betragter befolkningsudviklingen i flere år. Det har en vis betydning for den beregnede holdbarhedsindikator, fordi befolkningssammensætningen i 2100 er et relativt positivt år set fra de offentlige finansers synspunkt, hvor den primære saldo oplever et lokalt toppunkt. I de følgende 20 år sker en forværring af saldoen som følge af blandt andet mindre årgange i arbejdsstyrken, hvorefter der igen sker en demografisk forbedring. Nærværende fremskrivning regner derfor med en mere negativ befolkningssammensætning set med de offentlige finansers briller end regeringen. Selvom forskellen udspiller sig i den fjerne fremtid, er den stor nok til at medføre en forskel på 0,2 pct. af BNP for HBI, jf. tabellens punkt 2. Hvis nærværende fremskrivning også havde antaget en konstant fremtid fra 2100, ville HBI udgøre 1,2 pct. af BNP.

Regeringens antagelser om sund aldring og forløbet indtil 2030 trækker HBI ned

Regeringens antagelser på fire andre punkter fører omvendt til en lavere HBI: Nærværende fremskrivning indregner således en større effekt af såkaldt sund aldring for sundhedsudgifterne end regeringen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019* og punkt 6. Samtidig udviser regeringens forløb frem mod 2030 en ringere udvikling i primær saldo og gæld. Den isolerede HBI-virkning af en ringere primær saldo og lavere offentlig nettoformue i 2030 i regeringens forløb kan opgøres til 0,3 pct. af HBI, jf. punkt 4. Samtidig har det flere fremadrettede negative afledte effekter for de offentlige finanser, når regeringens beregningsantagelser for de offentlige finanser og dens realøkonomiske forudsætninger om BNP, privat forbrug mv. frem til 2030 lægges ind i DREAM i stedet for den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II, jf. punkt 5. I regeringens fremskrivning er BNP i 2030 lavere, mens den indenlandske efterspørgsel som andel af BNP (såvel privat og offentligt forbrug som investeringer) er noget højere. Den private sektors disponible indkomst er samtidig lavere relativt til BNP. I DREAM sker der derfor det efter 2030, at husholdningerne sætter forbruget ned og virksomhederne nedsætter deres investeringsniveau, hvilket fremadrettet giver et permanent lavere afgiftsprovenu. Derudover bevirker en stigning i reallønnen, at de offentlige forbrugsudgifter bliver lidt dyrere, hvilket også formindsker HBI. De afledte effekter forværrer tilsammen HBI med 0,4 pct. af BNP, jf. punkt 5. Effekten svarer til tilsvarende afledte virkninger i sammenligningsforløbene mellem regeringens og De Økonomiske Råds fremskrivninger i *Dansk Økonomi, efterår 2019* og *Dansk Økonomi, efterår 2020*.

HBI-forskelle, men ikke saldoforskelle udlignes

Endelig indebærer regeringens udgifter til offentlige investeringer en beskeden holdbarhedsforringelse, jf. punkt 8. Tilsammen indebærer de gennemgåede forskelle, at holdbarhedsindikatoren er næsten den samme i de to fremskrivninger, men de netter ikke ud, hvad 2040-saldoen angår. Forskellene bidrager således til, at 2040-saldoen er 0,7 pct.point ringere end i nærværende fremskrivning. Hertil kommer et bidrag, som vedrører den beregningstekniske behandling af offentlig forrentning, jf. punkt 10. Regeringen antager således, at noget af afkastet af de offentlige aktiver falder i form af omvurderinger (kapitalgevinster). Denne antagelse har ingen betydning for gæld og holdbarhed, men medfører alt andet lige en regnskabsmæssig forværring af saldoen, hvor sådanne omvurderinger ikke optræder.

Øvrige, ikke-analyserede ændringer medfører mærkbar forskel i 2040-saldo

Efter indregning af disse forskelle udviser det resulterende forløb en holdbarhedsindikator på 1,0 pct. af BNP og et saldounderskud på 0,9 pct. af BNP i 2040. Det er dermed meget tæt på regeringens HBI på 1,1 pct. af BNP, mens der fortsat er en væsentlig resterende forskel på 0,6 pct.point, hvad angår saldoen i hængekøjeårene, jf. punkt 11. Det er udtryk for, at der også er en række andre beregningsforskelle mellem de to fremskrivninger, der er foretaget på forskellige økonomiske modeller med forskellige afledte effekter. Således er prisdannelsen forskellig efter 2030, hvilket har konsekvenser for BNP-deflatoren i de to forløb, hvilket igen har konsekvenser for de forskellige offentlige delposter som andel af BNP.

Regeringen mere negativ i førstkommende årtier, mere positiv på lang sigt

Sammenfattende kan man sige, at regeringens fremskrivning frem imod 2030 indebærer et mere negativt forløb for de offentlige finanser, som imidlertid, i hvert fald hvad beregningen af den finanspolitiske holdbarhed angår, omtrent opvejes af nærværende fremskrivnings mere positive antagelser om tilbagetrækningsreglernes virkning og demografiens udvikling på lang sigt, jf. punkt 2 og 3. De fem forskelle i tabellens punkt 6-10, der direkte går på antagelser om bestemte offentlige indtægts- og udgiftsposter, har samtidig hver især en mærkbar virkning på HBI og/eller 2040-saldo, men går samlet ud med hinanden. Tilbage står, at regeringens langsigtede fremskrivning har en HBI omtrent på niveau med formandskabets, men den er samtidig betydelig mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommende årtier. At regeringens fremskrivninger for en given holdbarhedsindikator har en tendens til at være mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommende årtier og omvendt mere positiv på det helt lange sigt, har været tilfældet i en årrække og er således ikke noget nyt fænomen.

III.6 SAMMENFATNING

Med en holdbarheds-indikator på 1 pct. af BNP er finanspolitikken overholdbar

I kapitel III præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks samfundsøkonomi og offentlige finanser. Den bygger videre på den mellemfristede fremskrivning frem til 2030, der er præsenteret i kapitel II, og demonstrerer virkninger af ændringer i befolkningens sammensætning og størrelse, tilbagetrækningsreglerne mv. under de anvendte beregningsforudsætninger. Ifølge fremskrivningen vil der være et underskud på saldoen på mellem 0 og ½ pct. af BNP frem imod 2040 – den såkaldte hængekøjeperiode. Derefter vil der ske en permanent saldoforbedring, sådan at saldoen vil udvise stigende overskud i resten af århundredet. Den offentlige sektor vil have en permanent finansiel nettoformue, der i 2075 under fremskrivningens forudsætninger udgør 35 pct. af BNP. Økonomien vurderes med en holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP at være overholdbar, svarende til at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 24 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at hæve skatterne.

Ny tilbagetrækningsanalyse har reduceret holdbarheden

Holdbarhedsindikatoren er dog reduceret med 0,6 pct. af BNP i forhold til den langsigtede fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2020*. Den helt overvejende forklaring herpå er, at der er indlagt en mere konservativ beregningsantagelse af befolkningens arbejdsmarkedsadfærd som følge af fremtidige ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension. Det skyldes, at der nu indregnes en effekt i tråd med analyseresultater af spørgsmålet præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2021.*

Fremskrivning en konsekvensanalyse, ikke en egentlig prognose

Holdbarhedsindikatoren på 1 pct. af BNP er på linje med regeringens seneste holdbarhedsberegning, der resulterer i en HBI på 1,1 pct. af BNP, om end der er adskillige forskelle i de konkrete beregningsantagelser mellem de to institutioner. I de såkaldte hængekøjeår i de nærmeste årtier frem mod 2040 udviser De Økonomiske Råds fremskrivning således også en mindre negativ saldo end regeringens fremskrivning. Under de beregningsforudsætninger, der præsenteres i kapitlet, udviser saldoen et underskud på mellem 0 og ½ pct. af BNP i årene frem mod 2040, hvorefter den vil udvise stadig stigende overskud i resten af århundredet. Der er dog meget stor usikkerhed om sådanne beregningsantagelser, og usikkerheden vil stige, jo længere frem i tiden, man går. Det er derfor også vigtigt at være opmærksom på, at sådanne langsigtede fremskrivninger ikke skal opfattes som en egentlig prognose, men snarere som en konsekvensanalyse, der viser resultatet under bestemte beregningsforudsætninger.

Vigtigt at revidere løbende som følge af ny og vigtig information

Den relativt store nedjustering af holdbarhedsindikatoren som følge af en ny empirisk analyse illustrerer på udmærket vis, hvordan relevant ny information kan ændre billedet af de offentlige finansers tilstand mærkbart fra år til år. De forløbne ca. 20 års danske erfaringer med løbende holdbarhedsberegninger har udvist adskillige andre eksempler på det samme. En beregning af, at finanspolitikken er holdbar, må således ikke opfattes som en sovepude, der garanterer, at der ikke kan opstå problemer for de offentlige finanser fremover. I stedet er det nødvendigt at foretage løbende genberegninger i takt med, at der indtræffer ny information, der kan tænkes at påvirke den fremtidige saldo. På den måde fungerer holdbarhedsberegninger som et tidligt varslingssignal, der i god tid kan gøre opmærksom på, at nye udviklingstendenser kan vise sig at blive meget vigtige for finanspolitikken fremover. Det kan skaffe det nødvendige tidsrum til at reagere på ændringerne med rettidig omhu og dermed omgå de værste omstillingsproblemer.

Fortsat usikre vurderinger af tilbagetrækningsreformer

De nye, mere konservative estimationer af beskæftigelsesvirkningerne af de ændrede aldersgrænser for offentlige ydelser til ældre lægger også op til fortsat opmærksomhed om dette spørgsmål. Der kan således være andre, mere indirekte effekter af de ændrede aldersgrænser på arbejdsmarkedsadfærden, som der ikke tages højde for, ligesom estimationerne ikke i sig selv siger noget om, hvorvidt fremtidige generationer i andre aldre vil reagere på samme vis, som det indirekte antages i fremskrivningerne. En følsomhedsanalyse i kapitlet viser dog, at selvom man antager, at de fremtidige stigninger i aldersgrænserne fra 2030 slet ikke påvirker arbejdsudbuddet overhovedet, vil finanspolitikken fortsat være holdbar. Det skyldes, at der under alle omstændigheder er et væsentligt mekanisk besparelseselement i tilbagetrækningsreglerne i form af færre udgifter til indkomstoverførsler.

Stop for indeksering af aldersgrænser vil gøre finanspolitikken uholdbar

Et stop for aldersindekseringen af aldersgrænsen for folkepension mv. fra 2040 eller 2045 vil gøre finanspolitikken uholdbar. De nye beregningsantagelser gør det ganske vist isoleret set lidt billigere set fra de offentlige finansers side at standse eller formindske aldersindekseringen, men samtidig er udgangspunktet mht. finansernes holdbarhed også blevet dårligere. Vil man ønske sådanne tiltag politisk, vil det derfor være nødvendigt samtidig at skaffe en finansiering, der sikrer, at finanspolitikken fortsat vil være holdbar.

Gode grunde til at udvide saldogrænse til 1 pct. af BNP

I den fremskrivning, der præsenteres her, overskrider underskuddet på den strukturelle saldo ikke ½ pct.-grænsen i hængekøjeperioden i de kommende årtier. Som nævnt er der dog stor usikkerhed om sådanne forhold, og Danmark vil fortsat opleve demografisk modvind i de næste adskillige år. På baggrund heraf er der gode grunde til at udvide saldogrænsen til 1 pct. af BNP for at skabe mere fleksibilitet og undgå at

skulle stramme op på grund af rent midlertidige strukturelle forhold i en situation, hvor den finanspolitiske holdbarhedsindikator er omkring 1 pct. af BNP.

LITTERATUR

Bodnár, K. og C. Nerlich (2020): Drivers of rising labour force participation – the role of pension reforms. *ECB Economic Bulletin*, Issue 5/2020.

Boissonneault, M., J.O. Mulders, K. Turek og Y. Carriere (2020): A systematic review of causes of recent increases in ages of labor market exit in OECD countries. PLoS ONE 15(4).

Börsch-Supan, A. og C.C. Coile (2020): Social Security Programs and Retirement Around the World: Reforms and Retirement Incentives – Introduction and Summary. NBER Working Paper No. 25280. November 2018, Revised April 2020.

Bloom, D.E., D. Canning og M. Moore (2014): Optimal Retirement with Increasing Longevity. *The Scandinavian Journal of Economics*, July 2014, 116(3).

Bækgaard, H. (2021): Baggrundsnotat til Tilbagetrækning: Analyse af effekterne på arbejdsudbud og beskæftigelse af tilbagetrækningsreformen fra 2011. De Økonomiske Råds Sekretariat.

Coile, C.C., K. Milligan og D.A. Wise (2019): *Working Longer. Introduction and Summary*. NBER. Bogkapitel.

Costa, D.L. (1998): *The Evolution of Retirement: An American Economic History*, 1880-1990, Chicago: University of Chicago Press.

Dalgaard, C.J., og H. Strulik (2017). The genesis of the golden age: Accounting for the rise in health and leisure. *Review of Economic Dynamics*, 24, s. 132-151.

Finansministeriet (2020): Regneprincip for arbejdsudbudsvirkning af ændret pensionsalder og levetid. Notat. www.fm.dk, september 2020.

Finansministeriet (2021): Skriftlig kommentar til *Dansk Økonomi, forår 2021*.

French, E. og J.B. Jones (2017): Health, Health Insurance, and Retirement: A Survey. *Annual Review of Economics*, August 2017.

García-Miralles, E. og J. Leganza (2021). Joint Retirement of Couples: Evidence from Discontinuities in Denmark. SSRN Electronic Journal.

Haan, P. og V. Prowse (2014): Longevity, Life-cycle Behavior and Pension Reform, *Journal of Econometrics*, 2014, 178 (3), 582-601.

Hansen, J.Z. (2020): Fremskrivning af befolkningens arbejdsmarkedstilknytning - Socioøkonomisk fremskrivning 2020. Rapport, DREAM.

Keane, M. og R. Rogerson (2015): Reconciling Micro and Macro Labor Supply Elasticities: A Structural Perspective. *Annu. Rev. Econ*. 2015. 7, s. 89–117.

Kruse, H. (2021), Joint Retirement in Couples: Evidence of Complementarity in Leisure*. *Scand. J. of Economics*, 123: 995-1024.

Martin, John P. (2018): Live Longer, Work Longer: The Changing Nature of the Labour Market for Older Workers in OECD Countries. IZA DP No. 11510.

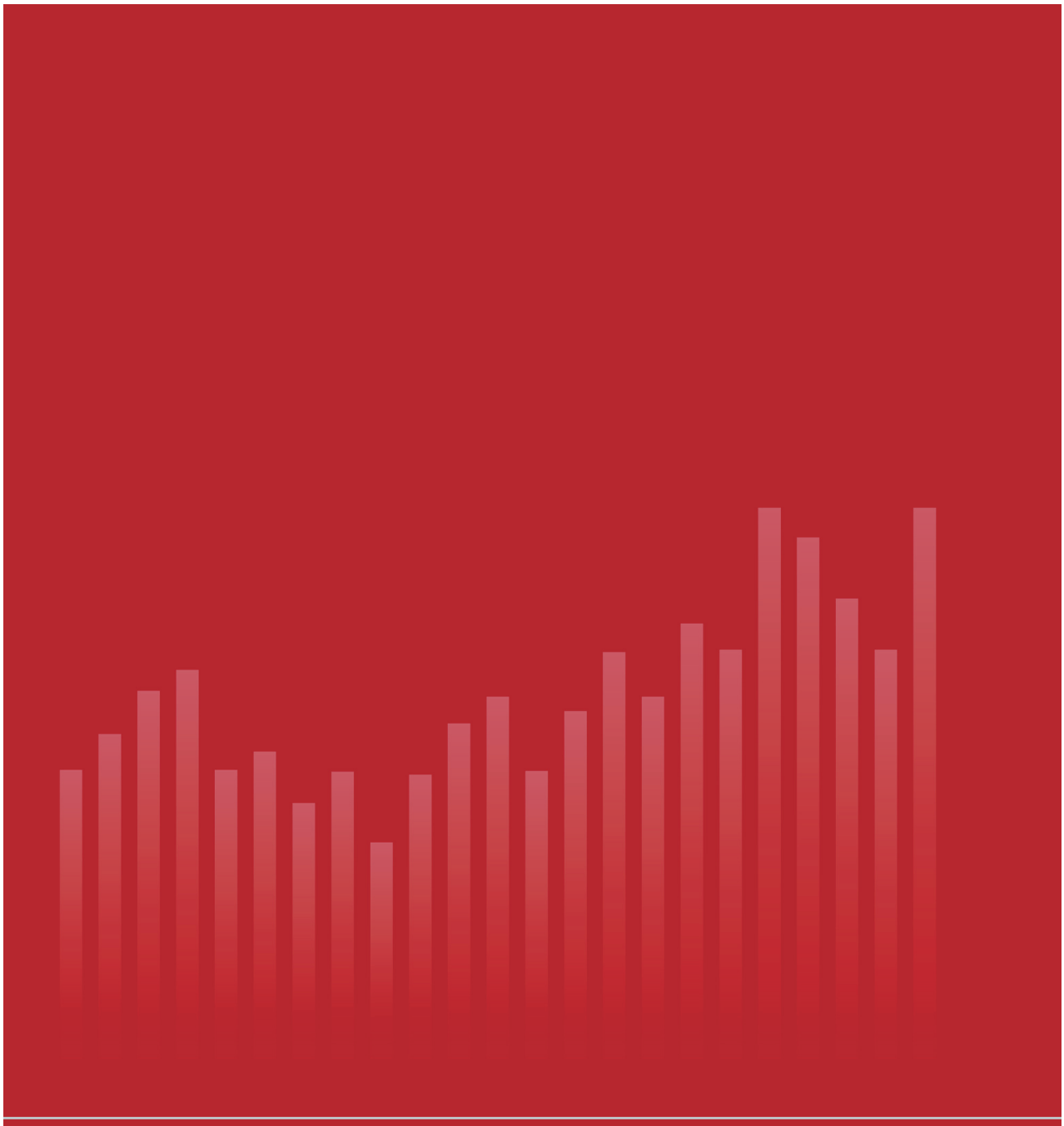
OECD (2018): Ageing and Employment Policies: United States 2018: Working Better with Age and Fighting Unequal Ageing, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019): Pensions at a glance 2019. OECD and G20 indicatiors. Rapport.

Regeringen (2021): Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025.

Rogerson, R. og J. Wallenius (2021): Shocks, Institutions and Secular Changes in Employment of Older Individuals. NBER WP 28914, juni 2021.

Schirle, T. (2008). “Why Have the Labor Force Participation Rates of Older Men Increased since the Mid-1990s? *Journal of Labor Economics*, Vol. 26, No. 4, pp. 549-594.



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL IV
HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

Dansk Økonomi, efterår 2021

KAPITEL IV
HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

Kapitlet belyser, hvor meget ændringer i danskernes helbred påvirker ældres beskæftigelse.

Kapitlets analyser viser, at danskernes helbred forværres med 2-3 pct. årligt over livet.

Den gradvise forværring i helbredet over livet reducerer beskæftigelsen. Men analyserne viser også, at helbredet ikke er en hindring for, at danskerne udskyder tilbagetrækningsalderen de kommende år.

Beregningerne i kapitlet viser yderligere, at det kun er en lille del af stigningen i beskæftigelsen blandt ældre de seneste 20 år, som kan forklares af helbredsforbedringer.

IV.1 INDLEDNING

Beskæftigelsen er steget mere, end hvad reformer kan forklare

Erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen blandt de ældre er siden årtusindeskiftet steget markant. En væsentlig årsag er de gradvise forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen, som har fundet sted i perioden 2014-19, og som blev vedtaget med *Velfærdsaftalen* fra 2006 og fremrykket med *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011. Dette blev der set nærmere på i formandskabets rapport fra foråret 2021. Her blev det imidlertid også konkluderet, at selvom reformbidragene er betydelige, kan de ikke forklare hele stigningen i erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen i 2014-19. Andre faktorer har været i spil.

Helbredet må forventes at påvirke beskæftigelsen

En af de faktorer, der må forventes at påvirke erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen blandt de ældre, er deres helbredstilstand. Hvis helbredet forhindrer deltagelse på arbejdsmarkedet, vil det begrænse beskæftigelsen. Omvendt vil et forbedret helbred kunne bidrage til at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet og dermed potentielt være med til at forklare, hvorfor erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen er steget mere, end hvad der kan forklares af reformerne.

Kapitlet undersøger helbredets betydning for beskæftigelsen

Kapitlet undersøger, hvordan danskernes helbred påvirker deres erhvervsdeltagelse og beskæftigelse. Der ses på, hvordan danskernes helbredstilstand generelt udvikler sig over livet, og det belyses, hvordan udviklingen i helbredet har været de seneste år. Svarene på disse spørgsmål er relevante for at kunne vurdere sandsynligheden for, at de fremtidige forhøjelser i tilbagetrækningsaldrene også vil resultere i senere tilbagetrækning.

Helbredet opgøres ved et sundheds-underskudsindeks …

Der findes ikke en generel accepteret metode for, hvordan befolkningens helbredstilstand måles. I kapitlet opgøres danskernes helbredstilstand ved et såkaldt sundhedsunderskudsindeks, som beregnes med udgangspunkt i svarene fra en spørgeskemaundersøgelse og ud fra en bred definition af helbred, hvor både tilstedeværelsen af sygdomme, fysisk og mental funktionsevne og selvoplevet helbred danner grundlag for indekset. Sundhedsunderskudsindekset er valgt, fordi målet anses for at være fysiologisk meningsfyldt, og fordi der eksisterer en etableret metode at foretage økonomiske analyser af aldring.

… og viser forværring i helbred på 2-3 pct. om året over livet

Indekset angiver omfanget af sundhedsmæssige problemer, som den enkelte pådrager sig over livet, og det udgør et teoretisk og empirisk funderet mål for, hvordan menneskers helbred udvikler sig i takt med, at de bliver ældre. Vurderet ud fra dette indeks forværres den enkelte danskers helbred i gennemsnit med 2-3 pct., når han eller hun bliver

et år ældre. Resultatet er i overensstemmelse med en række udenlandske undersøgelser.

Det er mere usikkert, hvordan helbredet har udviklet sig de senere år

Omvendt kan der ikke drages klare konklusioner om, hvordan befolkningens generelle helbredstilstand har udviklet sig. Beregninger af sundhedsunderskudsindekset viser forværringer de seneste år, hvis det beregnes med udgangspunkt i én undersøgelse, mens beregninger på baggrund af en anden undersøgelse viser forbedringer.

Helbredet påvirker beskæftigelsen, …

Analyserne viser som ventet, at den gradvise forværring af helbredet over livet reducerer beskæftigelsen for danskere over 50 år. Der er derfor tilsyneladende et potentiale for at øge den strukturelle beskæftigelse, hvis der gennemføres tiltag, som forbedrer danskernes helbred. Helbredsforværringer har indtil nu haft større betydning for beskæftigelsen for danskere i 50'erne end danskere i 60'erne og 70'erne, hvor danskerne i højere grad trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet af andre årsager end helbredet.

… men forklarer kun lidt af den senere tilbagetrækning

I kapitlet belyses også, hvor meget af den markante stigning i ældres beskæftigelse de seneste 20 år, som kan forklares af gradvise forbedringer i helbredet. Beregningerne i kapitlet viser, at det kun er en lille del af beskæftigelsesfrekvensen de seneste 20 år, som kan forklares af helbredsforbedringer. Reformer og andre forhold har langt større betydning.

Helbred ligner ikke en væsentlig barriere for senere tilbagetrækning, …

Analysen viser imidlertid også, at der i årene efter efterlønsalderen er et sundhedspotentiale for at øge danskernes beskæftigelse, da mange raske danskere har trukket sig tilbage. Dette taler isoleret set for, at de ældres helbred ud fra en gennemsnitsbetragtning ikke er en væsentlig barriere for en senere tilbagetrækning, som de fremtidige forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen lægger op til.

… men kan være udfordring for grupper på arbejdsmarkedet, …

Udviklingen i sundhedspotentialet kan dog dække over betydelige forskelle mellem grupper i arbejdsstyrken, ligesom der er forskelle i kravene til forskellige jobfunktioner. Der kan være grupper på arbejdsmarkedet, hvor forlængelse af arbejdslivet til slutningen af 60'erne vil være en stor udfordring.

… og senere tilbagetrækning afhænger også af arbejdsgiverne

Tilbagetrækningsalderen om 10-20 år afhænger derudover ikke kun af arbejdstagernes helbredsmæssige forudsætninger og præferencer for at arbejde til en senere alder, men også af arbejdsgivernes indstilling overfor de ældre. Arbejdsgiverne kan for eksempel være mindre tilbøjelige til at ansætte en person, som er i 60'erne, fordi arbejdsgiverne forventer, at arbejdstagernes produktivitet og omstillingsparathed falder med alderen.

Der ligger et stort arbejde forude

Der mangler generelt viden om sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse. Arbejdet i dette kapitel er kun et lille skridt på vejen. En bedre forståelse af sammenhængen har væsentlig betydning for at kvalificere udviklingen i fremskrivningen af beskæftigelsen og dermed holdbarheden af de offentlige finanser. Derudover udestår der et stort arbejde med at kvalificere, hvordan man igennem den økonomiske politik kan påvirke beskæftigelsen igennem ændringer i helbredet. Det langsigtede mål bør derfor være at øge forståelsen af sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse.

Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives teorien bag sundhedsunderskudsindekset. I afsnit IV.3 beregnes det, hvordan helbredet udvikler sig for den enkelte gennem livet målt ved sundhedsunderskudsindekset. I afsnit IV.4 beskrives det, hvordan befolkningens generelle helbred har udviklet sig over tid. I afsnit IV.5 analyseres det, hvordan udviklingen i helbredet gennem livet og over tid påvirker erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Afsnit IV.6 opsummerer og konkluderer.

IV.2 SUNDHEDSUNDERSKUDS-INDEKSET OG ANDRE MÅL

Indhold i afsnittet

Aldring kan defineres som en iboende og progressiv proces, hvorved kroppen gradvist taber funktionsevne, og som kulminerer i afgang ved døden, jf. Arking (2006). Måling af sundhedstilstanden henover livet er således sammenfaldende med at måle udviklingen i aldringsprocessen. Dette afsnit forklarer, hvordan dette – med afsæt i litteraturen på området – foreslås gjort i kapitlet. I de næste to afsnit operationaliseres det valgte mål på data for Danmark, og det klarlægges, hvordan det valgte mål udvikler sig i gennemsnit. I afsnit IV.5 vil målet endvidere blive anvendt til at studere sammenhængen mellem aldring, erhvervsdeltagelse og beskæftigelse.

TEORI: FRA SUNDHEDSKAPITAL TIL -UNDERSKUD

Sundhedskapital og aldring

For økonomer er den klassiske tilgang til analysen af aldring den såkaldte "Grossman-model", jf. Grossman (1972) og boks IV.1. Konceptuelt anses individet for at være født med en vis mængde "sundhedskapital", der gradvist nedslides livet igennem. Når kapitalmængden når en kritisk undergrænse, afgår personen ved døden. Tidspunktet, hvor

dette sker, kan påvirkes via sundhedsinvesteringer, der tjener til at opbygge sundhedskapitalen. Disse investeringer antages individet at ville udføre, da en god sundhedstilstand har nytteværdi i sig selv, eller måske fordi en bedre sundhedstilstand forøger arbejdsevnen, hvilket tillader individet at finansiere forbrug, der tillægges værdi. Udviklingen i sundhedskapitalen fra vugge til grav kan konceptuelt ses som udtryk for aldringsprocessen.

Udfordringen ved at følge aldringsprocessen via sundhedskapital

Grossman-modellen har ledt til mange nyttige indsigter, men er karakteriseret ved den grundlæggende vanskelighed, at det konceptuelle mål for aldring – "sundhedskapital" – ikke har en specifik empirisk modpart. Modellens forudsigelser kan rimeligvis testes ved brug af data for sundhedsinvesteringsniveauer, men selve målet for sundhed, eller aldring, lader sig ikke umiddelbart kvantificere. Det har givet anledning til, at mange forskellige mål er blevet foreslået som approksimationer. Nedenfor berøres nogle af disse og deres anvendelse i sundhedsøkonomisk forskning.

Sundhedsunderskud og aldring

En nyere modelramme til analysen af aldring er foreslået i Dalgaard og Strulik (2014). Den centrale forskel til Grossman-modellen består i den konceptuelle tilgang til modellering af aldring, som er hentet fra biologisk og medicinsk forskning. Igennem livet bliver individet progressivt mere svagelig, indtil almindelig funktionsevne ophører, og livet får en ende. Tidspunktet for livets ende kan påvirkes, i lighed med Grossman-modellen, via bevidste investeringer i sundhed, der dæmper tempoet for den stigende svagelighed. Motivationen for foretage den slags investeringer er grundlæggende den samme som i Grossman-modellen.

Alternativ modelramme tillader en teoriforankret måling af aldringsprocessen

En nyttig egenskab ved denne alternative modelleringstilgang er, at der foreligger et konkret mål for "svagelighed" fra den gerontologiske litteratur i form af "sundhedsunderskudsindekset". Sundhedsunderskudsindekset er konceptuelt forankret i pålidelighedsteorien for biologisk aldring, jf. boks IV.2. Den generelle forklaring på menneskelig aldrig er i overensstemmelse med den almindelige opfattelse indenfor medicinsk videnskab, jf. Strulik (2021). Dermed haves en samlet model, hvor der er meget nær korrespondance mellem objektet, der teoretisk modelleres, som er aldring, og dets empiriske måling.

BOKS IV.1 SUNDHEDSKAPITAL: GROSSMANN-TEORIEN

Den første til at udvikle en økonomisk teori for efterspørgsel efter sundhed og sundhedskapital var Grossmann (1972). Teorien bag sundhedskapital er inspireret af teorier for udvikling og nedslidning af fysisk kapital. I Grossmanns teori antages det, at hver person er født med en sundhedskapital, der over livet er udsat for nedslidning med en fast teknologisk og biologisk bestemt rate. Afskrivningen af sundhedskapital afhænger eksempelvis af alder og social status. Et menneskes sundhedskapital kan øges via investeringer i sundhedstiltag. Sundhedskapitalen øges for eksempel, hvis man får udskiftet en nedslidt hofte.

Grossmans teori har givet flere værdifulde indsigter. Eksempelvis giver modellen en forståelse for, hvorfor den enkelte vil investere mere i sundhed, når der kommer mere effektive behandlinger som følge af medicinske og teknologiske opdagelser. På en række punkter kan Grossmanns teori ikke forklare den observerede udvikling i sundhed. Empiriske studier viser, at forskelle i sundhed blandt befolkningen øges efterhånden, som personer bliver ældre. Imidlertid indebærer Grossmanns teori, at det største fald i sundhedskapitalen finder sted ved livets begyndelse som følge af antagelsen om en fast nedskrivningsrate. Det betyder isoleret set, at forskelle mellem personer, der er født med forskellige niveauer for sundhedskapital, vil tendere mod at blive mindre livet igennem, jf. Dalgaard mfl. (2021). Teorien tilsiger også, at sundhedsudgifterne vil vokse med alderen, da det kræver øgede investeringer at fastholde sundhedskapitalen, når afskrivningstakten stiger.

Empiriske analyser viser imidlertid, at afstand til døden også har betydning for udviklingen i sundhedsudgifterne, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019) og Zweifel mfl. (1999). En udfordring ved teorien er også, at nedslidningsraten skal vokse i takt med, at en person ældes i kalenderår, men den biologiske aldring følger ikke nødvendigvis alderen. Der er således stor variation i den biologiske aldring på tværs af en årgang. Hvis ikke nedslidningsraten stiger med alderen, vil Grossmanns model tilsige, at den enkelte kan og vil vælge at leve for evigt, jf. Dalgaard og Strulik (2014). Endeligt er et kritikpunkt ved teorien, at sundhedskapital er en latent variabel, og det er således ikke muligt at observere personers aldringsniveau med afsæt i teorien.

BOKS IV.2 PÅLIDELIGHEDSTEORIEN

Anvendelse af pålidelighedsteori fra ingeniørvidenskaben (*reliability theory*) til at beskrive biologisk aldring tilskrives Gavrilov og Gavrilova (2001).

Grundlæggende ses aldring som en proces, hvor systemet (kroppen) gradvist mister overskudskapacitet, hvilket i sidste ende leder til systemfejl (død). Perspektivet er relevant for mekaniske anordninger, men er også meningsfyldt for menneskekroppen. Eksempelvis fødes et individ med ti gange mere lungekapacitet end påkrævet for overlevelse, jf. Fries (1980). Henover livet mistes overskudskapaciteten, helt eller delvist. På basis af tilgangen lader en række kendte regulariteter for menneskelig aldring sig forklare, herunder det faktum at sandsynligheden for at dø stiger med alderen; den såkaldte Gompertz-Makeham lov, jf. Gompertz (1825) og Makeham (1860), lader sig således forklare.

Sundhedskapital eller sundhedsunderskud: Gør det en forskel?

Umiddelbart kunne man fristes til at tro, at forskellen i de to modeltilgange alene er ordvalget; sundheds*kapital* overfor sundheds*underskud*. Det er imidlertid ikke tilfældet, siden beskrivelsen af aldring på en biologisk og medicinsk meningsfyldt facon, som ikke var kendt i 1972, viser sig at løse en række forudsigelsesproblemer ved den traditionelle Grossman-model. Eksempelvis undgås forudsigelsen om, at vores sundhedsinvesteringer automatisk skulle være stigende med *kronologisk* alder fremfor, som empirien viser, *fysiologisk* alder i form af (tidsmæssig) afstand til død. Ligeledes bidrager den alternative modelramme til en øget forståelse af, hvorfor ugunstig sundhedsmæssig påvirkning på fosterstadiet kan give anledning til sundhedsmæssige problemer for personen i et senere livsstadie, jf. Dalgaard mfl. (2021), hvilket Grossman-modellen kun med stor vanskelighed kan forklare, jf. f.eks. Almond og Currie (2011).

Måling af aldring i kapitlet

Af ovenstående grunde vil kapitlet gennemgående betjene sig af sundhedsunderskudsindekset i forhold til måling af aldring for en årgang eller kohorte. Dels fordi målet kan anses for at være fysiologisk meningsfyldt, og dels fordi der eksisterer en etableret måde at foretage økonomiske analyser af aldring, set igennem denne optik. Det sidste er afgørende, hvis man med tiden ønsker at uddybe modelleringen af samspillet mellem individets adfærd, tempoet på individets aldring livet igennem, og konsekvenser heraf for f.eks. tilbagetrækning. Samtidigt er det klart, at der ikke er en universel konsensus om, hvordan aldring måles. Derfor berøres og diskuteres andre perspektiver på en sådan måling også sideløbende, og det nedenstående afsnit beskriver alternative mål af sundhed.

INDIKATORER TIL MÅLING AF HELBRED

Objektive og subjektive indikatorer til beskrivelse af helbred

Et godt helbred kan beskrives ud fra forskellige helbredsmæssige forhold. Der kan overordnet skelnes mellem "objektive" indikatorer som f.eks. sygdomsforekomst, som kan måles via stillede diagnoser, og mere "subjektive" indikatorer, hvor der spørges til den enkeltes selvoplevede fysiske og mentale funktionsevne, og det kan også være bredere indikatorer som for eksempel oplevelse af godt helbred uanset sygdom og funktionsevne.

Registre eller selvrapporterede oplysninger

De objektive indikatorer som sygdomsforekomst baserer sig ofte på registre, hvor sygdomstilstand opgøres af sundhedsprofessionelle, mens de subjektive indikatorer er baseret på selvrapporterede oplysninger fra de respondenter, som deltager i spørgeskemaundersøgelsen. Oplysninger om sygdomsforekomst kan dog også opnås ud fra selvrapporterede data, men der kan være risiko for underrapportering af sygdomsforekomsten.

Objektive indikatorer ikke nødvendigvis korreleret med arbejdsevne

Objektive indikatorer såsom diagnoser er pålideligt registreret, men er ikke nødvendigvis relaterede til tab af arbejdsevne. For eksempel kan effektiv medicinering betyde, at diagnoser som Type II-diabetes og forhøjet blodtryk ikke forhindrer deltagelse på arbejdsmarkedet. Det vil føre til en undervurdering af effekten af helbred på arbejdsudbud.

Subjektive indikatorer stærkere korreleret med arbejdsevne, …

… men mere udsatte for upræcis rapportering

Subjektive indikatorer korrelerer stærkere med tab af arbejdsevne, men er ofte enten over- eller underrapporterede. En overrapportering kan ske, hvis personer, der er udenfor arbejdsmarkedet, rationaliserer deres udtræden ved at angive dårligere helbred, end de egentlig har, jf. Bound (1991). Denne *justification bias* medfører en tendens til at overvurdere effekten af helbred på arbejdsudbud. En underrapportering kan opstå på grund af hukommelsesbegrænsninger (*recall errors*) eller andre målefejl og vil medføre en undervurdering af effekten af helbred på arbejdsudbud. Men disse skævheder med forskelligt fortegn kan gå lige op og dermed gøre subjektive indikatorer mere pålidelige end objektive indikatorer, som kun lider af målefejl.

En kombination er hensigtsmæssig til undersøgelse af arbejdsevne

En måde at håndtere potentiel bias kan være at instrumentere de subjektive helbredsmål med de objektive mål, jf. Stern (1989) og Bound (1991). Men nyere empirisk forskning viser, at subjektive og objektive mål, så længe de er bredt defineret, brugt enten hver for sig eller med de objektive mål som instrumenter for de subjektive, giver nogenlunde samme resultater, jf. Blundell mfl. (2021).

Sundheds-underskudsindeks opgøres ud fra bred gruppe af indikatorer

Sundhedsunderskudsindekset opgøres med udgangspunkt i svarene på spørgeskemaundersøgelser, og der lægges en bred vifte af indikatorer til grund for opgørelse af sundhedsunderskud. Indekset er både baseret på de mere "objektive" indikatorer som f.eks. sygdomsforekomst af specifikke selvrapporterede diagnoser, og de "subjektive" indikatorer som f.eks. selvoplevet fysisk funktion og helbred.

ANDRE MÅL FOR HELBRED

Flere mål for helbred

Udover sundhedsunderskudsindekset findes forskellige andre mål, der anvendes i forbindelse med vurdering af befolkningers helbredstilstand. De forskelige mål afspejler, at der ikke findes ét mål for godt henholdsvis dårligt helbred, som der er enighed om, men derimod forskellige mål, som giver anledning til forskellige perspektiver på et godt helbred.

Fire andre mål til beskrivelse af helbred

I det følgende beskrives en række mål, der ofte anvendes i sundhedslitteraturen og i sundhedspolitik: Selvvurderet helbred, DALY (*disability-adjusted life years*, sygdomsjusterede leveår), QALY (*quality adjusted life years*, kvalitetsjusterede leveår), ADL og IADL (*activities of daily living* og *instrumental activities of daily living*, almindelig daglig livsførelse samt mere udadvendte aktiviteter). De forskellige mål anvendes til forskellige formål, og det relevante helbredsmål afhænger af problemstillingen, som ønskes belyst.

Selvvurderet helbred: Tæt korreleret med dødelighed

Selvvurderet helbred er personers egen vurdering af helbred. Det selvvurderede helbred dækker således et bredt helbredsmæssigt perspektiv, såvel sygdomme som fysisk og mental funktionsevne. Såvel danske som internationale undersøgelser har vist, at selvvurderet helbred umiddelbart er en god indikator for en persons helbred. Selvvurderet helbred er således korreleret med risikoen for at dø, jf. Bjørner mfl. (2020) og Idler og Binyamini (1997).

DALY: Sammenligning over tid og på tværs af lande

DALY summerer for hver lidelse antallet af tabte leveår på grund af tidlig død og sygelighed. DALY kan både bruges til at følge udviklingen i sygdomsbyrden over tid og på tværs af lande. WHO har eksempelvis foretaget beregninger af DALY for 187 lande. I Flachs mfl. (2015) er vist DALY for 21 udbredte helbredsproblemer for Danmark, Norden og Vesteuropa, som WHO har beregnet.

QALY: Sammenligning mellem interventioner

QALY anvendes til at måle ændringer i den helbredsrelaterede livskvalitet efter en intervention. QALY kan derfor eksempelvis anvendes til at rangordne gevinsten ved forskellige nye medicinske interventioner. QALY indgår eksempelvis i Medicinrådets vurdering af, om nye medicinske behandlinger skal tages i brug, jf. Medicinrådet (2021).

ADL: Mål for fysisk funktionsevne

ADL er et mål for den fysiske funktionsevne og måler personers evne til at varetage basale funktioner i dagligdagen, som blandt andet omfatter evnen til selvstændigt at kunne håndtere påklædning, toiletbesøg og badning, at kunne rejse sig fra seng og stol samt at spise. Der kan dannes et indeks over, hvor selvhjulpen en person er. Jo højere en indeksværdi en person opnår, jo mere selvhjulpen er personen. ADL kan anvendes af sundhedsprofessionelle til eksempelvis at vurdere, om der er behov for at iværksætte tiltag til at forbedre funktionsevnen, og om tiltag giver de ønskede fremskridt i funktionsevnen.

IADL: Bredere mål for funktionsevne

IADL (I står for instrumental) måler funktionsevne, der gør det muligt for personer at kunne leve et selvstændigt liv. Det omfatter mere komplekse funktioner end de basale fysiske funktioner som eksempelvis indkøb, madlavning, komme rundt i nabolaget, ordne egne pengesager og foretage telefonopkald.

Sundheds-underskudsindekset medtager flere elementer

I resten af kapitlet fokuseres på sundhedsunderskudsindekset, som beregnes på baggrund af data fra spørgeskemaundersøgelser. Det er et bredere sundhedsmål, som medtager elementer af mange disse beskreve mål, idet der både indgår selvrapporterede sygdomme samt selvoplevet fysisk og psykisk funktionsevne og helbred.

IV.3 UDVIKLINGEN I HELBREDET GENNEM LIVET

Indhold i afsnittet

I afsnit IV.2 blev teorien bag sundhedsunderskudsindekset beskrevet. Formålet med dette afsnit er at beregne sundhedsunderskudsindekset for danskerne, hvor der tages udgangspunkt i svarene fra to spørgeskemaundersøgelser. Først forklares metoden til at beregne sundhedsunderskudsindekset. Derefter beskrives resultaterne fra andre empiriske undersøgelser af sundhedsunderskudsindekset. Sidst i afsnittet præsenteres en beregning af, hvordan danskernes sundheds-underskudsindeks udvikler sig gennem livet. Beregningen af sundhedsunderskudsindekset anvendes i afsnit IV.5, hvor sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse estimeres.

METODE TIL AT BEREGNE SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

Indeks beregnes med afsæt i en bred vifte af indikatorer

Beregningen af sundhedsunderskuddet er ret simpelt, jf. Mitnitski mfl. (2001) og Searle mfl. (2008). Princippet er at opgøre sundhedsunderskud såsom symptomer, tegn, handicap eller sygdomme, som rammer mennesker i takt med, at deres alder stiger. Symptomer kan være forhøjet blodtryk, et tegn kan være søvnproblemer, et handicap kan være problemer med at gå på trapper, mens en sygdom kan være kræft. Princippet er, at jo flere helbredsunderskud en person har, jo større er sandsynligheden for, at personen er skrøbelig. Indekset opgøres ofte som andelen af underskud (helbredsproblemer) i forhold til det samlede antal mulige opgjorte underskud (helbredsproblemer). I boks IV.3 er principperne bag beregningen af sundhedsunderskudsindekset beskrevet, og de er yderligere uddybet i *Baggrundsnotat til Helbred og ældres beskæftigelse*.

ANDRES BEREGNINGER MED SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET

Generelle mønstre i andre undersøgelser

Sundhedsunderskudsindekset er blevet anvendt til mange forskellige analyser af aldring. I de empiriske analyser er fundet nogle resultater, der er generelle for flere lande.

- Mænds sundhedsunderskudsindeks er lavere end kvinders, hvilket blandt andet afspejler en større forekomst af en række ikke-livstruende sygdomme blandt kvinder end blandt mænd
- Stigningen i mænds sundhedsunderskudsindeks henover livet er større end stigningen i kvinders indeks
- Sundhedsunderskudsindekset vokser eksponentielt gennem livet med mellem 2-5 pct. om året.

Kønsforskelle: Kvinders sundheds-underskudsindeks er højere end mænds

Empiriske undersøgelser af sundhedsunderskudsindekset for andre lande har fundet, at indekset er højere for kvinder end for mænd. Dette kan umiddelbart virke overraskende, eftersom kvinders middellevetid generelt er højere end mænds. På trods af dette viser mange undersøgelser på baggrund af forskelligt datagrundlag, at kvinder henover livet tilsyneladende har et dårligere helbred end mænd, men mænd lider af flere livstruende sygdomme. Dette betegnes *the morbidity-mortality paradox* (sygelighed-dødelighedsparadokset). Forskellen imellem kønnenes syge- og dødelighed har baggrund i både biologiske faktorer og adfærd, jf. boks IV.4.

BOKS IV.3 BEREGNING AF SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

Indekset opgør antallet af sundhedsunderskud i forhold til antal mulige sundhedsunderskud, en person kan besidde i den anvendte opgørelse. Indekset kan derfor antage værdier mellem 0 og 1. Ved beregningen af sundhedsunderskudsindekset indgår de enkelte helbredsindikatorer på lige fod med hinanden. Hvis en person eksempelvis har 21 ud af 42 opgjorte underskud, så er sundhedsunderskudsindekset opgjort til 21/42 = 0,5. Indekset egner sig bedst til at beskrive helbredet for voksne, hvilket her defineres til at være personer over 20 år.

Der er nogle krav, som skal være opfyldt, for at indekset er anvendeligt til at vise udviklingen i skrøbeligheden over livet. Konkret skal indikatorer, der indgår i indekset opfylde en række kriterier, jf. Mitnitski mfl. (2002b) og Searle mfl. (2008):

- De skal være relateret til sundhedsstatus og ikke alder. Gråt hår kan f.eks. ikke indgå, selvom det er aldersrelateret
- Forekomsten af underskud skal generelt stige med alderen

  De valgte underskud må ikke være indtrådt for tidligt og være almindelig i befolkningen. Aldersrelateret langsynethed kan derfor ikke indgå, da stort set alle over 55 år har det
- De valgte indikatorer skal dække et bredt felt af sundhedsproblemer
- Det skal være de samme variable, der indgår over tid.

Listen af indikatorer, der kan indgå, varierer fra milde symptomer som oplevelse af manglende energi til alvorlige sygdomme som kræft. Det har vist sig, at det ikke er vigtigt, præcist hvilke sundhedsunderskud der indgår i det uvægtede sundhedsunderskudsindeks, så længe de opfylder ovenstående fem kriterier, og der er tilstrækkeligt mange, hvilket af Rockwood og Mitnitski (2007) opgøres til mindst 30.

Empiriske undersøgelser har vist, at med mindst 30 indikatorer, er der tale om en høj samvariation mellem en stigning i sundhedsunderskudsindekset og sandsynligheden for at dø, komme på plejehjem/beskyttet bolig eller en forværring af sundhedsstatus, jf. Rockwood og Mitnitski (2007). Det forhold, at indekset ikke kræver et meget stort antal indikatorer, kan sandsynligvis forklares ved, at forskellige sundhedsunderskud er relateret til hinanden. Eksempelvis er forhøjet blodtryk blandt andet forbundet med hjerneblødning, hjertesygdomme, demens, ganghastighed og søvnproblemer. Det betyder, at hvis et sundhedsunderskud mangler på listen, så vil betydningen af dette blive afspejlet i en kombination af andre underskud, så længe der er tilstrækkeligt mange indikatorer.

BOKS IV.4 SYGELIGHED-DØDELIGHEDSPARADOKSET

Biologiske faktorer og adfærd har betydning for kønnenes syglighed og død, jf. Oksuzyan mfl. (2008).

Biologiske forhold som hormonelle og genetiske faktorer betyder, at mænd er yngre end kvinder, når de begynder at lide af iskæmiske hjertesygdomme og visse kræftformer, mens kvinder har større risiko for at blive ramt af autoimmune sygdomme. Det betyder, at en større andel af kvinder lider af akutte sygdomme og ikke-dødelige kroniske sygdomme som eksempelvis leddegigt, forstoppelse, sygdomme i skjoldbruskirtlen og galdeblæren, hovedpine og migræne. Disse giver et dårligt selvvurderet helbred, men er ikke dødelige sygdomme. Mænd lider i højere grad af livstruende kroniske sygdomme som blodprop i hjertet og hjertekramper, nogle kræftformer, hjerneblødning, KOL, skrumpelever og nyresygdomme.

Der er ligeledes forskelle i den sundhedsmæssige adfærd mellem kvinder og mænd, der også bidrager til, at kvinder har mindre risiko end mænd for tidlig død. Kvinder indtager således generelt set mindre alkohol og psykoaktive stoffer, og de følger i højere grad end mænd de officielle kostråd. De benytter sig endvidere i større omfang af sundhedsvæsnet og deltager i screeningsprogrammer.

Samlet betyder både de biologiske og adfærdsmæssige forskelle mellem mænd og kvinder, at mænd tidligere får livstruende sygdomme, mens kvinder først får dem senere i livet.

Det er vanskeligt at fastlægge, hvor stor en del af forskellene i mænd og kvinders levetid der kan tilskrives biologiske forhold, og hvor stor en del der kan tilskrives sundhedsmæssig adfærd. Men Schünemann mfl. (2016) har opstillet en model, som afspejler amerikanske data, for akkumulation af sundhedsunderskud, der forsøger dette. I modellen adskiller mænd og kvinder sig ved forskellig levetid og forbrug af sundhedsydelser. De finder, at ca. 70 pct.point af forskellen i kvinder og mænds middellevetid kan forklares med kvinders højere forbrug af sundhedsydelser, og at yderligere knap 20 pct.point af forskellen kan tilskrives mænds præferencer for usundt forbrug, der i modellen er rygning.

Forskellen i levetiden mellem mænd og kvinder er over en periode blevet indsnævret. Forskellen i middelevetiden mellem mænd og kvinder i Danmark er således blevet reduceret med knap 1/3 de seneste 40 år. Mayhew og Smith (2014) finder på engelske og walisiske data, at forskellen i middellevetiden mellem mænd og kvinder i 2030 vil være forsvundet, hvis udviklingen i mænd og kvinders middellevetid fortsætter som i perioden 1950-2009. Dette mønster findes ikke på danske data, når undersøgelsen foretages for perioden 1980-2020.

Negativ sammenhæng mellem niveau og stigning i sundheds-underskudsindeks …

Empiriske undersøgelser viser også, at der er en negativ sammenhæng mellem niveauet for sundhedsunderskudsindekset og udviklingen i indekset henover livet, hvilket benævnes *the law of compensating frailty* (loven om kompenserende svagelighed), jf. Mitnitski mfl. (2002a). Abeliansky og Strulik (2018) finder, at den negative sammenhæng mellem niveauet for og udviklingen henover livet i sundhedsunderskudsindekset gælder for mænd og kvinder og på tværs af lande. Det vil sige, at sundhedsunderskudsindekset mellem mænd og kvinder mindskes henover livet og mellem lande.

… og for dødeligheden

Et tilsvarende mønster, hvor initiale forskelle udjævnes med alderen, gør sig gældende for udviklingen i dødeligheden mellem populationer, hvilket kaldes *the law of compensating mortality*. Udviklingen i dødeligheden kan beskrives ved Gompertz-Makeham loven, hvor udviklingen i dødeligheden er sammensat af en aldersuafhængig komponent og en aldersafhængig komponent, der stiger eksponentielt med alderen. The law of compensating mortality indebærer, at den relative forskel i dødsrater mellem to populationer (eksempelvis to landes befolkninger) mindskes med alderen, fordi en højere initiale dødsrate i den "dårlige" population bliver *kompenseret* af en lavere stigning i den aldersbetinget dødelighed.

Sundheds-underskudsindekset stiger hurtigere for mænd

Den årlige stigning i sundhedsunderskudsindekset over livet er på tværs af undersøgelser beregnet til 2-5 pct. om året, jf. tabel IV.1. Undersøgelser har ofte fundet, at stigningstakten i mænds sundhedsunderskudsindeks er højere end kvinders. Mitnitski mfl. (2002a) finder, at sundhedsunderskudsindekset for Canada stiger med 4,3 pct. for mænd og 3,1 pct. for kvinder i takt med, at mænd henholdsvis kvinder bliver et år ældre. For USA estimerer Searle mfl. (2008), at underskuddet stiger 2 pct. om året, mens Abeliansky og Strulik (2020) finder en årlig stigning på 5½ pct. for mænd og knap 5 pct. for kvinder. Abeliansky og Strulik (2018) finder for ti europæiske lande, at sundhedsunderskudsindekset vokser med 2,5 pct. om året for mænd og kvinder. Beregningerne i dette afsnit bygger på forskellige undersøgelser af befolkningens helbred. Beregningerne finder stigninger på 3 pct. om året med SHARE data og 2 pct. om året med data fra Den Nationale Sundhedsprofil.

TABEL IV.1 ESTIMATER FOR VÆKSTEN I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET OVER LIVET

Undersøgelserne finder forværringer i helbredet over livet på 2-5 pct. om året.

	Mænd	Kvinder	Samlet
	---------- Pct. p.a. ----------		
Canada			
Mitniski mfl. (2002a)	4,3	3,1	
USA			
Searle mfl. (2008)			2,0 – 2,6[a)]
Abeliansky og Strulik (2020)	5,5	4,9	
Europa[b)]			
Abeliansky og Strulik (2018)	2,5	2,5	
Danmark			
DØR (SHARE)	3,2	3,0	
DØR (Den Nationale Sundhedsprofil)	2,1	2,0	

a) De to tal er begge for USA, hvor der er indsamlet oplysninger med 1½ års mellemrum.

b) Følgende lande indgår: Østrig, Tyskland, Sverige, Holland, Spanien, Italien, Frankrig, Danmark, Belgien og Schweiz.

Anm.: Estimationen for Danmark er foretaget for personer på 50 år og derover.

Kilde: Mitniski mfl. (2002a), Searle mfl. (2008), Abeliansky og Strulik (2020), Abeliansky og Strulik (2018) og egne beregninger på baggrund af SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil.

SUNDHEDSUNDERSKUD BEREGNET PÅ BAGGRUND AF SHARE OG DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

To beregninger af sundheds-underskudsindeks for Danmark

Sundhedsunderskudsindekset er i nærværende rapport beregnet ud fra to spørgeskemaundersøgelser af danskernes sundhed: SHARE, der omfatter 28 europæiske lande, og Den Nationale Sundhedsprofil, der alene indeholder oplysninger om den danske befolkning. I boks IV.5 er de to datasæt nærmere beskrevet, og i baggrundsnotatet er redegjort for dannelsen af sundhedsunderskudindekset med de to datasæt.

En kombination af subjektive og objektive mål er velegnet

SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil er valgt som datagrundlag for sundhedsunderskudsindekset, fordi disse spørgeskemaundersøgelser omfatter en bred vifte af sundhedsoplysninger, såsom mål for funktionsevne, selvopfattet helbred og diagnosticerede sygdomme

(selvrapporterede). Det har vist sig, at et mål, der omfatter både objektive mål som sygdomme og subjektive sundhedsindikatorer, som f.eks. selvoplevet helbred, er et godt mål for aldring, jf. Rockwood og Mitnitski (2007).

BOKS IV.5 SHARE OG DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

SHARE

SHARE (Survey of Health, Aging and Retirement in Europe) omfatter interviewdata for personer, der er fyldt 50 år, fra 28 europæiske lande og Israel, jf. www.share-project.org. Indsamlingen af data startede i 2004, og deltagerne følges så vidt muligt over tid. Spørgsmålene er eksempelvis relateret til personers fysiske og psykiske funktionsevne, diagnosticerede sygdomme, familieforhold, indkomst og tilknytning til arbejdsmarkedet. Yderligere informationer om dannelse af sundhedsunderskud på baggrund af SHARE findes i et dokumentationsnotat.

Den Nationale Sundhedsprofil

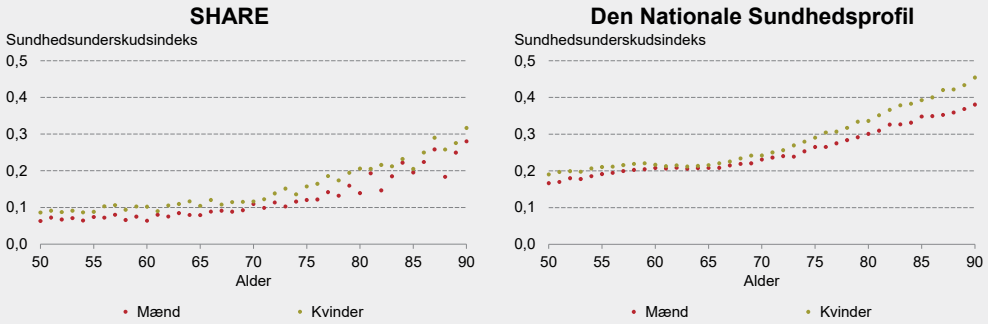
Den Nationale Sundhedsprofil omfatter en repræsentativ stikprøve af personer på 16 år og derover med bopæl i Danmark. Der er gennemført tværsnitsundersøgelser i 2010, 2013 og 2017. I undersøgelserne er der blevet indsamlet data om sundhed og sygelighed samt forhold af betydning herfor. Spørgsmålene omfatter eksempelvis fysisk og psykisk funktionsevne, selvvurderet helbred og diagnosticerede sygdomme. Yderligere information om dannelse af sundhedsunderskudsindeks på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil findes i dokumentationsnotat.

Baseret på SHARE: Sundhedsunderskud stiger med alder og er højere for kvinder

I figur IV.1 (venstre side) ses udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet på SHARE-data for henholdsvis mænd og kvinder for Danmark, og som forventet er det stigende med alderen. Det underbygger, at individets sundhedstilstand gradvist forringes livet igennem. Af figuren fremgår også, at kvinders sundhedsunderskudsindeks generelt er højere end mænds, men at stigningstakten i indekset, dvs. hastigheden, hvorved helbredet forringes, er større for mænd end for kvinder.

FIGUR IV.1 BEREGNET SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

Sundhedsunderskudsindeks stiger med alder, og kvinder har højere underskud end mænd.



Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks fordelt på alderstrin.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil.

Baseret på Den Nationale Sundhedsprofil: Sundhedsunderskud stiger med alderen og højere for kvinder

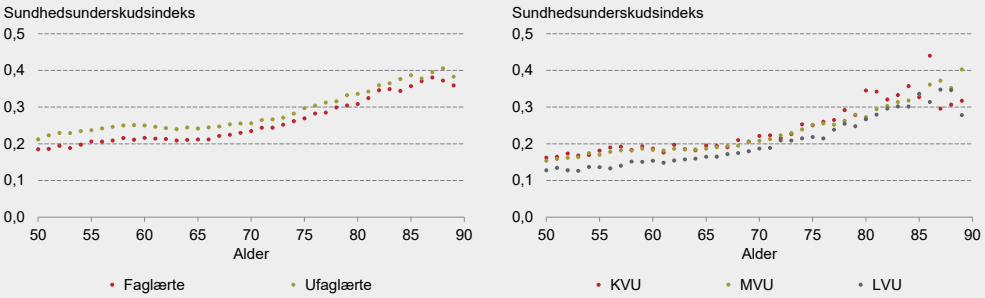
I figur IV.1 (højre side) er vist udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet ud fra Den Nationale Sundhedsprofil. Ligesom for sundhedsunderskudsindekset beregnet på baggrund af SHARE-data er det stigende med alderen, og ligeledes ligger indekset højere for kvinder end for mænd. Niveauet for sundhedsunderskudsindekset beregnet på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil er dog betydelig højere end ved beregningen på baggrund af SHARE-data, mens forskellen mellem mænd og kvinder frem til 70 års alderen er noget mindre. Det er forskellige spørgsmål, der indgår i de to undersøgelser. Derfor kan det ikke umiddelbart forventes, at de to indeks har samme niveau, omend de viser samme udvikling over tid.

Ufaglærte har det højeste sundheds-underskudsindeks

Det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks for hele befolkningen dækker over en stor spredning mellem forskellige grupper. Der er således en betydelig forskel i niveauet i sundhedsunderskuddet mellem personer med forskellige uddannelser, jf. figur IV.2. Ufaglærte har det højeste sundhedsunderskudsindeks, mens personer med en lang videregående uddannelse har det laveste. Sundhedsunderskudsindekset for faglærte er lidt lavere end for ufaglærte, men højere end for personer med en videregående uddannelse. Data omfatter alle personer i de pågældende uddannelsesgrupper. Det betyder for eksempel, at personer med medfødt handicap, der hverken har mulighed for, at gennemføre en uddannelse eller være på arbejdsmarkedet, vil indgå i gruppen *ufaglærte*.

FIGUR IV.2 SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS FORDELT PÅ UDDANNELSER

Ufaglærte har det største sundhedsunderskud, mens personer med en lang videregående uddannelse har det mindste sundhedsunderskud.



Anm.: Ufaglærte omfatter alle personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. KVU: Kort videregående uddannelse, MVU: Mellemlang videregående uddannelse, LVU: Lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil.

Stigning i sundhedsunderskudsindeks i overensstemmelse med andre resultater

Den gennemsnitlige årlige stigning i sundhedsunderskudsindekset er estimeret ud fra en log-lineær relation, jf. boks IV.6. Når ligningen estimeres med afsæt i SHARE for Danmark vokser sundhedsunderskudsindekset med 3,2 pct. for mænd og 3,0 pct. for kvinder om året, mens det ved estimation med Den Nationale Sundhedsprofil vokser med ca. 2 pct. for både mænd og kvinder, jf. tabel IV.2. Stigningen i sundhedsunderskudsindekset på ca. 3 pct. beregnet med afsæt i SHARE er som nævnt i overensstemmelse med resultaterne, der er fundet for andre lande, mens den forværring, der findes med udgangspunkt i Den Nationale Sundhedsprofil, er i den lave ende.

Vækst i sundhedsunderskud øges med længde af uddannelse

Den årlige stigning for fem uddannelsesgrupper er ligeledes estimeret på baggrund af data fra Den Nationale Sundhedsprofil. Generelt gælder det, at væksten i sundhedsunderskudsindekset øges med længden af uddannelsen. Dette er i overensstemmelse med loven om kompenserende svagelighed, som beskrevet ovenfor, da niveauet for sundhedsunderskudsindekset er lavere, jo højere uddannelsesniveauet er, som det fremgår figur IV.2. Den årlige stigning er generelt set lavere for kvinder end for mænd for alle uddannelsesgrupper bortset for gruppen af ufaglærte, hvor stigningen er størst for kvinder.

BOKS IV.6 ESTIMATION AF UDVIKLINGEN I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET OVER LIVET

Undersøgelsen af den gennemsnitlige årlige stigningstakt i sundhedsunderskudsindekset er estimeret med følgende log-lineære regressionsligning:

$$\ln(hdi_{it}) = r + \alpha \cdot alder_{it} + \theta_i + \varepsilon_{it} \ (1)$$

hvor hdi_{it} er sundhedsunderskudsindekset for individ i i år t, r er en konstant, der tager højde for en trend i udviklingen , $alder_{it}$ er alderen for individ i i år t, θ_i er et individspecifikt konstantled (fixed effect), og ε_{it} er et stokastisk restled.

De fleste analyser af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset over livet er estimeret med log-lineær specifikation. Det er også gjort i dette kapitel på danske data, da det gør det muligt at sammenligne resultaterne med andre lande. En mere præcis beskrivelse fås ved at foretage en ikke-lineær estimation. I baggrundsnotatet er redegjort for resultaterne af en ikke-lineær estimation af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset over livet på data fra Den Nationale Sundhedsprofil og fra SHARE for Danmark.

TABEL IV.2 ESTIMATER FOR VÆKSTEN I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET OVER LIVET

Væksten i sundhedsunderskudsindekset beregnet med udgangspunkt i SHARE er større end, når det beregnes med afsæt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil.

	Mænd	Kvinder
SHARE	3,2	3,0
Den Nationale Sundhedsprofil	2,1	2,0
Ufaglærte	1,6	1,8
Faglærte	1,9	1,7
Korte videregående uddannelser	2,0	1,9
Mellemlange videregående uddannelser	2,3	2,0
Lange videregående uddannelser	2,8	2,3

Anm.: Estimationen er foretaget for personer på 50 år og derover.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE-data og Den Nationale Sundhedsprofil.

Beregninger understøtter resultater fra litteratur

Sammenfattende kan det siges, at beregninger af danskernes sundhedsunderskudsindeks understøtter resultaterne fra udenlandske studier. Kvinders sundhedsunderskudsindeks er højere end mænds, men stigningstakten over livet er lidt højere for mænd end kvinder. Den årlige stigning i sundhedsunderskudsindekset på ca. 3 pct. årligt, som findes ved anvendelsen af data fra SHARE svarer omtrent til resultaterne fra andre undersøgelser, mens stigningen på 2 pct. årligt beregnet med afsæt i data fra sundhedsprofilerne er lavere end resultaterne fra udenlandske undersøgelser. I dette afsnit har fokus været på, hvordan sundhedsunderskudsindekset udvikler sig over livet. I afsnit IV.5 anvendes sundhedsunderskudsindekset baseret på data fra SHARE til at estimere sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse. I det følgende afsnit analyseres det, hvordan det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks udvikler sig over tid.

IV.4 HELBREDETS UDVIKLING OVER TID

Afsnittets indhold

I afsnit IV.3 blev det undersøgt, hvordan helbredet udvikler sig gennem livet. I dette afsnit undersøges det, hvordan den generelle helbredstilstand i befolkningen, dvs. på tværs af aldersgrupper, udvikler sig over tid. Først redegøres for, hvorfor det er vanskeligt at måle den generelle helbredsudvikling over tid. Dernæst beskrives udviklingen i middellevetiden og resultaterne fra fire udvalgte undersøgelser, som har forsøgt at måle udviklingen i helbredet over tid. Til sidst i afsnittet beregnes udviklingen i sundhedsunderskudsindekset for Danmark med udgangspunkt i SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil.

OPGØRELSE AF HELBREDSUDVIKLINGEN OVER TID

Lever befolkningen længere med et godt helbred?

Afsnit IV.3 beregnede, hvordan helbredet udvikler sig henover livet. Et andet centralt spørgsmål indenfor aldersforskningen er, hvordan helbredet udvikler sig over tid for forskellige aldersgrupper. Et vigtig spørgsmål er, om befolkningen bevarer et godt helbred og en god funktionsevne i deres ekstra leveår. Indenfor folkesundhed anvendes begrebet *sund aldring* til at beskrive en situation, hvor de ældre lever flere år med et relativt godt helbred og en god funktionsevne.

SUND ALDRING

Indenfor folkesundhed anvendes begrebet *sund aldring* til at beskrive en situation, hvor de ældre lever flere år med et relativt godt helbred og en god funktionsevne.

Indenfor økonomi anvendes begrebet *sund aldring* til at beskrive det forhold, at afstand til død påvirker sundhedsudgifterne, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019). Det indebærer, at når levetiden stiger, så falder sundhedsudgifterne – alt andet lige – for en given aldersgruppe.

Vanskeligt at måle helbredsudviklingen over tid …

Afsnit IV.2 beskrev nogle problemstillinger forbundet med måling af helbredet, herunder at der ikke findes én definition af sundhed, som der er enighed om. Der findes således forskellige helbredsmål, som kan give anledning til forskellige perspektiver i udviklingen i helbred over tid. I beregningen af sundhedsunderskudsindekset lægges en bred vifte af helbredsindikatorer til grund for opgørelse af sundhedsunderskud. Indekset omfatter både "objektive" indikatorer som sygdomsforekomst og "subjektive" indikatorer eksempelvis selvoplevet fysisk funktion. Man skal derfor være opmærksom på, at den opgjorte udvikling kan afspejle flere forskellige forhold omkring helbredsudviklingen over tid.

… som følge af bedre behandlinger, ny teknologi og nye job

Udviklingen i antallet af registrerede sygdomme kan eksempelvis afspejle udviklingen i medicinsk viden, behandlingsmuligheder og brugen af sundhedsvæsenet. Tidligere og bedre opsporing af sygdomme øger eksempelvis antallet af registrerede sygdomme, uden det nødvendigvis afspejler dårligere helbred. Befolkningens opfattelse af fysisk funktionsevne og helbred er en subjektiv oplevelse, der kan variere over tid, og som kan afspejle velstandsudviklingen og den teknologiske udvikling, såsom fremkomsten af hjælpemidler og maskiner. Ligeledes kan brancheforskydninger mod mindre fysisk krævende arbejde også have indflydelse på befolkningens selvoplevede helbred og funktionsevne.

UDVIKLINGEN I LEVETIDEN

Middellevetiden steget med 23 år for mænd og 30 år for kvinder

Udviklingen i befolkningens levetid anvendes ofte som mål for sundhed. En fordel ved dette mål er, at der er lange tidsserier, og at udviklingen let kan sammenlignes mellem lande. Middellevetiden i Danmark

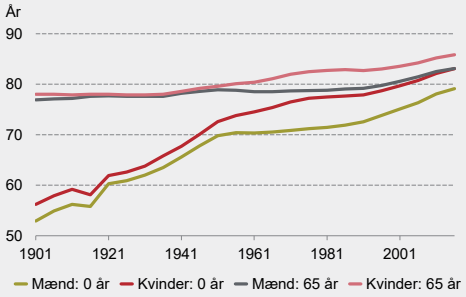
er steget betydeligt fra starten af 1900-tallet til i dag, jf. figur IV.3. Middellevetiden for mænd var 52,9 år i perioden 1901-05, mens den for kvinder var 56,2 år. Siden er middellevetiden steget med ca. 23 år for mænd og 30 år for kvinder og er i den seneste 5-års periode 2015-2019 opgjort til 79,1 år for mænd og 83,1 år for kvinder.

Siden 2. verdenskrig er stigning i middellevetiden især sket blandt de ældre

Fra 1901 frem til 2. verdenskrig var restlevetiden for de 65-årige stort set uændret, jf. figur IV.4. Så før 2. verdenskrig var den markante stigning i befolkningens middellevetid primært drevet af et fald i børnedødeligheden. Efter 2. verdenskrig begyndte restlevetiden for både 65-årige mænd og kvinder at stige. Stigningen i middellevetiden fortsatte for 65-årige kvinder men ikke for mænd. Det har betydet, at der skete en markant udvidelse i forskellen i mænd og kvinders middellevetid.

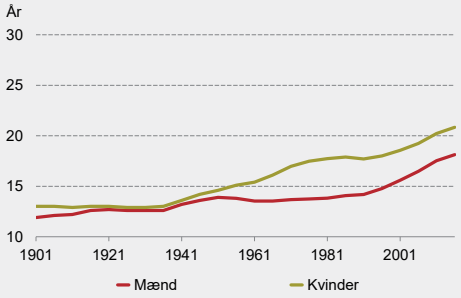
FIGUR IV.3 MIDDELLEVETID

Stigningen i middellevetiden skyldes frem til 1960'erne øget levetid blandt yngre.



FIGUR IV.4 RESTLEVETID SOM 65-ÅRIGE

Siden 1960'erne har der været en betydelig stigning i restlevetiden blandt de ældre.



Anm.: Figuren til venstre viser den forventede middellevetid for en 0-årig og for en person, der er fyldt 65 år. Figuren til højre viser den forventede restlevetid for en person, der er fyldt 65 år. Figurerne viser tallene for gennemsnittet af 5-årige perioder. Eksempelvis viser tallet i 1901 gennemsnittet over 1901 til 1905.

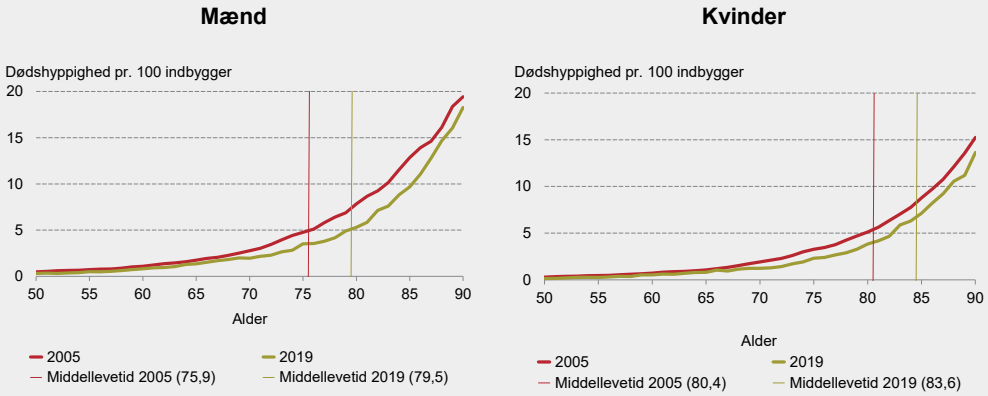
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Fald i dødshyppigheder især blandt de ældste

En anden måde hvorpå man kan illustrere, hvilke aldersgrupper der har oplevet en øget levetid, er ved brugen af aldersbetingede dødshyppigheder, dvs. antallet af dødsfald pr. indbygger i given aldersklasse, jf. figur IV.5. Figuren viser, at dødshyppigheden for en given aldersklasse er faldet siden 2005 (grafen er forskudt til højre). Faldet har været markant blandt de ældste i befolkningen, og størst for mænd.

FIGUR IV.5 FORDELING AF DØDSHYPPIGHED EFTER ALDER

Dødshyppigheden er faldet markant blandt de ældre.



Anm.: Figuren viser hyppigheden af et dødsfald i løbet af et år fra en fødselsdag til den næste i henholdsvis 2019 (grøn) og 2005 (rød).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

UNDERSØGELSER AF SUND ALDRING

En dansk undersøgelse finder ikke entydige resultater

I det følgende afrapporteres resultater fra fire undersøgelser af sund aldring. To af undersøgelserne beregner udviklingen i sundhedsunderskudsindekset, mens de sidste to har fokus på andre sundhedsmål. En større dansk undersøgelse finder ikke entydige resultater om udviklingen i helbredet blandt danskerne de seneste år og fastslår blandt andet, at konklusionen om ældres helbred afhænger af helbredsmålet, som der ses på, jf. boks IV.7.

En analyse af sundheds-underskudsindeks finder forbedringer af helbred, …

En analyse af sundhedsunderskudsindekset på SHARE-data for europæiske lande kommer frem til, at helbredet forbedres over tid. Abeliansky og Strulik (2019) estimerer, at sundhedsunderskudsindekset gennemsnitligt er reduceret med 1,5 pct. om året i perioden 2004-15. De finder også, at den gennemsnitlige årlige procentvise reduktion i sundhedsunderskudsindekset er relativt ens på tværs af aldersgrupperne mellem 50 og 85 år.

BOKS IV.7 GENNEMGANG AF DANSKE UNDERSØGELSER AF SUND ALDRING

Jensen mfl. (2021) har foretaget en litteraturgennemgang af danske undersøgelser af sund aldring for ældre over 65 år, hvor der ses på udviklingen i mange forskellige indikatorer. Det vil sige, at der ikke specifikt er fokus på personer omkring tilbagetrækningsalderen og heller ikke forhold, der har betydning for tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er overordnet set sket en positiv udvikling i gode leveår, defineret som år med godt selvvurderet helbred, uden langvarig sygdom og med godt mentalt helbred. Der er også sket en markant forbedring i ældres kognitive funktionsniveau og tandsundhed, og siden 2003 er der sket et fald i incidensraten af demens.

På den anden side har der været en stigning i andelen af ældre, der lever med blandt andet diabetes og iskæmisk hjertesygdom, men samtidig har personer med disse lidelser opnået bedre overlevelse de seneste årtier. Samtidig er andelen af svært overvægtige steget, andelen af ældre, der har en god funktionel hørelse, er faldet, og endelig er incidensraten for blandt andet atrieflimren samt brystkræft og lungekræft blandt ældre kvinder steget.

For en række helbredsindikatorer ser det ud til, at helbredet hos ældre i dag ikke har ændret sig mærkbart i løbet af de seneste årtier. Dette gælder blandt andet for gode leveår målt med aktivitetsbegrænsninger, flere indikatorer for mental sundhed samt nakkesmerter. På disse områder er udviklingen stagneret.

Hovedkonklusionen fra litteraturgennemgangen er således, at udviklingen i helbredet for personer over 65 år i Danmark de seneste årtier afhænger af, hvilken helbredsindikator der ses på. Nogle sundhedsindikatorer viser, at helbredet for personer over 65 år har udviklet sig positivt. Andre viser, at det har udviklet sig negativt, og nogle viser, at det er stagneret, jf. Jensen mfl. (2021).

… mens en anden analyse ikke finder tendens til helbredsforbedring

Börsch-Supan mfl. (2021) finder for samme gruppe af lande og samme periode en væsentlig svagere reduktion i indekset, og i aldersintervallet fra 50 til omkring 65 år finder de ingen tendens til, at helbredet forbedres over tid. Forskellen mellem de to undersøgelser skyldes, at de beregner sundhedsunderskudsindekset på to forskellige måder. Börsch-Supan mfl. (2021) kritiserer Abeliansky og Strulik (2019) for at medtage variable, der ikke indgår i hele analyseperioden, hvilket er baggrunden for, at de danner et andet sundhedsunderskudsindeks, der ikke har dette problem.

Beregninger for flere europæiske lande viser forbedringer

Der er til dette kapitel foretaget nye estimationer af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset i europæiske lande ved anvendelse af samme metode som i Abeliansky og Strulik (2019) og Börsch-Supan mfl. (2021). Metodemæssigt adskiller de tre analyser sig ved de indikatorer, der indgår i dannelsen af sundhedsunderskudsindekset, og den konkrete specifikation af regressionsmodellen. Det estimeres, at den årlige procentvise reduktion i sundhedsunderskudsindekset er mindre end de 1,5 pct., som Abeliansky og Strulik (2019) finder. Beregningerne er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.

En analyse finder, at ¾ af stigningen i levetid har været raske år

Suy mfl. (2018) har benyttet en anden tilgang til at vurdere, om der har været sund aldring for en stor gruppe af lande, jf. boks IV.8. De sammenholder stigningen i den forventede levetid ved 65 år med stigningen i de forventede sunde leveår. Det er lægefaglig eksperter, der vurderer livskvaliteten ved at leve med en given sygdom. Målet adskiller sig fra sundhedsunderskudsindekset ved alene at medtage diagnosticerede sygdomme, og ved at det er en lægefaglig vurdering, der fastlægger den mistede livskvalitet. Analysens resultat for Danmark er, at ¾ af stigningen i levetiden fra 1990-2017 har været sunde leveår.

BOKS IV.8 EN ANALYSE AF SUND ALDRING FOR MANGE LANDE

Suy mfl. (2018) har beregnet antallet af sygdomsjusterede leveår (DALY) for 359 sygdomme og skader samt forventede sunde leveår. Analysen omfatter 195 lande og områder og er beregnet i perioden 1990-2017.

De sammenholder stigningen i den forventede levetid ved 65 år med stigningen i forventede sunde leveår. Sunde leveår er beregnet som en kombination af leveår uden aktivitetsbegrænsninger og sygdomsjusterede leveår. Sygdomsjusterede leveår er et mål for, hvor mange leveår en befolkning mister, når mennesker må leve med nedsat livskvalitet og/eller dør tidligere end forventet som følge af sygdom eller skader.

Forekomsten (prævalens) af sygdom og for tidlig død beregnes ved hjælp af epidemiologiske undersøgelser, hvilket er undersøgelser, der måler på forekomsten, fordelingen og hyppigheden af sygdomme. Det er lægefaglig eksperter, der fastlægger alvorligheden af sygdommen.

Ikke entydige resultater fra litteraturen

Sammenfattende kan det siges, at de nævnte undersøgelser ikke kommer frem til entydige resultater, om der har været sund aldring. En litteraturgennemgang viser, at udviklingen afhænger af, hvilken indikator der betragtes, og en international analyse finder for Danmark, at ¾ af stigningen i levetiden fra 1990-2017 har været sunde leveår. De to undersøgelser af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset i europæiske lande kommer frem til meget forskellige resultater om udviklingen. Den ene finder, at sundhedsunderskudsindekset er faldet 1,5 pct. om året i perioden 2004-15, mens den anden finder, at det har været uændret for de 50-65-årige. Beregningerne af sundhedsunderskudsindekset for Danmark, der præsenteres senere i afsnittet, viser også forskellige resultater. I det følgende gennemgås beregninger af sundhedsunderskudsindekset for Danmark, som beregnes med udgangspunkt i to forskellige datakilder; Den Nationale Sundhedsprofil og SHARE-data.

BEREGNET UDVIKLING I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

Beregninger af udvikling i sundheds-underskudsindeks for Danmark

I dette afsnit foretages beregninger af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet med afsæt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil og SHARE. Det er resultaterne fra beregningerne af sundhedsindekset med SHARE, som anvendes, når der estimeres en sammenhæng mellem udviklingen i sundhedsunderskudsindekset og beskæftigelsen fra 2000 til 2019 i afsnit IV.5.

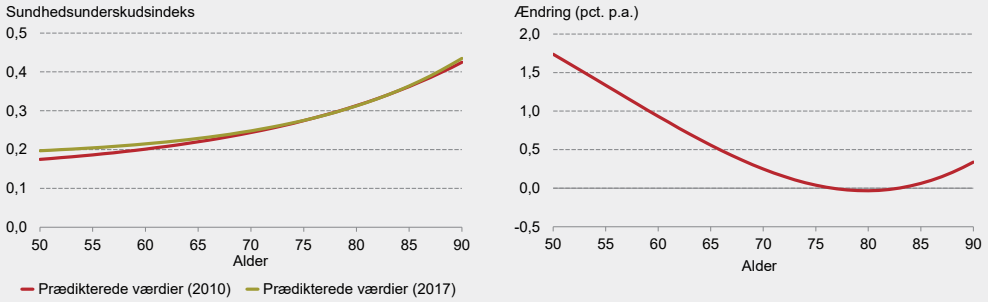
UDVIKLINGEN BASERET PÅ DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

Forværring i helbred for personer under 65 år, når det vurderes ud fra Den Nationale Sundhedsprofil

Udviklingen i sundhed over tid er opgjort ved at sammenligne sundhedsunderskudsindekset beregnet på baggrund af data fra Den Nationale Sundhedsprofil fordelt på alder i 2010 og 2017, jf. figur IV.6. 2010 var det første år, undersøgelsen blev gennemført, mens den seneste undersøgelse er gennemført i 2017. Ud fra figuren ses, at sundhedsunderskudsindekset i 2017 er højere end i 2010 for personer frem til 65-årsalderen, hvilket gælder for både mænd og kvinder. Beregningen indikerer således, at danskernes helbred er blevet dårligere i denne periode. Efter 65-årsalderen er der ingen væsentlig forskel mellem indekset i de to år.

FIGUR IV.6 ÆNDRING I SUNDHEDSUNDESKUDSINDEKSET BEREGNET MED AFSÆT I DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

Sundhedsunderskudsindekset steget for personer op til 70 år fra 2010 til 2017.



Anm.: I baggrundsnotatet er redegjort for beregningen af de prædikterede værdier.

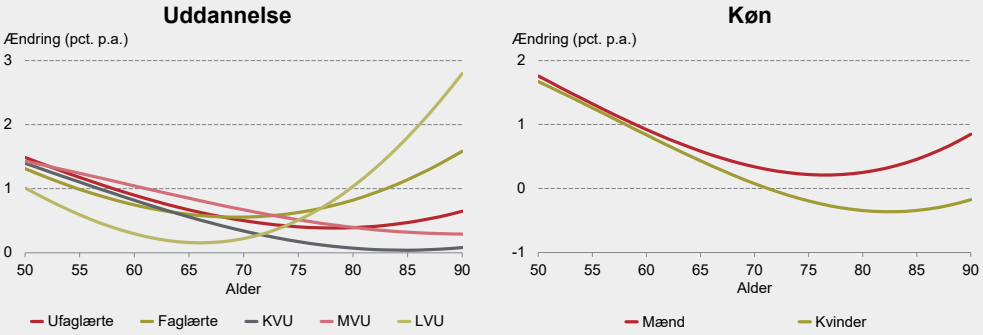
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil.

Forværringen har særligt fundet sted fra 2013 til 2017

Stigningen i sundhedsunderskudsindekset for danskere op til 70 årsalderen findes for alle uddannelsesgrupper og for mænd såvel som kvinder, jf. figur IV.7. Dette kan være udtryk for, at danskernes helbred er forværret de seneste år, men den analyserede periode er relativt kort. Sundhedsunderskudsindekset stiger for både mænd og kvinder frem til 70 årsalderen, men fra 70 årsalderen falder det for kvinder, jf. figur IV.7.

FIGUR IV.7 ÆNDRING I SUNDHEDSUNDERSKUD BEREGNET MED AFSÆT I DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

Sundhedsunderskudsindekset er steget for alle uddannelsesgrupper.



Anm.: Ændringen er opgjort fra 2010 til 2017. Gruppen "ufaglærte" omfatter alle personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. KVU: kort videregående uddannelse, MVU: mellemlang videregående uddannelse, LVU: lang videregående uddannelse. I baggrundsnotatet er redegjort for beregningen af de prædikterede værdier.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil.

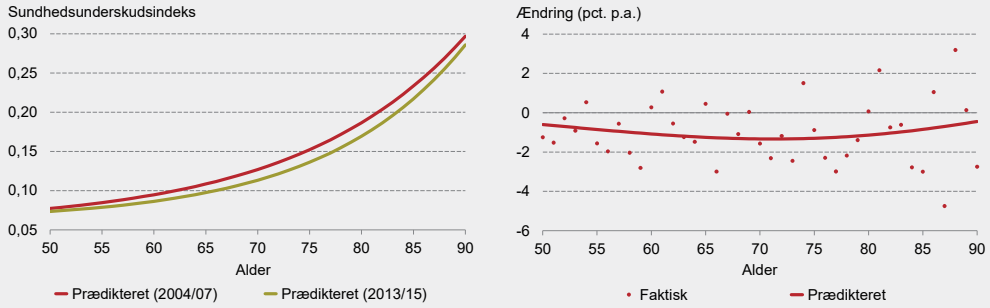
UDVIKLINGEN BASERET PÅ SHARE

Helbredet forbedret fra 2004 til 2017 opgjort med SHARE

Når udviklingen over tid analyseres med SHARE-data for Danmark skal der tages højde for, at der er et begrænset antal observationer for Danmark i de enkelte undersøgelsesår. Derfor er analysen på tværs af undersøgelsesår foretaget ved at opgøre det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks for perioden 2004-07 og sammenligne med det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks for perioden 2013-15. Udviklingen mellem de to perioder viser, at sundhedsunderskudsindekset er faldet med mellem 0,5 pct. og 1,3 pct. årligt, jf. figur IV.8.

FIGUR IV.8 SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET BEREGNET UD FRA SHARE-DATA FOR DANMARK

Sundhedsunderskudsindekset falder årligt mellem 0,5 pct. og 1,3 pct.



Anm.: Figuren viser for hver alder gennemsnittet af sundhedsunderskudsindekset. I baggrundsnotatet er redegjort for beregningen af de prædikterede værdier.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE-data.

Skal resultater fra National Sundhedsprofil eller SHARE tillægges størst vægt?

Udviklingen i helbredet henover tid med udgangspunkt i henholdsvis Den Nationale Sundhedsprofil og SHARE viser modsatrettede resultater. Det store antal observationer, der ligger til grund for Den Nationale Sundhedsprofil, trækker i retning af tillægge resultaterne herfra størst vægt. På den anden side viser analyserne af sundhedsunderskudsindeksets udvikling henover livet, at resultaterne beregnet på baggrund af SHARE er mere i overensstemmelse med de resultater, der findes i den internationale litteratur, jf. afsnit IV.3. Det taler for at tillægge resultaterne fra SHARE mest vægt. Nedenfor beregnes udviklingen i sundhedsunderskudsindekset med udgangspunkt i dødshyppighederne, som kan give yderligere indsigt i, om udviklingen med Den Nationale Sundhedsprofil eller SHARE er mest troværdig.

UDVIKLINGEN BASERET PÅ DØDSHYPPIGHEDER

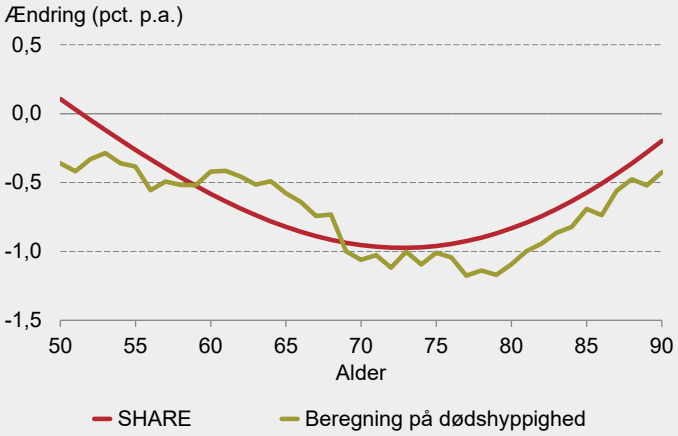
Beregning med dødshyppigheder viser forbedring i helbred over tid

I denne beregning udnyttes, at der er en meget tæt sammenhæng mellem udviklingen over livet i dødshyppighederne og sundhedsunderskudsindekset, jf. boks IV.9. Hvis man antager, at udviklingen i det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks de sidste 20 år på samme måde har fulgt udviklingen i dødshyppigheder for forskellige alderskategorier tæt, indikerer beregningen, at man skulle have forventet årlige

forbedringer i sundhedsunderskudsindekset på mellem 0,3 og 1,2 pct. i denne periode, jf. figur IV.9.

FIGUR IV.9 SUNDHEDSUNDESKUDSINDEKSET BEREGNET PÅ BAGRUND AF DØDSHYPPIGHEDER

Sundhedsunderskudsindekset reduceres mellem 0,3 og 1,2 pct. om året i perioden 2000 til 2019.



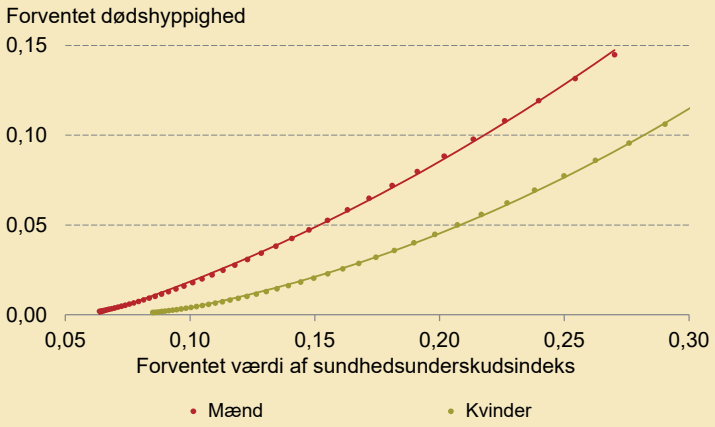
Anm.: I boks IV.9 er en forklaring på beregningen af sundhedsunderskudsindekset ud fra dødshyppigheder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE-data.

BOKS IV.9 SAMVARIATION MELLEM DØDSHYPPIGHEDER OG SUNDHEDSUNDERSKUD

Der er en samvariation mellem risikoen for at dø ved en given alder og sundhedsunderskudsindekset, jf. Mitnitski mfl. (2002b). Dette findes også ved beregninger på baggrund af SHARE for Danmark. Beregningerne er foretaget ved at estimere sammenhængen mellem dødshyppighed og alder samt sundhedsunderskudsindeks og alder. Dernæst er den forventede værdi af sundhedsindekset sammenholdt med de forventede dødssandsynligheder. Der findes en tydelig samvariation mellem sundhedsunderskudsindekset og den forventede dødssandsynlighed, jf. figur A.

FIGUR A SAMVARIATION MELLEM DØDSHYPPIGHEDER OG SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET



Anm.: Figuren viser den forventede dødshyppighed og den forventede værdi af sundhedsunderskudsindekset på et givet alderstrin i aldersintervallet fra 50 til 90 år. Eksempelvis viser punktet længst til højre i figuren den forventede dødshyppighed (ca. 0,11) og den forventede værdi af sundhedsunderskudsindekset (ca. 0,29) for 90-årige kvinder. De to forventede størrelser er beregnet ved hjælp af to statistiske modeller, hvor henholdsvis sundhedsunderskudsindekset og dødshyppighederne er forklaret med funktioner af alder. De to linjer i figuren (rød og grøn) viser den estimerede sammenhænge mellem sundhedsunderskudsindekset og dødshyppigheden. Sammenhængen er fundet ved at regressere den forventede dødshyppighed på det forventede sundhedsunderskudsindeks og det forventede sundhedsunderskudsindeks kvadreret. Flere detaljer findes i et særskilt dokumentationsnotat.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE.

Dødshyppigheder kan reduceres hurtigere og langsommere end sundheds-underskudsindeks

Den centrale antagelse i beregningen er, at sammenhængen mellem dødshyppigheden og sundhedsunderskudsindekset er stabil over tid, hvilket betyder, at en given ændring i dødshyppigheden kan "oversættes" til en ændring i værdien af sundhedsunderskudsindekset. Hvorvidt antagelsen om en stabil sammenhæng mellem dødshyppigheden og sundhedsunderskuddet holder, afhænger blandt andet af den teknologiske udvikling på sundhedsområdet. Øget brug af levetidsforlængende medicin kan f.eks. betyde, at dødshyppigheden ved en given alder reduceres, uden at værdien af sundhedsunderskudsindekset ændrer sig væsentligt. Omvendt kan behandlinger, der "reparerer" forskellige typer af nedsatte funktionsevner (som eksempelvis hofteoperationer og øjenoperationer), reducere sundhedsunderskudsindekset, uden at dødshyppigheden ændres.

Opsummering

Sammenfattende kan konkluderes, at faldet i sundhedsunderskudsindekset, der kan beregnes på basis af dødshyppighederne, omtrent er sammenfaldende med faldet på mellem 0,5 og 1,3 pct. om året, der blev beregnet med udgangspunkt i SHARE. Samtidig er resultaterne for udviklingen i sundhedsunderskudsindekset over livet beregnet på SHARE i overensstemmelse med den internationale litteratur. Der beregnes en stigning i sundhedsunderskudsindekset fra 2010 til 2017 for personer op til 70-årsalderen, når indekset beregnes med afsæt i data for Den Nationale Sundhedsprofil.

Resultaterne fra SHARE tillægges større vægt

Som følge af, at udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet på basis af dødshyppighederne og SHARE er stort set sammenfaldende, tillægges resultaterne fra SHARE samlet set størst vægt ved vurderingen i udviklingen i sundhedsunderskudsindekset, men der er betydelig usikker om udviklingen.

IV.5 HELBREDETS BETYDNING FOR BESKÆFTIGELSEN

Afsnittet undersøger sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse

I dette afsnit undersøges det, hvordan ændringer i helbredet – opgjort ved sundhedsunderskudsindekset – påvirker beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen. Først beskrives en række resultater fra den empiriske litteratur om effekten af helbredet på beskæftigelsen og forskellige teoretiske årsager til, at helbredet har betydning for beskæftigelsen. Efterfølgende gives en beskrivelse af det datagrundlag og den metode, der anvendes til de nye analyser i afsnittet. Dernæst vises resultaterne af analyser, der ser på, hvordan ændringer i sundhedsunderskudsindekset påvirker beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen for

danskere i forskellige aldersgrupper. Herefter belyses det, i hvilken grad danskernes beskæftigelsespotentiale forværres over livet, og i hvilket omfang de ældre kan forventes at blive længere på arbejdsmarkedet. Endelig ses der på, hvordan udviklingen i de ældres helbredstilstand fra 2000 til 2019 kan have påvirket udviklingen i beskæftigelsen i samme periode.

RESULTATER OG TEORI FRA LITTERATUREN

Simple analyser giver forkert billede af helbredets effekt på beskæftigelsen

Der er en høj grad af positiv samvariation mellem helbredet og beskæftigelsen. Personer med et godt helbred er i højere grad i beskæftigelse end personer med et dårligt helbred. Den simple sammenhæng mellem helbredstilstanden og beskæftigelsesomfanget giver dog typisk ikke et præcist billede af helbredets effekt på beskæftigelsen, dvs. i hvilket omfang en given ændring af helbredet påvirker sandsynligheden for at være i beskæftigelse. Der kan være en række forhold, der har betydning for beskæftigelsen, som samvarierer med helbredet. Eksempelvis er uddannelsesniveauet positivt korreleret med både beskæftigelsessituationen og helbredstilstanden. Personer, der har en lang uddannelse, vil således i relativ høj grad være i beskæftigelse og have et godt helbred. Korrigeres der ikke for uddannelsesniveauets effekt på beskæftigelsen, overvurderes betydningen af helbredet på beskæftigelsen. Personer, der har et bedre helbred, har ikke kun en højere beskæftigelse pga. det bedre helbred, men også fordi deres uddannelsesniveau gennemsnitligt set er højere.

Internationale studier finder generelt positiv helbredseffekt

Der findes et stort antal internationale studier, der forsøger at estimere effekten af helbredet på beskæftigelsen ved hjælp af mere avancerede statistiske metoder, som tager højde for forskellige metodemæssige udfordringer. De fleste af disse studier finder, at helbredet har en signifikant positiv effekt på sandsynligheden for at være i beskæftigelse, jf. f.eks. Currie og Madrian (1999), O'Donnell mfl. (2015) og French og Jones (2017). Da de forskellige studier bruger forskellige data og helbredsmål, ser på forskellige befolkningsgrupper og anvender forskellige estimationsmetoder, er der dog store forskelle mellem de estimerede effekter.

Forværringer i helbredet forklarer kun en mindre andel af reduktionen i beskæftigelsen efter 50-årsalderen

Helbredet forværres over livet, hvilket er medvirkende til, at beskæftigelsesfrekvensen er aftagende efter 50-årsalderen. Helbredsforværringer kan dog kun forklare en mindre del af reduktionen i beskæftigelsesomfanget fra 50- til 70-årsalderen. Et studie af Blundell mfl. (2021) finder, at forværringer i helbredet kan forklare 5-10 pct. af reduktionen i beskæftigelsesfrekvensen fra 50- til 70-årsalderen i Storbritannien. For USA finder det samme studie, at en lidt højere andel – 10-15 pct.

af reduktionen i beskæftigelsesfrekvensen i det nævnte aldersinterval – kan forklares af helbredsforværringer.

Indretning af pensionssystemet har større betydning

I Storbritannien og USA – såvel som i en række andre lande – skyldes reduktionen i beskæftigelsesfrekvensen fra 50- til 70-årsalderen i langt højere grad end helbredsforværringer, at det er i dette aldersinterval, de ældre typisk trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, blandt andet pga. indretningen af pensionssystemet, jf. Wise (2017).

Flere årsager til helbredseffekter

Der er flere årsager til, at en persons helbred kan påvirke vedkommendes beskæftigelsestilstand, jf. f.eks. Britton og French (2020).

Mulige arbejdsopgaver og produktivitet

For det første kan helbredet have betydning for de arbejdsopgaver, som personen kan udføre, og vedkommendes produktivitet. En person med dårlig ryg vil eksempelvis være begrænset i, hvilke arbejdsopgaver han eller hun kan udføre, og produktiviteten kan være lavere end for personer uden helbredsproblemer. Lavere produktivitet betyder typisk, at timelønnen er lavere, hvilket reducerer det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse.

Nytten af fritid og forbrug

For det andet kan helbredet påvirke personens nytte af fritid og forbrug. Oplever personen pga. helbredsmæssige problemer smerter ved at gå på arbejde, vil personen have større nytte af fritid (af ikke at gå på arbejde) end en person med et godt helbred.

Den forventede levealder

For det tredje kan helbredstilstanden påvirke den forventede levealder. En person, der forventer at opnå en relativt kort levealder, vil have et incitament til at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

Muligheden for offentlig forsørgelse

For det fjerde kan helbredet have betydning for muligheden for at opnå offentlig forsørgelse, hvis man ikke er i beskæftigelse. Personer, der bliver syge, kan midlertidigt modtage sygedagpenge. Hvis arbejdsevnen permanent er reduceret i væsentligt omfang, er det muligt at få førtidspension. Muligheden for at opnå offentlig forsørgelse ved helbredsproblemer reducerer det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse, hvis man har et dårligt helbred.

DATAGRUNDLAG OG METODE

SHARE benyttes til nye analyser om helbredets effekt på erhvervsdeltagelse og beskæftigelse

I det følgende belyses det med nye analyser, hvilken effekt helbredet har på ældre danskeres erhvervsdeltagelse og beskæftigelse. Til analyserne benyttes interviewoplysninger fra SHARE omkring de danskere, der indgår i SHARE-undersøgelsen. Som helbredsmål anven-

des det i afsnit IV.3 beskrevne sundhedsunderskudsindeks, der er beregnet ud fra en række helbredsoplysninger i SHARE. Udover dette helbredsmål benyttes der også oplysninger om respondenternes erhvervsdeltagelse og beskæftigelse, deres køn, alder og uddannelse, samt om de er enlige eller har en partner.

Fordele og ulemper ved SHARE

På grund af den brede vifte af interviewoplysninger i SHARE – herunder helbredsoplysningerne – er data herfra meget velegnet til analyser omkring sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse. Data fra SHARE og lignende interviewundersøgelser i lande, der ikke indgår i SHARE-undersøgelsen, er blevet anvendt til at undersøge helbredseffekten på beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen i en række lande, jf. f.eks. Wise (2017) og Blundell mfl. (2021). En ulempe ved SHARE er dog, at der indgår relativt få danskere i undersøgelsen sammenlignet med eksempelvis Den Nationale Sundhedsprofil. Derved kan det eksempelvis være vanskeligt at estimere effekten af helbredet på beskæftigelsen for forskellige uddannelsesgrupper med tiltrækkelig præcision. Af tidsmæssige årsager har det ikke været muligt at belyse effekten af helbredet på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen med udgangspunkt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil.

Effektestimater opnås med metode fra Blundell mfl. (2021)

Det er ikke ligetil at opnå et retvisende estimat af helbredets effekt på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Med en simpel regressionsmodel kan man risikere, at den estimerede helbredseffekt giver et skævt billede af den faktiske effekt, hvis der er variable, som modellen ikke inkluderer, der både påvirker helbreds- og beskæftigelsestilstanden, jf. boks IV.10. Til estimationerne her i kapitlet benyttes derfor en regressionsmodel, der tidligere er anvendt af Blundell mfl. (2021). Denne model tager højde for problemet med udeladte variable, der både påvirker helbreds- og beskæftigelsestilstanden, og modellens estimater af helbredseffekten forventes derfor at være mere retvisende end de estimater, der opnås med en simpel regressionsmodel.

HOVEDRESULTATER FRA ANALYSEN

Forværringer i helbredet reducerer erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen

Analyserne viser generelt, at forværringer i helbredet reducerer erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. En stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. estimeres eksempelvis at reducere beskæftigelsesfrekvensen blandt de 50-59-årige med 0,09 pct.point svarende til 800 personer, mens effekten for de 60-69-årige estimeres til ca. 0,05 pct.point svarende til ca. 300 personer, jf. tabel IV.3. Forværringer i helbredet for de 50-59-årige kan f.eks. betyde, at der kommer flere førtidspensionister, eller at ledige får færre jobmuligheder. En forværring

i helbredet for de 60-69-årige kan f.eks. føre til en fremrykning af tilbagetrækningstidspunktet. Der er betydelig usikkerhed om de estimerede helbredseffekter, og med udgangspunkt i to andre estimationsmetoder findes både større og mindre effekter, jf. boks IV.10 og *Baggrundsnotat til Helbred og ældres beskæftigelse*.

STIGNING I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET PÅ 1 PCT.

Der indgår 42 helbredsindikatorer i sundhedsunderskudsindekset, når det beregnes med udgangspunkt i SHARE-data. Hver af disse 42 indikatorer afspejler, hvorvidt en person lider af en given skavank. De fleste indikatorer afspejler, om en person oplever vanskeligheder ved at foretage forskellige aktiviteter, men det kan også være, at en person lider af en konkret sygdom, f.eks. kræft. Lider man af én skavank antager indekset værdien 1/42, og lider man af to skavanker, antager indekset værdien 2/42 og så fremdeles.

Resultaterne afrapporteres som ændringer i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. I afsnit IV.3 blev det beregnet, at sundhedsunderskudsindekset i gennemsnit forværres med 3 pct. årligt over livet. En stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. svarer derfor omtrent til, at en gennemsnitlig danskers fysiologiske alder øges med 4 måneder.

Helbredet har større betydning for beskæftigelsen end erhvervsdeltagelsen for 50-59-årige

For aldersgruppen 50-59 år estimeres det, at ændringer i helbredet har større virkning på beskæftigelsen end på erhvervsdeltagelsen. En stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. estimeres således at reducere beskæftigelsesfrekvensen med knap 0,1 pct.point, mens den samme stigning estimeres at reducere erhvervsfrekvensen med 0,05 pct.point, dvs. med ca. det halve. Når erhvervsfrekvensen reduceres mindre end beskæftigelsesfrekvensen ved helbredsforværringer blandt de 50-59-årige, hænger det formentlig sammen med, at nogle af de personer, der mister deres beskæftigelse ved forværringer i helbredet, forbliver i arbejdsstyrken som jobsøgende. Dermed er effekten på beskæftigelsen større end på arbejdsstyrken.

BOKS IV.10 ESTIMATION AF HELBREDETS EFFEKT PÅ ERHVERVSDELTAGELSEN OG BESKÆFTIGELSEN

Det er ikke ligetil at opnå et retvisende estimat af helbredets effekt på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Antag at en persons beskæftigelsesstatus bestemmes ud fra følgende ligning:

$$y_{it} = \alpha + \beta_h h_{it} + \beta_x x_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

hvor udfaldsvariablen y_{it} er en dummyvariabel, der angiver beskæftigelsessituationen i år *t* for person *i* (variablen er lig med 1, hvis personen er beskæftiget, og ellers lig med 0), h_{it} er et helbredsmål, x_{it} er en vektor af forskellige variable, som også har betydning for beskæftigelsen, og ε_{it} er et restled, som fanger den uforklarede del af variationen i udfaldsvariablen.[a]

β_h er den parameter, som vi er interesseret i at estimere, da den angiver, hvor meget beskæftigelsessandsynligheden ændres ved en ændring i helbredsmålet. Hvis h er en eksogen variabel, dvs. at h ikke er korreleret med ε, kan regressionsligningen i (1) estimeres ved hjælp af mindste kvadraters metode (OLS). Hvis h derimod er korreleret med ε, vil anvendelse af OLS ikke give et retvisende estimat af β_h.

Én mulig årsag til, at h og ε er korrelerede, kan være, at der er uobserverbare variable, som både er korrelerede med helbredet og beskæftigelsessituationen. Det kunne eksempelvis være sådan, at personer, der er særligt produktive på arbejdet (og dermed er særligt efterspurgte af arbejdsgiverne), har et særligt godt helbred – f.eks. fordi nogle personer investerer relativt meget i både helbred og produktivitet. Indgår der ikke et mål for arbejdsproduktiviteten i modellen som forklarende variabel, vil den estimerede effekt af helbredet i et vist omfang afspejle den positive sammenhæng mellem arbejdsproduktiviteten og beskæftigelsesomfanget. Derved vil den estimerede helbredseffekt overvurdere den faktiske effekt.

En anden årsag til, at h og ε er korrelerede, kan være, at individernes helbred og beskæftigelsessituation bestemmes simultant, dvs. at helbredet påvirker beskæftigelsen, og beskæftigelsen påvirker helbredet. Beskæftigelse kan eksempelvis tænkes at påvirke helbredet negativt, da der med beskæftigelsen følger en mulighed for at blive udsat for arbejdsskader (pga. støj, kemikalier, farlige maskiner eller hårdt fysisk arbejde) eller stress (fra en psykisk arbejdsbelastning). Omvendt kan beskæftigelse også tænkes at have en positiv helbredseffekt, da beskæftigelsen kan være med til, at man mentalt og fysisk holder sig i gang. Flere studier viser, at lavtuddannede og personer med hårdt fysisk arbejde oplever en forbedring i helbredstilstanden ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, jf. f.eks. Eibich (2015), Grøtting og Lillebø (2020) og Abeliansky og Strulik (2020).

a) I denne boks fokuseres der på estimationen af helbredets effekt på beskæftigelsen. Ved estimation af helbredets effekt på erhvervsdeltagelsen gør de samme overvejelser sig gældende. Udfaldsvariablen y_{it} angiver da, om personen er i arbejdsstyrken, dvs. om personen er beskæftiget eller arbejdsløs.

BOKS IV.10 ESTIMATION AF HELBREDETS EFFEKT PÅ ERHVERVSDELTAGELSEN OG BESKÆFTIGELSEN, FORTSAT

For at tage højde for, at der kan være uobserverbare forhold, som både påvirker helbreds- og beskæftigelsestilstanden, estimeres helbredets effekt på beskæftigelsen her i kapitlet ved hjælp af en regressionsmodel, der tidligere har været anvendt af Blundell mfl. (2021). Regressionsmodellen kan beskrives ved følgende ligning, der er udledt ud fra en økonomisk model, som beskriver, hvordan fremadskuende og nyttemaksimerende personer vælger, om de vil være i beskæftigelse eller ej på forskellige alderstrin:

$$y_{it} = \alpha + \beta_h h_{it} + \beta_z z_{it} + \beta_{h0} h_{i0} + \beta_{y0} y_{i0}^* + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Responsvariablen y_{it} er som i (1) en dummyvariabel, der angiver om person i er i beskæftigelse i år t. Variablen h_{it} angiver personens helbredstilstand målt ved sundhedsunderskudsindekset. z_{it} er en vektor bestående af følgende kontrolvariable: køn, alder, alder kvadreret og dummyvariable for interviewår. h_{i0} er helbredstilstanden ved det første SHARE-interview, personen deltager i. y_{i0}^* er en uobserverbar variabel, der bestemmer beskæftigelsestilstanden ved det første SHARE-interview. ε_{it} er et restled, der fanger den uforklarede del af variationen i udfaldsvariablen. Da y_{i0}^* ikke observeres, approksimeres denne som en lineær funktion af den faktiske beskæftigelsestilstand ved første interview og et sæt af andre variable, der antages at bestemme y_{i0}^*. Disse andre variable består af dummyvariable for den højst fuldførte uddannelse ved første interview (der benyttes otte forskellige uddannelseskategorier) og en dummyvariabel for, om personen var enlig eller havde en partner ved første interview. I praksis medtages variablene, der benyttes til at approksimere y_{i0}^*,i stedet for y_{i0}^*, når modellen i (2) estimeres.

En anden hyppigt anvendt estimationsmetode, der også tager højde for, at der kan være uobserverbare forhold, som har betydning for både helbreds- og beskæftigelsestilstanden er *fixed effects*-metoden. I baggrundsnotatet vises estimationsresultater opnået med tre forskellige regressionsmodeller: en traditionel OLS-model, en *fixed effects*-model og modellen i (2) fra Blundell mfl. (2021). Der er en betydelig variation i de helbredseffekter, der estimeres med de tre modeller. Estimaterne opnået ved brug af (2) ligger generelt mellem estimaterne fra den traditionelle OLS-model (der giver de største helbredseffekter) og *fixed effects*-modellen (der giver de mindste helbredseffekter).

Det bør bemærkes, at alle tre anvendte estimationsmetoder kan give et skævt billede af helbredseffekterne, hvis individernes helbred og beskæftigelsessituation bestemmes simultant, dvs. at helbredet påvirker beskæftigelsen, og beskæftigelsen påvirker helbredet. Er helbredet og beskæftigelsen simultant bestemt, estimeres helbredseffekten bedst ved hjælp af instrumentvariabelestimation, hvis det er muligt at finde et instrument, der påvirker helbredet, men ikke har en direkte virkning på beskæftigelsen. Med de anvendte data har det ikke været muligt at finde et sådant instrument.

TABEL IV.3 HELBREDETS EFFEKT PÅ ERHVERVS- OG BESKÆFTIGELSESFREKVENS

Forværringer i helbredet reducerer erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen mest for de 50-59-årige.

	Erhvervsdeltagelse		Beskæftigelse	
	Pct.point	Antal pers.	Pct.point	Antal pers.
50-59-årige	-0,05**	-400	-0,09**	-800
60-69-årige	-0,04**	-300	-0,05**	-300
70-79-årige	-0,01*	0	-0,01*	0
50-54-årige	-0,02	-100	-0,05**	-200

Anm.: Tabellen viser den estimerede virkning af en stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. på erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen. Udover sundhedsunderskudsindekset indgår der følgende forklarende variable i regressionsmodellen: Alder, alder kvadreret, køn, en dummy for om en person er enlig eller har en partner, den højst fuldførte uddannelse (otte kategorier), interviewår (fem kategorier) samt værdien af udfaldsvariablen (erhvervsdeltagelse eller beskæftigelse) og sundhedsunderskudsindekset i det første år, hvor personen optræder i datamaterialet. ** (*) angiver, at estimatet er signifikant på 5 (10) procents niveau. Der er anvendt robuste standardafvigelser. I estimationerne for de 50-54-årige indgår alder og alder kvadreret ikke som forklarende variable. Yderligere detaljer fremgår af boks IV.10.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data.

Stort set samme helbredseffekt på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen fra 60-årsalderen

Fra 60-årsalderen estimeres ændringer i helbredet derimod at have tilnærmelsesvis samme virkning på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Ved en stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. estimeres det, at de 60-69-åriges erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens reduceres med 0,05 pct.point, mens effekten er tæt ved nul for de 70-79-årige. Når effekten på beskæftigelse og arbejdsstyrke er omtrent den samme for disse aldersgrupper, så hænger det formentlig sammen med, at der fra 60-årsalderen er bedre mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med efterløn eller midler fra egen pensionsopsparing. I det omfang disse muligheder udnyttes, er afgang fra beskæftigelse sammenfaldende med afgang fra arbejdsstyrken.

Helbredseffekten reduceres med alderen absolut set, …

De estimerede helbredseffekter reduceres med alderen. Den primære årsag er formentlig, at erhvervsfrekvensen er markant lavere blandt de ældste. En overvejende andel af de 70-79-årige har trukket sig permanent tilbage fra arbejdsmarkedet, og er dermed ikke i arbejdsstyrken, næsten uanset hvordan deres helbredsmæssige situation ser ud. Der

er herved et relativt begrænset potentiale for, at ændringer i helbredet kan give væsentlige ændringer i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen.

… men ikke relativt set

Beregnes helbredseffekten på beskæftigelsesfrekvensen i et givet aldersinterval alternativt i forhold til den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i aldersintervallet – dvs. som den procentuelle ændring i beskæftigelsesfrekvensen ved en ændring i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. – er det ikke længere tilfældet, at de estimerede helbredseffekter reduceres med alderen. Tværtimod er der en tendens til, at dette effektmål vokser med alderen. På samme måde øges helbredets effekt på erhvervsfrekvensen med alderen, når helbredseffekten måles i forhold til erhvervsfrekvensens niveau.

Der findes ikke væsentlige uddannelsesmæssige forskelle i helbredseffekter

Der er også estimeret helbredseffekter fordelt på uddannelsesgrupper (ufaglærte, personer med en erhvervsfaglig uddannelse og personer med en videregående uddannelse), jf. *Baggrundsnotat til Helbred og ældres beskæftigelse*. Der er imidlertid ikke væsentlige forskelle mellem disse uddannelsesopdelte estimater. Dette resultat er overraskende, men kan dog hænge sammen med, at antallet af observationer i det anvendte datamateriale ikke er så stort. Eksempelvis finder et studie af Blundell mfl. (2021) med udgangspunkt i engelske og amerikanske data, at helbredets effekt på 50-70-åriges beskæftigelse falder med uddannelsesniveauet, og er størst for de ufaglærte.

Den strukturelle beskæftigelse kan øges ved tiltag, der forbedrer helbred

Sammenfattende kan det siges, at beregningerne i kapitlet viser, at beskæftigelsen kan øges, hvis danskernes helbred forbedres. Størrelsen af beskæftigelseseffekten er usikker, og den afhænger af den konkrete estimationsmetode. Men uafhængigt af estimationsmetoden findes en positiv sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse. Det vil sige, at der er et potentiale for at øge den strukturelle beskæftigelse ved tiltag, som forbedrer danskerenes helbred.

Effektestimater benyttes til beregninger

I det følgende anvendes resultaterne ovenfor til beregninger af, hvordan beskæftigelsespotentialet udvikler sig med alderen, og hvilken betydning udviklingen i de ældres helbred i perioden 2000-19 har haft for udviklingen i deres erhvervsdeltagelse og beskæftigelse i samme periode.

BESKÆFTIGELSESPOTENTIALE HENOVER LIVET

Helbredet har betydning for, hvor længe ældre kan arbejde

Efterløns- og folkepensionsalderen vil som følge af *Velfærdsaftalen* fra 2006 og *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011 løbende blive forhøjet i takt med, at befolkningens forventede levetid stiger. Spørgsmålet er dog, om de ældre har et tilstrækkelig beskæftigelsespotentiale til

at forlænge deres tid på arbejdsmarkedet i lige så mange år, som efterløns- og folkepensionsalderen sættes op. Dette afhænger i høj grad af de ældres helbredstilstand på de alderstrin, der berøres af ændringer i tilbagetrækningsreglerne. På længere sigt vil det også have betydning, hvordan helbredsudviklingen udvikler sig, når levealderen vokser.

METODE

Der foretages beregninger af beskæftigelsespotentialet på forskellige alderstrin

I det følgende forsøges det at give et bud på de ældres beskæftigelsespotentiale på forskellige alderstrin med den helbredstilstand, der var i perioden 2004-17 – dvs. den periode, hvor SHARE-oplysningerne er indsamlet. Beskæftigelsespotentialet på et givet alderstrin opgøres lidt forsimplet som den beskæftigelsesfrekvens, personerne på dette alderstrin ville have, hvis de forblev på arbejdsmarkedet så længe, deres helbredstilstand gav mulighed for det. Denne beskæftigelsesfrekvens kaldes herefter for den *potentielle beskæftigelsesfrekvens* og er et beregningsteknisk skøn for den maksimale beskæftigelse givet danskernes helbred. Boks IV.11 giver en detaljeret beskrivelse af, hvordan den potentielle beskæftigelsesfrekvens estimeres.

Beregning af den potentielle beskæftigelse forudsætter en række antagelser

Der skal gøres en række antagelser for at estimere den potentielle beskæftigelsesfrekvens. Helbredet forværres gradvist med alderen, og med alderen sker der også en reduktion i beskæftigelsesomfanget. At både helbredet og beskæftigelsesomfanget afhænger negativt af alderen, er dog ikke nok til at kunne drage konklusioner om den præcise sammenhæng mellem alderen og befolkningens helbredsmæssige muligheder for at være i beskæftigelse. Det hænger sammen med, at de ældres beskæftigelsessituation er bestemt af mange andre forhold end deres helbred. Beskæftigelsessituationen påvirkes eksempelvis også i høj grad af muligheden for at trække sig tilbage med efterløn, folkepension og midler fra egne pensionsordninger. Arbejdsgiverne kan også være mindre tilbøjelige til at ansætte en person, jo ældre han eller hun er, fordi arbejdsgiverne forventer, at arbejdstagernes produktivitet og omstillingsparathed falder med alderen.

Potentiel beskæftigelse beregnes ud fra 50-54-åriges adfærd …

For at estimere den potentielle beskæftigelsesfrekvens benyttes en beregningsmetode, der tidligere er anvendt af blandt andre Bingley mfl. (2017) og Vandenberghe (2021). Metoden består af to trin. I første trin estimeres sammenhængen mellem beskæftigelsen og helbredstilstanden for personer mellem 50 og 54 år. Dette aldersinterval er anvendt for at etablere en sammenhæng mellem beskæftigelsen og helbredet i en situation, hvor der ikke er adgang til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig forsørgelse – medmindre en person har

en stærkt nedsat arbejdsevne, der gør det muligt at modtage førtidspension.

… og udviklingen i helbredet over livet

I det andet trin benyttes den estimerede sammenhæng mellem beskæftigelsen og helbredet for de 50-54-årige til at beregne den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer, der er 55 år eller ældre. De centrale antagelser i beregningen er, at den faktiske beskæftigelse for de 50-54-årige antages at svare til den potentielle beskæftigelse i denne aldersgruppe, og at helbredets betydning for beskæftigelsesomfanget er den samme for de 50-54-årige og personer, der er ældre end 54 år. Det bliver derfor grundlæggende set forværringen af helbredet over livet, som bestemmer niveauet for den potentielle beskæftigelse efter 54-årsalderen.

RESULTATER

Potentielle beskæftigelsesfrekvens falder med alderen

I afsnit IV.3 blev det beregnet, at helbredet – opgjort ved sundhedsunderskudsindekset – forværres med 3 pct. årligt over livet, hvilket betyder, at helbredet absolut set forværres mest i slutningen af livet. Dette er baggrunden for, at den potentielle beskæftigelsesfrekvens falder relativt langsomt med alderen i de første år efter 54-årsalderen, mens faldet i den potentielle beskæftigelse med alderen tager til, jo højere alderen bliver, jf. figur IV.10.

Faldende uddannelsesniveau bidrager også

Det skal bemærkes, at en mindre del af reduktionen i den potentielle beskæftigelsesfrekvens med alderen skyldes, at uddannelsessammensætningen ændres med alderen. I de anvendte data øges andelen, der har en grundskoleuddannelse som højest gennemførte uddannelse, med alderen, og andelen med en videregående uddannelse falder. Det faldende uddannelsesniveau trækker den potentielle beskæftigelsesfrekvens nedad.

Faktisk beskæftigelse tæt på den potentielle for 62-årige i 2019

I perioden 2004-17 – dvs. den periode, hvor SHARE-oplysningerne er indsamlet – falder den faktiske beskæftigelse fra 60-årsalderen markant hurtigere med alderen end den potentielle beskæftigelsesfrekvens, jf. den venstre del af figur IV.10. De seneste år er beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre i 60'erne imidlertid steget væsentligt – blandt andet afledt af stigninger i efterlønsalderen fra 60 år i 2013 til 63 år i 2019. Den højre del af figur IV.10 viser, at beskæftigelsesfrekvensen for 62-årige i 2019 ligger relativt tæt på den estimerede potentielle beskæftigelse. Dette indikerer, at det er tilbagetrækningsregler mere end helbred, som bestemmer tilbagetrækningsbeslutningen for danskere i starten af 60'erne.

BOKS IV.11 ESTIMATION AF DEN POTENTIELLE BEKÆFTIGELSESFREKVENS

Den potentielle beskæftigelsesfrekvens på et givet alderstrin defineres som den hypotetiske beskæftigelsesfrekvens, personerne ville have, hvis de først trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de af helbredsmæssige årsager ikke længere kunne arbejde. For at estimere den potentielle beskæftigelsesfrekvens på forskellige alderstrin benyttes en beregningsmetode, der er udviklet af Cutler mfl. (2014). Metoden består af to trin.

I første trin estimeres sammenhængen mellem beskæftigelses- og helbredstilstanden for personer mellem 50 og 54 år ved anvendelse af regressionsmodellen, der er beskrevet i boks IV.10.[a] Aldersafgrænsningen fra 50 til 54 år benyttes for at estimere sammenhængen mellem beskæftigelsen og helbredet i en situation, hvor der ikke er adgang til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig forsørgelse – medmindre en person har en stærkt nedsat arbejdsevne, der gør det muligt at modtage førtidspension[b]. Hvis der er mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig forsørgelse – f.eks. på efterløn – kan det trække i retning af at øge effekten af helbredsforværringer på beskæftigelsen, da det ikke længere i samme grad er nødvendigt at forblive på arbejdsmarkedet for at opretholde en indkomst. For aldersgrupper, hvor en stor del har trukket sig permanent tilbage fra arbejdsmarkedet, vil det omvendt trække ned i effekten af helbredsændringer på beskæftigelsen, at ændringer i helbredet kun har betydning for relativt få personers beskæftigelsesmæssige situation – primært dem, der fortsat er på arbejdsmarkedet.

I beregningsmetodens andet trin benyttes den estimerede sammenhæng mellem beskæftigelses- og helbredstilstanden til at beregne den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer, der er 55 år eller ældre. De centrale antagelser i beregningen er, at den potentielle beskæftigelse for de 50-54-årige svarer til den faktiske i denne aldersgruppe, og at helbredets betydning for beskæftigelsesomfanget er den samme for de 50-54-årige og personer, der er ældre end 54 år.

Med de beskrevne beregningsantagelser falder den potentielle beskæftigelsesfrekvens med alderen, da helbredet forværres med alderen, og forværringer i helbredet estimeres at reducere beskæftigelsesomfanget for de 50-54-årige.

a) Alder og alder kvadreret medtages dog ikke som forklarende variable, når modellen estimeres for de 50-54-årige. Det hænger sammen med, at beskæftigelsesfrekvensen ikke ændres væsentligt med alderen i dette aldersinterval.

b) Tidligere var det som følge af en forlænget dagpengeret muligt for efterlønsberettigede 55-59-årige at modtage dagpenge indtil det fyldte 60. år. Det betød, at ledighedsprocenten var væsentligt højere for de 55-59-årige end yngre aldersgrupper. Retten til at være på dagpenge indtil efterlønsalderen kan muligvis på samme måde som efterlønnen påvirke effekten af helbredsændringer på beskæftigelsen, bl.a. fordi nogle kan opfatte denne dagpengeret som en mulighed for en form for tidlig tilbagetrækning – først på dagpenge og dernæst på efterløn. De første interview i SHARE blev gennemført, da der stadig var en forlænget dagpengeret for de 55-59-årige.

BOKS IV.11 ESTIMATION AF DEN POTENTIELLE BEKÆFTIGELSESFREKVENS, FORTSAT

Den potentielle beskæftigelsesfrekvens på forskellige alderstrin beregnes ved anvendelsen af ligningen:

$$p_a = y_{54} + \beta_h(h_a - h_{54}) + \beta_u(u_a - u_{54}) \quad (1)$$

Hvor p_a er den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer med alderen a, y_{54} er den faktiske beskæftigelsesfrekvens for personer på 54 år, h_a er den gennemsnitlige værdi af sundhedsunderskudsindekset for personer med alderen a, h_{54} er den gennemsnitlige værdi af sundhedsunderskudsindekset for personer på 54 år, u_a er det gennemsnitlige uddannelsesniveau ved alderen a, u_{54} er det gennemsnitlige uddannelsesniveau for personer på 54 år, β_h er den estimerede helbredseffekt for de 50-54-årige, og β_u er den estimerede effekt af uddannelsesniveauet for de 50-54-årige.[c]

Når der er beregnet et skøn for den potentielle beskæftigelsesfrekvens på et givet alderstrin, kan det ubrugte beskæftigelsespotentiale på dette alderstrin beregnes som forskellen mellem den potentielle beskæftigelsesfrekvens p_a og den faktiske beskæftigelsesfrekvens y_a:

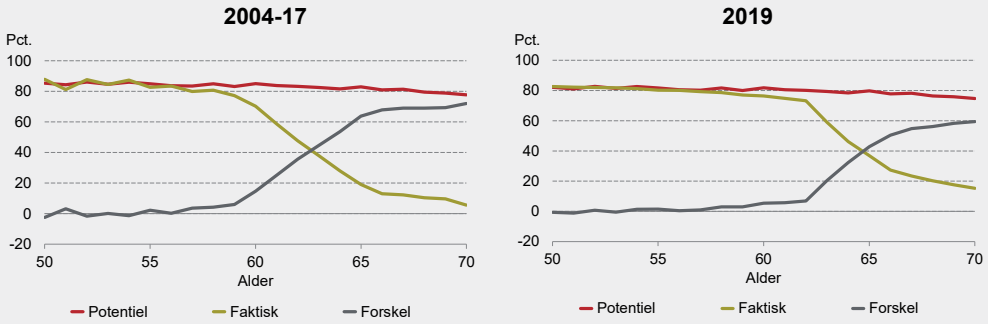
$$d_a = p_a - y_a \quad (2)$$

Summeres de beregnede værdier af d_a fra 55- til 69-årsalderen fås et mål for det samlede ubrugte beskæftigelsespotentiale i dette aldersinterval. Målet angiver, hvor mange år ekstra en 54-årig i gennemsnit ville være i beskæftigelse frem til 69-årsalderen, hvis den faktiske beskæftigelsesfrekvens svarede til den potentielle.

c) Mere præcist anvendes der i beregningerne dummyvariable for forskellige uddannelsesgrupper. β_u, u_a og u_{54} i (1) er således vektorer.

FIGUR IV.10 POTENTIEL OG FAKTISK BESKÆFTIGELSE FORDELT PÅ ALDER

Den potentielle beskæftigelsesfrekvens falder ikke så hurtigt med alderen som den faktiske efter efterlønsalderen.



Anm.: "Potentiel" angiver den potentielle beskæftigelsesfrekvens, der defineres som den hypotetiske beskæftigelsesfrekvens, personerne på et givet alderstrin ville have, hvis de først trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de af helbredsmæssige årsager ikke længere kunne arbejde, jf. boks IV.11. "Faktisk" angiver i den venstre del af figuren de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser for danskere, der har deltaget i SHARE-interview i perioden 2004-17. Beskæftigelsesfrekvenserne er beregnet ud fra interviewoplysningerne i SHARE. I den højre del af figuren angiver "Faktisk" de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser i 2019 beregnet ud fra registeroplysninger. "Forskel" angiver forskellen mellem "Potentiel" og "Faktisk". I 2019 er den potentielle beskæftigelsesfrekvens nedjusteret, så den gennemsnitlige potentielle beskæftigelsesfrekvens for de 50-54-årige svarer til den faktiske beskæftigelsesfrekvens i denne aldersgruppe.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data og registerdata.

Ubrugt beskæftigelsespotentiale fra 55- til 69-årsalderen på omkring 3½ år

Ud fra tallene bag figur IV.10 er det også muligt at beregne summariske mål for det ubrugte beskæftigelsespotentiale over givne aldersintervaller. Gennemsnitligt set svarer det ubrugte beskæftigelsespotentiale fra 55- til 69-årsalderen til godt 3½ år i 2019, jf. tabel IV.4. Det vil sige, at en person i gennemsnit ville være i beskæftigelse 3½ år længere frem til 70-årsalderen, hvis den faktiske beskæftigelsesfrekvens svarede til den potentielle.

Reformer har reduceret det ubrugte beskæftigelsespotentiale

Det ubrugte beskæftigelsespotentiale frem til 70-årsalderen er reduceret med knap 2 år set i forhold til estimationsperioden fra 2004 til 2017, hvor det ubrugte beskæftigelsespotentiale beregnes til at være godt 5½ år – hvilket omtrent svarer til resultaterne fra tilsvarende beregninger i en tidligere analyse af Bingley mfl. (2017). Deres analyse er lavet med udgangspunkt i danske SHARE-data fra 2004 til 2013, dvs. uden interviewoplysningerne fra 2015 og 2017, der indgår i de nye analyser,

som præsenteres her i kapitlet. De benytter desuden et andet helbredsmål og en anden estimationsmetode end den nærværende analyse. Reduktionen i det ubrugte beskæftigelsespotentiale er hovedsageligt en konsekvens af reformerne af efterløn og folkepension, som har bidraget til at hæve den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder.

TABEL IV.4 UBRUGT POTIENTIALE FOR HØJERE BESKÆFTIGELSE BLANDT 55-69-ÅRIGE

Det ubrugte beskæftigelsespotentiale fra 55- til 69-årsalderen skønnes i 2019 at være ca. 3½ år. Stigninger i tilbagetrækningsaldre mv. har reduceret potentialet med ca. 2 år, og det forventes reduceret yderligere frem mod 2040.

	2005-17	2019	2040
	---------- År ----------		
Ufaglærte	5,0	3,2	•
Erhvervsfaglig uddannelse	6,0	3,9	•
Videregående uddannelse	5,7	3,8	•
Alle	5,6	3,7	1,6

Anm.: Tabellen viser det ubrugte beskæftigelsespotentiale fra 55- til 69-årsalderen. Målet angiver, hvor mange år ekstra en 54-årig i gennemsnit ville være i beskæftigelse frem til 69-årsalderen, hvis den faktiske beskæftigelsesfrekvens svarede til den potentielle, jf. boks IV.11.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data, registerdata og en fremskrivning af de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser.

Ubrugt potentiale kan være kraftigt reduceret i 2040

Det er en væsentlig forudsætning i fremskrivningen i kapitel III, at ældres beskæftigelsesfrekvens stiger i takt med, at tilbagetrækningsalderen øges. Under den antagelse vil det ubrugte beskæftigelsespotentiale også reduceres de kommende år. Hvis forudsætningerne i fremskrivningen viser sig at være rigtige, og danskernes helbred hverken forbedres eller forværres frem mod 2040, så vil danskernes ubrugte beskæftigelsespotentiale blive reduceret til godt 1½ år i 2040. Det lægges således til grund, at størstedelen af danskerne i 60'erne vil være i arbejde, hvis helbredet giver mulighed for dette.

DISKUSSION

Beregning er baseret på to centrale antagelser

Beregningen af den potentielle beskæftigelsesfrekvens og det ubrugte beskæftigelsespotentiale er forbundet med usikkerhed og hviler på to centrale antagelser. For det første gøres der en antagelse om, hvordan sundhedsunderskudsindekset udvikler sig med alderen. Denne antagelse bygger på en relativ stærk empirisk regularitet. For det andet antages det, at ændringer i sundhedsunderskudsindekset har samme effekt på den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer over 54 år som for de 50-54-årige. Den sidstnævnte antagelse betyder implicit, at udviklingen i sundhedsunderskudsindekset med alderen afspejler, hvordan arbejdsevnen udvikler sig med alderen, og at arbejdsgiverne behandler personer i slutningen af 60'erne på samme måde som personer i starten af 50'erne.

Beskæftigelsespotentialet kan falde mere, når danskerne kommer op i 60'erne

Selvom de første erfaringer med forhøjelser i tilbagetrækningsalderen har vist, at danskerne øger deres beskæftigelse, så er det langt fra sikkert, at dette også vil være tilfældet ved fremtidige forhøjelser. Det estimeres, at den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer i aldersintervallet 55-69 år reduceres med knap 0,2 pct.point, når disse personer bliver et år ældre. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at danskernes beskæftigelsespotentiale reduceres med mere, når danskerne kommer op i 60'erne, og der kan være betydelige forskelle i beskæftigelsespotentialet på tværs af uddannelsesgrupper og jobtyper.

Arbejdsgivernes adfærd kan spille en rolle

Ved beregningen af beskæftigelsespotentialet er det en central antagelse, at arbejdsgiverne behandler personer, der er ældre end 54 år, på samme måde som 50-54-årige. Det er ikke nødvendigvis tilfældet i dag. Arbejdsgiverne kan eventuelt have mindre lyst til at ansætte personer, der nærmer sig efterløns- eller folkepensionsalderen, fordi arbejdsgiverne forventer, at disse personer snart vil trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, eller at de er mindre produktive og omstillingsparate end yngre personer. Arbejdsgiverne kan muligvis også vælge primært at afskedige de ældste medarbejdere, når der skal foretages afskedigelser på arbejdspladsen, da disse medarbejdere alligevel snart forventes at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Den potentielle beskæftigelse øges ved forbedringer i danskernes helbred

I analyserne af det ubrugte beskæftigelsespotentiale i 2040 antages det, at helbredet ikke ændres over tid. Den positive effekt på beskæftigelsen af helbredsforbedringer indebærer imidlertid, at det er muligt at øge både den potentielle og faktiske beskæftigelse, hvis danskernes helbred forbedres. Nedenfor illustreres nogle størrelsesordener for, hvordan ændringer i helbredet kan have påvirket beskæftigelsesudviklingen i perioden fra 2000 til 2019.

UDVIKLING I HELBRED OG BESKÆFTIGELSE OVER TID

Regneeksempler for sund aldrings betydning for beskæftigelsen

I dette afsnit fokuseres på, i hvilket omfang forbedringer af helbredet kan forklare den kraftige stigning i ældre danskeres beskæftigelsesfrekvens de seneste 20 år. I afsnit IV.4 blev det beskrevet, at der er usikkerhed om udviklingen i danskernes helbred de seneste 10-15 år, og der mangler generelt gode data for udviklingen i helbredet over en længere periode. Derfor har beregningerne i dette afsnit karakter af regneeksempler, som kan illustrere nogle mulige størrelsesordener.

Sund aldring har begrænset betydning for beskæftigelsen, …

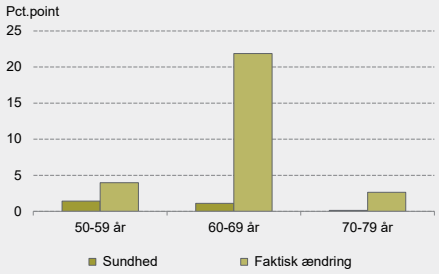
I afsnit IV.4 blev der foretaget forskellige beregninger af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset over tid, hvor beregninger med udgangspunkt i data fra De Nationale Sundhedsprofiler viste en forværring af helbredstilstanden, mens analyser med udgangspunkt i data fra SHARE tydede på, at der er sket en forbedring af helbredstilstanden fra 2004 til 2015. Selvom man tager udgangspunkt i den mest optimistiske vurdering af udviklingen i danskernes helbred – dvs. i udviklingen bestemt ud fra SHARE – så beregnes det, at forbedringer i helbredet over tid betyder relativt lidt for den kraftige vækst i beskæftigelsen for danskere i 60'erne, som vi har set over de seneste 20 år, jf. den venstre del af figur IV.11. Beskæftigelsesfrekvensen for 60-69-årige er steget med mere end 20 pct.point fra 2000 til 2019, men forbedringer i sundheden kan kun forklare ca. 1 pct.point af stigningen.

… som de seneste år er øget pga. stigninger i efterlønsalderen

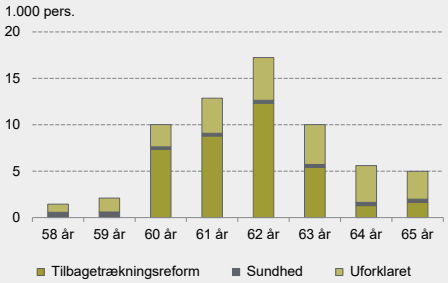
Stigningen i beskæftigelsen for danskere i 60'erne de seneste 20 år skyldes primært ændringer i reglerne for efterløn og folkepension. I *Dansk Økonomi, forår 2021* blev det estimeret, hvor stor en del af beskæftigelsesstigningen siden 2013, som kan tilskrives de gradvise forhøjelser i tilbagetrækningsaldrene – dvs. efterløns- og folkepensionsalderen. Beregningerne viste, at størstedelen af beskæftigelsesstigningerne for de ældre i perioden kan tilskrives forhøjelser i tilbagetrækningsalderen, jf. den højre del af figur IV.11. Helbredsforbedringer kan i mindre omfang have medvirket til beskæftigelsesstigningerne siden 2013, men en væsentlig del af beskæftigelsesstigningerne er fortsat ikke forklaret.

FIGUR IV.11 SUNDHEDSUDVIKLINGENS BIDRAG TIL BESKÆFTIGELSEN

Stigning i beskæftigelsesfrekvens 2000-19



Stigning i beskæftigelsen 2013-19



Anm.: Ændringen i beskæftigelsesfrekvensen som følge af helbredsforbedringer (angivet som "Sundhed") er beregnet med udgangspunkt i den estimerede reduktion i det SHARE-baserede sundhedsunderskudsindeks fra 2004/2007 til 2013/2015, som blev beregnet i afsnit IV.4.

Kilde: Dansk Økonomi, forår 2021 og egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data og registerdata.

Behov for mere viden om, hvad der øger ældres beskæftigelse

Sammenfattende kan det siges, at de store beskæftigelsesstigninger for danskere i 60'erne de seneste 20 år efter alt at dømme skal tilskrives andre forhold end forbedringer af helbredet. Stigninger i tilbagetrækningsaldrene kan forklare en stor del af stigningen siden 2013, men der er andre faktorer, der har bidraget til beskæftigelsesudviklingen. I kapitel III nævnes, at kvindernes indtog på arbejdsmarkedet, forbedret arbejdsmiljø, sociale normer, som eksempler på andre faktorer som udover ændringer i den offentlige tilbagetrækningspolitik kan have løftet beskæftigelsen de seneste 20 år. Det er derfor væsentligt at få mere viden om, hvad der øger ældres beskæftigelse, da det er centralt for fremskrivning og vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed.

IV.6 SAMMENFATNING

Reformer har qua økonomisk tilskyndelse udskudt tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet

Ældre danskeres beskæftigelse er steget markant de seneste 20 år. Dette skyldes blandt andet reformer, som har haft fokus på at tilskynde til at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. Særligt har *Velfærdsaftalen* fra 2006 og *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011 haft stor betydning for beskæftigelsesudviklingen, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021). De to reformer virkede ved at reducere den økonomiske tilskyndelse til at trække sig tilbage ved et givent alderstrin.

Kapitel har belyst sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse

Men der er andre forhold end de rent økonomiske, der er afgørende for lysten til og muligheden for at forlænge arbejdslivet. Et forhold i denne henseende må formodes at være helbredet. Dette kapitel har haft fokus på at belyse, hvordan ændringer i danskernes helbred påvirker beskæftigelsen.

OPGØRELSE AF DANSKERNES HELBRED

Sundhedsunderskud er teoretisk ramme og oplysninger om helbred fra to undersøgelser, …

En forudsætning for kapitlets analyser er, at danskernes helbred kan opgøres. I kapitlets analyser opgøres sundhed med udgangspunkt i et såkaldt sundhedsunderskudsindeks på baggrund af helbredsoplysninger fra to forskellige spørgeskemaundersøgelser: *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe* (SHARE) og Den Nationale Sundhedsprofil.

… da der eksisterer en etableret måde til at analysere aldring

Når sundhedsunderskudsindekset anvendes i kapitlets analyser skyldes det dels, at målet kan anses for at være fysiologisk meningsfyldt, og dels at der eksisterer en etableret måde at foretage økonomiske analyser af aldring set igennem denne optik. Det sidste er afgørende, hvis man med tiden ønsker at uddybe modelleringen af samspillet mellem individets adfærd, tempoet på individets aldring livet igennem og konsekvenser heraf for beskæftigelsen.

Helbred forværres med 2-3 pct. årligt over livet

Opgjort ved et sundhedsunderskudsindeks forværres danskernes helbred med ca. 2 pct. årligt over livet, når der tages udgangspunkt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil og 3 pct. årligt, når der anvendes data fra SHARE. Forværringer i omegnen af 2-5 pct. årligt findes også i udenlandske undersøgelser af sundhedsunderskudsindekset. Analyserne viser også, at der er forskel på aldringsprocessen mellem mænd og kvinder, og at grupper med kortere uddannelse i reglen er karakteriseret ved et mindre godt helbred end grupper med længere uddannelse.

En undersøgelse viser forbedring i helbred de seneste år, …

Der er generelt sparsomme data for udviklingen i helbredet for en længere periode, ligesom udviklingen i helbred over tid er en kompleks størrelse, som kan måles på mange forskellige måder. I dette kapitel estimeres effekter på beskæftigelsen af helbredsændringer som nævnt med udgangspunkt i sundhedsunderskudsindekset. Derfor er der i kapitlet fokus på, hvordan dette indeks udvikler sig over tid. Der tegner sig et billede af forbedringer i helbredet over tid ud fra SHARE. Der er dog relativt få danskere, som har svaret på undersøgelsen, og det er ikke muligt entydigt at konkludere, om dette også afspejler en forbedring i danskernes helbred.

… mens en anden viser en forværring

Der er til gengæld mange danskere, som har svaret på spørgsmålene i Den Nationale Sundhedsprofil. Undersøgelsen er imidlertid kun foretaget i perioden 2010 til 2017, og undersøgelsen viser, at danskerne helbred er forværret, særligt i perioden fra 2013 til 2017. Resultatet står som nævnt i kontrast til udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet med SHARE samt det forhold, at levetiden gradvist stiger. Derudover finder flere udenlandske undersøgeler også forbedringer i helbredet over tid. Der er derfor usikkerhed om udviklingen i danskernes helbred over en længere periode, men de fleste undersøgelser understøtter konklusionen om, at helbredet forbedres over tid.

EFFEKTEN AF ÆNDRINGER I HELBREDET PÅ BESKÆFTIGELSEN

Analyser viser, at bedre helbred øger beskæftigelse, …

I analyserne af helbredets betydning for beskæftigelsen tages udgangspunkt i det sundhedsunderskudsindeks for danskerne, som er beregnet med udgangspunkt i SHARE. Det estimeres, at et bedre helbred øger ældres beskæftigelse. Det er første gang, at der er estimeret en sammenhæng mellem danskernes helbred – opgjort ved sundhedsunderskudsindekset – og beskæftigelsen. Resultatet afhænger selvsagt både af den konkrete estimationsmetode og valget af sundhedsmål. Der findes dog et stort antal internationale studier, der forsøger at estimere effekten af helbredet på beskæftigelsen, og de fleste af disse studier finder tilsvarende, at helbredet har en positiv effekt på sandsynligheden for at være i beskæftigelse.

… og effekterne er størst for personer i 50'erne

Analyserne viser, at helbredsændringer har større betydning for beskæftigelsen for danskere i 50'erne end 60'erne og 70'erne, hvor danskerne i højere grad trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet af andre årsager end helbredet. Der findes ikke store forskelle i effekter mellem ufaglærte og personer med længere videregående uddannelser.

DANSKERNES HELBRED OG STIGNINGER I TILBAGETRÆKNINGSALDER

Stigning i tilbagetrækningsalder skal øge beskæftigelse de kommende år

Tilbagetrækningsaldrene er hævet siden 2014 og vil også fremover blive hævet i takt med, at danskerne lever længere. De foreløbige erfaringer med stigninger i tilbagetrækningsalderen viser, at regelændringerne øger beskæftigelsen, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021). Det er en helt central forudsætning i fremskrivningen af beskæftigelsen, og dermed den finanspolitiske holdbarhed, at danskerne også udskyder tilbagetrækningen i takt med de fremtidige stigninger i

pensionsaldrene. En forudsætning herfor er, at danskerne rent faktisk har helbredet til at udskyde tilbagetrækningen.

"Sundheds-potentiale" for at udskyde tilbagetrækning reduceres de kommende år

I kapitlet estimeres derfor en potentiel helbredsbetinget beskæftigelsesfrekvens for forskellige aldersgrupper, som sammenlignes med den faktiske udvikling i beskæftigelsen. Forskellen mellem den potentielle og faktiske beskæftigelse benævnes det ubrugte beskæftigelsespotentiale. Kapitlets analyser viser, at det ubrugte beskæftigelsespotentiale for danskere i aldersgruppen 50-69 år er godt 3½ år i 2019. Det skal forstås således, at danskerne under 70 år i gennemsnit kunne udskyde tilbagetrækningstidspunktet med 3½ år, hvis tilbagetrækningsbeslutningen alene afhang af helbredet. I fremskrivningen i kapitel III forudsættes det, at ældre danskere øger beskæftigelsen markant i takt med, at pensionsalderen hæves. Dermed bliver potentialet for danskere under 70 år reduceret til 1½ år i 2040. De gradvise stigninger i tilbagetrækningsaldrene forudsættes derfor gradvist at reducere det ubrugte beskæftigelsespotentiale.

Usikkert om alle grupper på arbejdsmarkedet kan udskyde tilbagetrækning

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at beregne en potentiel beskæftigelse, og usikkerheden herom stiger, jo længere der kigges frem i tiden. Analyserne viser, at de ældres helbred ud fra en gennemsnitsbetragtning ikke er en væsentlig barriere for tilbagetrækning. Men analyserne tager ikke højde for de forskelle, der kan være mellem forskellige personer indenfor de enkelte uddannelseskategorier, og de forskelle der kan være på tværs af forskellige jobtyper. Selvom beskæftigelsen er øget for alle uddannelsesgrupper afledt af stigningerne i efterlønsalderen til 63 år, er det langt fra sikkert, at virkningen af helbredsforværringer på beskæftigelsen vil være den samme i takt med, at tilbagetrækningsalderen hæves de kommende år. Dette afhænger for eksempel af, om det er muligt at have fysisk krævende job langt op i 60'erne og mere generelt af, hvordan arbejdsmarkedet, og normerne omkring deltagelsen, udvikler sig.

Senere tilbagetrækning afhænger også af arbejdsgiverne

Den forventede gradvise udskydelse af tilbagetrækningsaldrene de kommende år afhænger derudover også af arbejdsgivernes indstilling overfor de ældre. Arbejdsgiverne kan for eksempel være mindre tilbøjelige til at ansætte en person, som er i 60'erne, fordi arbejdsgiverne forventer, at arbejdstagernes produktivitet og omstillingsparathed falder med alderen.

Forbedring i helbred har haft begrænset betydning for beskæftigelses-vækst siden 2000

Endelig foretages i kapitlet beregninger af betydningen af sund aldring på beskæftigelsen. Selvom man tillægger en optimistisk tilgang til udviklingen i helbredet over tid, vurderes det, at helbredet kun har haft en begrænset betydning for den kraftige stigning i ældres beskæftigelse de seneste 20 år. Størstedelen af stigningen kan formentligt tilskrives

reformer. Dette resultat understøttes af analysen af stigningerne i tilbagetrækningsalderen i *Dansk Økonomi, forår 2021*, som viste at størstedelen af stigningen i ældres beskæftigelse fra 2014 til 2019 kan tilskrives gradvise forøgelser af efterlønsalderen.

BEHOV FOR MERE VIDEN

Behov for mere viden om sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse …

Analyserne i dette kapitel har haft fokus på at estimere sammenhængen mellem danskernes beskæftigelse og helbredet. Analyserne i dette kapitel er kun et skridt på vejen, og der mangler generelt viden om sammenhængen mellem ældres helbred og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. En bedre forståelse af sammenhængen har væsentlig betydning for at kvalificere udviklingen i fremskrivningen af beskæftigelsen og dermed holdbarheden af de offentlige finanser. Der er for eksempel behov for større viden om sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse, når man kigger på forskellige jobtyper og særligt sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse, når danskerne kommer godt op i 60'erne.

… og sammenhængen mellem tiltag, helbred og beskæftigelse

Derudover udstår der et stort arbejde med at kvalificere, hvordan man igennem den økonomiske politik kan påvirke beskæftigelsen igennem ændringer i helbredet. Kapitlet behandler ikke spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at påvirke helbredet og beskæftigelsen igennem arbejdsmiljølovgivningen, sundhedspolitikken eller andre tiltag, og dermed heller ikke hvor meget, det er realistisk at ændre beskæftigelsen igennem økonomisk-politiske tiltag. Kommende arbejde bør kortlægge, hvilke tiltag der kan forbedre danskernes helbred, og hvordan der opstilles konkrete regneregler for dette. Det langsigtede mål bør derfor både være at øge forståelsen af sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse og etablere et sæt regneregler for, hvordan den økonomiske politik påvirker helbredet og dermed beskæftigelsen.

LITTERATUR

Abeliansky, A.L., D. Erel og H. Strulik (2020): Aging in the USA: similarities and disparities across time and space. *Scientific Reports,* 10.

Abeliansky, A.L. og H. Strulik (2018): How We Fall Apart: Similarities of Human Aging in 10 European Countries. *Demography*, 55(1), s. 341-359.

Abeliansky, A.L. og H. Strulik (2019): Long-run improvements in human health: Steady but unequal. *The Journal of Economic of Ageing*, 14(6).

Abeliansky, A.L. og H. Strulik (2020): Health and Aging Before and after Retirement. CEGE Discussion Paper no. 397.

Almond, D., and Janet Currie (2011): Killing Me Softly: The Fetal Origins Hypothesis. *Journal of Economic Perspectives*, 25(3) s.153-172.

Arking, R. (2006): *The Biology of Aging*. Oxford University Press.

Bingley, P., N. Datta Gupta og P.J. Pedersen (2017): Health Capacity to Work at Older Ages in Denmark. I: Wise, D.A. (red.): *Social Security Programs and Retirement around the World: The Capacity to Work at Older Ages.* University of Chicago Press.

Bjørner, J., C.J. Nilsson og U. Christensen (2020): Sygdomsmodeller og helbredsmål i Lund, R., C.J. Nilsson, U. Christensen og L. Schmidt: *Medicinsk sociologi – Sociale faktorers betydning for befolkningens helbred*. Munksgaard.

Blundell, R., J. Britton, M.C. Dias og E. French (2021): The impact of health on labor supply near retirement. *Journal of Human Resources*, under udgivelse.

Börsch-Supan, A., I. Ferrari og L. Salerno (2021): Long-run health trends in Europe. *The Journal of the Economic of Ageing*, 18, 100303.

Bound, J. (1991): Self-Reported Versus Objective Measures of Health in Retirement Models. *Journal of Human Resources*, 26(1).

Britton, J. og E. French (2020): Health and Employment amongst Older Workers. *Fiscal Studies*, 41(1), s. 221–250.

Currie, J. og B.C. Madrian (1999): Health, health insurance and the labor market. I: Ashenfelter, O. og D. Card (red.): *Handbook of labor economics*, Vol. 3C. North Holland.

Cutler, D.M., E. Meara, W.F. Powell III og S. Richards-Shubik (2014): Health and Work Capacity of Older Adults: Estimates and Implications for Social Security Policy. Working Paper. www.lehigh.edu.

Dalgaard, C.-J. L., 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. L. og H. Strulik (2014): Optimal Aging and Death: Understanding the Preston Curve. *Journal of the European Economic Association*, 14(6), s. 672-701.

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

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

Eibich, P. (2015): Understanding the effect of retirement on health: Mechanisms and heterogeneity. *Journal of Health Economics*, 43, s. 1-12.

Flachs E., L. Eriksen, M.B. Koch, J.T. Ryd, E. Dibba, L. Skov-Ettrup og K. Juel. Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet. (2015): *Sygdomsbyrden i Danmark*. Sundhedsstyrelsen.

French, E. og J.B. Jones (2017): Health, health insurance, and retirement: a survey. *Annual Review of Economics*, 9, s. 383-409.

Fries, J. (1980): Aging, Natural Death, and the Compression of Morbidity. *New England Journal of Medicine*, 303(3).

Gavrilov, A.L. og N.S. Gavrilova (2001): The Reliability Theory of Aging and Longevity. *Journal of Theoretical Biology*, 231, s.527-545.

Gompertz, B. (1825): On the Nature of the Function Expressive of the Law of Human Mortality, and on a New Mode of Determining the Value of Life Contingencies. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, 115, s. 513-583.

Grossman, M. (1972): On the Concept of Health Capital and the Demand for Health. *Journal of Political Economy*, 80(2), s. 223-255.

Grøtting, M.W. og O.S. Lillebø (2020): Health effects of retirement: evidence from survey and register data. *Journal of Population Economics*, 33(2), s. 671–704.

Idler, E.L. og Y. Benyamini (1997): Self-Rated Health and Mortality: A Review of Twenty-Seven Community Studies. *Journal of Health and Social Behavior*, 38(1), s. 21-37.

Jensen, H.A.R, I. Kyvsgaard, K. Christensen og A.I. Christensen (2021): *Sund aldring – Udviklingen i Danmark i løbet af de seneste årtier*. Sundhedsstyrelsen.

Makeham, W.M (1860): On the Law of Mortality and the Construction of Annuity Tables. *The Assurance Magazine and Journal of the Institute of Actuaries*, 8(6), s. 301–310.

Mayhew, L. og D. Smith (2014): Gender Convergence in Human Survival and the Postponement of Death. *North American Actuarial Journal*, 18(1), s. 194-216.

Medicinrådet (2021): www.medicinraadet.dk/om-os/medicinradets-arbejde/metoder

Mitnitski, A.B., A.J. Mogilner og K. Rockwood (2001): Accumulation of Deficits as a Proxy Measure of Aging. *The Scientific World*, 1, s. 323–336.

Mitnitski, A.B., A.J. Mogilner, C. MacKnight og K. Rockwood (2002a): The Accumulation of Deficits with Age and Possible Invariants of Aging. *Scientific World*, 2, s. 1816–1822.

Mitnitski, A.B., A.J. Mogilner, C. MacKnight og K. Rockwood (2002b): The Mortality Rate as a Function of Accumulated Deficits in a Frailty Index. *Mechanisms of aging and Development*, 123(11), s. 1457-1460.

O'Donnell, O., E. van Doorslaer og T. van Ourti (2015): Health and Inequality. I: Atkinson, A.B og F. Bourguignon (red.): *Handbook of Income Distribution*, Volume 2B. North Holland, Elsevier.

Oksuzyan, A., K. Juel, J.W. Vaupel og K. Christensen (2008): Men: good health and high mortality. Sex differences in health and aging. *Aging Clinical and Experimental Research*, 20(2) s. 91-102.

Rockwood, K. og A. Mitnitski (2007): Frailty in relation to the accumulation of deficits. *The journal of gerontology. Series A, Biological sciences and medical sciences*, 62A, s.722-727.

Schünemann, J., H. Strulik og T. Trimborn (2016): The Gender Gap in Mortality: How Much is Explained by Behavior? *Journal in Health Economics*, 54, s. 79-90.

Searle, S.D., A. Mitnitski, E.A. Gahbauer, T.M. Gill og K. Rockwood (2008): A standard procedure for creating a frailty index. *BMC Geriatric*, 8(24).

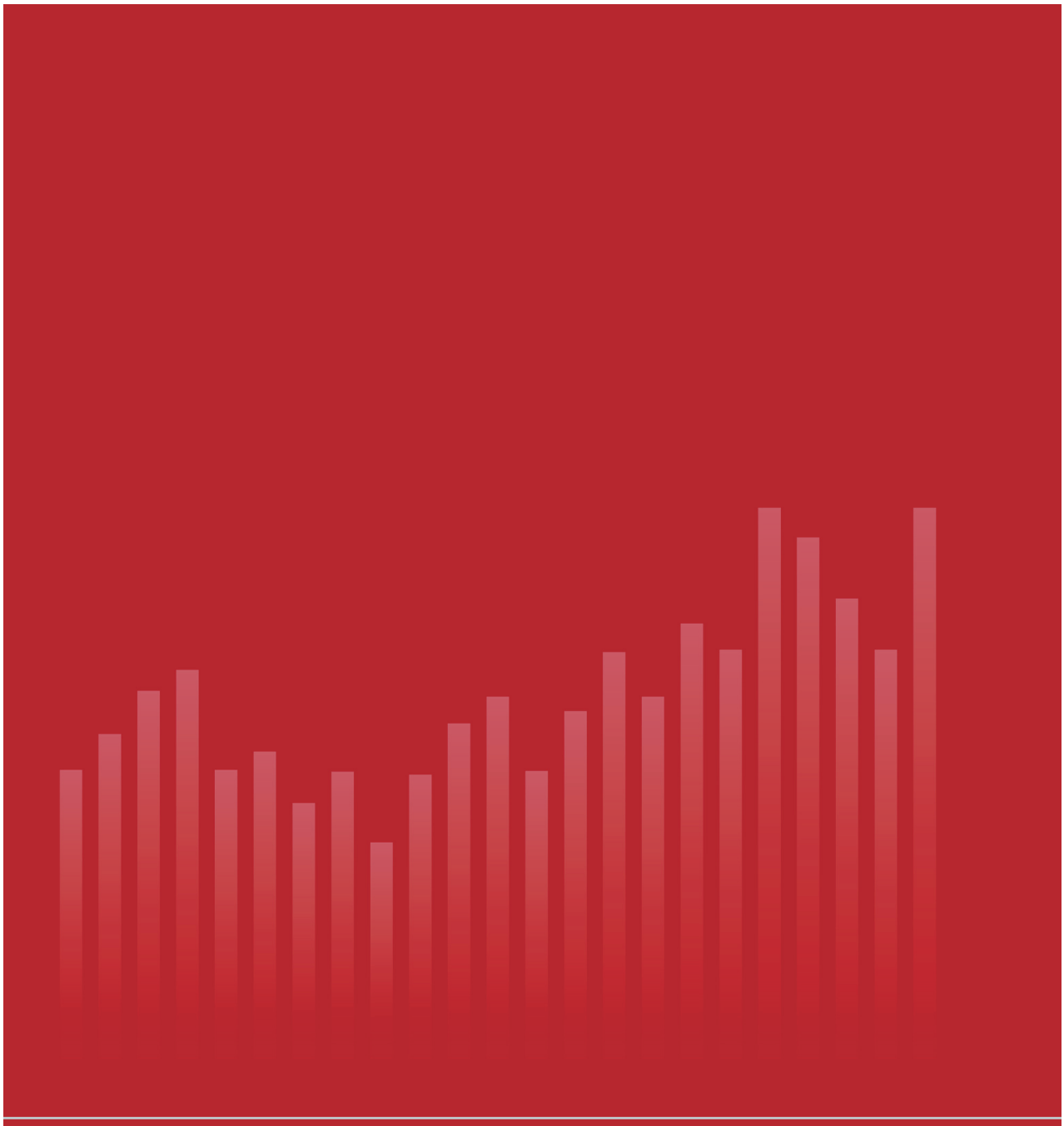
Stern, S. (1989): Measuring the Effect of Disability on Labor Force Participation. *The Journal of Human Resources*, 24(3), s. 361-395.

Suy, H., Abay, S. et al. (2018): Global, regional, and national disability-adjusted life-years (DALYs) for 359 diseases and injuries and healthy life expectancy (HALE) for 195 countries and territories, 1990-2017: a systematic analysis for Global Burden of Disease Study 2017. *Lancet*, 392, s. 1859-1922.

Vandenberghe, V. (2021): Health, Cognition and Work Capacity beyond the Age of 50: International Evidence on the Extensive and Intensive Margin of Work. *International Labour Review*, 160(2), s. 271-310.

Wise, D.A. (red.) (2017): *Social Security Programs and Retirement around the World: The Capacity to Work at Older Ages.* University of Chicago Press.

Zweifel, P., S. Felder og M. Meiers (1999): Ageing of population and health care expenditure: a red herring? *Health Economics*, 8(6), s. 485-496.



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL V
REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENS-VURDERINGER

Dansk Økonomi, efterår 2021

KAPITEL V
REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENS-VURDERINGER

Kapitlet er en opstart på formandskabets nye opgave med at vurdere de forudsætninger, som anvendes af ministerierne ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger af eksempelvis regeringsudspil eller af politiske aftaler.

Kapitlet indeholder en introduktion til den terminologi og de metoder, der anvendes af ministerierne i forbindelse med konsekvensvurderinger.

Dette danner grundlag for en diskussion af god skik for dokumentation af regneregler og metoder og for formidling af konkrete konsekvensvurderinger. Det anbefales blandt andet, at der udvikles en praksis for kvalitetsdeklarationer af regneregler og metoder samt af konsekvensvurderinger.

V.1 INDLEDNING

Konsekvensvurderinger er input i politiske prioriteringer, …

En væsentlig del af beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik er konsekvensvurderinger udarbejdet af centraladministrationen. Konsekvensvurderingerne belyser de forventede effekter af ændringer af den økonomiske politik for borgere, virksomheder og de offentlige finanser, og giver regering og Folketinget et grundlag for at træffe beslutninger.

… men kan og bør ikke stå alene

Velfunderede og transparente konsekvensvurderinger, der bygger på veldokumenterede beregningsprincipper, er vigtige, da de bidrager til at skabe en fælles ramme, når de forskellige politiske tiltag skal vejes op imod hinanden i den politiske beslutningsproces. Konsekvensvurderinger beskriver forventede økonomiske gevinster og omkostninger af ændringer i den økonomiske politik, men de bør ikke stå alene. I sidste ende træffes beslutningerne ud fra en samlet politisk vurdering, som typisk inddrager andre aspekter end dem, der kan foretages beregninger på.

Formandskabet har ny rolle i forhold til konsekvensvurderinger

Formandskabet for De Økonomiske Råd er blevet udpeget af Folketinget til at vurdere ministeriernes forudsætninger og konsekvensvurderinger af ændringer i den økonomiske politik, jf. faktaboks nedenfor. Formandskabet vil integrere den nye opgave i formandskabets øvrige arbejde med at følge landets økonomiske udvikling, overvåge de offentlige finanser samt analysere produktivitetsudviklingen. Arbejdet vil blandt andet blive formidlet i rapporter fra formandskabet for De Økonomiske Råd og gennem afholdelse af seminarer med deltagelse af ministerier, rådsmedlemmer, politikere og offentligheden.

Tidligere bidrag om dynamiske effekter

Formandskabets nye opgave med at vurdere adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger i den økonomiske politik ligger i forlængelse af tidligere arbejde rapporteret til De Økonomiske Råd. Tidligere kapitler om f.eks. de dynamiske effekter af offentlige udgifter, om effekten af personskatteændringer, om betydningen af tidlige indsatser for børn og om effekten af stigende pensionsalder har bidraget med ny viden om adfærdseffekter af den økonomiske politik, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017, 2018, 2021a, 2021b).

NY OPGAVE TIL DE ØKONOMISKE RÅDS FORMANDSKAB

"Formandskabet skal mindst en gang årligt vurdere de adfærdsforudsætninger, som anvendes af ministerierne ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Vurderingen skal indeholde anbefalinger til konkrete justeringer af de anvendte forudsætninger, hvis der findes anledning hertil."

Uddrag af lov nr. 428 af 16. marts 2021.

Beslutningsgrundlag består af konsekvensvurderinger, …

Beslutningsgrundlaget for ændringer af den økonomiske politik består i første linje af konkrete konsekvensvurderinger, hvor ministerierne beskriver de forventede effekter af påtænkte ændringer. Offentliggjorte konsekvensvurderinger udarbejdes både, når regeringen præsenterer udspil, når Folketingets partier indgår aftaler, og når lovforslag forberedes. Derudover foretages der også konkrete konsekvensvurderinger, når ministerierne svarer på spørgsmål fra Folketingets udvalg.

… der bygger på regneregler og metoder

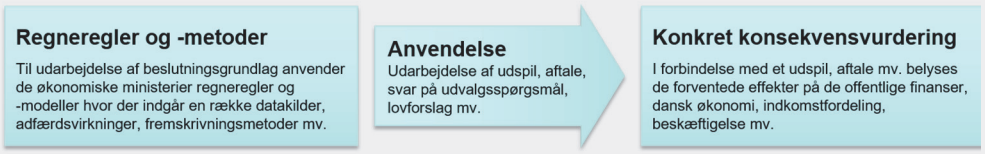
Som grundlag for at udarbejde konkrete konsekvensvurderinger anvender ministerierne en lang række af regneregler, modeller og metoder. Konsekvensberegninger bygger både på disse regneregler og metoder og på konkrete skøn, der er nødvendige i en konkret anvendelse. Regneregler og metoder dækker over en lang række forskellige beregningsgange, fremskrivningsmetoder, antagelser om adfærdseffekter mv. Det samlede beslutningsgrundlag for den økonomiske politik består således både af konkrete konsekvensvurderinger og de underliggende regneregler og metoder, der anvendes i ministerierne, jf. figur V.1.

Formandskabets arbejde spænder bredere end adfærdseffekter

Beslutningsgrundaget for den økonomiske politik spænder dermed langt bredere end de "adfærdsforudsætninger", der nævnes i lovteksten. Principper for indregning af adfærd er blot ét element i udarbejdelsen af konsekvensvurderinger. Det samlede resultat af en konkret konsekvensvurdering og dermed det politiske beslutningsgrundlag skabes i høj grad af samspillet mellem adfærdsvirkninger og en lang række andre metodevalg og beregningsforudsætninger. Formandskabets arbejde med den nye opgave vil derfor spænde bredere end alene de anvendte adfærdsforudsætninger.

FIGUR V.1 **BESLUTNINGSGRUNDLAGET FOR DEN ØKONOMISKE POLITIK**

Udarbejdelse af konkrete konsekvensvurderinger i form af udspil mv. bygger på en anvendelse af ministeriernes regneregler og metoder.



Kapitlets indhold

Som en opstart på formandskabets nye opgave beskriver og systematiserer nærværende kapitel beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik og diskuterer god skik for såvel regneregler og metoder som for konkrete konsekvensvurderinger. Afsnit V.2 indplacerer konsekvensvurderinger i samfundets økonomisk-politiske beslutningsproces. Afsnit V.3 beskriver de overordnede principper, der ligger bag de konsekvensvurderinger, som i dag foretages i ministerierne. Afsnit V.4 afslutter kapitlet med en diskussion af god skik for regneregler og metoder og konkrete konsekvensvurderinger.

V.2 FRA ØKONOMISK POLITIK TIL SAMFUNDSMÅL

Konsekvensvurderinger giver indblik i vejen fra midler til mål

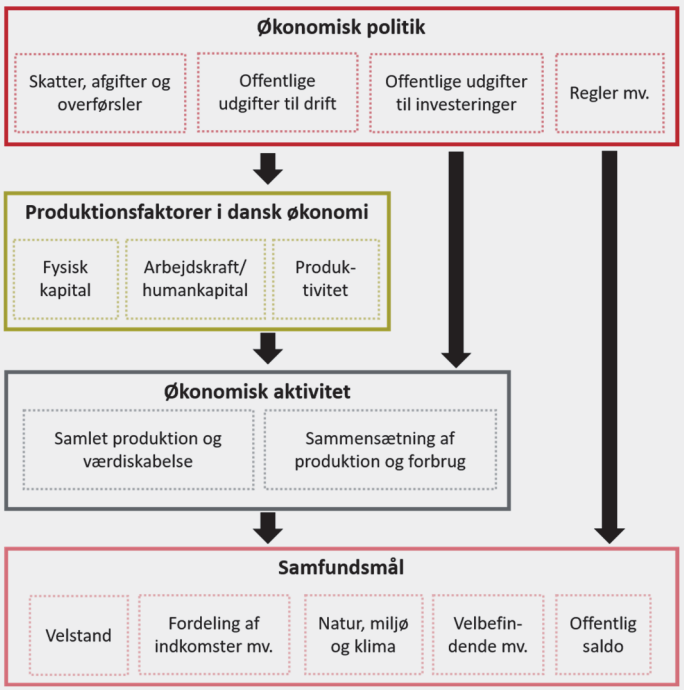
Regeringen og Folketinget tilrettelægger den økonomiske politik med henblik på en række overordnede samfundsmål, der blandt andet omfatter den økonomiske velstand, fordeling af indkomster mv. i befolkningen, tilstanden af natur, miljø og klima, det generelle velbefindende blandt borgere og balancen på de offentlige finanser, jf. figur V.2. Konsekvensvurderinger bidrager til et beslutningsgrundlag, så politikerne har mulighed for at vurdere, hvilke økonomisk-politiske tiltag der bedst fører til de ønskede samfundsmæssige mål.

Grundlæggende håndtag i den økonomiske politik

Den økonomiske politik indeholder en række instrumenter, som regeringen og Folketinget kan tage i anvendelse for at påvirke forskellige størrelser i økonomien. Instrumenterne dækker over satser og grænser i skatte- og afgiftssystemet samt overførselssystemet, de samlede midler afsat til offentlige forbrugsudgifter og offentlige investeringer, fordelingen af disse midler samt en lang række regler på forskellige områder, herunder arbejdsmarkedet, miljøstandarder og planloven.

FIGUR V.2 ØKONOMISK POLITIK, DANSK ØKONOMI OG SAMFUNDSMÅL

Den økonomiske politik påvirker samfundets udvikling via mængden og kvaliteten af produktionsfaktorer og aktiviteten i dansk økonomi.



Økonomisk politik påvirker produktionsfaktorer …

De økonomisk-politisk instrumenter påvirker økonomien gennem flere kanaler. En vigtig effekt af økonomisk politik er, at den kan påvirke størrelsen og kvaliteten af de produktionsfaktorer, der skaber den økonomiske produktion og sammensætningen heraf. Ændringer i den førte økonomiske politik kan påvirke brugen af produktionsfaktorer som kapital og arbejdskraft samt produktiviteten i dansk økonomi:

- Ændringer i skatter og indkomstoverførsler påvirker den økonomiske tilskyndelse til at deltage på arbejdsmarkedet samt til arbejdstid og -indsats. Det kan påvirke både mængden og kvaliteten af arbejdskraften i dansk økonomi. Tilsvarende ændrer afgifter de relative priser efter skatter og afgifter i økonomien og kan derfor påvirke mængden og sammensætningen af de anvendte produktionsfaktorer

- Offentlige udgifter til uddannelse, børnepasning og sundhed kan have betydning for arbejdsudbuddet, arbejdsstyrkens kvalifikationer og den samlede produktivitet
- Offentlige investeringer i f.eks. infrastruktur og i forskning og udvikling kan påvirke mængden af fysisk kapital og videnskapital i økonomien og dermed den samlede produktivitet
- Love og regler om f.eks. ejendomsret, arbejdsmiljø og fysisk miljø påvirker brugen af både arbejdskraft og kapital i produktionen og dermed den samlede produktivitet.

… og samfundets målsætninger direkte

Økonomisk politik kan også påvirke samfundets målsætninger direkte, dvs. uden om produktionsfaktorerne. For eksempel kan samfundet via omfordelingen af indkomster i skatte- og overførselssystemet opnå en ønsket fordelingsprofil, ligesom skatter og offentlige udgifter direkte påvirker den offentlige saldo. Dette kan samtidig via en ændring af de økonomiske incitamenter i samfundet have betydning for allokeringen af produktionsressourcer og dermed for den økonomiske aktivitet mv.

Produktionsfaktorer er afgørende for økonomisk aktivitet

Omfanget og kvaliteten af produktionsfaktorerne er afgørende for udviklingen i den samlede produktion og værdiskabelse i Danmark, men ændringer i den økonomiske politik kan også påvirke sammensætningen af produktionsfaktorerne og efterspørgslen direkte. Indførelsen af en afgift eller et ændret regelsæt kan have betydning for sammensætning af eksempelvis forbruget, og det kan have videre konsekvenser for flere af de samfundsøkonomiske mål, herunder de offentlige finanser, samlet velstand, fordeling og miljøet.

Samfundsmål påvirkes af økonomisk aktivitet

Den samlede økonomiske aktivitet i dansk økonomi giver mulighed for at opfylde forskellige samfundsmål. Økonomisk vækst kan øge velstanden i samfundet, eller kan ud fra politiske prioriteringer omsættes til f.eks. en bedre naturtilstand eller et større velbefindende blandt borgerne.

Samlet eksempel: Fra CO_2-afgift til mål om bedre klima

Som et eksempel på, hvordan økonomisk politik kan påvirke forskellige samfundsmål, kan en CO_2-afgift betragtes. Diverse studier har vist, at en CO_2-afgift er det samfundsøkonomisk billigste instrument til at reducere CO_2-udledningen, jf. f.eks. De Økonomiske Råds formandskab (2020). Som led i et samfundsmål om at reducere klimabelastningen fra dansk økonomi, kan Folketinget beslutte at indføre en CO_2-afgift. CO_2-afgiften vil fordyre produktionsprocesser med CO_2-udledning. Det kan forskyde produktionssammensætningen over mod produktionstyper med lavere CO_2-udledning. En CO_2-afgift kan også påvirke arbejdsudbuddet, ligesom afgiften kan have konsekvenser for indkomstfordelingen. En CO_2-afgift vil således bidrage til et samfundsmål om lavere klimabelastning, men kan også have betydning for f.eks. velstand, fordeling og den offentlige saldo. Et alternativ til en CO_2-afgift

kan være indførsel af regler eller tilskud, der kan opnå samme forventede effekter på klimaet, men effekten på de øvrige mål kan være anderledes. Ved at præsentere detaljerede og transparente beslutningsgrundlag bliver det lettere for beslutningstagere at foretage de nødvendige afvejninger, og for befolkningen at gennemskue, hvilke afvejninger som ligger bag de beslutninger, der foretages.

Et samfundsøkonomisk mål om bedre sundhed er svært at regne på

Et andet eksempel på, hvordan samfundsmål potentielt kan påvirkes af ændringer af den økonomiske politik, er et ønske om en forbedret sundhedstilstand i befolkningen. Sundhedstilstanden kan potentielt påvirkes ad mange kanaler, herunder bevillinger og prioriteringer i sundhedssektoren, arbejdsmiljøregler, ændrede regler for sygedagpenge, oplysningskampagner eller afgifter på sundhedsskadelige produkter som tobak og alkohol. Lykkes det at forbedre sundheden, vil det øge befolkningens velfærd og velbefindende, men der kan også være en effekt på økonomien gennem højere produktivitet og større arbejdsudbud. I praksis er viden om sammenhængen mellem instrumenter og sundhed og mellem sundhed og beskæftigelse begrænset, hvilket gør det vanskeligere at gennemføre samlede konsekvensvurderinger på dette område, jf. også kapitel IV.

V.3 KONSEKVENSVURDERINGER I MINISTERIERNE

Konsekvensvurderinger gennemføres løbende

Centraladministrationen gennemfører løbende konsekvensvurderinger af ændringer i den økonomiske politik i forbindelse med regeringsudspil, indgåelse af aftaler, det lovforberedende arbejde og spørgsmål fra Folketingets udvalg. Et aktuelt eksempel er regeringens udspil om *Danmark kan mere* I fra september 2021, hvor der indgår en lang række forslag, som hver især kan have konsekvenser eksempelvis for beskæftigelsen, indkomstfordelingen og de offentlige finanser.

Konsekvensvurderinger er systematiske effektopgørelser

Konsekvensvurderinger er beregninger, der viser de skønnede effekter af en påtænkt ændring i den økonomiske politik. Konsekvensvurderingen kan opfattes som en implementering af et sæt af beregningsgange og -principper, som ender med en konkret vurdering af effekten af en påtænkt ændring i den økonomiske politik. Fokus i centraladministrationens konsekvensvurderinger er sædvanligvis på effekten på de offentlige finanser og de faktorer, der påvirker de offentlige indtægter og udgifter. I dette afsnit beskrives de principper, som ministerierne anvender til konsekvensvurderinger.

DIREKTE VIRKNING, ADFÆRDSVIRKNING OG TILBAGELØB

I konsekvensvurderinger af, hvordan en ændring i den økonomiske politik påvirker de offentlige finanser, anvender ministerierne på skatte- og overførselsområdet typisk tre centrale delkomponenter af den samlede effekt på de offentlige finanser, jf. også boks V.1:

- Direkte virkninger
- Tilbageløb af moms og afgifter
- Adfærdsvirkninger

Direkte virkning ved uændret adfærd

Den direkte virkning af en ændring af den økonomiske politik er den isolerede effekt af tiltaget på de offentlige finanser alene via den betragtede ændring. For den direkte virkning antages det, at ændringen indføres, men at borgere og virksomheder endnu ikke har tilpasset sig ændrede incitamenter til beskæftigelse, opsparing, produktivitet mv. En reduktion af topskatten med 0,9 pct.point vurderes f.eks. som direkte virkning at føre til et mindreprovenu på godt 1 mia. kr., jf. figur V.3. En 10 pct. højere dagpengesats i det første år af dagpengeperioden vurderes at medføre et direkte offentlig mindreprovenu på 0,9 mia. kr. Den direkte virkning opgøres dermed ud fra, at antallet af skattebetalere og antallet af ydelsesmodtagere ikke ændres i forhold til forudsætningerne i en fremskrivning med udgangspunkt i gældende regler.

Afledt direkte virkning på andre områder

For nogle tiltag kan der ud over den direkte virkning også være en afledt direkte virkning. Eksempelvis kan en ændring af en kontanthjælpssats medføre en afledt virkning på de offentlige finanser fra ændringer i den boligstøtte, som kontanthjælpsmodtagere er berettiget til.

Tilbageløb fra forbrugsafgifter mv.

Tilbageløb dækker over, at husholdningernes disponible indkomst og forbrug kan ændre sig. Når personer omsætter de ændringer i de disponible indkomster, som den direkte virkning medfører, til forbrug, kan det ændrede forbrug give anledning til ændrede forbrugsafgifter mv., og denne resulterende ændring i den offentlige saldo betegnes som tilbageløbet, jf. Finansministeriet (2012). Ved opgørelsen af tilbageløbet tager ministerierne udgangspunkt i den direkte virkning. Adfærdsvirkningen kan også give anledning til afledte effekter på provenuet fra forbrugsafgifter mv. De afledte effekter på forbrugsafgifter mv. som følge af ændret adfærd indgår i ministeriernes konsekvensvurderinger ikke i tilbageløbet, men indregnes i adfærdseffekten, når resultaterne præsenteres, jf. Finansministeriet (2019a).

BOKS V.1 CENTRALE BEGREBER

I konsekvensvurderinger af ændringer af den økonomiske politik opdeler ministerierne typisk den samlede effekt af et tiltag på de offentlige finanser i en række delkomponenter, jf. f.eks. Finansministeriet (2012, 2021d):

Den **direkte virkning** udtrykker den isolerede effekt på den offentlige saldo af et tiltag, når det beregningsteknisk forudsættes, at borgere og virksomheder ikke ændrer deres adfærd. Beregningen tager udgangspunkt i de gældende regler i øvrigt, og den direkte virkning skal opfattes som virkningen efter indkomstskatter. Der kan også være en **afledt direkte virkning**, hvis indkomstændringen fra den direkte virkning medfører mekaniske ændringer i andre ordninger, f.eks. boligstøtte. Summen af den direkte virkning og den afledte direkte virkning betegnes også som den **umiddelbare virkning** på den offentlige saldo.

Tilbageløb fra moms og afgifter udtrykker de afledte provenueffekter fra moms og forbrugsafgifter og i enkelte tilfælde også indkomstskatter, når personer omsætter de ændringer i de disponible indkomster, som den direkte virkning medfører, til forbrug. Hvis den disponible indkomst går op, må det ved uændret adfærd forventes at øge forbruget, hvilket er forbundet med øgede indtægter fra varetilknyttede skatter.

Adfærdsvirkningen er provenuvirkningen af en ændring i adfærd blandt borgere og virksomheder som følge af et tiltag. Adfærdsændringen kan fortolkes som den dynamiske virkning af en politikændring, dvs. effekten af ændringer i arbejdsudbud og produktivitet, investeringer, grænsehandel, forbrugssammensætning mv. Adfærdsvirkningerne kan også give anledning til afledte provenuændringer fra forbrugsafgifter og andre skatter; dette tilbageløb indgår i opgørelsen af adfærdsvirkningen.

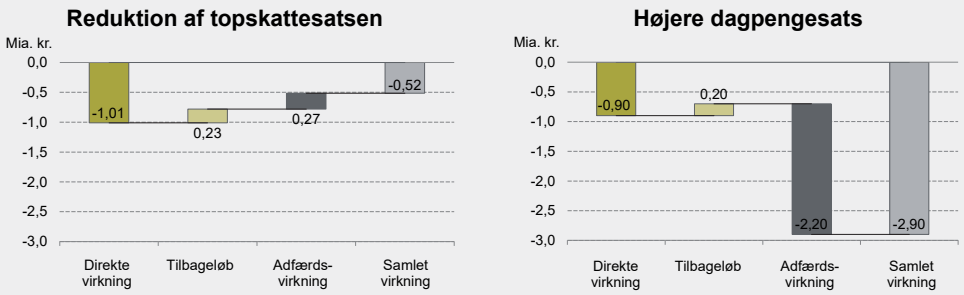
Den **samlede virkning** udtrykker summen af de ovenstående virkninger.

Varierende tilbageløbsfaktor

Tilbageløbsfaktoren, dvs. den andel af den disponible indkomst, der antages at gå til forbrugsafgifter mv., beregnes over en 10-årig periode for at udligne konjunkturudsving, jf. Finansministeriet (2019a). Størrelsen af tilbageløbet kan variere mellem typer af tiltag, der kan påvirke forskellige indkomstbaser og derfor forskellige forbrugsmønstre. For personskatteændringer anvendes en tilbageløbsfaktor på 23 pct., mens der anvendes 21 pct. for ændringer af forbrugsafgifter, jf. Skatteministeriet (2019).

FIGUR V.3 DELEMENTER AF VIRKNING PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

Ministerierne opgør typisk den samlede virkning på de offentlige finanser som summen af en række delkomponenter.



Anm.: I venstre figur reduceres topskattesatsen med 0,9 pct.point, svarende til et samlet mindreprovenu på godt 1 mia. kr. I højre figur øges dagpengesatsen med 10 pct. i det første år af dagpengeperioden. For top–skatteændringen omfatter tilbageløb et merprovenu fra forbrugsafgifter, mens det for dagpengeændringen også omfatter merprovenu fra indkomstskatter.

Kilde: Skatteministeriet (2019), Finansministeriet (2021a).

Forbrugskvote antages at være 100 pct.

I beregninger af tilbageløbet antages det, at indkomstandelen til forbrug ikke ændrer sig, og at de berørte borgere omsætter den fulde ændring af den disponible indkomst mv. til forbrug, jf. Finansministeriet (2019a). Antagelsen om en forbrugskvote på én begrundes med, at der ses på strukturelle virkninger, og at det må antages, at al indkomst før eller siden omsættes til forbrug, uanset om det på kort sigt placeres i aktiver eller opspares.

Adfærdsvirkninger fra ændringer i den økonomiske politik

Ændringer af den økonomiske politik kan medføre en ændret adfærd blandt borgere og virksomheder. For eksempel kan ændringer i reglerne for personskatter ændre på de økonomiske incitamenter til at deltage på arbejdsmarkedet. Et ændret antal beskæftigede eller et større eller mindre arbejdsomfang for beskæftigede kan dermed udgøre en adfærdsvirkning af en påtænkt skatteændring, jf. tabel V.1. En ændring af forbrugsafgifter, eksempelvis afgiften på tobak, kan herudover medføre et ændret afgiftsprovenu, hvis borgere ændrer deres forbrugsmønster eller grænsehandel.

TABEL V.1 FORVENTEDE ADFÆRDSEFFEKTER

Ministerierne skønner over forskellige typer af adfærdseffekter i konsekvensvurderinger for forskellige ændringer af den økonomiske politik.

Politikændring	Adfærdsvirkning
Arbejdsindkomstskat, f.eks. topskat	Ændring i arbejdsudbud
Indkomstoverførsler, f.eks. dagpenge eller folkepension	Ændring i arbejdsudbud
Forbrugsafgifter, f.eks. tobaksafgift	Ændring i arbejdsudbud, grænsehandel og forbrugssammensætning
Kapital- og aktieindkomst	Ændring i arbejdsudbud
Selskabsskatter	Ændring af investeringsomfang og overskudsflytning
Beskatning af ejendom	-
Offentlige forbrugsudgifter	-
Offentlige investeringer	-[a)]

a) For en ændring i investeringsrammen for bygninger og anlæg afspejles et mekanisk vækstbidrag i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning.

Anm.: Offentlige forbrugsudgifter omfatter offentlige udgifter til f.eks. lønninger og varekøb og dækker ud over offentlig administration bl.a. offentlige uddannelsestilbud samt sundheds- og plejeudgifter.

Kilde: Finansministeriet (2012, 2018, 2021b).

Forskellige adfærdsvirkninger for forskellige tiltag

På tværs af forskellige dele af de offentlige indtægter og udgifter er der forskelle i de adfærdsvirkninger som ministerierne skønner over i konsekvensvurderinger, jf. tabel V.1. Ministeriernes overordnede tilgang til, om der skal indregnes adfærdsvirkninger eller ej, er, at der skal være et tilstrækkeligt empirisk grundlag, og at der er en sammenhængende teoretisk referenceramme, jf. Finansministeriet (2018).

Arbejdsudbudseffekter af skatter og overførsler

For ændringer i personskatte- og overførselssystemet antages ændringerne af den disponible indkomst blandt borgere at medføre ændringer af arbejdsudbuddet og derfor af den offentlige saldo. Der skelnes mellem effekter på den såkaldt intensive margen (antal timer pr. beskæftiget) og den ekstensive margen (deltagelse på arbejdsmarkedet), jf. også nedenfor. Arbejdsudbudseffekten afhænger af, hvilke personskatter (satser og grænser) og indkomstoverførsler der ændres. Ministerierne indregner ikke mulige effekter på arbejdsudbuddet af ændret uddannelsesmønster eller ændret ind- og udvandring af arbejdskraft som følge af ændrede skatter og overførsler.

Også effekt på arbejdsudbud fra forbrugsafgifter …

Forbrugsafgifter som f.eks. tobaks- eller chokoladeafgifter forudsættes på linje med indkomstskatter at påvirke forbrugsmuligheden af den sidst tjente krone, og de antages derfor at påvirke arbejdsomfanget for beskæftigede, jf. også nedenfor. Det antages herudover, at en ændring af forbrugsafgifterne kan påvirke grænsehandlen, og at forbrugsafgifter via en ændring i forbrugssammensætningen kan ændre på provenuet fra forbrugsafgifter.

… og fra kapital- og aktieindkomstskat

Ændringer i kapital- og aktieindkomstskatter forventes af ministerierne at medføre en adfærdsvirkning hovedsagelig via en ændring af arbejdsudbuddet, jf. Finansministeriet (2021b). En højere beskatning af nettokapital- og aktieindkomst vurderes at reducere arbejdsudbuddet.[1] Der indregnes ikke adfærdseffekter af en ændring af rentefradraget. Ministerierne finder, at det er forbundet med en betydelig usikkerhed at skønne over de afledte adfærdsvirkninger af en ændret kapital- og aktieindkomstbeskatning. For nuværende skønnes der som udgangspunkt normalt ikke over effekter på husholdningers opsparingsadfærd, porteføljesammensætning eller ændringer i indkomstplaceringer blandt hovedaktionærer.[2]

Produktivitetseffekter fra skatter og overførsel medtages ikke

Ændringer i marginalskatter på arbejdsindkomst kan via et ændret incitament til at yde en indsats i jobbet påvirke produktiviteten blandt beskæftigede, ligesom det kan ændre på tilskyndelsen til opkvalificering og jobskifte. Ydelser under ledighed kan samtidig til en vis grad øge produktiviteten via en forbedret matchkvalitet på arbejdsmarkedet. Ministerierne ser dog generelt bort fra mulige effekter på produktiviteten i dansk økonomi af ændringer i skatter og overførsler, da det ikke vurderes, at der er tilstrækkelig grundlag herfor, jf. Finansministeriet (2012, 2018). Samtidig antages det, at produktivitetsændringer på længere sigt har en omtrent neutral effekt på de offentlige finanser, idet øgede skatteindtægter fra højere produktivitet i den private sektor forventes modvirket af to effekter, jf. Finansministeriet (2014):

- Lønninger i den offentlige sektor antages at stige i takt med lønningerne i den private sektor
- Offentlige ydelser antages som følge af satsreguleringen at stige i takt med lønningerne i den private sektor.

1) En højere skattesats på kapitalindkomst reducerer det fremtidige forbrug og dermed tilskyndelsen til at arbejde og spare op i dag (substitutionseffekt), samtidig med at en højere beskatning tilskynder til øget arbejde og opsparing for at opnå samme fremtidige forbrug (indkomsteffekt). Ministerierne vurderer, at substitutionseffekten er stærkere end indkomsteffekten.

2) Skatteministeriet arbejder på en opdateret metode til at skønne over arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i kapital- og aktieindkomstskatter samt af effekter på hoveaktionærers indkomstplacering.

Ændrede investeringer og overskudsflytning fra selskabsskat

For en ændring af selskabsskatterne antager ministerierne, at investeringsomfanget ændres både som følge af ændringer i de marginale, effektive skattesatser (lokaliseringsbeslutningen) og den gennemsnitlige skattesats (investeringsomfanget blandt virksomheder lokaliseret i Danmark). De offentlige finanser antages også påvirket af, at en ændret selskabsskat kan påvirke multinationale selskabers tilskyndelse til overskudsflytning på tværs af lande, jf. Finansministeriet (2021c).

Ikke adfærdsvirkning fra generelt øgede udgifter til uddannelse

Finansministeriet indregner et beskæftigelses- og produktivitetsbidrag fra en generel stigning i befolkningens uddannelsesniveau i de mellemfristede og langsigtede fremskrivninger, jf. Finansministeriet (2014). Der indregnes derimod som udgangspunkt ikke en adfærdsvirkning af øgede udgifter til uddannelse på beskæftigelse, produktivitet og de offentlige finanser uden anvisning af konkrete virkemidler, for hvilke der er grundlag for at forudsætte en effekt på uddannelsesniveauet.

Ikke adfærdsvirkning for samlede udgiftsændringer, men muligt for enkelttiltag

Finansministeriet indregner ikke adfærdsvirkninger af ændrede offentlige driftsudgifter, dvs. af udgifter til offentligt ansatte, varekøb mv, jf. Finansministeriet (2018). Finansministeriet begrunder dette med, at der ikke er en teoretisk eller praktisk anvendelig ramme for at opgøre mulige effekter, og at ændrede offentlige udgifter både kan indeholde elementer, der trækker i retning af øget arbejdsudbud, og elementer der trækker i retning af lavere arbejdsudbud. Finansministeriet fremfører dog, at det er muligt at indregne adfærdsvirkninger for enkelttiltag inden for de offentlige udgifter, hvis der er tilstrækkelig empirisk og metodemæssigt belæg for effekterne.

Ingen adfærdsvirkning af offentlige udgifter til investeringer, …

Finansministeriet indregner ikke adfærdsvirkninger af generelle ændringer i de offentlige investeringer, jf. Finansministeriet (2018). Dette begrundes primært med, at den konkrete udmøntning af investeringsrammen ikke kendes tilstrækkeligt detaljeret på forhånd, og at der ikke vurderes at være et tilstrækkeligt empirisk grundlag for at skønne over adfærdsvirkningerne.[3]

… men dog for konkrete projekter

For større investeringsprojekter på transportområdet gennemfører Transportministeriet dog cost-benefit analyser og offentliggør i den forbindelse også skøn for, hvordan projektet kan forventes at påvirke arbejdsudbud og produktivitet, jf. Transportministeriet (2015).

3) For en ændring i investeringsrammen for bygninger og anlæg afspejles et mekanisk vækstbidrag i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning, da en øget investeringsramme forventes at øge den fremtidige produktionskapacitet.

GRUNDLAG FOR INDREGNING AF ADFÆRDSVIRKNINGER

Middelrette skøn

Udgangspunktet for ministeriernes regneregler er, at der indregnes middelrette skøn for adfærdsvirkninger, dvs. at skøn skal være så retvisende som muligt, jf. Finansministeriet (2018).

Ét sæt af adfærdsparametre for personskatter

For ændringer af personskatter baserer ministerierne i høj grad de forventede adfærdsvirkninger på en samlet teoretisk ramme, hvor et sæt af empiriske estimater for indkomst- og substitutionseffekten af marginalskatteændringer anvendes for forskellige typer af skatter og befolkningsgrupper, jf. Finansministeriet (2002) og Skatteministeriet (2017).[4]

Adfærd for forbrugsskatter og kapital- og aktieskatter fra evidens for personskatter

Ud fra en teoretisk forventning om ækvivalente adfærdsreaktioner anvendes adfærdsparametre fra personskatteområdet også til vurdering af arbejdsudbudsvirkninger for ændringer af indirekte skatter og af kapitalindkomstbeskatning, jf. blandt andet Finansministeriet (2012) og Skatteministeriet (2017). I beregningen af arbejdsudbudsvirkningen af en konkret forbrugsafgift tages udgangspunkt i effekten af en personskatteændring med omtrent samme fordelingsprofil som den pågældende forbrugskomponent, eksempelvis forbruget af tobak.

Specifikke adfærdsparametre på overførselsområdet

På overførselsområdet anvender Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet en række forskellige adfærdsparametre til at beskrive adfærdsvirkninger ved ændringer af f.eks. dagpenge, ydelser i kontanthjælpssystemet eller selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, jf. Finansministeriet (2021d). Ny evidens indarbejdes som udgangspunkt kun i konsekvensvurderinger, hvis den kan forenes med øvrige relevante resultater i litteraturen og tidligere erfaringer i øvrigt.

Oversættelse af adfærdseffekter mellem grupper

Adfærdsvirkninger på overførselsområdet baseres om muligt på studier for den specifikke målgruppe, men der er praksis for at udbrede effektskøn til lignende målgrupper ud fra en konkret vurdering. For eksempel baseres adfærdsvirkningerne på kontanthjælpsområdet på et effektstudie af satsnedsættelser for kontanthjælpsmodtagere under 25 år, jf. Finansministeriet (2021d). Den opgjorte effekt anvendes direkte for job- og uddannelsesparate unge i kontanthjælpssystemet, men udbredes også til andre grupper i kontanthjælpssystemet ved at skalere effekterne ud fra gruppernes forudsætninger for at komme i beskæftigelse.

4) Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet har igangsat et arbejde, der skal forny det empiriske grundlag for de regnemetoder, der anvendes til at beregne effekter af ændringer i skattesystemet, jf. Finansministeriet (2019b).

Ved mangel på evidens afventes realisering af adfærdsvirkning

I tilfælde, hvor det vurderes ikke at være muligt at opgøre et direkte empirisk grundlag for en adfærdsvirkning eller at overføre den fra andre områder, undlader Finansministeriet at indarbejde en adfærdsvirkning i konsekvensvurderinger, jf. Finansministeriet (2018, 2021d). Hvis der i virkeligheden er adfærdsvirkninger, der påvirker beskæftigelsen og de offentlige finanser, vil disse effekter gradvist komme til at optræde i takt med, at skønnet for de strukturelle størrelser opdateres, svarende til den faktiske udvikling.

BETYDNINGEN AF ADFÆRDSVIRKNINGER

Selvfinansieringsgrad viser relativ størrelse af adfærdsvirkning

Størrelsen af adfærdsvirkninger for forskellige ændringer i den økonomiske politik kan sammenlignes ved hjælp af den såkaldte selvfinansieringsgrad. Denne angiver adfærdsvirkningen som andel af den direkte virkning efter tilbageløb, dvs. hvor meget adfærdsvirkningen ændrer den umiddelbare virkning af et tiltag.[5] Selvfinansieringsgraden er positiv for ændringer, hvor adfærdsvirkningen har modsat fortegn end provenuvirkningen fra den direkte effekt og tilbageløb. Dette gælder typisk for marginalskatteændringer. Selvfinansieringsgraden er omvendt negativ, når adfærdsvirkningen har samme fortegn som provenuvirkningen fra den direkte effekt efter tilbageløb. Dette er typisk tilfældet for ændringer i overførselsindkomster.

Højeste selvfinansieringsgrader for skatter, hvor adfærd antages let at kunne ændres

Selvfinansieringsgrader er typisk højere (i absolutte termer) på områder, hvor borgere og virksomheder kan antages at ændre deres adfærd meget. For skatteændringer findes de største selvfinansieringsgrader for særligt høje punktafgifter (eksempelvis registreringsafgifter og tobaksafgift), for selskabsskat (som blandt andet antages at føre til flytning af overskud i selskaber) og topskat. For de brede skattekilder som bundskat og moms er selvfinansieringsgraden meget lav. Dette hænger sammen med, at den direkte virkning efter tilbageløb er stor i forhold til en relativt lille ændring af marginalskat og adfærd.

Højere selvfinansieringsgrader for overførsler til personer tæt på arbejdsmarkedet

For indkomstoverførsler er den beregnede selvfinansieringsgrad numerisk højere, jo tættere den relevante persongruppe er på arbejdsmarkedet. Dagpengemodtagere har en høj arbejdsmarkedstilknytning, og de antages at reagere relativt meget på ændringer i dagpengesystemet. Konkret vurderer Finansministeriet, at adfærdsvirkningen af en

5) Den direkte virkning og tilbageløb repræsenterer en omfordeling af ressourcer mellem skatteydere og den offentlige sektor, hvorimod adfærdsvirkningen repræsenterer en reel ændring i den samlede mængde af ressourcer, der er til rådighed i samfundet. Selvfinansieringsgraden er dermed et udtryk for, hvor meget efficiensen ændrer sig i dansk økonomi i forhold til ændringen i omfordelingen i samfundet, jf. også De Økonomiske Råds formandskab (2018).

højere dagpengesats er så stor, at de afledte effekter på den offentlige saldo heraf er mere end fire gange så stor som den direkte virkning efter tilbageløb af ændringen, jf. figur V.4. Til sammenligning udgør den forventede adfærdsvirkning af en højere kontanthjælpssats blot 34 pct. af den direkte provenuvirkning. Det lavere niveau afspejler, at den typiske kontanthjælpsmodtager er længere fra arbejdsmarkedet end en typisk dagpengemodtager.

Nul selvfinansiering for offentligt forbrug og investeringer

Generelle ændringer af de offentlige forbrugsudgifter og offentlige investeringer antages at have en selvfinansieringsgrad på 0, da Finansministeriet her som udgangspunkt ikke regner med adfærdsvirkninger, jf. ovenfor.

Selvfinansieringsgrader afspejler kun inkluderede adfærdsvirkninger

Selvfinansieringsgraderne vist i figur V.4 afspejler alene de adfærdsvirkninger, der er medtaget i de bagvedliggende konsekvensvurderinger, jf. også tabel V.1 ovenfor. Selvfinansieringsgraderne indeholder derfor ikke effekter af andre mulige adfærdskanaler som f.eks. produktivitet, ind- og udvandring af arbejdskraft eller ændret uddannelse.

EFFEKTER PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

Konsekvensvurderinger ift. strukturel saldo

Finansministeriet opgør virkningerne af initiativer for den strukturelle offentlige saldo, men ikke for de løbende, faktiske offentlige indtægter og udgifter. Den strukturelle offentlige saldo er den faktiske offentlige saldo korrigeret for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold.

Adfærdseffekter indregnes fra ikrafttrædelse

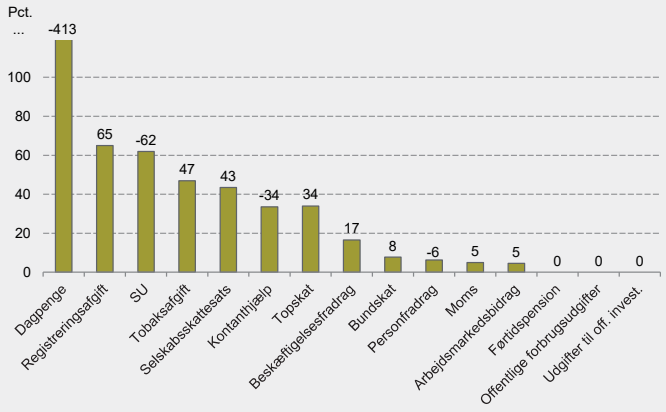
Ministerierne indregner som hovedregel effekterne af ændret adfærd på den strukturelle saldo fra det tidspunkt, hvor regelændringerne har effekt og påvirker den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse, opsparing mv. Når der fokuseres på effekterne på den strukturelle saldo og ikke den faktiske saldo, spiller effekterne på den faktiske adfærd, dvs. tilpasningstiden frem mod de antagne strukturelle effekter, ingen rolle.

Varig virkning af ændringer

For at kunne vurdere betydningen af ændringer af den økonomiske politik i forhold til den finanspolitiske holdbarhed, opgøres en såkaldt varig virkning, jf. f.eks. Finansministeriet (2012). Den varige virkning opgøres som nutidsværdien af de forventede provenuændringer opgjort som andel af BNP og tager blandt andet højde for, at grundforløbet i form af befolkningssammensætning mv. ændrer sig. Beregningen tager også højde for, at en politikændring kan indfases over flere år.

FIGUR V.4 SELVFINANSIERINGSGRADER

Der er en stor variation i den forventede adfærdsvirkning af forskellige tiltag ift. ændringen i tiltagets direkte virkning efter tilbageløb på de offentlige finanser.



Anm.: For topskat, bundskat, beskæftigelsesfradrag, arbejdsmarkedsbidrag er der tale om satsreduktioner med en direkte virkning på 1 mia. kr., ligesom personfradrag øges svarende til et mindreprovenu på ca. 1 mia. kr. For dagpenge, registreringsafgift, kontanthjælp og førtidspension er beregningen baseret på en direkte provenuændring på 0,5 mia. kr. For SU er satsen reduceret med 20 pct. (direkte virkning 3,9 mia. kr.). For selskabsskat er satsen reduceret med 1 pct.point (direkte virkning på 2,7 mia. kr.). Negative selvfinansieringsgrader skyldes, at adfærdsvirkningen og summen af den direkte virkning og tilbageløb har samme fortegn. For kontanthjælp er der ikke indregnet adfærdseffekter blandt dagpengemodtagere.

Kilde: Finansministeriet (2021b, 2021d, 2021e), Skatteministeriet (2017, 2018, 2019).

Konsekvensvurderinger kræver fremskrivninger

Ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger er fremskrivninger af dansk økonomi, beskæftigelse, de offentlige finanser mv. centrale. Både basisscenariet, hvor det betragtede tiltag ikke er indført, og ændringsscenariet, hvor tiltaget antages gennemført, kræver vurderinger og antagelser om den fremtidige udvikling.

Basisscenarie kræver fremskrivning …

Selv om basisscenariet skal beskrive et forløb uden en påtænkt eller vedtaget ændring, kan der ikke alene tages udgangspunkt i størrelser, der er kendt, når konsekvensvurderingen skal udarbejdes. En påtænkt ændring vil få virkning over en fremtidig årrække, og for at fastlægge forventede effekter er det derfor nødvendigt at fremskrive beregnings-

grundlaget. Dette indebærer en fremskrivning af eksempelvis skattegrundlaget, antallet af skattebetalere, antallet af ydelsesmodtagere eller modtagere af en offentlig service, hvor basisscenariet skal baseres på uændrede regler.

… inkl. effekt af allerede vedtagne ændringer

Ved fremskrivning af basisscenariet skal der dog også tages stilling til politikændringer, der er vedtaget, men endnu ikke har fået fuld virkning. Som udgangspunkt indarbejder Finansministeriet forventede fremtidige effekter af vedtagne politikændringer i fremskrivninger.

Fremskrivninger er centrale for finanspolitiske rammer og det finanspolitiske råderum

Ud over at danne grundlag for konsekvensvurderinger af specifikke ændringer i forbindelse med lovforslag, spørgsmål fra Folketinget mv., er fremskrivninger også centrale for at optegne det samlede mulighedsområde for den førte økonomiske politik. Fremskrivninger af dansk økonomi anvendes til at tegne et billede af udviklingen for de offentlige finanser frem i tiden. Fremskrivningerne anvendes blandt andet til at opgøre det såkaldte finanspolitiske råderum, der ofte anvendes som en ramme for økonomiske udspil. Derudover hjælper fremskrivninger baseret på vedtagen eller foreslået økonomiske politik med at vurdere stillingen af de offentlige finanser i forhold til de finanspolitiske rammer, herunder overholdelsen af budgetloven.

USIKKERHED I KONSEKVENSBEREGNINGER

Usikkerhed opgøres ikke i konsekvensvurderinger, …

Finansministeriet indregner som udgangspunkt middelrette skøn for alle elementer, herunder adfærdsvirkninger, i såvel fremskrivninger som konsekvensvurderinger. Fremskrivninger og vurderinger bygger således på det, som vurderes at være bedste skøn, baseret på den tilgængelige viden. De anvendte skøn er naturligvis behæftet med usikkerhed, men ministerierne opgør ikke en eksplicit usikkerhed på de indregnede effekter, jf. Finansministeriet (2012).

… og fejlskøn opfanges i de efterfølgende års budgetter

Usikkerheden om konsekvensvurderingerne behandles ifølge Finansministeriet bedst i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken. Ministeriet vurderer, at usikkerheden forbundet med adfærdsvirkninger udgør en beskeden del af det skønnede råderum og af den samlede usikkerhed i fremskrivningen af dansk økonomi. Usikkerhed om effekten af ændringer af den økonomiske politik kan dermed opfanges i budgetrevidering i det efterfølgende år. Hvis en indregnet, positiv adfærdsvirkning viser sig at være overvurderet, vil det vise sig ved, at den faktiske offentlige saldo udvikler sig dårligere end ventet, og det vil også sætte sig i den beregnede strukturelle saldo, som i løbet af nogle år vil komme til at afspejle de faktiske effekter, også selvom effekterne måtte være fejlvurderet i udgangspunktet.

Forsigtigt, ikke middelret, skøn ved asymmetrisk usikkerhed

Ministeriernes praksis åbner også for mulighed for at anlægge et forsigtigt, dvs. et ikke middelret, skøn på adfærdsvirkninger, hvis det vurderes, at der er asymmetri i konsekvenserne af usikkerhed. Ved asymmetri i konsekvenser menes, at omkostningerne ved eventuelle negative overraskelser vurderes at være større end de tilsvarende gevinster, jf. Finansministeriet (2012).

V.4 GOD SKIK FOR BESLUTNINGSGRUNDLAG

Konsekvensvurderinger er afgørende input til politiske prioriteringer

Veldokumenterede konsekvensvurderinger baseret på regneregler og metoder, der er fastlagt på forhånd, udgør en værdifuld del af beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik. Konsekvensvurderinger oplyser beslutningstagere og offentligheden om de forventede virkninger af økonomisk-politiske tiltag for borgere, virksomheder og de offentlige finanser. Systematiske konsekvensvurderinger bidrager til, at beslutninger kan træffes på et oplyst grundlag, og muliggør en reel afvejning af alternative tiltag.

Afsnit diskuterer god skik og giver anbefalinger

På baggrund af de foregående afsnit præsenteres i dette afsnit en række overvejelser og anbefalinger til udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for ændringer af den økonomiske politik. Anbefalingerne skitserer god skik for konkrete konsekvensvurderinger og for fastlæggelsen af de grundlæggende regneregler og metoder, som de økonomiske ministerier baserer konsekvensvurderingerne på.

OVERORDNEDE BUDSKABER

Vigtig, men også udfordrende opgave

Fastlæggelse og udarbejdelse af principper, antagelser og metoder, som kan anvendes til at vurdere konsekvenser af påtænkte ændringer i den økonomiske politik, er en vigtig, men også stor og udfordrende opgave for ministerierne. Samtidig stiller den konkrete anvendelse af principper og metoder til konsekvensvurderinger yderligere krav til både udarbejdelse og dokumentation af beregningerne.

Vurderinger bør være grundige, men tiden kan være knap

Traditionen i Danmark er, at der udarbejdes konsekvensvurderinger i mange sammenhænge. Grundige konsekvensberegninger kræver tid og ressourcer at udarbejde. Det kan i praksis være vanskeligt at levere i alle dimensioner, herunder dokumentation, hvis det skal ske hurtigt, f.eks. i forbindelse med indgåelse af en politisk aftale, hvor der er

forhandlet til sidste øjeblik. Nedenstående anbefalinger til god skik sigter på en ideel situation, hvor der er tilstrækkelige ressourcer og tid.

Anbefalinger om god skik

Anbefalingerne om god skik relaterer sig dels til fastlæggelsen og dokumentationen af de grundlæggende regneprincipper, konventioner og metoder, dels til anvendelsen af disse i forbindelse med konkrete konsekvensvurderinger i forbindelse med regeringsudspil, aftaler og folketingsspørgsmål.

Boks V.2 sammenfatter anbefalingerne om god skik. Anbefalingerne uddybes på de følgende sider, idet der på udvalgte punkter henvises til eksempler fra blandt andet regeringens udspil *Danmark kan mere I* fra september 2021.

BOKS V.2 ANBEFALINGER OM GOD SKIK FOR REGNEREGLER OG METODER OG FOR KONSEKVENSVURDERINGER

En vigtig del af beslutningsgrundlaget for ændringer af den økonomiske politik består af konkrete konsekvensvurderinger i forbindelse med regeringsudspil, politiske aftaler og folketingsspørgsmål. Til udarbejdelse af disse konsekvensvurderinger anvender ministerierne en række regneregler, konventioner og metoder. De centrale anbefalinger om god skik er:

- Der bør udvikles en praksis med kvalitetsdeklarationer af validiteten af regneregler og metoder samt af konsekvensvurderinger
- Dokumentation af regneregler og metoder bør løbende opdateres, være lettilgængelig og samordnes på tværs af ministerier
- Konsekvensvurderinger bør være veldokumenterede med eksplicitte henvisninger til anvendte regneregler og metoder, og man bør kunne følge alle beregningstrin
- Usikkerheder i konsekvensvurderinger bør præsenteres og udeladte, men sandsynlige konsekvenser bør diskuteres
- Konsekvenser for de offentlige finanser såvel som for andre centrale samfundsmæssige mål, herunder fordeling, produktivitet og klimamål, bør fremgå af konsekvensvurderinger.

VALIDITET OG KVALITETSDEKLARATIONER

Kvalitets-deklarationer for regneregler og konsekvens-vurderinger

De økonomiske ministerier bør indføre kvalitetsdeklarationer både af konkrete konsekvensvurderinger og af de underliggende regneregler og metoder. Formålet med deklarationerne er at signalere analysernes kvalitet over for beslutningstagerne. Det er et grundvilkår, at nogle konsekvensvurderinger må bygge på mindre velunderbyggede metoder end andre, og at den konkrete anvendelse kan afvige fra udgangspunktet for de analyser, der ligger bag regnereglerne, jf. Manski (2019). Ministerierne bør derfor indføre en deklaration, der tydeligt kommunikerer validiteten af anvendte regneregler og metoder og af de konkrete konsekvensvurderinger:

- *Intern validitet*: Kvalitetsdeklaration for enkelte regneregler og metoder
- *Samlet validitet*: Kvalitetsdeklaration for de konkrete konsekvensvurderinger.

To dimensioner: Kvalitet af anvendt viden og samlet kvalitet

Den *interne validitet* handler grundlæggende om kvaliteten af den viden og de underliggende analyser, der ligger bag de anvendte regneregler og metoder. Den *samlede validitet* handler om den kombinerede kvalitet af den interne validitet af de anvendte regneregler mv., og af, hvor tæt de anvendte regneregler mv. er på den problemstilling, som de anvendes på i den konkrete sammenhæng. I forhold til den interne validitet lægger den samlede validitet således oveni, hvor meget denne viden skal ekstrapoleres i en konsekvensvurdering, jf. blandt andet Heckman og Vytlacil (2007) og Heckman (2010).[6]

A-B-C-deklarationer for kvalitet

Nedenfor uddybes de to dimensioner i deklarationen. De skitserede deklarationer af regneregler og konkrete konsekvensvurderinger kan udformes på forskellig vis. En relativt simpel mulighed er at anvende en skala fra A til C, i stil med de kvalitetsindikatorer, der anvendes i nationalregnskabet. Samtidig bør deklarationerne altid begrundes verbalt.

6) I litteraturen anvendes begrebet "ekstern validitet" for at beskrive muligheden for at generalisere én empirisk analyse, jf. f.eks. Imbens (2010). I kapitlet anvendes begrebet "samlet validitet" for at beskrive produktet af samtidigt at ekstrapolere en række forskellige regneregler og metoder til en konkret konsekvensvurdering. Der er en diskussion af betydningen af hhv. intern og ekstern validitet for analyser, jf. bl.a. Deaton og Cartwright (2018) og Imbens (2018).

INTERN VALIDITET: KVALITET AF DE ENKELTE REGNEREGLER OG METODER

Intern validitet: Troværdighed om sammenhæng eller kausalitet

Kvalitetsdeklarationen af regneregler og metoder skal kommunikere den *interne validitet* af eksempelvis en adfærdseffekt, en modelkonstruktion eller en hjælpeparameter, som ministerierne anvender til at udarbejde konsekvensvurderinger. Den interne validitet udtrykker, hvor godt en effekt mv. er identificeret, dvs. i hvor høj grad den troværdigt afspejler den sammenhæng eller kausalitet, som den er tænkt at afspejle, jf. f.eks. Lewbel (2019). En række eksempler for dette er:

- Adfærdseffekten af en aktiveringsordning, der tildeles tilfældigt til halvdelen af en gruppe af ledige, vil typisk have en høj intern validitet. Her betyder den tilfældige allokering af ordningen, at effekten kan tolkes kausalt for gruppen af ledige[7]
- En opgørelse af den direkte virkning af et ændret beskæftigelsesfradrag på den disponible indkomst baseret på en detaljeret, individbaseret beskrivelse af skatte- og overførselssystemet vil have høj validitet, da den både vil afspejle de institutionelle rammer og heterogeniteten i befolkningen
- En observeret højere beskæftigelsesgrad blandt personer med længere uddannelse har en lav validitet som udtryk for effekten af uddannelse på beskæftigelse, da den observerede forskel kan have mange andre årsager end forskellen i uddannelsesniveau.

SAMLET VALIDITET: KVALITET AF HELE BEREGNINGSGANGEN

Samlet validitet afhænger af de anvendte regnereglers konkrete relevans …

For konkrete konsekvensvurderinger bør varedeklarationen udtrykke den *samlede validitet*, dvs. hvor valide de anvendte regneregler og -modeller er, og hvor godt de dækker den problemstilling, som den betragtede konsekvensvurdering belyser. Den samlede validitet er derfor produktet af dels den interne validitet af de anvendte regneregler og metoder og den grad af ekstrapolation, der er nødvendig for at udføre konsekvensvurderingen. En høj intern validitet for en regneregel eller -metode er således ikke en garanti for, at den samlede validitet af en konkret konsekvensvurdering er høj, jf. Athey og Imbens (2017).

7) Ud over randomisering kan også andre analysetilgange som f.eks. regression discontiuity design, difference-in-differences, IV-estimationer og syntetiske kontrolgrupper under de rette betingelser etablere en troværdig kausalitet, jf. f.eks. Abadie og Cattaneo (2018).

… og af alle led i beregningen

Konsekvensvurderinger bygger normalt på anvendelsen af en lang række af regneregler og metoder på en given problemstilling. Deklarationen af den samlede validitet afhænger dermed af, hvor godt alle elementer i beregningen passer til den konkrete anvendelse. Bygger anvendelsen af en regneregel på, at der skal være tiltro til en lang række præmisser, vil konsekvensvurderingen alt andet lige stå svagere end, hvis konsekvensvurdering kun bygger på få præmisser.

Høj samlet validitet hvis elementer har høj intern validitet og god dækning

Den samlede validitet vil være høj, hvis en konsekvensvurdering er baseret på regneregler og metoder, der har en høj intern validitet og datagrundlaget samtidig er tæt knyttet til den konkrete problemstilling og den gruppe af borgere eller virksomheder, som er berørt af den betragtede politikændring. Eksempelvis vil der være tale om en høj samlet validitet for en konsekvensvurdering, hvis den ovenfor nævnte effekt af en aktiveringsordning, der er opgjort ud fra en randomiseret tildeling, anvendes til en konsekvensvurdering af et lignende ordning på en lignende gruppe af ledige.

Lavere validitet ved f.eks. overførsel af evidens

En lavere samlet validitet kan f.eks. dække over, at den konkrete konsekvensvurdering sker med udgangspunkt i evidens fra lignede områder, fra udenlandske erfaringer eller fra analyser, der er gennemført for mange år siden. Eksempelvis vil der være tale om en lav grad af samlet validitet, hvis den nævnte effekt af en aktiveringsordning ekstrapoleres til kontanthjælpsmodtagere.

Laveste validitet, hvis kun baseret på teori

En lav validitet vil gælde, hvis beregningsforudsætningerne i en konsekvensvurdering udelukkende eller helt overvejende trækker på argumenter om teoretisk konsistens. Det kan eksempelvis være en konsekvensvurdering af en tobaksafgift, der bygger på en teoretisk begrundet antagelse om, at forbrugsafgifter har samme virkning på arbejdsudbuddet som en tilsvarende ændring i skatten på arbejde.

Teoretisk argument bør ikke trumfe empiri, der afviger

Det bør understreges, at en lav samlet validitet ofte vil være et resultat, når der ikke foreligger brugbare empiriske analyser. I de tilfælde kan teoretisk konsistens være det eneste holdepunkt. Hvis der på et område foreligger empiriske indikationer for adfærdseffekter, der strider mod teoretisk konsistens med evidens på andre områder, bør konsekvensberegningerne præsenteres i to varianter. Argumenter om teoretisk konsistens bør således ikke uden videre dominere eventuelt afvigende empiriske resultater, da adfærdseffekter i sin natur er empiriske spørgsmål og bør behandles som sådan. Der kan være mange grunde til, at adfærden afviger fra det, der kan forventes ud fra en teoretisk betragtning, f.eks. synlighed eller vaner.

Det bør italesættes, hvis der mangler sandsynlige adfærdseffekter …

Den samlede validitet af en konsekvensvurdering vil også afhænge af, om der er elementer, der af den ene eller anden grund ikke er indarbejdet. Der bør derfor verbalt redegøres for, hvilke mulige (sandsynlige) adfærdskanaler der ikke er medtaget. I *Danmark kan mere I* er det eksempelvis ikke nævnt, at ændrede vilkår i dagpengesystemet for dimittender og for ledige med stærk beskæftigelseshistorik kan have betydning for matchkvaliteten på arbejdsmarkedet og derved produktivitetsvæksten og velstanden i dansk økonomi.

… eller forventede konsekvenser i beslutningsgrundlag

Hvis udarbejdelsen af konsekvensvurderinger hæmmes af mangel på tid eller ressourcer, bør det fremgå klart, hvilke elementer der ikke er inkluderet, og om de manglende elementer kan forventes på et senere tidspunkt. Viden om mulige udeladte konsekvenser er afgørende for, at politiske forhandlinger og den offentlige debat kan foregå på så oplyst et grundlag som muligt.

Deklarationer kan pege fremad, …

En tydelig deklaration af regneregler og metoder samt konsekvensvurderinger kan føre til refleksioner hos både afsendere og modtagere. Modtagere af konsekvensvurderingerne, dvs. regeringen, Folketinget og offentligheden, kan indarbejde validiteten af vurderingerne i deres beslutninger og overvejelser. For afsendere (dvs. ministerierne) kan kravet om en systematisk deklaration bidrage til at synliggøre forbedringsmuligheder og hjælpe med at fokusere ressourcer til at forbedre de elementer, der scorer lavt.

… herunder på rettidig omhu for vidensopbygning

Der bør ske en løbende udvikling og forbedring af vidensgrundlaget for konsekvensvurderingerne. Med regelmæssige mellemrum bør anvendte modeltilgange og beregningsforudsætninger opdateres i forhold til datagrundlaget, erfaringer fra Danmark og udlandet og den videnskabelige litteratur. Fokus i udviklingsarbejdet bør være på områder, der scorer lavt på kvalitetsdeklarationen, og på områder, hvor der er en forventet interesse blandt beslutningstagere. De seneste år har der eksempelvis været en stigende grad af interesse i såkaldte andengenerationsreformer. Hvis det er muligt at forudse behovet for konsekvensvurderinger på hidtil underbelyste områder, bør ministerierne udvise rettidig omhu og igangsætte det nødvendige udredningsarbejde for at etablere regneregler og metoder på områderne.

DOKUMENTATION

Dokumentation på to niveauer

En forudsætning for en oplyst og balanceret debat om den økonomiske politik er transparens om beslutningsgrundlaget, jf. f.eks. OECD (2020). De anvendte forudsætninger og metoder bør fremgå så tydeligt, at den informerede læser kan finde frem til en beskrivelse af, hvordan de præsenterede beregninger er foretaget. Overordnet er der to elementer i dokumentationsopgaven:

Konsekvensvurderinger bør indeholde eksplicitte henvisninger og klarhed om alle trin

For det første bør konkrete konsekvensvurderinger indeholde en deklaration af den samlede validitet, jf. tidligere. Der bør endvidere udarbejdes faktaark, der klart henviser til dokumentation af de anvendte principper og metoder. Behovet for dokumentation gælder ikke bare de eventuelle adfærdsmæssige effekter, men også skøn over den direkte virkning og beregningen af tilbageløb. Det bør fremgå klart, hvilke trin der er i beregningen, og hvilke centrale forudsætninger og skøn der indgår i hvert trin. Et nyligt svar fra Finansministeriet på Finansudvalgets spørgsmål om effekterne af en højere skattefri præmie til efterlønsmodtagere er et eksempel på en veldokumenteret konsekvensvurdering, hvor både de relevante økonomiske incitamenter og den anvendte regneregel beskrives udførligt.[8] Omvendt mangler der i forbindelse med udspillet om *Danmark vil mere I* i mange tilfælde uddybende forklaringer. Eksempelvis er der i forslaget om dimittenddagpenge og beskæftigelsestillæg ikke nogen henvisning til relevant dokumentation.

Regneregler og metoder skal dokumenteres

Som et bagtæppe til de beskrivelser og henvisninger, der bør følge den konkrete konsekvensvurdering, bør der foreligge udførlig dokumentation af ministeriernes regneregler og metoder. Den bagvedliggende dokumentation bør:

- Indeholde en deklaration af den interne validitet af de bagvedliggende analyser mv.
- Indeholde relevante og dækkende henvisninger til anvendt teoretisk og empirisk litteratur
- Opdateres regelmæssigt
- Udformes, så der både er ikke-tekniske sammenfatninger og detaljeret teknisk dokumentation, herunder stilleskrueberegninger for centrale politikhåndtag

8) Finansministeriets svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 416 (Alm. del) af 24. august 2021. Svaret redegør for, hvilke persongrupper der er omfattet af ændringen, beskriver datakilde og beregningsmetode samt de økonomiske incitamenter, ændringen virker på. Finansministeriet forklarer den anvendte adfærdsantagelse og henviser til den relevante dokumentation.

- Være samlet, opdateret og let tilgængelig på tværs af ministerområder, f.eks. gennem en fælles hjemmeside. Den nuværende dokumentation er i flere dimensioner mangelfuld, spredt og af ældre dato.

Dokumentation gælder også fremskrivninger

Fremskrivninger er centralt for konsekvensvurderinger, og derfor bør have en særlig opmærksomhed i ministeriernes vedligeholdelse, opdatering og dokumentation af regneregler og metoder. Konsekvensvurderinger beskæftiger sig grundlæggende med at beskrive de forventede konsekvenser for den offentlige saldo, beskæftigelsen, den økonomiske aktivitet mv. i de kommende år. Kvaliteten og formidlingen af anvendte forudsætninger og metoder for fremskrivninger er derfor centrale for ministeriernes arbejde med beslutningsgrundlag.

Dokumentation bør foreligge ved lancering af udspil

For at sikre et balanceret grundlag for den offentlige debat, bør konsekvensvurderinger altid offentliggøres samtidig med lancering af større regeringsudspil. I forbindelse med forhandlingsforløb og indgåelse af politiske aftaler bør baggrundsmateriale og dokumentation offentliggøres så hurtigt som muligt.

BEHANDLING AF USIKKERHED

Centrale usikkerheds-elementer bør fremgå

Graden af usikkerhed i en konsekvensvurdering kan være en selvstændig beslutningsparameter i den politiske beslutningsproces og bør derfor fremgå. Usikkerhed om det præcise udfald af de præsenterede resultater i konsekvensvurderinger er uundgåelig, jf. Manski (2019). Usikkerheden omkring beregninger og forudsætninger bør derfor betones på alle relevante niveauer, spændende fra usikkerheden omkring anvendte eksterne parametre til usikkerheden omkring de endelige konsekvenser redegjort for i beslutningsgrundlaget. Konsekvensvurderinger skal tegne et billede af de forventede effekter af en ændring af den økonomiske politik og der er derfor naturligt nok knyttet en usikkerhed til fremtidige udfald. Eksempelvis viste beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2018), at den samlede virkning på de offentlige finanser af en reduktion af topskattesatsen svarende til en direkte virkning på 1 mia. kr. som følge af usikkerhed om adfærdsvirkningen kan variere mellem 67 og 994 mio. kr.

Følsomhedsanalyser kan være en måde at illustrere usikkerheden

For konkrete konsekvensberegninger er en oplagt mulighed at præsentere beregninger baseret på alternative forudsætninger (følsomhedsanalyser). For adfærdsvirkninger kan det være relevant at afrapportere forskellige undersøgelser, sådan at et spænd over mulige effekter kan formidles. For fremskrivninger, der eksempelvis danner grundlag for vurderingen af relevante skattegrundlag, bør centrale

usikkerhedselementer fremhæves, og hvor det er relevant, bør betydningen for konsekvensvurderingerne fremgå.

OPGJORTE RESULTATER I KONSEKVENSVURDERINGER

I dag primært effekt på offentlige finanser

I dag belyser konsekvensvurderingerne fra de økonomiske ministerier primært effekter på de offentlige indtægter og udgifter, og de faktorer, der direkte påvirker disse størrelser, herunder antallet af beskæftigede. Dermed er en væsentlig funktion for vurderingerne at sætte en pris på initiativerne i forhold til de offentlige finanser.

Både strukturelle og faktiske effekter for de offentlige finanser …

Konsekvensvurderinger bør i relation til de offentlige finanser indeholde skøn for effekten på såvel den faktiske som den strukturelle saldo i alle år frem til det mellemfristede mål, dvs. i dag frem til 2025. For større ændringer af den økonomiske politik bør ligeledes den varige virkning af initiativerne, konsekvensen for råderummet og den offentlige gæld afrapporteres, ligesom eventuelle konsekvenser for udnyttelsen af udgiftslofterne bør fremgå. Som beskrevet i afsnit V.3 indeholder ministeriernes konsekvensberegninger i dag ikke skøn for den faktiske saldo.

… og med og uden adfærdsvirkning

Effekterne på den offentlige saldo bør, som det også er hovedreglen i dag, afrapporteres, så de direkte effekter, tilbageløbet og de adfærdsmæssige effekter fremgår separat. Dette gøres i *Danmark kan mere I*, men sker langt fra altid i ministeriernes afrapportering. En opdeling af den samlede provenuvirkning bidrager til åbenhed om kilderne til provenuændringerne og bidrager til en politisk diskussion om, hvordan forventede provenuændringer skal disponeres.

Der bør også være fokus på andre samfundsmæssige konsekvenser

Konsekvensvurderinger for især større ændringer af den økonomiske politik bør ikke alene præsentere virkninger for de offentlige finanser. Konsekvensvurderinger for centrale samfundsmål som velstand, produktivitet, indkomstfordeling samt miljø og klima udgør således en essentiel del af det samlede beslutningsgrundlag.

Produktivitets- og velstandseffekter er vigtig del af vurderinger

Effekterne på produktiviteten og den samlede produktion bør fremgå af konsekvensvurderingerne, da produktivitetsfremgang er den primære kilde til en øget velstand i samfundet. Produktivitetsvækst kan give et overskud, som samfundet kan vælge at bruge på øget materiel velstand, mere fritid, et bedre miljø og klima eller en kombination heraf. Produktivitetseffekter af ændringer af den økonomiske politik bør naturligt indgå som en centralt del af beslutningsunderlaget for politikændringer.

Fordelingseffekter i flere dimensioner

Konsekvensvurderinger af større ændringer af den økonomiske politik bør rutinemæssigt afrapportere relevante effekter på indkomstfordelingen. Beregningerne bør, når det er relevant og muligt, suppleres med familietypeberegninger og fordelingsberegninger i andre dimensioner, herunder eksempelvis ejer/lejer, geografi, uddannelse, alder og formue.

Effekter på miljø og klima

Effekten på miljøtilstanden og udledningen af forurenende stoffer, herunder drivhusgasser, bør, hvor relevant og muligt, fremgå af konsekvensvurderinger. Særlig fokus bør der være på områder, hvor der er nationale målsætninger eller internationale forpligtelser. Effekten på drivhusgasudledningerne i 2030 og akkumuleret frem mod 2030 er særligt relevant i denne sammenhæng.

LITTERATUR

Abadie, A. og M.D. Cattaneo (2018): Econometric Methods for Program Evaluation. *Annual Review of Economics* 10, s. 465–503.

Athey, S. og G. Imbens (2017): The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation. *Journal of Economic Perspectives* 31(2), s. 3-32.

Deaton, A. og N. Cartwright (2018): Understanding and Misunderstanding RCTs. *Social Science & Medicine* 210, s. 2-21.

De Økonomiske Råds Formandskab (2017): *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

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

De Økonomiske Råds Formandskab (2020): *Økonomi og Miljø 2020*.

De Økonomiske Råds Formandskab (2021a): *Dansk Økonomi, forår 2021*.

De Økonomiske Råds Formandskab (2021b): *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Finansministeriet (2002): *Fordeling og Incitamenter*. Juni 2002.

Finansministeriet (2012): *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*. Finansministeriet, 22. november 2012.

Finansministeriet (2014): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 452 (Alm. del) af 25. sept. 2014.

Finansministeriet (2017): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 607 (Alm. del) af 20.september 2017. Finansministeriet, 10. november 2017.

Finansministeriet (2018): *Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer*. Maj 2018.

Finansministeriet (2019a): *Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren*. Finansministeriet, 26. april 2019.

Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet (2019b): *Fornyelse af det empiriske grundlag for ministeriernes beregninger af arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i skattesystemet*. 26. april 2019.

Finansministeriet (2021a): *Dagpengemodellen – Teknisk opdatering*. Økonomisk Analyse. September 2021.

Finansministeriet (2021b): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 134 (Alm. del) af 3. februar 2021.

Finansministeriet (2021c): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 75 (Alm. del) af 3. december 2020.

Finansministeriet (2021d): *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet*. Økonomisk Analyse, september 2021.

Finansministeriet (2021e): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 250 (Alm. del) af 23. marts 2021.

Heckman, J.J. (2010): Building Bridges Between Structural and Program Evaluation Approaches to Evaluating Policy. *Journal of Economic Literature* 48 (2), s. 356–398.

Heckman, J.J. og E.J. Vytlacil (2007): Econometric Policy Evaluation of Social Programs, Part I: Causal Models, Structural Models and Econometric Policy Evaluation. Kapitel 70 i: *Handbook of Econometrics, Volume 6B*.

Imbens, G. (2018): Understanding and misunderstanding randomized controlled trials: A commentary on Deaton and Cartwright. *Social Science & Medicine* 210, s. 50-52.

Lewbel, A. (2019): The Identification Zoo - Meanings of Identification in Econometrics. *Journal of Economic Literature* 57(4), s. p.835-903.

Manski, C.F. (2019): Communicating uncertainty in policy analysis. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 116(16), s. 7634-7641.

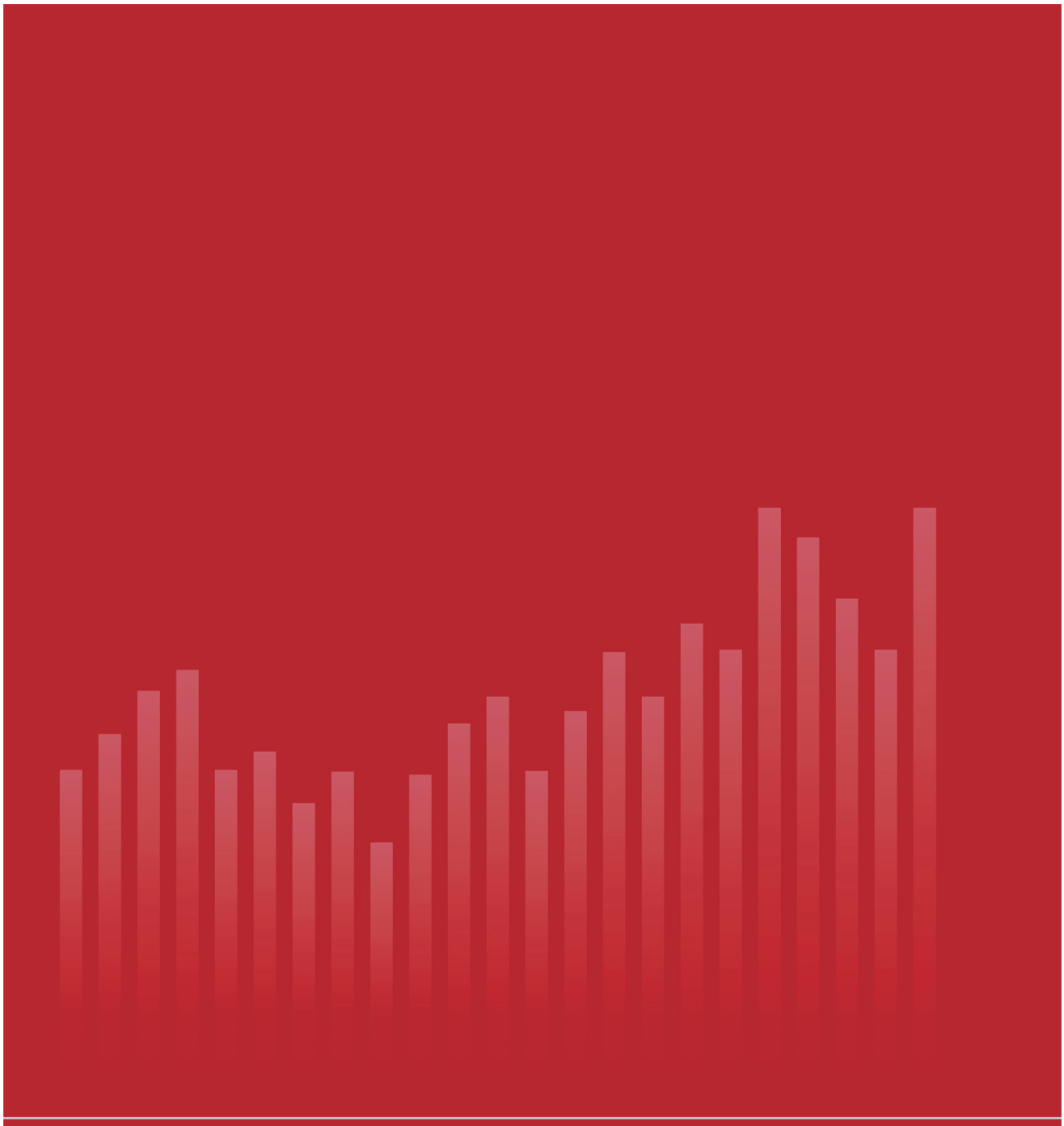
OECD (2020): *How Can Governments Leverage Policy Evaluation to Improve Evidence Informed Policy Making?*

Skatteministeriet (2017): Skatteøkonomisk Redegørelse 2017.

Skatteministeriet (2018): Skatteøkonomisk Redegørelse 2018.

Skatteministeriet (2019): Skatteøkonomisk Redegørelse 2019.

Transportministeriet (2015): *Manual for samfundsøkonomisk analyse på transportområdet*. Anvendt metode og praksis i Transportministeriet.



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

Dansk Økonomi, efterår 2021

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
Erhvervsministeriet
KL - Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation
3F - Fagligt Fælles Forbund
Dansk Metal
DI – Dansk Industri
SMVdanmark
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet Tænk
CEPOS
Finans Danmark
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særligt sagkyndig Torben M. Andersen
Særligt sagkyndig Mette Ejrnæs
Særligt sagkyndig Helena Skyt Nielsen

FINANSMINISTERIET

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik og Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser
Finansministeriet deler formandskabets vurdering af, at aktiviteten er vendt hurtigt tilbage i dansk økonomi – også hurtigere end tidligere ventet. Derved er dansk økonomi på vej ind i en konjunktursituation, hvor der naturligt vil være et øget pres på økonomien. Det ændrer også fokus i denne økonomiske politik, hvilket også var regeringens vurdering i forbindelse med finanslovforslaget for 2021.

Finansministeriet noterer sig, at formandskabet mener, at finanspolitikken bør strammes i forhold til det planlagte, men ikke ser noget akut behov for indgreb på boligmarkedet.

Regeringen har med finanslovforslaget for 2022 lagt op til at stramme finanspolitikken næste år med en finanseffekt på -1,9 pct. af BNP. Det skyldes primært ophøret af coronarelaterede tiltag, men også, at de offentlige investeringer er reduceret i forhold til det oprindeligt planlagte niveau i 2022. Hertil kommer bl.a. ophøret af det ekstraordinært høje fradrag i BoligJobordningen. Det er også klart, at hvis der ikke bliver behov for at bruge de penge, der er reserveret i den såkaldte "krigskasse", vil det i sig være en ekstra stramning af finanspolitikken, som DØR også påpeger.

Finansministeriet hæfter sig ved, at DØR understreger, at verden stadig præges af pandemien, og situationen fortsat er usikker. Der er fx stigende energipriser og inflation i mange lande, problemer med de globale forsyningskæder og stigende renter. Det er fortsat en helt usædvanlig og ukendt situation. Derfor er også vigtigt, at vi følger situationen tæt og regeringen vil således også have fokus herpå i efteråret.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Formandskabet vurderer, at finanspolitikken er holdbar på langt sigt. Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator er omtrent i samme størrelsesorden som Finansministeriets seneste skøn i *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025, august 2021*. Opgørelserne dækker over beregningstekniske forskelle, blandt andet vurderer formandskabet mindre underskud på de offentlige finanser frem mod 2040 end Finansministeriet, men vurderer overskuddet på de offentlige finanser frem mod slutningen af århundredet lavere.

Finansministeriet værdsætter vismændenes arbejde med at efterse og belyse regneprincipper for effekterne af forhøjede pensionsaldersgrænser på holdbarheden. Senere tilbagetrækning er helt afgørende for finansieringen af fremtidens velfærdssamfund.

Finansministeriet hæfter sig ved, at vismændene i deres nye fremskrivning har implementeret samme regneprincipper som Finansministeriet for beskæftigelse over folkepensionsalderen. Derudover har vismændene valgt en mere forsigtig tilgang i de nye fremskrivningsprincipper under folkepensionsalderen.

Finansministeriet hæfter sig ved, at vismændenes nye fremskrivning dermed er kommet tættere på Finansministeriets seneste skøn af fremtidige beskæftigelseseffekter af forhøjet pensionsalder.

Kapitel IV: Helbred og ældres beskæftigelse
Finansministeriet værdsætter DØR's fokus på helbred og beskæftigelse samt undersøgelser af måling af sundhed, og vil gerne kvittere for en interessant analyse.

Vismændene konkluderer i analysen, at effekter af helbred på ældres beskæftigelse er begrænsede, og at kun en begrænset del af beskæftigelsesudviklingen over det seneste årti således kan tilskrives forbedret helbred.

Finansministeriet er derudover enig med vismændene i behovet for yderligere viden om sammenhængen mellem helbred og ældres beskæftigelse. Finansministeriet værdsætter i den forbindelse vismændenes foreløbige bidrag hertil.

Kapitel V: Regneprincipper og konsekvensvurderinger
De Økonomiske Råd har fået til opgave at lave et uafhængigt eftersyn af ministeriernes regneprincipper for adfærdsvirkninger af økonomisk-politiske tiltag. Det er hensigten, at dette løbende eftersyn skal være med til at understøtte at ministeriernes regneprincipper står på det bedst mulige faglige grundlag og afspejler den tilgængelige viden.

Finansministeriet noterer sig, at vismændene præsenterer en række forslag til at forbedre den eksisterende dokumentation af ministeriernes regneprincipper for adfærdsvirkninger. Finansministeriet deler grundlæggende vismændenes synspunkt om, at udførlig og tilgængelig dokumentation er en forudsætning for en åben og saglig offentlig debat omkring ministeriernes regneprincipper – og dermed også en forudsætning for at få det maksimale ud af DØR's eftersyn.

Finansministeriet anerkender, at den eksisterende dokumentation ikke på alle områder er lige tilgængelig og dækkende, og det er et fokuspunkt for ministeriet at forbedre dette forhold. Blandt andet derfor har Finansministeriet igangsat et servicetjek af vores hjemmeside for at undersøge, hvordan den eksisterende dokumentation kan præsenteres på en mere overskuelig måde. Hertil kommer, at der i september 2021 er blevet offentliggjort en omfattende redegørelse for regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet.

Finansministeriet ser frem til en fortsat konstruktiv dialog med DØR's sekretariat omkring, hvorledes opgaven med at sikre en mere udbygget dokumentation bedst gribes an, og hvilke områder der bør prioriteres på den korte bane – herunder for bedst muligt at understøtte DØR's arbejde med at efterse ministeriernes regneprincipper for adfærdsændringer.

ERHVERVSMINISTERIET

Erhvervsministeriet deler overordnet formandsskabets vurdering af konjunkturudsigterne. Dansk økonomi er i stærk fremgang oven på pandemien, og Danmark har klaret sig bedre end mange sammenlignelige lande. Situationen er langt mere positiv end forventet for et år siden, og allerede nu overstiger beskæftigelsen niveauet fra før pandemien med 50.000 personer.

Den positive udvikling afspejler i høj grad indsatsen for at holde corona-smitten under kontrol i Danmark i kombination med omfattende hjælpepakker og stimuli-tiltag.

Efterspørgslen i økonomien er aktuelt så stærk, at der er kapacitetsudfordringer i form af mangel på arbejdskraft og vanskeligheder med værdikæder og vareleverancer. Formandskabet forventer en såkaldt "blød landing" oven på den aktuelle situation. Det vil sige en udvikling, hvor presset gradvist aftager og ikke fører til en overophedning. Det taler også for, som fremført af Finansministeriet, at den af regeringen fremlagte finanspolitiske stramning i 2022 vil være passende.

Erhvervsministeriet deler således grundlæggende konjunkturvurderingen, men bemærker, at der fortsat er betydelig usikkerhed om den økonomiske udvikling. Der er potentiale for en gradvis afdæmpning, hvis den aktuelle mangelsituation skyldes midlertidige forhold, herunder som følge af genåbning i mange lande efter COVID-19 og forstyrrelser på blandt andet fragtmulighederne. Der er imidlertid også en risiko for, at presset kan vise sig mere vedvarende. Erhvervsministeriet følger derfor udviklingen tæt, navnlig i forhold til virksomhedernes adgang til de nødvendige vareleverancer. Samtidig udgør en mulig genopblussen og nye smittevarianter af COVID-19 stadig et risikomoment for verdensøkonomien.

På boligmarkedet deler Erhvervsministeriet også formandskabets vurdering af, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for indgreb. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der siden finanskrisen er foretaget opstramninger af reguleringen, herunder krav om udbetaling ved boligkøb og en opstramning i adgang til risikable lån for husstande med høj gæld. Derudover har kreditvæksten været lav til moderat siden finanskrisen, hvilket begrænser opbygning af risici i den finansielle sektor. Erhvervsministeriet skærper dog i samarbejde med Finanstilsynet sin overvågning af boligmarkedet, som formandskabet også anbefaler. Det gælder fx i forhold til udviklingen i brugen af afdragsfrie lån.

Formandsskabets finder, at regeringens håndtering af COVID-19 og de hjælpepakker, der blev indført i foråret 2020 for at holde hånden under dansk erhvervsliv i en ekstraordinær situation, har virket efter hensigten, men anbefaler også, at de udfases som planlagt. Det er velbegrundet, at der meldes så klart ud fra formandsskabet om hjælpepakkerne, og Erhvervsministeriet er enig i, at hjælpepakkerne skal udfases i takt med genåbningen af samfundet, som det også er politisk aftalt.

Nogle erhverv mærker fortsat konsekvenserne af COVID-19 – eksempelvis er den internationale turisme og erhvervsrejser fortsat ikke kommet op i tempo. Indtil den 31. december 2021 er det derfor fortsat muligt for danske virksomheder at søge den tilpassede kompensationsordning for faste omkostninger. Adgangen gælder alene for virksomheder med en omsætningsnedgang på mindst 45 pct. og som i øvrigt lever op til adgangskravene i ordningen. Ordningen ventes at omfatte relativt færre virksomheder.

Tilsvarende løber garantiordningerne i Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit året ud, hvilket blandt andet kan hjælpe virksomhederne med at opnå nye lån i forbindelse med tilbagebetaling af skattegæld optaget under COVID-19. Regeringen har indgået en hensigtserklæring med Finans Danmark, som indebærer, at bankerne vil gøre en indsats for at give kreditværdige og levedygtige virksomheder adgang til nye lån i banken, når skattegælden forfalder

til betaling, således at man vender tilbage mod det ordinære lånemarked. Det vil bidrage til at nedbringe antallet af konkurser oven på genåbningen.

Formandsskabet kommer også ind på regeringens reformudspil *Danmark kan mere I* og fremhæver eksempelvis forslaget om fradrag for virksomhedernes forsknings- og udviklingsaktiviteter. Erhvervsministeriet bemærker hertil, at reglerne for virksomhedernes forsknings- og udviklingsaktiviteter i stigende grad er blevet et internationalt konkurrenceparameter, som kan have betydning for, hvor virksomheder lokaliserer sine aktiviteter.

Som del af *Danmark kan mere I* er det foreslået, at en ekspertgruppe skal se på indretningen af fremtidens erhvervsstøtte og komme med anbefalinger til årligt at frigøre mindst 3 mia. kr. til prioriterede områder, heraf 1 mia. kr. til førnævnte fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling, mens det resterende skal investeres i uddannelse og grøn omstilling. Tiltagene kan ikke besluttes, før der er vedtaget finansiering hertil. Det er positivt, at formandskabet bakker op herom.

Formandsskabet berører også sammenlægningen af tre statslige fonde i Danmarks Investeringsfond som led i *Danmark kan mere I*. Erhvervsministeriet deler formandsskabets opfattelse af, at et væsentligt rationale for statslig medfinansiering skal være at rette op på markedsfejl i kapitalmarkederne, både i forhold til finansiering på eksportmarkederne, men også på andre dele af markedet for risikovillig kapital, hvor der fx for nyere, hurtigt voksende virksomheder ofte er store informationsasymmetrier, som skaber underudbud af risikovillig kapital.

Statslig finansiering og varetagelse af nationale interesser anvendes i stigende grad strategisk i andre lande, og kvaliteten af de statslige finansieringstilbud bliver i stigende grad et konkurrenceparameter. Ikke mindst er dette relevant for danske eksportører. Sammenlægningen af de tre statslige finansieringsfonde i én enhed bunder i et behov for at udvikle stærkere faglige miljøer med større tyngde, der kan udvikle et bredere, mere sammenhængende produkttilbud til de danske virksomheder. Den nye fond skal være der, hvor det private marked ikke kan dække relevante finansieringsbehov alene, og med en tidshorisont, der imødekommer behovet for langsigtet risikovillig kapital.

Formandsskabet kommer endnu en gang ind på, at der bør indføres en ensartet CO_2e-afgift for at understøtte den grønne omstilling. Det er en central dagsorden, og der er derfor nedsat en ekspertgruppe for en grøn skattereform, der skal udarbejde modeller til en mere ensartet CO_2e-afgift under hensyntagen til klimalovens guidende principper. Ekspertgruppen afleverer sin første delrapport ultimo 2021.

Erhvervsministeriet bemærker, at det er en kompleks problemstilling. Det gælder ikke mindst for energiintensive virksomheder, hvor der med de nuværende teknologier ikke er grønne alternativer til det fossile energiforbrug. I tillæg til en ensartet CO_2e-afgift er der derfor behov for yderligere teknologisk udvikling og skalering, herunder eksempelvis i forhold til CO_2-fangst og lagring samt grønne brændstoffer. Udfordringerne er nærmere beskrevet i *Redegørelse om virksomhedernes grønne omstilling* fra oktober 2021.

Erhvervsministeriet kvitterer for analysen af, hvordan helbred påvirker erhvervsdeltagelse og beskæftigelse, hvilket understreger, at sundhedspolitik ikke kan ses særskilt fra beskæftigelsespolitikken. Endelig noterer Erhvervsministeriet sig, at formandsskabet er påbegyndt sin nye opgave med at vurdere de forudsætninger, som anvendes i ministerierne ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger, og ser frem til det videre arbejde.

KL - KOMMUNALE ORGANISATIONER

I rapporten konstateres, at "*de nuværende rekrutteringsudfordringer grundlæggende må ses som et konjunkturelt fænomen*." (s.134 i pdf-versionen af rapporten /s. 129 i den trykte version). Der er imidlertid flere områder, hvor rekrutteringsudfordringerne ikke kan reduceres til et konjunkturelt fænomen, men derimod er af mere strukturel karakter.

I kommuner og regioner vil man eksempelvis komme til at stå overfor meget betydelige udfordringer med rekruttering af SOSU-uddannet personale i takt med den kraftigt stigende ældrebefolkning. Mulighederne for at kunne rekruttere den nødvendige arbejdskraft er åbenlyst helt afgørende for at kunne realisere borgere og politikeres forventninger til serviceniveau m.v. Set i det lys kunne en mere omfattende analyse af situationen på arbejdsmarkedet og mere specifikke rekrutteringsudfordringer, som man står overfor i såvel den offentlige som den private sektor have været ønskelig.

Helbred og ældres beskæftigelse
Kapitlet om helbred og ældres beskæftigelse er meget interessant og relevant. Der kan dog med fordel dykkes nærmere ned i spørgsmålet om, hvorfor forskellige helbredsindikatorer viser forskelligrettede udviklingstendenser. Resultaterne i kapitlet peger dog på et væsentligt ubrugt beskæftigelsespotentiale, og at der ud fra en helbredsbetragtning er rum for at kunne fortsætte indekseringen af pensionsalderen fremover.

Et væsentligt spørgsmål er dog i hvilket omfang et ubrugt beskæftigelsespotentiale reelt kan omsættes i højere beskæftigelse. Med en stadig højere tilbagetrækningsalder og med efterhånden solidt udbyggede arbejdsmarkedspensioner, pensionsordninger m.v. kan en risiko være, at forholdsvis flere, end vi hidtil har set, vil gøre brug af muligheden for en selvfinansieret tidligere tilbagetrækning. En øget brug af selvfinansieret tidlig tilbagetrækning vil både svække den finanspolitiske holdbarhed og også kunne øge omfanget af rekrutteringsudfordringer yderligere. Også set i det perspektiv kunne det have været gavnligt med mere fokus på de mere langsigtede rekrutteringsudfordringer i såvel den private som den offentlige sektor.

I rapporten konstateres, at der tilsyneladende er "*et potentiale for at øge den strukturelle beskæftigelse, hvis der gennemføres tiltag, som forbedrer danskernes helbred".* Det understreger, at det vil være væsentligt at få undersøgt de dynamiske effekter af sundhedsindsatser nærmere, og at det kan være relevant at investere bredt i sundhedsvæsenet for at understøtte beskæftigelsen.

Budgetloven
Det er positivt og rigtigt set af formandskabet, at de endnu engang understreger, at en ændring af budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP kombineret med en ændring af saldomålet i 2030 fra balance til -0,5 pct. af BNP vil gøre det muligt at håndtere den demografisk betingede forværring af de offentlige finanser frem mod 2030 på en økonomisk ansvarlig måde.

DANMARKS NATIONALBANK

Formandskabets vurdering af konjunktursituationen og risikobilledet er generelt i overensstemmelse med Nationalbankens. Aktiviteten er hurtigt vendt tilbage, og økonomien ventes de kommende år at bevæge sig ind i en højkonjunktur, uden at det fører til en overophedning. Dermed vurderes det aktuelle ekstraordinære kapacitetspres i økonomien i nogen grad at være af midlertidig karakter.

Nationalbanken vurderer på linje med formandskabet, at det er hensigtsmæssigt, at hjælpepakkerne udfases. Formandskabet anbefaler derudover, at finanspolitikken strammes mere end planlagt. Nationalbanken ser ikke et behov for at stramme finanspolitikken mere end planlagt, så længe der er udsigt til en moderat højkonjunktur. Men midlerne i den såkaldte krigskasse bør ikke anvendes på at øge efterspørgslen, efter at de sidste foranstaltninger er ophævet. Dansk økonomi er grundlæggende sund, og konkurrenceevnen er god. En periode med et højere kapacitetspres vil således ikke være en væsentlig udfordring for økonomien, selv om det moderat svækker lønkonkurrenceevnen og samtidig reducerer det store overskud på betalingsbalancen.

Der er imidlertid stor usikkerhed om den fremtidige udvikling, og risikoen for et selvforstærkende og uholdbart kraftigt opsving er til stede. Regeringen bør derfor være forberedt på at stramme den økonomiske politik mere end planlagt med henblik på at undgå en overophedning og et efterfølgende abrupt konjunkturomslag. Som en del af en stramning er det et oplagt tiltag at afskaffe BoligJobordningen, som også formandskabet anbefaler.

Formandskabet vurderer, at der ikke er et aktuelt behov for indgreb på boligmarkedet, bl.a. som følge af en afdæmpning i både aktiviteten og prisstigningerne på boligmarkedet. Desuden vurderer formandskabet, at eventuelle prisfald på boligmarkedet for nuværende ikke bliver et problem for den makroøkonomiske eller finansielle stabilitet. Det er derimod Nationalbankens vurdering, at det aktuelt er et godt tidspunkt at forbedre strukturerne på boligmarkedet med tiltag, der kan forebygge uholdbar risikoopbygning blandt husholdningerne og mindske sårbarheden ved store udsving på boligmarkedet. Et krav om afdrag for højt gældsatte boligejere vil reducere husholdningernes sårbarhed, mens en reduktion af skatteværdien af rentefradraget vil mindske tilskyndelsen til at optage gæld. Disse tiltag vil sammen med den nye, stabiliserende boligbeskatning styrke robustheden af dansk økonomi og den finansielle stabilitet. Det er vigtigt at understrege, at formålet med disse tiltag ikke er at styre prisudviklingen på boligmarkedet.

Den opdaterede fremskrivning af de offentlige finanser viser, at finanspolitikken er mere end holdbar – dog væsentlig mindre end tidligere vurderet af formandskabet. Usikkerheden ved beregningerne er betydelige, hvilket den seneste nedjustering af den finanspolitiske holdbarhed

også illustrerer. Derfor bør en mere end holdbar finanspolitik ikke opfattes som en mulighed for at lempe finanspolitikken inden for en overskuelig tidshorisont, hvilket også vil være uhensigtsmæssigt i den nuværende konjunktursituation.

Formandskabet foreslår at lempe underskudsgrænsen for den strukturelle saldo i budgetloven fra 0,5 pct. af BNP til 1 pct. af BNP, og at der fastsættes et mellemfristet saldomål på -0,5 pct. af BNP i 2030. Det finanspolitiske rammeværk med budgetloven og mellem- og langsigtede fremskrivninger og sigtepunkter har med succes understøttet sunde offentlige finanser og skabt troværdighed om finanspolitikken. Det er vigtigt, at det også gør sig gældende fremadrettet, da det er en forudsætning for, at fastkurspolitikken kan fungere effektivt. En sænkning af grænsen til 1 pct. af BNP – inden for rammerne af EU's stabilitets- og vækstpagt og finanspagt – vil tillade en hensigtsmæssig fleksibilitet i tilrettelæggelsen af en ansvarlig finanspolitik. Nationalbanken vurderer, at formandskabets forslag er foreneligt med sunde og holdbare offentlige finanser. Finanspolitikken skal naturligvis fortsat tage hensyn til konjunktursituationen.

Formandskabet vurderer, at den mest omkostningseffektive måde at opnå klimalovens målsætninger er en ensartet beskatning, der omfatter alle nettoudledninger af drivhusgas. En konkret og troværdig annoncering af den fremtidige drivhusgasbeskatning øger de private investeringsincitamenter på annonceringstidspunktet. Nationalbanken deler disse vurderinger. Nationalbanken bemærker hertil, at viden om fremtidige afgiftsniveauer støtter op om finansiel stabilitet, da det bidrager til at tydeliggøre risiciene ved udledningsintensive forretningsmodeller. Dermed kan det forhindre en fastlåsning af urentable investeringer i den enkelte virksomhed. Samtidig vil det mindske usikkerheden vedrørende omstillingen og dermed understøtte prisfastsættelse af klimarelaterede risici i finansielle markeder.

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Konjunkturudsigter og mangel på arbejdskraft
Dansk økonomi har efterhånden lagt coronakrisen bag sig, men nye udfordringer truer. Formandskabet forventer fortsat økonomisk fremgang og stigende beskæftigelse, hvor beskæftigelsesgabet forventeligt bliver øget til 1¾ pct. i 2022. DA er enig i formandskabets vurdering af, at presset på arbejdsmarkedet vil fortsætte og blive større den kommende tid. Mangel på arbejdskraft er lige nu dansk økonomi største problem.

Tingene går i øjeblikket særdeles hurtigt på arbejdsmarkedet. I starten af oktober offentliggjorde Beskæftigelsesministeriet en ny rekrutteringsundersøgelse, som viste, at rekrutteringsudfordringerne er blevet markant højere. Virksomhederne havde 110.000 forgæves rekrutteringer i december 2020 til maj 2021, hvoraf 60.000 job ikke blev besat. Dette var tilmed i en periode, hvor Danmark var delvist lukket ned på grund af corona. Derfor vil antallet af forgæves rekrutteringer sandsynligvis stige de kommende måneder.

Derfor er DA også enig i formandskabets vurdering af, at finanspolitikken for 2022 bør strammes mere end det regeringen lægger op til i deres finanslovsforslag. Det gælder ikke mindst i forhold til den kraftige stigning i den offentlige beskæftigelse under coronakrisen. Det har i sig

selv forværret den rekrutteringskrise de private virksomheder står i. Den offentlige beskæftigelse bør som minimum nedbringes til niveauet før corona.

Formandskabet fremhæver, at en lavere beløbsgrænse for udenlandske medarbejdere uden for EU kan øge arbejdsudbuddet i Danmark og at det også, konjunktursituationen taget i betragtning, er et fornuftigt tidspunkt at sænke beløbsgrænsen. DA er enig i den vurdering.

Regeringens reformpakke
Regeringen har foreslået en ny reformpakke, som Formandskabet også behandler. Omdrejningspunktet i reformpakken er ændringer på dagpengeområdet, men formandskabets gennemgang af de foreslåede ændringer i dagpengene har et ensidigt fokus på matchkvaliteten. Det bliver hurtigt en teoretisk diskussion, hvor Formandskabet lægger for lidt vægt på, at lange ledighedsperioder har negative økonomiske effekter for både den enkelte og for samfundet. En hurtig overgang fra ledighed til beskæftigelse, som stramninger af reglerne for dimittenddagpengene sigter mod, er således forbundet med betydelige økonomiske gevinster.

DA bakker op om de foreslåede stramninger af dimittenddagpengene, men forslaget om højere dagpengesats de første tre måneder er den forkerte vej at gå. Det vil kraftigt svække incitamentet til beskæftigelse for mange personer. Formandskabet har tidligere foreslået en lignende ordning – dog med stærkere beskæftigelseskrav (2 år og 9 måneder ud de seneste 3 år). Det ville have styrket afrapporteringen, hvis formandskabet havde taget en diskussion af fordele og ulemper ved disse modeller – særligt når formandskabet kan pege på modeller, der ikke svækker beskæftigelsen.

Regeringen skønner, at højere dagpengesats kun vil reducere beskæftigelsen med 1.000 fuldtidspersoner. I 2019 var der over 110.000 dagpengeforløb, som varede under tre måneder, hvilket svarer til ca. halvdelen af samtlige afsluttede dagpengeforløb i 2019. En stor del af de ledige modtager således dagpenge i netop den periode, hvor regeringen ønsker at hæve dagpengene. Derfor er DA bekymret for, at den skadelige effekt af forslaget er langt større. I lyset af Formandskabets nye opgave med at foretage et eftersyn af ministeriernes skøn over adfærdsvirkninger af politiske forslag, havde det været oplagt, hvis Formandskabet havde kigget udregningerne til et så centralt forslag efter i sømmene.

Formandskabet mener, at strukturreformer ikke må motiveres af konjunkturhensyn. Men det må ikke betyde, at vi skal se fuldstændig bort fra strukturreformer, når vi skal tackle udfordringerne som den nuværende mangel på arbejdskraft. Det vil eksempelvis være oplagt at lade stramningerne af reglerne for dimittenddagpenge få effekt allerede fra næste år i stedet for 2023 som regeringen foreslår.

Budgetlov og finanspolitisk holdbarhed
Formandskabet anbefaler at øge budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. Der argumenteres blandt andet for, at en lavere underskudsgrænse vil give bedre mulighed for at lempe finanspolitikken under konjunkturtilbageslag. Men coronakrisen har vist, at budgetloven ikke har været en spændetrøje i forhold til at kunne føre en meget ekspansiv finanspolitik. I det lys fremstår formandskabets fortsatte anbefaling om at øge budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. ubegrundet.

En øget underskudsgrænse i budgetloven risikerer desuden blot at blive udnyttet af politikerne til at finansiere politiske mærkesager, og så er der alligevel ikke plads til yderligere lempelser, når næste krise rammer.

Formandskabets nye langsigtede fremskrivninger nedjusterer holdbarheden af de offentlige finanser med hele 0,6 procentpoint. Det er en kraftig nedjustering, som viser hvor usikre de lange fremskrivninger er. De 24 mia. kr., som økonomien på nuværende tidspunkt er holdbar med, er således ikke penge, som man uden videre kan disponere over.

Helbred og ældres beskæftigelse
Rapporten indeholder et interessant og relevant kapitel om sammenhængen mellem helbred og ældres beskæftigelse.

Analyserne viser blandt andet, at 55- til 69-årige i gennemsnit kunne udskyde deres tilbagetrækning med 3½ år, hvis tilbagetrækning alene afhænger af helbredet. Dette potentiale reduceres til 1½ år frem mod 2040 som følge af de fortsatte stigninger i efterløn- og folkepensionsalderen. Løftede man fx folkepensionsalderen med 1½ år frem mod 2040, så vil det øge beskæftigelsen med op mod 40.000 personer i 2040. Det er med andre ord et betydeligt potentiale.

Formandskabets analyser viser også, at bedre helbred øger beskæftigelsen. Derfor vil en indsats for at forbedre folkesundheden også på langt sigt kunne løfte beskæftigelsen. DA vil således gerne tilslutte sig formandskabets opfordring til, at kommende arbejde bør kortlægge, hvilke tiltag der kan forbedre danskernes helbred.

Ifølge analyserne skyldes seniorers højere beskæftigelse de sidste 20 år overvejende reformer og andre forhold. Derfor skal bedre helbred også gå hånd i hånd med reformer og tiltag, som understøtter, at det er attraktivt for seniorerne at være i beskæftigelse.

FH – FAGBEVÆGELSENS HOVEDORGANISATION

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

Covid-19 og finanspolitik
FH er enig med formandskabet i, at hjælpepakkerne har været stærkt medvirkende til at mindske det økonomiske tilbageslag. Og det er naturligt, at hjælpepakkerne gradvist udfases i takt med genåbningen.

Formandskabet mener ikke, at det er oplagt at betragte opstramningen i 2022 isoleret pga. de midlertidige effekter, og mener, at man bør se på udviklingen siden det seneste normale år, hvilket formandskabet ser som 2019. Det er dog værd at bemærke, at 2022 ikke nødvendigvis vil være et "normalt" år set i lyset af den fortsatte usikkerhed om udviklingen i Covid-19-smittesituationen, herunder ikke mindst i udlandet.

FH noterer sig, at der næste år er udsigt til en betydelig opstramning i økonomien – alene på baggrund af, at en lang række midlertidige forhold (herunder coronatiltag) trækkes tilbage – og at det i sig selv dæmper BNP-væksten væsentligt.

FH ser ikke nødvendigvis et behov for til næste år at føre en betydelig efterspørgselsdrivende finanspolitik, men mener, at den økonomiske politik skal bidrage med målrettede investeringer for en stærkere og grønnere økonomi, hvor vi samtidig sikrer os, at alle kommer med i opsvinget.

FH er enig med formandskabet i, at man bør overveje brugen af "krigskassen" til næste år og kun anvende den, hvis der er behov herfor.

Underskudsgrænse og 2030-plan
Formandskabet gentager den tidligere vurdering om, at der er gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct., ikke mindst i lyset af de gunstige udsigter for de offentlige finanser.

FH deler formandskabets vurdering om, at det er finanspolitisk ansvarligt at sigte efter et strukturelt underskud på ½ pct. i 2030. Det er også budskabet i FH's økonomiske 2030-plan, hvor vi har fremlagt en overordnet prioritering.

Arbejdsmarkedet og regeringens reformudspil
FH er enig i, at regeringens udspil primært er af strukturel karakter, men det bør i sig selv ikke give anledning til formandskabets kritik af, at der ikke er tilstrækkelige tiltag, der understøtter aktuelle udfordringer. Det er positivt, at regeringen er kommet med et udspil, der styrker økonomien og arbejdsmarkedet strukturelt.

FH finder – ligesom formandskabet – at en del af det aktuelle pres skyldes midlertidige forhold, og at økonomien ikke er på vej ind i en overophedning. Derfor er det også helt unødvendigt at sænke beløbsgrænsen for udenlandsk arbejdskraft.

Formandskabets vurdering af regeringens udspil forholder sig især til, om eventuelle beskæftigelseseffekter er understøttet af evidens, og under den præmis kan der være forhold, der trækker i forskellige retninger.

FH mener, at regeringen har ramt den rette balance i forhold til på den ene side at skabe arbejdsudbud med udgangspunkt i Finansministeriets regneprincipper og på den anden side at sikre social balance. Særligt sidstnævnte vil med de gældende regneprincipper typisk være forbundet med et fald i arbejdsudbuddet. Det er positivt, at der selv med de gældende regneprincipper er fundet en vej til højere arbejdsudbud, uden at det er på bekostning af social balance.

Klimapolitik
FH er enig med formandskabet i, at ensartede CO_2-afgifter er en del af løsningen på at indfri 70 pct.-målsætningen. Derfor er det også positivt, at en bred aftalekreds har taget første skridt og nedsat en ekspertgruppe til at finde veje til konkret implementering under hensyn til fx lækage og social balance.

Formandskabet vurderer, at lækagen sandsynligvis er begrænset og må forventes at falde over tid. Dog uden at henvise til konkrete undersøgelser på området. FH finder denne tilgang noget overfladisk. Hvis Danmark skal være foregangsland, kan der være konkurrenceudsatte virksomheder, der stilles dårligere, hvilket risikerer at koste arbejdspladser. Det er en reel udfordring, som ekspertgruppen skal bringe klarhed over. At lækage forventes at falde over tid, ændrer ikke på, at nogle grupper kan være særligt i udsatte under den grønne omstilling, ikke mindst i omstillingsperioden.

Kapitel II: Konjunkturvurdering, fremskrivning til 2030 og offentlige finanser

Konjunkturer og prognose

FH deler formandskabets konklusion om en hurtigere genopretning end tidligere ventet. FH noterer sig desuden, at formandskabet vurderer, at en del af det aktuelle pres kan tilskrives midlertidige forhold, og at der på nuværende tidspunkt ikke er udsigt til overophedning i økonomien og på arbejdsmarkedet. Det er FH enig i.

FH er ikke enig i formandskabets konklusioner vedr. lønstigningerne. De tiltagende lønstigninger i 1. halvår 2021 skyldes bl.a., at lokale lønforhandlinger i en række brancher blev udskudt fra foråret til efteråret 2020 som følge af COVID-19, mens lokale lønforhandlinger i 2021 er afviklet som vanligt. Dermed indeholder den årlige lønudvikling fra 2. kvartal 2020 til 2. kvartal 2021 to lønreguleringer i nogle brancher. Dertil har profilen for de aftalte stigninger i lønelementer på bygge- og anlægsområdet også haft betydning for udviklingen i lønstigningstakten i den branche i starten af 2021. Det er dermed for tidligt at afgøre om et eventuelt pres på arbejdsmarkedet har resulteret i tiltagende lønstigningstakt.

Offentlige finanser

FH støtter formandskabets anbefalinger om at sænke saldokravet til -1 pct. af BNP i forbindelse med den kommende revision af budgetloven, der nu er fastlagt til februar 2022. En lavere underskudsgrænse er tilladt inden for de gældende EU-regler, og fuld forsvarligt med de sunde offentlige finanser, som Danmark kan fremvise selv ovenpå en coronakrise.

Der er således ingen grund til at påføre sig selv strammere bånd end nødvendigt set i lyset af den demografisk betingede og dermed midlertidige forværring af de offentlige finanser frem mod 2030. Den større afstand mellem den forventede udvikling i den offentlige saldo (jf. fremskrivningen) og den lovfastsatte grænse vil skabe større rum til lempe finanspolitikken, hvis dansk økonomi igen løber ind i en lavkonjunktur, hvor der er brug for at holde en hånd under virksomhederne og beskæftigelsen.

FH støtter derudover formandskabets anbefalinger om at justere det mellemfristede saldomål til -½ pct. af BNP. Det svarer til målet i den økonomiske plan, som FH har fremlagt. Formandskabets fremskrivninger viser, at der vil være behov for at gennemføre finanspolitiske stramninger med det nuværende mellemfristede saldokrav på 0 pct. Det, mener FH, vil være helt unødvendigt set i lyset af de sunde og holdbare offentlige finanser, som den offentlige sektor i Danmark er kendetegnet ved. Med et saldomål i 2030 på -½ pct. af BNP vil der efter 2025 være rum til investeringer i klima og velfærd ud over det demografiske træk.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
På baggrund af formandskabets opdaterede beregninger kan FH konstatere, at de offentlige finanser fortsat er overholdbare og sunde på trods af små underskud i hængekøjeårene.

FH bakker op om formandskabets opfordring til at indføre mere fleksibilitet i de kort- og mellemfristede styringsmålsætninger ved bl.a. at nedsætte underskudsgrænsen i budgetloven. FH er enig i, at der er gode argumenter for at nedsætte underskudsgrænsen i budgetloven, selvom fremskrivningen viser, at saldokravet ikke overskrides i hængekøjeårene. Fremskrivninger er usikre, og der vil være stigende demografisk pres i de kommende år. De fastlagte krav i styringsmålsætninger må ikke blokere for at føre fornuftig finanspolitik, når de offentlige finanser er sunde og overholdbare på 1 pct. af BNP, og der er alene tale om midlertidigt pres på økonomien pga. af den demografiske udvikling i en årrække.

FH er enig i, at holdbarhedsindikatoren er behæftet med usikkerhed, og det er vigtigt fortsat at have fokus på, hvordan øget tilbagetrækningsalder påvirker tilbagetrækningsadfærden, da det vil have betydning for størrelsen af holdbarheden.

Kapitel IV: Helbred og ældres beskæftigelse
Det er et interessant kapitel med mange spændende analyser. Der er dog stor usikkerhed omkring resultaterne, da data på området ikke er særligt solidt. Fx indgår der alene svar fra ca. 4.800 personer, når virkningen af helbredet på beskæftigelsen estimeres ud fra SHARE-spørgeundersøgelserne. Dertil kommer, at beregningerne mange steder hviler på ganske afgørende forudsætninger.

Det virker ganske enkelt ikke troværdigt, når Vismændene finder et helbredsbetinget beskæftigelsespotentiale blandt 70-årige, som kun er en smule lavere end blandt de 50-årige. Det er fjernt fra virkeligheden blandt tømrere, murere, sosu-assistenter, sygeplejersker osv.

Det må således stilles spørgsmålstegn ved, om den fundne sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse for 50-54-årige kan overføres til ældre grupper. Fx kan der tænkes at være stigende marginal virkning på beskæftigelsen i takt med en aldersbetinget svækkelse af helbredet. Endvidere forekommer mange af spørgsmålene i SHARE-undersøgelsen ikke velegnede til at beskrive det krævede arbejdspotentiale i en lang række stillinger med hårdt fysisk og psykisk belastende arbejde. Fx virker det ikke relevant at spørge til vanskeligheder med henholdsvis at gå 100 meter, rejse sig fra en stol, klæde sig på, komme på toilettet mv., når man skal måle helbredets betydning for arbejdskapaciteten blandt erhvervsaktive personer med langt mere krævende job.

FH er derfor glad for, at Vismændene ikke konkluderer for hårdt på analyserne, men har øje for de store forskelle i helbred og jobfunktioner blandt forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Det er ikke alle, som vil være i stand til at fortsætte på arbejdsmarkedet, når pensionsalderen stiger. Ordninger som Seniorpension og Tidlig Pension skal samle de grupper op. Det er vigtigt fremover at overvåge om ordningerne fungerer, som de skal.

Som Vismændene påpeger, er det også helt centralt, at arbejdsgiverne faktisk åbner arbejdsmarkedet mere for de ældre, ellers kan helbredet være nok så godt, uden at det fører til øget beskæftigelse blandt ældre.

FH ser frem til at Vismændene arbejder videre med området.

Kapitel V:Regneprincipper og konsekvensvurderinger
Det er rigtig positivt, at DØR har fået til opgave løbende at overvåge ministeriernes regneprincipper. Konsekvensberegninger er grundlæggende et godt redskab til at foretage beslutninger på et oplyst grundlag. Men som regnereglerne er i dag, afspejler de et ubalanceret billede af politikernes beslutningsrum. For det første regnes der primært adfærdseffekter på ændringer i skatte- og ydelsessystemet, hvilket kun afdækker nogle af de redskaber, politikerne kan tage i brug. For det andet er der en risiko for at overvurdere gevinster ved reduktioner i skat eller ydelser, fordi man ikke tager højde for reduceret velfærd, fordelingseffekter, jobmatch og meget mere. FH har belyst dette i rapporten "Regneregler – bedre balance og mere åbenhed".

I denne omgang har formandskabet primært fokus på, hvordan rammerne omkring regneprincipper er i dag, og hvordan de bør være fremadrettet. FH er meget enig i formandskabets anbefalinger omkring transparens og konsistens, hvilket også er en del af FH's anbefalinger.

Fremadrettet er det vigtigt, at formandskabet forholder sig mere konkret til de nuværende regneprincipper. Hvis ministerierne følger anbefalingerne, kommer der bedre grundlag for at vurdere, om det på nogle områder er forsvarligt at indregne effekter, som man gør i dag.

FH har fx belyst skævheden i de nuværende regneprincipper på dagpengeområdet. For det første er der tvivlsom empirisk evidens for de tilgangseffekter, der medregnes, og for det andet forholder ministeriernes konsekvensvurderinger sig slet ikke til den rolle, dagpengesystemet spiller i flexicuritymodellen.

3F – FAGLIGT FÆLLES FORBUND

Kapitel I, II og III: Økonomisk politik & Konjunktur og offentlige finanser & Finanspolitisk holdbarhed
3F mener, vismændenes prognose er sandsynlig, og coronarisici i Danmark er mindre end frygtet. Den danske krisebekæmpelse var meget succesfuld, og anden nedlukning viste, at vi har lært at navigere under corona. Derfor havde nedlukningen i 1. kvt. 2021 ikke samme negative indflydelse på økonomien som den første nedlukning i 2020. Dansk økonomi er bundsolid, og vi har holdt hånden under erhvervsliv og beskæftigelse. Det er afgørende for, at vi er kommet så godt gennem krisen.

Det er en stor positiv overraskelse, at der sidste år ikke var nævneværdigt underskud på de offentlige finanser trods coronakrisen og de relaterede tiltag. 3F finder prognosen for i år pessimistisk i lyset af indikatorerne for statens nettokasse og DAU-saldoen, dels med henblik på vismændenes prognose for PAL-skatten, der må indebære, at pensionsafkastet falder markant

i årets sidste kvartal. Det ser ud, som om hele erstatningen til minkavlerne ventes udbetalt i 2021, hvilket næppe er realistisk.

Vi undrer os over, at de store udgifter til hjælpepakker, bekæmpelse af corona, og indtægter fra udbetaling af indefrosne feriepenge behandles så forskelligt i forhold til Finansministeriet. Det giver enorme udsving i den strukturelle saldo, selvom covid-udgifterne forventes at være forbigående. Hvis den strukturelle saldo skal afspejle de offentlige finansers underliggende sundhedstilstand, er det ikke retvisende. Diskrepansen i vurderingen af den strukturelle saldo i mellemfristet perspektiv tilskrives markant forskellige vurderinger af antal førtidspensionister og strukturelle arbejdstimer, mens den strukturelle PAL-skat trækker modsat. Det er ærgerligt, at der ikke er større enighed om vurderingerne, men det understreger den usikkerhed, der ligger i at styre efter et mål med "to streger under".

3F er enig i at afvikle de generelle coronarelaterede hjælpepakker, om end specifikke brancher stadig kan have brug for hjælp. Som vi forstår rapporten, er "krigskassen" indregnet i den offentlige forbrugsvækst og løfter aktiviteten. Bliver der ikke brug for "krigskassen", vil væksten være lavere, hvilket giver en efterlyst finanspolitiske stramning. Er der brug for yderligere stramning, er vi enige i at fjerne BoligJobordningen. Den koster ½ mia. kr. årligt, har en skæv fordelingsprofil og tilskynder aktivitet i brancher, der i forvejen er meget fart på. Vismændene finder ikke tydelige tegn på argumentet for, at den fjerner sort arbejde. Endelig ser vi, at energipriserne buldrer i vejret, hvilket dæmper den økonomiske aktivitet. Dette er ikke behandlet i rapporten.

Vi er enige i anbefalingerne til boligmarkedet, men man skal være klar til at gribe ind, hvis billedet ændrer sig. Det er afgørende, at det nye boligskattesystem kommer til at fungere hurtigst muligt, så boligskatterne igen kommer til at følge prisudviklingen.

3F vurderer ligesom vismændene, at en stor del af de nuværende rekrutteringsudfordringer er midlertidige og en følge af en ekstremt hurtig genopretning oven på coronakrisen. Når så mange søger arbejdskraft på så kort tid, opstår midlertidige flaskehalse. Vi er uenige i at sænke beløbsgrænsen, der med en løn inkl. feriepenge og pension på godt kr. 37.000 kr. om måneden ikke er en hindring i at hente højt kvalificeret arbejdskraft fra tredjelande. Erhvervslivet kan benytte sig af andre ordninger, f.eks. positivlisterne for højtuddannede og faglærte, hvor lønkravene kan være lavere, så længe de er "sædvanlige".

Der skal kæmpes mere for arbejdskraften nu end tidligere. Virksomhederne skal blive bedre til at rekruttere. Det er mærkeligt, at arbejdsgiverne ikke vil forpligte sig til at slå ledige stillinger op. Udbuddet kan ikke matche efterspørgslen, hvis arbejdskraften ikke ved, hvor de ledige stillinger er. De mest ihærdige virksomheder, der tilbyder de bedste vilkår, står bedst, mens de dårligste står tilbage. Det er markedsmekanismen, der sikrer sund økonomisk dynamik.

Intet tilsiger, at vi er på vej mod en stor overophedning, eller at dansk økonomi er ved at brage ind i en vækstmur. Arbejdsmarkedet er ikke støvsuget for arbejdskraft – hverken herhjemme eller i EU. Der er beherskede tegn på accelererende lønstigninger, men den danske lønkonkurrenceevne er stærk, og vi har gigantisk overskud på betalingsbalancens løbende poster.

3F er enig i, at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo skal lempes fra -½ til -1 pct. af BNP, og at der bør sigtes efter et offentligt underskud på ½ pct. af BNP i 2030, så der bliver bedre plads til de demografiske svingninger.

Den markante nedjustering af den finanspolitiske holdbarhed baserer sig på et enkelt studie af tilbagetrækningsadfærd med data fra en tid, hvor folkepensionsalderen kun var løftet ½ år. Hvis det står til troende, skal de løbende reformopgørelser revideres kraftigt. Vi mangler en forklaring på, hvad der ud over tilbagetrækningsreformerne har løftet den reelle tilbagetrækningsalder så markant de senere år. Der er bemærkelsesværdig stor forskel på vismændenes og Finansministeriets strukturelle saldo i 2040, eftersom holdbarheden er cirka den samme.

Det nye, mindre gennemslag fra formel til reel pensionsalder og de scenarier, der er lavet for ændret pensionsalder, illustrerer usikkerheden i lange fremskrivninger. Det ville være interessant med nogle privatøkonomiske betragtninger, f.eks. hvad det betyder for dækningsgraden af pensionen, hvis folk lever længere, men trækker sig tilbage på nogenlunde samme alder for egne midler. Så skal pensionsopsparingen holde flere år med lavere dækningsgrad.

Kapitel IV: Helbred og ældres beskæftigelse
Det er svært at måle "helbred" statistisk. Det er overraskende, at den ene metode finder, at helbredet er blevet dårligere over tid. Det virker intuitivt forkert. Det er mest oplagt at benytte SHARE-data til beregning af sundhedsunderskudsindekset, fordi den viser en sammenhæng med dødshyppighed. SHARE giver dog et meget spinkelt datagrundlag blandt danskere. Det er nok også forklaringen på, at der ikke er forskel på forskellige uddannelsesgruppers beskæftigelseseffekter. Mange andre indikatorer peger på, at faglærte og ufaglærte er fysisk hårdere belastet på arbejdet end andre grupper.

Det er meget problematisk, at den potentielle beskæftigelse regnes ud fra et gennemsnit for hver aldersgruppe. Der er forskel på helbredets betydning for en 50-årig og den 63-årige, som ligger til grund for beregningerne. Derfor kan man ikke bruge denne analyse til at blive klogere på, om seniorerne kan fortsætte med at arbejde i takt med, at pensionsalderen sættes op. Der er heller ikke taget højde for forskelle i uddannelse.

Mange 3F'ere har svært ved at udføre fysisk hårdt arbejde, når de nærmer sig 60 år, og der er forskel på kravene til fysisk helbred alt efter, om man kravler på et stillads eller sidder bag et skrivebord. Der er behov for yderligere analyser.

Kapitel V: Regneprincipper og konsekvensvurderinger
Kapitlet indeholder gode, relevante anbefalinger, der ligger fint i tråd med mange af FH's forslag. Vi så gerne hurtigt nogle konkrete eksempler på de anbefalede deklarationer og dokumentation at diskutere ud fra. Vi håber, formandskabet vil starte med evidensen for dagpengemodellen, hvor der er store effekter uden empirisk evidens. Det er også her, de dynamiske effekter virker allerstørst.

Vi håber, vismændene har ressourcer nok til at løfte den meget vigtige, men omfangsrige opgave.

DANSK METAL

Konjunkturvurdering, offentlige finanser og aktuel økonomisk politik
Vismændene har et positivt syn på de kommende års udvikling i dansk økonomi. Der forventes høj vækst både i år og til næste år, hvorefter der forventes en blød landing. Vismændenes prognose peger på vækst i BNP på 3,9 pct. i 2021 og 3,6 pct. i 2022. I forhold til beskæftigelsen ventes en stigning på ca. 60.000 i år og yderligere 44.000 i 2022.

Dansk Metal deler det positive syn på dansk økonomi. Vi er sluppet ganske nådigt gennem corona, konkurrenceevnen er rigtig god og der er ikke tegn på overophedning af økonomien.

I rapporten peger vismændene på, at der er kapacitetsproblemer i dansk økonomi. Den vurdering understøttes af tal fra Danmarks Statistik, der viser, at industrivirksomhederne både peger på mangel på arbejdskraft *og* råvarer som produktionsbegrænsende faktorer. Der er således ingen tvivl om, at kapacitetsgrænserne i dansk økonomi testes i øjeblikket.

At grænserne testes ser Dansk Metal dog *ikke* som noget dårligt. Tværtimod kan det sikre, at grupper der i dag står på kanten af arbejdsmarkedet nu får adgang, ligesom det kan sikre et større fokus på fastholdelse af seniorer på arbejdsmarkedet. Forhåbentlig kan det også animere flere virksomheder til at løfte uddannelsesansvaret og tage flere lærlinge. Ligesom investeringer i ny teknologi og robotter måske kan intensiveres.

Vismændene fremhæver, med rette, at det nuværende kapacitetspres kan føre til uhensigtsmæssige løn- og prisspiraler og det nævnes i rapporten, at lønstigningerne tog til i andet kvartal. Det sidste gør sig især gældende inden for byggeriet. Men betragtes fremstillingsindustrien er der ikke meget, der tyder på at udviklingen for nuværende er usund.

Hertil kommer, at der formentlig er tale om en række midlertidige forhold, der gør, at situationen pt er ekstraordinær. Efter nedlukningerne har mange virksomheder på én og samme tid haft brug for at genbesætte stillinger og det har skabt en stor samtidig efterspørgsel på arbejdskraft.

Vismændene trækker i den forbindelse en gammel traver af stald og foreslår beløbsgrænsen nedsat.

Dansk Metal er uenige i forslaget – også denne gang. Beløbsordningen er i sin tid skabt for at trække specialiseret arbejdskraft til landet. Det kan helt oplagt både være nødvendigt og godt, at udlændinge kommer til Danmark og arbejder. Men det er trods alt de færreste specialister, der arbejder for mindre end 445.000 kr. om året. Samtidig må det undre, at arbejdsgiverne ikke i større omfang gør brug af EU's regler om arbejdskraftens fri bevægelighed. Der er mere end 14 mio. arbejdsløse i EU i dag, og man må kunne forlange at arbejdsgiverne gør en mere ihærdig indsats for at tiltrække nogle af disse, før man kigger til tredjeverdens lande. Aktiviteten på EURES tyder *ikke* på, at det er en tilgang, der i særlig høj grad har arbejdsgivernes interesse eller fokus.

Dansk Metal foreslår i stedet, at virksomheder, der tager et samfundsmæssigt ansvar, får en fleksibel adgang til at rekruttere udenlandsk arbejdskraft.

Det kan være, at virksomheden har ansat lærlinge, at der er en lokal seniorpolitik, at der er blevet ansat langtidsledige og/eller at der voksen- og efteruddannelse er en integreret del virksomhedens politik. Vi vil gerne belønne de gode virksomheder, der gør en ekstra indsats.

Konkret foreslår Dansk Metal, at der etableres et nyt spor i fast-track ordningen for virksomheder, der søger faglært arbejdskraft, og som opfylder nærmere definerede betingelser vedrørende et samfundsmæssigt ansvar.

I forhold til finanspolitikken så er det vismændenes holdning, at der skal strammes mere op end regeringen har lagt op til i forslaget til finanslov for 2022. I samme moment fremhæves det, at finanspolitikken bør tage højde for den heterogenitet, der er på tværs af brancher i dansk økonomi. Den opfattelse deles af Dansk Metal.

Store dele af de stramninger, der lægges op til i finansloven, er midlertidige ordninger, der udløber. Og mens vismændene advarer mod *for* store finanspolitiske stramninger, så anbefales det dog, at finanspolitikken sigter mod neutralitet ift. væksten og at stramninger rettes mod de brancher, der oplever det største kapacitetspres.

I direkte forlængelse heraf anbefales det, at BoligJobordningen afskaffes. Den anbefaling deles af Dansk Metal. Ordningen er set med vores øjne både for dyr, forbundet med store dødvægtstab og understøtteren branche, der i forvejen har fuldt tryk på alle kedler.

I forhold til klimapolitikken giver vismændene fangst og lagring af CO_2 en vis opmærksomhed. Det påpeges, at CCS bør bidrage væsentligt til opnåelsen af 70 pct.-målsætningen. Det skyldes ikke mindst, at en situation uden CCS vil forøge de samfundsøkonomiske omkostninger ved indfrielse af målsætningen fra 4 mia. kr. til 10 mia. kr.

Dansk Metal ser også CCS som en både nødvendig og ønskværdig del af den samlede klimaløsning. Dels er det samfundsøkonomisk sund fornuft, dels kan det sikre bevarelsen af en lang række arbejdspladser på Nordsøen.

Det er vurderingen, at der ved en fuld udrulning af fangst og lagring i Danmark, herunder lagring af CO_2 fra Danmarks nabolande, vil kunne opnås over 3000 direkte jobs – over 2500 offshore forbundet med lagring og over 500 i søfarten i forbindelse med transport af CO_2. Offshore vil der især være tale om faglærte i funktioner svarende til dem, der i dag udføres i forbindelse med indvinding af olie og gas i Nordsøen.

Usikkerhed i forhold til tilgængelig dansk lagringskapacitet kan imidlertid afholde de større udledere i Danmark fra at igangsætte fangst af CO_2 eller vælge at sende CO_2 til lande, der allerede har etableret lagringsfaciliteter i 2025.

Undergrundsloven giver i sin nuværende udformning ikke mulighed for injektion af CO_2 i den danske undergrund i forbindelse med pilotprojekter eller med henblik på egentlig lagring – i dag

er det således alene muligt at opnå tilladelse til at injicere CO_2 med henblik på at opnå en højere olieproduktion (enhanced oil recovery).

Ligeledes er der endnu ikke gennemført den nødvendige strategiske miljøvurdering eller igangsat et udbud af licenser til brug for lagring af CO_2 i Nordsøen.

Hvis potentialet for lagring af CO_2 allerede fra 2025 skal indfries og hvis det politiske ønske om at gøre Danmark førende inden for lagring af CO_2 i Nordeuropa skal blive en realitet, er det helt afgørende, at der snarest tilvejebringes den nødvendige regulatoriske ramme, at der sikres en myndighedsbehandling, der understøtter udviklingen, og at der skabes incitamenter for industrien til at foretage de nødvendige investeringer i fangst, transport og lagringsfaciliteter.

Finanspolitisk holdbarhed
Vismændene gentager i rapporten synspunktet om, at der er gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP.

Fremskrivningerne i rapporten viser, at vi på intet tidspunkt kommer i karambolage med den eksisterende grænse på 0,5 pct. Men det fremgår også meget tydeligt, at fremskrivninger er præget af usikkerhed. Det kan betyde, at Danmark må gennemføre uhensigtsmæssige stramninger i den økonomiske politik som følge af midlertidige forhold eller deciderede fejlskøn.

Dansk Metal deler vismændenes anbefalinger omkring budgetloven og er også enig i saldomålsætningen på -0,5 pct. i 2030, da en målsætning om balance i 2030 vil kræve en opstramning af de offentlige finanser, som ikke kan gives nogen stærk økonomisk begrundelse for.

Rapporten indeholder beregninger, der viser at et stop for levetidsindekseringen betyder, at HBI bliver negativ og dermed de offentlige finanser uholdbare. Der er dog plads til en mindre hård indeksering end den eksisterende.

Dansk Metal deler opfattelsen af, at en stigende pensionsalder i takt med stigende levetid er nødvendig for at sikre sunde offentlige finanser. Men hilser en drøftelse af hårdheden i indekseringen velkommen.

Regneprincipper og konsekvensvurderinger
I kapitlet fremlægger formandskabet fem anbefalinger om god skik for regneregler og metoder for konsekvensberegninger; kvalitetsdeklarationer af validiteten, dokumentation løbende opdateres, eksplicitte henvisninger til anvendte metoder og gennemgang af beregningstrin, usikkerheder skal synliggøres og konsekvenser for andet end offentlige finanser skal ligeledes præsenteres.

Dansk Metal er enige i formandskabets fem anbefalinger til hvordan fremtidige konsekvensberegninger skal strikkes sammen og præsenteres. Gennemsigtighed og baggrund er vigtigt når der skal tages samfundsøkonomiske beslutninger. Derudover er Dansk Metal enige i, at konsekvensberegningerne skal gå ud over effekterne på de offentlige finanser. Konsekvenser for klimaet, produktivitet osv. skal ligeledes belyses og overvejes i beslutningsprocesserne.

DI – DANSK INDUSTRI

Vismændene anerkender, at der i øjeblikket er stort pres på arbejdsmarkedet, og at dette allerede har sat sig spor i lønudviklingen. De mener, at det først og fremmest skal ses som et konjunkturelt fænomen. I fravær af politiske tiltag forventer de, at den højere konkurrence om arbejdskraften vil tendere til at hæve lønninger og priser og derigennem dæmpe efterspørgslen efter arbejdskraft. De forudser en blød landing i dansk økonomi.

Vismændene gør opmærksom på, at regeringens reformplaner i *Danmark kan mere 1* ikke vil bidrage til at lette presset på arbejdsmarkedet, da hovedparten af tiltagene først vil få effekt i 2023. Konjunktursituationen taget i betragtning mener de, at det nu kan det være et fornuftigt tidspunkt at sænke beløbsgrænsen.

Vismændene nærmest antager, at problemerne med mangel på arbejdskraft ikke forværres yderligere og helt er ophørt i 2025. Det er naturligvis rigtigt, at højere lønninger og priser til sidst vil dæmpe efterspørgslen efter arbejdskraft. Det er dog vigtigt at gøre opmærksom på, at Danmark går glip af velstand, når der ikke er medarbejdere til at tage de ledige job. Vi vil være et rigere samfund, hvis medarbejdermanglen løses ved, at der skaffes flere medarbejdere frem for, at vi lader priser og lønninger stige. I sidste ende vil der i begge tilfælde blive mindre mangel på medarbejdere, men Danmark er et rigere land i den version, hvor vi får øget arbejdsudbuddet. Det er derfor også glædeligt, at vismændene er positivt stemt over for forslaget om at sænke beløbsgrænsen for udenlandske medarbejdere uden for EU. DI foreslår selv, at beløbsgrænsen sænkes fra de nuværende 445.000 kroner til 360.000 kroner årligt.

Vismændene påpeger, at de savner empirisk belæg for, at de positive spillover-effekter ved erhvervslivets forsknings- og udviklingsaktiviteter retfærdiggør en forhøjelse af FoU-fradraget til *netop* 130 pct.

For DI er det væsentligste imidlertid, at de positive spillover-effekter er dokumenteret empirisk, og at den økonomiske debat derfor ikke tager udgangspunkt i *om* et fradrag kan retfærdiggøres, men *hvor stort* et fradrag, der kan retfærdiggøres. DI mener i denne sammenhæng, at det er afgørende at tage Danmarks internationale konkurrencesituation i betragtning, da undersøgelser fra bl.a. OECD har vist, at adgangen til FoU-fradrag, skattekreditter mv. har stor betydning for antallet af vidensarbejdspladser i et land. Mange lande har forhøjede FoU-fradrag og det er et element, som indgår i virksomheders beslutninger om, hvor investeringer i FoU foretages.

Regeringen har foreslået at hæve den øverste aktieindkomstskattesats fra 42 pct. til 45 pct., men som vismændene påpeger, er den effektive kapitalbeskatning i forvejen meget høj, og en yderligere stigning vil medføre en større forvridning af investeringsbeslutningerne.

Dette er DI helt enig i. Der er tværtimod et presserende behov for en både lavere og mere enkel kapitalbeskatning efter 'Nordisk' model. Konkret har DI foreslået en konsolideret kapitalbeskatning med en flad positiv skattesats på maksimalt 30 pct. og et fladt rentefradrag på 25 pct. En sådan reform kan gennemføres nogenlunde provenuneutralt og vil også skabe mere ligevægt i forhold til boligbeskatningen. For personer med høj unoteret aktieindkomst skal der indføres

en hovedaktionærmodel, der kan adskille (passiv) kapitalindkomst fra reel arbejdsindkomst – og beskatte sidstnævnte som sådan.

Vismændene angiver, at uanset hvilken model for CO_2e-afgift, der vælges, så er der behov for hurtigt at skabe forudsigelighed om, hvilke rammevilkår, der vil være gældende på området. Dette er afgørende for, at der kan foretages langsigtede grønne investeringer.

DI kan tilslutte sig, at forudsigelige rammevilkår er vigtige for at mindske omkostninger og fremme klimainvesteringer for virksomhederne.

Vismændene påpeger, at det kan medføre meget høje samfundsomkostninger, hvis beskatningen af CO_2 stiger *uden* en ændring i de eksisterende energiafgifter. DI deler denne betragtning.

DI kan tilslutte sig Vismændenes syn på konjunktursituationen. De skønner, at BNP vokser ca. 4 pct. i år, mens beskæftigelsen skønnes at stige godt 60.000 personer, i høj grad som følge af den markante beskæftigelsesfremgang i første halvår. Udviklingen indebærer, at både beskæftigelse og BNP som årsgennemsnit ventes at ligge over de skønnede, strukturelle niveauer i år, og næste år ventes et positivt beskæftigelsesgap på ca. 1¾ pct. Det svarer omtrent til det pres på arbejdsmarkedet, der var i 2006, lige inden højkonjunkturen for alvor toppede.

Vismændene pointerer, at finanslovforslaget for 2022 indebærer en lempeligere finanspolitik end i 2019. Set i sammenhæng med den skønnede konjunkturudvikling i 2022, mener vismændene, at finanspolitikken bør strammes ift. det planlagte.

Alene vurderet ud fra den aggregerede situation på arbejdsmarkedet beregner vismændene, at den planlagte finanspolitik bør strammes med ½ pct. af BNP. Dog pointerer vismændene også, at der for nuværende er risiko for, at ny smittespredning kan ændre vækstforudsætningerne igen. Derfor mener vismændene, at man skal være varsom med at stramme for meget, men samtidig, at finanspolitikken bør strammes mere mod en neutral politik set i forholdt til 2019. Vismændene nævner i den forbindelse, at finanspolitikken f.eks. kan strammes ved, at krigskassen ikke udmøntes og ved, at BoligJobordningen afskaffes.

DI er enig i, at finanspolitikken bør strammes yderligere. DI har foreslået, at regeringen lader krigskassen være, medmindre der måtte komme et nyt tilbageslag. Samtidig kan kapacitetspresset i økonomien mindskes ved at sænke beløbsgrænsen i beløbsordningen. DI støtter ikke forslaget om en afskaffelse af BoligJobordningen, da det fortsat giver god mening at sørge for, at husholdningerne har et incitament til at veksle sort arbejde og lavproduktivt gør-det-selv-arbejde til hvidt arbejde samt til at energirenovere.

Vismændene beskriver forskellige mål for ældres helbred, hvordan de har udviklet sig over tid, og hvor meget de kan forklare af stigningen i beskæftigelsen for de ældre. Der gøres opmærksom på, at resultaterne er behæftet med betydelig usikkerhed.

Helbredet forværres med alderen med 2 til 3 pct. om året, og kvinder og personer med kortere uddannelser scorer generelt dårligere på de anvendte helbredsmål. Der er en sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse, men den gør sig især gældende for personer i 50'erne. For

ældre er det andre årsager – især muligheder for tilbagetrækning – som er mest afgørende. Den stigende beskæftigelse for ældre skyldes umiddelbart kun i meget ringe grad bedre helbred.

Vismændene finder det meget interessante resultat, at danskere under 70 år i gennemsnit kunne udskyde tilbagetrækningstidspunktet med 3,5 år, hvis tilbagetrækningsbeslutningen alene afhang af helbredet. Det er drevet af, at forværringen af helbredet kun sker meget gradvist med 2 til 3 pct. om året, mens tilbagetrækning især finder sted, når en bestemt alder nås, der giver mulighed for tilbagetrækning på f.eks. efterløn eller folkepension.

DI kvitterer for det meget interessante kapitel. Selv om der er usikkerhed forbundet med resultaterne, peger de klart i retning af et fortsat uudnyttet beskæftigelsespotentiale hos de ældre.

SMVDANMARK

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik
SMVdanmark deler i udgangspunktet DØR's betragtning om, at COVID-19 er under kontrol, og at **hjælpepakkerne** derfor skal udfases, så der kan ske en re-allokering af produktionsfaktorer. Men i praksis er det ikke helt så ligetil. En række erhverv indenfor specifikke brancher er genåbnet og i grunden kendetegnet ved at være sunde velfungerende virksomheder, men de er virksomheder med store sæsonudsving, som gør, at de har svært ved at klare sig. Ikke fordi de er dårlige virksomheder, men fordi de nu i to sæsoner ikke har tjent penge. Og som bjørnen har de brug for at spise sig tykke om sommeren, så de har fedt på kroppen at tære på om vinteren. Vi så gerne, at vi også fik sæsonvirksomhederne indenfor turisme- og oplevelsesindustrien helt i mål og ikke lader dem snuble før målstregen.

DØR anbefaler at stramme finanspolitikken, og anbefaler at afskaffe BoligJobordningen. SMVdanmark vil gerne minde om, at BoligJobordningen er mere end bare et redskab, man kan bruge under dårlige konjunkturer til at skabe aktivitet i økonomien. Det er også et velafprøvet økonomisk redskab, som har en række gavnlige strukturelle effekter. Det øger arbejdsudbuddet, reducerer sort arbejde og er en løsning på det problem, som er skabt af det høje danske skattetryk. En høj indkomstskat og en høj moms på håndværker- og serviceydelser, gør det uoverkommeligt dyrt for selv vellønnede borgere at købe hjælp til private husholdninger. Det hæmmer den naturlige arbejdsdeling i samfundet og reducerer produktiviteten. BoligJobordningen er samtidig med til at gøre vedligeholdelse og renoveringer mere attraktive i forhold til nedrivning og nybyggeri. BoligJobordningen medvirker således også til at fremme den grønne og cirkulære dagsorden.

SMVdanmark noterer sig, at formandskabet ikke mener, at der er et akut behov for at gribe ind i prisdannelsen på **boligmarkedet**. SMVdanmark vil gerne understrege, at det er afgørende at undgå en overophedning med en efterfølgende hård opbremsning. Udover at ramme boligejerne, vil et kollaps på boligmarkedet også ramme bygge- og anlægsbranchen og især de mindre håndværksmestre, som i højere grad end de store entreprenørkoncerner retter sig mod husholdningerne. En blød landing vil klart være at foretrække, hvis det skulle blive aktuelt.

I SMVdanmark er vi grundlæggende bekymrede over de dalende **reformambitioner**, som vi har set under de seneste statsministre og regeringsperioder, når det handler om, at få mennesker ud på arbejdsmarkedet. Vi hæfter os ved, at ***Danmark kan mere I*** kun lige akkurat opvejer *Ny ret til tidlig pension*, hvorved effekten på beskæftigelsen vil være omkring 0. Samtidigt øger forslaget ikke beskæftigelsen før 2023, selvom der er mangel på arbejdskraft her og nu. Vi så gerne, at DØR havde forholdt sig til, at behovet for arbejdskraft er her og nu. Der er dog dele af Danmark kan mere I, som vi synes godt om. Vi er på det konkrete niveau overordnet enige i, at erhvervsstøtteordningerne bør revurderes ud fra et strukturmæssigt perspektiv. I vores optik går alt for mange penge til virksomheder med evne og potentiale og ikke til dem med behov og potentiale. Det betyder, at pengene reelt ikke har den ønskede virkning, da virksomhederne, der modtager pengene, godt kan selv uden støtte.

SMVdanmark er glade for, at DØR fremhæver, at vi gennem en **sænket beløbsgrænse** kan tiltrække **udenlandsk arbejdskraft** fra lande uden for EU her og nu. Selvfølgelig er det også vigtigt, at langtidsledige i Danmark og andre med svag tilknytning til arbejdsmarkedet bringes i spil, og den nuværende konjunktursituation giver et godt udgangspunkt for, at flere kan få fodfæste på arbejdsmarkedet. Omvendt viser erfaringen fra de seneste årtier, at det ikke er nogen let opgave, og at en del af de ledige måske slet ikke passer ind på dagens arbejdsmarked. Især østeuropæere holdt tidligere hånden under Danmarks vækst. Dog er der i dag brug for østeuropæerne på hjemmemarkedet. Vi så derfor gerne, at DØR havde fremhævet, at regeringen burde - som de stillede i udsigt i deres forståelsespapir - arbejde for danske jobcentre i Sydeuropa, hvor arbejdsløsheden er stor, så virksomhederne havde fået den hjælp, de behøver. Den spanske ledighed ligger på knap 16 pct. Samtidigt ville skattelettelser – fx et højere beskæftigelsesfradrag eller en forhøjet topskattegrænse – også kunne afhjælpe manglen på arbejdskraft her og nu.

SMVdanmark mener, at det er et godt forslag at **reducere dimittendsatsen og dimittenders dagpengeperiode**. Vi foreslog noget tilsvarende i vores seneste skatte- og afgiftsudspil. Og vi er glade for, at regeringen vil øge incitamentet til at arbejde efter pensionsalderen. Men det bekymrer os, hvis bl.a. nytilkomne under nytteindsatsordningen vil erstatte arbejde udført af private. Og det bekymrer os, at nytteindsatsen måske ikke vil have positive beskæftigelseseffekter. I relation til **F&U-fradraget** havde vi ønsket, at DØR havde forholdt sig til, at det reelt kun kommer de store virksomheder til gavn. Der er behov for en ordning, som sikrer støtte til de små.

Forslaget om **en højere aktiebeskatning** (over 56.500 kr.) og et højere loft på topskat af kapitalindkomst sænker incitamentet til investeringer, herunder færre investeringer i selskaber uden adgang til internationale kapitalmarkeder. Vi havde gerne set en skarpere stillingtagen til dette fra DØR's side.

SMVdanmark er helt enige i, at den mest omkostningseffektive måde at nå 70%-målet om nedbringelse af CO_2-udledningen er gennem en **ensartet beskatning af alle drivhusgasudledninger**. Vi noterer os, at tilskud ikke er en lige så effektiv måde at omstille os på og tilslutter os, at andre afgifter, fx elafgiften, bør tilpasses, når og hvis en CO_2-afgift introduceres. Endeligt tilslutter vi os kommentarerne om, at Danmark bør arbejde for strammere kvoteudbud og reduktionsmål i ikke-kvotesektorer.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser
Vi noterer os, at finanspolitikken, selv når der ses bort fra den store opstramning i forbindelse med tilbagerulningen af de mange coronarelaterede tiltag, vurderes at være svagt opstrammende (mere kontraktiv) i 2022 sammenlignet med 2021, men løsere (mere ekspansiv) end i 2019. Formandskabet anbefaler yderligere stramninger i 2022 end planlagt. SMVdanmark er enig i betragtningerne om, at der skal tages hensyn til de store forskelle i udviklingen på tværs af brancher.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Vi vil gerne kvittere for den grundige analyse af den finanspolitiske holdbarhed og den nye langsigtede fremskrivning af økonomien og finanspolitikken. Vi vil også gerne kvittere for, at DØR har bestræbt sig på at kigge meget langt ud i fremtiden. Vi glæder os over, at der er godt styr på de offentlige finanser trods de løbende underskud frem mod 2040.

Kapitel IV: Helbred og ældres beskæftigelse
Vi vil gerne kvittere for en interessant og vigtig analyse af sammenhængen mellem ældres helbred og hvor længe, de bliver på arbejdsmarkedet. Vi noterer os, at forværringer i helbredet reducerer erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Vi noterer os også, at analysen peger på, at ældre godt kan blive længere på arbejdsmarkedet, uden at helbredet står i vejen. At ældre mellem 55 og 69 år vurderes til at kunne trække sig 3½ år senere tilbage fra arbejdsmarkedet, hvis beslutningen alene afhænger af helbredet. Vi bemærker også, at kun en lille del af beskæftigelsesfrekvensen de seneste 20 år kan forklares af helbredsforbedringer. Så mens vi bestemt skal styrke sundhedstilstanden og forebyggelsen for at få folk ind på arbejdsmarkedet, skal vi bestemt også fortsat diskutere reformer og andre forhold, som har endnu større betydning.

Danmark har endnu ikke udtømt potentialet for at få mennesker ind på arbejdsmarkedet. Og det er vigtigt fortsat at holde en samtale i gang om, hvordan vi kan øge arbejdsudbuddet fx gennem traditionelle tiltag, som fx lavere dimittendsats, højere beskæftigelsesfradrag og højere topskatte-grænse, mens vi afventer anbefalingerne fra kommissionen for 2. generationsreformer (Nina Smith-udvalget).

Kapitel V: Regneprincipper og konsekvensvurderinger
Konsekvensberegninger af økonomisk-politikforslag er essentielle for at kunne træffe de bedst mulige beslutninger om den økonomiske politik. SMVdanmark bifalder målet om en transparent og ensartet metode til at foretage konsekvensberegningerne, og er derfor glade for, at formandskabet har påtaget sig rollen som den, der overvåger dette. SMVdanmark bifalder ligeledes, at formandskabet har valgt at udvide rollen i forhold til det i lovteksten anførte, sådan at formandskabet ikke kun vurderer adfærdsforudsætningerne men også metodevalg og beregningsforudsætninger i øvrigt.

SMVdanmark bakker op om ministeriernes tilgang om, at adfærdsvirkninger kun medregnes, hvis der er tilstrækkeligt empirisk grundlag for at kvantificere adfærdsændringen. Hermed undgås, at "fugle på taget"-forslag får lov til at dominere over reelle og gennemprøvede politikforslag.

For at udvide paletten af politikforslag, som der kan regnes på, vil vi opfordre til, at både ministerier, DØR og forskningsverdenen i endnu højere grad gennemfører empiriske analyser og evalueringer af konkrete politiske initiativer.

LANDBRUG & FØDEVARER

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

Landbrug & Fødevarer (L&F) mener, at den danske klimaindsats og grønne omstilling skal være en attraktiv model til inspiration for andre lande. Dette forudsætter en klimapolitik der udvikler, og ikke afvikler fødevareklyngen. En afgift på 1200 kr., som der foreslås af Det Økonomiske Råd, vil medføre en afgiftsbetaling for hele den danske landbrugsproduktion (landbrug + LULUCF) på ca. 16. mia. kr. I perioden 2015-2019 har driftsresultatet i landbrugserhvervet været på ca. 5,4 mia. kr. Det vil føre til en afvikling af store del af den danske fødevaresektor med alvorlig effekt for beskæftigelsen og udviklingen i landdistrikterne.

L&F vil endvidere bemærke, at DØRs bør gøres opmærksom på, at den svenske CO_2-afgift, ikke dækker andre drivhusgasser end CO_2. Afgiften i Sverige omfatter ikke landbrugets ikke-energirelaterede CO_2e-udledninger, herunder udledning af metan fra landbrug, samt skov- og arealanvendelse (LULUCF), og dermed ikke på de biologiske processer. Hvormed hovedparten af drivhusgasserne i landbrugserhvervet ikke er omfattet. Desuden henledes opmærksomheden på, at CO_2-afgifen i Tyskland ikke omfatter landbruget. Det er kritisabelt, at disse forhold ikke fremgå af rapporten med henblik på en nuanceret fremstilling af de internationale forhold.

Landbrug & Fødevarer bemærker endvidere, at der d. 4. oktober er indgået en bred aftale om en landbrugspakke, som vil sætte rammen om for arbejdet med reduktion af erhvervets klima- og miljø-aftryk. Med aftalen pålægges landbrug og skovbrug et bindende reduktionsmål på op til 65 pct. i 2030 i forhold til 1990. Da aftalen først er indgået 4. oktober, er den ikke indregnet i DØRs status, men den bør indtænkes i anbefalinger og kommunikation om klima-indsatsen i Danmark.

Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) viste, at beskæftigelsen i landbruget og fødevareindustrien må ventes at blive reduceret med ca. 17.000-19.000 årsværk. Men i disse beregninger er der ikke taget tilstrækkelig højde for den interdependens, der er i fødevareklyngen i Danmark. Primærproduktionen er en forudsætning for, at der er fødevarevirksomheder, følgeindustrier mv. i landdistrikterne og en afvikling af primærproduktionen med indførelse af en høj CO_2e-afgift vil få alvorlige konsekvenser for hele værdikæden. Konsekvensen vil ifølge L&F være en afvikling af en stor del af beskæftigelsen i landbruget, fødevarevirksomhederne, alle følgeindustrier mv. med alvorlige konsekvenser for udviklingen i landdistrikterne, hvor disse arbejdspladser oftest ligger. Selvom der er en klyngebetragtning med i rapporten, så tages der ikke højde for den fulde sammenhæng af arbejdspladserne i klyngen.

Landbrug & Fødevarer mener, at Det Økonomiske Råd bør tage mere højde for den usikkerhed, der er ved udregningen af lækagerate. L&F har tidligere kritiseret Det Miljøøkonomiske Råds vurdering af, at den indirekte lækagerate for landbruget kun vil være 25 pct. hvis alle lande

tiltræder bindende reduktionskrav i Parisaftalen. Vi mener, at DMØR har en for restriktiv opfattelse af, hvad landes tilslutning til bindende reduktionskrav i Parisaftalen vil betyde. Selv hvis alle lande blev tilsluttet Paris-aftalen, ville det ikke nødvendigvis fører til at alle lande på samme niveau, og inden for landbruget, får reduceret deres emissioner. I øvrigt savner vi fokus på de direkte lækageeffekter. DØR har tidligere vurderet, at hvis dansk landbrug udflyttes til udlandet, så vil det globale landbrugs klimaaftryk stige med 12 pct.

Formandskabet nævner regeringens udspil "Danmark kan mere I", herunder rammen til uddannelse, forskning og grøn omstilling. Formandskabet finder det positivt, at gennemførelsen af initiativerne er betinget af, at der besluttes en konkret finansiering ved at skære erhvervsstøtteordningerne med 3 mia. kr. L&F er enige i, at udspil og aftaler bør være fuldt finansieret, men stiller spørgsmålstegn ved nødvendigheden af, at et delelement af aftalen har en særskilt finansiering. L&F er kritiske overfor forslaget om at skære i erhvervsstøtteordningerne.

Muligheden for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft indgår ikke i regeringens udspil. Formandskabet har tidligere vurderet, at der er gode argumenter for at sænke beløbsgrænsen. L&F er enige i, at der er behov for at sænke beløbsgrænsen i lyset af den store mangel på arbejdskraft.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser
Formandskabet konstaterer, at dansk økonomi er er vendt hurtigt tilbage ovenpå tilbageslaget i forbindelse med pandemien. Således ligger BNP i andet kvartal omkring 2 pct. over niveauet umiddelbart før pandemiens begyndelse. Fremadrettet forventer Formandskabet, at dansk økonomi bevæger sig tilbage i den begyndende højkonjunktur, der var i gang inden pandemien. BNP ventes at vokse ca. 4 pct. i år, og i 2022 skønnes BNP at være ca. 5½ pct. højere end i 2019.

Landbrug og Fødevarer vurderer, at fremgang i dansk økonomi er usikker og fortsat er meget afhængig af den kommende udvikling på de globale markeder. Konjunkturerne på vores vigtigste nærmarkeder er fortsat præget af tilbageholdenhed blandt forbrugerne på grund af pandemien. Samtidig er industrien på disse markeder ligeledes underdrejet herunder på grund af mangel på råvarer og leveranceudfordringer. Særligt vækstskønnet for 2021 er i det lys forbundet med stor usikkerhed.

Formandskabet konstaterer yderligere, at den høje efterspørgsel efter genåbningen af økonomien har givet et stort behov i virksomhederne for at øge kapaciteten og rekruttere nye medarbejdere. Det har resulteret i, at mange virksomheder melder om udbredte kapacitetsbegrænsninger på grund af mangel på arbejdskraft. Landbrug og Fødevarers konjunkturbarometeret for fødevarevirksomhederne for 3. kvartal 2021 bekræfter den udvikling. Landbrug & Fødevarer ser denne udvikling som en meget væsentlig produktionsbegrænsning, der bør adresseres.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Formandskabet finder i lighed med regeringen, at finanspolitikken fortsat er overholdbar på den lange bane. Fremskrivningerne viser imidlertid et årligt underskud på den offentlige saldo frem mod 2040. Landbrug & Fødevarer hæfter sig ved, at holdbarheden først for alvor indtræffer fra om 20 år.

Formandskabet fremsætter sit tidligere ønske, om at udvide den strukturelle saldogrænse fra 0,5 til 1,0 pct. af BNP, da konsekvensanalysen indikerer et forløb der ligger tæt op ad budgetlovens grænse. Den indlejrede usikkerhed i fremskrivningerne øges med tidshorisonten, hvilket ikke mindst vedrører de demografiske forhold. Landbrug & Fødevarer bakker op om formandskabets ønske om at udvide budgetlovens strukturelle grænse, for at sikre en fortsat smidig finanspolitisk styring uden uhensigtsmæssige stramninger. En udvidelse af saldogrænsen foranlediger dog en skærpet opmærksomhed på økonomiens udvikling og fortsatte robusthed.

Kapitel V: Regneprincipper og konsekvensvurderinger
Landbrug & Fødevarer støtter op om Formandskabets nye opgave med at vurdere de forudsætninger og regnemetoder der danner grundlag for ministeriernes udarbejdelse af konsekvensvurderinger af økonomiske tiltag. Minimum én gang årligt skal Formandskabet vurdere ministeriernes forudsætninger og konsekvensvurderinger af ændringer i den økonomiske politik.

Landbrug & Fødevarer ser positivt på Formandskabets anbefaling om, at ministerierne bør indføre kvalitetsdeklaration af konsekvensvurderinger- og af de underliggende regneregler og metoder, for at signalere validitet og kvalitet over for beslutningstagere. Vi er enige i betragtningen om, at kvalitets-deklarationen bør indeholde den samlede validitet af de anvendte regneregler og -modeller, samt et fakta-ark, der dokumenterer de anvendte principper og metoder, hvor det klart fremgår, hvilke trin der er i beregningen samt de centrale forudsætninger og skøn, som indgår i hvert trin. Samtidig deler Landbrug & Fødevarer vurderingen af, at vidensgrundlaget for kvalitetsdeklarationen skal udvikles og forbedres løbende, hvor der særligt skal fokuseres på områder, som scorer lavt på deklarationen.

Formandskabet anbefaler at konsekvensvurderinger offentliggøres samtidig med lancering af større regeringsudspil, samt at baggrundsmateriale og dokumentation i forbindelse med forhandlingsforløb og indgåelse af politiske aftaler offentliggøres så hurtigt som muligt. Denne anbefaling ser Landbrug & Fødevarer positivt på. L&F ser dog gerne at der i højere grad lægges vægt på konsekvenserne for dansk erhvervsliv på samme måde, som der er fokus på fx de fordelingsmæssige konsekvenser.

DANSK ERHVERV

Dansk Erhverv kvitterer for en spændende og oplysende rapport. Dansk Erhverv værdsætter både de sædvanlige kapitler om konjunkturer og holdbarhed, der er gode til at kvalificere den økonomiske situation, vi befinder os i. Også tak for interessante og relevante kapitler om sammenhængen mellem helbred og ældres beskæftigelse samt regneprincipper. Dansk Erhverv er enige med vismændene i, at regneprincipper og konsekvensvurderinger er en vigtig del af beslutningsgrundlaget for ændringer af den økonomiske politik.

Udsigter for dansk økonomi og mangel på arbejdskraft
Dansk Erhverv er begejstrede for, at dansk økonomi er kommet flyvende ud af vinterens nedlukning. I takt med genåbningen og at hverdagen er vendt tilbage, er den økonomiske aktivitet også vendt tilbage med høj fart. Det betyder, at dansk økonomi nu er tilbage på vækstbanen

fra før pandemien. Efter det store tilbageslag sidste år, havde vi ikke forestillet os, at dansk økonomi så hurtigt ville vende tilbage. Det er selvsagt glædeligt.

Men ovenpå den hurtige genopretning står virksomhederne nu overfor enorme og akutte udfordringer med at rekruttere arbejdskraft. De nyeste tal fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) viser, at virksomheder havde 110.000 forgæves rekrutteringer i perioden december 2020 til maj 2021. Siden er virksomhedernes rekrutteringsudfordringer kun blevet større. Seneste tal viser, at hele 33 pct. af servicevirksomhederne må sige nej til ordrer pga. mangel på arbejdskraft, hvilket er et rekordhøjt niveau.

Derfor er der her og nu brug for at lempe virksomhedernes adgang til udenlandsk arbejdskraft. Konkret bør beløbsgrænseordningen for arbejdskraft uden for EU sænkes. Dansk Erhverv foreslår at reducere indkomstgrænsen fra ca. 445.000 kr. til 360.000 kr. Dette er på linje med Vismændenes anbefalinger om at imødekomme manglen på arbejdskraften. Vismændenes tidligere analyser har vist, at det vil bidrage til at mindske manglen på arbejdskraft, og at de afledte effekter på løn og beskæftigelse for danskere er stærkt begrænsede. Det er vi helt enige i og bakker fuldt op om. Dertil mener Dansk Erhverv, at adgangen til faglært arbejdskraft via positivlisten skal lempes og de bureaukratiske udfordringer ved rekruttering uden for EU minimeres.

På lidt længere sigt bør regeringen fremsætte en mere ambitiøs 2030-plan, som indeholder strukturelle reformer, der øger arbejdsstyrken og beskæftigelsen. Alle instrumenter bør i den forbindelse anvendes, herunder også de såkaldte 1. generationsreformer, vi ved virker, og som øger incitamentet for alle til at tage arbejde og arbejde mere. Dansk Erhverv har fremlagt en ambitiøs og fuldt finansieret reformplan, der øger beskæftigelsen med 25.000 personer og løfter BNP med 30 milliarder i 2025.

Finanspolitik

Dansk Erhverv deler Vismændenes opfattelse af, at det er nødvendigt at stramme mere op i finanspolitikken end det, regeringen lægger op til med forslaget til finanslov for 2022. Det offentlige forbrug og den offentlige beskæftigelse er steget uforholdsvis meget siden pandemiens start. Det er sket på bekostning af jobs i den private sektor. I andet kvartal 2021 var den offentlige beskæftigelse 24.000 personer højere end før pandemien.

Det er nødvendigt at få bragt den offentlige beskæftigelse tilbage til niveauet fra før pandemiens start. En analyse fra Dansk Erhverv viser, at Danmark har øget den offentlige beskæftigelse mere end vores nabolande. Analysen viser tilmed, at det ikke kun er knyttet til de ekstraordinære covid-19 relaterede aktiviteter som fx smitteopsporing, vaccineringer, test mv. Der har fx været en stor stigning i antallet af offentligt ansatte indenfor generelle offentlige tjenester, der kun i et mindre omfang er relateret til covid-19-aktiviteter.

Når virksomhederne mangler arbejdskraft, er det hensigtsmæssigt, at de offentlige finanser strammes.

Klima: Markedsvejen frem for tilskudsvejen
Først og fremmest mange tak for muligheden for at bidrage til DØRS vigtige arbejde på klimaområdet. Dansk Erhverv sætter meget stor pris på DØRS' arbejde med klimapolitik, og hilser derfor afsnittet om klimapolitik varmt velkommen.

Dansk Erhverv er enige med Vismændene i, at en hurtig annoncering af en ensartet afgift på udledning af drivhusgasser, er den mest omkostningseffektive måde at opnå 70 pct. målsætningen. En ensartet CO_2-afgift for alle sikrer hermed, at velstandstabet bliver mindst muligt.

Dansk Erhverv har fremlagt en Grøn Skattereform i september 2020, der indeholder en CO_2-afgift på 1.000 kr./ton samtidig med, at selskabsskatten reduceres med tre procentpoint til 19 pct. frem mod 2024. Reformen belønner de virksomheder, der investerer i grønne løsninger, og øger væksten og velstanden målt i BNP i hele økonomien. Det er velkendt, at selskabsskatten er en af de mest produktivitetshæmmende skatter, hvorfor det vil være et klogt sted at øge incitamenterne for investeringer i en omkostningseffektiv grøn omstilling i erhvervslivet.

Tilskudsvejen, der baserer sig på regulering, tilskud, støtteordninger er dyrt og uhensigtsmæssigt til indfrielse af klimamålsætninger. Jeres anbefalinger er på linje med Dansk Erhverv. Det er positivt, og det bakker vi varmt op om.

FORBRUGERRÅDET TÆNK

Rentesituationen, herunder negativ rente
I afsnit II.5 behandler formandskabet de finansielle forhold. De negative renter på indlån i banker skaber stor frustration hos forbrugerne. Forbrugere er derfor begyndt at øge deres investeringer i finansielle produkter og får dermed en betydelig forøget risiko. Hvis vi på et tidspunkt får en nedtur på aktiemarkedet kan det betyde, at mange forbrugere får tab og privatøkonomiske problemer. Det er selvfølgelig et stort problem for forbrugerne. Men derudover kan det også betyde, at det samlede forbrug reduceres og dermed kan det få negativ makroøkonomisk effekt. Vi håber, formandskabet vil sætte fokus på disse forhold og appellerer til, at den finansielle rådgivning, forbrugerne møder, sætter forbrugerens interesser først, så forbrugerne ikke rådgives til at tage for store risici til omkostninger, der i virkeligheden er højere end de negative renter, men mere uigennemsigtige

BoligJobordningen
På side 3 og 125 nævner formandskabet, at det bør tilstræbes, at aktiviteten i særlig grad dæmpes i de brancher, der oplever det største kapacitetspres. Et oplagt element i en finanspolitisk opstramning i forhold til det planlagte vil være at afskaffe BoligJobordningen helt. Forbrugerrådet Tænk skal, hvis det politisk vælges at fastholde ordningen, i den forbindelse pege på muligheden af at bruge BoligJobordningen på et reparationsfradrag. Det vil være et mere bæredygtigt og ressourcebesparende tiltag, der ikke er aktivitetsforøgende i brancher, der er præget af overophedning.

Et reparationsfradrag vil være med til at give danske forbrugere motivation til at reparere frem for at smide væk og købe nyt. Det bidrager dermed til at drive en omstilling til et mere miljøvenligt og ressourceeffektivt samfund. En fjerdedel af en dansk forbrugers CO_2-udledning stammer fra produktionen af de produkter, vi køber og bruger i hverdagen fx tøj, hvidevarer og elektronik. Bliver vi bedre til at reparere, bliver vi bedre til at passe på klimaet. Der er allerede i dag et stort ønske blandt forbrugerne om at kunne reparere produkter, men størstedelen af forbrugerne oplever, at det er for dyrt (66%) og for besværligt (42%) at reparere.

Klima

Formandskabet skriver på side 29 og flere andre steder i rapporten, at Klimalovens målsætninger opnås billigst med en ensartet drivhusgasbeskatning. Omkostningerne ved at opnå klimalovens målsætninger minimeres ved hurtigt og troværdigt at annoncere en ensartet beskatning af alle nettoudledninger af drivhusgasser, som blandt andet indebærer støtte til negative udledninger.

Forbrugerrådet Tænk er enig i det hensigtsmæssige i at indføre en ensartet drivhusgasbeskatning. Der er bred konsensus om, at afgifter er et af de redskaber, der virker. En ensartet CO_2 afgift og afgift på forurening kan sikre, at priserne i højere grad afspejler de samfundsmæssige omkostninger ved de enkelte produkter og ydelser og ikke som i dag, at produkter, der er mere skadelige for helbred, miljø og klima, oftest er de billigste. En ensartet drivhusgasbeskatning kan hjælpe og vejlede forbrugerne til at købe de mindst klimabelastende produkter. Flertallet af forbrugerne vil gerne kunne træffe mere bæredygtige valg, men det er svært at gennemskue, hvad man skal vælge, når de samfundsmæssige omkostninger ved forurening og klimabelastning ikke afspejler sig i priserne.

Prisudviklingen

Inflation, rente og boligejerne

På side 70ff behandles prisudviklingen. Risikoen for stigende inflation bekymrer også Forbrugerrådet Tænk, hvis prisstigningerne medfører, at det generelle renteniveau stiger. Et højere renteniveau vil kunne medføre, at ejendomspriserne falder. Det kan betyde, at flere boligejere kan blive teknisk insolvente eller at boligejere med rentetilpasningslån får høje ydelser på deres lån. Forbrugerrådet Tænk mener dog - på linje med Formandskabet - at det er fornuftigt at følge udviklingen på boligmarkedet tæt og se om tendenserne med faldende aktivitet og priser på boligmarkedet holder, jf. rapportens side 78.

Hvis der bliver behov for et indgreb for at forhindre “boble” dannelse, mener vi, det er fornuftigt at kigge på en begrænsning af mulighederne for afdragsfrihed. Et yderligere instrument kunne være at begrænse anvendelsen af rentetilpasningslån, som kan medføre en risiko for mange forbrugere, hvis vi ser ind i rentestigninger på den lidt længere bane.

CEPOS

Kapitel I, II og III: Aktuel økonomisk politik, konjunktur og finanspolitisk holdbarhed
CEPOS er enig med vismændenes syn på konjunktursituationen. Dansk økonomi lå i 2. kvartal i år ca. 2 pct. over niveauet før Corona, dvs. 4 kvartal 2019. Og beskæftigelsen ligger ca. 50.000 kr. over niveauet fra februar 2020. Det glædelige og kraftige rebound er udtryk for, at Corona-krisen var en sundheds- og udbudskrise. Ikke en klassisk recession med faldende efterspørgsel. Restriktioner og sundhedsrisiko forhindrede danskerne i at bruge penge i f.eks. restauranter og cafeer og det reducerede den økonomiske aktivitet. Så snart restriktionerne blev løftet så sprang dansk økonomi frem, og et lignende mønster er set globalt. CEPOS er enig i at dansk økonomi under Corona har klaret sig godt sammenlignet med langt de fleste andre lande. Det skal ses i lyet af, at Danmark har en meget fleksibel og tilpasningsdygtig økonomi bl.a. som følge af de seneste 3 årtiers arbejdsudbudsreformer. Desuden har den meget høje grad af tillid i Danmark bidraget positivt. Danskerne har stor tillid til hinanden og til myndighederne og det har naturligvis gavnet den økonomiske aktivitet under Corona bl.a. via en høj vaccinationsrate. Desuden har kompensationsordningerne til erhvervslivet bidraget positivt. CEPOS betragter åbningsrestriktionerne under Corona som en delvis ekspropriation. Og derfor har det været på sin plads med en kompensation til erhvervslivet.

CEPOS er også enig med vismændene i, at det er godt, at kompensationsordningerne udløber den 30. september. Kompensationsordningerne fryser markedsøkonomien til is. En stor del af den danske velstandsskabelse består i at mindre produktive virksomheder går konkurs og mere produktive virksomheder overtager markedet.

BNP ventes at vokse ca. 4 pct. i år, og i 2022 skønnes BNP at være ca. 5½ pct. højere end i 2019. Beskæftigelsen ventes at stige godt 60.000 personer i år og beskæftigelsen skønnes at ligge 50.000 over det strukturelle niveau. I det perspektiv var det en fejl at regeringens finanslov for 2021 var ekspansiv med en udvidelse af BoligJobordningen. Og det var også en fejl at man i juni i år gennemførte en "sommerpakke" med ekstra stimuli via gratis færgebilletter mv. CEPOS er derfor enig med vismændene i at man bør afskaffe BoligJobordningen og regeringens krigskasse.

CEPOS er enig med vismændene i at finanspolitikken bør strammes. Vismændene foreslår en konkret stramning af finanspolitikken på ½ pct. af BNP. Og de nævner en afskaffelse af BoligJobordningen og at man ikke anvender pengene i Covid-19-krigskassen. CEPOS er enig i begge dele. Derudover bør man reducere den offentlige beskæftigelse med 22.000 personer i 2022. Under Corona er den offentlige beskæftigelse vokset med 22.000. Det er vigtigt at denne pukkel nedbringes, så der frigøres arbejdskraft til den private sektor.

CEPOS bemærker, at vismændene finder, at der er en overholdbarhed på de offentlige finanser svarende til 1 pct. af BNP. Det indebærer at skattetrykket kan sænkes med 1 pct. af BNP (24 mia. kr.) samtidig med at man kan finansiere den nuværende offentlige sektor i al uendelighed. I det lys er det fornuftigt, at hæve underskudsgrænsen til 1 pct af BNP. Og CEPOS finder det også fornuftigt at erstatte det nuværende mellemfristede mål om strukturel balance i 2030 med

et mål om underskud på eksempelvis ½ pct. af BNP. Desuden bør det øgede råderum anvendes på reformer, der øger vækstpotentialet. I praksis kunne det være lavere selskabsskat, aktieskat og lavere skat på arbejde.

CEPOS er enig i, at den seneste udvikling på boligmarkedet peger i retning af en afdæmpning af både aktivitet og prisstigninger, og meget taler for, at en del af de høje prisstigningstakter det seneste år kan tilskrives midlertidige, Coronarelaterede forhold. Desuden medvirker den for lempelige politik til at løfte boligpriserne via den lave rente. CEPOS bemærker også, at boligbyrden på landsplan er på et lavt niveau og at danske husholdninger er godt rustede til at kunne imødegå eventuelle prisfald. Og CEPOS er også enig i, at der ikke behov for indgreb på boligmarkedet, som Nationalbanken anbefaler det.

I vurderingen af den aktuelle politik bemærker vismændene, at regerings reformpakke 'Danmark kan mere' gør meget lidt for at lette det nuværende pres på arbejdsmarkedet. Det skyldes bl.a. at reduktionen af dimittendsatsen først træder i kræft i 2023. Man bør derfor fremrykke ikrafttrædelsesdatoen til 1. januar 2022.

CEPOS undrer sig over, at vismændene ikke klart bakker op om regeringens forslag om lavere dimittend-dagpenge. I Danmark har vi en dimittendledighed blandt akademikere på ca. 30 pct., hvilket skal ses i lyset af, at dimittender går fra SU-sats på 6.300 kr. til dimittend-dagpenge på 13.800 kr. Desuden er der tale om en særordning for studerende, da alle andre dagpengemodtagere skal optjene ret til dagpenge gennem arbejde. Ingen andre lande i verden har dimittend-dagpenge. Endeligt er der generel evidens for, at lavere dagpenge øger beskæftigelsen markant.

CEPOS deler vismændenes skepsis over for at gøre F&U-fradraget på 130 pct. permanent. Der er generelt ikke brug for at skattesubsidiere forskning og udvikling, F&U-fradraget tilgodeser store virksomheder, som har ressourcerne til at forske samt den administrative kapacitet til at indrapportere oplysninger til Skattevæsenet. Denne kapacitet har små og mellemstore virksomheder typisk ikke. Og derfor kan der komme en konkurrenceforvridning, der kan hæmme produktiviteten. Små virksomheder kan få svært ved at komme ind på markedet. I stedet for at forhøje F&U-fradraget bør man sænke selskabsskatten.

Det er godt, at vismændene gør opmærksom på, at regeringens forslag om højere aktie- og renteskat reducerer investeringerne. Danmark har i forvejen med 42 pct. den 3. højeste aktieskat i OECD. I Sverige udgør den blot 30 pct. CEPOS anbefaler i stedet at indføre en flad skat på 25 pct. på al rente- og aktieindkomst.

Regeringen foreslår at slå de tre eksisterende statsfonde Vækstfonden, Eksportkreditfonden og Danmarks Grønne Investeringsfond sammen i Danmarks Investeringsfond, hvor kapitalgrundlaget øges med yderligere knap 6 mia. kr. varigt. Den nye statsbank skal sende skatteydernes penge til udvalgte virksomheder. CEPOS kan ikke se belæg for behovet for denne nye statsbank. Virksomheder bør ikke få kapital fra skatteyderne via embedsmænd, men fra private investorer. Det sidste kan fremmes ved at lette OECD's 3. højeste aktieskat.

Mht. til at skaffe arbejdskraft på den korte bane er CEPOS enig med vismændene i, at beløbsgrænsen (mindstelønnen) for udenlandsk arbejdskraft (fra 3. lande) bør sænkes. CEPOS så gerne at mindstelønnen for udenlandsk arbejdskraft blev sænket fra 445.000 til 220.000 kr. årligt (omkring den danske mindsteløn). Men CEPOS har ikke forventning om at det har stor effekt. Finansministeriet vurderer at effekten er så usikker at de ikke vil indregne en effekt. Og DA vurderer, at en reduktion af mindstelønnen til 360.000 kr. vil give 3.500 i øget arbejdsudbud. Man kan derfor ikke forvente at dette kan løse problemet med mangel på arbejdskraft.

Kapitel IV: Effekten af ændringer i helbredet på beskæftigelsen
CEPOS bemærker, at vismændene konkluderer, at helbred ikke er en væsentlig barriere for senere tilbagetrækning. Vismændenes analyse viser, at det ubrugte beskæftigelsespotentiale for danskere i aldersgruppen 50-70 år er godt 3½ år i 2019. Dvs. at danskerne under 70 år i gennemsnit kunne udskyde tilbagetrækningstidspunktet med 3½ år, hvis tilbagetrækningsbeslutningen alene afhang af helbredet. Det kan udmøntes ved at fjerne Arnepensionen, efterlønnen og ved at indfase forhøjelsen af folkepensionsalderen hurtigere. Ønsker borgere til trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet, kan de selv spare op til det. For nedslidte er der øvrige muligheder for tidlig tilbagetrækning i form af seniorpension og førtidspension. I de kommende årtier øges pensionsalderen og det reducerer i 2040 det ubrugte beskæftigelsespotentiale til 1,5 år.

Kapitel V: Regneprincipper og konsekvensvurderinger
Det ville have været glædeligt såfremt kapitlet havde indeholdt en konkret vurdering af ministeriernes regneprincipper. Det kommer forhåbentligt i en fremtidig rapport. I stedet kommer vismændene med nogle generelle betragtninger.

CEPOS er enig med vismændene, når de understreger vigtigheden af, at konsekvensberegninger fra ministerierne bygger på veldokumenterede evidensbaserede regneregler. I den forbindelse er det på sin plads at rose Finansministeriet, som har gjort meget for at kvalitetssikre og systematisere sine beregningsmetoder, og som generelt har lagt dem åbent frem for offentligheden.

Vismændene foreslår, at ministerierne laver en fælles hjemmeside, som samler alle regneregler på tværs af ministerierne. Det vil skabe endnu større åbenhed om regnereglerne og være med til at sikre, at der er konsistens på tværs af ministerierne. CEPOS er derfor enig i dette forslag.

I forbindelse med regeringens reformudspil 'Danmark kan mere 1' kritiseres regeringen i kapitlet for ikke at nævne mulige negative konsekvenser for matchkvaliteten på arbejdsmarkedet af en reduktion i dimittendsatsen. Her burde Vismændene også kritisere, at der heller ikke omtales potentielt positive effekter via uddannelsesvalg. Når dimittend-dagpengene reduceres, så stiger nemlig prisen for at tage en uddannelse, der giver høj ledighed.

FINANS DANMARK

Den aktuelle konjunktursituation og finanspolitikken
Finans Danmark deler grundlæggende formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation. Aktiviteten i dansk økonomi er tilbage på niveauet fra før coronakrisen, og vi er nu på vej ind i en højkonjunktur. De seneste opgørelser af BNP-udviklingen indikerer, at væksten i år nok bliver højere, end formandskabet forudsiger, men det ændrer ikke ved, at de skønnede niveauer for BNP og beskæftigelse i 2022 virker plausible.

Finans Danmark er enig med formandskabet i, at det i lyset af de seneste måneders stærke udvikling vil være hensigtsmæssigt med en strammere finanspolitik end, der er indeholdt i regeringens finanslovsforslag for 2022. Vi er i den sammenhæng enige med formandskabet i at sammenholde situationen i 2022 med den i 2019, før coronakrisen ramte. Man skal omvendt være forsigtig med en voldsom opstramning – det er vigtigt at tage højde for de betydelige nedadrettede risici, som følger af de fortsatte udfordringer med conoraepidemien i store dele af verden. Samtidig er der også plads til, at dansk økonomi i en periode kan operere med en moderat højkonjunktur efter en længere årrække med betydelige betalingsbalanceoverskud understøttet af en god konkurrenceevne. Endelig bør tilrettelæggelsen af den økonomiske politik tage højde for, at coronakrisen har ramt sektorerne i dansk økonomi meget forskelligt og blandt andet accelereret nogle igangværende tendenser og sektorforskydninger.

Udfordringerne med tilstrækkelige leverancer af råvarer og halvfabrikata giver forstyrrelser i de globale værdikæder og har skubbet til den øgede inflation i USA og Europa. Udviklingen indebærer risici for negative udbudsstød til økonomien af et omfang og en varighed, som vi ikke har oplevet i Danmark i mange år. Finans Danmark opfordrer formandskabet til at undersøge mulige konsekvenser heraf for inflation og renter samt økonomien i øvrigt og overveje passende økonomisk-politiske modsvar.

Coronakrise og hjælpepakker
Danmark kom langt bedre gennem coronakrisen end først skønnet. Det skyldes blandt andet de omfattende hjælpepakker, som tilsammen har bidraget til at holde hånden under virksomhederne og husholdningerne i en helt ekstraordinær situation. Nu er restriktionerne hævet, og de fleste erhverv er i fulde omdrejninger igen. Finans Danmark er enig med formandskabet i, at det i denne situation er rigtigt at udfase hjælpepakkerne og retablere den sædvanlige virksomhedsdynamik, der sikrer vækst og udvikling i økonomien.

Nogle af hjælpepakkerne har haft særligt sigte på at tilføre virksomhederne likviditet, herunder udsatte moms- og skattebetalinger samt de særlige rentefrie lån knyttet til visse moms- og skattebetalinger under coronakrisen. Disse lån har været tilgængelige for alle virksomheder, uanset om de var negativt påvirket af coronakrisen eller havde en tilstrækkelig langsigtet tilbagebetalingsevne. Der er indgået en politisk aftale om, at de lån, der lå til at forfalde frem til 1. april 2022, forlænges hertil, og derefter kan forlænges med yderligere op til to år, men nu med rentetilskrivning. Det giver virksomhederne incitament til at søge privat finansiering i bankerne.

Finans Danmark er enig med formandskabet i, at dette er en god og hensigtsmæssig løsning, som retablerer den naturlige situation, hvor virksomhederne får lån i bankerne på grundlag af en ansvarlig kreditvurdering. Finans Danmark har i den sammenhæng indgået en ny hensigtserklæring med regeringen om, at bankerne vil gøre en stor indsats for at hjælpe levedygtige virksomheder, der skal afvikle deres lån i staten, med nye banklån.

Boligmarkedet og finansiel regulering

Den seneste udvikling på boligmarkedet peger i retning af en afdæmpning af både aktivitet og prisstigninger. Vi deler formandskabets vurdering af, at de mere normale tilstande på boligmarkedet siden foråret indikerer, at en del af den ekstraordinært høje aktivitet igennem 2020 og begyndelsen af 2021 kan tilskrives midlertidige coronarelaterede forhold. Finans Danmark er derfor enig med formandskabet og erhvervsministeren i, at der ikke er et aktuelt behov for indgreb på boligmarkedet, men at den videre udvikling fortsat bør følges tæt.

Selv om hovedscenariet er en blød landing på boligmarkedet, konstaterer formandskabet også, at de danske boligejere ud fra en gennemsnitsbetragtning er godt rustet til at kunne modstå eventuelle boligprisfald. Finans Danmark deler denne vurdering og lægger samtidig vægt på, at en række grundige mikrobaserede studier tidligere har påvist, at det store flertal af danske boligejere kan modstå endog store rentestigninger.

Formandskabet noterer sig i denne sammenhæng den seneste tids diskussion af nye indgreb på boligmarkedet og understreger vigtigheden af at skelne mellem strukturelle og konjunkturelle tiltag. Finans Danmark tilslutter sig formandskabets pointe: Strukturelle tiltag bør altid baseres på grundige strukturelle overvejelser - og ikke motiveres med henvisning til en periode med f.eks. høje prisstigninger.

Formandskabet pointerer samtidig, at finansiel regulering grundlæggende er af strukturel karakter, og at denne regulering medfører samfundsøkonomiske omkostninger i form af lavere økonomisk aktivitet – gavnlige virkninger af regulatoriske indgreb skal derfor holdes op mod disse omkostninger.

Finans Danmark er helt enige med formandskabet i denne afgørende – og til tider oversete – præmis. Det gælder også indgreb i de dele af den finansielle regulering, der gælder vilkårene for den enkelte boligejers adgang til boligfinansiering, hvor de samfundsøkonomiske omkostninger ikke blot er lavere aktivitet, men også tabt fleksibilitet i husstandens boligvalg og dermed livskvalitet (nytte). I denne sammenhæng er behovet for grundige strukturelle analyser særlig vigtigt; eventuelle fremtidige indgreb i mulighederne for at tilpasse boligfinansieringen til den enkeltes behov og situation bør ses i en større sammenhæng – boliggæld og -formue skal således ses i samspil med danskernes betydelige pensionsopsparing og øvrige investeringer, ligesom der bør tages hensyn til, at den enkelte kan disponere hensigtsmæssigt over et livsforløb. Dette komplekse spørgsmål er efter Finans Danmarks opfattelse et oplagt emne for fremtidige diskussioner i Det Økonomiske Råd.

Reformudspil om højere kapitalindkomstbeskatning
Formandskabet fremhæver med rette, at regeringens forslag om en forhøjelse af de højeste skattesatser på aktieindkomst og positiv kapitalindkomst fra 42 til 45 pct. vil hæmme incitamentet til investeringer i de to typer af aktiver, og at de to skattesatser er blandt de mest progressivt virkende i indkomstskattesystemet. Finans Danmark vil hertil føje, at Danmark i forvejen er et af de EU-lande, der har de højeste marginale skattesatser på aktieindkomst og positiv kapitalindkomst. Når der tages højde for inflation, kan de højeste skattesatser på aktie- og kapitalindkomst på sigt udgøre op til 80 pct. af realafkastet[1].

Som formandskabet tidligere har belyst, er den danske beskatning samtidig meget uensartet, da skattesatser for fri opsparing varierer fra mellem ca. 25 pct. ved større negativ kapitalindkomst til 42 pct. på det højeste skattetrin for aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst. Regeringens forslag forstærker disse skævheder i det danske skattesystem og fører dermed til en yderligere forringelse af vilkår for fri opsparing og erhvervsinvesteringer i personligt ejede selskaber.

Regneprincipper
Finans Danmark støtter, at formandskabet har fået til opgave at efterse regeringens regneprincipper og konsekvensvurderinger. Vi er grundlæggende enige i formandskabets første anbefalinger til ministeriernes fremtidige brug af regneregler og den løbende dokumentation heraf.

Finans Danmark finder det vigtigt, at regneprincipperne som udgangspunkt bygger på seneste anerkendte forskning på området – også når det gælder sektorspecifikke forhold. Hvis der anvendes forældede resultater, eller man ser bort fra sektorspecifikke forhold, der fører til andre effekter end for økonomien under ét, vil beslutningsgrundlaget enten over- eller undervurdere konsekvenserne af f.eks. sektorspecifikke skatteændringer.

En større grad af transparens og konsistens i den konkrete brug af regneprincipper vil modvirke risikoen for, at regneprincipperne politiseres, hvilket ville skade troværdigheden og kvaliteten i den økonomiske politik til ugunst for alle. Det er afgørende med konsistens i regneprincipperne – også i forhold til, hvilke former for tiltag man kan konsekvensvurdere.

Danmarks investeringsfond
Formandskabet noterer sig regeringens forslag om at etablere Danmarks Investeringsfond som en fusion af Vækstfonden, Eksportkreditfonden og Danmarks Grønne Investeringsfond og samtidig øge det samlede kapitalgrundlag. Finans Danmark lægger i den forbindelse vægt på, at bankene i dag har et konstruktivt samarbejde med alle de tre eksisterende fonde, som bygger på en god arbejdsdeling, hvor fondene indskyder kapital og tilvejebringer finansiering, der ikke er tilgængelig i det private marked. Det er afgørende, at denne arbejdsdeling også fastholdes i fremtiden, så en eventuel ny statslig fond ikke bliver konkurrent til de private leverandører af kapital og finansiering, men forbliver et supplement, der bidrager til at lukke et hul i markedet.

1) I henhold til ministeriernes regnemetoder samt langsigtede rente- og inflationsskøn, jf. Folketingets skatteudvalgssvar på spørgsmål 679 d. 4. oktober 2021.

ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

Kapitel I og II: Konjunkturvurdering, offentlige finanser og aktuel økonomisk politik
Formandskabet forventer i år en vækst på 3,9 pct. og 3,6 pct. til næste år. Samtidig forventes beskæftigelsen at vokse med hhv. 60.000 personer i år og med 44.000 personer til næste år.

AE deler formandskabets optimisme. Formandskabets prognose er udarbejdet på baggrund af det foreløbige nationalregnskab, men med opjusteringen af væksten i første halvår i det reviderede nationalregnskab den 30. september kan væksten i BNP meget vel blive højere, end formandskabet spår.

Formandskabet anfører, at finanspolitikken bør strammes mere, end regeringens finanslovsforslag lægger op til og foreslår helt at afskaffe boligjobordningen.

AE er enige i, at det vil være hensigtsmæssigt ikke bare at skrue ned for fradragene i bolig–jobordningen, men helt afskaffe boligjobordningen.

Formandskabet påpeger, at der i øjeblikket er et udbredt kapacitetspres i økonomien, som potentielt kan føre til en uholdbar lønpris-spiral og overophedning af økonomien. Formandskabet forudser dog en blød landing for økonomien.

AE forventer også en blød landing for dansk økonomi. Den højere lønstigningstakt, man kunne observere i andet kvartal, skyldes også i høj grad teknik, fordi mange lokale lønforhandlinger blev udskudt på grund af corona, og derfor først er faldet sent på plads. Det har givet anledning til kunstigt høje stigninger i andet kvartal.

Køen af arbejdsløse bliver rigtig nok kortere – og måske også kortere end det strukturelle niveau – men der er også fordele ved, at der opretholdes et moderat pres på arbejdsmarkedet. Når der er rift om arbejdskraften, giver det flere jobåbninger til personer, der i dag befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet som for eksempel langtidsledige og ikke-vestlige indvandrere. Derudover kan kapacitetspresset give virksomhederne et incitament til at øge investeringerne i nye maskiner og teknologi. Det understreger - ligesom formandskabet skriver – at et kapacitetspres i sig selv ikke er et samfundsøkonomisk problem, så længe inflationen ikke stiger uholdbart, hvilket der ikke er udsigt til.

I samme forbindelse har formandskabet en pointe om, at strukturpolitiske tiltag rettet mod at øge arbejdsudbuddet ikke bør baseres på konjunkturbetingede rekrutteringsudfordringer.

Formandskabet mener, at man bør overveje en lavere beløbsgrænse for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft uden for EU.

AE er uenige i forslaget. Der er pt. 14,6 mio. arbejdsløse i EU, som man kan rekruttere fra. Ikke desto mindre har danske virksomheder kun slået under 3.000 ledige stillinger op i EURES, som er EU's jobportal, og som hjælper med at formidle job mellem arbejdstagere og -givere i Europa. Virksomhederne bør annoncere bredere og slå flere stillinger op i EURES, end de gør i dag.

Formandskabet forudser i deres prognose, at boligprisstigningerne vil aftage kraftigt, og der fortsat ikke er akut behov for et indgreb på boligmarkedet.

AE er enige i den betragtning.

Revision af budgetloven og saldomålsætning i 2030
Formandskabet anbefaler at lempe budgetlovens underskudsgrænse fra en halv til en hel pct. af BNP, når budgetloven skal revideres.

Formandskabet anbefaler samtidig at sigte på et offentligt underskud på en halv pct. af BNP i 2030.

AE tilslutter sig formandskabets anbefalinger om budgetloven og saldomålsætningen for 2030. En sådan lempelse vil nemlig ikke føre til en problematisk stigning i den offentlige gæld, og den kan godt kombineres med en fortsat høj finanspolitisk disciplin.[2] Desuden taler fordelingspolitiske argumenter imod at skrue ned for velfærden eller op for skatten, når store generationer har brug for velfærdssamfundet. Derfor bør de offentlige udgifter følge med demografien.

AE's beregninger viser, at vi med en finanspolitisk holdbarhed på én pct. af BNP har nok luft i de offentlige budgetter til at kunne klare en coronakrise hvert fjerde år. Hvis vi skal have balance i 2030, vil vi få råd til en coronakrise hvert tredje år, og hvis vi også skal overholde budgetlovens halv-procents-krav, får vi råd til en coronakrise hvert andet år. Det er svært at se, at vi har brug for en buffer i den størrelsesorden.[3]

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Formandskabet har fremskrevet de offentlige finanser frem til år 2122. Fremskrivningen viser, at Danmark har holdbare offentlige finanser. Staten har et stort tilgodehavende i form af udskudte pensionsskatter. Hvis de talte med i den offentlige nettoformue, ville nettoformuen i 2021 udgøre ca. 80 pct. af BNP.

AE vil gerne kvittere for en spændende analyse. Analysen understreger den store usikkerhed, der er i langsigtede fremskrivninger, hvor mindre justeringer i antagelserne om tilbagetrækningsmønsteret har stor betydning for holdbarheden på langt sigt. Analysen understreger ikke desto mindre, at Danmark har sunde offentlige finanser – ikke mindst takket være den stigende pensionsalder og de store udskudte pensionsskatter.

Kapitel IV: Helbred og ældres beskæftigelse
Formandskabet har i fjerde kapitel belyst sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse for seniorer i Danmark.

AE kvitterer for en spændende analyse.

2) Jf. AE (2021): "Balance i 2030 koster 14 mia. kr. af råderummet", https://www.ae.dk/analyse/2021-08-balance-i-2030-koster-mindst-14-mia-kr-af-raaderummet

3) Jf. AE (2021): "Underskud i 2030 er ansvarlig og ordentlig økonomisk politik", https://www.ae.dk/debatindlaeg/2021-09-underskud-i-2030-er-ansvarlig-og-ordentlig-oekonomisk-politik

Formandskabet finder, at der er en negativ effekt af helbredsforringelser på beskæftigelsen blandt seniorer. Dermed er der et potentiale i at forbedre sundhedstilstanden, da det potentielt kan øge beskæftigelsen og udskyde tilbagetrækning for seniorer. Formandskabet påpeger desuden, at der er behov for yderligere studier af konkrete tiltags effekt på helbredstilstanden samt dertilhørende regneregler.

AE er enige i, at der er et samfundsøkonomisk potentiale i at investere i seniorers helbred. Det kan f.eks. gøres gennem investeringer i arbejdsmiljøet. AE opfordrer til videre studier, der kan føre til en konkret regneregel, således at dynamiske effekter af sundhedsinvesteringer kan kvantificeres.

Kapitel V: Regneprincipper og konsekvensvurderinger
Formandskabet har fået til opgave at vurdere de adfærdsforudsætninger, der ligger til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af den økonomiske politik.

AE kvitterer for formandskabets bredere fortolkning af den nye opgave og gennemgangen af ministeriernes argumenter. AE håber, at formandskabet vil fastholde fokus på de områder, hvor ministeriernes nuværende regnepraksis er utilstrækkelig, såsom betydningen af velfærdsudgifter. Hvis man skal regne på det, bliver det snarere i form af ad hoc-beregninger end i form af faste regneregler.

God skik for beslutningsgrundlag
Formandskabet oplister en række pejlemærker for den gode regnepraksis.

Først og fremmest peger formandskabet på, at ministerierne i højere grad bør diskutere kvaliteten af deres konsekvensberegninger.

AE er enig i, at validiteten af de anvendte beregningsforudsætninger bør deklareres langt tydeligere, når ministerierne vurderer konsekvenserne af tiltag. Ministerierne bør desuden ved konsekvensvurderinger afholde sig fra at anvende adfærdsforudsætninger, der udelukkende eller i høj grad er teoretisk funderede, som det er tilfældet med arbejdsudbudsvirkningerne af afgiftsændringer og kapitalindkomstbeskatning.

AE anerkender, at det i ministerierne til tider kan være udfordrende at balancere hensynet til offentlighedens indsigt i beregningsgrundlaget med korte deadlines i forbindelse med politiske udspil og forhandlinger, men vi er enige med Formandskabet i, at det er afgørende, at udspil og aftaler ledsages af detaljeret og fyldestgørende dokumentation af de forventede konsekvenser. Det er helt afgørende, at der i offentligheden er tillid til det beregningsgrundlag, der er af så stor betydning i den politiske proces. Dertil er det fordrende for den offentlige diskussion af ministeriernes regneprincipper, at dokumentationen er udførlig, opdateret og lettilgængelig, samt at ministerierne deltager i den offentlige diskussion i et rimeligt omfang.

SÆRLIGT SAGKYNDIG TORBEN M. ANDERSEN

Dansk økonomi er kommet hurtigere og stærkere ud af coronakrisen end tidligere forventet, og i international sammenligning har det økonomiske tilbageslag været mindre og genopretningen hurtigere end i de fleste andre lande. Aktuelt er der høj efterspørgsel og et stort pres på især arbejdsmarkedet, selvom nogle sektorer stadig er påvirket af coronakrisen. Rapportens konjunkturprognose forventer en blød landing, hvilket må anses for det mest sandsynlige. Rapporten peger imidlertid også på, at den økonomiske udvikling står på en knivsæg med risiko for en afmatning grundet de globale økonomiske udsigter og risikoen for en opblussen af Covid-19 smitte, og på den anden side en risiko for overophedning med et stort pres på arbejdsmarkedet, som udmønter sig i blandt andet lønstigninger. Situationen på arbejdsmarkedet karakteriseres således (side 42): "det svarer omtrent til det pres på arbejdsmarkedet, der var i 2006, lige inden højkonjunkturen toppede", og (side 63) "presset på arbejdsmarkedet vurderes at blive større i 2022 end i 2019, hvor økonomien befandt sig i en begyndende højkonjunktur".

Formandskabet anbefaler, at finanspolitikken for 2022 strammes, så aktivitetseffekten i forhold til 2019 bevæger sig i retning af at være neutral for væksten. Det konkluderes, at der ikke er et akut behov for indgreb på boligmarkedet. Dette baseres primært på en konstatering af, at danske husholdninger ud fra en gennemsnitsbetragtning er godt rustede til at kunne imødegå eventuelle prisfald. Denne diskussion fokuserer udelukkende på soliditetsaspekter og ikke de afledte makroøkonomiske konsekvenser, både for bolig- og arbejdsmarkedet. Behovet for indgreb må ses i relation til fraværet af væsentlige "medløbsbremsere", ikke mindst grundet den forsinkede indfasning af den nye ejendomsværdibeskatning, og en begrænsning af adgangen til afdragsfrie lån kan være en relativ enkel måde at styrke sådanne mekanismer. Opstramninger i lånemuligheder vil blive kapitaliseret i priserne, og dermed særligt påvirke de eksisterende boligejere. I det omfang udviklingen på boligmarkedet er drevet af fundamentale forhold vil en sådan begrænsning primært virke til at udglatte effekterne og dermed give et mere jævnt makroøkonomisk forløb.

Formandskabet er relativ kritisk over for politiske initiativer til styrkelse af arbejdsudbuddet for at mindske presset på arbejdsmarkedet. Det er et væsentligt argument, at reformer først virker med en vis tidsforsinkelse, og derfor er der ikke store muligheder for at fine-tune en sådan udvikling. Men dette argument øger behovet for tilstedeværelsen af andre reguleringsmekanismer. Diskussionen peger på, at grundlæggende reformer bør baseres på grundige strukturelle overvejelser, hvilket er vigtigt, men der er et større antal analyser at trække på, så dette er ikke i sig selv en bindende begrænsning. Endvidere kan gunstige konjunkturer gøre det nemmere/hurtigere at udløse gunstige struktureffekter, udover at det har betydning for den politiske opbakning til sådanne tiltag.

Rapporten indeholder en interessant opdateret holdbarhedsanalyse og en række interessante analyser. I forhold til den seneste holdbarhedsanalyse er holdbarhedsindikatoren nedjusteret fra 1.6% til 1.0% af BNP. Det understreger vigtigheden af ikke at tolke holdbarhedsindikatoren for bastant og den usikkerhed, der er knyttet til sådanne analyser: "Det bør derfor understreges at de præsenterede antagelser om den fremadrettede virkning på befolkningens arbejdsudbud

af forhøjelsen af aldersgrænserne for tildeling af efterløn og folkepension fortsat må betegnes som meget usikre" (side 159).

En fortsat indeksering af efterløns-/pensionsalderen til levetiden (eventuelt i en ændret form med en konstant andel af livet på pension) er stadig af afgørende betydning. Selvom indekseringsreglen er veldefineret, er disse ændringer stadig afhængige af beslutninger i Folketinget. Det er derfor potentielt misvisende, når der står (Boks III.1), at holdbarhedsanalysen tager udgangspunkt i den "vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for pensions- og efterlønsalderen".

Det er lidt uklart, hvorfor analysen af udskudt skat på pension (side 149 og figur III.5) er interessant. Teksten betoner, at det offentlige har aktiver i form af udskudte skatter, hvilket er korrekt. Men der er også forpligtigelser i forhold til bl.a. pension, sundhed m.m. Formålet med holdbarhedsanalysen er netop at tage hensyn til disse aktiver og passiver, og det er uklart, hvilken mening det har alene at fokusere på aktiverne.

Kapitlet indeholder også en analyse, hvor der antages ikke at være nogen arbejdsudbudseffekt af levetidsindekseringen, og der derfor sker tilbagetrækning for egne midler. Det fremgår ikke tydeligt, hvorledes der er taget hensyn til, at arbejdsmarkedspensioner kun kan hæves i et vindue på 3-5 år inden folkepensionsalderen, og om afledte effekter i form af øgede offentlige pensionsudgifter er medtaget, når dele af pensionsformuen er brugt inden pensionsalderen nås. Endvidere har det implikationer for pensionernes dækningsgrader, som også bør indgå i diskussionen.

Kapitlet om sundhed og beskæftigelse indeholder en række interessante analyser, og bidrager med vigtig viden omkring beskæftigelsen for ældre. Som påpeget i kapitlet er der også udfordringer knyttet til analyserne, da forskellige tilgange (datamateriale) leder til forskellige konklusioner om udviklingen i befolkningens sundhedstilstand. Det ville være interessant med en mere uddybende analyse af fordelingsaspekterne, særligt om "fravær" af sund aldring er koncentreret på specifikke grupper. Analysen har potentiel betydning for offentlige sundhedsudgifter, og der savnes en perspektivering i forhold til tidligere analyser fra Rådet, der nåede den konklusion, at der var et betydeligt element af sund aldring.

Økonomisk Råds formandskab har fået til opgave mindst en gang årligt at vurdere de adfærdsforudsætninger, som anvendes af ministerierne ved udarbejdelsen af konkrete økonomisk politiske tiltag. På den baggrund indeholder rapporten et udmærket kapitel omhandlende regneprincipper og konsekvensvurdering. Der anlægges en bred tilgang til diskussionen, hvilket er velbegrundet. Kapitlet opstiller nogle velbegrundede anbefalinger for god skik for regneregler og metoder og for konsekvensvurderinger. Det er lidt uklart om Formandskabet i fremtidige rapporter vil være mere konkrete, fx en vurdering af fremgangsmåder, hvor "ækvivalente adfærdsreaktioner anvendes adfærdsparametre fra personskatteområdet til vurdering af arbejdsudbudsvirkninger for ændringer af indirekte skatter og af kapitalindkomstbeskatning" (s. 265), og "Adfærdsændringer på overførselsområdet baseret om muligt på studier for den specifikke målgruppe, men der er praksis for at udbrede effektskøn til lignende målgrupper ud fra en konkret vurdering" (s. 265).

I diskussionen savnes en nærmere inddragelse af modeller for at opfange samfundsøkonomiske sammenhænge. Analyser – selv med høj intern validitet – vil typisk i bedste fald give udsagn om marginale effekter, der ikke umiddelbart giver indsigt omkring realistiske økonomisk politiske tiltag. Fx kan effekterne af en skatteændring ikke vurderes uden samtidig at tage stilling til, hvorledes en sådan ændring finansieres (såfremt den ikke er budgetneutral, fx ved en skatteomlægning). En empirisk analyse vil under ideelle omstændigheder give viden om den partielle effekt af en skatteændring – for alt andet lige – og derfor ikke den samlede samfundsøkonomiske effekt. Der er således et fundamentalt dilemma mellem intern og ekstern validitet.

I diskussionen om usikkerhed er der flere relevante aspekter. Et er usikkerhed knyttet til fx specifikke parameterskøn; et andet og vanskeligere element er, at der ikke er et erfaringsgrundlag for at vurdere mange politiktiltag (nye løsninger til nye problemer). Det skaber helt særlige faglige udfordringer i forhold til at gennemføre effektvurderinger, og det er vigtigt at forholde sig hertil i diskussionen af regneregler og modeller.

SÆRLIGT SAGKYNDIG METTE EJRNÆS

Efterårets rapport indeholder en grundig redegørelse for status på dansk økonomi, finanspolitisk holdbarhed og aktuel økonomisk politik. Desuden indeholder rapporten et vigtigt bidrag til diskussionerne om beregningerne og konsekvensvurderingerne for dansk økonomi.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Kapitlet indeholder ud over en konkret fremskrivning og beregning af den finanspolitiske holdbarhed også en grundig diskussion af, hvordan antagelserne om tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet påvirker fremskrivningerne. Kapitlet giver en interessant oversigt over de mange antagelser, der ligger til grund for beregningen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator. I kapitlet illustreres, hvordan fremskrivninger af arbejdsstyrken afhænger af konkrete antagelser om, hvordan det fremtidige arbejdsudbud for ældre vil udvikle sig. Kapitlet sammenligner de hidtidige fremskrivningsprincipper med en fremskrivning, som er baseret på analysen af tilbagetrækningsmønstreret præsenteret i foråret 2021 rapporten. Et vigtigt aspekt, som kapitlet viser, er, at forholdsvis små ændringer i erhvervsfrekvensen for en relativ begrænset aldersgruppe på arbejdsmarkedet har konsekvenser for holdbarhedsindikatoren. Det er et vigtigt aspekt, som giver en god motivation for diskussionen i kapitel V.

Kapitel IV: Helbred og ældres beskæftigelse
Dette er et virkeligt spændende kapitel, som analyserer helbredets betydning på ældres beskæftigelse. Kapitlet viser, at helbred har en betydning for ældres beskæftigelse, men at den forbedrede helbredstilstand hos ældre kun kan forklare en lille del af udviklingen i beskæftigelse for ældre over de sidste 15-20 år. Analyserne viser også, at reformer af blandt andet efterløn og folkepension kan forklare en del af stigningen, men at der er en betydelig uforklaret del i stigningen i ældres (specielt over 65 år) beskæftigelse. Dette rejser to spørgsmål, dels hvorfor helbredet forklarer så lille en del, og dels hvad den uforklarede del af stigningen dækker over. En mulig forklaring, på at helbredet kun kan forklare en lille del af stigningen i beskæftigelsen,

kunne være, at betydningen af helbred ændrer sig over tid f.eks. pga. bedre behandlingsmuligheder. Det ville være interessant at undersøge nærmere, hvad den uforklarede del i stigningen i beskæftigelse dækker over. Kapitlet (og kapitel III) berører alternative forklaringer som ændrede normer og arbejdsgivernes indstilling til ældre. Man kunne yderligere nævne, at ændrede jobfunktioner på arbejdsmarkedet, bedre arbejdsmiljø og mindre nedslidning også kunne være forklaringer. Det kunne være meget interessant at undersøge grundigt, om der er bestemte jobtyper, som kan være særlig attraktive for ældre.

Kapitel V: Regneprincipper og konsekvensvurderinger
Kapitlet om regneprincipper og konsekvensvurderinger tager hul på en vigtig diskussion. Kapitlet giver en god og pædagogisk gennemgang af regneprincipperne bag konsekvensberegningerne, som bliver lavet i ministerierne. Kapitlet understreger vigtigheden af transparente og veldokumenterede konsekvensvurderinger. Det er en god ide at få etableret validitets- og kvalitetsdeklarationer. Det vil også være en god ide at dokumentere usikkerheden på disse vurderinger, da mange af disse vurderinger vil være forbundet med betydelig usikkerked. I kapitlet lægges også op til, at vidensgrundlaget løbende udvikles og forbedres. Som led i dette arbejde kunne det også være interessant at sammenligne den faktiske udvikling med konsekvensvurderingerne af nogle af de tiltag, som faktisk er blevet gennemført. Systematiske afvigelser ville kunne give en indikation af, hvorledes beregningsgrundlaget kunne forbedres.

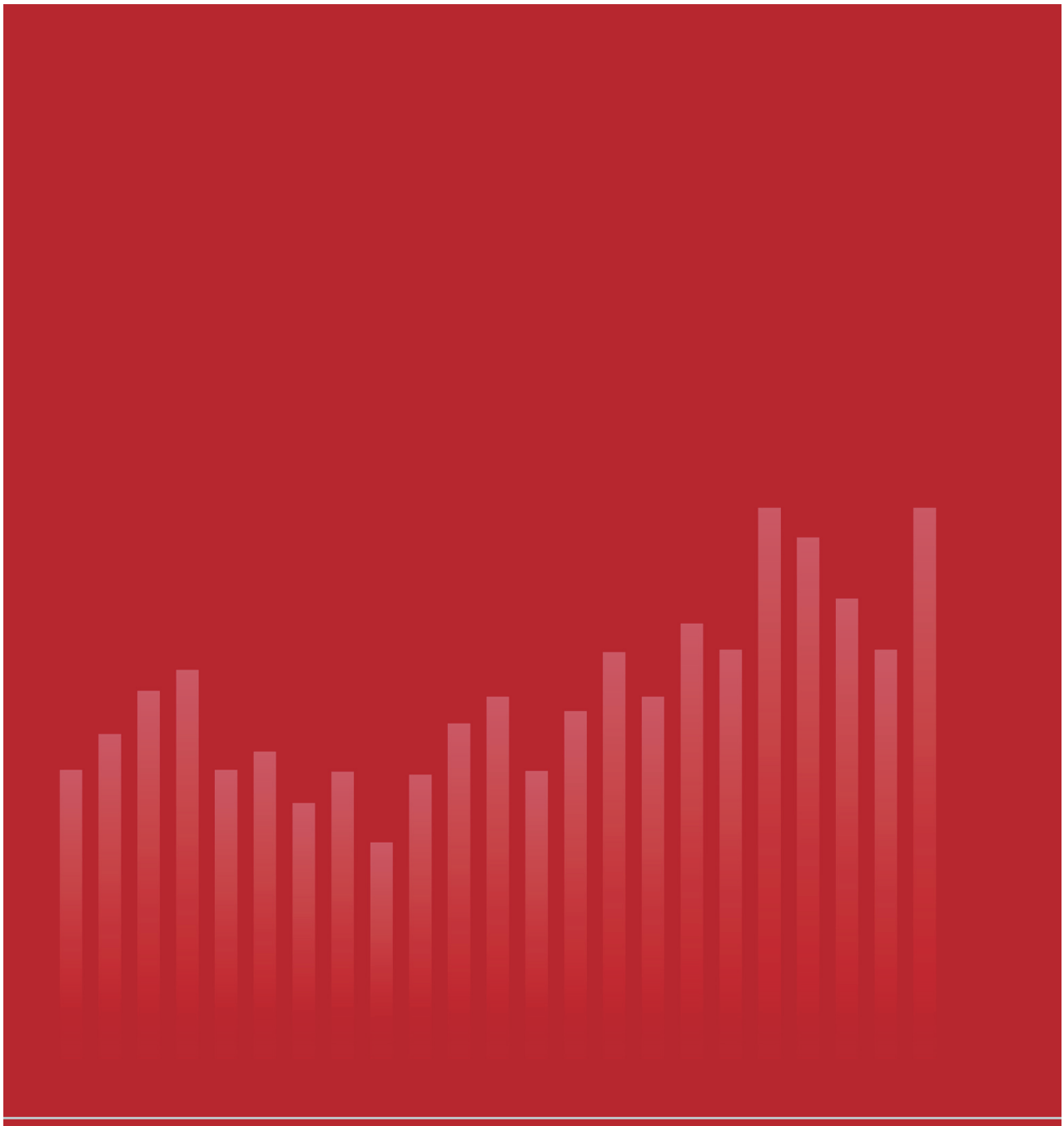
SÆRLIGT SAGKYNDIG HELENA SKYT NIELSEN

Kapitel IV "Helbred og ældres beskæftigelse" indeholder en interessant beskrivelse af, hvordan danskernes helbred udvikler sig over livet, samt hvordan dette indvirker på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen.

Kapitlet anvender begrebet sundhedsunderskudsindeks som mål for danskerne helbred og måler dette vha. den nationale sundhedsprofil og SHARE. Når den nationale sundhedsprofil anvendes, viser det sig, at sundhedstilstanden er forværret fra 2010 til 2017, hvilket ikke stemmer overens med SHARE og andre undersøgelser, hvorfor der bortses fra den nationale sundhedsprofil i resten af kapitlet. Dette er ikke et tilfredsstillende argument.

Der estimeres tre modeller for sammenhængen mellem sundhedsunderskud og beskæftigelse: OLS, fixed effects og OLS+. Det ville være relevant at diskutere, om der er personer i SHARE data, som kan være påvirket af tilbagetrækningsreformerne. Desuden ville det være relevant at overveje, om effekten af en forværret sundhedstilstand påvirker beskæftigelsen med forsinkelse (lag).

Kapitlet konkluderer, at det kun er en lille del af stigningen i beskæftigelsen blandt ældre de seneste 20 år, som kan forklares med helbredsforbedringer, eftersom reformer og andre forhold har større betydning. Resultatet er præsenteret i figur IV.11 (venstre) som et regneeksempel, men antagelserne bag samt mulige biases burde nok diskuteres. Konklusionen forekommer ret kontraintuitiv, eftersom selve motivationen for reformerne har været stigende levealder og sund aldring.



Dansk Økonomi, efterår 2021

De Økonomiske Råd
Formandskabet

DANISH ECONOMY AUTUMN 2021
SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

This summary contains the main conclusions and recommendations of the five individual chapters of the report.

Chapter I comments on current economic issues. A full, translated version of chapter I is presented at the end of this summary.

Chapter II contains short and medium term forecast of the Danish economy and the public finances.

Chapter III concludes that the fiscal policy is more than long term sustainable; the fiscal sustainability indicator is 1.0 per cent of GDP.

Chapter IV focus on the health and employment of the 55+ year old Danes. The analysis presented indicates that there is a causal effect of health on employment.

Chapter V address the assessment criteria the ministries use to ex ante asses alternative economic policy measures.

MAIN CONCLUSIONS OF THE REPORT

This report by the Chairmanship of the Danish Economic Councils contains five chapters:

- Current economic policy
- Economic outlook and public finances
- Fiscal sustainability
- Health and older-age employment
- Assessment Criteria and ex-ante evaluations

In the following, there is short summaries of the individual chapters. After the summaries, there is on page 344-361 a full version of Chapter I.

CHAPTER I, CURRENT ECONOMIC POLICY

Chapter I summarises the Chairmanship's assessments of and recommendations for the current economic policy based on Chapters II and III of the report and previous reports by the Chairmanship.

It is appropriate to roll back economic support packages and loan schemes

The first part of the chapter deals with the economic management of the pandemic and the current economic situation. The Chairmanship recommends establishing a scalable contingency plan that can be put into effect quickly if there is a need for renewed measures in connection with the ongoing pandemic. The Chairmanship considers it appropriate that most COVID economic support packages will expire as originally planned, and recommends to also wind up liquidity and loan schemes as planned.

Fiscal policy should be tightened in relation to what is planned

There is a prospect that the economy is moving into a boom with an expansion of the employment gap from 2019 to 2022. The Chairmanship's assessment is that fiscal policy in 2022 should be tightened such that, relative to the position in 2019, it moves in the direction of being neutral for growth, rather than having an expansionary effect, as is currently planned. Efforts should be made to dampen activity in the particular industries that are experiencing the greatest capacity pressure. An obvious element in a fiscal tightening relative to what is planned is to abolish the home improvements tax deduction scheme.

No urgent need for intervention in the housing market

Recent trends in the housing market point in the direction of a slowdown in both activity and price increases. Therefore, the Chairmanship continues to assess that there is no urgent need to intervene in the price formation in the housing market. However, this situation may change and should, therefore, continue to be closely monitored for the foreseeable future.

Deficit limit of 1 percent and a general government deficit target of -½ percent in 2030 is economically responsible

With the prospect of increasing government deficits due to demographic changes in the coming years, the Chairmanship assesses that there are good arguments for lowering the Budget Act's deficit limit to 1 percent of GDP. Given the favourable outlook for public finances in the long term, this is assessed as being economically responsible. At the same time, a lower deficit limit would make it possible to replace the Government's medium-term goal to achieve structural budget balance by 2030 with a deficit target of, for example, ½ a percent of GDP. In this way, an appropriate gap between the deficit limit and the general government deficit path will continue to be ensured. A general government deficit target of -½ percent combined with a deficit limit of 1 percent is assessed as being economically sound, but setting the medium-term general government deficit target is fundamentally a political decision, as long as there is fiscal policy credibility.

Extra funding for research etc. is conditional on the financing

The Government has presented the proposed reform initiative *Danmark kan mere I* (Denmark Can Do More I). The initiative proposes to allocate extra funding for the fields of education, research and the green transition, to be financed by savings on business support. It is positive that, according to the proposal, the funding is conditional on financing decisions based on the recommendations of a new expert group for future business support.

Structural policy measures should not be motivated by cyclical factors

The government also proposes a number of reforms in the labour market area, especially within the unemployment benefit system. Basic reforms aimed at increasing the effective labour supply should be based on underlying structural factors and not cyclical recruitment challenges. If, for structural reasons, a reform is deemed appropriate, the timing of the changes could ideally help to stabilise the economic situation.

New agreements on some decentralisation of education

The chapter also touches on the recently concluded broad political agreements on infrastructure planning and decentralisation of some parts of the education system. The socio-economic returns should be assessed for all major infrastructure projects. The larger analysed projects in the infrastructure plan have reasonable socio-economic returns. One motivation behind the decentralisation of education is that young people's opportunities should not be determined by whether they live in one of the largest cities or not. Previous analyses by the

Chairmanship indicate that this is not the case today; educational mobility in rural areas is at least as high as in the rest of the country.

The objectives of the Climate Act are achieved at lowest cost with a uniform greenhouse gas taxation …

The last part of the chapter discusses climate policy. The main message is that the costs of achieving the objectives of the Climate Act are minimised by announcing, quickly and credibly, a uniform taxation of all net emissions of greenhouse gases, which includes subsidies for negative emissions. The costs of achieving the objectives of the Climate Act increase if individual industries, such as agriculture, are exempted from greenhouse gas taxation, and if general subsidy schemes are given a significant role in the green transition.

… which implies a phasing out of the electricity tax

A uniform taxation can be achieved by replacing existing climate-related taxes and subsidies with a uniform greenhouse gas tax on all net emissions in Denmark. Therefore, it is appropriate that the Government proposes to lower the ordinary electricity tax.

CHAPTER II, ECONOMIC OUTLOOK AND PUBLIC FINANCES

Chapter II contains an assessment of the current economic situation, a projection for 2030, and the Chairmanship's evaluation of state of the public finances.

Danish economy back to pre-pandemic level

Economic activity in Denmark has recovered quickly, and is now above the level that existed prior to the downturn caused by the pandemic. In the second quarter of this year, GDP reached almost 2 percent above the level it was at the end of 2019, and the number of wage earners employed in July 2021 was more than 50,000 above the February 2020 level. The rate of recovery varies across industries, and there are still differences in the level of activity in some industries compared to the situation prior to the pandemic. Recovery has been faster in Denmark than in a number of other countries, and the economic activity of most of our important trading partners remains below pre-pandemic levels.

Quickly back in boom

The increase in economic activity means that the Danish economy is expected to return to the boom that was beginning to be underway when the pandemic broke out. GDP is expected to grow approximately 4 percent this year, and in 2022 GDP is estimated to be approximately 5½ percent higher than in 2019. Employment is expected to increase by more than 60,000 persons this year, and is expected to increase from approximately ¾ percent above its structural level in 2019 to approximately 1¾ percent in 2022, see Figure A.

TABLE A KEY FIGURES OF THE OUTLOOK FOR THE DANISH ECONOMY

	2019	2020	2021	2022	2022-25 [a]	2025-30 [a]
	DKK bn.	--------	Real growth rate, per cent.			--------
Private consumption	1.080	-1,3	2,2	5,9	2,5	1,7
Public sector consumption	558	-1,7	5,1	-0,9	0,8	1,1
Gross fixed capital formation	494	5,1	7,4	0,9	-1,9	2,1
consisting of:						
Public sector investment	75	9,8	3,5	-1,8	2,4	1,7
Residential investment	116	10,1	16,0	2,3	-5,2	0,9
Business fixed investment	302	-1,2	1,7	0,7	-1,5	2,7
Stockbuilding[b]	15	-0,1	-0,4	0,5	0,0	0,0
Total domestic demand	2.147	0,0	3,8	3,4	1,1	1,6
Exports of goods and services	1.368	-7,0	3,6	4,3	2,8	2,2
Imports of goods and services	1.196	-4,1	3,2	3,9	2,9	2,7
GDP	2.318	0,5	3,9	3,6	1,1	1,4
Key indicators						
Consumer prices, percentage change[c]		0,5	1,5	1,4	1,6	1,8
Unemployment, per cent[d]		4,0	3,3	2,3	3,1	3,1
General gov. budget balance, per cent of GDP		-0,3	-2,1	0,8	0,1	-0,2
Hourly wage costs, percentage change		2,2	2,6	2,9	2,9	3,1
Terms of trade, change in percentage points		2,2	-0,6	-0,9	-0,2	0,2
10-year Danish government bond rate, per cent		-0,4	-0,1	0,1	0,6	1,1
Employment gap, per cent[e]	0,7	-0,6	1,0	1,8	0,0	0,0

a) The last two columns show projected average annual growth from 2022 to 2025 and from 2025 to 2030 for all variables except unemployment, the current account, the general government balance, the 10-year Danish government bond rate and the output gap. For these variables, the columns show the projected value in 2025 and 2030, respectively.

b) Contribution to GDP growth in percentage points.

c) Implicit private consumption deflator.

d) Percentage of total labour force. National definition.

e) Percentage of structural employment. National definition.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own calculations.

FIGURE A ACTUAL AND STRUCTURAL EMPLOYMENT

Employment already exceeds its structural level. The difference is expected to be approximately 1¾ percent next year.

Notes: In the historical period, wage-earner employment has been used as an indicator of total employment. Latest historical observation is July 2021.

Source: Statistics Denmark, Statistikbanken and own calculations.

Prospect of government budget surpluses in the coming years

After two years with a very expansionary fiscal policy and a government budget deficit, the Budget Bill for next year offers the prospect of a tightening of fiscal policy and a budget surplus. The planned fiscal policy implies a significant tightening compared to 2021, which, however, can primarily be attributed to the rollback of a number of temporary, coronavirus-related initiatives. When these temporary measures are excluded, there is only a small negative effect on economic activity. Viewed over the entire period from 2019 to 2022, fiscal policy is assessed to be expansionary, as GDP has increased by approximately ½ percent compared to a situation with a neutral fiscal policy.

The main scenario is a "soft landing", …

The reopening over the spring and summer, combined with the high demand, have created a great need for businesses to recruit new staff. As a result, many companies are reporting widespread capacity constraints due to labour shortages. The pressure in the labour market will probably continue and may increase in the coming quarters, despite the fact that part of the current capacity pressure is estimated to be of a temporary, coronavirus-related nature. Against this backdrop, the forecast is for a so-called "soft landing" for the Danish economy over

the coming years, with the positive employment gap gradually narrowing after 2022.

… but continued risks

However, as has been seen in the past, the situation can quickly change. In one direction, there is currently a large, pent-up consumption potential in the form of large savings, and the propensity to consume is relatively low. If this translates into higher consumption and higher housing investment than assumed in the forecast, it may give rise to increased labour market pressures. However, there are also risks that go in the other direction. The Danish economy has recovered well from the pandemic, but in large parts of the world, the vaccine rollout is still slow. This constitutes a global risk factor, and a marked change for the worse in the global disease picture would be expected to also have negative economic consequences for Denmark.

CHAPTER III, SUSTAINABILITY OF FISCAL POLICY

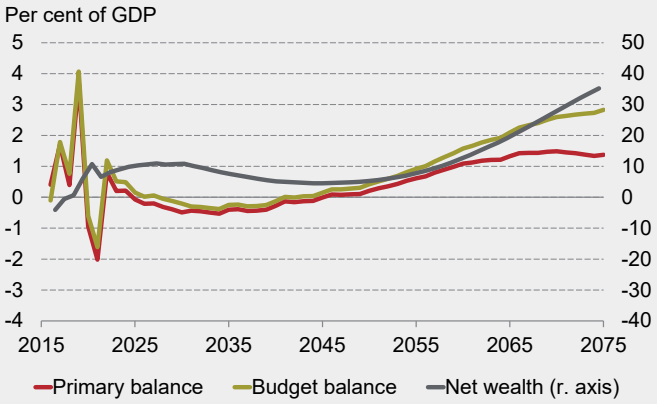
Sustainability indicator of 1 percent of GDP

The long-term projection presented in Chapter III demonstrates the evolution of the national economy and public finances after 2030, given a number of assumptions about population changes, retirement behaviour etc. and an unchanged economic policy. According to the projection, there will be a deficit on the general government balance of between 0 and ½ percent of GDP until 2040 - the so-called hammock period, cf. Figure B. Thereafter, there will be an improvement in the general government budget, which will show a gradually increasing surplus, and the public sector will thus build up a larger financial net worth. Under the given assumptions, the economy is more than sustainable with a sustainability indicator of 1 percent of GDP, which means that taxes could be permanently reduced by approximately DKK 24 billion or expenditure could be increased by a corresponding amount without the debt running rampant.

The projection is more of an ex-ante evaluation than an actual forecast

However, there is considerable uncertainty about the assumptions used in the analysis, and the uncertainty increases the further out in time one goes. It is, therefore, important to be aware that the long-term projection should not be perceived as an actual forecast, but rather as an ex-ante evaluation, that shows the result of the analysis under certain assumptions. It is important to make ongoing recalculations as new information, that may affect the future general government deficit, becomes available. In this way, sustainability analyses function as an early warning signal that can draw attention to new trends that may have an impact on fiscal policy in the future. This can provide the necessary time to respond to the changes in a proactive manner and thus circumvent unnecessarily large adjustment costs.

FIGURE B GENERAL GOVERNMENT DEFICIT AND DEBT IN THE PROJECTION



Notes: The projection shows the evolution given unchanged policies and a number of other computational assumptions. Up to 2030, the path should be interpreted as the evolution of the actual general government deficit, and after 2030 as the evolution of the structural balance. The primary deficit is equal to the general government deficit excluding interest income and expenses. Net wealth is general government financial assets less liabilities.

Source: Statistics Denmark, ADAM, DREAM and own calculations.

New retirement analysis shows reduced sustainability

The sustainability indicator has been reduced by 0.6 percent of GDP relative to the long-term projection presented in the Danish Economy, autumn 2020. The primary explanation for this is that, on the basis of the results of the analysis presented in *Dansk Økonomi, efterår 2020* (Danish Economy, spring 2021), a more conservative assumption has been used about the population's labour market behaviour, which follows from future changes in the age limits for early retirement- and age pension eligibility. The sustainability indicator of 1 percent of GDP is in line with the results of the Government's latest sustainability estimates, which give a sustainability indicator of 1.1 percent of GDP, even though there are several differences in the actual assumptions.

Good reasons to increase the general government deficit limit to 1 percent of GDP

In the projection, the deficit on the structural balance does not exceed the Budget Act's 1/2 percent limit at any time. As mentioned, however, there is great uncertainty about the assumptions, and Denmark will continue to experience demographic headwinds for many years to come. This is an argument for changing the deficit limit to 1 percent of GDP. For a given planned general government deficit path, a lower limit will also entail a lower risk of tightening due to purely temporary

structural conditions in a situation where fiscal policy is considered to be more than sustainable.

CHAPTER IV, HEALTH AND OLDER AGE EMPLOYMENT

Chapter IV sheds light on the relationship between health and employment

Employment among older Danes has increased significantly over the past 20 years. This is not least due to reforms that have focused on encouraging the postponement of retirement from the labour market. In particular, *the 2006 Welfare Agreement* and *the 2011 Agreement on Later Retirement* have been of great importance for the trend in employment; cf. *Danish Economy, spring 2021*. The two reforms worked by reducing the economic incentive to retire at a given age. However, there are factors other than the purely economic ones that are crucial for the desire and opportunity to prolong working life. In this regard, it could be assumed that there is a relationship between prolonging working life and improvements in health. Chapter IV sheds light on how changes in Danes' health affect employment.

Status of the Danes' health

Data from two sources are used to calculate a health deficit index

A prerequisite for the chapter's analyses is that the health of Danes is measurable. In the chapter's analyses, health is measured by a so-called health deficit index, which is calculated using health information from two different surveys: *Survey of Health, Aging and Retirement in Europe* (SHARE) and *Den Nationale Sundhedsprofil* (the National Health Profile).

The health deficit index is an established theoretical framework for analysing aging

The health deficit index is used in the chapter's analyses partly because this health measure can be considered physiologically meaningful, and partly because there is an established method of carrying out economic analyses of aging using this measure. The latter is crucial if one wants to deepen, over time, the modelling of the interaction between the individual's behaviour, the pace of the individual's aging through life and its consequences for employment.

Health deteriorates 2-3 percent annually over life

When calculated using a health deficit index, Danes' health deteriorates by approximately 2 percent annually over life based on data from the National Health Profile, while this figure is approximately 3 percent using data from SHARE. Similar magnitudes are found in international studies, which typically find that the health deficit index deteriorates by between 2 and 5 percent per year. The analyses in the chapter also show that there is a difference in the aging process between men and

women, and that individuals with low educational attainment are generally characterised by poorer health than individuals that are well educated.

The effect of changes in health on employment

Analyses show that better health increases employment

Using the health deficit index calculated on the basis of SHARE, the chapter presents analyses of the importance of health for employment. Estimates show that better health increases the employment of older people. This is the first time that a relationship has been estimated between the Danes' health - calculated by the health deficit index - and employment. There are a large number of international studies, that attempt to estimate the effect of health on employment, using other measures of health and other methods, and most of these studies similarly find that health has a positive effect on the likelihood of being in employment.

Health does not appear to be a significant barrier to deferring retirement …

The chapter estimates a health-related potential employment rate for different age groups, which is compared with the actual employment rate. The difference between potential and actual employment is called the unused employment potential. The chapter's analyses show that the unused employment potential for Danes in the age group 50-70 years was just over 3½ years in 2019. That is, Danes under the age of 70, on average, could defer retirement by 3½ years if the retirement decision depended on health alone. In the projection presented in Chapter III, it is assumed that older Danes will increase employment as the early retirement age and the state pension age are raised. Thereby, the unused employment potential for Danes under the age of 70 will be reduced to 1½ years by 2040. The gradual increases in the retirement ages are, therefore, assumed to gradually reduce the unused employment potential.

… but can be a challenge for some groups in the labour market

The estimates of the unused employment potential are associated with considerable uncertainty. The evolution in the health-related employment potential can encompass significant differences between groups in the workforce, just as there are differences in the demands of different job functions. There may be groups in the labour force for whom extending working life to the late 60s would be a major challenge.

Later retirement also depends on the employers

The retirement age in 10 to 20 years depends not only on the health status and preferences of the employees, but also on the employers' attitudes towards older workers. For example, employers may be less willing to hire someone in their 60s because they expect workers' productivity and readiness for change to decline as they age. Releas-

ing the employment potential thus puts demands on both the employees' willingness to participate in the labour market and on the employers' willingness to make use of older employees.

CHAPTER V, ASSESSMENT CRITERIA AND EX-ANTE ASSESSMENTS

Chapter on the Chairmanship's role to review assessment criteria

The Chairmanship has been tasked with assessing the assumptions used by the Danish ministries in the preparation of ex-ante assessments of economic policy measures. The chapter contains an introduction to the terminology and methods used by the ministries when the economic impacts of, e.g., policy proposals, are presented. The chapter is rounded off with the Chairmanship's recommendations, which include quality declarations for assessment criteria, methodology and ex-ante assessments.

Important part of the decision-making basis for economic policy

Well-documented ex ante assessments based on well-founded and consistent assessment criteria and methods form an important part of the decision-making basis for economic policy. Ex ante assessments inform decision-makers and the public about the expected effects of planned economic policy measures. Systematic ex ante assessments contribute to decisions being made and discussed on an informed basis, and enable a real comparison of alternative measures.

Assessment criteria should be based on the latest knowledge and be well documented and easy to find

Assessment criteria and methods include the essential assessment rules, assumptions and principles that the ministries apply when evaluating the effects of specific measures. The assessment criteria are based on existing knowledge about how changes in economic policy affect the Danish economy. Therefore, it is important that the assessment criteria used are well documented and that they are continually updated. It should be easy to get an overview of the assessment criteria, and they should be coordinated across ministries, e.g., in the form of a common website where all assessment criteria can be found easily.

There is a need for quality declarations for assessment criteria

The Chairmanship recommends that a quality declaration be developed for the quality of assessment criteria and of ex ante assessments. The quality declaration, which could be based on, for example, an ABC categorisation (ranking system), must signal the quality of the analysis or analyses on which a given rule, convention or method is based. For example, assessment criteria based on well-identified empirical analyses using Danish data that establish an actual causal relationship have a high validity. At the other end of the scale, there are areas where there are no high-quality empirical analyses, which means that

the assessment criteria must be based on a simple correlation or context observed in data, or solely on theoretical arguments.

The quality of ex ante assessments also relies on the application of assessment criteria

Ex ante assessments of changes in economic policy typically use a number of assessment criteria, conventions and methods. The overall quality of an ex-ante assessment depends both on the quality of the assessment criteria applied (their internal validity) and on how these are applied (the external validity). In some cases it may be necessary to apply assessment criteria based on analyses in one area, for an assessment in another area, e.g., a group of individuals or a policy that differs slightly from the one analysed. It may, for example, be that a study of the propensity to consume for the population as a whole has to be used when evaluating the effect of a change in income for a small group. If no specific empirical studies are presented for the group considered, the external validity is weakened, which weakens the quality of the overall ex ante assessment.

Ex ante assessments should also have quality declarations

In order to give decision-makers insight into the overall quality of the ex-ante assessments presented, a quality declaration should also be made for ex-ante assessments as a whole. The overall quality assessment will depend both on the quality (the internal validity) of the assessment criteria and on the application of these (the external validity). Such a quality declaration will in practice, be an overall assessment, but it should, as far as possible, contain information about the validity of the individual steps in the assessment process. The quality assessments of each ex-ante assessment will not just give decision-makers insights into how these assessments have been conducted; they will also provide significant input into the ongoing deliberations in the ministries to improve the basis for the ex-ante assessments.

The Chairmanships' most important recommendations on good practice for assessment criteria, conventions and methods and for ex-ante assessments are summarised in Box A.

BOX A **RECOMMENDATIONS FOR GOOD PRACTICE FOR ASSESSMENT CRITERIA AND METHODS, AND EX ANTE ASSESSMENTS**

- Quality declarations should be developed for the validity of assessment criteria as well as for the overall quality of ex-ante assessments
- The documentation of assessment criteria and methods used should be continually updated, be easily accessible and be coordinated across ministries, for example, on a common website
- Ex-ante assessments should be well documented with explicit references to the assessment criteria and methods. All key estimates should be shown and be motivated, and it should be possible to follow all the steps in the calculations
- Uncertainties in ex-ante assessments should be presented, and omitted, but probable, consequences should be discussed
- Implications for both public finances and for other key goals for society, including distributional goals, productivity and climate goals, should be reflected in ex-ante assessments

CHAPTER I, CURRENT ECONOMIC POLICY

Chapter I presents the Chairmanship's evaluations of and recommendations for current economic policies under the following major topics:

- COVID-19 and economic support packages
- Fiscal policy
- The housing market
- Deficit limit and 2030 plan
- The labour market and the government's proposed reforms
- Infrastructure and education
- Climate policy

The chapter deals with the pandemic, the current economic outlook, …

The first part of the chapter deals with the economic management of the pandemic and the current economic outlook. The Chairmanship's assessment is that it is sensible to roll back the economic support packages and loan schemes, that overall fiscal policy should be tightened relative to what is currently planned, and that there is still no current need for intervention in the housing market.

… the government's reform proposals and political agreements on infrastructure and education …

The second part of the chapter presents assessments and recommendations related to structural economic policy. The government has proposed a number of labour market reforms. These are structural policy measures that should not be justified on the grounds that there is currently capacity pressure in the labour market. In the chapter's section on infrastructure and education, the recent political agreements on infrastructure and decentralisation of education are discussed.

… as well as climate policy

The second part of the chapter also touches on climate policy. The main message is that the costs of achieving the objectives of the Climate Act are minimised by announcing a uniform tax on all net emissions of greenhouse gases quickly and credibly. The costs will increase if individual sectors are exempted, if sufficient subsidies are not directed to negative emissions, or if other subsidy schemes are given a significant role in the green transition instead of uniform greenhouse gas taxation.

COVID-19 AND ECONOMIC SUPPORT PACKAGES

A contingency plan for handling COVID-19 flare-ups should be drawn up

There is currently a low rate of new infections and few cases of COVID-19 admitted to hospital. It is against this background, among other things, that COVID-19 is no longer considered to be a public health emergency. Thus, it is the health authorities' current assessment that the epidemic is under control in Denmark. However, there is still a risk that the epidemic may flare up again from time to time. This could occur, for example, if the protective effect of the vaccinations diminishes over time, or if new virus variants that reduce the effectiveness of the existing vaccines emerge. The Chairmanship shares the assessment by the Expert Group on a Long-Term Strategy for a Reopened Denmark that there should be a scalable contingency plan that can be put into effect if there is a need for renewed measures in connection with the ongoing pandemic.[1]

Sensible to roll back economic support packages

The economic support packages had a stabilising effect on the Danish economy at the start of the pandemic in 2020, but these packages came with a potential side effect in the form of a less dynamic Danish business sector. When the widespread lockdowns diminished economic activity at the start of the pandemic, the loss of dynamism was probably modest. As lockdowns have been rolled back and all businesses can fully reopen, it is again possible for reallocation of factors

[1]) The expert group's assessments and recommendations are compiled in the report *Hverdag med øget beredskab*, september 2021, (Everyday life with increased preparedness, September 2021), in Danish only.

of production to return to normal. Thus, it follows that the problem of loss of business sector dynamics that arises from the economic support packages will be greater if such support packages are maintained in the current situation. Therefore, it is appropriate that the majority of the existing support packages have not been extended beyond 30 September 2021.

Liquidity- and loan schemes should be phased out

To supplement the various covid-related compensation schemes, a number of liquidity and loan schemes were also introduced to assist businesses. In the first round, payment deadlines for VAT and income tax were extended, and these extended payment periods were supplemented by various loan schemes. After the payment deadlines for the taxes were gradually normalised, businesses were given the opportunity to borrow the amount of the deferred taxes and the VAT. This was done to avoid a situation in which many companies at once would have to repay significant amounts in a short time. In September 2021, another short extension of the repayment period was granted, during which no interest is charged and after which businesses can spread their repayments over two years from April 2022. During this two-year period, however, the businesses will have to pay interest if they want to continue using the government financing. The level of the interest rates on the government finance provides an incentive to switch to private financing on market terms, which is appropriate.

FISCAL POLICY

Fiscal policy should be tightened relative to what is planned, …

Economic activity in Denmark has recovered quickly and is above the level prior to the downturn caused by the pandemic. There is a prospect that the economy is moving into a boom with a widening of the employment gap of approximately 1 percentage point from 2019 to 2022. The Government's proposals for the Budget Act for 2022 entail an expansion of fiscal policy from 2019 to 2022 of approximately ½ percent of GDP. In isolation, the forecasted widening of the employment gap from 2019 to 2021 suggests that fiscal policy should be tighter in 2022 than in 2019, cf. Chapter II (in Danish only). Assessed solely on the basis of the aggregate situation in the labour market, this would imply a tightening of just over ½ percent of GDP relative to the planned policy.

... e.g., the "war chest" should not be utilised and the home improvements tax deduction scheme should be abolished

However, the current situation, in which the economies of large parts of the world continue to be affected by the pandemic and where activity in parts of the Danish economy remains well below the 2019 level, speaks in favour of a certain restraint in the amount of fiscal tightening in 2022. The Chairmanship's assessment is that fiscal policy in 2022 should be tightened such that, relative to the position in 2019, it moves in the direction of being neutral for growth, rather than having an expansionary effect, as is currently planned. A tightening of fiscal policy should, as far as possible, take into account the heterogeneity that remains across industries. Therefore, policies should seek to dampen activity in the particular industries that are experiencing the greatest capacity pressure. One specific measure for tightening fiscal policy could be to abolish the home improvements tax deduction scheme. In addition, it is important that the reserves allocated for dealing with challenges arising due to COVID-19 (the "war chest") are not utilised unless the COVID-19 situation worsens significantly.

THE HOUSING MARKET

Important to distinguish structural and cyclical factors

Trends in the housing market have attracted a great deal of attention in recent years, and there has been much discussion about whether there is the need for intervention. In this context, it is important to distinguish between measures that address structural problems in the housing market (e.g., the problems of inequality) and measures that address cyclical challenges (e.g., bubble trends). Reforms should be based on underlying structural factors, rather than motivated by a period of high price increases. It is also important to note that financial regulation is fundamentally structural in nature, and that regulation has social costs in the form of lower economic activity. These costs should be weighed against the beneficial effects of any measures.

No urgent need for intervention in the housing market

Recent trends in the housing market point in the direction of a slowdown in both activity and price increases, and there is much to suggest that part of the high rates of increasing prices in the past year can be attributed to temporary, corona-related conditions. At the same time, mortgage stress nationwide is at a low level, there is no sign of an increase in the loan-to-value ratio among households, and households' interest rate risk has decreased significantly in recent years. Therefore, on average, Danish households are well equipped to cope with any price falls. This does not mean, however, that no households will get into trouble due to interest rate rises and/or falling prices, but, at present, there is no indication that this would be a problem for either macroeconomic or financial stability. The Chairmanship therefore contin-

ues to assess that there is no urgent need to intervene in price formation in the housing market. However, this situation may change and should, therefore, continue to be closely monitored for the foreseeable future.

DEFICIT LIMIT AND 2030 PLAN

Deficit limit of 1 percent and a general government deficit target of -½ percent in 2030 is financially responsible

The Chairmanship has previously assessed that there are good arguments for lowering the Budget Act's deficit limit to 1 percent. Given the favourable outlook for public finances in the longer term, cf. Chapter III (in Danish only); lowering the deficit limit to 1 percent is assessed to be financially responsible. The assessment is based on the fact that, by 2030, due to changing demographics, there is the prospect of an increase in general government deficits. A lower deficit limit would, all else equal, increase the gap between the statutory deficit limit and the expected evolution of the government budget deficit, with current policy unchanged. The greater gap will reduce the risk that it could become necessary to implement inappropriate tightening in the event of changes in the projections. At the same time, a lower deficit limit would provide a better opportunity to ease fiscal policy should the need arise due to an economic downturn. A lower deficit limit would also make it worthwhile to replace the current medium-term goal to achieve structural balance by 2030 with a deficit target of, for example, ½ percent of GDP. A deficit limit of 1 percent and a medium-term general government deficit target of -½ percent is assessed to be financially sustainable, but the medium-term general government deficit target is fundamentally a political choice as long as there is fiscal policy credibility.

2030-plan can reinforce credibility

A lower deficit limit can be perceived as a signal of less credibility in fiscal policy. To reinforce credibility, the government is urged to present a new medium-term plan. A medium-term plan for 2030 would provide the basis for the overall prioritisation in the areas of, for example, taxation, welfare and climate change. A 2030 plan would contain the government's proposal for a new medium-term general government deficit target and illustrate an associated general government deficit path up to 2030. At the same time, it could be advantageous for the government to conclude the evaluation of the Danish Budget Act, which has been postponed several times. The postponement is inappropriate, as there is a need for evaluation of the Act on several points; cf. De Økonomiske Råds formandskab (2019b) and De Økonomiske Råds formandskab (2021c).

THE LABOUR MARKET AND THE GOVERNMENT'S PROPOSED REFORMS

Government's new proposed reforms

The Government has presented the proposed reform initiate *Danmark kan mere I* (Denmark Can Do More). There are two main elements in the proposal. One is extra funds for education, research and the green transition, which must primarily be financed by a reduction in business subsidy schemes. The second is a series of initiatives for labour market reform, especially for the unemployment benefit system, which aim to get more people into work. The proposal is fully funded and will, according to the Government, increase structural employment by a total of approximately 10,500 full-time employees by 2030, primarily made up of recent graduates. Thus, overall, the proposal approximately offsets the negative structural effects on employment of the autumn 2020 changes to eligibility for early retirement benefits.

Additional funding for education, research and the green transition is conditional on savings on business support

The additional funding is largely financed through savings on business support, but the details are not specified. It is, therefore, positive that, according to the proposal, the extra funds to education, research and the green transition will be conditional on decisions about financing, based on the recommendations of a new expert group for future business support. If it is not likely that a business support scheme will correct specific market failures, it would be economically well-founded to remove the scheme.

Structural policy measures should not be motivated by cyclical factors

There is currently considerable pressure in the labour market, which has given rise to a discussion about the need to implement measures to remedy this. Basic reforms aimed at increasing the effective labour supply, for example, in the form of reforms to the unemployment and cash benefits system, should be based on underlying structural factors and should not be motivated by cyclical recruitment challenges. If, for structural reasons, a reform is deemed appropriate, the timing of the changes would ideally contribute to stabilising cyclical fluctuations.

The Government's proposal has limited effect in the short term

Almost all the policy initiatives in the Government's proposal are of a structural nature and are not specifically targeted at the current capacity pressures in the labour market. The only exception is the proposal for a temporary job premium for cash benefit recipients in 2023. In addition, most of the measures aimed at the labour market will not take effect until 2023; therefore, they will not make a significant contribution to easing the pressure in the labour market in the short term.

Lower income threshold should be considered

One area that is not part of the Government's proposal is the possibility of attracting foreign labour. Foreign labour contributes to reducing the consequences of cyclical fluctuations on the Danish economy, and it is

appropriate to consider the possibilities of attracting additional foreign labour in the current situation. The Chairmanship has previously assessed that there are good arguments for lowering the income threshold. A lower income threshold can lead to a structural increase in the immigration of highly-skilled labour from non-EU countries. The income threshold could possibly be made conditional on the economic situation.

In the following, comments on selected initiatives in the government's proposed reform are presented.

Reforms to the unemployment benefit system

Changed unemployment benefit rates for graduates and people with a solid employment history

The Government proposes a number of changes to the unemployment benefit system. The proposal lowers the rate for graduates without dependents and reduces graduates' ordinary unemployment benefit period from two years to one year. On the other hand, the maximum unemployment benefit rate is raised in the first three months of the unemployment benefit period for persons who have been in employment for two out of the last three years and who have paid into an unemployment insurance fund for four years.

Balance between employment and insurance and match quality

The design of the unemployment benefit system and the active labour market measures for assisting unemployment benefit recipients involves a balance between, on the one hand, reduced incentives to take a job quickly, which increases the number of unemployed at a given time and, on the other hand, improved unemployment insurance and improved match quality in the labour market.

The proposal affects unemployment insurance, …

The Government's proposal reduces the unemployment benefit system's insurance function for graduates and increases the insurance function for workers who have paid into an unemployment insurance fund for several years. The latter is done through an employment supplement that increases the unemployment benefit rate for the first three months of an unemployment period. By conditioning the increased unemployment benefit rate on previous employment, the supplement is targeted at the unemployed with a higher labour market attachment, who, all else equal, would be expected to return to employment relatively more quickly than more recent entrants to the labour market. As the increase only applies to the first three months of the unemployment benefit period, the negative incentive effect of the increased insurance function is reduced. This was the basis for the De Økonomiske Råds formandskab (2014) analysis of and recommendation for a similar scheme with higher benefits at the beginning of the unemployment benefit period, but with a stronger employment requirement (2 years and 9 months out of the previous 3 years) and with tax financing.

... employment ...

A lower unemployment benefit rate and a shorter unemployment benefit entitlement period increase the incentives for the unemployed to find employment quickly. According to the Government, the proposal for a lower unemployment benefit rate and a shorter entitlement period for graduates would increase employment by approximately 8,000 full-time employees. Conversely, the proposal for an employment supplement would lower employment by approximately 1,000 full-time employees. There are indications that increased financial incentives get graduates into jobs faster. Ahle and Skafte-Larsen (2019) point out that a reduction in the rate of benefits in 2017 for graduates without dependents meant that they entered employment more quickly compared to those with dependents who had unchanged incentives. Analyses in connection with the Unemployment Benefits Commission also indicate that the departure behaviour from unemployment benefits for graduates does not differ significantly from other unemployment benefit recipients.

… and match quality in the labour market

By increasing the incentive to spend more time finding the right job, the unemployment benefits system helps to improve the match between employers and the unemployed, which can increase productivity, cf. Farooq et al. (2020). Thus, the Government's proposal would be expected to reduce the match quality among graduates and improve the match quality among people who have previously been in employment.

Deteriorated match quality can have negative consequences on productivity,

Deteriorated match quality among graduates can have particularly large consequences for productivity if the first job after graduation is important for the rest of a graduate's working life. There is evidence that a low starting salary in the first job increases the probability of also being in a low-paying job or in unemployment in the future, cf. Clark and Kanellopoulos (2013), Cappellari and Jenkins (2008) and Stewart (2007). This could be because a low-wage job sends a signal of low productivity to future employers, or that the incentive to continue looking for a better job diminishes once one has entered employment. Conversely, recent literature indicates that a low-wage job compared to unemployment can *improve* future income and employment opportunities despite the signal of low productivity, as, by being in employment, one acquires qualities that are attractive to a future employer, cf. Cai et al. (2018), Fok et al. (2015) and Cai (2014). Danish evidence indicates, for example, that temporary work increases the probability of subsequent regular employment and increases the match quality measured by the wage level, cf. Jahn and Rosholm (2014). The effect particularly applies to immigrants and people with a weaker employment history. German studies also indicate that the effect especially applies to the long-term unemployed and the unskilled, cf. Knabe and Plum (2013). As graduates do not belong to these groups, the literature

points out, on the whole, that deteriorating match quality among graduates can have negative consequences for productivity.

… while better educational choices can increase productivity

Conversely, productivity can be improved if the lower unemployment benefits rate and shorter entitlement period change young people's educational choices in favour of educations with better employment prospects. Overall, it is therefore uncertain whether the proposal improves or worsens productivity.

Community work or other activities for benefits

The Government proposes to make welfare benefits conditional on a 37-hour working week

The Government proposes to introduce a requirement for residents who are required to integrate to participate in a 37-hour working week in order to receive full welfare benefits. The requirement initially applies to a target group of 20,000 people, which consists of new arrivals and people who have been in the cash benefit system for three out of four years, and who have not passed a basic Danish language exam or the 6th grade. The hours must be used in 'useful community activities', which otherwise would not be carried out, e.g., cleaning and maintenance of beaches and forests. According to the Government, the initiative is expected to increase structural employment by 250 full-time employees. The proposal states that this initiative must be evaluated within three years, which is positive. A focus on follow-up and evaluation should be standard for initiatives and reforms.

No good evidence that participating in 'work-for-benefits' activities increases employment for the target group, …

Requiring people who are out of work to participate in community work or other approved activities for benefits could potentially contribute to motivating, helping and upskilling the unemployed for a transition to employment. However, there is no good evidence that participating in such active labour market programs increases employment for the proposed target group. A qualitative evaluation of the work-for-benefits program introduced in the 2013 cash benefits reform for young education-ready cash benefit recipients showed positive effects on employment, cf. Damvad (2015). In the Government's proposal, however, the target group has a weaker employment history and, presumably, greater language, health or qualification challenges. The Government's proposal implies a lower level of benefits for people who do not participate full time in the working week. New Danish research indicates that reduced cash benefits for refugees and reunited families do not have a positive effect on employment, cf. Foged et al. (2020). This may indicate that financial incentives, such as the proposed work-for-benefits scheme, cannot be expected to increase employment for the group concerned.

… but evidence that Danish language lessons increase employment

Foged et al. (2020), on the other hand, point out that compulsory Danish language lessons have a lasting positive effect on both income and the probability of employment. Danish lessons count towards the proposed 37-hour working week. To the extent that the initiative increases participation in Danish lessons, a positive employment effect can be expected.

Risk of negative employment effect due to savings on active labour market programs

The Government proposes to finance the initiative through savings on active labour market programs. The proposal assumes that these savings can be achieved through new thinking and simplification of these activities. It is risky to base funding on potential, uncertain productivity improvements in the public sector. The positive employment effect of the initiative is small and uncertain, and there is a risk that the savings on the active labour market activities will lead to a negative employment effect of at least the same magnitude as the positive employment effect.

Abolition of offsetting of partner's income in pension income

Proposal to abolish offset of pension income

Today, the income of both partners is assessed to varying degrees in the cash benefit and pension systems (as well as in housing benefits and other benefits that are not individual benefits). The Government proposes to make the age, senior and early retirement pensions independent of the earned income of an employed partner. The intention is to increase the incentive to work after the retirement age. According to the Government, employment will increase by 1,650 full-time employees, while the initiative entails annual expenditure of DKK 840 million. The proposal will also have distributional consequences, but it is not clear from the proposal in which direction these are pulling.

Tax collection should distort as little as possible

Efficiency dictates that the collection of a given tax, all else equal, should be done in such a way that it minimises distortions of economic activity as much as possible, including distortions of the labour supply decision.

The proposal reduces one distortion but increases another

The Government's proposal to abolish the offsetting of a partner's earned income in pension assessments reduces one type of labour supply distortion but, at the same time, it increases another distortion. If an employed person's partner is receiving the age, senior or early retirement pension the proposal lowers the person's effective marginal tax from working. All else equal, this increases the labour supply. If, on the other hand, both partners are still in the labour the proposal increases their expected gain by one of them retiring earlier. All else equal, this lowers the labour supply. The positive effect on the labour supply is expected to be greatest, as there are only limited possibilities to influence whether one is eligible to receive senior and early retirement pensions, so the negative effect only applies to the age pension.

Permanent 130 percent tax deduction for business expenditure on research and development

Proposal to make R&D tax deduction of 130 percent permanent

The Government proposes to make the temporary 130 percent tax deduction for expenditure on research and development permanent with a ceiling on the tax value of the deduction of DKK 50 million. The intention is to increase the incentive to undertake research and development.

Spillover effects can justify a certain level of support for R&D ...

The primary argument in favour of subsidising research and development through a tax deduction or other scheme is that the gain for society from new technology can be greater than the gain that the individual business achieves by developing the technology, cf. the De Økonomiske Råds formandskab (2019c). This can, e.g., be due to the fact that new knowledge spreads from the developer to other businesses. Thus, there are benefits to society from subsiding research and development. Studies from other countries confirm the existence of such spillover effects, cf. Unger et al. (2020) and Bloom et al. (2019). There are also indications that there are spillover effects between Danish companies, which are transmitted through the relocation of employees, cf. Parotta and Pozzolli (2012).

... but not necessarily a deduction of 130 percent

Spillover effects may justify a certain level of support for research and development, but there is no evidence that an increase in the tax deduction to 130 percent is appropriate. First, the magnitude of the beneficial effects should be weighed against the current level of support, which, in addition to tax deductions, is also determined by other forms of support for research and development. However, there is limited knowledge about the size of the beneficial effects in Denmark, and it is uncertain to what extent the results from other, and typically larger, countries can be transferred to Danish conditions.

Unintended consequences of the deduction

Second, there may be unintended consequences of increasing the deduction, and these should be included in the assessment of how large the deduction should be. One challenge may be that the number of researchers does not necessarily increase as a result of an increased deduction, which is why the effect on the total amount of innovation in society may be limited, cf. Goolsbee (1998) and Romer (2000). This may be due to the fact that the businesses that get the most out of the increased tax deduction attract researchers from other businesses, which therefore reduces their innovation activity. Another problem arises if existing companies use the subsidy to cement their market position at the expense of start-ups, cf. Acemoglu et al. (2017). Here, support can reduce business sector dynamism and competition. Finally, a challenge with a deduction may be that companies reclassify

other types of investments as research and development investments in order to gain access to a higher deduction. Such a reclassification will lead to lower tax revenues without affecting research and development efforts.

Higher tax on capital income

Higher top tax rate on capital and share income is a trade-off between efficiency and distribution

The Government has proposed to raise the taxation of income from shares above DKK 56,500 as well as the ceiling on the top tax rate on capital income in the narrow sense (interest income, etc.) from 42 to 45 percent. Both tax increases will hamper the incentive to invest in these types of assets; at the same time, the two tax rates are among the most progressive in the income tax system. In De Økonomiske Råds formandskab (2019a), the effective real taxation of returns on capital relative to earned income was assessed. With the assumptions used in the analysis, the result was different for different types of share income. For capital invested in smaller companies without access to the international capital market, the effective taxation is already very high, so it must be assumed that an increase in this will lead to a greater distortion of investment decisions. Ultimately, the right level of taxation is a political trade-off between efficiency and distributional considerations.

Establishment of Denmark's Investment Fund

State investment funds can be justified if they solve specific market failures

The Government proposes to merge the three existing state investment funds Vækstfonden (the Growth Fund), Eksportkreditfonden (the Export Credit Fund) and Danmarks Grønne Investeringsfond (Denmark's Green Investment Fund) into Danmarks Investeringsfond, where the capital base will be permanently increased by a further almost DKK 6 billion. The extra capital base and the investment funds in general can be justified if specific market failures can be identified that the investment funds solve, such as knowledge-spreading externalities or imperfect capital markets. There is, e.g., evidence in the academic literature that there are frictions in the financial markets for export companies, cf. Amiti and Weinstein (2011), Manova (2013), Feenstra et al. (2014) and Antras and Foley (2015). Evidence should be provided that state investment funds can solve such market failures, as well as evidence that one large state fund would be better at this than the three existing funds.

INFRASTRUCTURE AND EDUCATION

Infrastructure plan

The analysed projects in the new infrastructure plan are socio-economic beneficial

In June 2021, a broad political agreement was reached on a new infrastructure plan that includes significant investment in infrastructure over the coming decades. Political decisions about infrastructure take into account the socio-economic returns and the distributional and environmental effects. Based on the Government's estimates, the plan is considered appropriate from a socio-economic point of view. The analyses of the larger projects in the plan have a reasonable socio-economic return. However, cost-benefit analyses have not yet been undertaken for all the projects, and the final political decision awaits these analyses. The viability should be assessed for all major infrastructure projects.

It is positive that CO_2 emissions are now included with a high unit price

There has been debate about whether the infrastructure plan is a 'black' agreement. It is not a problem that projects increase greenhouse gas emissions, as long as the emissions are included in a unit price that reflects the marginal cost of achieving the 70 percent target when the socio-economic returns on projects are assessed. In this connection, it is positive that sensitivity analyses are now being made of the returns using a high unit price of DKK 1,500 per tonne of CO_2.

Decentralisation of educations

Agreement on decentralisation of educations

In June 2021, a broad political agreement was reached on the need for more educations outside the country's four largest cities. The agreement involves both decentralisation and the creation of new education and training places. The agreement mainly concerns vocational education and training and short-term further education courses (e.g., certificate and diploma courses) as well as medium-term higher education (e.g., 3-year bachelor degrees), particularly vocational degrees such as early childhood education, teaching, nursing and social work. Additionally a larger proportion of higher educations will be located outside the largest cities in the future. The agreement also increases the grants to institutions for the number of students passing exams each year as well as the direct grants for educations outside the largest cities.

Educational mobility not lower in rural regions

One motivation behind the agreement is that young people's opportunities in life should not be determined by whether they live in one of the largest cities or in the rest of the country. There are indications that this is not the case today. Analyses in De Økonomiske Råds formandskab (2015) indicate that educational mobility in rural regions is at least at the same level as in the rest of the country.

Decentralisation is a trade-off between efficiency and distribution

Decentralisation of educations is a trade-off between efficiency and the desire to cater for areas outside the big cities. The decentralisation of educations will stimulate activity on the educations in question outside the four big cities, and there is some international evidence that decentralisation of universities can promote local business development through an increased dissemination of knowledge in the local area. However, the decentralisation of education places cannot be expected to increase the level of education and productivity in the labour force in general. This is due, firstly, to the fact that empirical analyses indicate that distance to educational institutions is not a barrier to starting and completing an education, cf. DEA (2019) and Kraks Fond Byforskning (2015). Second, an analysis in De Økonomiske Råds formandskab (2021b) indicates that there are dynamic productivity gains from educated people working in larger cities. If decentralisation means fewer graduates working in the big cities, these gains will diminish.

CLIMATE POLICY

Rapid announcement of a uniform greenhouse gas taxation

The objectives of the Climate Act are achieved at lowest cost with a uniform greenhouse gas taxation, …

The Climate Act stipulates that greenhouse gas emissions in Denmark must be reduced by 70 percent by 2030 compared to 1990, and that Denmark must achieve climate neutrality by 2050. Achieving these goals is a complex exercise that may require several instruments, but the main force behind the change should be market-driven. The objectives can be achieved cost-effectively by taxing all greenhouse gas emissions in Denmark uniformly. A uniform tax ensures that the polluters who can reduce emissions at lowest cost make the largest reductions.

… which implies a phasing out of existing climate-related taxes and subsidies, …

A uniform taxation can be achieved by replacing existing climate-related taxes and subsidies with a greenhouse gas tax on all net emissions in Denmark, less the quota price in the quota sector. Such a tax can be phased in gradually towards 2030 to a level that ensures the achievement of the 70 percent target, and further towards 2050 to a level that ensures climate neutrality. Calculations in De Økonomiske Råds formandskab (2021a) show that it is probable that the 70 percent target can be achieved with a tax of around DKK 1,200 per tonne of CO_2e by 2030, and that this implies a welfare loss of almost DKK 4 billion annually.

… including the electricity tax

Among the existing climate-related taxes is the electricity tax, which is a tax on electricity consumption, and not on greenhouse gas emissions. It is cheaper to reduce greenhouse gas emissions in Denmark

via a greenhouse gas tax than through the electricity tax, which only indirectly taxes emissions. Calculations in De Økonomiske Råds formandskab (2020) show that the loss of welfare from achieving the 70 per cent target increases from almost DKK 4 billion to just over DKK 7 billion annually if the existing energy taxes and the electricity tax are maintained. Therefore, it is appropriate that, in the reform initiative *Danmark kan mere I*, the Government proposes to lower the ordinary electricity tax.

Subsidies implies, at best, a welfare loss of DKK 18 billion annually, …

Instead of taxing greenhouse gas emissions, incentives can be provided for a green transition through subsidies for specific measures, such as installing heat pumps or changing the feed composition for cattle. Unlike a greenhouse gas tax, subsidies do not increase the costs of polluting companies. When costs do not increase, polluting products do not become more expensive, and thus the same kind of shift towards a less greenhouse gas-intensive consumption and business structure does not occur as it would if a tax was introduced. Without this reduction mechanism, more expensive reduction measures must be used to achieve the 70 percent target. Calculations in De Økonomiske Råds formandskab (2020) show that the loss of welfare from achieving the 70 percent target increases to at least DKK 18 billion annually if the target is achieved through subsidies.

… but likely a significantly higher amount in practice

In practice, the additional social costs of subsidies are likely to be even higher, because, e.g., it is difficult to set subsidy rates cost-effectively. In the calculation of the 18 billion, it is assumed that the subsidies are as appropriately designed as is theoretically possible. However, that is not realistic. If, for example, a subsidy is given for a climate-friendly heating lamp, a proportion of the restaurant industry would use this lamp. A tax would provide the same incentive, but it would also reward those who find it more cost-effective to hand out blankets to customers and completely drop the heat lamp. The subsidy for the heat lamp does not. Therefore, kroner for kroner, less climate adaptation must be expected with subsidies than with taxes.

The costs are reduced the sooner the climate policy can be credibly announced

A quick and credible announcement of a uniform greenhouse gas tax to be phased in gradually towards 2030 will reduce uncertainty about future climate policy and the cost of achieving the objectives of the Climate Act. When there is uncertainty about the road ahead and the instruments that will be put in place towards 2030 and further towards 2050, and when the uncertainty is expected to be clarified in time, businesses have an incentive wait and see what happens. This reduces investment here and now, to the detriment of productivity and techno-

logical development. At the same time, the risk increases that the investments undertaken, including in the field of education, are not sufficiently targeted.

Leakage is probably limited …

An often-highlighted challenge with greenhouse gas taxation is that it can lead to increasing emissions abroad (so-called leakage). Estimations of leakage are associated with significant uncertainty but indicate that the leakage is limited. The potential for reducing leakage through special measures must, therefore, be expected to be limited.

… and is expected to fall over time

There is even reason to expect that the leakage will decrease over time as the international community makes a green transition in accordance with their stated targets. This is the case, for example, in three of Denmark's neighbouring countries, which are also among Denmark's largest trading partners. In Sweden, where the CO_2 tax is approximately DKK 850 per tonne of CO_2, exceptions have been removed in recent years so that almost all polluters in the non-quota sector today pay the full tax. The German government has introduced a quota system that implies an increasing CO_2 taxation in large parts of the non-quota sector towards 2030. In January 2021, the then Norwegian government proposed the introduction of a CO_2 tax of approximately DKK 1,400 in 2030. Any measures to limit the leakage should, therefore, be phased out over time.

Green transition of agriculture

A uniform greenhouse gas taxation has consequences for agriculture, …

A uniform greenhouse gas tax of DKK 1,200 per tonne of CO_2e has significant consequences for some industries, including, in particular, the agricultural and the food industries. Without the introduction of a greenhouse gas tax, agriculture is expected to account for approximately one third of the total emissions in Denmark in 2030, even when emissions from land use (LULUCF) are not included. Calculations in De Økonomiske Råds formandskab (2020) show that employment in the agriculture and the food industry is expected to be reduced by approximately 17,000-19,000 man-years relative to the base scenario by 2030 if a uniform greenhouse gas tax is implemented at the required level. However, the total employment in the entire economy is not significantly affected, as the transition involves a change in the sectoral composition where employment is increased in service industries and in the less greenhouse gas-intensive parts of the economy.

… but excluding agriculture from the tax has major consequences for the rest of society

Greenhouse gas emissions in agriculture consist mainly of methane and nitrous oxide. There are challenges associated with measuring and taxing these emissions, but if they are exempt from taxation, reduction measures in agriculture will not be fully exploited. In that case, more expensive reduction measures will have to be imposed on other business sectors and households in order to achieve the 70 percent target. Calculations in De Økonomiske Råds formandskab (2020) show that a uniform CO_2 tax that does not include emissions of methane and nitrous oxide would have to be set at up to DKK 3,000 per tonne of CO_2 to achieve the 70 percent target. This means, for example, that the prices of petrol and diesel for transport would have to increase by up to 60 percent compared to approximately 20 percent with a uniform greenhouse gas tax, and that the welfare loss would be increased from almost DKK 4 to just over DKK 12 billion annually.

It is cheaper to reduce sectoral change with a deduction for the tax paid, …

If methane and nitrous oxide are exempted from taxation, the shifts in employment away from agriculture and the food industry will be reduced, but the additional costs will amount to at least DKK 1 million annually per workplace that does not move from polluting to non-polluting industries. There are more efficient and cheaper ways for society to reduce the industry displacements. If all greenhouse gas emissions are taxed uniformly, and if, at the same time, businesses receive a production-dependent deduction for their tax payment, the additional costs amount to DKK 0.3-0.6 million annually per workplace that does not move from polluting to non-polluting industries.

… which at the same time reduces leakage

By reducing the decline in the production and the exports from polluting industries, a production-dependent deduction for the greenhouse gas tax payments could also reduce the increase in greenhouse gas emissions abroad that are the result of a Danish greenhouse gas tax if the deduction can be targeted at the most leakage-prone industries. In practice, however, it can prove difficult to undertake effective leakage correction, as there is considerable uncertainty about the current industry-specific leakage rates.

Capture and storage of CO_2

CCS can play an important role in achieving the 70 percent target

Uniform taxation of net emissions of greenhouse gases means that negative emissions, i.e., absorbed greenhouse gasses, are subsidised at the same rate as the tax on positive emissions. Negative emissions can be achieved, for example, through the capture and storage of CO_2 (CCS) in connection with the combustion of biomass and biogas. Calculations in De Økonomiske Råds formandskab (2020) indicate that CCS should make a significant contribution to achieving the 70 percent

target. Without CCS, the social costs for Denmark will rise from almost DKK 4 to up to DKK 10 billion annually.

Negative emissions should be subsidised more …

Allocation of subsidies for negative emissions, including through CCS, should be independent of the technology. The subsidies should be awarded per tonne of CO_2 captured and stored, and the level of subsidies should follow the level of the positive emissions tax. In June 2020, the Government allocated DKK 16 billion over 20 years to CCS, i.e., an average of DKK 800 million per year. Calculations in De Økonomiske Råds formandskab (2020) indicate a need for subsidies to CCS in the order of DKK 6 billion in 2030 alone, which is a significantly larger amount than the government has so far allocated.

… for example, via the allocated funds in the Government's proposed reform

In the proposed reform *Danmark kan mere I*, the Government proposes to allocate an additional DKK 1 billion annually for investments in the green transition. If these funds are prioritised for technology-neutral subsidies for negative emissions, this would be expected to contribute to a cost-effective achievement of the 70 percent target.

Climate proposal from the EU Commission

Buildings and road transport should be included in the existing quota system

The European Commission has presented a climate proposal, which is to be negotiated by the Parliament and the Council of Ministers. Among other things, the Commission proposes to introduce a new quota system for providers of heating and road transport fuel. It is positive if these emissions are covered by quotas, but it should be done under the existing quota system so that the price of greenhouse gas emissions is uniform. This will ensure that the reductions are undertaken in the places where it is cheapest to reduce.

Denmark should not support sector-specific objectives in the EU

The Commission also proposes increased targets for energy efficiency, the share of renewable energy and phasing out of new sales of fossil-fuelled cars. Denmark should lobby for a tighter supply of quotas and reduction targets in the non-quota sector instead of supplementary targets such as these. Supplementary targets can increase the cost of achieving the targets for greenhouse gas reductions in the EU and in Denmark. This is because measures that cost-effectively increase, e.g., energy efficiency, do not reduce greenhouse gas emissions cost-effectively. For example, an initiative that improves energy efficiency by reducing electricity consumption will reduce both the consumption of electricity produced by wind turbines and coal-fired power plants. As a result, the measure has not had a full impact on greenhouse gas emissions. As the overall objective is to reduce greenhouse gas emissions, it is cheaper to introduce uniform greenhouse gas taxation, including through the EU quota system.

LITERATURE

Ahle, M.D. og M. Skafte-Larsen (2019): Reagerer dimittender på en lavere dagpengesats? Kandidatspeciale.

Amiti, M. and D.E. Weinstein (2011): Exports and Financial Shocks, *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1841-1877.

Antras, P. and C.F. Foley (2015): Poultry in Motion: A Study of International Trade Finance Practices, *Journal of Political Economy*, 123(4), 853-901.

Bloom, N., M. Schankerman, and J. Van Reenen (2013): Identifying technology spillovers and product market rivalry. *Econometrica*, *81*(4), 1347-1393.

Bloom, N., J. Van Reenen, and H. Williams (2019): A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(3), 163-84.

Bøler, E.A., A. Moxnes, and K. H. Ulltveit-Moe (2015): RogD, international sourcing, and the joint impact on firm performance. *American Economic Review*, *105*(12), 3704-39.

Cai, L. (2014): State-dependence and stepping-stone effects of low-pay employment in Australia. *Economic Record,* 90(291), 486−506.

Cai, L., K. Mavromaras and P. Sloane (2018): Low paid employment in Britain: Estimating state-dependence and stepping stone effects. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics,* 80(2), 283−326.

Cappellari, L. and S.P. Jenkins (2008): Estimating low pay transition probabilities accounting for endogenous selection mechanisms. *Journal of the Royal Statistical Society Series C (Applied Statistics),* 57(2) 165−186.

Clark, K. and N.C. Kanellopoulos (2013): Low pay persistence in Europe. *Labour Economics* 23(1) 122−134.

Damvad (2015): Kvalitativ evaluering af nytteindsats.

DEA (2019): Sammenhæng mellem afstand og unges valg af og gennemførelse af ungdomsuddannelser.

De Økonomiske Råds formandskab (2014): *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

De Økonomiske Råds formandskab (2015): *Dansk Økonomi, forår 2015*.

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2019c): *Produktivitet, 2019*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021a): *Økonomi og Miljø, 2020*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021b): *Produktivitet, 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021c): *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Farooq, A., A.D. Kugler, and U. Muratori (2020): *Do Unemployment Insurance Benefits Improve Match Quality? Evidence from Recent U.S. Recessions*. NBER Working Paper no. 27574.

Feenstra, R.C., L. Zhiyuan and Y. Miaojie (2014): Exports and Credit Constraints under Incomplete Information: Theory and Evidence from China, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, 96(4), 729-744.

Foged, M., J.N. Arendt, I. Bolvig, L. Hasager and G. Peri (2020): *Language Training and Refugees' Integration*, NBER Working Paper no. 26834.

Fok, Y.K., R. Scutella and R. Wilkins (2015): The low-pay no-pay cycle: Are there systematic differences across demographic groups? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 77(6), 872−896.

Jahn, E.J. and M. Rosholm (2014): Looking beyond the bridge: The effect of temporary agency employment on labor market outcomes, *European Economic Review*, Elsevier, 65(C), 108-125.

Kaarsen, N., J. Steen-Knudsen og R.B. Larsen (2018): Bør der ske en udflytning af universiteter til provinsen? Analyse fra Kraka.

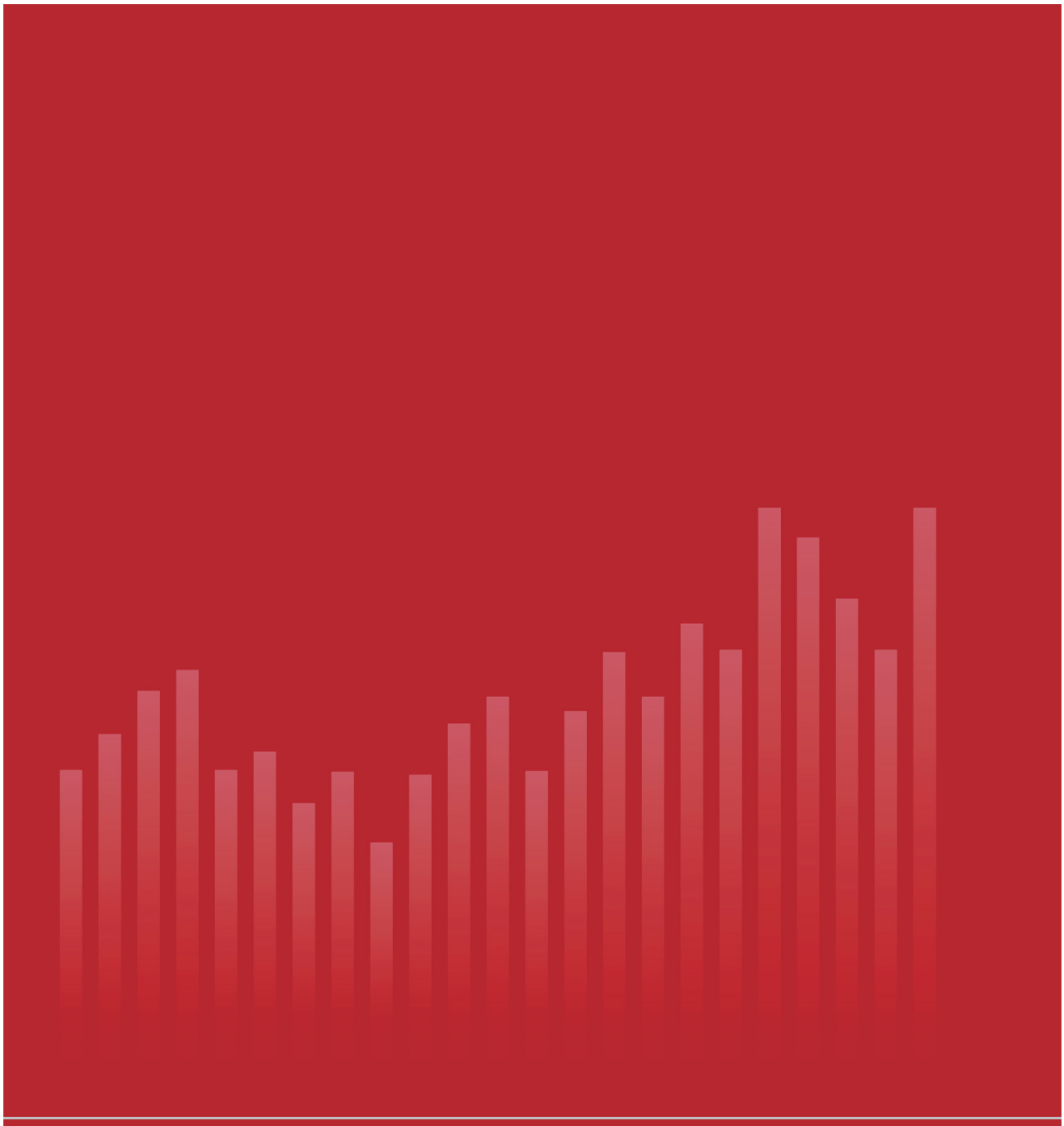
Knabe, A. and A. Plum (2013): Low-wage jobs—Springboards to high-paid ones? *Labour,* 27(3), 310−330.

Kraks Fond Byforskning (2015): Unges afstand til de videregående uddannelser.

Manova, K. (2013): Credit Constraints, Heterogeneous Firms, and International Trade, *Review of Economic Studies*, 80(2), 711-744.

Parrotta, P., and D. Pozzoli (2012). The effect of learning by hiring on productivity. *The RAND Journal of Economics*, *43*(1), 167-185.

Stewart, M. (2007): The inter-related dynamics of unemployment and low-wage employment. *Journal of Applied Econometrics,* 22(3), 511−531.



Danish Economy, Autumn 2021

FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

115. Dansk Økonomi, forår 2015. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Bankunionen. Yderområder i Danmark. 175 kr.
116. Dansk Økonomi, efterår 2015. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Indkomstoverførsler med fokus på kontanthjælp. 175 kr.
117. Økonomi og Miljø, 2016. Værdi af statistisk liv. Luftforurening. Danmark fossilfri 2050. 175 kr.
118. Dansk Økonomi, forår 2016. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Dansk vækst siden krisen. Ejerboligbeskatning. 175 kr.
119. Dansk Økonomi, efterår 2016. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Investeringskrise? Indkomst- og formuefordeling. 175 kr.
120. Økonomi og Miljø, 2017. Regulering af landbrugets kvælstofudledning. Grønne afgifter og effektiv miljøregulering. Ægte opsparing. 175 kr.
121. Dansk Økonomi, forår 2017. Konjunktur og offentlige finanser. Holdbarhed og finanspolitiske regler. Dynamiske effekter af offentlige udgifter. Udenlandsk arbejdskraft. 175 kr.
122. Dansk Økonomi, efterår 2017. Konjunktur og offentlige finanser. Langvarigt offentligt forsørgede. Brancheforskydninger og vækstudsigter. 175 kr.
123. Produktivitet, 2017. Produktivitet og velstand. Produktivitetsudviklingen. Tidligere anbefalinger og tiltag. Produktivitetsforskelle mellem virksomheder. 175 kr.
124. Økonomi og Miljø, 2018. Regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser. Reduktion af CO2 fra personbiler. Klimapolitik frem mod 2030. 175 kr.
125. Dansk Økonomi, forår 2018. Konjunktur og offentlige finanser, Finanspolitisk holdbarhed, Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser. 175 kr.
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. Dansk Økonomi, forår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Tilbagetrækningsaftalen. Tidlig indsats. 175 kr.
135. Dansk Økonomi, efterår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Helbred og ældres beskæftigelse. Regneprincipper og konsekvensvurderinger. 175 kr.

De Økonomiske Råd
Formandskabet