DIGITALES ARCHIV

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

Periodical Part

Dansk økonomi / Det Økonomiske R°ad ; 2022

Provided in Cooperation with:
Danish Economic Councils, Copenhagen

Reference: Dansk økonomi / Det Økonomiske R°ad ; 2022 (2022). https://dors.dk/files/media/rapporter/2022/e22/endelig_rapport/web_e22_endelig_med_links.pdf.

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/11159/12665

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 2022

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

LÆRERBIDRAG I FOLKESKOLEN

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 Vendelbo, *Danmarks Nationalbank*: Nationalbankdirektør Signe Krogstrup, *Dansk Arbejdsgiverforening*: Adm. direktør Jacob Holbraad, *FH - Fagbevægelsens Hovedorganisation*: Formand Lizette Risgaard, forbundsformand Claus Jensen, forbundsformand Henning Overgaard, *Akademikerne*: Formand Lisbeth Lintz, *DI*: Politisk direktør Emil Fannike Kiær *SMVdanmark*: Adm. direktør Jakob Brandt, *Landbrug & Fødevarer*: Formand Søren Søndergaard, *Dansk Erhverv*: Direktør Morten Langager, *Forbrugerrådet Tænk*: Formand Anja Philip, *CEPOS*: Vicedirektør Mads Lundby Hansen, *Finans Danmark*: Adm. direktør Ulrik Nødgaard, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*: Formand Michael Rosholm samt s*ærligt sagkyndige*: Professor Torben M. Andersen, professor Mette Ejrnæs og lektor Maria Knoth Humlum.

Sekretariatet
Direktør John Smidt, *vicedirektør* Jesper Gregers Linaa, *kontorchef* Christian Ellermann-Aarslev, Morten Holm, *administrationschef* Peter Fruergaard Schrøder, *chefkonsulenter* David Tønners, Dorte Grinderslev, Jakob Jans Johansen, Jesper Kühl, Marie Møller Kjeldsen, Mickey Petersen, Nicolai Kaarsen, Niels Christian Fredslund, Niels Vestergaard, Poul Schou, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Janne Nyborg Jensen, Jonas Ehn Bødker, Kamilla Holmgaard, Lars Lønstrup, Michael Molgjer Studsgaard, *fuldmægtige* Henriette Storgaard Madsen, Iben Büchler Nielsen, Ilya Manuylov, Jakob Langager Christensen, Mads Bæk Pedersen, Morten Vendelbo Førrisdahl, *kontorfuldmægtige* Danne Nors Jørgensen, Karina Tilsted Andersen *samt studentermedhjælpere* Freja Hein Svendsen, Lasse Hyldgaard Pagh, Laurids Hougaard Kristensen, Louise Østergaard Jensen og Rune Qvist Schmidt.

De Økonomiske Råd
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2022

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

LÆRERBIDRAG I FOLKESKOLEN

RAPPORT FRA FORMANDSKABET

Dansk Økonomi, efterår 2022

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

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

Publikationen kan bestilles hos:
Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83 A
2860 Søborg
Tlf.: 43 63 23 00
E-mail: kundeservice@stibocomplete.com
Hjemmeside: www.stibocomplete.com

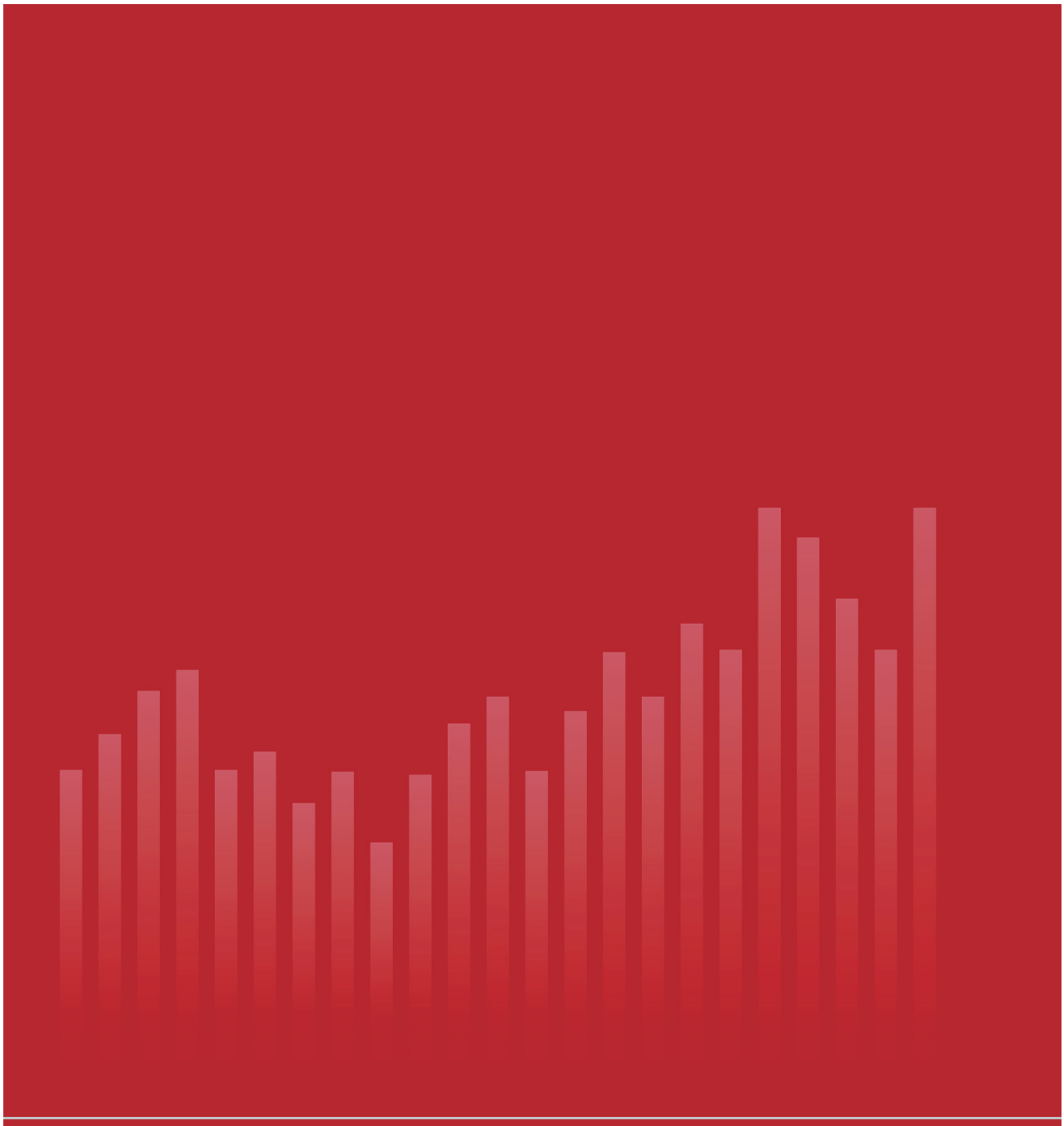
Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:
De Økonomiske Råds Sekretariat
Emil Møllers Gade 41
8700 Horsens
Tlf.: 51 51 28 00
E-mail: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk
Twitter: @DORsSekretariat

Tryk: Stibo Complete
Pris: 200 kr. inkl. moms
Oplag: 670
ISBN: 978-87-93948-08-2
ISSN: 0419-9480

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

INDHOLD

	RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER	**1**
KAPITEL I	**AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**	**13**
	Litteratur	34
	Bilag	35
KAPITEL II	**KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER**	**39**
	II.1 Indledning	41
	II.2 Baggrund for inflationsudviklingen	46
	II.3 Inflationen i Danmark	64
	II.4 International økonomi og pengepolitik	74
	II.5 Aktuelle udsigter for dansk økonomi	89
	II.6 Usikkerhed om strukturelle niveauer	107
	II.7 Offentlige finanser frem mod 2030	118
	II.8 Budgetloven	133
	II.9 Vurderinger og anbefalinger	147
	Litteratur	156
KAPITEL III	**FINANSPOLITISK HOLDBARHED**	**163**
	III.1 Indledning	165
	III.2 Fremskrivning	167
	III.3 Beskæftigelseseffekt af tilbagetrækningsaftalen	185
	III.4 Tilbagetrækning i fremskrivningen	198
	III.5 Sammenligning med regeringen	204
	III.6 Sammenfatning	210
	Litteratur	213
KAPTEL IV	**LÆRERBIDRAG I FOLKESKOLEN**	**215**
	IV.1 Indledning	217
	IV.2 Vidensopbygning i skolen og lærerens rolle	219
	IV.3 Lærerbidraget i folkeskolen	225
	IV.4 Effekter efter folkeskolen	240
	IV.5 Hvad kendetegner den gode lærer?	246
	IV.6 Sammenfatning og perspektivering	254
	Litteratur	261
	Bilag	268
	SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	**273**
	ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	**315**



Dansk Økonomi, efterår 2022

De Økonomiske Råd
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED-KONKLUSIONER

Dansk Økonomi, efterår 2022

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Kapitel I indeholder kommentarer til en lang række aktuelle tiltag, der har til formål at afbøde konsekvenserne af høj inflation, herunder lavere elafgift, huslejeloft og låneordning for høje energiregninger. Kapitlet indeholder også kommentarer til den grønne skattereform og til ministeriernes regneprincipper for ændringer i selskabsskatten.

I *kapitel II* præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi. Fremskrivningen indebærer, at der er udsigt til høj inflation ikke bare i 2022, men også i 2023, og at der er udsigt til et markant fald i beskæftigelsen. Den planlagte finanspolitik for 2023 vurderes at være passende.

I *kapitel III* præsenteres en beregning af den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Holdbarhedsindikatoren beregnes til 1,0 pct. af BNP, og finanspolitikken vurderes derfor at være holdbar.

Endelig indeholder *kapitel IV* en analyse af lærerbidraget i folkeskolen. Analyserne viser, at en lærer, der er blandt de bedste, kan forbedre elevernes resultater mærkbart. Analysen peger på, at fokus på lærerkvalitet er velbegrundet.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Rapporten indeholder fire kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Finanspolitisk holdbarhed
- Lærerbidrag i folkeskolen

En foreløbig udgave af rapporten blev fremsendt som diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 11. oktober 2022.

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

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Fokus på tiltag for at afbøde konsekvenser af prisstigninger

I kapitlet sættes fokus på økonomisk-politiske tiltag, der sigter mod at hjælpe husholdninger og virksomheder med konsekvenser af de hastigt stigende priser herunder energipriser. Det sker med udgangspunkt i nogle overordnede principper, som man med fordel kan være opmærksom på ved udformningen af tiltag. Tiltag bør eksempelvis hjælpe uden at forstyrre prissignalerne, da det kan hæmme en omstilling i økonomien og forlænge krisen. Tiltag bør ikke øge prispresset eller skabe forventninger om fremtidige prisstigninger. Endelig bør man skelne mellem konjunktur- og strukturpolitiske tiltag; strukturpolitiske tiltag (så som skattepolitiske ændringer) bør ikke tages i anvendelse, medmindre de kan godtgøres at have en gavnlig langsigtet virkning eller i det mindste ikke gør skade.

Låneordning fastholder prissignaler, men kan bidrage til inflationspres

I september 2022 blev der i forbindelse med aftalen om vinterhjælp aftalt en låneordning, som indebærer, at husholdninger og virksomheder kan vælge at fordele betalingen af energiudgifter over flere år. Aftalen fastholder prissignalerne, så længe husholdningerne tager højde

for, at energiregningen skal betales senere. Hvis låneordningen afbøder et akut forbrugsfald (på andet end energi) kan den dog principielt set mindske tempoet på en fremadrettet normalisering af inflationen.

Nedsættelse af elafgift bør ske af strukturelle grunde

En nedsættelse af elafgiften er også en del af aftalen om vinterhjælp, og det er et tiltag, som er fornuftig af strukturelle grunde. En midlertidig nedsættelse er dog ikke hensigtsmæssig, da gavnlige virkninger i form af øget tilskyndelse til at omlægge til el-baserede energikilder må ventes at blive svækket. Da afgiftslettelsen kan øge elforbruget og dermed elprisen på kort sigt, er der en risiko for, at afgiftslettelsen slår mindre end fuldt igennem på elregningen.

Uensartet CO_2-afgift gør klimapolitikken dyrere

I den tidlige sommer blev der indgået aftale om en grøn skattereform for industrien mv., som skaber sikkerhed om fremtidige afgifter frem mod 2030. De uensartede afgifter på tværs af brancher og tilskudsordninger gør dog omstillingen dyrere.

Drivhusgasafgift bør også omfatte landbruget

Forude venter en grøn skattereform af landbruget. Drivhusgasudledningerne i landbruget er vanskelige at måle. Men der skal foretages væsentligt dyrere reduktioner i andre dele af erhvervslivet og hos husholdningerne for at nå 70 pct.-reduktionsmålet i 2030, hvis landbrugets udledninger friholdes fra regulering. Uanset hvilken regulering der besluttes for landbruget, bliver etablering af retvisende klimaregnskaber for de enkelte bedrifter afgørende for reguleringens effektivitet.

Konsekvensen for produktiviteten af etårige kandidater kan være store

I kapitlet kommenteres også på regeringens forslag til nye etårige kandidatuddannelser. Regeringens forslag påvirker en stor andel af en ungdomsårgang, hvorfor der er risiko for, at konsekvenserne for produktiviteten og velstanden kan være betydelige. Den samlede effekt på produktiviteten er usikker, da erfaringerne med lignende tiltag er begrænsede. Det kan tale for en mere forsigtig tilgang, hvor der startes med en mindre omfattende reform på forsøgsbasis, som efterfølgende kan tilpasses og udbredes til flere uddannelser, hvis tiltagene har de ønskede virkninger.

Der bør følges op på anbefalinger om god skik til konsekvensvurderinger

En gennemgang af beslutningsgrundlaget for ministeriernes konsekvensvurderinger af ændringer i selskabsskattesatsen med fokus på forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber viser, at der er basis for at forbedre dokumentationen af regneprincipper og tydeliggøre analysernes kvalitet og usikkerheder over for beslutningstagerne og offentligheden.

KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation, udviklingen på de offentlige finanser samt en evaluering af budgetloven. Kapitlet indeholder også en vurdering af, om finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen.

Høj inflation i Danmark skyldes især eksterne faktorer

Danmark oplever ligesom mange andre lande høj og fortsat tiltagende inflation. En væsentlig del af inflationen skyldes udefrakommende faktorer, og der er endnu ikke tydelige tegn på, at den høje inflation i Danmark skyldes et stort indenlandsk skabt prispres. Der er dog risiko for, at et sådant pres kan opstå som et resultat af højere lønstigninger og en normalisering af virksomheders profitmarginer.

Nedjusterede internationale vækstudsigter og høj usikkerhed

Den høje inflation i både Danmark og udlandet reducerer husholdningernes købekraft betragteligt og har de seneste måneder givet anledning til betydelige pengepolitiske stramninger. Faldende realløn, højere renter og betydelig usikkerhed om energiforsyningen især i Europa har bidraget til begyndende afmatning af den økonomiske aktivitet på de danske eksportmarkeder.

Udsigt til stort beskæftigelsesfald i Danmark

Aktiviteten i Danmark er så småt begyndt at bremse op, men afmatningen sker fra et meget positivt udgangspunkt med en beskæftigelse, der skønnes at være knap 4 pct. over det strukturelle niveau. De svagere udsigter i udlandet, husholdningernes reallønstab, de højere finansieringsomkostninger samt den betydelige usikkerhed knyttet til de økonomiske udsigter ventes at reducere efterspørgslen henover efteråret og igennem næste år. Prognosen indebærer omtrent nul-vækst i tre år, sådan at BNP ved udgangen af 2024 vil være på nogenlunde samme niveau som ved udgangen af 2021. Samtidig ventes beskæftigelsen at falde med mere end 100.000 personer frem til udgangen af 2023, jf. figur A. Prognosen indebærer dermed, at det aktuelt store positive beskæftigelsesgap gradvist lukkes og vendes til et negativt gap på ca. 1 pct. i 2024.

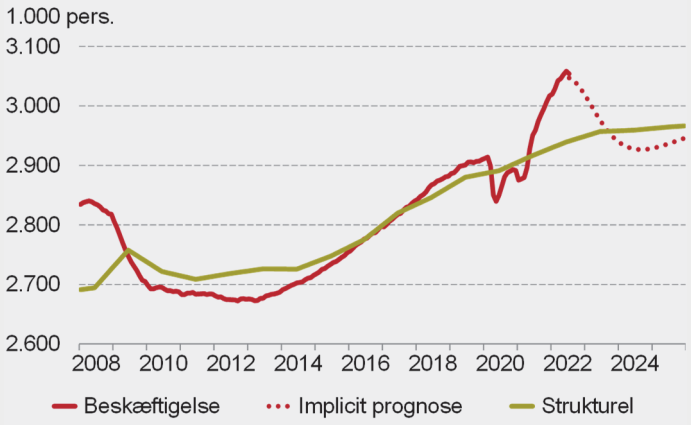
Stor usikkerhed om timing og størrelse på tilbageslag

Både timingen og størrelsen af beskæftigelsesfaldet er forbundet med betydelig usikkerhed. Udviklingen på arbejdsmarkedet er endnu ikke for alvor vendt, og afmatningen kan vise sig at materialisere sig senere end skønnet i prognosen. I givet fald vil presset på arbejdsmarkedet bestå i en længere periode, og der er en risiko for, at det i kombination med det store reallønstab i år vil give sig udslag i mere markante lønstigninger ved overenskomstforhandlingerne næste år. En anden risikofaktor er, at den geopolitiske og energiforsyningsmæssige situation kan blive yderligere forværret med endnu svagere vækst og endnu

større usikkerhed til følge. Erfaringerne fra finanskrisen viser, at tilbageslag kan ske endog meget brat, når pessimisme og usikkerhed først får tag i husholdninger og virksomheder.

FIGUR A **BESKÆFTIGELSE**

Beskæftigelsen skønnes aktuelt at være knap 4 pct. over strukturelt niveau. Prognosen indebærer et betydeligt fald på mere end 100.000 personer frem mod udgangen af 2023, og i 2024 ventes beskæftigelsen at være ca. 1 pct. under end det skønnede strukturelle niveau.



Anm.: Figuren viser den månedlige lønmodtagerbeskæftigelse opregnet til nationalregnskabets årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er juli 2022. Derefter er vist en implicit månedsudvikling, som er i overensstemmelse med beskæftigelsesskønnene på årsbasis.

Kilde: Danmark Statistikbank, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

Finanspolitikken og konjunkturerne

Finanspolitikken burde have været strammere i år

Beskæftigelsen ligger aktuelt markant over det skønnede strukturelle niveau, og samtidig vurderes finanspolitikken at give et positivt bidrag til væksten på knap 1 pct. i forhold til 2019. Den finanspolitiske lempelse i 2022 har været uhensigtsmæssig, idet finanspolitikken burde have bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen, jf. også vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Dansk finanspolitik kan ikke alene bringe den aktuelt høje inflation tilbage på et mere normalt niveau, men det er væsentligt, at finanspolitikken ikke bidrager til

at øge prispresset yderligere. Det er derfor også væsentligt, at der henover efteråret ikke indgås aftaler, der yderligere øger efterspørgselspresset. Eventuelle ekspansive tiltag bør derfor modgås af finansiering med tilsvarende aktivitetseffekt.

Udsigt til neutral konjunktursituation ved udgangen af 2023

Prognosen indebærer et markant fald i beskæftigelsen henover det kommende år. Konjunktursituationen skønnes ved udgangen af næste år at være omtrent neutral, og i 2024 er der udsigt til et negativt beskæftigelsesgap på ca. 1 pct. Det taler alt andet lige for, at finanspolitikken i 2023 bør være omtrent neutral for væksten. Der er dog en række hensyn, der kan tale for såvel en strammere som en lempeligere finanspolitik. I retning af en strammere finanspolitik taler, at der er en betydelig risiko for højere lønstigninger og dermed risiko for en forværring af inflationsudfordringerne. Hertil kommer, at det erfaringsmæssigt er lettere at lempe end at stramme finanspolitikken, hvis de økonomiske forhold ændrer sig. Omvendt er der i prognosen udsigt til et betydeligt beskæftigelsesfald, der risikerer at blive endnu mere brat, hvis husholdninger og virksomheder bliver endnu mere pessimistiske. En moderat lempelse af finanspolitikken kan i den situation medvirke til at begrænse en negativ forventningsspiral.

Finanslovsforslaget for 2023 er passende afstemt

Samlet er vurderingen, at det er passende med en omtrent neutral finanspolitik næste år. Finanslovsforslaget for 2023 skønnes at være omtrent neutral for væksten, hvilket derfor vurderes at være passende afstemt med konjunktursituationen og den usikkerhed, der er forbundet med udviklingen. For at fastholde den finanspolitiske linje fra finanslovsforslaget bør yderligere tiltag derfor som udgangspunkt finansieres, så aktivitetsvirkningen samlet er omtrent neutral.

Offentlige finanser og budgetlov

De offentlige finanser er sunde

Fremskrivningen viser, at den strukturelle saldo både i 2023 og i årene frem mod 2030 vil holde sig klart over underskudsgrænsen, som nu er 1 pct. af BNP. Samtidig viser beregningerne i rapportens kapitel III, at finanspolitikken er mere end holdbar. Formandskabets vurdering er derfor, at de offentlige finanser grundlæggende er sunde.

Budgetlovens underskudsgrænse er ændret – øvrige regler er ikke

En del af baggrunden for udviklingen i de offentlige finanser er budgetloven, der blev vedtaget i 2012. I foråret 2022 blev det i overensstemmelse med formandskabets tidligere anbefalinger besluttet at sænke underskudsgrænsen fra ½ til 1 pct. af BNP. De øvrige regler i budgetloven er imidlertid ikke ændret siden 2012.

Beregning af strukturel saldo bør dokumenteres, og ændringer bør diskuteres

Den strukturelle saldo spiller en central rolle i den finanspolitiske styring og planlægning. Beregningen, der sker med udgangspunkt i en metode fastlagt af Finansministeriet, bygger på en lang række valg og på et skøn for udviklingen i den faktiske saldo. Det er naturligt at overveje fordele og ulemper ved den nuværende metode og praksis. Dokumentationen af den nuværende metode bør samles, løbende opdateres, og de foretagne valg begrundes. Desuden bør der gives mulighed for en reel diskussion af ændringer, inden de indføres som en del af den grundlæggende metode.

Budgetlovens regler, der begrænser mulighed for at forbrugsudjævne, bør diskuteres

Et andet område, hvor der er behov for at diskutere budgetlovens regler, er mulighederne for at overføre ubrugte midler fra et år til de følgende. En gennemgang af udviklingen på det statslige område tyder på, at forbrugsmønsteret har ændret sig i en retning, der kan tyde på, at der er utilsigtede konsekvenser af den begrænsede mulighed for at forbrugsudjævne i staten. Hvis statslige institutioner får mulighed for at anvende opsparede midler fra 2022-23 på et senere tidspunkt, vil det i den aktuelle situation kunne bidrage til at holde finanspolitikken passende stram.

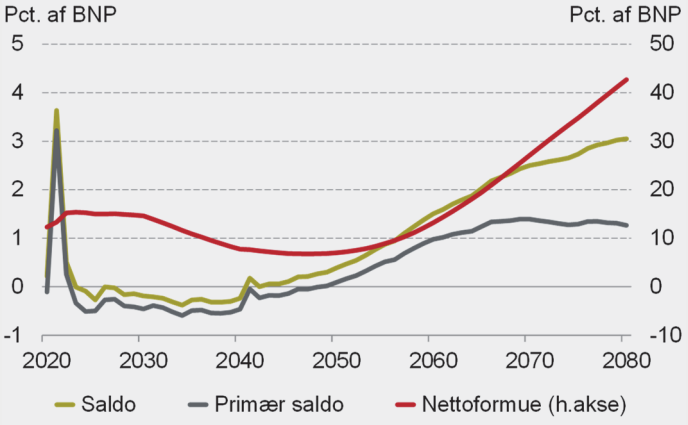
KAPITEL III, FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Fortsat holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP

Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel III udviser et underskud på den (strukturelle) offentlige saldo i perioden 2025-40 på mellem 0 og ½ pct. af BNP, jf. figur B. Derefter vil der ske en permanent saldoforbedring, sådan at saldoen udviser stigende overskud i årene, der følger. Økonomien vurderes med en holdbarhedsindikator (HBI) på 1 pct. af BNP at være overholdbar, svarende til at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 27 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at hæve skatterne. Holdbarhedsindikatoren er uforandret i forhold til den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er meget stor usikkerhed om mange af forudsætningerne, ikke mindst antagelserne om den fremtidige tilbagetrækningsadfærd.

FIGUR B **OFFENTLIG SALDO OG FORMUE**

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



Kilde: DREAM og egne beregninger.

Analyse af fælles tilbagetrækning i parforhold forøger reformeffekter af aldersindeksering

I kapitlet præsenteres en analyse af, hvordan ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension påvirker lønmodtagerbeskæftigelsen hos partnere til de direkte berørte personer. Tilbagetrækning er ofte en fælles beslutning mellem parterne i parforhold, og analysen peger på, at der er afledte effekter af højere aldersgrænser på arbejdsmarkedsadfærden hos de direkte berørte personers partnere. Hvis man indregner denne afledte effekt, vil det forøge den skønnede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne med ca. 6½ pct. Det svarer til en ekstra reformeffekt på 3.500 beskæftigede i 2021. I alt skønnes sådanne partnereffekter at kunne forklare 3 pct. af den samlede beskæftigelsesstigning for ældre siden 2013.

Forslag om lempelse af aldersindeksering bør indgå i prioriteringsdiskussionen

Pensionskommissionen har i maj 2022 anbefalet en lempelse af den nuværende aldersindeksering af folkepension mv. efter 2040. Ifølge beregninger i kapitlet vil det forringe holdbarhedsindikatoren fra 1 til 0,4 pct. af BNP. Finanspolitikken vil dermed fortsat være holdbar også under denne mere lempelige indeksering. Forslaget kan ses som led i en prioriteringsdiskussion om de offentlige finansers udvikling på længere sigt. En udvikling, hvor det offentlige permanent opkræver flere skatter, end hvad der er nødvendigt for at finansiere de offentlige udgifter, er ikke optimal, men den store usikkerhed i beregningerne er isoleret set

et argument for at føre en forsigtig langsigtet finanspolitik. Omvendt er der også omkostninger forbundet med at være for forsigtig, idet det kan medføre, at i øvrigt fornuftige tiltag ikke bliver gennemført. Der er således en reel afvejning med hensyn til, hvor (over)holdbare finanser man ønsker at operere med. Pensionskommissionens forslag er ét af flere mulige bud i denne diskussion.

KAPITEL IV, LÆRERBIDRAG I FOLKESKOLEN

Kapitlet fokuserer på lærerens evne til at dygtiggøre eleverne …

I kapitel IV undersøges den betydning, som den enkelte skolelærer har for elevernes prøveresultater målt i forhold til en gennemsnitlig lærer. Lærerne i folkeskolen har med deres direkte kontakt til eleverne, deres faglige viden og deres sociale kompetencer direkte indflydelse på den enkelte elev.

… og opgør et *lærerbidrag*

Kapitlet tager udgangspunkt i et beregnet *lærerbidrag*, der angiver, hvor meget den enkelte lærer bidrager til elevernes læring og resultater målt i forhold til en gennemsnitlig lærer. Lærerbidraget opgøres ud fra elevernes læring og resultater, og det opfanger den samlede betydning af lærerens faglige viden, klasserumsledelse mv. Samtidig tages der blandt andet højde for elevernes øvrige resultater i skolen og deres familiemæssige baggrund. Denne tilgang har en lang tradition i eksempelvis USA, hvor det visse steder endda indgår i evalueringer af de enkelte lærere. Det er til gengæld den første beregning af sin art på danske forhold.

En god lærer betyder mere end klassestørrelse eller undervisningstid

Analysen viser, at det har stor betydning for elevernes resultater at have en god lærer. En lærer, der er blandt de bedste undervisere, kan forbedre elevens resultater ved afgangsprøven mærkbart. Til sammenligning vil det kræve betydelige reduktioner af klassekvotienten eller forøgelser i timetallet at opnå tilsvarende forbedringer i elevernes resultater.

Elever med bedre lærere har højere uddannelses-tilbøjelighed efter folkeskolen

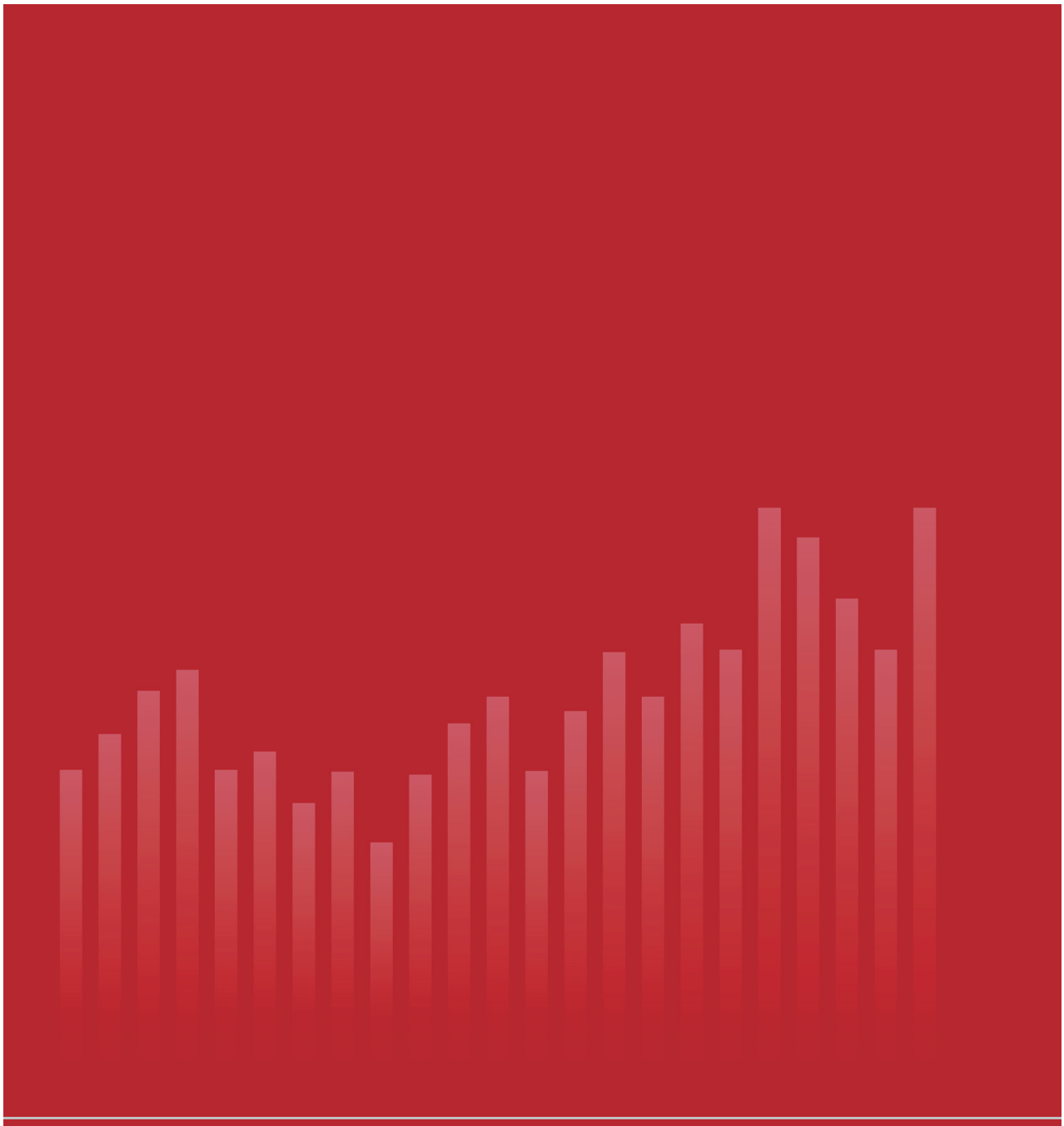
Analysen i kapitlet dokumenterer endvidere, at elever, der har haft en god lærer i folkeskolen, har større sandsynlighed for at påbegynde og fuldføre en ungdomsuddannelse, end elever, der har haft en mindre god lærer. Det indikerer, at det beregnede lærerbidrag afspejler mere end blot, hvorvidt en lærer er god til at forberede sine elever til test og eksaminer. Resultatet flugter med udenlandske undersøgelser, som finder positive effekter af gode lærere på elevernes uddannelseslængde og løn senere i voksenlivet.

Lærerbidraget samvarierer med høje karakterer, lavt sygefravær og erfaring

I kapitlet undersøges det desuden, hvad der kendetegner lærere med et stort lærerbidrag. De gode lærere har i gennemsnit højere karakterer på læreruddannelsen, relativt få fraværsperioder i løbet af skoleåret, og de har opnået en vis undervisningserfaring. Analysen etablerer dog ikke baggrundskarakteristikaene som årsager til et større lærerbidrag; der er alene tale om samvariationer mellem lærerbidraget og de nævnte karakteristika.

Tre veje til bedre lærere i folkeskolen

Analyserne understreger vigtigheden af at have gode lærere i folkeskolen. Grundlæggende er der tre veje til at øge niveauet blandt lærere i folkeskolen. For det første kan sammensætningen af lærerne ændres, så der bliver flere af de gode og færre af de mindre gode. En sådan ændring kan finde sted via rekruttering, fastholdelse og afskedigelser. For det andet kan rekrutteringsgrundlaget for folkeskolerne forbedres ved at gøre læreruddannelsen bedre og gøre uddannelsen mere attraktiv for dygtige studerende. For det tredje kan undervisningskvaliteten blandt de allerede ansatte lærere gøres bedre via eksempelvis efteruddannelse og ved at skabe bedre rammer for lærernes arbejde. Et markant løft af elevernes resultater vil kræve en indsats indenfor alle tre områder.



Dansk Økonomi, efterår 2022

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Dansk Økonomi, efterår 2022

KAPITEL I
AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

Formandskabet kommenterer i kapitlet på en række aktuelle tiltag, der på forskellig vis har til hensigt at afbøde konsekvenser af stigende priser. Helt overordnet bør det tilstræbes, at tiltagene ikke forstyrrer prissignalerne i markedet, og at man sikrer, at tiltagene finansieres på en måde, så aktiviteten i økonomien ikke øges.

I kapitlet peges endvidere på, at tilskud og nedslag i CO_2-afgiften i aftalen om en grøn skattereform for industrien gør omstillingen dyrere, og at tilskud og nedslag ikke vil gavne klimaet på lang sigt.

Et eftersyn af ministeriernes konsekvensvurderinger af forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber fører til en opfordring til ministerierne om at følge formandskabets tidligere fremførte anbefalinger om god skik.

I.1 AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Tiltag afledt af prisstigninger
- Klimapolitik
- Arbejdsmarked, uddannelse og konkurrence
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

Finanspolitik og budgetlov i første afsnit, …

I første afsnit opsummeres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den planlagte finanspolitik. Det handler blandt andet om, hvorvidt finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen og om grænserne i budgetloven overholdes. Endvidere kommenteres på mulige ændringer af budgetloven.

… mens næste afsnit har fokus på tiltag afledt af prisstigninger

De høje prisstigninger på blandt andet energi har fremkaldt flere økonomisk-politiske tiltag og startet en offentlig debat om mulige tiltag for at afbøde konsekvenserne for husholdninger og virksomheder. I afsnittet skitseres overordnede principper, som bør være styrende for, hvordan sådanne tiltag bør indrettes, og ud fra disse principper kommenteres på udvalgte aftalte og foreslåede tiltag. Det drejer sig især om den igangværende diskussion om beskatning af ekstraordinær indtjening, den netop indgåede aftale om nedsættelse af elafgift og låneordning for høje energiregninger samt aftalen om loft over huslejestigninger for udvalgte lejeboliger.

Strukturpolitiske tiltag

I de næste afsnit er fokus på klimapolitik, arbejdsmarkedsområdet, uddannelse samt konkurrenceforhold. Først kommenteres den indgåede aftale om en grøn skattereform og kommende regulering af landbruget. Dernæst kommenteres den nyligt indgåede kontanthjælpsaftale og de nye barselsregler, som trådte i kraft i august. Endelig sættes der fokus på lærerbidrag i folkeskolen, som er emnet for kapitel IV i rapporten, og der ses nærmere på regeringens oplæg til nye etårige kandidatuddannelser samt konkurrenceforholdene i den finansielle sektor.

Vurdering af ministeriernes konsekvens-vurderinger

Sidst i afsnittet vurderes det, om formandskabets principper for god skik, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2022*, er opfyldt i forbindelse med ministeriernes konsekvensvurderinger af forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber, der blev vedtaget i Folketinget i 2022. Afsnittet skal ses i sammenhæng med, at formandskabet har fået til opgave at

vurdere ministeriernes konsekvensvurderinger, som lægges til grund for politiske tiltag.

FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

Finanspolitikken burde have været strammere i år

Beskæftigelsen ligger aktuelt markant over det skønnede strukturelle niveau, og samtidig vurderes finanspolitikken at give et positivt bidrag til væksten på knap 1 pct.point i forhold til 2019. Den finanspolitiske lempelse i 2022 vurderes at være uhensigtsmæssig i lyset af konjunktursituationen, idet finanspolitikken burde have bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen. Dansk finanspolitik kan ikke alene bringe den aktuelt høje inflation tilbage på et mere normalt niveau, men det er væsentligt, at finanspolitikken ikke bidrager til at øge prispresset yderligere. Det er derfor også væsentligt, at der henover efteråret ikke indgås aftaler, der øger efterspørgselspresset yderligere i år. Eventuelle ekspansive tiltag bør derfor modgås af finansiering med tilsvarende aktivitetseffekt.

Udsigt til neutral konjunktursituation ved udgangen af 2023

Prognosen indebærer et markant fald i beskæftigelsen i løbet af 2023. Konjunktursituationen skønnes ved udgangen af næste år at være omtrent neutral, og i 2024 er der udsigt til et negativt beskæftigelsesgap på ca. 1 pct. Det taler alt andet lige for, at finanspolitikken bør være omtrent neutral for væksten i 2023. Der er dog en række hensyn, der kan tale for en strammere eller lempeligere finanspolitik i forhold til dette udgangspunkt. Det taler i retning af en strammere finanspolitik, at der er risiko for højere lønstigninger næste år, hvilket kan forstørre inflationsudfordringerne. Hertil kommer, at det erfaringsmæssigt er lettere at lempe end at stramme finanspolitikken, hvis de økonomiske forhold ændrer sig. Omvendt er der udsigt til betydelige fald i beskæftigelsen og i boligpriserne i prognosen. Disse fald risikerer at blive større, hvis husholdninger og virksomheder bliver endnu mere pessimistiske. En moderat lempelse af finanspolitikken kan i den situation medvirke til at begrænse en negativ forventningsspiral.

Finanslovsforslaget for 2023 er passende afstemt

Samlet er vurderingen, at det er passende med en omtrent neutral finanspolitik næste år. Finanslovsforslaget for 2023 skønnes at være omtrent neutral for væksten i forhold til den aktuelle situation, hvilket vurderes at være passende afstemt med konjunktursituationen og den usikkerhed, der er forbundet med udviklingen. For at fastholde den finanspolitiske linje fra finanslovsforslaget, bør yderligere tiltag derfor som udgangspunkt finansieres, så aktivitetsvirkningen forbliver omtrent neutral.

Diskussion af mulige justeringer af budgetloven

Fremskrivningen i kapitel II viser, at den strukturelle saldo både i 2023 og i årene frem mod 2030 vil holde klar afstand til underskudsgrænsen, som nu er 1 pct. af BNP. Samtidig viser beregninger i kapitel III, at finanspolitikken med en holdbarhedsindikator på 1,0 pct. af BNP vurderes at være mere end holdbar. En del af baggrunden for dette er budgetloven, der blev vedtaget i 2012. I foråret 2022 blev det besluttet, at ændre budgetlovens underskudsgrænse fra ½ til 1 pct. af BNP i overensstemmelse med formændenes anbefalinger, men budgetloven bør også revideres på andre områder. Det vurderes, at der er behov for at præcisere loven på en række områder. Det bør blandt andet diskuteres, om reglerne for forbrug af opsparing bør ændres. Der er også behov for at diskutere fordele og ulemper ved den nuværende beregning af den strukturelle saldo, og beregningerne bør dokumenteres bedre.

TILTAG AFLEDT AF PRISSTIGNINGER

Flere forskellige tiltag afledt af prisstigninger

Der har i den seneste tid været et betydeligt fokus på tiltag, der sigter mod at afhjælpe konsekvenserne af prisstigningerne for husholdninger og virksomheder. En række tiltag handler om at kompensere udvalgte grupper for de hastigt stigende priser. I foråret og den tidlige sommer blev der blandt andet aftalt udbetaling af en varmecheck og engangsbeløb til pensionister. Efter sommerferien blev det besluttet at lægge loft over huslejestigninger i visse lejeboliger, og der er for nyligt indgået en aftale om midlertidig nedsættelse af elafgiften, højere børnecheck og låneordning for høje energiregninger. Samtidig er der både herhjemme og i EU en diskussion om at beskatte ekstraordinær indtjening hos nogle virksomheder som følge af de stigende priser.

Principper ved udformning af tiltag

Prisstigningerne kommer i høj grad udefra og rammer alle grupper i samfundet. Det er ikke muligt at afbøde konsekvenserne for alle, men det er muligt fra politisk side at omfordele konsekvenserne. I dette afsnit skitseres nogle overordnede principper, som man med fordel kan være opmærksom på, når inflationskompenserende tiltag udformes. Med udgangspunkt i disse principper foretages en vurdering af udvalgte, aktuelle tiltag.

Princip 1: Prioritér hjælpetiltag, som ikke forstyrrer prissignalet

For det første bør tiltagene så vidt muligt udformes, så de ikke griber ind i prisdannelsen og forvrider prissignalerne. De høje energipriser er udtryk for en knaphed og virker som et signal til husholdninger og virksomheder om at spare på energien og omstille til andre energikilder. Hvis prissignalet forstyrres, hæmmes omstillingen, hvilket kan gøre krisen mere langtrukken. En række af de besluttede og foreslåede tiltag

i Danmark er netop karakteriseret ved, at de ikke griber ind i prisdannelsen på markedet. Tiltagene er i stedet målrettet efter at kompensere udvalgte grupper for prisstigningerne. Det gælder eksempelvis varmechecken, engangsbeløbet til visse modtagere af indkomstoverførsler samt låneordningen for høje energiregninger.

Princip 2: Prioritér hjælpetiltag, der ikke forstærker prispres eller skaber forventning om prisstigninger

For det andet bør der være opmærksomhed på, hvordan tiltaget kan påvirke inflationen og forventningsdannelsen. Det bør i den nuværende situation tilstræbes, at tiltag ikke øger prispresset og forventningerne til den fremtidige inflation. Det indebærer blandt andet, at tiltagene bør være fuldt finansierede – ikke bare krone-til-krone, men også i forhold til aktivitetsvirkningen. I praksis kan det betyde, at tiltag, der i sig selv bidrager til at øge aktiviteten, bør finansieres mere end krone-til-krone, hvis finansieringskilden har relativt lav aktivitetseffekt.

Princip 3: Vær varsom med hjælpetiltag med strukturpolitisk virkning

For det tredje bør der omhyggeligt sondres mellem konjunktur- og strukturpolitiske tiltag. Hjælpetiltag med strukturpolitisk præg, f.eks. permanente ydelses- eller skatteændringer, bør kunne begrundes ud fra deres langsigtede virkning på økonomien, da de også vil påvirke samfundet efter en aktuel konjunktursituation er drevet over. I den forbindelse bør der også være opmærksomhed på, at midlertidige tiltag kan påvirke husholdningers og virksomheders forventninger og derved have længerevarende, strukturelle effekter. Fagøkonomisk set bør der derfor kun gribes til hjælpeforanstaltninger med strukturpolitisk præg, hvis tiltagene har en gavnlig langsigtet virkning eller i det mindste ikke ventes at gøre skade.

Nedsættelse af elafgift

En midlertidig lempelse af elafgiften er ikke hensigtsmæssig, …

Regeringen og en række partier har indgået en aftale om en midlertidig nedsættelse af elafgiften til EU's minimumssats i første halvår 2023 som et tiltag til at modgå prisstigninger og nedbringe husholdningernes og virksomhedernes elregninger, jf. *Aftale om vinterhjælp*. En nedsættelse af elafgiften kombineret med en ensartet drivhusgasafgift er et eksempel på et strukturforbedrende tiltag, jf. eksempelvis *Økonomi og Miljø, 2020*. En omlægning bør imidlertid ske permanent og opfattes som et strukturforbedrende tiltag og ikke som et midlertidigt tiltag for at kompensere husholdninger og virksomheder for højere priser. En ulempe ved en midlertidig nedsættelse er, at de gavnlige effekter i form af øget tilskyndelse til at skifte til mere energivenlige el-apparater mv. ikke opnås.

… og elprisen kan vise sig at falde mindre end afgiftslempelsen

En reduktion af elafgiften må forventes at begrænse tilskyndelsen til at spare på strømmen, og efterspørgslen efter strøm vil dermed blive større i forhold til en situation med uændret elafgift. Det er derfor sandsynligt, at den lavere afgift vil føre til højere basispriser på el (ekskl. afgifter), hvilket mindsker gevinsten af afgiftslempelsen for slutbrugeren.

Låneordning for høje energiregninger

Aftale om midlertidig låneordning

Et andet tiltag i aftalen om vinterhjælp er en ordning, der giver husholdninger og virksomheder mulighed for at udskyde betalingen af den del af energiregningen til henholdsvis gas, el og fjernvarme, som ligger udover et fastsat prisloft, til et senere tidspunkt. Prisloftet vil gælde i en periode på tolv måneder, og husholdningerne kan betale de udskudte udgifter tilbage til energiselskabet over en fireårig periode.

Prissignaler fastholdes, …

Prislofterne er ikke udtryk for en egentlig priskontrol, men med ordningen garanterer staten en lånemulighed til husholdninger og virksomheder, så de kan udjævne betalingen af energiudgifterne over flere år. Ordningen må anses for at være hjælpsom på den måde, at den mindsker det akutte behov for at reducere øvrigt forbrug, siden de ekstra udgifter til energi kan spredes ud på flere år. Så længe husholdninger og virksomheder forventer og tager højde for, at energiregningen skal betales på et senere tidspunkt, påvirkes prissignalet principielt set ikke.

… men aktivitetseffekt kan bidrage til inflationspres

Låneordningen betyder imidlertid, at husholdningernes og virksomhedernes likviditet forbedres, og det mindsker det akutte behov for at reducere forbruget. Denne effekt vil være særligt stærk, hvis husholdninger eller virksomheder ikke er overbevist om, at staten vil kræve gælden indfriet, når tiden kommer – eller slet og ret opfører sig som om det er tilfældet. I så fald vil prisloftet fremstå som et reelt tilskud til energiforbrug over en vis grænse. Det er en risiko, der især kan opstå, fordi staten har kreditrisikoen ved ordningen fremfor private aktører såsom forretningsbankerne. I dette risikoscenarie vil låneordningen øge inflationspresset.

Aftale om loft over huslejestigninger

Begrænsning af huslejestigning

Aftalen om et loft over huslejestigninger, jf. *Initiativer til modvirkning af store huslejestigninger*, er et eksempel på et tiltag, hvor ønsket er at støtte lejere på kort sigt, men hvor tiltaget kan have utilsigtede strukturelle konsekvenser. Med aftalen lægges loft over huslejestigninger for de lejeboliger, hvor huslejen reguleres efter den generelle inflation i samfundet målt ved nettoprisindekset. Hovedparten af lejeboligmarke-

dets 1,2 mio. boliger er i forvejen underlagt forskellige former for huslejeregulering, og tiltaget er derfor især rettet mod lejeboliger, hvor huslejen aftales ved fri markedsleje ved indgåelsen af lejemål og herefter reguleres ved nettoprisindekset. Indgrebet vedrører primært boliger opført efter 1991, og Indenrigs- og Boligministeriet vurderer, at det drejer sig om op mod 160.000 boliger. Det aftalte loft indebærer, at lejen maksimalt kan stige 4 pct. årligt over en toårig periode.

Risikomoment 1: Øget prispres i økonomien

Tiltaget indebærer en omfordeling mellem lejere og udlejere, hvor lejere får en indirekte støtte, som omvendt kan ses som en indirekte skat på udlejerne. Aktivitetsvirkningen vil være positiv, idet lejeboligerne blandt andet ejes af pensionskasserne, hvorfor den indirekte skat betales af de fremtidige pensionister, mens lejerne får den indirekte støtte i dag.

Risikomoment 2: Kan mindske incitament til fremtidige investeringer

Selvom der kun er tale om en midlertidig begrænsning af huslejestigningen, vil tiltaget mindske udlejernes afkast på længere sigt på de omfattede lejemål, da huslejen vil reguleres fra et lavere niveau, indtil der sker flytning og mulighed for at aftale en ny pris. Derudover kan indgrebet skabe usikkerhed om den fremtidige regulering og potentielt påvirke forventningerne til fremtidige afkast. Det kan mindske tilskyndelsen til at investere i markedet.

Risikomoment 3: Kan mindske mobilitet, hvis regulering fastholdes

Den afdæmpede regulering er i forslaget begrænset til en toårig periode, men midlertidig huslejeregulering har tidligere i historien vist sig vanskelig at ophæve. En del af den eksisterende huslejeregulering blev eksempelvis indført som midlertidige foranstaltninger ved udbruddet af 2. verdenskrig i 1939. Hvis den afdæmpede regulering forlænges, vil gevinsten for lejerne gradvist stige eller vare længere. Det vil gøre det mindre attraktivt at forlade den regulerede bolig, hvilket kan skabe mismatch mellem udbud og efterspørgsel og hæmme mobiliteten på boligmarkedet såvel som arbejdsmarkedet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*.

Utilsigtet fordelingsvirkning?

Tidligere analyser har også vist, at gevinsten ved huslejereguleringen ikke altid tilfalder de indkomstgrupper, man forventer, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001.* Hvis intentionen er at opnå en fordelingsvirkning, kan det gøres mere målrettet og direkte gennem andre tiltag end huslejelofter ved ekstraordinære kontante ydelser til personer, som i forvejen modtager boligstøtte som boligsikring og boligydelse. Det vil også tydeliggøre udgifter og behovet for finansiering for at annullere aktivitetsvirkningen.

Beskatning af ekstraordinær profit

Særlig merindkomstbeskatning i mange europæiske lande i 2022

Som følge af de stærkt stigende energipriser har mange energiselskaber i ind- og udland haft en ekstraordinært stor indtjening i 2022. I en række europæiske lande har man reageret ved at indføre en ekstraordinær beskatning af den merprofit, som selskaberne i energi- og i nogle lande også andre brancher indtjener, jf. Baunsgaard og Vernon (2022). Senest har EU-Kommissionen foreslået et såkaldt indtægtsloft, der er en begrænsning af energiselskabernes indkomster, som reelt er en tilsvarende form for beskatning.

Merindkomstskatter på ren profit forvrider som udgangspunkt meget lidt, …

En midlertidig merindkomstskat, som er indrettet, så den beskatter en egentlig ren profit, dvs. den indkomst, der ligger udover normalafkastet ved den anvendte kapital, anses fagøkonomisk set umiddelbart for at være meget lidt forvridende. Det skyldes, at merindkomsten principielt set ikke opstår som konsekvens af konkrete handlinger for modtageren af indkomsten. Derfor vil merindkomstskatten ikke være handlingsmodificerende, eller "forvridende" i økonomterminologi.

… men kan påvirke forventninger til fremtidigt afkast

Hvis merindkomstskatten påvirker forventningerne til fremtidig beskatning, kan denne slutning imidlertid drages i tvivl. Fremadskuende aktører må formodes at indregne en vis sandsynlighed for, at sådanne fremtidige ekstraordinære skatter gentages, og sandsynligheden kan tænkes at stige, jo mere man historisk ser, at de har været i anvendelse. En sådan forventning kan påvirke incitamentet til at investere i de pågældende lande eller brancher negativt, hvis den rene profit alternativt kan indtjenes ved at investere i et andet land eller branche, hvor man ikke forventer tilsvarende typer af fremtidig beskatning. Den forvridende virkning afhænger dermed af, i hvor høj grad indførelsen af den pågældende skat aflejrer sig i de fremtidige forventninger, hvilket kan være svært at vurdere. Der er kun få empiriske undersøgelser af tidligere lignende engangsskatter.

Et politisk spørgsmål om fordeling og efficiens

Beskatning af ekstraordinære overnormale indkomster har også fordelingsmæssige konsekvenser, og det er typisk disse, som er hovedbegrundelsen for at indføre dem. Der kan dels gælde et selvstændigt ønske om at særbeskatte sådanne gevinster, der kan opfattes som tilfældige og ufortjente, og dels et ønske om at bruge provenuet til gavn for grupper, der kan være negativt ramt. Dermed er dette tiltag et politisk spørgsmål, hvor man dog bør være bevidst om, at man ikke kan udelukke samfundsøkonomiske omkostninger ved omfordelingen.

Likviditetsstøtte til elselskaber

Statsgaranti til at understøtte låneadgang for elselskaber …

De markante prisstigninger på elmarkedet har skabt et likviditetsbehov for nogle elselskaber. Elselskaber indgår ofte aftaler om fremtidig levering af strøm til en fast pris med en modpart. Elselskabet vil opnå en gevinst, hvis markedsprisen bliver lavere end den aftalte pris, men et tab, hvis prisen bliver højere. En del af fastprisaftalerne kan være, at elselskabet skal stille med et kontantbeløb som sikkerhed for levering af den aftalte strøm, hvis markedsprisen er højere end aftalt. I den aktuelle situation med markante og pludselige prisstigninger og -udsving kan det betyde, at nogle selskaber skal stille så store garantier, at det kan udfordre selskabernes likviditet. Regeringen og et flertal af folketingets partier er derfor blevet enige om en statslig garantiordning på op til 100 mia. kr., som skal understøtte, at elselskaberne har adgang til lån og likviditet til at møde forpligtigelser forbundet med fastprisaftaler. Ordningen giver mulighed for en statsgaranti på op til 80 pct. af den private långivers lån til elselskaberne.

… kan påvirke forventninger og risikoadfærd

Der kan være et fagøkonomisk argument for statslig støtte, hvis der er tale om selskaber, som har en systemisk funktion i elmarkedet, og hvor ophør af et selskab kan forstyrre forsyningen af el til husholdninger og virksomheder. Det forekommer derfor fornuftigt, at garantien er målrettet selskaber, der varetager et produktionsbalanceansvar overfor energinettet, fremfor en generel adgang til garantier. Statsgarantien til lån i disse selskaber kan dog påvirke virksomhedernes forventninger om statens fremtidige indgriben i tilfælde af økonomiske vanskeligheder og give tilskyndelse til at påtage større risiko.

Statsgaranti bør være midlertidig

Foreløbigt gælder garantiordningen frem til april 2024, men ordningen kan forlænges, hvis det bliver nødvendigt. Det er imidlertid vigtigt, at statsgarantien kun er midlertidig, og at lånemarkedet vender tilbage til markedsvilkår uden garantier, så snart den ekstraordinære omstændighed ophører.

KLIMAPOLITIK

Aftale om grøn skattereform giver sikkerhed om fremtidige afgiftsniveauer

I juni 2022 indgik regeringen *Aftale om Grøn skattereform for industri mv.,* som i store træk lægger sig op af regeringens udspil fra foråret 2022. Et centralt element i aftalen er en CO_2-afgift for industrien. Der er aftalt en afgift på 750 kr. pr. ton CO_2 i 2030 med et nedslag på 375 kr. pr. ton for virksomheder i kvotesektoren, svarende til halvdelen af den forventede kvoteprise i 2030 på 750 kr. pr. ton, og med en lavere sats for virksomheder med udledninger fra mineralogiske processer mv., herunder cementindustrien. For at sikre en bundpris for afgift plus

kvotepris, hæves afgiften i kvotesektoren, hvis kvoteprisen er under 750 kr. pr. ton. Derimod sænkes afgiften ikke, hvis kvoteprisen overstiger 750 kr. pr. ton. Det øger usikkerheden om afgiftsniveauet men også det forventede incitament for at reducere.

Tilskud og nedslag i afgift vil ikke gavne klimaet på lang sigt, …

Den aftalte skattereform adskiller sig fra en ensartet drivhusgasbeskatning blandt andet ved en lavere afgiftssats for cementindustrien mfl. og højere tilskud til CCS-reduktioner. Ifølge aftalen skal den særlige afgift for cementindustrien mfl. ses i lyset af, at disse virksomheder er konkurrenceudsatte, og der vurderes at være risiko for udflytning ved en høj afgift (såkaldt lækage). Det er formandskabets vurdering, at afgiftsrabatten og CCS-tilskuddet ikke reducerer den langsigtede risiko for lækage væsentligt. Lækageraten ved reduktioner i cementindustrien er tæt på 100 pct. på lang sigt. Det skyldes, at cementindustrien er omfattet af EU's kvotesystem. Reduktioner indenfor kvotesektoren sænker efterspørgslen efter kvoter, og på lang sigt bliver disse kvoter brugt i resten af EU, så lækageraten er tæt på 100 pct. De samfundsøkonomisk dyrere reduktioner, der ifølge aftalen skal foretages via CCS i stedet for i cementindustrien, må imidlertid også ventes at ligge i kvotesektoren og ligeledes have en høj lækagerate. Det kan derfor ikke ventes at gavne klimaet væsentligt på lang sigt at erstatte reduktioner i cementindustrien med CCS-reduktioner.

… men vil fastholde arbejdspladser

Den væsentligste gevinst ved afgiftslempelsen for cementindustrien mfl. er derfor ikke reduceret lækage, men fastholdelse af arbejdspladser. Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2022) skønnede, at den lavere afgift kan forhindre, at 800 arbejdspladser i cementindustrien mfl. flytter til andre mindre forurenende brancher. Den årlige samfundsøkonomiske meromkostning er på mere end 1 mio. kr. pr. job, der fastholdes i cementindustri mfl.[1]

Støtteordninger øger usikkerhed om fremtidige rammevilkår

Med aftalen afsættes omkring 7 mia. kr. til forskellige støtteordninger, herunder støtte til virksomheder, der har sværest ved at omstille sig, og til fangst og lagring af CO_2. Disse ordninger vil modsat en CO_2-afgift øge usikkerheden om de fremtidige rammevilkår for den grønne omstilling, da ordningerne først konkretiseres på et senere tidspunkt. I stedet for at den enkelte virksomhed tilpasser sig en kendt CO_2-afgift, vil virksomhederne skulle tage højde for, at det på et senere tidspunkt kan blive muligt at søge forskellige tilskud. Det kan betyde, at klimatilpasningen udskydes og fordyres.

1) Ekspertgruppens skøn var baseret på en afgift på 100 kr. pr. ton CO_2 for virksomheder med udledninger fra mineralogiske processer mv., mens der i aftalen er aftalt en afgift på 125 kr. pr. ton CO_2. Den højere afgift mindsker alt andet lige den samfundsøkonomiske meromkostning ved at nå 70 pct.-målsætningen.

Luftfartsudspil fordyrer opnåelse af 70 pct.-målsætningen

I det nylige udspil *Grøn luftfart for alle* foreslår regeringen at afsætte i alt knap 1,9 mia. kr. i tilskud til grønne drivmidler i indenrigsluftfarten. Tilskuddet finansieres af en passagerafgift på 13 kr. pr. passager (ekskl. transfer- og transitpassagerer) fra en dansk lufthavn. En omkostningseffektiv opnåelse af 70 pct.-målsætningen indebærer, at indenrigsflyvninger i Danmark omfattes af en ensartet CO_2-afgift i 2030. Dette er allerede besluttet i *Aftale om grøn skattereform for industri mv*. Luftfartsudspillet fordyrer opnåelsen af 70 pct.-målsætningen, da der indføres yderligere branchespecifik regulering udover den besluttede CO_2-afgift. Dermed opnås der reduktioner i udledningerne fra luftfarten, der kunne være opnået mere omkostningseffektivt i andre dele af økonomien.

Regulering af landbruget venter forude

Ekspertgruppen for en grøn skattereform skal ifølge kommissoriet aflevere sin endelige rapport i efteråret 2022. Her skal ekspertgruppen vurdere konsekvenserne ved at opnå reduktioner i landbrugets ikke-energirelaterede drivhusgasudledninger via forskellige tiltag som regulering, tilskud og afgifter.

Dyrere reduktioner i resten af økonomien uden drivhusgasafgift for landbruget

En betydelig del af drivhusgasudledningerne i landbruget består af metan og lattergas. Disse udledninger er vanskelige at måle, men hvis de friholdes fra en drivhusgasafgift, skal der foretages væsentligt dyrere reduktioner i andre dele af erhvervslivet og hos husholdningerne for at nå 70 pct.-reduktionsmålet i 2030. Uanset hvilken regulering der besluttes for landbruget, bliver etablering af retvisende klimaregnskaber for de enkelte bedrifter afgørende for reguleringens effektivitet.

ARBEJDSMARKED, UDDANNELSE OG KONKURRENCE

Kontanthjælpsaftale

Kontanthjælpsaftale med målrettet støtte til børns fritidsaktiviteter …

… følger anbefalinger fra Ydelseskommission

Regeringen og en række partier har i juni 2022 indgået aftale om en ændring af kontanthjælpssystemet, *Aftale om nyt kontanthjælpssystem med plads til børnene*. Med aftalen indføres et fritidstillæg til kontanthjælpsmodtagere med børn i alderen 0-17 år, som er et øremærket skattefrit beløb til børns deltagelse i fritids- og foreningsaktiviteter. Ydelseskommissionen anbefalede netop et fritidstillæg af denne type til at støtte børn af forældre i kontanthjælpssystemet mere direkte, jf. Ydelseskommissionen (2021). Argumentet er, at et generelt løft af ydelserne vil fordele sig på kontanthjælpsmodtagernes mange andre udgiftsbehov og ikke nødvendigvis komme børnene til gavn.

Evaluering bør indtænkes allerede ved indførsel af ordning

Ordningen skal ifølge aftalen evalueres efter to år, blandt andet i forhold til om fritidstillægget kommer børnene til gavn, og om gevinsten står mål med de administrative omkostninger. Det er ofte vanskeligt at påvise en årsagsvirkning af sådanne ordninger, hvis ikke evalueringen indtænkes allerede fra start. En mulighed kan være at overveje en trinvis indfasning af ordningen, så der bliver mulighed for at sammenligne resultater med en kontrolgruppe. Det kan eksempelvis ske ved at indføre ordningen med tidsmæssige forskelle mellem forskellige aldersgrupper af børn. Eksempelvis kan man starte med at indføre kravet om målretning af tillægget for børn på 10 år og over og indføre kravet for børn under 10 år et år senere. I så fald modtager alle tillægget, men målretningen, herunder dokumentationskravet for brugen af pengene, indføres på forskellige tidspunkter for de to aldersgrupper.

Nye barselsregler er trådt i kraft

Nye barselsregler med mere orlov øremærket til fædrene

I august 2022 trådte nye barselsregler i kraft, som indebærer, at en større del af den samlede barselsorlov er øremærket til fædrene. Det samlede antal uger med barselsdagpenge, som familierne har ret til, er uændret.

Grund til at forvente at fædre vil holde mere barsel

Erfaringer fra de andre nordiske lande giver grund til at forvente, at fædrene i betydelig grad vil holde den øremærkede barsel, jf. Canaan mfl. (2022). Ministerierne skønner, at den del af orloven, der øremærkes til fædrene, vil blive brugt i lidt mindre omfang (ca. 90 pct.), end mødrene hidtil har gjort. Kun tiden vil vise, om denne forventning holder stik.

Øget ligestilling på arbejdsmarkedet er en del af begrundelsen

Baggrunden for indførelsen af den øremærkede barsel til mænd er et direktiv fra EU. En central del af begrundelsen for at indføre den øremærkede barsel til mænd er at øge ligestillingen mellem kønnene i forhold til løn og karrieremuligheder, jf. *EU-direktiv 2019/115 on work-life balance for parents and carers*.

Det påvirker mænd og kvinders lønudvikling forskelligt at få børn

Kvinder og mænds lønudvikling på arbejdsmarkedet følger generelt samme udvikling efter endt uddannelse, men kvindernes lønudvikling er markant lavere end mændenes, efter de får deres første barn, jf. Kleven mfl. (2019). Hvis det er forskelle i kønnenes tilbøjelighed til at holde barsel, der ligger bag den divergerende lønudvikling, vil en mere lige fordeling af barselsorloven kunne mindske lønforskellene mellem mænd og kvinder.

Øremærket barsel kan have både direkte og indirekte effekt på lønforskelle

Den øremærkede barsel kan påvirke lønforskelle mellem kønnene på flere måder. Dels kan der være en direkte effekt, hvis kvinder øger arbejdsudbuddet og opnår mere erhvervserfaring i den periode, hvor de ellers ville have været på barsel. Samtidig kan en kortere barselsperiode mindske den statistiske diskrimination, der kan opstå, fordi arbejdsgiverne forventer, at kvinder i gennemsnit vil holde længere barsel end mænd. En mere ligelig fordeling af barslen kan også have en indirekte effekt på lønforskellene, idet en større del af barslen til fædrene kan påvirke de sociale normer, der ligger bag kønnenes valg af arbejde og familietid, jf. Cortés og Pan (2022). Studier fra de andre skandinaviske lande viser, at en mere lige fordeling af barslen kan gøre fordelingen af arbejde i hjemmet mere lige og fædrene mere involverede i deres børn, jf. Canaan mfl. (2022).

Usikkert hvad effekten af øremærket barsel vil være på lønforskellene

Det er dog også muligt, at det er barnet i sig selv og ikke barslen, der gør, at kvinder relativt til mænd bruger mindre tid på arbejdsmarkedet, jf. Cortés og Pan (2022), eller vælger mere familievenlige job med lavere løn, efter de har fået børn, jf. Nielsen mfl. (2004). Det er svært at adskille effekten af barslen fra effekten af børn på kønnenes lønudvikling, og det er derfor svært at forudsige, hvor stor effekt den øremærkede barsel til fædre vil have på lønforskellene mellem mænd og kvinder. Druedahl mfl. (2019) finder på danske data, at en udvidelse af den øremærkede orlov til fædre fra to til fire uger i 1998 øgede kvindernes andel af husstandens samlede indkomst i op til syv år efter barnets fødsel. Samlet set er der dog i den internationale litteratur ikke klar evidens for, at barselsorlov til fædrene påvirker ligestillingen mellem kønnene på arbejdsmarkedet, jf. Canaan mfl. (2022).

Udspil om nye etårige kandidatuddannelser

Regeringen foreslår omlægning af videregående uddannelser

I september 2022 fremlagde regeringen reformudspillet *Danmark kan mere III*. Regeringen foreslår en omlægning af det videregående uddannelsessystem med det formål, at ca. halvdelen af de studerende fremover skal tage deres kandidatuddannelse som en etårig kandidatuddannelse eller som en erhvervskandidat. De kortere uddannelser indebærer en besparelse for de offentlige finanser, som regeringen blandt andet vil bruge på mere holdundervisning, vejledning og feedback på de nye etårige kandidatuddannelser. Regeringens forslag tager udgangspunkt i anbefalingerne i Reformkommissionen (2022).

Konsekvenser for produktivitet kan være betydelige, …

En kortere uddannelseslængde må ventes at mindske læringen og produktiviteten, hvilket så skal modvirkes af flere timers undervisning, mere vejledning og af, at de etårige kandidater kommer tidligere ud på arbejdsmarkedet og optjener mere erhvervserfaring. Den samlede effekt på produktiviteten er usikker, blandt andet fordi erfaringerne med lignende forkortelser af kandidatuddannelser er begrænsede, jf. diskussionen af Reformkommissionens forslag i *Dansk Økonomi, forår 2022.* Regeringens forslag påvirker en stor andel af en ungdomsårgang, hvorfor der er risiko for, at konsekvenserne for produktiviteten og velstanden kan være betydelige. Udspillet indeholder imidlertid ikke nogen konsekvensvurdering af de forventede effekter for produktiviteten, som kan danne grundlag for drøftelser.

… men er ikke belyst i udspillet

Risikoen mindskes, hvis et lille antal uddannelser ændres på forsøgsbasis

En mindre omfattende reform, som på forsøgsbasis påvirker færre studerende, vil mindske risikoen for negative konsekvenser. Hvis det viser sig, at den mindre reform har de ønskede virkninger, kan reformen efterfølgende udbredes til flere uddannelser. Samtidig vil det være muligt at tilpasse reformen, efterhånden som erfaringer høstes.

Reform af læreruddannelsen

Reform af læreruddannelsen

Et flertal i Folketinget har indgået en aftale om reform af læreruddannelsen, jf. *En ambitiøs læreruddannelse tæt på folkeskolen og til gavn for folkeskolen*. Reformen indeholder en række initiativer, herunder mere praktik i læreruddannelsen, en norm om flere undervisningsfag for den læreruddannede, samt forøgede studieaktivitetskrav. Desuden fastlægges et centralt fastlagt adgangskrav til læreruddannelsen på 7, og der indføres optagelsessamtaler. Samlet set er formålet at forbedre læreruddannelsen.

Vigtigt med fokus på lærerbidrag, også fremadrettet

Kapitel IV i nærværende rapport indeholder analyser, der viser, at bidraget fra folkeskolelæren til elevernes faglige indlæring meget vel kan være endnu større end, hvad ændringer i klassestørrelse eller timetal almindeligvis ventes at være. Til gengæld er det mindre klart, hvad der kan løfte "lærerbidraget". Læreruddannelsen er utvivlsomt vigtig i denne henseende, men det er der nok også andre forhold, der er, herunder skoleledelsernes muligheder for at fastholde specielt de dygtigste undervisere. Analyserne i kapitlet godtgør, at "lærerbidraget" er et velvalgt fokus for såvel analytikere som politiske beslutningstagere, også fremadrettet.

Konkurrenceforhold

Ny rapport styrker billede af svag konkurrence i finansiel sektor

En ny rapport fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen peger på forskellige indikationer af konkurrencemæssige problemer i banksektoren, herunder overnormalt afkast, høje lønpræmier, høj markedskoncentration samt begrænset indtræden af nye aktører, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2022). Konkurrencemyndighederne har tidligere fundet indikationer af konkurrencemæssige udfordringer på andre finansielle delmarkeder f.eks. markedet for realkredit, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2017). Den nye rapport bidrager således til et billede af svag konkurrence i den finansielle sektor.

Konkurrence bør være et højere prioriteret politikområde fremover

Resultaterne er parallelle med, hvad der findes for økonomien mere generelt. Formandskabets analyser finder således tegn på svækkede konkurrenceforhold i dansk økonomi, *jf. Produktivitet 2022*. Svag konkurrence er en omkostning for forbrugerne, da virksomhederne kan tage højere priser og tjene en overnormal profit. Konkurrence mellem virksomheder er endvidere en vigtig drivkraft for effektivitet og innovation og dermed udviklingen i produktivitet og velstand på længere sigt. Undersøgelserne om konkurrenceforholdene i dansk økonomi understreger, at det er et vigtigt politikområde, som fortjener større opmærksomhed i fremtiden.

MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER

Eftersyn af konsekvensvurderinger …

Det Økonomiske Råds formandskab skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Formandskabet kan på den baggrund komme med anbefalinger til finansministeren til justeringer af forudsatte adfærdsvirkninger eller påpege områder, hvor der med fordel kan tilvejebringes ny viden.

… med udgangspunkt i særskat på finansiel sektor

I formandskabets vurderinger af ministeriernes konsekvensvurderinger tages i det følgende udgangspunkt i den forhøjelse af selskabsskatten for finansielle selskaber, der blev vedtaget i Folketinget i 2022.[2] Der er tale om en betydelig skattestigning på 4 pct.point (når den er fuldt indfaset i 2024) rettet mod en specifik sektor. Ministeriernes konsekvensvurderinger af tiltaget er desuden interessante, fordi skattestigningen skal bidrage til finansieringen af *Aftale om en ny ret til tidlig*

2) Konsekvensberegningerne er indeholdt i *Forslag til Lov om ændring af selskabsskatteloven, skatteforvaltningsloven, skattekontrolloven og ligningsloven. Lovforslag nr. L 161.* Folketinget. Fremsat den 6. april 2022 af skatteministeren. I det følgende er taget udgangspunkt i såvel lovforslaget som bilag og spørgsmål til lovforslaget, som er tilgængelige på ft.dk.

pension med knap 1½ mia. kr. når der er taget højde for tilbageløb og adfærdseffekter. De konkrete forudsætninger om tilbageløb og adfærd er derfor væsentlige for finansieringen af retten til tidlig pension.

Fokus på god skik i ministeriernes vurdering af særskat for finansiel sektor

I det følgende fokuseres på, om ministeriernes vurdering af særskatten for den finansielle sektor lever op til formandskabets anbefalinger om god skik, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Principperne for god skik indebærer i særdeleshed følgende:

- Der bør være en god og opdateret dokumentation af regnereglerne og metoderne bag, så det er muligt at følge alle beregningstrin. Dokumentationen bør endvidere samordnes på tværs af ministerier
- Der bør udvikles deklarationer af kvaliteten af de anvendte regneregler og metoder samt for brugen af dem i en konkret vurdering
- Der bør i konsekvensvurderingerne være en afrapportering af virkningen på centrale samfundsmål (herunder de offentlige finanser, fordeling, produktivitet og klimamål) for at illustrere afvejninger mellem forskellige hensyn
- Der bør angives centrale usikkerhedsmomenter knyttet til beregningerne, og hvis muligt bør der præsenteres følsomhedsanalyser med alternative beregningsforudsætninger.

Virkning på offentlige finanser af særskat for finansielle selskaber

Lovforslag viser effekt af tiltag for offentlige finanser

I lovforslaget om forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber vises den forventede saldovirkning år for år opdelt på den umiddelbare virkning, virkningen efter tilbageløb og virkningen efter tilbageløb og adfærd, jf. tabel I.1. *De direkte virkninger* udtrykker effekten på den offentlige saldo, når det antages, at borgere og virksomheder ikke ændrer adfærd. *Tilbageløb* angiver effekten på de offentlige finanser af, at ændringer i de disponible indkomster, som følger af den direkte virkning, kan give anledning til ændret forbrug og dermed påvirke forbrugsafgifterne, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Skatteministeriet antager, at tilbageløbet udgør 13,5 pct. af den direkte virkning på de offentlige finanser ved ændringen i selskabsskattesatsen.

Den offentlige saldo vurderes at blive svækket af overskudsflytning …

Endelig antager Skatteministeriet, at *adfærdsvirkningerne* svækker den offentlige saldo svarende til ca. 25 pct. af merprovenuet efter tilbageløb. En del af dette skyldes, at den højere skattesats antages at føre til flytning af en del af selskabernes overskud fra Danmark til udlandet (eller fra den finansielle sektor til andre sektorer). Dette antages i det konkrete tilfælde at svække den offentlige saldo svarende til 15 pct. af

merprovenuet efter tilbageløb, hvilket er omtrent det halve af den normalt antagne overskudsflytningseffekt ved ændringer i selskabsskattesatsen.

… og af lavere investeringer

Endelig indregnes en svækkelse af de offentlige finanser, som stammer fra, at investeringerne antages at blive svækket, da selskabsskatten virker som en skat på investeringer. Dette reducerer i sig selv de offentlige indtægter, og samtidig mindskes arbejdsproduktiviteten, lønnen og derved arbejdsudbuddet. Samlet vurderer ministerierne, at den offentlige saldo svækkes svarende til 10 pct. af merprovenuet efter tilbageløb som følge af mindskede investeringer og de afledte effekter heraf.

Adfærdseffekter bygger på vanlige tommelfingerregler

Bortset fra effekten via overskudsflytning bygger vurderingen af effekten på de offentlige finanser på ministeriernes sædvanlige regneregler for ændringer i selskabsskattesatsen, som er nærmere beskrevet i bilag. Beregningen af tilbageløbet og adfærdsforudsætningerne er dermed baseret på regneregler for, hvordan ændringer i selskabsskatten sædvanligvis påvirker realøkonomien, men der er ikke præsenteret en egentligt opgørelse, som viser effekten af særskatten på realøkonomien.

TABEL I.1 MINISTERIERNES SKØNNEDE PROVENUVIRKNINGER AF FORHØJET SELSKABSSKAT FOR FINANSIELLE SELSKABER

Tabellen vises ministeriernes skøn for virkningerne på de offentlige finanser af en 4 pct.point højere selskabsskat for finansielle selskaber.

Mio. kr. (2022-niveau)	2022	2023	2024[a)]	Varig virkning
Umiddelbar virkning	-	1.700	2.100	2.100
Virkning efter tilbageløb	-	1.450	1.800	1.800
Virkning efter tilbageløb og adfærd	-	1.050	1.350	1.350

a) I lovforslaget er også vist virkningerne i årene 2025 og 2026. Disse er dog sammenfaldende med virkningerne i 2024 og med den varige virkning.

Anm.: Tiltaget er først fuldt indfaset i 2024.

Kilde: *Forslag til Lov om ændring af selskabsskatteloven, skatteforvaltningsloven, skattekontrolloven og ligningsloven. Lovforslag nr. L 161.* Folketinget.

God skik for konsekvensvurderinger

Der er flere områder, hvor konsekvensvurderingerne i lovforslaget ikke fuldt ud lever op til de kriterier for god skik, som formandskabet har præsenteret.

Ingen samlet dokumentation

Først og fremmest er dokumentationen for såvel beregningerne bag det konkrete lovforslag som ministeriernes generelle regneantagelser for ændringer i selskabsskattesatsen mangelfulde. Beregningerne er for det meste baseret på de gængse regneregler, men de præcise beregningsantagelser er ikke dokumenteret, og de er øjensynligt ikke samlet et sted. De generelle regneregler for ændringer i selskabsskattesatsen er i stedet beskrevet i forskellige svar til Folketinget og i forskellige notater fra ministerierne, jf. Finansudvalget (2017).

Effekt på overskudsflytning antages halvt så stor som normalt

I forhold til de gængse antagelser for adfærdsændringer ved selskabsskatteændringer er effekten via overskudsflytning, som nævnt, antaget at være ca. halvt så stor som normalt. Skatteministeriet peger på den ene side på, at det forhold, at tiltaget kun gælder for én sektor, trækker i retning af, at effekterne kan blive større end normalt. Det kan eksempelvis skyldes, at det bliver muligt at flytte overskud indenfor koncerner, der også har virksomheder, som ikke er en del af den finansielle sektor. På den anden side peges der på, at den finansielle sektor er en relativt reguleret sektor med kapitalkrav mv., hvilket svækker mulighederne for overskudsflytning. Den konkrete antagelse om en effekt, der er halvt så stor som normalt, er dog ikke nærmere begrundet i lovforslaget. Der er således ingen angivelse af, hvorfor den samlede effekt af de to modsatrettede effekter skulle være, at effekterne samlet er halvt så store som normalt.

Validiteten af de anvendte studier bør deklareres

Der er hverken i lovforslaget eller i ministeriernes omtale af de generelle regneprincipper for selskabsskat nogen angivelse af kvaliteten af det fagøkonomiske grundlag for de enkelte trin i beregningsgangene. Der er heller ikke nogen angivelse, af hvilke dele af regneprincippet som er baseret på empiriske undersøgelser, og hvilke dele som er teoretisk baseret, herunder om de empiriske studier, der ligger til grund for regneprincipperne for generelle selskabsskatteændringer, kan overføres til ændringer i selskabsskattesatsen i den finansielle sektor. Formandskabet har tidligere peget på, at der bør være en deklarering af kvaliteten af de studier, der ligger til grund for de enkelte regneprincipper, eksempelvis med udgangspunkt i A-B-C-deklarationer, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

I lovforslaget rapporteres ikke effekter på velstand og fordeling …

Der er ikke afrapporteret forventede effekter på en række centrale samfundsmål i lovforslaget. Eksempelvis er der ikke nogen angivelse af, i hvor høj grad det lavere investeringsomfang sætter sig i et lavere produktivitetsniveau. Den samlede effekt på velstanden i samfundet fremgår heller ikke. Ligeledes præciseres det ikke i lovforslaget, at tiltaget antages at være fordelingsmæssigt neutralt.[3]

… og ingen sondring mellem strukturelle og faktiske effekter

Af lovforslaget fremgår det, at effekten på de offentlige finanser på kort sigt svarer til den varige virkning. Provenueffekter skal derfor forstås som effekter på den strukturelle saldo. Man kan forestille sig, at flere af effekterne først vil slå igennem på længere sigt, og at de faktiske niveauer dermed kun gradvist over tid vil tilpasse sig de strukturelle niveauer. Der er dog ikke nogen angivelse i lovforslaget om antagelser eller overvejelser om tilpasningstiderne og effekten på den faktiske saldo.

I lovforslaget præsenteres ikke følsomhedsanalyser

I lovforslaget præsenteres ingen følsomhedsanalyser, hvor der gøres alternative antagelser om centrale beregningsantagelser. Der er flere elementer i beregningsgangen, hvor dette kunne være relevant. Eksempelvis er det som nævnt ikke oplagt, hvorfor effekten via overskudsflytning er antaget at være halvt så stor som normalt. Det ville have været naturligt at præsentere de samlede resultater under forskellige antagelser om størrelsen af overskudsflytningseffekterne, eksempelvis i et bilag til lovforslaget. Ligeledes ville det have været relevant at præsentere resultaterne under alternative forudsætninger om størrelsen af effekten på investeringerne og lønovervæltningen.

Afrunding

Vigtigt at beregninger er veldokumenterede, og at usikkerheder er beskrevet

I et aktuelt eksempel, lovforslaget om forhøjelse af selskabsskatten i den finansielle sektor, beregnes tilbageløb og adfærdseffekter med udgangspunkt i en justering af ministeriernes sædvanlige regneregler for ændringer i selskabsskattesatsen. Generelt er det empiriske grundlag for adfærdsvirkninger af ændringer i selskabsskatten mangelfuldt, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*, og selskabsskatten påvirker realøkonomien igennem komplekse mekanismer. Derfor er det vigtigt, at beregninger af selskabsskatten er veldokumenterede, og at usikkerheder i beregningerne er beskrevet.

Mangelfuld dokumentation af antagelser om adfærdseffekter

Dokumentationen af såvel de sædvanlige regneprincipper som beregningsgangen i forbindelse med det aktuelle tiltag vurderes imidlertid at være mangelfuld. Det gør det blandt andet vanskeligt at vurdere, om

3) Dette er til gengæld oplyst i et svar til Skatteudvalget.

retten til tidlig pension er fuldt finansieret, når der tages højde for adfærdseffekter som følge af forhøjelsen af selskabsskatten for den finansielle sektor.

Der er ikke fulgt op på anbefalinger om god skik

Formandskabet har ad flere omgange fremsat anbefalinger til god skik for ministeriernes konsekvensvurderinger. Det er vigtigt, at principperne for god skik er opfyldt på tværs af ministerområder for dermed at sikre, at beslutningsgrundlaget for økonomisk-politiske tiltag er så godt som muligt. Der er endnu ikke blevet fulgt op på formandskabets anbefalinger fra ministeriernes side.

LITTERATUR

Baunsgaard, T. og N. Vernon (2022): Taxing Windfall Profits in the Energy Sector. IMF Note 2022/022.

Canaan, S., A.S. Lassen, P. Rosenbaum og H. Steingrimsdottir (2022): Maternity Leave and Paternity Leave: Evidence on the Economic Impact of Legislative Changes in High Income Countries. IZA Discussion Paper No. 15129.

Cortés P. og J. Pan (2022): Children and the Remaining Gender Gaps in the Labor Market. *Journal of economic literature* (forthcoming).

Druedahl, J., M. Ejrnæs og T.H. Jørgensen (2019): Earmarked Paternity Leave and the Relative Income within Couples. *Economics Letters* 180, s. 85-88.

Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2022): *Grøn skattereform – første delrapport.*

Finansministeriet (2017): *BNP-virkning ved ACE.* Notat.

Finansudvalget (2017): *Finansudvalget 2016-17. Alm. del endeligt svar på spørgsmål 607.*

Finansudvalget (2021): *Finansudvalget 2020-21. Alm. del endeligt svar på spørgsmål 75.*

Kleven, H., C. Landais og J.E. Søgaard (2019): Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark. *American Economic journal: applied economics*. 11 (4), s. 181-209.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2017): *Konkurrencen på realkreditmarkedet.*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2022): *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*.

Nielsen, H.S., M. Simonsen og M. Verner (2004): Does the Gap in Family-Friendly Policies Drive the Family Gap? *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(4), s. 721–744.

Reformkommissionen (2022): *Nye Reformveje 1*.

Ydelseskommissionen (2021): *Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem*.

BILAG I.1 MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER FOR ÆNDRINGER I SELSKABSSKATTESATSEN

Ministerierne indregner fire typer af adfærdseffekter i konsekvensberegninger, der involverer ændringer i selskabsskattesatsen som beskrevet i boksen.

Ligesom ved andre skatteændringer indregnes ved ændringer i selskabsskattesatsen desuden et tilbageløb. På baggrund af fordelingen mellem danske og udenlandske ejere antager Skatteministeriet, at tilbageløbet udgør 13,5 pct. af den umiddelbare virkning på de offentlige finanser. I et svar til Finansudvalget nævnes det, at tilbageløbseffekten særligt gør sig gældende på kort sigt, hvor tilpasningen af kapitalapparatet ikke er tilendebragt, jf. Finansudvalget (2017).

Ministerierne lægger til grund, at ændringer i selskabsskattesatsen er fordelingsmæssigt neutrale i den forstand, at de ikke påvirker Gini-koefficienten. Denne antagelse skal ses som resultat af, at det lægges til grund, at der sker en fuldstændig overvæltning i lønningerne som følge af de lavere investeringer og det mindskede kapitalapparat, således at virksomhedsejerne reelt ikke bærer en del af skattebyrden. På lang sigt antages det derfor at være lønmodtagerne, der bærer byrden ved en stigning i selskabsskatten via lavere lønninger, og i forlængelse heraf også overførselsmodtagere som følge af en lavere satsregulering. For disse grupper sker der dermed et omtrent proportionalt fald i indkomsterne på tværs af indkomstgrupper, og det antages at føre til, at Gini-koefficienten for hele indkomstfordelingen er upåvirket.

BOKS **BILAG: REGNEPRINCIPPER FOR SELSKABSSKAT**

I svar til folketinget og i andre offentliggjorte notater indregner ministerierne adfærdseffekter ved ændringer i selskabsskattesatsen via fire kanaler:

1. Investeringsomfanget i eksisterende virksomheder

For de eksisterende virksomheder indregnes en effekt på investeringsomfanget ved ændringer i den effektive marginale selskabsskattesats. Med udgangspunkt i de opgjorte virkninger på virksomhedernes kapitalomkostninger (*user cost*) og under antagelse om en specifik produktionsfunktion (herunder om substitutionsmulighederne mellem kapital og arbejdskraft) opgøres det, hvordan kapitalapparatet gradvist tilpasser sig til en ny ligevægt efter en ændring i selskabsskattesatsen, jf. Finansministeriet (2017).

2. Internationale lokaliseringsbeslutninger

Ved ændringer i den effektive gennemsnitlige selskabsbeskatning indregnes effekter på investeringer som følge af internationale lokaliseringsbeslutninger. Her har ministerierne anvendt en semielasticitet på -0,65, hvilket vil sige, at en forøgelse af selskabsskattesatsen i Danmark med 1 pct.point antages at føre til, at virksomheder forlader landet i et sådant omfang, at investeringerne falder permanent med 0,65 pct., jf. Finansministeriet (2017). Den præcise størrelsesorden bygger på et metastudie i De Mooij og Ederveen (2008).

3. Overskudsflytning indenfor koncerner

Der indregnes effekter på de offentlige finanser som følge af international overskudsflytning i form af *transfer pricing* og såkaldt *tynd kapitalisering*, jf. Finansudvalget (2021).[a)] Øges selskabsskatten i Danmark uden at der sker en tilsvarende forøgelse i andre lande giver det multinationale virksomheder tilskyndelse til at flytte skattepligtig indkomst fra Danmark til udlandet. Denne overskudsflytning påvirker umiddelbart kun de offentlige finanser og har ikke realøkonomiske konsekvenser.

De antagne effekter via overskudsflytning har en størrelsesorden således at den offentlige saldo svækkes med 30 pct. af den umiddelbare provenuvirkning efter tilbageløb ved en ændring af selskabsskattesatsen fra det nuværende niveau på 22 pct.

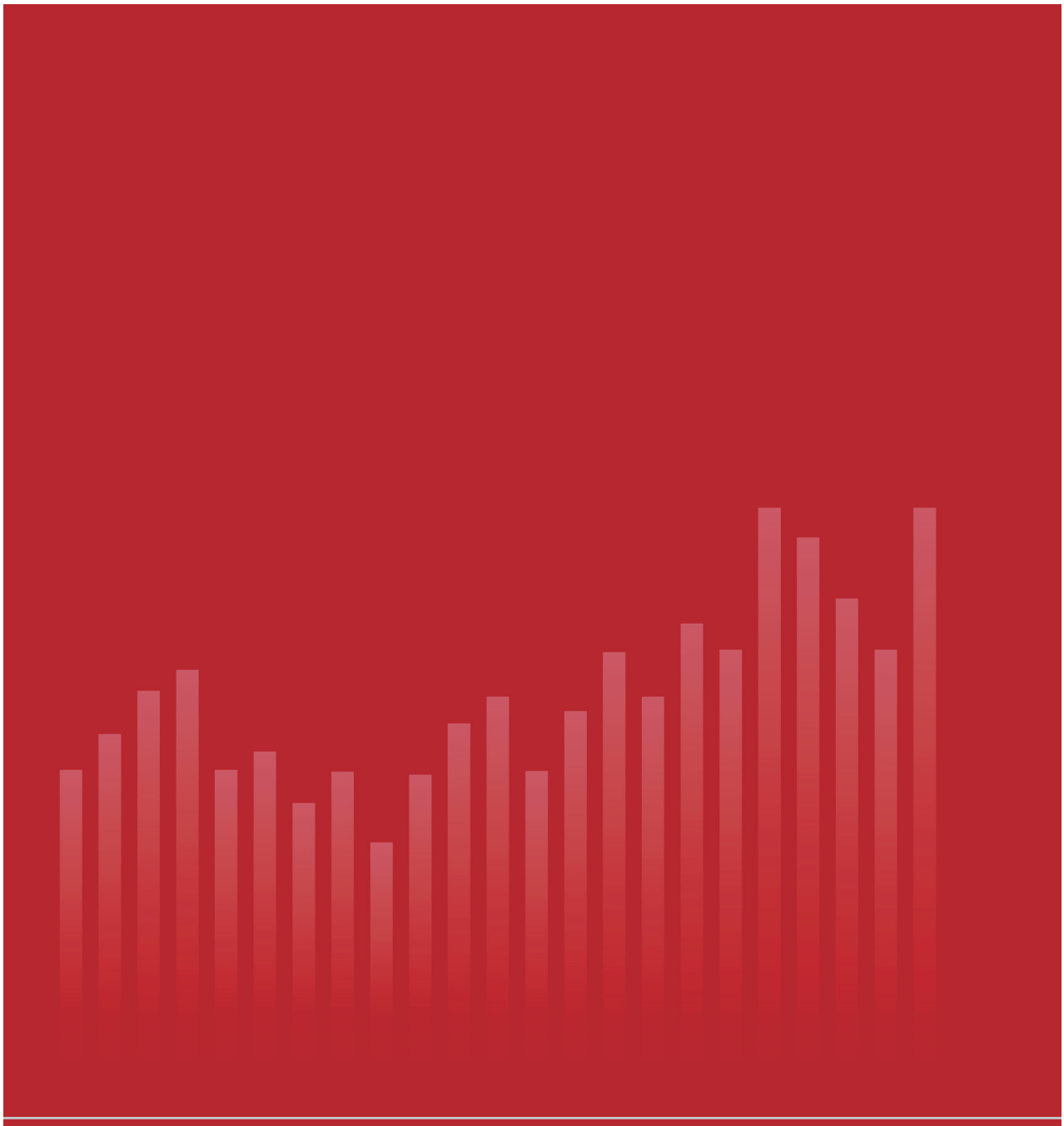
a) Transfer pricing dækker over, at en international koncern kan anvende interne afregningspriser til at mindske dens samlede skattebetaling. Tynd kapitalisering kan eksempelvis dække over, at et datterselskab i et land med en høj selskabsskattesats lånefinansierer sig ved at tage lån fra et datterselskab i et land med en lav skattesats. Det giver mulighed for at trække renteudgifterne fra med en relativt høj skatteværdi.

BOKS **BILAG: REGNEPRINCIPPER FOR SELSKABSSKAT, FORTSAT**

4. Arbejdsudbud

Ministerierne forudsætter, at arbejdsudbuddet svækkes af en højere selskabsskattesats som følge af, at lønninger antages at falde grundet lavere investeringer og dermed lavere kapitalintensitet og arbejdsproduktivitet, jf. Finansministeriet (2017).

Effekter via eksisterende virksomheders investeringsbeslutninger, lokaliseringsbeslutninger og arbejdsudbud har realøkonomiske konsekvenser og påvirker eksempelvis BNP permanent, mens effekten på overskudsflytning kun har umiddelbare konsekvenser for de offentlige finanser.



Dansk Økonomi, efterår 2022

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL II
KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Dansk Økonomi, efterår 2022

KAPITEL II
KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Danmark oplever ligesom mange andre lande høj inflation, og der er udsigt til, at inflationen forbliver relativt høj i det kommende 1-1½ år.

Den høje inflation har øget usikkerheden, reduceret købekraften og givet anledning til betydelige pengepolitiske stramninger. Prognosen indebærer omtrent stilstand i dansk økonomi i tre år og et beskæftigelsesfald på mere end 100.000 personer frem til udgangen af 2023. Et positivt beskæftigelsesgap på aktuelt knap 4 pct. vendes dermed til et negativt på ca. 1 pct. i 2024.

Den planlagte finanspolitik for 2023 skønnes at være omtrent neutral, hvilket vurderes at være passende afstemt med konjunktursituationen og den usikkerhed, der er forbundet med udviklingen.

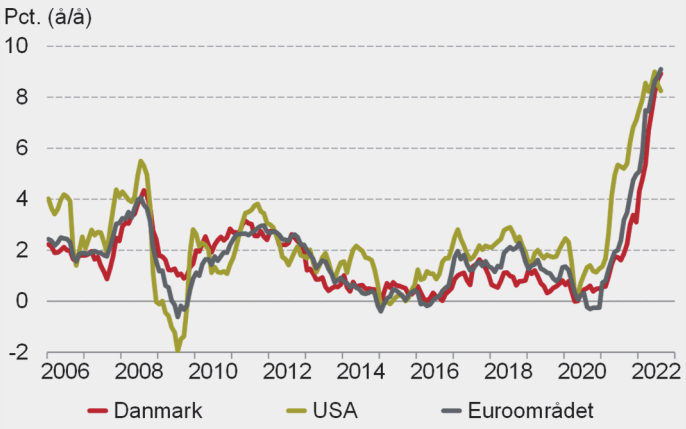
II.1 INDLEDNING

Høj inflation …

Verdensøkonomien er plaget af høj og i mange lande fortsat stigende inflation, jf. figur II.1. Inflationen begyndte at stige allerede i 2021 som følge af højere energipriser, pressede forsyningskæder og høj efterspørgsel, og inflationen er steget yderligere efter Ruslands invasion af Ukraine. I euroområdet og Danmark var inflationen i august ca. 9 pct., mens den i USA har ligget i overkanten af 8 pct. de seneste måneder. I euroområdet og Danmark drives en større andel af prisstigningerne af energi sammenlignet med USA, hvor inflationen i længere tid har været mere bredt funderet med højere stigninger i kerneinflationen. Kerneinflationen i euroområdet og især i Danmark er dog også tiltaget mærkbart de seneste måneder.

FIGUR II.1 INFLATION

Inflationen i både USA, euroområdet og Danmark er tiltaget markant det seneste år.



Anm.: Figuren viser årsvæksten i forbrugerprisindekset for Danmark og USA samt i det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) for euroområdet. Seneste observation er august 2022.

Kilde: Macrobond og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

… også i 2023

Inflationen påvirkes den kommende tid af en række modsatrettede bevægelser. På den ene side er flere råvarepriser faldet, herunder mange

fødevarer. Det slår igennem på forbrugerpriserne med en vis forsinkelse, men vil bidrage til at trække priserne ned i løbet af 2023. På den anden side forventes nye og markante prisstigninger på el og gas henover sommeren at trække op i forbrugerpriserne, særligt i Europa. I USA er der desuden et opadgående prispres fra højere lønstigninger. I Danmark ventes bidraget fra indenlandsk genereret prispres på samme måde at stige det kommende år blandt andet som følge af højere lønninger. I overensstemmelse med forventningerne blandt internationale prognosemagere er det lagt til grund for prognosen, at inflationen vil forblive omkring det nuværende niveau resten af 2022. Selvom inflationen ventes at aftage igennem 2023 forventes prisstigningerne at forblive mærkbart over det niveau, der har været de seneste mange år. Konkret skønnes de danske forbrugerpriser som årsgennemsnit at stige ca. 8 pct. i år og ca. 5 pct. i 2023, jf. tabel II.1.

TABEL II.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN

Beskæftigelsesgap ventes at aftage markant og vendes til et negativt gap på ca. 1 pct. i 2024. Inflationen ventes at blive høj med 8 pct. i gennemsnit i år og ca. 5 pct. næste år.

	2021	2022	2023	2024	2030 a)
BNP (realvækst i pct.)	4,9	2,3	-0,2	0,6	1,6
Beskæftigelsesgap (pct.)	0,8	3,3	0,6	-1,0	0,0
Nettoledighed (1.000 pers.)	94	68	91	110	96
Offentlig saldo (pct. af BNP)	3,6	0,4	-0,1	-0,2	-0,2
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,6	0,2	1,1	0,7	-0,2
Inflation (pct.)	2,1	8,1	5,1	0,8	1,5
Lønvækst (pct.)	2,6	3,8	5,2	4,5	3,4
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	5,1	2,5	0,8	1,8	2,0
10-årig dansk statsobligation (pct.)	0,0	1,5	2,5	2,0	1,1

a) Sidste søjle viser niveauet i 2030 for beskæftigelsesgap, ledighed, offentlig og strukturel saldo, inflation samt rente. For BNP i Danmark og udlandet vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2024 til 2030.

Anm.: Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug.

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

Nedjusterede vækstudsigter

Den høje inflation har reduceret husholdningernes købekraft betragteligt; inflationen giver også anledning til øget usikkerhed og den har givet anledning til pengepolitiske stramninger i de fleste lande. Faldende realløn, øget usikkerhed og stigende renter har bidraget til en begyndende afmatning med et svagt fald i BNP i USA i første halvår 2022 og omtrent stilstand i flere lande i Europa i andet kvartal 2022, herunder i

Storbritannien og Tyskland. Arbejdsmarkederne er mange steder fortsat stærke, men generelt peger de økonomiske indikatorer i retning af en svag økonomisk udvikling fremover. Det afspejler sig blandt andet i de internationale prognoser, der henover sommeren er nedjusteret markant. De forværrede udsigter skal blandt andet ses i lyset af udviklingen i krigen i Ukraine, som har skabt usikkerhed om energiforsyningen. Den sammenvejede BNP-vækst på de danske eksportmarkeder er på den baggrund nedjusteret ca. 2½ pct.point i alt over 2022-23 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2022*.

Tegn på mere afdæmpet aktivitet i Danmark

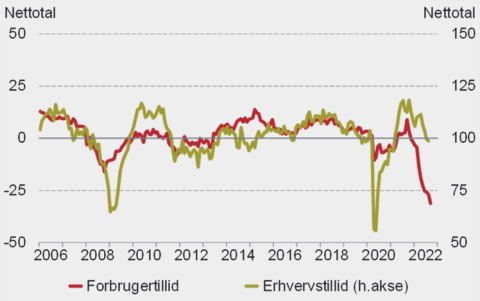
Ligesom i udlandet er der i Danmark tegn på mere afdæmpet aktivitet: Boligmarkedet er bremset op med fald i antallet af handler og faldende priser. Presset på arbejdsmarkedet er fortsat betydeligt, men der er tegn på, at det er ved at vende. Faldet i reallønnen og den øgede usikkerhed, som blandt andet afspejles i faldende og historisk lav forbrugertillid, har bidraget til, at forbruget er faldet igennem hele første halvår i år, jf. figur II.2 og figur II.3. Virksomhedernes forventninger er ligesom forbrugernes faldet, men erhvervslivet er generelt mindre pessimistisk end forbrugerne. Afmatningen af den økonomiske aktivitet sker fra et meget positivt udgangspunkt, hvor BNP i andet kvartal 2022 er 5½ pct. over niveauet forud for coronapandemien, og hvor beskæftigelsen er steget mere end 150.000 personer siden udgangen af 2019. Medio i år vurderes beskæftigelsen at være knap 115.000 personer eller knap 4 pct. over det skønnede strukturelle niveau.

FIGUR II.2 REALLØN

Reallønnen er faldet markant i år, hvilket medvirker til at dæmpe forbruget.

FIGUR II.3 TILLIDSINDIKATORER

Forbrugertilliden er faldet til et meget lavt niveau. Erhvervstilliden er faldet i mindre grad.



Anm.: Reallønnen i venstre figur er forskellen mellem den årlige stigningstakt i Dansk Arbejdsgivers (DA) lønindeks og nationalregnskabets deflator for det private forbrug. Seneste observation er 2. kvartal 2022 i venstre figur, august 2022 for erhvervstilliden i højre figur og september 2022 for forbrugertilliden.

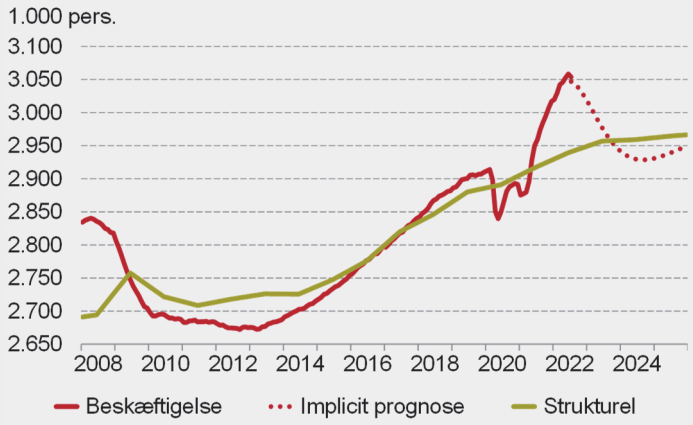
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, DA's lønstatistik og egne beregninger.

Afmatning kan medføre beskæftigelsesfald på mere end 100.000

De svagere udsigter i udlandet, husholdningernes reallønstab, de højere finansieringsomkostninger og den betydelige usikkerhed knyttet til de økonomiske udsigter ventes at reducere efterspørgslen henover efteråret og igennem næste år. Herved forstærkes den afmatning, der allerede er i gang. Prognosen indebærer omtrent stilstand i dansk økonomi i tre år, så BNP ved udgangen af 2024 vil være på nogenlunde samme niveau som ved udgangen af 2021. Tilbageslaget skønnes at blive betydeligt på boligmarkedet med et realt prisfald på knap 20 pct. fra 2021 til 2024. På arbejdsmarkedet ventes beskæftigelsen at falde med mere end 100.000 personer frem mod udgangen af 2023, sådan at beskæftigelsen ved udgangen af 2023 ventes at være omtrent på strukturelt niveau; i 2024 ventes beskæftigelsen at blive ca. 1 pct. under det skønnede strukturelle niveau, jf. figur II.4. En stor del af beskæftigelsesfaldet ventes at slå ud i en reduktion af arbejdsstyrken, som er steget betragteligt de seneste år.

FIGUR II.4 BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen skønnes aktuelt at være knap 4 pct. over strukturelt niveau. Prognosen indebærer et betydeligt fald på mere end 100.000 personer frem mod udgangen af 2023, og i 2024 ventes beskæftigelsen at være ca. 1 pct. under end det skønnede strukturelle niveau.



Anm.: Figuren viser den månedlige lønmodtagerbeskæftigelse opregnet til nationalregnskabets årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er juli 2022. Derefter er vist en implicit månedsudvikling, som er i overensstemmelse med beskæftigelsesskønnene på årsniveau.

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

Den planlagte finanspolitik for 2023 vurderes at være omtrent neutral

I forhold til 2022 skønnes finanslovsforslaget inkl. vinterhjælpspakken at være svagt kontraktivt for væksten i 2023 med ¼ pct.point. Det skyldes dog primært tilbagerulning af coronarelaterede tiltag, og fraset disse skønnes finanslovsforslaget at være omtrent neutralt for væksten i 2023.

Afstand til underskudsgrænse i hele perioden frem til 2030

Nærværende prognose er formandskabets første efter, at budgetlovens grænse for den strukturelle saldo er ændret til et underskud på 1 pct. af BNP. Ved vurderingen af forslaget til finanslov er det dermed denne grænse, der fremover skal anvendes. I den aktuelle fremskrivning vurderes det, at der vil være et mindre overskud på den strukturelle saldo i 2023, og at der vil være afstand til den nye saldogrænse i hele perioden frem til 2030.

Stor usikkerhed om tilbageslagets størrelse og timing

Der er betydelig usikkerhed knyttet til de internationale vækstudsigter, herunder forsyningssituationen i Europa, og dermed også udsigterne for dansk økonomi. Vurderingen af såvel timingen som størrelsen af tilbageslaget er forbundet med betydelig usikkerhed. Udviklingen på arbejdsmarkedet er endnu ikke for alvor vendt, og afmatningen kan vise sig at materialisere sig senere end skønnet i prognosen. I givet fald vil presset på arbejdsmarkedet bestå i en længere periode, og der er en risiko for, at det i kombination med det store reallønstab, der allerede er indtruffet, vil give sig udslag i mere markante lønstigninger ved overenskomstforhandlingerne næste år. En anden risikofaktor er, at den geopolitiske og energiforsyningsmæssige situation kan blive yderligere forværret med endnu svagere vækst og endnu større usikkerhed til følge. Erfaringerne fra finanskrisen viser, at tilbageslag kan ske endog meget brat, når pessimisme og usikkerhed først får tag i husholdninger og virksomheder, især når uroen breder sig til de finansielle markeder.

Usikkerhed forbundet med strukturelle niveauer

Prognosen for dansk økonomi samt anbefalingerne til finanspolitikken i kapitlet bygger på en vurdering af, at der aktuelt er et stort beskæftigelsesgap, som forventes at være lukket ved udgangen af 2023 og blive negativt med ca. 1 pct. i 2024. De strukturelle niveauer kan ikke observeres direkte, men må i stedet beregnes, hvilket er forbundet med usikkerhed. En væsentlig del af de senere års stigning i arbejdsstyrken skønnes at være konjunkturbetinget, men det kan ikke afvises, at en del af stigningen er af mere strukturel karakter. I givet fald vil det aktuelle beskæftigelsesgap være mindre end forudsat i nærværende prognose. En anden usikkerhed relateret til de strukturelle niveauer knytter sig til produktivitetsudviklingen. Dansk økonomi er de seneste år blevet ramt af to store stød i form af coronapandemien og markante energiprisstigninger. Begge dele påvirker økonomiens produktionspo-

tentiale i en periode, men stødene kan også have mere langvarige konsekvenser for væksten. Usikkerheden knyttet til vurderingen af de strukturelle niveauer, både aktuelt og på længere sigt, taler for forsigtighed i tolkningen af både de strukturelle niveauer og de gap, der anvendes til at karakterisere konjunktursituationen.

Indhold i kapitlet

Resten af kapitlet indledes med en beskrivelse af baggrunden for den aktuelt høje inflation i store dele af verden i afsnit II.2. I afsnit II.3 beskrives udviklingen i dansk inflation, herunder hvor stor en del af inflationen, der er indenlandsk genereret. Prognosen for inflationen i Danmark de kommende år præsenteres ligeledes i afsnittet. Afsnit II.4 beskriver udviklingen i international økonomi og pengepolitik, mens afsnit II.5 præsenterer forventningerne til udviklingen i dansk økonomi de kommende år. Usikkerheden om de strukturelle niveauer og implikationerne for vurderingen af den økonomiske politik diskuteres nærmere i afsnit II.6. Afsnit II.7 fokuserer på den forventede udvikling på de offentlige finanser, mens afsnit II.8 omhandler budgetlovsevaluering. Afsnit II.9 afslutter kapitlet med vurderinger og anbefalinger til finanspolitikken.

II.2 BAGGRUND FOR INFLATIONSUDVIKLINGEN

Høj inflation på tværs af lande

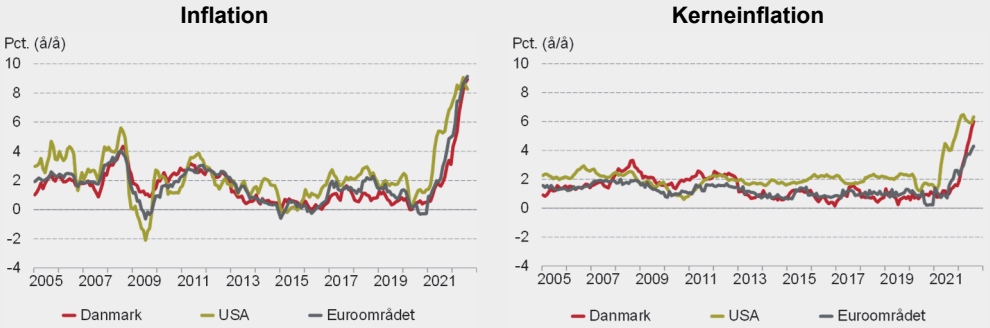
Inflationen er tiltaget kraftigt i store dele af den vestlige verden siden 2021. Den høje inflation på tværs af lande afspejler, at den internationale økonomi er blevet ramt af en række fælles stød i form af først coronapandemien og dernæst krigen i Ukraine. En del af inflationen er dog også indenlandsk genereret, hvilket blandt andet medfører forskelle mellem landene på, hvor meget både den samlede inflation og kerneinflationen er steget, jf. figur II.5.

INFLATION OG KERNEINFLATION

Inflation opgøres ofte som den årlige procentvise ændring i forbrugerprisindekset. Forbrugerprisindekset er baseret på en gennemsnitlig husholdnings "indkøbskurv". Dermed påvirkes inflationen også af prisændringer på forbrugsgoder som energi og fødevarer, der historisk har været præget af store prisudsving. *Kerneinflationen* angiver den årlige procentvise ændring i forbrugerprisindekset fratrukket det direkte bidrag fra energi og fødevarer (eventuelt kun uforarbejdede).

FIGUR II.5 FORBRUGERPRISER

Inflationen i både USA, euroområdet og Danmark er tiltaget markant det seneste år. Kerneinflationen steg allerede i 2021 markant i USA, men også i euroområdet og Danmark er kerneinflationen på det seneste steget betydeligt.



Anm.: Figuren til venstre viser årsvæksten i det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) for euroområdet og i forbrugerprisindekset for Danmark og USA. I figuren til højre er kerneinflationen for Danmark opgjort som inflationen fratrukket det direkte bidrag fra energi og uforarbejdede fødevarer, mens kerneinflationen for USA og euroområdet er opgjort ved at fratrække det direkte bidrag fra energi og fødevarer. Når der kun renses for uforarbejdede fødevarer, som det er tilfældet for Danmark, bliver kerneinflationen aktuelt højere. Kerneinflationen i Danmark er derfor ikke direkte sammenlignelig med kerneinflationen i USA og euroområdet. Seneste observation er august 2022.

Kilde: Macrobond og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Indhold i afsnittet

Dette afsnit ser nærmere på den høje inflation på tværs af lande med særligt fokus på USA og euroområdet, mens det efterfølgende afsnit II.3 fokuserer på inflationen i Danmark. Afsnittet indledes med en principiel diskussion af, hvordan stødene til verdensøkonomien de seneste år kan påvirke inflationen på tværs af lande. Dernæst rettes fokus mod inflationen i USA og euroområdet, hvor forskelle og ligheder i årsagerne til inflationen diskuteres. Efterfølgende beskrives den seneste udvikling i priserne for energi, fødevarer og fragt, og det diskuteres, hvornår denne udvikling kan forventes at slå igennem på forbrugerpriserne. Afsnittet afsluttes med en vurdering af, hvordan inflationen i udlandet kan forventes at udvikle sig de kommende år.

STØD TIL VERDENSØKONOMIEN ØGER PRISERNE OG SÆNKER AKTIVITETEN

To negative udbudsstød til verdensøkonomien …

Verdensøkonomien er siden begyndelsen af 2020 blevet ramt af to stød, som har skabt store forstyrrelser i det internationale økonomiske system, først i form af coronapandemien og siden i form af Ruslands invasion af Ukraine. Begge begivenheder kan karakteriseres som negative udbudsstød og trækker derfor isoleret set i retning af højere priser og lavere økonomisk aktivitet.

… i form af coronapandemien …

I første omgang medførte de smittebegrænsende tiltag i form af restriktioner og nedlukninger under coronapandemien, at der opstod et misforhold mellem udbuds- og efterspørgselssiden af økonomien. Dette resulterede i betydelige flaskehalse i de internationale forsyningskæder. Misforholdet mellem udbud og efterspørgsel blev forstærket af en lempelig penge- og finanspolitik på tværs af lande, som understøttede efterspørgslen på trods af begrænsninger i udbuddet. Samlet gav disse forstyrrelser anledning til markante prisstigninger på fragt og en række råvarer igennem 2021. Selvom coronapandemien generelt har fået aftagende økonomisk betydning på tværs af lande betyder Kinas fortsatte nultolerance overfor smittetilfælde, at de coronarelaterede forstyrrelser af forsyningskæderne fortsat spiller en rolle.

… og krigen i Ukraine

Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 lagde et yderligere opadgående pres på råvarepriserne, herunder især på de europæiske energipriser og på de fødevarepriser, hvor Rusland og Ukraine er vigtige eksportører, jf. figur II.36. Prisstigningerne blev forstærket af de politiske reaktioner fra både Vestens og Ruslands side, som har ført til en markant reduktion i importen af russisk energi til Europa og har skabt en risiko for, at de europæiske lande kommer til at mangle energi til vinter.

Højere råvarepriser øger forbruger-priserne …

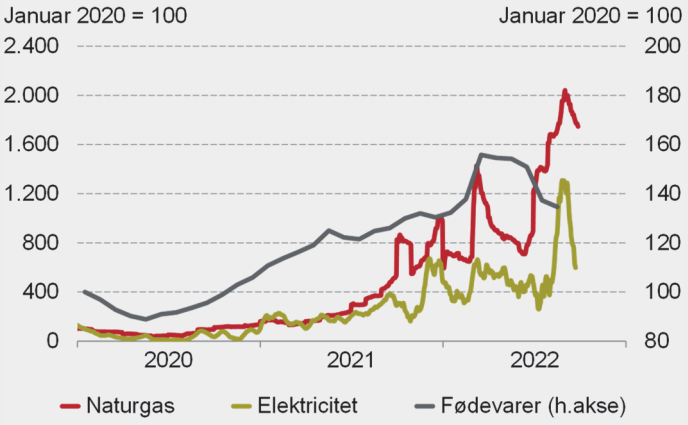
Prisstigningerne på råvarer slår igennem på de priser, forbrugerne står overfor, både direkte gennem forbrugerpriserne for energi og fødevarer og indirekte i det omfang, at virksomhederne overvælter de stigende inputpriser i forbrugerpriserne på øvrige varer og tjenester, jf. boks II.1. Når prisstigningerne spreder sig til øvrige varer og tjenester, slår det igennem på kerneinflationen, som måler inflationen fratrukket det direkte bidrag fra energi og fødevarer.

… og dæmper aktiviteten

Høj inflation udhuler husholdningernes købekraft og giver derudover typisk anledning til pengepolitiske stramninger fra centralbankernes side. Høj inflation fører derfor alt andet lige til lavere efterspørgsel i økonomien og medvirker dermed til at dæmpe aktiviteten.

FIGUR II.6 ENERGI- OG FØDEVAREPRISER

Coronapandemien og krigen i Ukraine har givet anledning til markante prisstigninger på råvarer siden 2021, især på energi. På det seneste er priserne begyndt at aftage igen, men de befinder sig stadig på et forhøjet niveau.



Anm.: Figuren viser prisen på hollandsk TTF-naturgas, den nordiske elpris fra elbørsen Nord Pool og Food and Agriculture Orginazation of the United Nations' (FAO) fødevareprisindeks. På grund af store daglige udsving er elprisen opgjort som to ugers glidende gennemsnit. Alle priser er vist som indeks i forhold til januar 2020. Seneste observation er 28. september 2022 for elprisen, 27. september 2022 for naturgasprisen og august 2022 for fødevareprisindekset.

Kilde: Macrobond.

Forstærkende effekter på inflationen

En række forhold kan have yderligere forstærkende effekter på inflationspresset, jf. også boks II.1. For det første er der en risiko for, at den vedvarende høje inflation sætter sig i højere inflationsforventninger. Dette kan give anledning til øgede lønkrav fra husholdningerne og højere salgspriser fra virksomhederne. For det andet kan konkurrencesituationen have betydning, da ufuldkommen konkurrence teoretisk set både kan forstærke og dæmpe prisovervæltningen fra omkostningsstigninger. For det tredje kan det ikke afvises, at de seneste års stød til økonomierne har ført til et fald i den strukturelle produktivitet og dermed den strukturelle produktion, f.eks. igennem mindre effektive forsyningskæder og energiforsyninger, jf. også afsnit II.6. Lavere produktivitet fører alt andet lige til lavere produktion og højere priser. Endelig er presset på arbejdsmarkederne i de fleste lande tiltaget siden 2021. Det lægger i sig selv et opadgående pres på forbrugerpriserne gennem et øget lønpres.

BOKS II.1 GENNEMSLAG FRA RÅVAREPRISER TIL FORBRUGERPRISER

Prisstigninger på råvarer som eksempelvis energi og uforarbejdede fødevarer kan påvirke forbrugerpriserne gennem en række forskellige kanaler. Denne boks skitserer disse kanaler og præciserer, hvilke effekter der vil slå igennem på inflationen henholdsvis kerneinflationen.

Direkte og indirekte gennemslag fra ændrede råvarepriser til forbrugerpriserne
Når prisen stiger på en råvare, eksempelvis naturgas eller korn, vil dette i første omgang slå igennem på forbrugerpriserne for energi og fødevarer. Dette benævnes den *direkte effekt* af en råvareprisstigning på forbrugerpriserne eller *førsterundeeffekten*. Da kerneinflationen er renset for denne direkte effekt, vil det kun slå igennem på den samlede inflation. Den direkte effekt fra energi- henholdsvis fødevarepriser vil fremgå af de to grønne søjler i figur II.7.

Da råvarer også indgår i produktionen af andre varer og tjenester, vil ændringer i råvarepriserne også slå igennem på priserne på andre forbrugsgoder i takt med, at prisstigningerne bevæger sig op igennem forsyningskæden. Eksempelvis vil en prisstigning på råolie ikke kun øge benzinprisen for forbrugerne (den direkte effekt), men også virksomhedernes omkostninger til blandt andet at transportere varer. Tilsvarende vil en prisstigning på fødevarer ikke kun øge priserne i supermarkedet, men også prisen ved eksempelvis at tage på restaurant. Sådanne effekter benævnes den *indirekte effekt* af råvareprisstigninger og vil slå igennem på kerneinflationen. Indirekte effekter vil fremgå af de to grå søjler i figur II.7.

I tillæg til de ovenstående "mekaniske" effekter på forbrugerpriserne kan der opstå yderligere effekter gennem de afledte reaktioner fra husholdningerne og virksomhederne, jf. nedenfor. Sammen benævnes de indirekte effekter beskrevet ovenfor samt effekterne gennem de afledte reaktioner for *andenrundeeffekter*. Andenrundeeffekterne vil både slå igennem på inflationen og kerneinflation.

Effekter gennem forbrugere og lønmodtagere
Fra husholdningernes side kan de højere forbrugerpriser sætte sig i øgede lønkrav. Dette kan både skyldes, at husholdningerne ønsker at blive kompenseret for det reallønsfald, prisstigningerne allerede har forårsaget, og at forventningerne til den fremtidige inflation stiger. Højere lønstigninger øger virksomhedernes omkostninger yderligere og kan derfor føre til mere generelle prisstigninger i økonomien. Stiger husholdningernes inflationsforventninger, er der en risiko for, at løn- og prisstigningerne bliver selvforstærkende og dermed ender i en *lønprisspiral.* Der vil generelt være en større sandsynlighed for forstærkende effekter gennem løndannelsen, jo strammere arbejdsmarkedet er, da dette øger arbejdstagernes forhandlingskraft.

BOKS II.1 GENNEMSLAG FRA RÅVAREPRISER TIL FORBRUGERPRISER, FORTSAT

Effekter gennem virksomhederne
Prisstigningen på en råvare opstår i første omgang, fordi efterspørgslen overstiger udbuddet. Det betyder, at virksomheder, der producerer en given råvare, har mulighed for at øge prisen, også selvom produktionsomkostningerne ikke nødvendigvis er steget. Dermed øges profitten. For virksomheder senere i produktionskæden vil prisstigningen på råvaren medføre en omkostningsstigning, og her er der både forhold, der trækker i retning af, at overvæltningen af omkostningsstigningen til forbrugerpriserne på kort sigt kan blive dæmpet og forstærket. Det er derfor ikke muligt på forhånd at afgøre, hvad den endelige effekt på forbrugerpriserne bliver.

På den ene side kan gennemslaget på forbrugerpriserne blive dæmpet på kort sigt, hvis virksomhederne af forskellige årsager hæver deres priser med forsinkelse. Det kan eksempelvis ske, hvis virksomhederne har indgået fastpriskontrakter eller har varer på lager, de på et tidligere tidspunkt har købt til en lavere pris. I disse tilfælde bør omkostningsstigningen dog over tid slå fuldt igennem på forbrugerpriserne, sådan at profitten ikke permanent reduceres. Det er også muligt, at virksomhederne begrænser overvæltningen for at undgå at tabe markedsandele, jf. nedenfor. Gennemslaget kan desuden blive dæmpet i det omfang, at virksomhederne og forbrugerne har mulighed for at substituere væk fra de produkter, der er steget mest i pris.

På den anden side kan der opstå et større gennemslag på forbrugerpriserne, hvis nogle virksomheder på kort sigt får mulighed for at øge profitten som følge af træghed i udbuddet. Denne situation kan opstå, fordi en markant prisstigning på én vare kan medføre, at forbrugerne substituerer over mod andre varer. Dette vil svare til et positivt efterspørgselsstød for producenterne af de andre varer og bevirker, at de kan hæve prisen, også selvom de ikke har oplevet en omkostningsstigning. På lang sigt vil udbuddet dog tilpasse sig, og priserne (og profitterne) bør derfor falde tilbage igen. Prisgennemslaget kan også blive forstærket, hvis virksomhederne forventer yderligere omkostningsstigninger i fremtiden og derfor vælger på forkant at øge salgspriserne lidt mere, end hvad der svarer til den aktuelle omkostningsstigning.

Mere overordnet har konkurrenceforholdene på et marked betydning for gennemslaget på forbrugerpriserne. Under fuldkommen konkurrence vil prisen afspejle marginalomkostningerne, og der bør derfor være fuld overvæltning fra en omkostningsstigning til prisen, i hvert fald på lang sigt. Ufuldstændig konkurrence kan principielt både bidrage til at forstærke og formindske gennemslaget. Dette vil især afhænge af forbrugernes prisfølsomhed på det enkelte marked. Under typiske antagelser om efterspørgslen vil markedsmagt bidrage til at mindske gennemslaget, da virksomhederne reducerer deres markupper for at fastholde markedsandele. Det giver en prisovervæltning på mindre end én. Hvis efterspørgslen bliver tilpas inelastisk, altså hvis efterspørgslen ikke er følsom overfor prisen, kan markedsmagt dog bidrage til at forstærke gennemslaget og trækker dermed i retning af en prisovervæltning på mere end én, jf. Weyl og Fabinger (2013). I sidste ende er prisfølsomheden et empirisk spørgsmål, og der findes eksempler på prisovervæltning på både over og under én, jf. Pless og Benthem (2019).

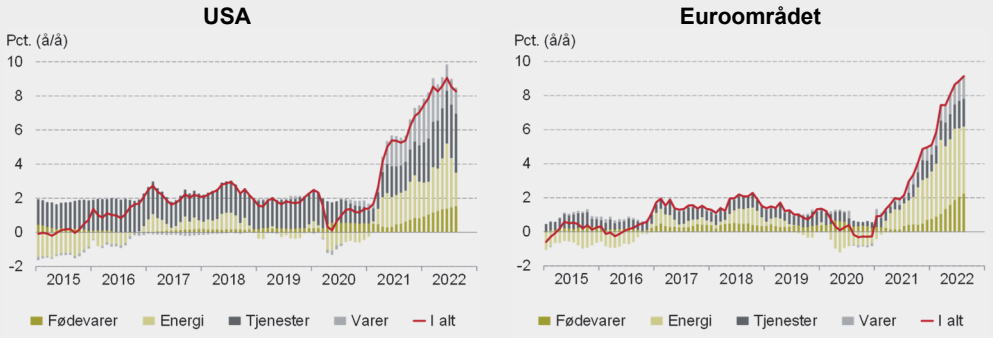
FORTSAT HØJ INFLATION I USA OG EUROOMRÅDET

Fortsat høj inflation i USA og euroområdet

Inflationen er fortsat høj i både USA og euroområdet, jf. figur II.7. Inflationen i euroområdet er stadig opadgående og nåede det hidtil højeste niveau i august med 9,1 pct. I USA toppede inflationen indtil videre med 9,1 pct. i juni og var senest 8,3 pct. i august. Selvom den samlede inflation er nogenlunde ens i de to områder, er der stadig betydelige forskelle i, hvad der driver forbrugerprisstigningerne. I euroområdet kan den høje inflation fortsat i betydeligt omfang tilskrives prisstigningerne på energi og til en vis grad også fødevarer. I USA er inflationen til gengæld mere bredt funderet og drives også i betydeligt omfang af prisstigninger på andre varer og tjenester. En del af dette kan skyldes overvæltning fra energi- og fødevareprisstigningerne, mens en anden del kan skyldes indenlandsk genereret prispres.

FIGUR II.7 INFLATION

Selvom inflationen er høj i både USA og euroområdet, er sammensætningen af prisstigningerne forskellig. I euroområdet kan en betydelig del af inflationen forklares direkte af energiprisstigninger, mens der i USA er en større stigning i kerneinflationen.



Anm.: Figuren til venstre viser årsvæksten i forbrugerprisindekset i USA, mens figuren til højre viser årsvæksten i det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) i euroområdet. For USA er vækstbidragene en approksimation, hvorfor de ikke summerer præcist til den samlede inflation. De grå søjler afspejler vækstbidraget fra kerneinflationen. Kerneinflationen er her opgjort som inflationen fratrukket det direkte bidrag fra energi og fødevarer. Seneste observation er august 2022.
Kilde: Macrobond, Eurostat og egne beregninger.

USA har fortsat en højere kerneinflation

De bredere funderede prisstigninger i USA kommer til udtryk i en højere kerneinflation (6,3 pct.) sammenlignet med euroområdet (4,3 pct.). I euroområdet er der dog også tale om en markant højere kerneinfla-

tion end sædvanligt. Stigninger i kerneinflationen er generelt mere bekymrende, da det indikerer et større underliggende prispres i økonomien. De seneste måneder har der været tegn på, at stigningen i kerneinflationen i USA er taget af, mens kerneinflationen i euroområdet fortsat har en opadgående tendens.

FORSKELLIGE ÅRSAGER TIL DEN HØJE INFLATION I USA OG EUROOMRÅDET

Inflation skyldes både udbuds- og efterspørgselsstød

En række nyere studier forsøger at måle, hvor stor en del af stigningen i inflationen de seneste par år der kan tilskrives de udbudsrelaterede stød (coronapandemien og krigen i Ukraine) henholdsvis de efterspørgselsrelaterede stød (ekspansiv økonomisk politik). Studierne fokuserer især på inflationen i kølvandet på pandemien og finder helt overordnet, at både de udbuds- og efterspørgselsrelaterede faktorer er vigtige for at forstå udviklingen i inflationen på tværs af lande, jf. også boks II.2.

Efterspørgsel spiller større rolle for inflation i USA

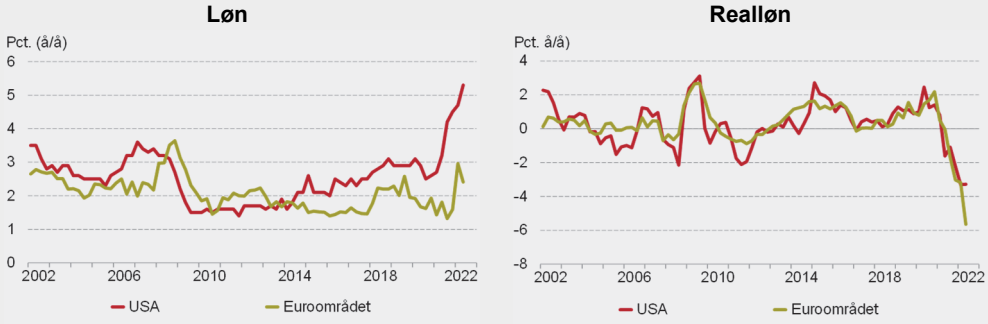
Der er dog også indikationer på, at de efterspørgselsrelaterede faktorer har spillet en større rolle for inflationsstigningen i USA end i euroområdet. Dette kan blandt andet skyldes en kraftigere finanspolitisk stimulans i USA under pandemien, som har givet anledning til et større kapacitetspres relativt til andre lande. USA har da også haft en markant større stigning i lønvæksten end euroområdet, jf. figur II.8. Da der traditionelt har været en relativt tæt sammenhæng mellem kapacitetspres og lønstigninger, jf. boks II.3, kan denne forskel i lønudviklingen afspejle, at presset på det amerikanske arbejdsmarked er større end i euroområdet. De højere lønstigninger i USA giver sig udslag i et mindre reallønsfald end i euroområdet på trods af, at inflationen er på omtrent samme niveau.

Større energiprisstigninger i euroområdet

USA og euroområdet afviger også fra hinanden i forhold til betydningen af energiprisstigningerne, da det især er de europæiske lande, der har oplevet markante prisstigninger i kølvandet på Ruslands invasion af Ukraine. Det hænger sammen med, at alle lande er påvirket af den højere oliepris, mens det primært er de europæiske lande, der er påvirket af de højere regionale priser på naturgas og elektricitet. En analyse i OECD (2022a) finder i sammenhæng hermed, at en mindre del af inflationen i USA i april 2022 kan forklares af stigningen i producentpriserne, end det er tilfældet i euroområdet. Det indikerer ligeledes, at stigningen i kerneinflationen i USA i større omfang kan tilskrives andre forhold end de stigende råvarepriser.

FIGUR II.8 LØNSTIGNINGER

Lønvæksten er især taget til i USA, hvilket indebærer et mindre reallønsfald end i euroområdet.



Anm.: For USA er lønnen vist for Employment Cost Index fra U.S. Bureau of Labor Statistics (BLS), mens det for euroområdet er Indicator of Negotiated Wages fra ECB. Vækst i reallønnen er beregnet ved at trække årsvækstraten i forbrugerprisindekset (inflationen) fra årsvækstraten i lønnen. Seneste observation er 2. kvartal 2022.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Konkurrenceforhold har ikke entydig effekt på inflationen

En yderligere potentiel forskel mellem USA og euroområdet kan være, at virksomhederne har haft forskellig mulighed for at øge profitterne. De seneste årtier har der været en underliggende udvikling i retning af svagere konkurrence i både USA og Europa, jf. De Loecker mfl. (2020) for USA og Kouvavas mfl. (2021) for en række eurolande. Svagere konkurrence kan give anledning til såvel en større som mindre prisovervæltning fra omkostningsstød, da overvæltningen blandt andet afhænger af prisfølsomheden på efterspørgslen på de markeder, der oplever omkostningsstigningen, jf. også boks II.1 tidligere i afsnittet.

Tegn på, at markedsmagt har øget inflationen i USA, men ikke i euroområdet

For USA peger ny evidens på, at gennemslaget fra stigende omkostninger til salgspriserne stiger med markedsmagten, jf. Bräuning mfl. (2022). I det tilfælde vil den svagere konkurrence bidrage til at øge inflationen. I eurolandene er der omvendt tegn på, at den stigende markedsmagt har bidraget til at dæmpe prisovervæltningen, hvilket isoleret set har bidraget til at stabilisere inflation i euroområdet de seneste år, jf. Kouvavas mfl. (2021). For USA finder et andet studie netop, at markupperne i de amerikanske virksomheder steg markant i 2021, jf. Konczal og Lusiani (2022). Dette kan indikere, at de amerikanske virksomheder har øget priserne mere, end hvad omkostningsstigningen vil tilsige. Udviklingen kan dog også hænge sammen med, at der i 2021 i

USA primært var tale om et efterspørgselsstød, hvilket typisk er forbundet med en stigning i markupperne på kort sigt, jf. også boks II.1 tidligere i afsnittet.

BOKS II.2 BETYDNINGEN AF UDBUD OG EFTERSPØRGSEL FOR INFLATIONEN I 2020-22

Shapiro (2022) undersøger for USA betydningen for inflationen af ændringerne på efterspørgsels- og udbudssiden siden starten af coronapandemien. Shapiro (2022) finder, at efterspørgselsfaktorer spillede en vigtig rolle for udviklingen i inflationen i det første år af pandemien, hvor faldet i efterspørgslen initialt trak inflationen ned, hvorefter genopretningen af efterspørgslen gradvist øgede inflationen, herunder som følge af den finanspolitiske stimuluspakke *American Rescue Plan*, der blandt andet indebar direkte overførsler til husholdningerne. Siden 2021 har det i stigende omfang været begrænsningerne på udbudssiden af økonomien, der har trukket inflationen op, først i form af de tiltagende flaskehalsproblemer i forsyningskæderne og sidenhen i form af stødene til energi- og fødevaremarkederne som følge af krigen i Ukraine. For april 2022 estimerer Shapiro (2022) konkret, at udbudsfaktorerne kan forklare omtrent halvdelen af stigningen i inflationen sammenlignet med årene før coronapandemien, mens omtrent en tredjedel kan tilskrives efterspørgselsfaktorer. Den resterende del er ikke mulig at tilskrive enten udbuds- eller efterspørgselssiden.

For et bredere udsnit af lande, herunder eurolandene og USA, finder Celasun mfl. (2022), at udbuds- og efterspørgselsstødene under coronapandemien hver især kan forklare omtrent halvdelen af stigningen i producentprisindekset i 2021. For forbrugerpriserne finder studiet, at udbudsstødene forårsaget af pandemien i varierende omfang kan forklare stigningen i kerneinflationen i 2021 på tværs af lande. For Tyskland kan udbudsstødene eksempelvis forklare stort set hele stigningen i kerneinflationen, mens det for USA kun forklarer en begrænset del af kerneinflationsstigningen. Det indikerer, at efterspørgselsfaktorer har spillet en større rolle for inflationen under pandemien i USA, hvilket også er et resultat, der genfindes i Di Giovanni mfl. (2022).

Andre studier peger også på, at høj efterspørgsel har spillet en betydelig rolle for den tiltagende inflation i USA. Ball mfl. (2022) viser eksempelvis, at et betydeligt pres på arbejdsmarkedet målt ved antallet af ledige stillinger pr. arbejdsløs kan forklare en stor del af stigningen i kerneinflationen i USA i 2021-22, mens resten kan tilskrives andenrundeeffekter fra de stigende inputpriser. Studiet estimerer også, at *American Rescue Plan* har haft en vis effekt på kerneinflationen i USA gennem et øget pres på arbejdsmarkedet. Jordá mfl. (2022) argumenterer i forlængelse heraf for, at den betydelige finanspolitiske stimulans i USA i 2021 kan være en del af forklaringen på, at den amerikanske inflation steg relativt til andre lande i 2021.

BOKS II.3 SAMMENHÆNG MELLEM KAPACITETSPRES OG LØNSTIGNINGER

Traditionelt har der været en relativt tæt sammenhæng mellem økonomiens aktivitetsniveau og stigningstakten i priser og lønninger. Denne sammenhæng benævnes også Phillipskurven. Sammenhængen tilsiger, at når aktiviteten er høj (oftest opgjort ved en lav ledighed), så er løn- og prispresset i økonomien stort. Intuitionen er, at et strammere arbejdsmarked tvinger virksomhederne til at hæve lønningerne (og efterfølgende priserne) for at tiltrække og fastholde medarbejdere.

Selvom der fortsat er en sammenhæng mellem lønstigninger og ledighed, indikerer nogle studier, at sammenhængen i flere lande er svækket i de senere år, jf. f.eks. Bobeica og Sokol (2019). Et amerikansk studie finder, at sammenhængen mellem inflationen og ledigheden i USA altid har været begrænset, og at det i stedet er udviklingen i de langsigtede inflationsforventninger, der er central for at forstå inflationsudviklingen, jf. Hazell mfl. (2022).

Den svagere sammenhæng mellem ledighed og lønstigninger har affødt en større økonomisk litteratur, der søger at inddrage andre indikatorer for kapacitetspres (eksempelvis antal ledige stillinger pr. arbejdsløse; den såkaldte Beveridgekurve) og andre, mindre støjfyldte inflationsmål (f.eks. kerneinflation eller medianinflation). En del af disse studier peger på, at sammenhængen mellem kapacitetspres og inflation i mere bred forstand fortsat eksisterer, jf. f.eks. Ball og Mazumder (2019), Barnichon og Shapiro (2022) og Ball mfl. (2022).

Inflationsforventninger afgørende for faktisk inflation

Udviklingen i inflationsforventningerne kan også have afgørende betydning for, hvordan den faktiske inflation vil udvikle sig. Forventer husholdningerne og virksomhederne eksempelvis, at priserne vil stige i fremtiden, kan det allerede lede til øgede lønkrav og priser i dag. På den måde kan højere inflationsforventninger blive selvopfyldende. Et nyt studie viser, at udviklingen i de langsigtede inflationsforventninger er afgørende for at forstå den historiske udvikling i den faktiske inflation i USA, jf. Hazell mfl. (2022).

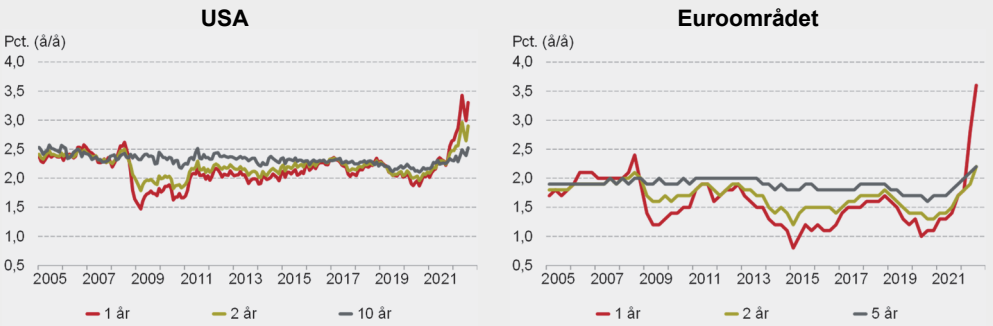
Svag stigning i langsigtede inflationsforventninger i både USA og euroområdet

Ifølge spørgeskemabaserede undersøgelser blandt professionelle prognosemagere har der i løbet af 2022 været tegn på, at de langsigtede inflationsforventninger i både USA og euroområdet er begyndt at tiltage i forhold til årene forud for coronapandemien, jf. figur II.9. Stigningen er dog endnu svag, og der er fortsat tale om en betydeligt større stigning i de kortsigtede inflationsforventninger. Der ses en lignende udvikling for de finansielle markeders og husholdningernes langsigtede inflationsforventninger i USA, som ligeledes er steget svagt og aktuelt befinder sig på et lidt højere niveau end i årene forud for coronapandemien. Udviklingen indebærer, at de langsigtede inflationsforventninger i euroområdet for første gang i den spørgeskemabaserede undersøgelse overstiger den europæiske centralbanks (ECB's) symmetriske inflationsmål på 2 pct. Samlet set er der ikke umiddelbart

tegn på, at udviklingen i inflationsforventningerne er en medvirkende årsag til forskellene i inflationen i USA og euroområdet.

FIGUR II.9 SPØRGESKEMABASEREDE INFLATIONSFORVENTNINGER

De spørgeskemabaserede inflationsforventninger er ikke kun tiltaget på kort sigt, men også på lang sigt. Stigningen i de kortsigtede inflationsforventninger er dog betydeligt mere markant.



Anm.: De spørgeskemabaserede inflationsforventninger er for USA baseret på Federal Reserve Bank of Philadelphias undersøgelse Aruoba Term Structure of Inflation Expectations og for euroområdet ECB's Survey of Professional Forecasters. For euroområdet angiver "1 år" forventningen til inflationen om et år og så fremdeles, mens det for USA angiver forventningen til den gennemsnitlige inflation et år frem i tid og så fremdeles. De langsigtede inflationsforventninger er for euroområdet opgjort fem år frem i tid og for USA som gennemsnit over de kommende ti år. Seneste observation er august 2022 for USA og 3. kvartal 2022 for euroområdet.

Kilde: Macrobond.

Inflation i USA og euroområdet drives til en vis grad af forskellige forhold

Opsummerende er der tegn på, at den høje kerneinflation i USA i større omfang end i euroområdet kan tilskrives indenlandske forhold, herunder en mere lempelig finanspolitik under coronapandemien samt et større underliggende lønpres. Dertil kommer, at der er indikationer på, at markedsmagt blandt amerikanske virksomheder kan have forøget prisstigningerne i USA, mens der ikke umiddelbart findes tegn på dette i euroområdet. I euroområdet afspejler den høje kerneinflation til gengæld i højere grad, at de store prisstigninger på energi gradvist er blevet overvæltet til andre forbrugerpriser.

FORSINKELSE I GENNEMSLAG FRA RÅVAREPRISER

Nye prisstigninger på energi henover sommeren

I løbet af foråret var de høje energipriser i kølvandet på Ruslands invasion af Ukraine begyndt at falde tilbage igen, men i løbet af sommeren har der været nye, markante prisstigninger på europæisk naturgas og elektricitet, jf. også figur II.6 tidligere i afsnittet. Selvom priserne det sidste stykke tid er begyndt at falde igen, befinder de sig fortsat på et betydeligt højere niveau sammenlignet med perioden umiddelbart efter Ruslands invasion af Ukraine. I modsætning hertil er olieprisen i store træk nedadgående. Prisstigningerne på europæisk gas og el henover sommeren skal blandt andet ses i lyset af yderligere reduktioner i gasleverancerne fra Rusland til Europa samt øget usikkerhed om forsyningssikkerheden i de europæiske lande den kommende vinter. Dertil kommer, at flere europæiske lande har været ramt af en ekstraordinær hedebølge og tørke henover sommeren, som reducerede energiproduktionen fra blandt andet vindmøller og vandkraftværker samtidig med, at behovet for at anvende energi til nedkøling steg.

Højere energipriser overvæltes typisk hurtigt i forbrugerpriserne

Empiriske studier af gennemslaget fra energiprisstigninger til forbrugerpriserne indikerer, at den direkte effekt, dvs. effekten på forbrugerpriserne for energi, generelt er høj og sker hurtigt, jf. f.eks. EU-Kommissionen (2022a), Kuik mfl. (2022), ECB (2010) og Meyler (2009).[1] Dette gælder især ændringer i olieprisen, hvor prisændringen typisk er slået igennem på forbrugerprisen indenfor omtrent en måned, mens ændringer i naturgasprisen slår lidt langsommere igennem og typisk tager tre til ni måneder. Den indirekte effekt på andre forbrugerpriser end energi er typisk mere begrænset og gradvis.[2] Dette kan blandt andet afspejle, at energi kun udgør en begrænset del af den samlede værdikæde, ligesom virksomhederne kan vælge at absorbere en del af prisstigningen i profitten for at fastholde markedsandele, jf. også boks II.1 tidligere i afsnittet.[3]

1) Studier på virksomhedsdata i USA og Tyskland viser tilsvarende, at virksomhederne historisk set har været i stand til at overvælte en betydelig andel af stigende energiomkostninger i deres priser, jf. Ganapati mfl. (2020) og Hintermann mfl. (2020). Begge studier finder dog en prisovervæltning på mindre end én.

2) Studier, der i stedet betragter sammenhængen mellem ændringer i producentpriserne og ændringer i forbrugerpriserne, finder også overordnet, at effekten på forbrugerpriserne primært afspejler den direkte effekt på forbrugerpriserne på energi og fødevarer, mens effekten på kerneinflationen er mere begrænset, jf. Celasun mfl. (2022), Kostenbauer (2022) og OECD (2022a).

3) Selv hvis der er fuldt gennemslag fra en råvareprisstigning til forbrugerpriserne i absolutte termer, vil det slå ud i en mindre procentuel stigning i forbrugerpriserne. Det skyldes, at råvarer kun udgør en begrænset del af den samlede værdikæde, ligesom den endelige forbrugerpris også består af punktafgifter mv.

Prisstigninger henover sommeren endnu ikke slået fuldt igennem

Samlet set indikerer dette, at prisstigningerne på energi i starten af 2022 i vidt omfang er slået igennem på forbrugerpriserne, både gennem de direkte og indirekte effekter. Omvendt kan effekten fra prisstigningerne på gas og el henover sommeren formentlig endnu ikke ses fuldt ud i de europæiske forbrugerpriser.

Overvæltning fra fødevarepriser er mere gradvis

Udviklingen i FAO's fødevareprisindeks indikerer, at de globale priser på uforarbejdede fødevarer generelt er begyndt at falde ovenpå prisstigningerne i starten af 2022. Empirisk evidens for eurolandene tyder på, at stigende priser på uforarbejdede fødevarer gradvist overvæltes i forbrugerpriserne over omtrent halvandet år, jf. Peersman (2022). Effekten opstår primært som følge af den direkte effekt på forbrugerpriserne for fødevarer, men der findes også tegn på andenrundeeffekter gennem løndannelsen, som fører til en mere vedvarende, omend begrænset, stigning i forbrugerpriserne. Det kan indikere, at prisstigningen på fødevarer i starten af 2022 endnu ikke er slået fuldt igennem på forbrugerpriserne, og at de seneste prisfald omvendt først kan forventes at være slået fuldt igennem på forbrugerpriserne i løbet af 2023.

Fragtrater slår igennem på forbrugerpriser med forsinkelse

I tillæg til energi- og fødevarepriserne har også forhøjede fragtrater bidraget til at øge forbrugerpriserne over de seneste år. Aktuelt er der tegn på, at presset på de globale forsyningskæder er aftagende, hvilket kommer til udtryk i faldende fragtrater, jf. figur II.10. Carrière-Swallow mfl. (2022) viser, at en stigning i fragtraten både øger inflationen og kerneinflationen, og ifølge studiet går der ca. et år, før prisstigningen er slået fuldt igennem. Studiet indikerer, at de fortsat høje fragtrater i begyndelsen af 2022 formentlig først vil være slået fuldt igennem på forbrugerpriserne ved udgangen af 2022, og at de aktuelt aftagende fragtrater derefter gradvist kan bidrage til at sænke forbrugerpriserne i 2023.

FIGUR II.10 PRES PÅ DE GLOBALE FORSYNINGSKÆDER

Aftagende pres på de globale forsyningskæder kommer blandt andet til udtryk i faldende fragtrater.

Anm.: Figuren til venstre viser et indeks for pres på de globale forsyningskæder udviklet af Federal Reserve Bank of New York (*Global Supply Chain Pressure Index*). En værdi over (under) nul afspejler, at indekset befinder sig over (under) den gennemsnitlige værdi for indekset. Figuren til højre viser Shanghai-indekset, som opgør fragtpriser for containere fra Shanghai til 13 forskellige destinationer, Baltic-indekset, som er et fragtindeks for tørlast, der beskriver priserne på 20 internationale ruter, og Mærsks fragtrateindeks, som modsat de to øvrige indeks ikke udviser et fald i 2. kvartal af 2022. Seneste observation er 2. kvartal 2022 for Mærsks fragtrateindeks, august 2022 for Shanghai-indekset og september 2022 for de øvrige serier.

Kilde: Macrobond, Mærsk og egne beregninger.

INFLATIONSPRES PÅ TVÆRS AF LANDE VENTES AT AFTAGE I LØBET AF 2023

I det følgende diskuteres først, hvordan priserne på energi, fødevarer, fragt og arbejdskraft kan forventes at udvikle sig de kommende år, og hvordan denne udvikling kan forventes at slå igennem på de priser, forbrugerne står overfor. Dernæst præsenteres de seneste Consensus-forventninger til inflationsudviklingen i USA og euroområdet.

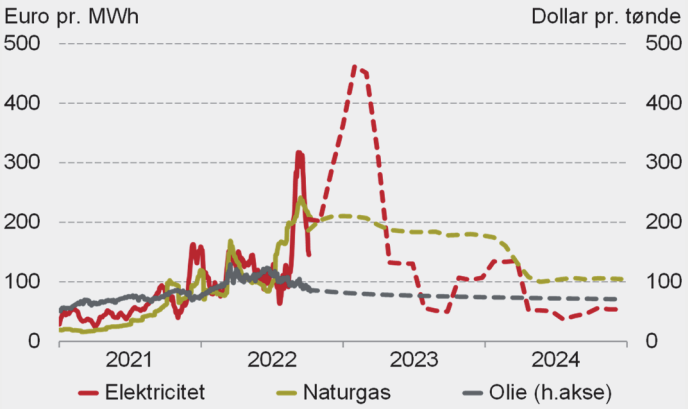
Futurespriser indikerer faldende energipriser især fra 2023

For det første befinder energipriserne for især gas og el sig som nævnt fortsat på et meget højt niveau, omend der er tegn på, at priserne er begyndt at falde tilbage fra det meget høje niveau. Udviklingen i futurespriserne giver en indikation af markedets forventninger til den fremtidige prisudvikling. Ifølge futurespriserne vil de europæiske gas- og elpriser fortsat befinde sig på et højt niveau i resten af 2022, men falde de kommende år, jf. figur II.11. For olieprisen forventer markedet, at den nedagående tendens vil fortsætte over de kommende år. Et forbe-

hold for at anvende futures som indikator for den fremtidige prisudvikling er dog, at futurespriserne har en tendens til at bevæge sig med spotpriserne, hvorfor de generelt skal tolkes med forsigtighed. I den nuværende situation med store bevægelser i spotpriserne er der endnu større usikkerhed knyttet til den fremtidige prisudvikling, som i Europa i høj grad vil afhænge af udviklingen i forsyningssituationen.

FIGUR II.11 ENERGIPRISER

De europæiske priser på naturgas og elektricitet er igen steget markant. Futures peger på høje energipriser ind i 2023.



Anm.: Olieprisen er prisen på en tønde brentolie, naturgasprisen er prisen på hollandsk TTF-naturgas, og elprisen er den nordiske elpris fra elbørsen Nord Pool. På grund af store daglige udsving er elprisen opgjort som to-ugers glidende gennemsnit. Seneste observation er 28. september 2022 for elprisen og 27. september 2022 for naturgas- og olieprisen. De stiplede linjer angiver månedlige futurespriser baseret på markedsdata fra d. 27. september 2022.

Kilde: Macrobond.

Fald i fødevarepriser forventes at slå gradvist igennem på forbrugerpriser

For det andet skønnes det, at det seneste fald i fødevarepriserne vil fortsætte over de kommende år. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at de aftagende energipriser forventeligt vil bidrage til gradvist at reducere produktionsomkostningerne. Tendensen til, at højere fødevarepriser kun gradvist slår igennem på forbrugerpriserne, taler for, at de prisstigninger på fødevarer, der blev set i starten af 2022, endnu ikke er slået fuldt ud igennem på forbrugerpriserne. Det er derfor muligt, at der fortsat vil komme et positivt bidrag til forbrugerpriserne herfra også hen imod slutningen af 2022 og ind i de første måneder af 2023. I løbet af

2023 vil de seneste fald i fødevarepriserne til gengæld begynde gradvist at bidrage negativt til udviklingen i forbrugerpriserne.

Normalisering af fragtrater vil over tid reducere forbrugerpriser

For det tredje lægges det til grund, at presset på de globale forsyningskæder vil fortsætte med at aftage i takt med, at forholdet mellem udbud og efterspørgsel normaliseres ovenpå forstyrrelserne forårsaget af coronapandemien. I lyset af Kinas fortsatte nultolerancestrategi overfor coronasmitte samt de nye nedlukninger af kinesiske storbyer kan det dog ikke afvises, at flaskehalsene i forsyningskæderne vil tiltage igen og fragtraterne stige. Dertil kommer, at krigen i Ukraine har lagt et fornyet pres på godstransporten, da både ukrainske og russiske havne har været taget ud af brug. Samlet set forventes en gradvis normalisering af fragtraterne dog at bidrage til at sænke forbrugerpriserne over de kommende år. Givet, at der typisk er en vis forsinkelse i gennemslaget til forbrugerpriserne, forventes dette dog primært at gøre sig gældende fra 2023 og frem.

Højere lønstigninger øger prispresset, især i USA

For det fjerde har et tiltagende kapacitetspres på arbejdsmarkederne og den vedvarende høje inflation lagt et opadgående pres på lønningerne på tværs af økonomier. Dette kommer især til udtryk i lønudviklingen i USA, jf. også tidligere i afsnittet. Tilsvarende er Consensus-forventningerne til lønstigningerne i USA gradvist tiltaget og tilsiger nu, at lønningerne vil stige ca. 5 pct. i USA i år og ca. 4½ pct. næste år. I euroområdet ventes lønstigninger på godt 3½ pct. i år og ca. 3¼ pct. næste år. De højere lønstigninger især i USA øger virksomhedernes omkostninger til arbejdskraft og bidrager dermed til at øge forbrugerpriserne de kommende år. Consensus-forventningen om relativt beskedne lønstigninger i 2023 set i lyset af den høje inflation kan afspejle en forventning om, at den internationale økonomi står overfor en økonomisk afmatning, og potentielt recession, i 2023.

Betydelig usikkerhed knyttet til lønudviklingen

Det kan dog ikke afvises, at lønstigningerne vil blive større de kommende år, end Consensus-forventningerne tilsiger. Det kan eksempelvis ske, hvis det markante reallønsfald i 2022 giver anledning til større lønkrav fra husholdningerne. Tiltagende inflationsforventninger kan ligeledes øge lønkravene. Der er endnu kun set en beskeden stigning i de langsigtede inflationsforventninger i USA og euroområdet, men skulle der ske et større skred i inflationsforventningerne, vil det alt andet lige øge risikoen for en periode med højere inflation drevet af en lønprisspiral. Centralbankerne har imidlertid reageret på den vedvarende høje inflation ved at hæve de pengepolitiske renter betydeligt, jf. afsnit II.4, og det reducerer omvendt risikoen for en løsrivelse af inflationsforventningerne.

Opsummering: Aftagende pres på forbrugerpriser især fra 2023 …

Samlet set påvirkes udviklingen i forbrugerpriserne i USA og euroområdet de kommende år af flere modsatrettede forhold. På den ene side kan de seneste prisstigninger på gas og el ventes at holde forbrugerpriserne i de europæiske lande oppe i resten af 2022 og også ind i 2023. Tilsvarende kan de højere fødevarepriser og fragtrater i starten af året bidrage til at holde forbrugerpriserne oppe i resten af 2022. I tillæg hertil vil højere lønstigninger især i USA bidrage positivt til forbrugerpriserne over de kommende år. På den anden side kan faldet i olieprisen bidrage til at sænke forbrugerpriserne allerede i 2022. Desuden kan de seneste fald i fødevarepriserne og fragtraterne ventes at begynde at bidrage negativt til forbrugerpriserne især i løbet af 2023. Dertil kommer, at yderligere pengepolitiske stramninger forventeligt vil virke til at dæmpe efterspørgslen på tværs af lande og derigennem dæmpe prispresset bredt set, jf. også afsnit II.4.

… betyder gradvist aftagende inflation, men forhøjet prisniveau

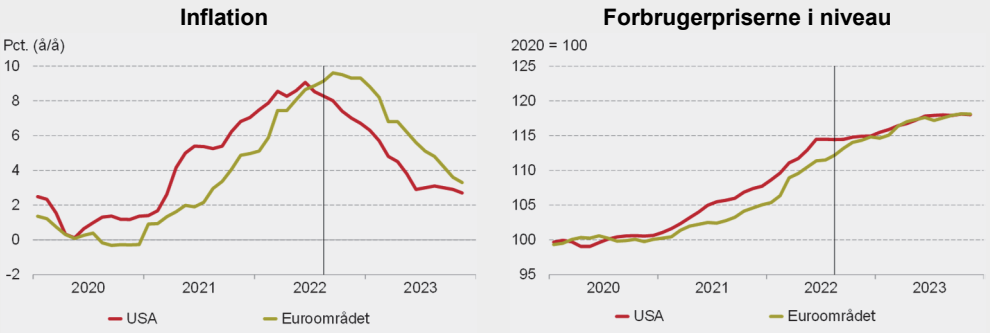
Samlet set tilsiger de seneste Consensus-forventninger, at inflationen i både USA og euroområdet vil toppe i 2022 for derefter gradvist at aftage frem mod slutningen af 2023, jf. figur II.12. For USA ventes det, at inflationen toppede i juni, mens der for euroområdet fortsat ventes en stigning i inflationen i resten af 2022, før udviklingen vender. Hen mod slutningen af 2023 skønnes inflationen endnu at befinde sig over 2 pct. På intet tidspunkt ventes en negativ inflation, hvilket indebærer, at forbrugerpriserne vil forblive på et højere niveau i hele perioden. Den fremtidige prisudvikling er imidlertid forbundet med betydelig usikkerhed, og udviklingen vil blandt andet afhænge af udviklingen i inflationsforventningerne og energiforsyningssituationen i Europa.

Betydeligt reallønstab, særligt i euroområdet

Som gennemsnit for året implicerer forventningerne en inflation på ca. 8 pct. i år i både USA og euroområdet. Næste år peger forventningerne på en inflation på ca. 3¾ pct. i USA og ca. 5½ pct. i euroområdet. I begge tilfælde er der derfor tale om et betydeligt reallønstab set over 2022 og 2023. Dette gælder i særlig grad euroområdet, hvor der både ventes en højere inflation og lavere lønstigninger end i USA.

FIGUR II.12 CONSENSUS-FORVENTNINGER TIL FORBRUGERPRISERNE

Ifølge Consensus-forventningerne er inflationen i USA toppet, mens der er udsigt til fortsat høj inflation i euroområdet de kommende måneder. Inflationspresset ventes at lette igennem 2023.



Anm.: Figuren til venstre viser forventningerne til den månedlige udvikling i inflationen baseret på den seneste Consensus-rapport, mens figuren til højre viser den tilhørende udvikling i niveauet for forbrugerpriserne. Den lodrette streg markerer overgangen til skøn.

Kilde: Consensus Economics, september 2022.

II.3 INFLATIONEN I DANMARK

Indhold i afsnittet

Danmark oplever ligesom mange andre lande en høj og fortsat tiltagende inflation. I dette afsnit ses nærmere på udviklingen i den danske inflation. Afsnittet indledes med en sammenligning med inflationen i euroområdet, hvorefter der foretages en dekomponering af udviklingen i den danske inflation. Afslutningsvis præsenteres skøn for inflation og lønudvikling i Danmark de kommende år.

DANSK ØKONOMI RAMT AF STØD I LIGHED MED EUROOMRÅDET

Høj inflation del af global tendens

I lighed med mange andre lande er den danske inflation tiltaget markant det seneste år som følge af flere stød til både udbuds- og efterspørgselssiden, jf. afsnit II.2. Danmark er i udgangspunktet ramt af energiprisstødet som følge af krigen i Ukraine i samme omfang som resten af de europæiske lande. I modsætning hertil kan den høje inflation i eksempelvis USA i større omfang tilskrives andre faktorer. I en

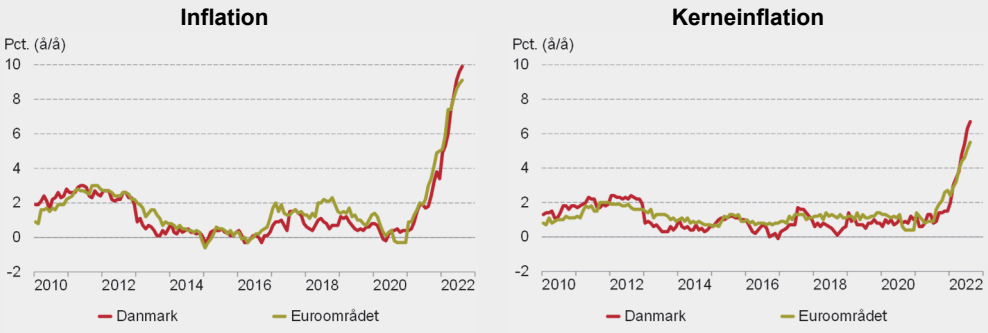
analyse af inflationen viser Nationalbanken, at en betydelig del af den danske inflationsudvikling er sammenfaldende med et estimeret indeks for en fælles inflationstendens på tværs af OECD-lande, jf. Danmarks Nationalbank (2022b).

Dansk inflation minder om euroområdets

Udviklingen i den danske inflation minder om euroområdets, omend både inflationen og kerneinflationen har været lidt højere i Danmark de seneste par måneder, jf. figur II.13. Den højere kerneinflation i Danmark indebærer alt andet lige en større risiko for, at der sker et skred i inflationsforventningerne, som kan igangsætte en lønprisspiral.

FIGUR II.13 FORBRUGERPRISER

Den danske inflation og kerneinflation er nu højere end i euroområdet.



Anm.: Forbrugerpriserne er for både Danmark og euroområdet opgjort som det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP). Kerneinflationen er opgjort som inflationen fratrukket det direkte bidrag fra energi og uforarbejdede fødevarer. Bemærk, at dette er forskelligt fra afsnit II.2, hvor kerneinflationen i USA og euroområdet blev opgjort ved at fratrække det direkte bidrag fra energi og fødevarer. Når der kun renses for uforarbejdede fødevarer, bliver kerneinflationen aktuelt højere. Seneste observation er august 2022.

Kilde: Eurostat.

Afgiftsnedsættelser i euroområdet

En medvirkende årsag til den højere inflation i Danmark relativt til euroområdet er, at afgiftsnedsættelser har bidraget til at sænke inflationen i euroområdet i år, mens dette ikke har været tilfældet i Danmark. Korrigeres der for afgiftsændringer, var den samlede inflation i Danmark og euroområdet omtrent den samme i august 2022. I det omfang, at der i euroområdet primært er tale om en nedsættelse af energiafgifterne, kan det dog ikke umiddelbart forklare forskellen i kerneinflationen.

HØJ INFLATION I DANMARK SKYLDES ISÆR EKSTERNE FAKTORER

Kerneinflation forklarer ca. halvdelen af inflationen

Mens den danske inflation steg til 8,9 pct. (år/år) i august opgjort ved forbrugerprisindekset, steg nettoprisindekset, som opgør forbrugerprisindekset ekskl. skatter og afgifter, til 9,1 pct. (år/år), jf. figur II.14. Set over de seneste tre måneder kan ca. 40 pct. af inflationen i nettoprisindekset forklares af prisstigninger på husholdningernes energiforbrug, dvs. el og varme samt benzin og diesel. Vækstbidraget herfra er vist med mørkegrønne søjler i figuren. Prisstigninger på husholdningernes forbrug af uforarbejdede fødevarer forklarer ca. 10 pct. af stigningen i nettoprisindekset de seneste tre måneder, angivet med de lysegrønne søjler i figuren. Dermed udgør vækstbidraget fra kernenettoprisinflationen, som består af nettopriserne ekskl. det direkte bidrag fra energi og uforarbejdede fødevarer, halvdelen af nettoprisinflationen de seneste tre måneder. Vækstbidraget fra kernenettoprisinflationen er i figuren summen af de tre grå og de to røde søjler og uddybes nedenfor. Dekomponeringen af nettoprisinflationen i delkomponenter er nærmere beskrevet i boks II.4.

Energipriser forklarer omtrent halvdelen af inflationen

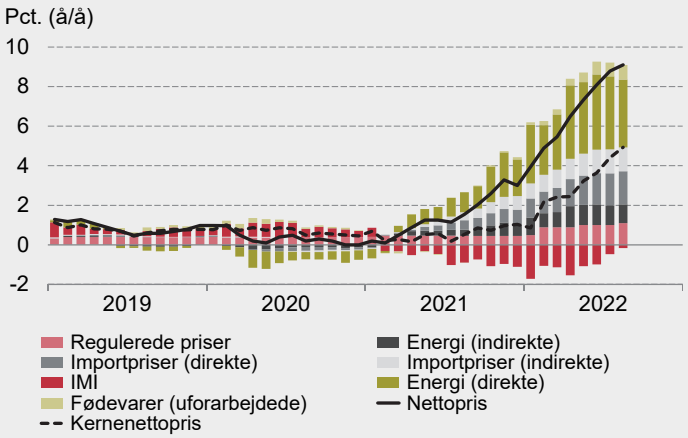
Når der tages højde for, at energiprisstigningerne også øger virksomhedernes omkostninger og dermed priserne på varer og tjenester, forklarer energiprisstigningerne (de mørkegrønne og mørkegrå søjler i figuren) i alt omtrent 50 pct. af inflationen. Importpriserne på varer ekskl. energi er ligeledes steget, hvilket delvist skyldes højere energiomkostninger i udlandet. Importpriserne har dels en direkte effekt på den danske inflation gennem importerede varer, dels en indirekte effekt via en stigning i danske virksomheders omkostninger, der øger priserne på dansk producerede varer og tjenester (de to lysegrå søjler i figuren). Det er lagt til grund for beregningen, at gennemslaget fra importpriserne sker med en vis forsinkelse. Importprisstigningerne på varer ekskl. energi bidrager i alt med ca. en tredjedel af inflationen de seneste tre måneder.

Regulerede priser har begrænset inflationen

Husholdningernes udgifter til husleje, kollektiv transport, uddannelse, daginstitutioner mv. udgør knap en tredjedel af de samlede forbrugsudgifter. Prisudviklingen på disse poster har derfor normalt stor betydning for den danske inflation. Priserne på disse poster er i stort omfang offentligt regulerede eller f.eks. fastlagt til at følge det seneste års stigning i nettoprisindekset. Normalt er der derfor et jævnt inflationsbidrag fra disse regulerede poster (de lyserøde søjler i figuren). Idet prisstigningerne på disse har været mindre end de generelle prisstigninger de seneste måneder, har de regulerede poster bidraget til at begrænse inflationen.

FIGUR II.14 SAMMENSÆTNING AF INFLATIONEN

Energiprisstigninger står bag omtrent halvdelen af stigningen i nettoprisindekset. Det skyldes dels det direkte bidrag i form af husholdningernes energiforbrug (mørkegrøn), dels det indirekte bidrag fra, at virksomhedernes energiudgifter overvæltes i priserne på varer og tjenester (mørkegrå). Den indenlandske markedsbestemte inflation (mørkerød) har bidraget negativt til inflationen det seneste års tid.



Anm.: Figuren viser vækstbidrag til nettoprisinflationen. IMI er en forkortelse for indenlandsk markedsbestemt inflation.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Nationalbanken og egne beregninger, jf. boks II.4.

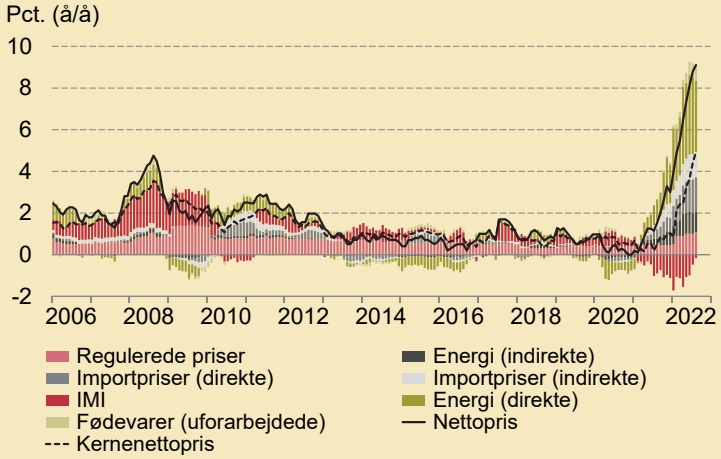
Indenlandsk markedsbestemt inflation har trukket ned i inflationen

Det sidste element i dekomponeringen af inflationen er den såkaldte indenlandske markedsbestemte inflation – forkortet IMI (de mørkerøde søjler i figuren). Denne komponent dækker over bidrag til den danske inflation fra lønninger og markupper i de danske virksomheder, som producerer varer og tjenester til husholdningerne. Det seneste år har bidraget til inflationen fra IMI været negativt. Lønstigningerne har i første halvår af 2022 været lavere end den generelle inflation, hvorved der har været et reallønsfald, men lønstigningerne giver isoleret set stadig et positivt bidrag til forbrugerpriserne. Det negative bidrag fra IMI tyder dermed på, at de danske virksomheder set under et ikke har øget markupperne i denne tid, snarere tværtimod. I enkelte måneder har IMI trukket ca. 1½ pct.point ned i inflationen. De seneste par måneder er bidraget dog aftaget til ca. nul.

BOKS II.4 DEKOMPONERING AF NETTOPRISINFLATION

Inflationen er steget markant i Danmark og mange andre lande siden 2021. Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvilke faktorer der ligger bag udviklingen. Især er der et ønske om at rense inflationen for midlertidige forhold for at få et bedre billede af, hvor stort det underliggende inflationspres er. Typisk renses forbrugerprisinflationen for de volatile bidrag fra energi- og fødevarepriser, hvilket giver *kerneinflationen*. Bidraget fra ændringer i afgifter kan også forstyrre billedet af det underliggende inflationspres, hvorfor udviklingen i *nettopriserne* også ofte betragtes. I denne boks gås skridtet videre, hvor *kernenettoprisinflationen* (dvs. inflationen renset for bidrag fra afgifter samt den direkte effekt fra energi- og fødevarepriser) dekomponeres yderligere. Figur A viser en dekomponering af den samlede nettoprisinflation i syv bidrag, som beskrives nedenfor.

FIGUR A VÆKSTBIDRAG TIL NETTOPRISINFLATION



Anm.: Vækstbidraget fra kernenettoinflationen (stiplet sort kurve) er summen af bidragene i de tre grå og to røde søjler. IMI er en forkortelse for indenlandsk markedsbestemt inflation. Seneste observation er august 2022.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Nationalbanken og egne beregninger.

For det første beregnes de direkte vækstbidrag fra energi (mørkegrønne søjler) samt fra uforarbejdede fødevarer (lysegrønne søjler). Når disse to vækstbidrag trækkes fra stigningen i nettopriserne (sort kurve), fås vækstbidraget fra kernenettoprisinflationen (stiplet sort kurve). Udviklingen i kernenettoprisinflationen dekomponeres yderligere i fem bidrag (de to røde og de tre grå søjler).

Det første bidrag til kernenettoprisinflationen er bidraget fra diverse regulerede priser, dvs. husleje (inkl. imputeret husleje for boligejere), kollektiv transport samt uddannelse, daginstitutioner mv. (lyserøde søjler). Prisudviklingen på sådanne poster er kun i begrænset omfang udtryk for det underliggende prispres i økonomien. Til gengæld justeres priserne ofte med det seneste års stigning i nettopriserne.

BOKS II.4 DEKOMPONERING AF NETTOPRISINFLATION, FORTSAT

Det andet bidrag til kernenettoprisinflationen er betydningen på virksomhedernes priser på varer og tjenester af prisstigningerne på energi, dvs. den *indirekte* effekt på forbrugerpriserne af energipriser (mørkegrå søjler), hvor husholdningernes eget energiforbrug i form af el, varme og benzin/diesel indgår *direkte* i forbrugerprisindekset (de mørkegrønne søjler). Der anvendes input-output-vægte beregnet af Nationalbanken til at opfange, hvor stor en del af prisstigningerne der normalt overvæltes i virksomhedernes priser på varer og tjenester.

Det tredje og fjerde bidrag er den direkte henholdsvis indirekte betydning af priserne på importvarer ekskl. energi. Betydningen af det *direkte* importindhold i varekøbet er vist med mellemgrå søjler, mens de lysegrå søjler viser det *indirekte* bidrag gennem påvirkningen på virksomhedernes priser på andre varer og tjenester. De to bidrag fra importpriser ekskl. energi indgår med et lag og er baseret på input-output-vægte beregnet af Nationalbanken.

Det femte bidrag til kernenettoprisinflationen er et mål for den indenlandske markedsbestemte inflation, typisk forkortet IMI (de mørkerøde søjler). IMI er beregnet som nettoprisinflationen fratrukket de seks vækstbidrag nævnt ovenfor. IMI er et bud på det underliggende dansk bestemte inflationspres i form af lønstigninger og markupper. Der er størst usikkerhed forbundet med beregningen af dette bidrag til nettoprisinflationen, da det er beregnet på baggrund af de andre beregnede bidrag.

Nedenstående tabel A viser, hvor meget de enkelte komponenter fylder i nettoprisindekset, deres gennemsnitlige vækstbidrag til nettoprisinflationen i perioden 2006-20 henholdsvis de seneste tre måneder samt prisstigningen i august i år.

TABEL A DEKOMPONERING AF NETTOPRISINDEKS

	Vægt 2022	Vækstbidrag (gns.) 2006-20	Vækstbidrag (gns.) seneste 3 mdr.	Vækst august 2022
	Pct.	---------- Pct.point ----------		Pct. (å/å)
Energi (direkte)	5,2	0,1	3,6	65,9
Fødevarer (uforarbejdede)	4,9	0,1	0,7	15,0
Regulerede priser	29,1	0,7	1,0	3,8
Energi (indirekte)	1,0	0,0	1,0	92,5
Import (direkte)	13,1	0,1	1,6	12,8
Import (indirekte)	7,4	0,1	1,2	16,4
IMI	39,2	0,6	-0,5	-0,4
Nettopris	100,0	1,5	8,7	9,1

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

Høj inflation i Danmark skyldes især eksterne faktorer

Samlet set peger dekomponeringen på, at prisstigningerne på energi, uforarbejdede fødevarer og andre importerede varer forklarer næsten hele inflationen de seneste måneder, mens vækstbidraget til inflationen fra de to poster i dekomponeringen, hvor prisdannelsen er rent dansk (regulerede priser henholdsvis indenlandsk markedsbestemt inflation), stort set går ud med hinanden. Det betyder, at den høje inflation i Danmark i høj grad kan tilskrives eksterne faktorer.

Tegn på aftagende markupper, hvilket har dæmpet inflationen

To illustrative beregninger af udviklingen i markuppen i industrien understøtter billedet af, at danske virksomheder har mindsket markuppen i første halvår af 2022, jf. boks II.5. Dette har alt andet lige bidraget til at mindske gennemslaget fra stigende omkostninger til priserne, hvilket understøtter forklaringen om, at inflationen primært skyldes udefrakommende faktorer. I USA var der i 2021 omvendt tegn på, at markupperne steg, hvilket underbygger, at inflationen i USA i højere grad er drevet af efterspørgslen, mens den i Danmark og resten af Europa i højere grad kan tilskrives energiprisstigningerne, jf. afsnit II.2.

BOKS II.5 MARKUPPER

I denne boks vises to illustrative beregninger af markuppen i industrien.

Den første beregning er baseret på estimationerne af markupper på registerdata i *Produktivitet 2022* og er her anvendt på kvartalsvise nationalregnskabsdata til og med 2. kvartal 2022. Den mere detaljerede beregning i *Produktivitet 2022* dækkede årene 2000-18. Markuppen beregnes som den inverse lønkvote gange den estimerede output-elasticitet mht. arbejdskraft. Som gennemsnit for industrien blev output-elasticiteten estimeret til 0,7. Figur A viser den beregnede markup med "invers lønkvote"- metoden.

Den anden beregning er foretaget ud fra beregnede omkostninger baseret på nationalregnskabsdata, jf. *Produktivitet 2020*, hvor metoden blev anvendt på privat sektor ekskl. finansielle tjenester for årene 1995-2018. Markuppen beregnes som produktionsværdien divideret med omkostningerne til varekøb, aflønning og kapital. Beregningen foretages på kvartalsvise nationalregnskabsdata til og med 2. kvartal 2022. Data for kapitalapparat findes kun på årsniveau, hvorfor det er antaget, at kapitalomkostningerne som andel af BVT er konstante for de fire kvartaler indenfor et år. Figur B viser den beregnede markup med omkostningsmetoden.

Niveauet for markuppen i de to beregninger er ikke direkte sammenligneligt, men udviklingen er relativt ens. Der er dog store udsving fra kvartal til kvartal, så udviklingen skal tolkes med forsigtighed. For begge beregninger gælder desuden, at det kan være vanskeligt at tolke udviklingen henover den periode, som har været præget af coronarelaterede nedlukninger med diverse kompensationsordninger til erhvervslivet. Fokus er her på niveauet i første halvår af 2022 i forhold til 2019. Begge beregninger tyder på, at markuppen var lavere i første halvår 2022 end i 2019, og at markuppen derfor er aftaget den seneste tid, hvor inflationen har været stigende. Det indikerer, at virksomhederne har øget priserne i mindre omfang, end stigningen i deres omkostninger ville tilsige, hvormed profitten pr. solgt enhed er reduceret.

FIGUR A MARKUP (INVERS LØNKVOTE)

FIGUR B MARKUP (OMKOSTNINGER)

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og ADAM's databank, *Produktivitet 2020*, *Produktivitet 2022* samt egne beregninger.

INFLATIONEN SKØNNES AT AFTAGE TIL CA. 5 PCT. I 2023

Udsigt til aftagende bidrag fra energipriser

Det er lagt til grund for prognosen, at energipriserne vil bidrage til at øge forbrugerpriserne på energi indtil foråret eller sommeren næste år. Dette skal ses i lyset af de seneste prisstigninger på naturgas og elektricitet, som typisk først er slået fuldt igennem på forbrugerpriserne for energi efter nogle måneder, jf. også afsnit II.2. På baggrund af udviklingen i futurespriser ventes energipriserne derefter gradvist at aftage fra det aktuelt høje niveau over de kommende år, hvilket vil medføre et negativt bidrag til forbrugerpriserne. Gennemslaget på øvrige varer og tjenester fra energipriserne ventes at følge med en større forsinkelse, da overvæltningen til de generelle forbrugerpriser typisk sker mere gradvist.

Nedsættelse af elafgift reducerer inflationen i 2023

Aftalen om vinterhjælp, som blev indgået i september, indebærer en midlertidig nedsættelse af elafgiften til EU's minimumsniveau i første halvår af 2023, jf. Finansministeriet (2022c). Aftalen omfatter desuden en nedsættelse af Energinets eltariffer. Dette skønnes isoleret set at indebære et negativt bidrag til inflationen i 2023 på ca. ½ pct.point. Den midlertidige reduktion af elafgiften i 2023 vil begrænse tilskyndelsen til at spare på strømmen, og efterspørgslen efter strøm vil dermed blive større end i en situation med uændret elafgift. Det er derfor muligt, at den lavere afgift vil føre til højere basispriser på el (ekskl. afgifter), hvilket mindsker gevinsten af afgiftslempelsen for slutbrugeren.

Huslejeloft dæmper prisstigninger

De regulerede priser er som nævnt også begyndt at stige hurtigere end normalt. Disse priser er i stort omfang offentligt regulerede eller f.eks. fastlagt til at følge seneste års stigning i nettoprisindekset. Der kan derfor som udgangspunkt ventes et betydeligt inflationsbidrag herfra de kommende år. Folketinget har imidlertid vedtaget et loft over huslejeregulering på 4 pct. de to næste år, jf. Indenrigs- og Boligministeriet (2022). Dette lægger alt andet lige en dæmper på inflationsbidraget fra de regulerede poster i 2023-24.

Tiltagende lønstigninger

Set i lyset af det aktuelle pres på arbejdsmarkedet og faldet i reallønnen ventes lønstigningerne at tiltage fra ca. 3¾ pct. i år til godt 5 pct. næste år. I tillæg hertil skønnes en del af faldet i markupperne kun at være midlertidig, da der af forskellige årsager kan være et forsinket gennemslag fra omkostningsstigningen til virksomhedernes salgspriser, jf. afsnit II.2. Det kan eksempelvis skyldes, at virksomhederne har indgået fastpriskontrakter med deres kunder, som indebærer, at prisen holdes fast for en periode. Højere lønstigninger vil i kombination med en forventet normalisering af markupperne vende bidraget fra indenlandsk markedsbestemt inflation fra at have været negativt det seneste

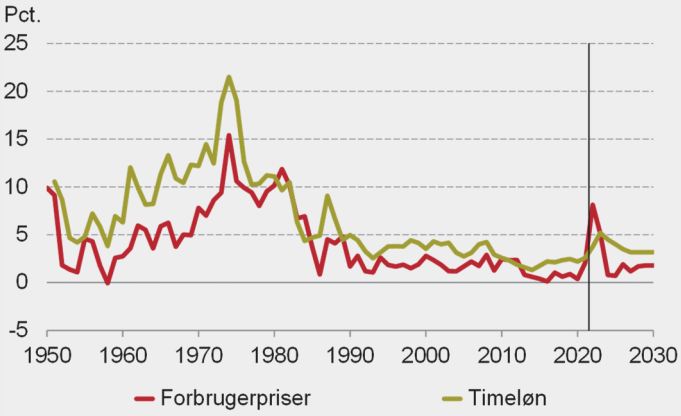
halvandet år til at blive positivt. Det positive bidrag ventes at blive større de næste par år end gennemsnittet for perioden 2006-20.

Inflationen ventes at aftage til ca. 5 pct. næste år

Samlet set forventes en inflation på ca. 8 pct. i 2022 opgjort som gennemsnit for året. En så høj inflation er ikke set i Danmark siden starten af 1980'erne. På baggrund af ovenstående overvejelser om udviklingen i de enkelte delkomponenter af inflationen skønnes det, at inflationen vil aftage gennem det kommende år og som gennemsnit blive omkring 5 pct. i 2023, jf. figur II.15.

FIGUR II.15 PRIS- OG LØNSTIGNINGER

I år ventes et betydeligt fald i reallønnen, da prisstigningerne overstiger lønstigningerne. Dette er sjældent tilfældet for de danske husholdninger.



Anm.: Forbrugerprisen er opgjort som nationalregnskabets deflator for det private forbrug, mens timelønnen er timelønsomkostningerne i industrien. Den lodrette streg markerer overgang til prognose.

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

Fald i reallønnen i år

Da inflationen forventes at overstige lønstigningerne med godt 4 pct.point i år, er der udsigt til et betydeligt reallønsfald for de danske lønmodtagere. Derved bliver 2022 et af de få år, hvor den reale købekraft blandt de danske husholdninger falder. Næste år forventes omtrent uændret realløn, da både priser og lønninger ventes at stige godt 5 pct. De førstkommende år derefter ventes højere lønstigninger end

normalt, hvorved reallønsfaldet gradvist mindskes. Set over en længere periode følger reallønnen i store træk udviklingen i den reale produktivitet, hvilket indebærer positiv reallønsvækst.

Risiko for højere inflations-forventninger

Der er imidlertid en risiko for, at reallønstabet fører til endnu højere lønkrav end forudsat i prognosen. Såfremt presset på arbejdsmarkedet samtidig består i en længere periode end ventet, kan højere lønkrav udmønte sig i mere markante lønstigninger næste år. Det øger virksomhedernes omkostninger og risikerer at føre til en selvforstærkende lønprisspiral, hvor også inflationsforventningerne stiger. Omkostningerne ved at bringe inflationsforventningerne ned igen kan blive betydelige og føre til et mere brat tilbageslag end i den aktuelle vurdering.

II.4 INTERNATIONAL ØKONOMI OG PENGEPOLITIK

Vækstudsigter aftaget yderligere siden *Dansk Økonomi, forår 2022*

Den internationale økonomiske situation er fortsat præget af høj inflation og betydelig usikkerhed. Begge dele skal blandt andet ses i lyset af flere reaktioner fra både Vestens og Ruslands side siden *Dansk Økonomi, forår 2022*, som trækker i retning af større afledte økonomiske konsekvenser af krigen i Ukraine, jf. boks II.6. Den vedvarende høje inflation har reduceret husholdningernes købekraft betydeligt og givet anledning til pengepolitiske stramninger fra centralbankerne. Der er på denne baggrund også tegn på en begyndende afmatning af den internationale økonomi. Inflationen ventes at forblive høj i resten af 2022 og også ind i 2023, jf. afsnit II.2, hvilket dæmper de realøkonomiske udsigter yderligere. De forværrede internationale udsigter slår igennem på de internationale prognoser, som generelt har nedjusteret forventningerne til væksten i 2022 og 2023 siden foråret.

Indhold i afsnittet

Afsnittet indledes med en beskrivelse af den seneste pengepolitiske udvikling i USA og euroområdet, hvorefter udfordringer relateret til heterogeniteten mellem eurolandene diskuteres. Derefter følger en diskussion af den seneste realøkonomiske udvikling i den internationale økonomi. Efterfølgende præsenteres udlandsprognosen, før afsnittet afrundes med en diskussion af de væsentligste risikofaktorer for den internationale økonomi de kommende år. Disse risikofaktorer knytter sig primært til den høje inflation, krigen i Ukraine samt de kinesiske myndigheders håndtering af covid-19-pandemien.

BOKS II.6 CENTRALE BEGIVENHEDER RELATERET TIL KRIGEN I UKRAINE SIDEN *DANSK ØKONOMI, FORÅR 2022*

Prognosen i *Dansk Økonomi, forår 2022* forudsatte på baggrund af den seneste vurdering fra IMF fra april 2022, at de daværende sanktioner rettet mod Rusland blev fastholdt i 2022-23, men ikke strammet yderligere. Siden forårsprognosen har EU dog indført flere sanktioner, og Rusland har ad flere omgange reduceret gasleverancerne til Europa. Udviklingen indebærer dermed en forværring af de internationale udsigter sammenlignet med forudsætningerne i foråret. Denne boks opridser kort de vigtigste begivenheder med realøkonomisk betydning siden *Dansk Økonomi, forår 2022.*

Handlinger fra Ruslands side:

- I slutningen af maj afbryder det russiske energiselskab Gazprom gasleverancerne til flere europæiske lande, der ikke ønsker at betale for den russiske naturgas i rubler. Dette gælder blandt andet Holland og Danmark
- I løbet af sommeren reducerer Gazprom mængden af gas, der sendes til de europæiske lande via Nord Stream 1. Det fører blandt andet til, at Energistyrelsen i Danmark skærper gasberedskabet. Ultimo juli reducerer Gazprom gasmængden via Nord Stream 1 til 20 pct. af den maksimale kapacitet
- Efter tre dages planlagt vedligeholdelsesarbejde af Nord Stream 1 i starten af september genåbner Gazprom ikke for gasleverancerne via rørledningen. Ifølge Rusland kan rørledningen først blive åbnet igen, når Vesten fjerner sine sanktioner mod Rusland. Rørledningen er derfor lukket på ubestemt tid.

Handlinger fra Vestens side:

- Ved udgangen af maj vedtager EU yderligere sanktioner mod Rusland, herunder en embargo mod import af russisk olie, som skal træde i kraft senest ved udgangen af 2022. Olieembargoen kommer oveni en kulembargo, som trådte i kraft i august 2022
- EU-landene indgår ultimo juli en aftale om at reducere gasforbruget med 15 pct. i perioden august 2022 til marts 2023. Aftalen indgås for at reducere risikoen for, at landene løber tør for gas til vinter og sker i lyset af, at flere europæiske lande i kombination med den reducerede mængde gas har oplevet en voldsom tørke henover sommeren, som har øget energibehovet og sænket energiproduktionen
- Ultimo juli indgås en aftale om at genoptage eksporten fra de ukrainske havne med blandt andet korn. Det betyder også, at sanktionerne mod russisk eksport af korn og kunstgødning reelt ophæves og reducerer risikoen for en fødevarekrise, som især kan ramme fattige lande
- EU-landene vedtog i foråret 2022, at gaslagrene skal være mindst 80 pct. fyldte ved udgangen af oktober. Dette mål nås allerede ved udgangen af august, hvilket alt andet lige reducerer risikoen for, at landene løber tør for gas til vinter.

CENTRALBANKERNE REAGERER PÅ DEN HØJE INFLATION

Centralbanker reagerer på høj inflation og stigende forventninger

Både inflationen og kerneinflationen overstiger aktuelt centralbankernes målsætninger i store dele af den vestlige verden, herunder euroområdet og USA. Hertil kommer, at inflationsforventningerne udviser stigende tendens, og i euroområdet overstiger forventningerne nu også på lang sigt ECB's målsætning, jf. afsnit II.2. Den høje inflation afspejler i betydeligt omfang de negative udbudsstød, økonomierne er blevet ramt af de seneste år. Centralbankerne kan ikke modvirke den del af inflationen, der skyldes udbudsbegrænsninger, men den høje og stigende kerneinflation samt de stigende inflationsforventninger tilsiger, at centralbankerne skal stramme pengepolitikken.

Pengepolitiske stramninger sænker efterspørgslen

Pengepolitiske stramninger gennem *forward guidance*, udfasning af opkøbsprogrammer samt højere pengepolitiske renter virker til at dæmpe efterspørgslen og derigennem prispresset i økonomien. Negative udbudsstød trækker i sig selv i retning af lavere aktivitet gennem en reduktion af husholdningernes købekraft. Når centralbankerne hæver de pengepolitiske renter for at dæmpe inflationen, lægges der dermed et yderligere nedadrettet pres på aktiviteten.

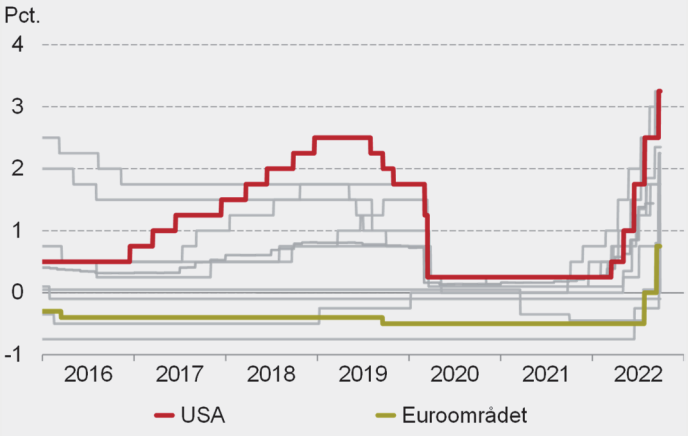
Pengepolitikken er strammet i både euroområdet og USA

Centralbankerne i både euroområdet og USA har de seneste måneder strammet pengepolitikken i et hastigt tempo. Det er en tendens, der ses i store dele af den vestlige verden, jf. figur II.16. Den amerikanske centralbank har hævet renten 3 pct.point siden marts, mens ECB først påbegyndte renteforhøjelser i juli og samlet har hævet renten 1,25 pct.point frem til ultimo september i år. Den samlede pengepolitik i euroområdet er dog strammet yderligere gennem en reduktion af opkøbsprogrammerne henover sommeren. Nettoopkøbene blev afsluttet i juli i år, men ECB reinvesterer fortsat balancen. Renteforhøjelserne ventes at fortsætte, indtil inflationen viser tegn på at nærme sig centralbankernes målsætninger. Markedsdeltagere forventer renteforhøjelser i USA og euroområdet frem mod midten af næste år. Markedet forventede ultimo september yderligere renteforhøjelser på ca. 1¼ pct.point i USA og knap 2½ pct.point i euroområdet.[4]

4) Der er dog tegn på stigninger i løbetidspræmien (den såkaldte *term premium*), jf. eksempelvis Danske Bank (2022). Det øger alt andet lige både de markedsbaserede inflationsforventninger samt de markedsbaserede forventninger til ECB's rente. Justeret herfor er forventningerne til ECB's pengepolitiske derfor lavere.

FIGUR II.16 CENTRALBANKRENTER

Centralbankerne i de avancerede økonomier har hævet de toneangivende renter gennem 2022.



Anm.: De lysegrå kurver viser udvalgte avancerede økonomier. Seneste observation er 28. september 2022.

Kilde: Macrobond.

Lange renter er steget de seneste måneder

Den høje inflation, de pengepolitiske reaktioner herpå samt den betydelige usikkerhed om den økonomiske udvikling de kommende år har ledt til betydelige udsving på de finansielle markeder, herunder på obligationsmarkederne. Renten på tiårige statsobligationer faldt henover sommeren i takt med, at forventningerne til en nært forestående recession steg. De seneste to måneder er faldet imidlertid reverseret igen. Det sker som reaktion på, at inflationen fortsat er høj, og at energipriserne særligt i Europa igen er steget. Det har fået markederne til igen at forvente pengepolitiske stramninger og til at udskyde tidspunktet, hvor centralbankerne ventes at lempe pengepolitikken igen.

ECB ventes at hæve renten yderligere 1,75 pct.point

Prognosen indebærer en forventning om fortsat høj inflation det næste halve år, jf. også afsnit II.2. ECB forventes på den baggrund at fortsætte de pengepolitiske stramninger frem mod begyndelsen af næste år. Renten skønnes at blive hævet i alt 1,75 pct.point fra det nuværende niveau, sådan at renten når et niveau på 2,5 pct. i første del af 2023. De pengepolitiske stramninger ventes også at bringe de lange renter opad. Renteprognosen uddybes i boks II.8 senere i afsnittet.

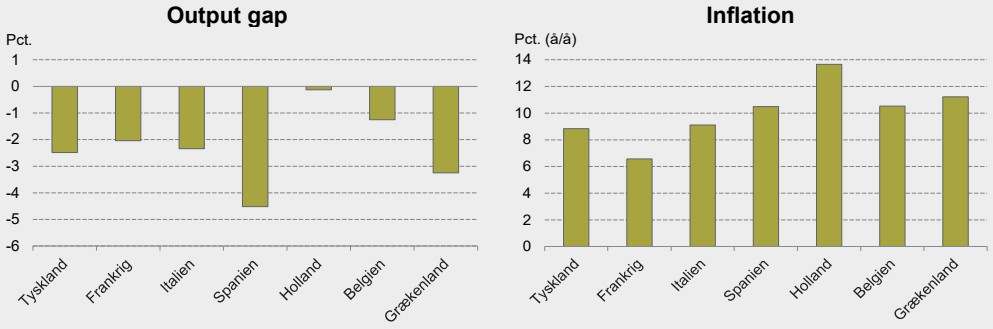
FORSKELLE MELLEM EUROLANDENE UDFORDRER FÆLLES PENGEPOLITIK

Heterogenitet i den økonomiske situation på tværs af eurolandene

Den økonomiske situation varierer på tværs af eurolandene, både for så vidt angår niveauet for statsgælden, konjunktursituationen og det inflationære pres. Betragtes eksempelvis et udsnit af de største eurolande, er der ifølge junifremskrivningen fra OECD betydelige forskelle mellem landene i, hvor langt under de skønnede strukturelle niveauer, aktiviteten ventes at ligge i 2022, jf. figur II.17. Samtidig er der betydelig variation i inflationen, som i august eksempelvis spændte fra 6,6 pct. i Frankrig til omtrent det dobbelte i Holland på 13,7 pct.

FIGUR II.17 ØKONOMISK SITUATION I UDVALGTE EUROLANDE

Der er forskel i den økonomiske situation mellem eurolandene målt på output gap og inflationspres.



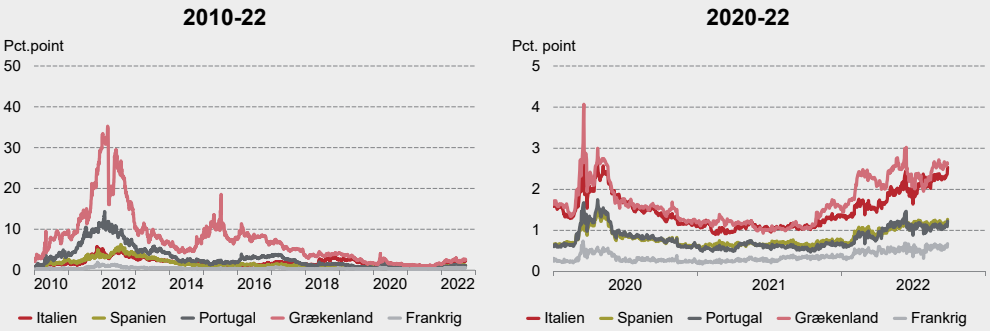
Anm.: Figuren til venstre viser det skønnede output gap i 2022 ifølge OECD's seneste fremskrivning. Figuren til højre viser inflationen i august 2022 målt ved det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP).
Kilde: OECD, *Economic Outlook 111*, og Eurostat.

Heterogenitet vanskeliggør fælles pengepolitik

Heterogeniteten på tværs af landene vanskeliggør ECB's muligheder for at føre en pengepolitik, der er afstemt forholdene i alle lande, jf. Beynet og Goujard (2022). I tillæg til forskellene i aktivitetsniveauet og inflationspresset kommer den problematik, at højere renter øger presset på lande, der i forvejen har en høj statsgæld, eksempelvis Italien og Grækenland. Udsigten til pengepolitiske opstramninger øgede statsobligationsrenterne i Grækenland og Italien mere end i Tyskland allerede inden, at ECB reducerede opkøbsprogrammerne og hævede renten, jf. figur II.18.

FIGUR II.18 UDVIKLING I RENTESPÆND TIL TYSKLAND

Rentespændet til Tyskland er steget for flere af de sydeuropæiske lande, men i særlig grad for Grækenland og Italien. Spændene er dog fortsat lave i et længere perspektiv.



Anm.: Seneste observation er 27. september 2022.
Kilde: Macrobond.

Opadgående pres på italienske renter

Siden den europæiske statsgældskrise i 2011-12 har der været et betydeligt fokus fra ECB's side på at sikre en ensartet transmission af pengepolitikken på tværs af euroområdet. Det indebærer eksempelvis, at de nuværende opkøbsprogrammer målrettes statspapirer i de lande, hvor de lange renter stiger kraftigst. Det gælder også, selvom nettoopkøbene blev afsluttet i juli. Stigningerne i rentespændene har således fået ECB til at anvende reinvesteringer under opkøbsprogrammerne til at opkøbe statsobligationer fra en række sydeuropæiske lande, hvorimod beholdningen af tyske og hollandske statsobligationer er reduceret. I lange perioder har opmærksomheden centreret sig om græsk økonomi, der kom i betydelige vanskeligheder i forbindelse med statsgældskrisen. Udviklingen i Italien tiltrækker sig imidlertid fortsat større opmærksomhed. Det skal ses i lyset af en betydelig gasafhængighed, politisk uro samt høj statsgæld. De seneste måneder har markederne i stigende grad spekuleret i en stor nedtur for italiensk økonomi, hvilket bidrager til at øge de italienske renter.

ECB har lanceret TPI

De stigende rentespænd, herunder særligt presset på italienske statsobligationsrenter, er formentlig medvirkende til, at ECB på rentemødet i juli annoncerede et nyt pengepolitisk værktøj, det såkaldte TPI (*Transmission Protection Instrument*). TPI er designet til at støtte den effektive transmission af pengepolitikken, og under visse kriterier kan

ECB under TPI opkøbe obligationer fra lande, der oplever en forringelse af finansieringsforholdene, der ikke vurderes at være berettiget af fundamentale forhold i landet. Det er ikke præciseret, hvornår et forhold ikke er "berettiget", ligesom der ikke på forhånd er fastsat en øvre grænse for opkøbene. Lanceringen af TPI kan på den baggrund medvirke til at holde rentespændene i ro ved at mindske incitamentet til at spekulere mod udsatte lande.

Suspendering af EU's saldogrænser …

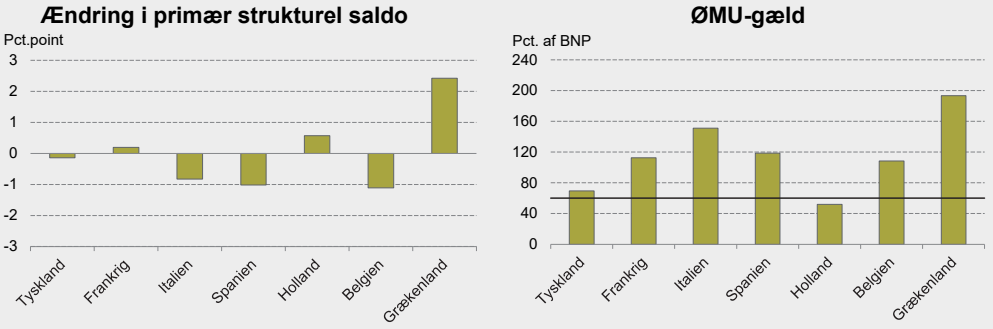
De enkelte eurolande kan i udgangspunktet anvende finanspolitikken til at justere for de landespecifikke forskelle i den økonomiske situation, som det ikke er muligt for den fælles pengepolitik at tage højde for. Finanspolitikken er sædvanligvis begrænset af underskudsgrænserne fra EU's stabilitets- og vækstpagt, men i lyset af krigen i Ukraine har EU-Kommissionen valgt at forlænge den undtagelsesklausul, som blev aktiveret i forbindelse med coronapandemiens udbrud i 2020. Det betyder, at saldogrænserne nu er suspenderet til og med 2023.

… øger finanspolitisk råderum i 2022-23

I praksis er der naturligvis grænser for, hvor meget landene kan lempe finanspolitikken, blandt andet fordi eventuelle budgetunderskud kræver investorer, der er villige til at opkøbe landenes statsobligationer til en overkommelig rente, og fordi landene skal kunne overholde saldogrænserne igen fra 2024. Udviklingen i den skønnede strukturelle saldo for de enkelte eurolande i år indikerer ikke desto mindre, at der er betydelige forskelle i, hvilken finanspolitik landene planlægger med, jf. figur II.19. I flere lande planlægges der med finanspolitiske lempelser til trods for en høj gæld i udgangspunktet. Der er derfor udsigt til en stigning i gælden i disse lande.

FIGUR II.19 FINANSPOLITIK I UDVALGTE EUROLANDE

Til trods for en høj gæld i udgangspunktet planlægges der ifølge OECD's opgørelse med en finanspolitisk lempelse i år i flere af eurolandene.



Anm.: Figuren til venstre viser ændringen i den strukturelle primære offentlige saldo i pct. af strukturelt BNP fra 2021 til 2022 ifølge OECD's seneste fremskrivning. Ændringen er en indikator for størrelsen af den diskretionære ændring af finanspolitikken, hvor et positivt tal svarer til en stramning og omvendt. Figuren til højre viser landenes ØMU-gæld i 2021. Den vandrette streg angiver den øvre grænse for ØMU-gælden på 60 pct. fra EU's stabilitets- og vækstpagt.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 111.*

BEGYNDENDE TEGN PÅ AKTIVITETSAFDÆMPNING

Betydeligt nedadrettet pres på efterspørgslen

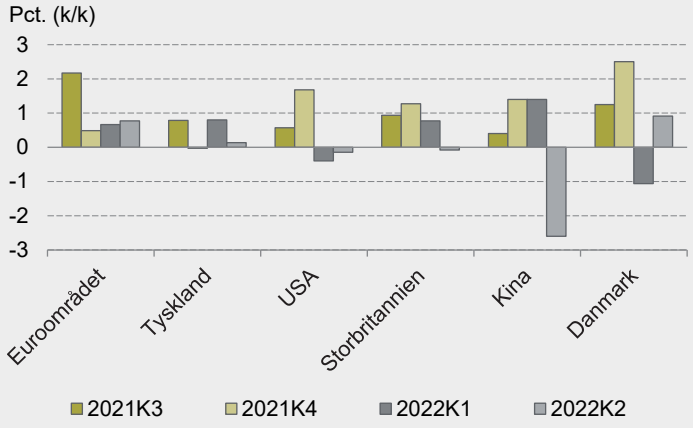
Den øgede usikkerhed, det vedvarende inflationspres, stigende markedsrenter samt de betydelige pengepolitiske stramninger lægger efterhånden et betydeligt nedadrettet pres på efterspørgslen på tværs af lande. Der er ifølge visse økonomiske nøgletal derfor også ved at være tegn på en afmatning af den økonomiske aktivitet.

Svagere BNP-udvikling i en række lande

I første halvår af 2022 peger udviklingen i BNP i retning af en begyndende aktivitetsafmatning i en række af Danmarks primære samhandelslande, jf. figur II.20. I USA var der tale om en egentlig tilbagegang i første halvår, dog kun med et beskedent samlet BNP-fald på godt ½ pct. i forhold til fjerde kvartal 2021. For euroområdet som helhed var der fortsat BNP-fremgang, men i en række lande aftog væksten, herunder i Tyskland. I både Tyskland og Storbritannien var der omtrent stilstand i BNP i andet kvartal. I Kina faldt den økonomiske aktivitet kraftigt i andet kvartal, men modsat de øvrige lande skal dette ikke ses i lyset af høj inflation og pengepolitiske stramninger; snarere afspejler det nye coronarelaterede nedlukninger samt uro på det kinesiske ejendomsmarked, jf. f.eks. OECD (2022b).

FIGUR II.20 KVARTALSVIS BNP-VÆKST

BNP stagnerede i en række lande i 2. kvartal 2022.



Kilde: Macrobond og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Fortsat stærke arbejdsmarkeder

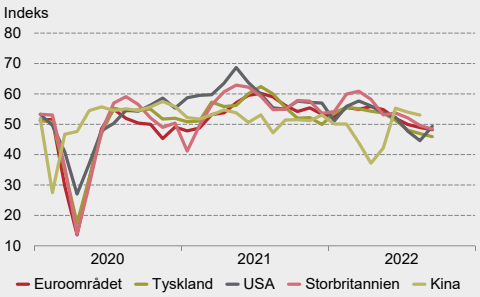
Det er dog ikke alle dele af økonomien, der endnu peger i retning af en økonomisk afmatning i de vestlige lande. Dette gælder især arbejdsmarkederne, hvor beskæftigelsen i USA fortsat er stigende, ligesom der endnu ikke er tegn på en stigning i ledigheden i hverken USA eller euroområdet. En undtagelse herfra er Tyskland, som har oplevet stigende ledighed de seneste måneder. Tilsvarende er der endnu ikke tegn på en afmatning af landenes industriproduktion.

Flere indikatorer tyder på opbremsning

Visse forventningsbaserede indikatorer, der også rækker ind i tredje kvartal 2022, tyder dog på en opbremsning af den økonomiske aktivitet i de vestlige lande. PMI-indekset, som måler indkøbschefernes vurdering af den økonomiske situation og er en af de tidligste indikatorer for tilstanden i økonomien, indikerer eksempelvis, at der de seneste måneder har været decideret aktivitetstilbagegang i flere vestlige lande, jf. figur II.21. For USA indikerer det amerikanske ISM-indeks modsat PMI-indekset dog fortsat aktivitetsfremgang i USA. Også den meget lave forbrugertillid på tværs af lande, jf. figur II.22, samt et vigende detailsalg peger i retning af en afdæmpning af efterspørgslen fra husholdningernes side.

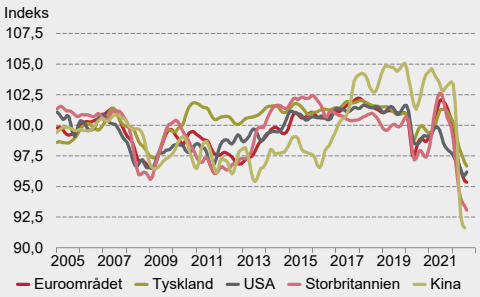
FIGUR II.21 PMI

PMI-tallene for en række lande indikerer tilbagegang i den økonomiske aktivitet.



FIGUR II.22 FORBRUGERTILLID

Forbrugertilliden er faldet markant på tværs af lande.



Anm.: I figuren til venstre er vist PMI-tallene (*Purchasing Managers' Index)* fra IHS Markit. PMI er et mål for indkøbschefernes vurdering af den økonomiske situation og er her vist for produktionen i den samlede økonomi. En værdi over (under) 50 indikerer fremgang (tilbagegang) i forhold til den foregående måned. I figuren til højre er vist forbrugertilliden ifølge OECD's opgørelse. Et indeks over (under) 100 indikerer, at forbrugerne er optimistiske (pessimistiske) omkring den fremtidige økonomiske situation. Seneste observation er september 2022 for PMI (dog august for Kina) og august 2022 for forbrugertilliden (dog juli for Kina).

Kilde: Macrobond.

Markederne signalerer risiko for recession i USA

I USA forventer markedsdeltagerne tilsvarende i stigende grad, at de pengepolitiske forhøjelser vil være medvirkende til at sende amerikansk økonomi i recession snarere end at forårsage en såkaldt blød landing, hvor aktiviteten blot bringes tilbage til det strukturelle niveau. Det ses både i spørgeskemaundersøgelser blandt markedsdeltagerne, men også ved, at de korte renter de seneste måneder er blevet højere end de lange; en såkaldt invertering af rentekurven. En invertering af rentekurven har i USA historisk været tegn på en forestående recession, jf. boks II.7.

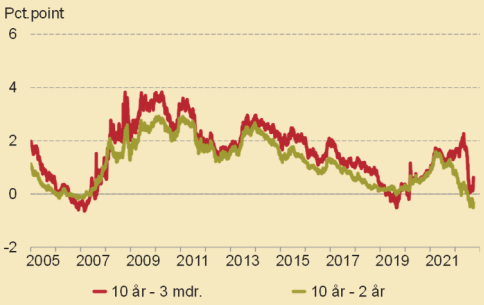
BOKS II.7 INVERTERING AF RENTEKURVE SOM RECESSIONSSIGNAL

Rentekurven siges at være inverteret, når den korte rente er højere end den lange rente. Historiske erfaringer peger på, at en inverteret rentekurve kan være et tidligt tegn på en forestående recession, jf. Danmarks Nationalbank (2019b).

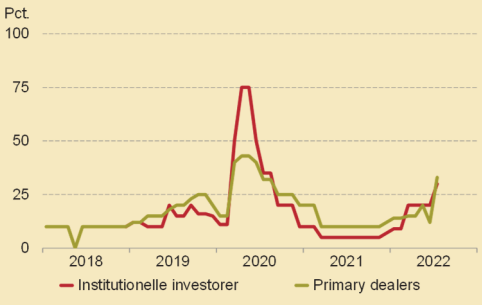
Der er flere årsager til, at en invertering af rentekurven kan tolkes som et tegn på en snarlig recession. For det første vil en pengepolitisk stramning under normale omstændigheder øge den korte rente mere end den lange. Samtidig reducerer den højere rente aktiviteten. For det andet kan rentespændet indeholde information om forventninger til fremtiden, idet den lange rente kan betragtes som et gennemsnit af de forventede fremtidige korte renter tillagt en løbetidspræmie. Når der er udsigt til lavere vækst, vil centralbankerne ofte reagere ved at sænke den pengepolitiske rente. De lange renter kan derfor falde som følge af en forventning om lavere korte renter i fremtiden, allerede før de korte renter bliver sat ned. Det giver en invertering af rentekurven. For det tredje kan en fladere rentekurve i sig selv skabe en recession, da det er mindre rentabelt for bankerne at finansiere sig kort og udlåne langt. Det kan føre til lavere udbud af kredit, hvilket dæmper aktiviteten.

Renten på den toårige statsobligation i USA er de seneste måneder blevet højere end den tiårige, hvorved rentekurven er inverteret, jf. figur A. Det samme gælder dog ikke, hvis der i stedet sammenlignes med en 3-måneders rente. Samtidig er markedsdeltagernes forventninger til en amerikansk recession indenfor seks måneder steget gennem de seneste måneder, jf. figur B.

FIGUR A RENTEKURVE



FIGUR B SANDSYNLIGHED FOR RECESSION OM 6 MDR.



Anm.: *Primary dealers* er handelsmodparter til New York Fed i implementeringen af pengepolitikken. Seneste observation er 27. september 2022 i venstre figur og juli 2022 i højre figur.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

NEDJUSTEREDE VÆKSTUDSIGTER FOR AFTAGER-LANDENE

Udlandsprognosen tager udgangspunkt i OECD's seneste vurdering

Prognosen for Danmarks primære aftagerlande tager udgangspunkt i den seneste vurdering fra OECD fra september 2022, jf. boks II.8.[5] OECD's hovedscenarie bygger blandt andet på en forudsætning om, at krigen i Ukraine ikke eskaleres eller udvides fra den nuværende situation, samt at presset på de europæiske energimarkeder gradvist aftager. Den sammenvejede BNP-vækst i Danmarks primære aftagerlande skønnes på denne baggrund at blive ca. 2½ pct. i 2022 og ca. ¾ pct. i 2023.

Nedjustering af udlandsvæksten sammenlignet med foråret

Prognosen indebærer, at den sammenvejede udlandsvækst nedjusteres med samlet omtrent 2½ pct.point i 2022 og 2023 sammenlignet med *Dansk Økonomi, forår 2022.* Der er dermed tale om en relativt markant nedjustering, som også indebærer, at det negative output gap i det sammenvejede BNP for aftagerlandene nu først skønnes at blive lukket hen imod 2028. Til sammenligning blev det i forårsprognosen forudsat, at det negative output gap ville blive lukket i 2023. Som også diskuteret ovenfor skal de nedjusterede vækstudsigter ses i lyset af, at flere nedadrettede risici har materialiseret sig siden foråret i form af større afledte effekter af krigen i Ukraine end lagt til grund, en højere og mere vedvarende inflation, større pengepolitiske stramninger samt fortsatte coronarelaterede nedlukninger i Kina.

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

BOKS II.8 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTESKØN

Prognosen for international økonomi i 2022-23 tager udgangspunkt i den seneste vurdering fra OECD i september 2022, jf. tabel A. Da der er tale om en interimprognose, er der imidlertid ikke skøn for Sverige, Norge, Holland og Polen. For disse lande tages udgangspunkt i den seneste internationale prognose, som for de tre første lande er Consensus (september 2022) og for Polen er EU-Kommissionen (juli 2022). Frem mod 2028 antages det beregningsteknisk, at BNP gradvist tilpasses det beregnede, strukturelle niveau, som stammer fra den seneste lange fremskrivning fra OECD.

For Danmarks primære konkurrentlande skønnes også over lønstigningerne.[a)] Skønnene baseres på de seneste Consensus-skøn fra september 2022 og indebærer en sammenvejet lønvækst i konkurrentlandene på ca. 4 pct. i 2022 og ca. 3¾ pct. i 2023.

For olieprisen forudsættes et årsniveau på knap 100 dollar pr. tønde i 2022 og godt 80 dollar pr. tønde i 2023. Skønnet er baseret på udviklingen i futures. Herefter tilpasses olieprisen lineært frem mod niveauet i 2030 i Det Internationale Energiagenturs (IEA) *Stated Policies*-scenarie fra *World Energy Outlook 2021*. IEA offentliggør et realt niveau i 2030, som er omregnet til et nominelt niveau ved at anvende Consensus-skøn fra september for amerikansk inflation i 2022-23, hvorefter der anvendes en årlig prisstigning på 2 pct.

ECB forudsættes at hæve renten med i alt 1,75 pct.point frem mod begyndelsen af næste år, så renten når 2,5 pct. i første del af 2023. Statsobligationsrenterne forudsættes at stige frem mod slutningen af i år, hvorefter de falder frem mod 2030. Niveauerne for både de tyske og danske tiårige statsobligationer i 2030 er uændrede i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2022*.

a) Danmarks primære konkurrentlande består af følgende seks lande: Tyskland, USA, Sverige, Storbritannien, Holland og Frankrig.

BOKS II.8 **PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTESKØN, FORTSAT**

TABEL A **UDLANDSVÆKST OG RENTEPROGNOSE**

	2021	2022	2023	2024	2030[a)]
Vækstskøn			Pct.		
Tyskland	2,6	1,2	-0,7	-	-
USA	5,7	1,5	0,5	-	-
Sverige	4,8	2,4	0,8	-	-
Norge	4,2	3,1	1,6	-	-
Realvækst i aftagerlande	5,1	2,5	0,8	1,8	2,0
Ændring fra *Dansk Økonomi, forår 2022*	-0,1	-0,7	-1,8		
			Dollar pr. tønde		
Oliepris	71	99	81	84	104
Renteskøn			Pct.		
ECB's udlånsrente	-0,5	0,2	2,4	2,1	0,5
Dansk tiårig statsobligation	0,0	1,5	2,5	2,0	1,1
Tysk tiårig statsobligation	-0,3	1,2	2,1	1,8	1,0
Dansk 30-årig realkreditrente	1,5	4,0	5,3	4,5	2,9

a) 2030-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2024 til 2030 for BNP, mens de øvrige tal i søjlen angiver niveauet i 2030.
Anm.: Tabellen viser årsgennemsnittet for renterne. Ændringen i skønnet for BNP-væksten er opgjort i pct.point.
Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

FORTSAT STORE RISICI FOR VERDENSØKONOMIEN

Fortsat betydelige nedadrettede risici

Der er fortsat betydelige nedadrettede risici forbundet med udsigterne for den internationale økonomi, og det kan ikke afvises, at udviklingen vil blive mere negativ end lagt til grund i prognosen. Ligesom i *Dansk Økonomi, forår 2022* knytter risiciene sig især til de afledte økonomiske effekter af krigen i Ukraine, herunder især energiforsyningssituationen i Europa, nye flaskehalse forårsaget af coronapandemien samt de afledte effekter af den høje inflation og de stigende renter.

Øget risiko for gasmangel, …

Siden foråret har flere af de risikofaktorer, der knyttede sig til krigen i Ukraine, materialiseret sig. Dette drejer sig både om yderligere sanktioner fra EU's side, blandt andet i form af aftalen om en olieembargo

mod Rusland, og fra Ruslands side i form af nye reduktioner i gasforsyningerne til de europæiske lande henover sommeren. Kombineret med den ekstraordinære tørke i en række europæiske lande henover sommeren har de reducerede gasleverancer øget risikoen for gasmangel i de europæiske lande til vinter. Omvendt mindskes risikoen af de foranstaltninger, EU-landene har foretaget for at undgå at løbe tør for gas, herunder aftalen om, at gaslagrene skal være mindst 80 pct. fyldte inden vinter, samt at landene har skullet skære 15 pct. af gasforbruget fra august 2022 til marts 2023.

… som kan få betydelige realøkonomiske konsekvenser

Opstår der energimangel, kan en række store virksomheder på tværs af EU-landene blive nødsaget til at begrænse eller helt stoppe produktionen som følge af EU's solidaritetsprincip. Selvom dette vil ramme produktionen i alle medlemslandene, vil påvirkningen alt andet lige være større i de lande, der har en højere grad af afhængighed af russisk gas. Dette gælder ikke mindst Tyskland og Italien. Rammes store økonomier af et alvorligt tilbageslag, vil dette have betydelige afledte konsekvenser for andre lande gennem en svækket efterspørgsel.

Kinesisk nultolerance udgør fortsat betydelig risikofaktor

I tillæg til krigen i Ukraine er der stadig en betydelig risiko forbundet med coronahåndteringen i Kina og de afledte økonomiske konsekvenser heraf. De kinesiske myndigheder fastholder fortsat nultolerancestrategien overfor covid-19, hvilket betyder, at nye, potentielt omfattende nedlukninger af den kinesiske økonomi må forventes. Nye kinesiske nedlukninger vil betyde, at presset på de globale forsyningskæder vil tage til igen og kan medføre, at de lange leveringstider og høje fragtrater bliver mere vedvarende. Samtidig vil det svække den økonomiske aktivitet i Kina og derigennem dæmpe efterspørgslen i resten af verden. Den kinesiske regering har på baggrund af de gentagne nedlukninger i landet, uro på ejendomsmarkedet og afmatningen af den globale efterspørgsel iværksat en finanspolitisk stimuluspakke, der skal understøtte den kinesiske økonomi. Tiltaget vil formentlig ikke være tilstrækkelig til at opveje de negative impulser, der lige nu præger den kinesiske økonomi.

Risiko for større aktivitetsfald end forudsat

Prognosen indebærer en afmatning af den internationale økonomi, men der er en risiko for, at opbremsningen bliver mere markant end forudsat i prognosen. Lønstigningerne er allerede tiltaget betragteligt i USA, og i euroområdet er der tegn på, at de langsigtede inflationsforventninger er begyndt at afvige en smule fra centralbankens inflationsmål. Tager lønstigningerne yderligere til, eller begynder der at være klare tegn på en løsrivelse af inflationsforventningerne, kan det tvinge centralbankerne til at sætte renterne endnu højere op, end der aktuelt er lagt op til, for at undgå, at der igangsættes en lønprisspiral. De pengepolitiske stramninger kan også blive større, hvis inflationen forbliver

på det høje niveau i længere tid end ventet eller tiltager yderligere, eksempelvis fordi der kommer nye energiprisstigninger. En yderligere opstramning af pengepolitikken øger risikoen for et mere markant aktivitetsfald og en større stigning i ledigheden.

Højere renter …

I tillæg til at rentestigningerne har øget recessionsrisikoen, øger det også presset på især de sydeuropæiske lande, der allerede har en høj offentlig gæld. Som diskuteret tidligere i afsnittet har ECB lanceret et nyt værktøj, der har til formål at modvirke eventuelle stigninger i statsobligationsrenterne, der ikke kan forklares af fundamentale forhold i de enkelte lande. Formålet med det nye instrument er dog ikke at undgå, at statsobligationsrenterne stiger – heller ikke i de lande, der har en høj gæld.

… øger pres på lande med høj gæld

Højere statsobligationsrenter vil øge omkostningerne ved at servicere gælden og kan dermed gøre det vanskeligere for de højt forgældede lande at overholde deres gældsforpligtelser. Dette risikerer at lede til en betragtelig stigning i risikopræmierne på disse landes statsobligationer, hvilket vil forstærke gældsudfordringerne. Det er uklart, om ECB vil anse en sådan stigning i rentespændene for at være forårsaget af fundamentale forhold eller spekulationer mod landene. Det er dermed også uklart, om ECB vil gribe ind ved at anvende det nye opkøbsinstrument. I tilfælde af, at ECB ikke griber ind, risikerer de pengepolitiske stramninger at medføre, at de højt forgældede lande ender i en situation som under statsgældskrisen i 2011-12, hvilket også kan få betydelige afledte økonomiske konsekvenser for andre europæiske lande.

II.5 AKTUELLE UDSIGTER FOR DANSK ØKONOMI

Indhold i afsnittet

Udsigterne for dansk økonomi er blevet påvirket i en negativ retning siden vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2022* som følge af flere udefrakommende stød, og usikkerheden er øget, jf. beskrivelsen af udviklingen i den internationale økonomi i afsnit II.4. Som en konsekvens heraf nedjusteres vækstskønnene, ligesom inflationsskønnet er opjusteret, jf. afsnit II.3. I dette afsnit beskrives først hovedtrækkene i konjunkturvurderingen for dansk økonomi, hvorefter den forventede udvikling på bolig- henholdsvis arbejdsmarkedet beskrives. Centrale forudsætninger bag fremskrivningen fremgår af boks II.9, mens tabel II.2 viser hovedtrækkene i fremskrivningen. I et baggrundsnotat på hjemmesiden findes yderligere dokumentation af fremskrivningen.

BOKS II.9 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

Vurderingen af udviklingen i dansk økonomi er baseret på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renter og finanspolitikken. Prognosen er baseret på data til og med 28. september 2022. Det indebærer, at prognosen bygger på første offentliggørelse af nationalregnskabet for andet kvartal 2022, som blev offentliggjort den 31. august 2022, samt diverse indikatorer, der rækker ind i tredje kvartal.

Udland og finansielle forhold

De internationale vækstforudsætninger baseres på OECD's vurdering fra september 2022, jf. afsnit II.4. Det indebærer en sammenvejet BNP-vækst på de danske eksportmarkeder på ca. 2½ pct. i 2022 og ca. ¾ pct. i 2023. Det forudsættes, at ECB sætter renten op yderligere to gange i år, så den ved udgangen af året er 2 pct. Næste år ventes den hævet yderligere til 2,5 pct., og først ultimo 2023 forudsættes ECB at sætte renten ned igen. Den danske statsobligationsrente forudsættes at stige til ca. 2¾ pct. ultimo 2022, hvorefter den gradvist falder frem mod 2030. Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i august 2022. Olieprisen forudsættes at have et årsniveau på knap 100 dollar pr. tønde i 2022 og godt 80 dollar i 2023. Det lægges til grund, at den høje inflation gradvist vil aftage især fra 2023, men at energipriserne såvel som priser og lønninger generelt vil forblive høje i en årrække, jf. afsnit II.2-3.

Offentlige finanser

Prognosen lægger den vedtagne politik til grund, og herudover indarbejdes den foreslåede finanspolitik, som den er præsenteret i forslaget til finanslov for 2023 og udgiftslofter for 2023-26. Der indarbejdes desuden politiske aftaler, der endnu ikke er vedtaget ved lov herunder aftalen om vinterhjælp. For de offentlige udgifter efter 2026 følges beregningstekniske forløb, hvor det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandskorrigeret forløb. Forudsætningerne for fremskrivningen af de offentlige finanser er nærmere beskrevet i afsnit II.7.

TABEL II.2 HOVEDTAL I FREMSKRIVNINGEN

Der ventes en betydelig afmatning af dansk økonomi det kommende år, hvilket skal ses i lyset af de dæmpede vækstudsigter for udlandet, den betydelige usikkerhed, høj inflation og højere renter.

	2021	2021	2022	2023	2024	2030 a)
	Mia. kr.	Realvækst, pct.				
Privat forbrug	1.142	4,2	-1,1	-0,3	2,5	3,0
Offentligt forbrug	608	4,2	0,7	-0,7	1,6	1,1
Offentlige investeringer	85	0,4	-2,6	2,2	3,4	2,0
Boliginvesteringer	151	9,9	4,5	-10,0	-10,8	2,0
Erhvervsinvesteringer	330	6,3	1,9	-4,3	-5,6	2,8
Lagerændringer	9	0,0	0,8	-0,4	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.325	4,6	0,9	-2,0	0,3	2,3
Eksport	1.494	8,0	3,4	1,4	4,7	2,7
Import	1.315	8,0	1,2	-1,1	4,7	3,9
Bruttonationalprodukt	2.504	4,9	2,3	-0,2	0,6	1,6
Bruttonationalprodukt, aftagerlande		5,1	2,5	0,8	1,8	2,0
	1.000 pers.	Ændring i 1.000 pers.				
Strukturel arbejdsstyrke	3.015	23	20	16	2	5
Arbejdsstyrke	3.033	38	71	-38	-26	7
Beskæftigelse	2.939	63	97	-61	-45	9
		1.000 pers.				
Nettoledighed		94	68	91	110	96
		Pct.				
Beskæftigelsesgap		0,8	3,3	0,6	-1,0	0,0
Forbrugerpriser		2,1	8,1	5,1	0,8	1,5
Timelønsomkostninger		2,6	3,8	5,2	4,5	3,4
Kontantpris på enfamiliehuse		10,6	2,0	-6,0	-2,4	5,8
Timeproduktivitet, private byerhverv		1,3	-1,6	3,5	2,7	1,4
Rente, 10-årig dansk statsobligation		0,0	1,5	2,5	2,0	1,1

a) Den sidste søjle viser niveauet i 2030 for ledighed, beskæftigelsesgap og rente. For de øvrige poster vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2024 til 2030.

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

OMTRENT STILSTAND I BNP GENNEM TRE ÅR

Vækstudsigter nedjusteret siden forårsprognosen

De internationale prognoser for væksten er generelt nedjusteret siden den seneste vurdering i *Dansk Økonomi, forår 2022,* jf. afsnit II.4. For euroområdet er der tale om en nedjustering af den samlede BNP-vækst i 2022 og 2023 på knap 2 pct.point, jf. figur II.23. Nedjusteringen af væksten i Danmark i nærværende prognose er omtrent den samme. Der er dog tegn på et større inflationært pres i Danmark end i euroområdet, jf. afsnit II.3, hvilket alt andet lige kan medføre et større tilbageslag i Danmark. Omvendt taler andre forhold for, at dansk økonomi kan blive mindre negativt påvirket af de høje energipriser, end det er tilfældet for euroområdet. Dels er den danske erhvervsstruktur sammensat på en måde, der gør produktionen mindre energikrævende end gennemsnittet for EU-landene, dels er de danske virksomheder relativt set mere effektive i deres energianvendelse end EU-gennemsnittet.[6] Den relativt lave energiintensitet i den danske produktion indebærer, at omkostningsstigningen som følge af de højere energipriser alt andet lige vil være lavere i Danmark end for EU-gennemsnittet.

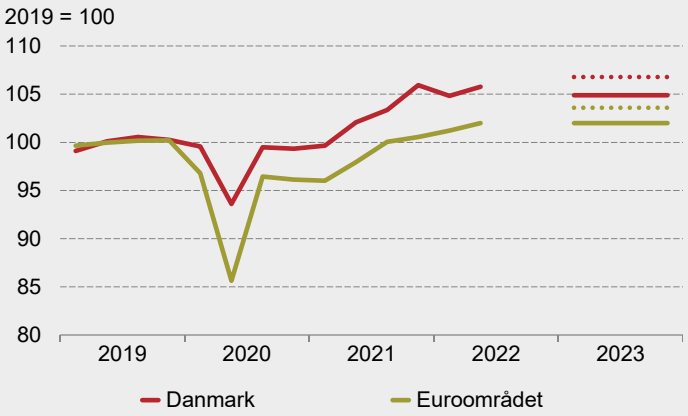
Øget usikkerhed

De forværrede vækstudsigter afspejler dels, at de nedjusterede forventninger til den internationale vækst forventes at slå igennem på den danske vækst, dels at husholdningernes købekraft nu skønnes at blive udhulet mere som følge af højere inflation end lagt til grund i foråret, jf. afsnit II.3. Dertil kommer, at pengepolitikken ventes strammet mere end forudsat i foråret, ligesom usikkerheden om den fremtidige økonomiske situation vurderes at være forøget, særligt med hensyn til energiforsyningen i de europæiske lande den kommende vinter. Samlet lægger disse faktorer et mere negativt pres på den indenlandske efterspørgsel.

6) Kilde: Databasen Odysse Mure, www.odyssee-mure.eu.

FIGUR II.23 NEDJUSTERING AF BNP I DANMARK OG EUROOMRÅDET

I både Danmark og euroområdet er der tale om en betydelig nedjustering af vækstskønnene siden vurderingen i foråret.



Anm.: Figuren viser udviklingen i BNP på kvartalsniveau frem til 2. kvartal 2022 samt prognosen for årsniveauet af BNP i 2023. De stiplede vandrette linjer angiver prognosen fra *Dansk Økonomi, forår 2022*, mens de fuldt optrukne vandrette linjer angiver den nuværende prognose. For euroområdet er prognosen fra foråret baseret på IMF's aprilprognose, mens nærværende prognose er baseret på OECD's septemberprognose.

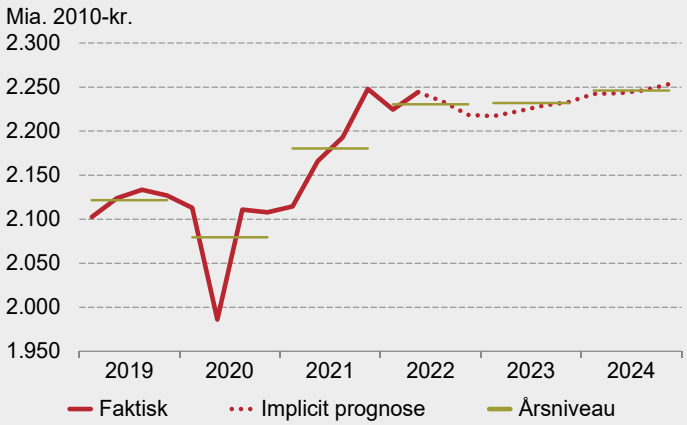
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Macrobond og egne beregninger.

Stilstand i BNP i første halvår af 2022

Efter en betydelig fremgang igennem 2021 var BNP omtrent uændret fra fjerde kvartal 2021 til andet kvartal 2022, jf. figur II.24. Stilstanden i BNP i første halvår af 2022 kan især tilskrives et fald i det private forbrug, mens investeringerne og eksporten trækker væksten op. De dæmpede vækstudsigter på vores eksportmarkeder ventes efterhånden også at mindske de danske virksomheders eksport og investeringer.

FIGUR II.24 UDVIKLINGEN I BNP

Der forventes stilstand i den økonomiske aktivitet, så BNP frem til udgangen af 2024 vil være på omtrent samme niveau som i fjerde kvartal 2021.



Anm.: Seneste observation for BNP er 2. kvartal 2022. Den prikkede kurve viser en implicit kvartalsprofil for BNP, som er i overensstemmelse med de forventede årsvækstrater. Årsniveauerne for BNP er vist med vandrette grønne linjer.

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

Der ventes omtrent stilstand i BNP i tre år

Set over de kommende par år forventes omtrent stilstand i den samlede økonomiske aktivitet, sådan at BNP frem til udgangen af 2024 ventes at være på omtrent samme niveau som i fjerde kvartal 2021. Givet det høje udgangspunkt for BNP ved indgangen til 2022 indebærer dette en relativt høj vækst på ca. 2¼ pct. fra 2021 til i år, mens årsvæksten skønnes at aftage til ca. -¼ pct. i 2023. Opbremsningen i væksten ventes også at indebære et betydeligt beskæftigelsesfald og en stigning i ledigheden, jf. også senere i afsnittet. Der er dog betydelig usikkerhed forbundet med den realøkonomiske udvikling. Usikkerheden knytter sig både til størrelsen og timingen af tilbageslaget.

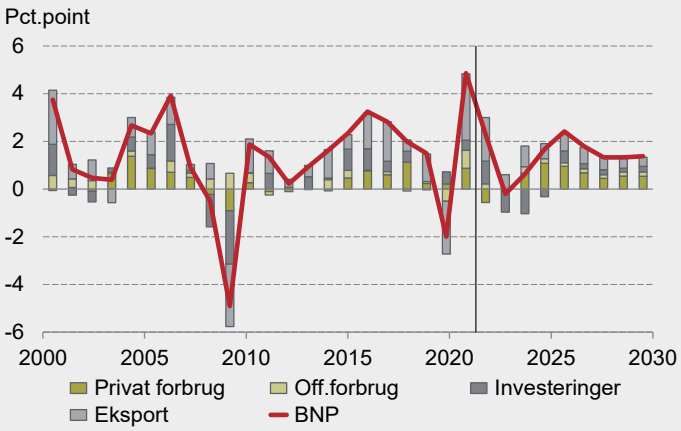
FALDENDE PRIVAT FORBRUG

BNP holdes i år oppe af investeringer og eksport

I år skønnes den positive BNP-vækst især at blive trukket af eksporten og de samlede investeringer, jf. figur II.25. Dette skal ses i lyset af det høje niveau for både bolig- og erhvervsinvesteringer samt eksporten i første halvår af 2022, der medfører et højt årsgennemsnit i år. Det private forbrug ventes derimod at bidrage negativt til BNP-væksten, hvilket står i kontrast til de seneste år, hvor udviklingen i det private forbrug har bidraget til at holde den samlede økonomiske aktivitet oppe. I de kommende par år med forventet svag aktivitet er der et negativt vækstbidrag fra investeringerne.

FIGUR II.25 IMPORTRENSEDE VÆKSTBIDRAG

Det høje niveau for investeringer og eksporten ved indgangen til 2022 bidrager positivt til BNP-væksten i år, mens udviklingen i det private forbrug til gengæld trækker ned.



Anm.: Figuren viser vækstbidrag til BNP fra de importrensede efterspørgselskomponenter.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

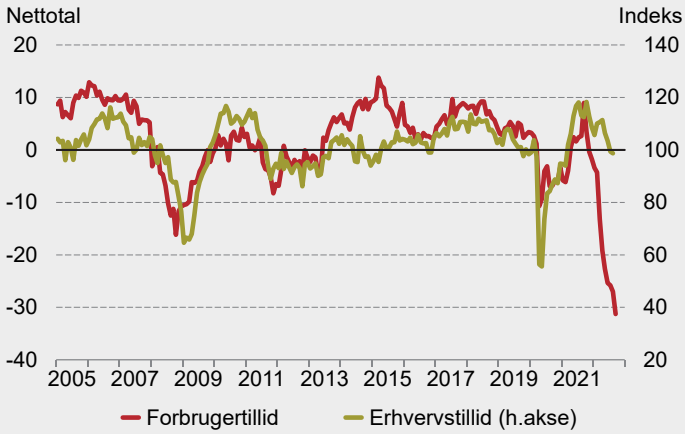
Forbrugere fortsat mere pessimistiske end erhvervslivet

Faldet i det private forbrug i første halvår af 2022 kan tilskrives en kombination af en faldende realløn, jf. afsnit II.3, og en forøget usikkerhed om husholdningernes privatøkonomiske forhold. Den fortsat høje usikkerhed kommer blandt andet til udtryk i forbruger- og erhvervstilliden, som begge er faldet yderligere siden foråret, jf. figur II.26. Faldet i forbrugernes forventninger er væsentligt større end virksomhedernes,

hvilket indikerer, at erhvervslivet er mindre bekymrede over den økonomiske situation. Dette kan være en forklaring på, at erhvervsinvesteringerne ikke er faldet i samme grad som det private forbrug i 2022.

FIGUR II.26 ERHVERVS- OG FORBRUGERTILLID

Forbrugertilliden er faldet markant, og den er nu betydeligt under niveauet fra finanskrisen. Erhvervslivets tillidsindikator er ligeledes faldet, men ikke i samme omfang.



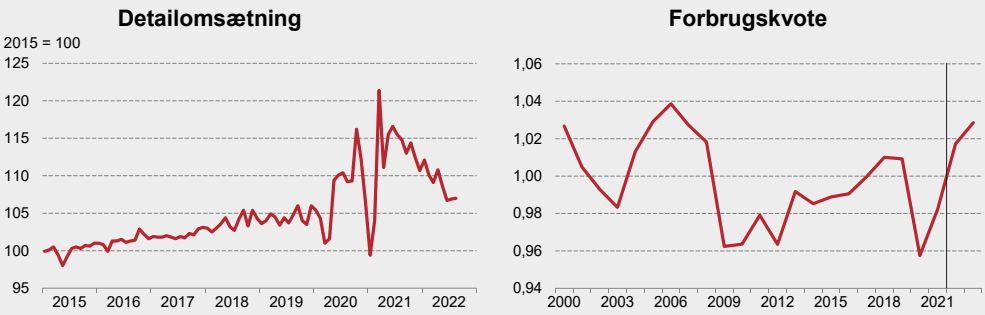
Anm.: Seneste observation er september 2022 for forbrugertilliden og august 2022 for erhvervstilliden. Egen sæsonkorrektion af forbrugertilliden.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Dalende detailomsætning

Udviklingen i den reale detailomsætning indikerer, at det private forbrug fortsat er faldende, jf. figur II.27. Samlet ventes det private forbrug at forblive på det lavere niveau fra første halvår af 2022 det kommende halvandet år, hvilket medfører en årsvækstrate på ca. -1 pct. i år og ca. -¼ pct. næste år. Husholdningernes realindkomst er faldet betydeligt på grund af den uventede høje inflation. I prognosen er det lagt til grund, at husholdningerne med opsparede midler i et vist omfang vil bruge disse midler til at kompensere for realindkomstfaldet, hvilket trækker i retning af, at forbruget som andel af indkomsten stiger i år.

FIGUR II.27 PRIVAT FORBRUG

Detailomsætningen har været faldende igennem 2022, hvilket har været med til at trække det samlede private forbrug ned. Der forventes en stigning i forbrugskvoten i år for delvist at kompensere for faldet i realindkomst.



Anm.: Forbrugskvoten er defineret som det private forbrug i løbende priser relativt til SMEC's kortsigtede disponible indkomst (kerneindkomst bestående af indkomstoverførsler og lønindkomst efter skat tillagt engangsbetalinger, herunder udbetaling af indefrosne feriepenge i 2020-21 samt tilbagebetaling af ejendomsskat i 2022-23). Seneste observation for detailomsætningen er august 2022.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

Aftaler kan holde hånden under forbrug på kort sigt

Det private forbrug forventes samtidig at blive understøttet af de politiske aftaler om begrænsning af huslejestigninger og indefrysningsordningen for udgifter til el, gas og fjernvarme, jf. Indenrigs- og Boligministeriet (2022) samt Finansministeriet (2022c). Begrænsningen af huslejestigninger mindsker behovet for, at lejerne skal reducere deres forbrug, og dermed trækker aftalen i retning af, at forbruget øges i forhold til en situation uden aftalen. Den forventede positive effekt på forbruget skal også ses i sammenhæng med, at modstykket til lavere huslejebetalinger er lavere indtægter for udlejere, som i høj grad er pensionskasser, hvor der ikke kan forventes nogen nævneværdig modgående reaktion. Indefrysningsordningen, der indebærer, at forbrugerne kan optage statsgaranterede lån, må ligeledes formodes at bidrage til højere forbrug end uden ordningen. Ordningen gælder fra ultimo 2022 og 12 måneder frem, og der skal derefter afbetales efter en periode med et års afdragspause. Det betyder, at ordningen må formodes at understøtte det private forbrug i 2022 og 2023, mens der omvendt kan være en negativ effekt på det private forbrug efter 2024, hvor der skal afdrages.

Risiko for svagere udvikling i forbruget

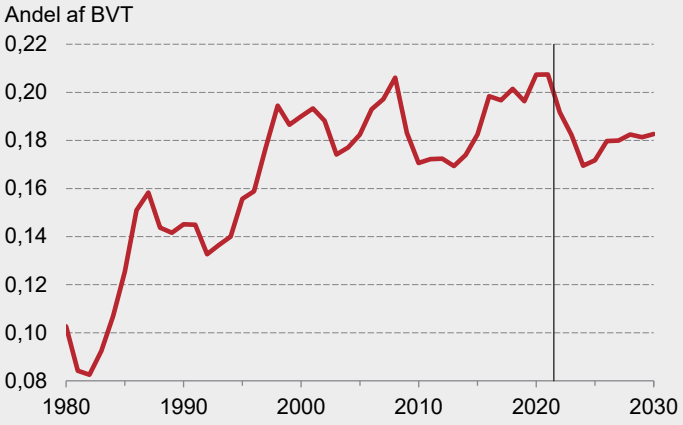
Erfaringer viser, at husholdningerne reducerer deres forbrugskvote, når de er pessimistiske omkring udviklingen i den økonomiske aktivitet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2022*. Det kunne ses i forbindelse med finanskrisen, hvor der var der et betydeligt fald i forbrugskvoten, samtidigt med at forbrugertilliden var på et lavt niveau. Forbrugertilliden er aktuelt lavere end i finanskrisen, og der er derfor en risiko for, at husholdningerne vil være mere tilbageholdende, så forbrugskvoten ikke stiger så meget eller ligefrem falder.

Investeringer ventes at falde fra højt niveau

Det høje investeringsniveau i begyndelsen af 2022 kan både tilskrives høje bolig- og erhvervsinvesteringer, mens de offentlige investeringer faldt. Flere forhold trækker i retning af et lavere investeringsomfang i den private sektor de kommende par år. For erhvervsinvesteringerne forventes de dæmpede vækstudsigter i Danmark såvel som udlandet, højere renter samt højere produktionsomkostninger som følge af energiprisstigningerne at trække investeringsniveauet ned. På boligmarkedet er der udsigt til lavere aktivitet og faldende priser, jf. nedenfor. Dette ventes at slå igennem på boliginvesteringerne, der forventes at falde med ca. 10 pct. både i 2023 og i 2024. Samlet ventes det positive bidrag fra investeringerne til BNP-væksten i 2022 at blive vendt til et negativt bidrag i 2023. Erhvervsinvesteringerne skønnes at stige ca. 2 pct. i år og falde ca. 4¼ pct. næste år. Der er dermed tale om et betydeligt fald i investeringskvoten, ligesom det var tilfældet i finanskrisen, jf. figur II.28. På lidt længere sigt forudsættes investeringskvoten at blive stabiliseret, hvorved K/L-forholdet fortsætter på den historiske trend.

FIGUR II.28 INVESTERINGSKVOTEN FALDER

Investeringskvoten ventes at falde som følge af de dårligere økonomiske udsigter. Dette er i tråd med udviklingen under finanskrisen.



Anm.: Figuren viser udviklingen i de samlede bygnings- og maskininvesteringer i de private byerhverv set i forhold til BVT i private byerhverv.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

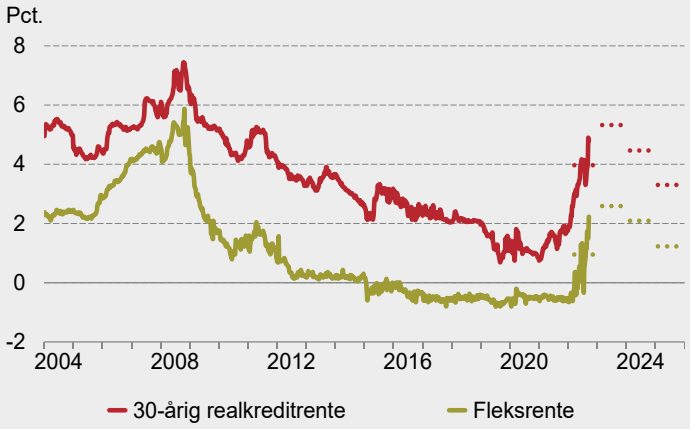
VENDING PÅ BOLIGMARKEDET OG FALDENDE PRISER

Stigende realkreditrenter dæmper boligefterspørgslen

Aktiviteten på boligmarkedet er de seneste år blevet understøttet af et lavt renteniveau, jf. figur II.29. De lave finansieringsomkostninger kombineret med stigende indkomster og ændrede boligpræferencer under pandemien har medvirket til, at boligpriserne er steget betydeligt. Igennem 2022 er realkreditrenterne imidlertid steget markant, blandt andet som følge af centralbankernes pengepolitiske stramninger, jf. afsnit II.4. Realkreditrenterne forventes at stige svagt resten af året for derefter at falde lidt igennem 2023. Det gennemsnitlige niveau i 2023 forventes at være betydeligt højere end gennemsnittet for 2022. De høje renter vil dermed fortsat bidrage til at dæmpe boligefterspørgslen.

FIGUR II.29 REALKREDITRENTER

Renterne på boliglån er steget kraftigt i 2022. Renterne ventes at forblive mærkbart højere end de seneste år.



Anm.: De viste renter er den effektive rentesats på nyudstedte lån. Seneste observation er uge 38 2022. De stiplede linjer angiver forventede årsniveauer i 2022-25.
Kilde: Finans Danmark og egne beregninger.

Flere boligejere har konverteret deres realkreditlån

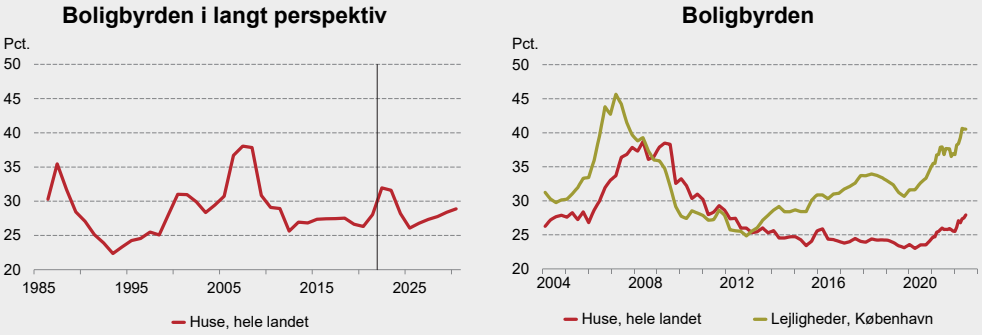
Rentestigningerne og de tilhørende kursfald på fastforrentede lån med lav rente har gjort, at knap 10 pct. af alle boligejere har omlagt deres lån i løbet af foråret og sommeren. Blandt de boligejere, som har konverteret, har ca. 60 pct. omlagt til et nyt fastforrentet lån med højere rente, mens de resterende har omlagt til et variabelt forrentet lån, jf. Danmarks Nationalbank (2022a). Omlægningerne har medvirket til, at den samlede lånesammensætning er blevet mere renteføl som, da variabelt forrentede lån udgør en større andel af de samlede lån. Konverteringerne har givet anledning til en gevinst, der delvist er blevet brugt til at nedbringe gælden, men ifølge Nationalbanken er der blevet frigivet omtrent 6 mia. kroner i første halvår af 2022, som ikke er anvendt til gældsreduktion, jf. Danmarks Nationalbank (2022d). Disse gevinster kan anvendes til dels privat forbrug dels opsparing.

Stigende boligbyrde

De seneste par år har stigende boligpriser øget boligbyrden, og i kombination med rentestigningerne er boligbyrden øget, jf. figur II.30. Stigningen i boligbyrden er særligt udtalt for ejerlejligheder i København, men boligbyrden var dog i juli 2022 fortsat ca. 5 pct.point under det højeste niveau fra tiden omkring finanskrisen. De seneste måneder er realkreditrenterne steget yderligere, hvilket trækker i retning af højere boligbyrde.

FIGUR II.30 BOLIGBYRDE

Boligbyrden har fortsat stigningen, hvilket nu primært skyldes stigende realkreditrenter. Boligbyrden for huse i hele landet er stadig relativt lav, mens den for lejligheder i København nærmer sig niveauet fra finanskrisen. De kommende år ventes faldende boligpriser gradvist at reducere boligbyrden.



Anm.: Figurerne viser den beregnede boligbyrde i pct. af disponibel indkomst for et 30-årigt fastforrentet lån med afdrag. Boligbyrden angiver omkostningen ved at købe en bolig for en gennemsnitlig husstand. Figuren til venstre viser udviklingen fra 1986 og frem til 2030 på baggrund af nærværende prognose. Figuren til højre viser et udsnit af venstre figur med udviklingen opgjort på kvartaler fra 2004 til og med 2020 og på måneder fra 2021 og frem til og med juli 2022.

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

Aktiviteten på boligmarkedet er faldet, …

Rentestigningerne og den stigende boligbyrde er en medvirkende årsag til, at der nu er tegn på afmatning på boligmarkedet efter de seneste år med ekstraordinært høj aktivitet. Afmatningen ses blandt andet ved, at boligsalget er begyndt at falde, udbuddet af boliger til salg er stigende, liggetiderne, særligt for ejerlejligheder, er steget, og priserne er begyndt at falde.

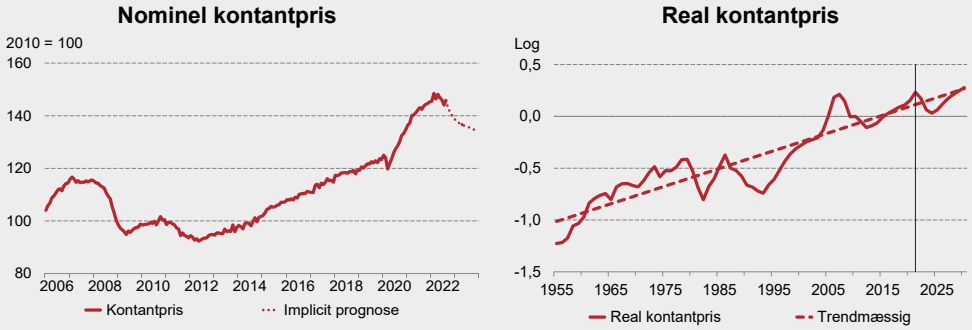
… og boligpriserne ventes at falde de kommende år

Oveni rentestigningerne er boligudgifterne i bredere forstand steget som følge af de stigende energipriser. Kombineret med udsigten til lavere beskæftigelse bidrager det til forventningen om et fald i boligpriserne de kommende år, jf. venstre del af figur II.31. Samlet skønnes de nominelle boligpriser at falde knap 10 pct. fra starten af 2022, hvor boligpriserne var på det højeste, frem til slutningen af 2023. Prognosen indebærer, at boligbyrden opgjort på årsniveau topper i 2022, hvorefter faldet i boligpriserne gradvist vil bidrage til, at boligbyrden aftager til et niveau, der minder om årene før coronapandemien. Boligskatterefor-

men, der forventes at træde i kraft i 2024, ventes generelt at øge skatterne på specielt lejligheder og sænke dem for enfamiliehuse, jf. Danmarks Nationalbank (2019a), hvilket isoleret set trækker i retning af en svagere prisudvikling for lejligheder end for enfamiliehuse.

FIGUR II.31 BOLIGPRISER

Udviklingen på boligmarkedet forventes at vende med aftagende priser på boligmarkedet de kommende år. Nedgangen på boligmarkedet forventes dog at være mindre end under tidligere kriser, f.eks. finanskrisen.



Anm.: Den nominelle kontantpris er frem til maj 2021 baseret på Danmarks Statistiks prisindeks. Serien er forlænget med væksten i Boligsidens prisindeks (med egen sæsonkorrektion) til og med august 2022, og derefter vises den implicitte månedsudvikling, som er i overensstemmelse med prognosens niveauer på årsbasis. 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 1955-2021.

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

Fald i den reale kontantpris de kommende år på næsten 20 pct.

Det forventede fald i de nominelle boligpriser får de reale boligpriser til at falde under den historiske tidstrend, jf. højre del af figur II.31. Dette afspejler ikke kun, at de nominelle priser falder, men også den høje inflation. Den reale kontantpris skønnes at falde næsten 20 pct. fra 2021 til 2024, hvorefter der forudsættes en gradvis tilbagevenden til den historiske trend. Faldet fra 2021 til 2024 er mindre end faldet under finanskrisen, hvor de reale boligpriser faldt ca. 30 pct. over fem år. Det afspejler både, at der forventes et mindre fald i den økonomiske aktivitet, og at den reale kontantpris i udgangspunktet er steget mindre end op til finanskrisen. Boligprisfaldet efter finanskrisen blev forstærket af, at der op til krisen var opbygget en boligprisboble med selvopfyldende forventninger til boligprisstigninger. Selvom boligpriserne er steget markant de seneste år, var der i efteråret 2021 endnu ikke tegn på

en boble på boligmarkedet, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. I den anden retning trækker dog denne gang stigende renter, som medvirker til faldende boligpriser.

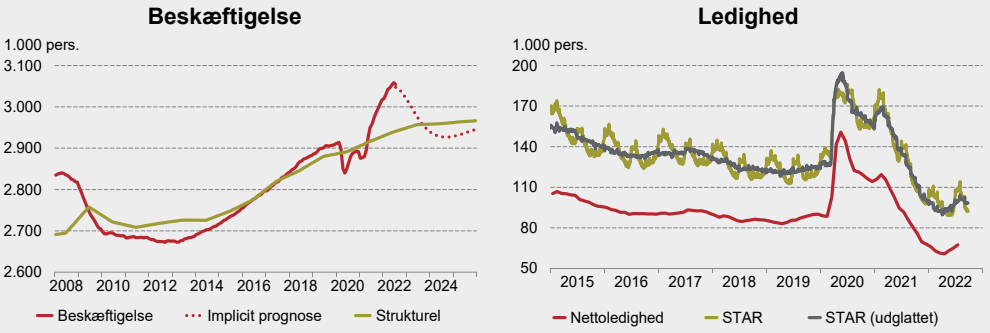
BESKÆFTIGELSEN VENTES AT FALDE FRA ET HØJT NIVEAU

Beskæftigelsen er steget til højt niveau

Beskæftigelsen er fortsat med at stige henover foråret og sommeren, men stigningstakten er gradvist aftaget lidt, og i juli faldt beskæftigelsen ca. 5.000 personer, jf. venstre del af figur II.32. Faldet i juli kan tilskrives et fald i offentlig beskæftigelse, mens den private beskæftigelse var omtrent uændret. Trods det seneste fald er beskæftigelsen fortsat på et historisk højt niveau, og der er næsten 150.000 flere lønmodtagere end før coronapandemien. I forhold til situationen før pandemien har beskæftigelsesfremgangen været mest markant indenfor brancherne sundhed og socialvæsen, handel samt bygge og anlæg.

FIGUR II.32 BESKÆFTIGELSE OG LEDIGHED

Beskæftigelsen forventes at falde fra et højt niveau til ca. 1 pct. under strukturelt niveau i 2024. Vendingen på arbejdsmarkedet indikeres også, at faldet i ledigheden ser ud til at være bragt til ophør.



Anm.: Venstre figur viser den månedlige lønmodtagerbeskæftigelse opregnet til nationalregnskabets årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er juli 2022. Derefter er vist en implicit månedsudvikling, som er i overensstemmelse med beskæftigelsesskønnene på årsniveau. Højre figur viser ledigheden. Seneste observation for antallet af tilmeldte ledige på Jobnet ifølge Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) er 25. september 2022, mens nettoledigheden er for juli 2022. Der er anvendt egen sæsonkorrektion for dagsledigheden fra STAR.

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

Udenlandsk arbejdskraft bidrager til beskæftigelses-fremgang

I takt med beskæftigelsesfremgangen er ledigheden også faldet, jf. højre del af figur II.32. Ledighedsfaldet ser ud til at være bragt til ende i foråret 2022, og en betragtelig del af den samlede beskæftigelses-fremgang det seneste år er sket via en udvidelse af arbejdsstyrken, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2022.* En del af stigningen i arbejdsstyrken kan tilskrives en stigning i antallet af beskæftigede personer med uden-landsk statsborgerskab. I juli 2022 var der ca. 40.000 flere udenland-ske beskæftigede end på samme tidspunkt sidste år, og udenlandske statsborgere udgør en stadigt voksende andel af beskæftigelsen. Det større antal udenlandske beskæftigede i Danmark kan både skyldes, at flere herboende udenlandske statsborgere er kommet i beskæfti-gelse, og at tilgangen af arbejdskraft fra udlandet er steget. Tal fra Job-indsats indikerer, at tilgangen fra udlandet kan forklare en væsentlig del af stigningen; mere end 33.000 af de beskæftigede udenlandske statsborgere i juli 2022 har fået CPR-nummer i 2022. Hovedparten af arbejdsstyrkestigningen de seneste år skønnes at være konjunkturbe-tinget, men det kan ikke afvises, at en del af stigningen er af mere strukturel karakter, jf. diskussionen i afsnit II.6.

Presset på arbejdsmarkedet er aftaget lidt, …

Det aktuelt høje beskæftigelsesniveau afspejler, at der har været – og fortsat er – et betydeligt pres på arbejdsmarkedet. Der er dog tegn på, at presset er begyndt at aftage. Ledigheden er steget svagt, antallet af ledige stillinger er faldet henover sommeren, og virksomhederne mel-der i mindre grad om kapacitetsbegrænsninger som følge af arbejds-kraftsmangel. En del af den seneste stigning i ledigheden skal ses i sammenhæng med, at flere ukrainske flygtninge henover sommeren blev vurderet jobparate og derfor indgår i ledighedsstatistikken, og de seneste dagsobservationer tyder ikke på, at ledigheden for alvor er be-gyndt at stige.

… men er fortsat højt

Det fortsatte pres på arbejdsmarkedet kan desuden illustreres i den såkaldte Beveridgekurve, som viser sammenhængen mellem ledig-hedsraten og ledige stillinger som andel af arbejdsstyrken, jf. boks II.10. I juli i år var der et relativt højt antal ledige stillinger i forhold til antallet af ledige, jf. figur II.33, hvilket indikerer et betydeligt kapacitets-pres. Dette understøtter billedet af et stort beskæftigelsesgap, som i juli 2022 skønnes at være knap 4 pct.

BOKS II.10 BEVERIDGEKURVEN

Beveridgekurven illustrerer sammenhængen mellem ledigheden og ledige stillinger, hvor både ledigheden og ledige stillinger ofte vises i pct. af arbejdsstyrken. Der antages normalt at være en negativ sammenhæng: Jo lavere ledighedsraten er, jo højere er andelen af ledige stillinger.

Henover et konjunkturforløb bevæger økonomien sig langs Beveridgekurven. I en højkonjunktur er ledigheden lav, men andelen af ledige stillinger er høj (og omvendt i en lavkonjunktur). Der er en tendens til, at bevægelserne sker i en aflang cirkel rundt om kurven, da andelen af ledige stillinger ofte reagerer før ledigheden. I opgangstider betyder det, at der først sker en bevægelse opad (ledige stillinger stiger til givent ledighedsniveau) og derefter mod venstre (når ledigheden begynder at falde). I nedgangstider er bevægelsen omvendt; først nedad og derefter mod højre. Den sidste type af bevægelse ses eksempelvis fra juni til juli 2022, hvor andelen af ledige stillinger faldt fra 2,3 pct. til 1,7 pct. uden at ledigheden steg tilsvarende (bevægelsen til punktet markeret med rød firkant i figur II.33).

Placeringen af Beveridgekurven afspejler, hvor effektivt de ledige stillinger bliver besat. Jo tættere kurven befinder sig på punktet (0,0), desto mere effektiv er matchning-processen på arbejdsmarkedet, og jo færre ledige stillinger er der til et givent ledighedsniveau.

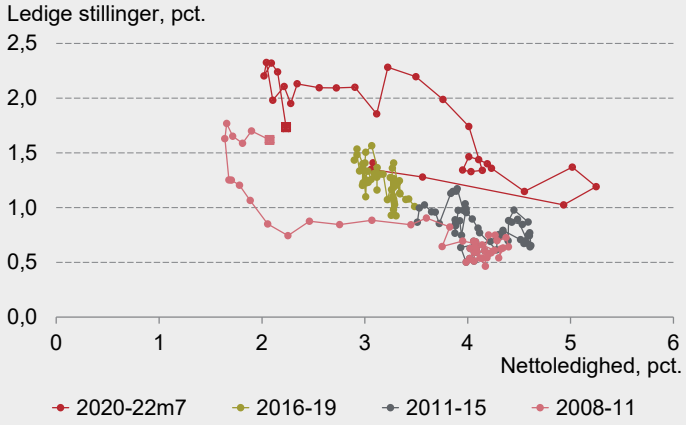
Baseret på *Dansk Økonomi, efterår 2012* samt Rodgers og Kassen (2022).

Bevægelse langs Beveridgekurven over et konjunkturforløb

Henover et konjunkturforløb bevæger økonomien sig langs Beveridgekurven. I en højkonjunktur er ledigheden lav, mens antallet af ledige stillinger er højt. Økonomien befinder sig derfor i et punkt øverst til venstre i figuren. Dette var eksempelvis tilfældet i første del af 2008 (markeret med lyserød firkant i figuren). Tilbageslaget i forbindelse med finanskrisen førte i første omgang til et betydeligt fald i antallet af ledige stillinger for et omtrent uændret ledighedsniveau lige under 2 pct. I takt med at lavkonjunkturen blev mere udtalt, skete en gradvis stigning i ledigheden samtidig med et yderligere fald i ledige stillinger. Bevægelserne langs Beveridgekurven indikerer, at kapacitetspresset i økonomien i perioden 2008-19 var mindst i slutningen af 2012. Det er sammenfaldende med det tidspunkt, hvor beskæftigelsesgap skønnes at være mest negativt i perioden, jf. figur II.34 i afsnit II.6. Den aktuelle placering (markeret med rød firkant) indikerer, at presset i dansk økonomi i juli i år var af omtrent samme størrelse som i begyndelsen af 2008, dvs. hen mod slutningen af højkonjunkturen lige op til finanskrisen. Vurderet på baggrund af beskæftigelsesgap er presset aktuelt lidt mindre end i begyndelsen af 2008.

FIGUR II.33 BEVERIDGEKURVE

Presset på arbejdsmarkedet er aftaget med færre ledige stillinger i forhold til ledige (Beveridgekurven). Andelen af ledige stillinger i forhold til ledighedsraten er omtrent på samme niveau som forud for finanskrisen.



Anm.: Y-aksen angiver antallet af ledige stillinger i Jobnet i pct. af arbejdsstyrken. X-aksen angiver nettoledighed i pct. af arbejdstyrken, hvor arbejdsstyrken er opgjort som nettoledige + lønmodtagerbeskæftigede, jf. boks II.10. Seneste observation er markeret med en rød firkant og er juli 2022. Første observation, januar 2008, er markeret med en lyserød firkant. Stregerne i mellem prikkerne markerer overgangen mellem månederne.

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

Forskydninger under coronapandemien

I forbindelse med at dansk økonomi blev ramt af coronapandemien i marts 2020, steg ledigheden markant, uden at antallet af ledige stillinger ændredes betydeligt. Henover 2020-21 er der en tendens til, at placeringen af Beveridgekurven er forskudt opad og mod højre i forhold til årene forinden. En sådan forskydning er umiddelbart et tegn på dårligere match på arbejdsmarkedet, hvilket tenderer til at øge den strukturelle ledighed, jf. også afsnit II.6. Andre indikatorer for matchkvaliteten på arbejdsmarkedet viser dog ikke tegn på forringet match de seneste år, jf. Danmarks Nationalbank (2022c). Den seneste bevægelse (til punktet markeret med en rød firkant) kan være et begyndende tegn på, at økonomien igen befinder sig på den kurve, der var gældende over perioden 2011-19.

Betydeligt beskæftigelsesfald igennem 2023

Presset på arbejdsmarkedet forventes at aftage henover efteråret, hvor lavere vækst vil medvirke til at reducere beskæftigelsen. Prognosen indebærer, at beskæftigelsen falder med mere end 100.000 personer frem mod udgangen af 2023. Faldet må forventes at ske i en række af de mest konjunkturfølsomme brancher, der også har oplevet størst pres det seneste år. En stor del af dette fald ventes at slå ud i en reduktion af arbejdsstyrken, herunder den udenlandske arbejdskraft, som er steget betragteligt de seneste år. Beskæftigelsesfaldet indebærer, at det aktuelt store beskæftigelsesgap på knap 4 pct. ventes at være lukket ved udgangen af 2023. I 2024 ventes beskæftigelsen at falde yderligere, hvorved beskæftigelsesgap vil være ca. -1 pct. i 2024.

Stor usikkerhed om faldets timing og størrelse

Både timingen og størrelsen af beskæftigelsesfaldet er forbundet med betydelig usikkerhed. Selvom flere indikatorer peger i retning af lavere aktivitet, så er udviklingen på arbejdsmarkedet endnu ikke for alvor vendt, og afmatningen kan vise sig først at materialisere sig senere end skønnet i prognosen. Omvendt viser erfaringerne fra finanskrisen, at beskæftigelsen vender sent i konjunkturforløbet, og at tilbageslag kan ske endog meget brat, når pessimisme og usikkerhed først får tag i forbrugere og virksomheder.

II.6 USIKKERHED OM STRUKTURELLE NIVEAUER

Strukturelle niveauer vigtige, men forbundet med usikkerhed

Udviklingen i de strukturelle niveauer for produktion, beskæftigelse og produktivitet er centrale for vurderingen af såvel den aktuelle konjunktursituation som velstandsudviklingen på længere sigt. Vurderingen af de strukturelle niveauer er imidlertid forbundet med usikkerhed. Det gælder både vurderingen af det historiske og det fremtidige niveau for de strukturelle niveauer.

Indhold i afsnittet

Dette afsnit fokuserer på beregningen af de strukturelle niveauer i nærværende prognose og diskuterer usikkerheden forbundet med dem. Afsnittet indledes med en kort opridsning af, hvordan de strukturelle niveauer beregnes, og hvad de i den aktuelle prognose implicerer for udviklingen i beskæftigelses- og output gap. I den resterende del af afsnittet diskuteres, hvordan de seneste års stød til dansk økonomi i form af coronapandemien og de højere energipriser kan forventes at påvirke de strukturelle niveauer. Afsnittet afsluttes med en kort opsummering.

VURDERINGEN AF DE STRUKTURELLE NIVEAUER ER FORBUNDET MED USIKKERHED

Strukturelle niveauer vigtige i vurdering af velstandsudvikling og kapacitetspres

Det strukturelle niveau for BNP og beskæftigelse er et udtryk for den produktion og beskæftigelse, som kan forventes i en normal konjunktursituation. Faktisk BNP og beskæftigelse svinger om de strukturelle niveauer, og afvigelsen mellem faktisk og strukturelt niveau er dermed en vigtig indikator for kapacitetspresset i økonomien og dermed konjunktursituationen. Udviklingen i de strukturelle niveauer er desuden afgørende for velstandsudviklingen på mellemlang sigt og har desuden betydning for den strukturelle offentlige saldo, der er et væsentligt omdrejningspunkt i tilrettelæggelsen af finanspolitikken.

Strukturelle niveauer beregnes med usikkerhed, …

Beregningen af strukturelt BNP til brug for De Økonomiske Råds sekretariats makroøkonometriske model, SMEC, bygger på skøn for de strukturelle niveauer for produktivitet, arbejdsstyrke og ledighed, jf. boks II.11. De strukturelle niveauer kan ikke observeres direkte, men må i stedet estimeres på baggrund af den historiske udvikling og økonomiske sammenhænge. Beregningen af hver af elementerne i strukturelt BNP er forbundet med usikkerhed, og skønnene varierer derfor også på tværs af institutioner.

… hvilket giver usikkerhed om behovet for finanspolitisk stabilisering

Usikkerheden forbundet med beregningen af de strukturelle niveauer betyder, at der er usikkerhed forbundet med vurderingen af størrelsen af kapacitetspresset. Finanspolitikken tilrettelægges i vidt omfang ud fra en vurdering af såvel det aktuelle som det forventede kapacitetspres det førstkommende år. Usikkerheden forbundet med de strukturelle niveauer betyder derfor også, at der er usikkerhed forbundet med vurderingen af behovet for finanspolitisk stabilisering, jf. også diskussionen senere i afsnittet.

BOKS II.11 FASTLÆGGELSE AF STRUKTURELLE NIVEUAER

Strukturelt såvel som faktisk BNP kan dekomponeres i bidrag fra produktivitet og beskæftigelse. Beskæftigelsen kan yderligere opdeles i bidrag fra arbejdsstyrke og ledighedsrate:

$$BNP = \underbrace{\frac{BNP}{beskæftigelse}}_{Produktivitet} \cdot \underbrace{arbejdsstyrke \cdot (1 - ledighedsrate)}_{Beskæftigelse}$$

Det strukturelle niveau for BNP fastlægges til brug for De Økonomiske Råds sekretariats makroøkonometriske model, SMEC, ud fra de skønnede strukturelle niveauer for produktivitet, arbejdsstyrke og ledighed. Strukturel ledighed fastlægges med udgangspunkt i en lønrelation, der beskriver sammenhængen mellem lønstigninger, inflation og den faktiske ledigheds afvigelse fra den strukturelle ledighed. Strukturel arbejdsstyrke fastlægges ud fra den faktiske arbejdsstyrke renset for et konjunkturbidrag. Konjunkturbidraget afhænger blandt andet af ledighedsgap, dvs. forskellen mellem faktisk og strukturel ledighed. Endelig fastlægges den strukturelle produktivitet med udgangspunkt i den historiske trend i totalfaktorproduktiviteten (TFP) og kapitalintensiteten.

Fastlæggelsen af de strukturelle niveauer er forbundet med betydelig usikkerhed, men metoderne sikrer, at de strukturelle niveauer grundlæggende danner en trend, som de faktiske niveauer svinger omkring.

De strukturelle niveauer fremskrives ud fra den historiske trend korrigeret for eventuelle politiktiltag, som kan antages at påvirke produktivitetsvækst, arbejdsstyrke eller ledighed strukturelt. Den strukturelle arbejdsstyrke korrigeres endvidere for ændringer i demografien, og den aggregerede produktivitetsvækst tager højde for forskydninger i den overordnede erhvervsstruktur.[a)]

I fremskrivningen tages der ikke højde for andre forhold, som kan påvirke de strukturelle niveauer og udviklingen i disse. I virkeligheden er der mange forhold, som kan tænkes at påvirke den underliggende udvikling i arbejdsstyrke, ledighed og produktivitet, eksempelvis velstandseffekter i arbejdsudbuddet. Disse forhold afspejles implicit i de historisk beregnede strukturelle niveauer, men i fremskrivningen lægges det til grund, at der ikke er yderligere bidrag fra sådanne forhold.

a) For produktivitetsvæksten fortsættes den historiske trendvækst som udgangspunkt, hvilket eksempelvis indebærer en forudsætning om, at effekten af globalisering fortsættes i samme omfang som set historisk.

STORT POSITIVT BESKÆFTIGELSESGAP VENDES TIL ET NEGATIVT

Stort positivt beskæftigelsesgap i år vendes til et negativt gap på 1 pct. i 2024

Der skønnes aktuelt at være et betydeligt kapacitetspres i dansk økonomi med et beskæftigelsesgap på knap 4 pct., jf. figur II.34. I prognosen ventes beskæftigelsen at falde med mere end 100.000 personer frem mod begyndelsen af 2024, jf. afsnit II.5. Beskæftigelsesfaldet indebærer, at det store positive beskæftigelsesgap gradvist lukkes og vendes til et negativt gap på 1 pct. i 2024.

FIGUR II.34 BESKÆFTIGELSESGAP

Beskæftigelsesgap skønnes i midten af 2022 at være knap 4 pct. Det forventes at lukke gradvist og vendes til et negativt gap på 1 pct. i 2024.

Anm.: Beskæftigelsesgap er beskæftigelsen i forhold til den strukturelle beskæftigelse i personer opgjort i procent af den strukturelle beskæftigelse. Seneste observation er juli 2022.

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

Den strukturelle beskæftigelse kan være højere end vurderet

Den strukturelle beskæftigelse beregnes som nævnt ovenfor ud fra strukturel ledighed og strukturel arbejdsstyrke. Den faktiske arbejdsstyrke er de seneste år steget markant, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2022*. Hovedparten af denne stigning skønnes at være konjunkturbetinget, og arbejdsstyrkegap vurderes som årsgennemsnit i 2022 at være positivt med ca. 2¼ pct. Det kan dog ikke afvises, at en del af

stigningen er af strukturel karakter. Tilgangen af udenlandsk arbejdskraft kan eksempelvis vise sig at være varig, ligesom arbejdsmarkedstilknytningen for personer på kanten af arbejdsmarkedet kan være styrket mere varigt. I givet fald er det strukturelle niveau for arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen aktuelt undervurderet. Det kan betyde, at kapacitetspresset er mindre end i nærværende vurdering og dermed vil forsvinde hurtigere i takt med, at beskæftigelsen ventes at falde. Beskæftigelsen kan dermed hurtigere end ventet falde til et niveau under det strukturelle.

Ukrainere øger midlertidigt arbejdsstyrken

I fremskrivningen er det lagt til grund, at den faktiske såvel som strukturelle arbejdsstyrke midlertidigt er øget med ca. 5.000 personer i 2022 og 2023 som følge af tilstrømningen af ukrainske flygtninge, der indtræder på det danske arbejdsmarked. Det er modsat ikke lagt til grund, at tilgangen af anden udenlandsk arbejdskraft er strukturel. Det trækker som nævnt i retning af, at niveauet for strukturel arbejdsstyrke kan være undervurderet i fremskrivningen.

Kapacitetspres bør vurderes på bredt sæt af indikatorer

I et nyt studie foreslås en alternativ indikator for den strukturelle ledighed, der benævnes den *efficiente ledighed*, jf. Michaillat og Saez (2022). Den efficiente ledighed defineres som den ledighed, der minimerer den uproduktive brug af arbejdskraft i form af både jobsøgning og rekruttering. Den uproduktive brug af arbejdskraft kan opgøres ved hjælp af antallet af ledige stillinger i forhold til antallet af ledige; den såkaldte Beveridgekurve, jf. også afsnit II.5. Vurderinger af, hvor den faktiske ledighed er i forhold til den efficiente, kan supplere billedet af kapacitetspresset opgjort ved et mere traditionelt beskæftigelsesgap. For USA peger studiet på, at kapacitetspresset opgjort ved denne metode har været større siden midten af 2021, end hvis den strukturelle beskæftigelse beregnes efter mere traditionelle metoder. Vurderingen af kapacitetspres – og dermed stabiliseringsbehovet – bør mere generelt baseres på et bredt sæt af indikatorer.

Indikatorer understøtter, at beskæftigelsesgap i Danmark er positivt

En række indikatorer peger i retning af, at presset på det danske arbejdsmarked aktuelt er stort. Mange virksomheder oplever fortsat kapacitetsbegrænsninger som følge af mangel på arbejdskraft, og antallet af stillingsopslag er fortsat højt – også i forhold til antallet af ledige, jf. afsnit II.5. Trods usikkerheden forbundet med den præcise størrelsesorden for beskæftigelsesgap understøtter indikatorerne dermed ret entydigt billedet af, at der er et kapacitetspres i dansk økonomi med en beskæftigelse over det strukturelle niveau.

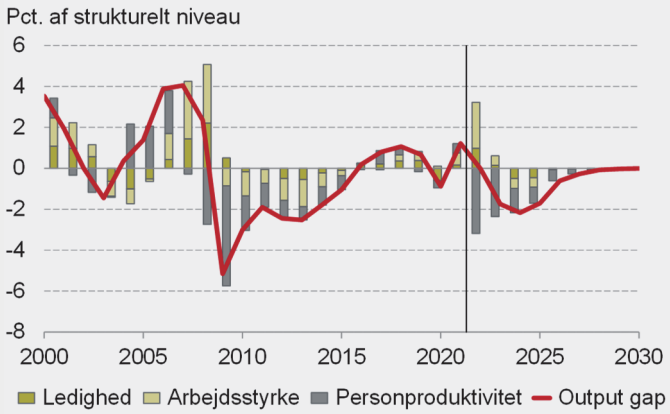
Prognose indebærer negativt output gap

I prognosen for dansk økonomi ventes BNP at udvikle sig svagt de kommende år, så der er omtrent stilstand fra udgangen af 2021 til udgangen af 2024, jf. afsnit II.5. Den skønnede udvikling indebærer, at

BNP ventes at falde under det strukturelle niveau de kommende år, dvs. output gap skønnes at blive negativt, jf. figur II.35.

FIGUR II.35 OUTPUT GAP

BNP ventes at falde under det strukturelle niveau, og output gap skønnes at være negativt fra 2023 og frem mod 2027.



Anm.: Figuren viser bidrag til output gap fra personproduktivitet (BNP pr. beskæftiget), arbejdsstyrke og ledighed. Ledighedsgap er vist med modsat fortegn, hvorved det viser bidraget til output gap. Beskæftigelsesgap er summen af arbejdsstyrkegap og ledighedsgap. Fastlæggelse af strukturelle niveauer for BNP, produktivitet, arbejdsstyrke og ledighed er beskrevet i boks II.11.

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

Positivt beskæftigelsesgap, men negativt produktivitetsgap i 2022

I 2022 skønnes output gap som gennemsnit for året at være omtrent 0 pct. Det er dog sammensat af et stort positivt beskæftigelsesgap på ca. 3¼ pct. og et tilsvarende stort, men negativt produktivitetsgap. Denne kombination ses ofte på toppen af en højkonjunktur, og gjorde sig også gældende i 2008 umiddelbart op til finanskrisen. Denne sammenhæng kan afspejle, at virksomhederne er tilbageholdne med at afskedige medarbejdere, selvom der er afmatning i produktionen. Det skyldes, at der er omkostninger forbundet med at ansætte og afskedige medarbejdere, og virksomhederne ser derfor tiden an, før de påbegynder afskedigelser. Den svage produktivitetsudvikling kan også hænge sammen med, at de senest ansatte medarbejdere kan have lavere produktivitet sammenlignet med den gennemsnitlige medarbejder, eksempelvis fordi deres tilknytning til arbejdsmarkedet er svagere.

Endelig har forstyrrelser i indenlandske såvel som internationale forsyningskæder de seneste år betydet, at der har været knaphed på visse produktionsinput, hvilket kan have nedsat produktiviteten i en periode.

DE SENESTE ÅRS STØD KAN PÅVIRKE DE STRUKTURELLE NIVEAUER

De seneste års stød påvirker både faktisk og strukturel produktion

Dansk økonomi er i løbet af de seneste år blevet ramt af en række udefrakommende stød i form af først coronapandemien og derefter Ruslands invasion af Ukraine. Begge stød har karakter af udbudsstød, der har det til fælles, at nogle dele af økonomien påvirkes mere end andre, og at der derfor er et øget behov for reallokering af ressourcer på tværs af virksomheder og brancher. Denne reallokering kan tage tid og kan i sig selv betyde, at det effektive produktionspotentiale i en periode er reduceret. Samtidig er det muligt, at de to stød også mere varigt kan påvirke økonomiens produktionspotentiale og dermed de strukturelle niveauer, jf. også diskussionen i *Dansk Økonomi, efterår 2020*, *Produktivitet 2021* og *Produktivitet 2022*.

Strukturelle niveauer og gap skal fortolkes varsomt

I praksis er det vanskeligt at vurdere den konkrete størrelsesorden af effekten på de strukturelle niveauer af de stød, der har ramt dansk økonomi. I den præsenterede fremskrivning er det valgt ikke at korrigere de strukturelle niveauer som følge af de to stød.[7] Det er derfor nødvendigt at udvise forsigtighed i tolkningen af både de strukturelle niveauer og de gap, som traditionelt anvendes til at karakterisere konjunktursituationen.

Mulige effekter på strukturelle niveauer diskuteres nedenfor

Nedenfor diskuteres nogle af de mulige effekter af de seneste års stød på økonomiens produktionspotentiale. Disse effekter kan påvirke de strukturelle niveauer fra 2020 og frem, og usikkerhed om disse effekter påvirker dermed vurderingen af de strukturelle niveauer i primært fremskrivningen. Det er en anden type usikkerhed om de strukturelle niveauer, end den der blev diskuteret i første del af afsnittet, som relaterer sig til beregningen historisk set. Først diskuteres mulige effekter på den strukturelle arbejdsstyrke og ledighed, hvorefter mulige effekter på produktiviteten diskuteres.

7) Strukturelt BNP er i nærværende prognose dog korrigeret for effekten af de coronarelaterede nedlukninger i 2020 og 2021 på samme vis som i prognoser fra *Dansk Økonomi, forår 2021* og frem.

Pandemien kan have påvirket strukturel arbejdsstyrke

Strukturel arbejdsstyrke kan være reduceret pga. pandemien

Coronapandemien medførte i mange lande betydelige stigninger i ledigheden og fald i beskæftigelsen. I nogle lande, herunder Danmark, er beskæftigelsen siden steget og ligger betydeligt over niveauet forud for pandemien. I andre lande, eksempelvis USA, er beskæftigelsen endnu ikke tydeligt over niveauet forud for pandemien. Udviklingen i USA har igangsat en debat om, hvorvidt amerikansk arbejdsmarkedsdeltagelse er mere varigt påvirket af pandemien. Eksempelvis kan der findes tegn på, at arbejdsstyrken er reduceret mere varigt som følge af lavere erhvervsdeltagelse blandt personer, der har været smittet med covid-19, jf. Goda og Soltas (2022).

Indikatorer peger i retning af, at arbejdsstyrken er reduceret i USA, …

Vurderingen af den strukturelle beskæftigelse er væsentlig for vurderingen af det samlede kapacitetspres. Hvis der ikke tages højde for lavere erhvervsdeltagelse i fastlæggelsen af den strukturelle beskæftigelse, vil kapacitetspresset alt andet lige undervurderes i en højkonjunktur. En fejlagtig vurdering af kapacitetspresset kan være medvirkende til, at den økonomiske politik i USA var lempelig i længere tid, end det retrospektivt vurderes at have været hensigtsmæssigt. En række indikatorer peger i retning af, at presset på det amerikanske arbejdsmarked de seneste år er steget betydeligt på trods af, at beskæftigelsen kun er på omtrent samme niveau som forud for pandemien. Billedet af et stort kapacitetspres understøttes af, at beregninger af den såkaldte efficiente ledighed peger i retning af, at det amerikanske arbejdsmarked har været over fuld beskæftigelse siden midten af 2021, svarende til at beskæftigelsesgap burde have været positivt, jf. Michaillat og Saez (2022).

… men det samme gælder ikke for Danmark

I Danmark er både beskæftigelse og arbejdsstyrke steget markant efter coronapandemien, og der er ikke umiddelbart tegn på, at arbejdsstyrken er reduceret varigt som følge af pandemien.

Reallokering – mulige effekter på strukturel ledighed

Reallokering kan påvirke strukturel ledighed

Såvel pandemien som de markant højere energipriser har øget kravene til økonomiens omstillingsevne. Mange mistede deres job under pandemien, særligt i servicebrancherne, og der opstod derfor et behov for, at de skulle finde beskæftigelse i andre virksomheder og brancher. Det bidrog sandsynligvis til, at der i en periode var større udfordringer på arbejdsmarkedet med at matche arbejdsløse og ledige job. Såfremt der er sket et skift i matchningen på arbejdsmarkedet kan det øge den strukturelle ledighed, enten i en periode eller mere varigt. Hertil kommer, at den strukturelle ledighed kan påvirkes gennem hystereseeffekter, når der er et betydeligt reallokeringsbehov i økonomien.

Pandemien kan have ført til matchning-problemer, …

Sammenhængen mellem antallet af ledige stillinger og ledigheden beskrives ofte i den såkaldte Beveridgekurve, jf. også diskussionen i afsnit II.5. I Danmark er der tegn på, at sammenhængen har været forskudt de seneste år, så der har været flere ledige stillinger for en given ledighed. En sådan forskydning er umiddelbart et tegn på, at der er opstået matchning-problemer på arbejdsmarkedet svarende til, at den strukturelle ledighed er øget.

… men ikke tegn på mismatch på det danske arbejdsmarked

Det er forbundet med usikkerhed at vurdere, om Beveridgekurven er skiftet svarende til højere strukturel ledighed, eller om der snarere er tale om en bevægelse langs kurven. For USA argumenterer Rodgers og Kassens (2022) eksempelvis for et skift i kurven svarende til højere strukturel ledighed, mens Bok mfl. (2022) argumenterer for, at der er sket en bevægelse langs kurven. For euroområdet kan der findes tegn på, at forskydningen af Beveridgekurven og matchning-problemer på arbejdsmarkedet efter pandemien var af begrænset og midlertidig karakter, jf. Kiss mfl. (2022). For Danmark har Danmarks Nationalbank (2022c) fundet tegn på, at Beveridgekurven er forskudt lidt i retning af en højere strukturel ledighed, men der findes ikke samtidig tegn på forringet matchning på arbejdsmarkedet

Reallokering giver risiko for hystereseeffekter

Store og pludselige behov for omstilling kan være forbundet med både betydelige tilpasningsomkostninger og potentielt længerevarende effekter. Skift i erhvervsstrukturen kan indebære, at der i en periode vil være et dårligere match mellem medarbejdernes kompetencer og de kompetencer, som virksomhederne efterspørger. Det kan betyde, at det tager længere tid for ledige at finde job, hvilket vil øge ledigheden. Hvis den højere ledighed bliver længerevarende, er der en risiko for, at det kan føre til varige tab af humankapital blandt de ledige og derigennem lavere produktivitet og arbejdsmarkedstilknytning (såkaldt hysterese). Situationen på arbejdsmarkedet vendte hurtigt efter coronapandemien, hvilket taler for, at der ikke vil følge store, negative hystereseeffekter af pandemien, jf. også *Produktivitet 2022*. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at effekten af de aktuelt høje energipriser kan føre til en længere periode med høj ledighed, og at der for nogle grupper opstår en stigning i langtidsledigheden, som sætter sig i højere strukturel ledighed.

Reallokering – mulige effekter på produktivitet

Reallokering kan give lavere strukturel produktivitet

Omstillingen til ændret efterspørgsel og nye relative priser som følge af de seneste års udbudsstød kan også give anledning til et produktivitetstab i den periode, hvor omstillingen sker, som ikke nødvendigvis indhentes i de efterfølgende år. Reallokeringen kan dermed føre til lavere strukturel produktivitet på længere sigt, mens produktivitetsvæksten alt andet lige kun sænkes i omstillingsperioden.

Analyser peger på produktivitets-effekter af prisstød

Hvis de nuværende høje energipriser varer ved, vil det med stor sikkerhed også reducere produktiviteten, fordi virksomhederne vil bruge ressourcer på at spare på energien, som derfor ikke kan benyttes på selve produktionsprocessen, jf. eksempelvis *Økonomi og Miljø 2014* og *2020*. Analyser i *Produktivitet 2022* viste, at virksomheder, der rammes af positive udbudsstød i form af forbedrede muligheder for at importere billige produktionsinput, øger deres produktivitet. I den nuværende situation, hvor virksomhedernes rammes af negative udbudsstød i form af stigende omkostninger, er det på den baggrund muligt, at deres produktivitet falder.

International arbejdsdeling – mulige effekter på produktivitet

International arbejdsdeling kan blive påvirket …

Coronapandemien og energikrisen kan også påvirke den internationale arbejdsdeling negativt. Højere transportomkostninger og øget opmærksomhed på forstyrrelser af forsyningskæderne bidrager til at svække arbejdsdelingen på tværs af landegrænser. En del af forsyningsforstyrrelserne synes at være midlertidige, og der er tegn på, at presset på forsyningskæderne er ved at aftage, jf. afsnit II.2. Det kan dog ikke udelukkes, at virksomhederne trods dette vælger at hjemtage dele af deres produktionsprocesser, fordi der er opstået en forventning om hyppigere forstyrrelser i fremtiden. Hjemtagelse af dele af produktionen mindsker gevinsten ved specialisering og kan øge de risici, virksomhederne står overfor, fordi der bliver mindre diversificering af produktionsprocessen, jf. Caselli mfl. (2020). Omvendt kan de seneste års erfaringer tilskynde virksomhederne til i højere grad at diversificere såvel leverandører som egne produkter og aftagermarkeder for netop at mindske risikoen for forsyningsforstyrrelser. Det kan gøre virksomhederne mindre sårbare overfor forstyrrelser, der forstærkes gennem forsyningskæderne.

… med modsatrettede effekter på produktiviteten

En undersøgelse blandt DI's medlemsvirksomheder peger i retning af, at der er flere virksomheder, der forventer at øge antallet af underleverandører, end virksomheder der vil flytte produktionen tættere på (eller hjem til) Danmark, jf. DI (2022a). Omstillingen til flere leverandører og

flere produkter kan reducere produktiviteten i en periode, når produktionen skal omstilles. Hvis forventningen om, at der vil opstå flere forsyningskædeforstyrrelser i fremtiden viser sig at være berettiget, kan det omvendt bidrage positivt til produktiviteten, hvis virksomhedernes risikoafdækning fører til, at de sjældnere kommer til at stå overfor perioder med pludselig mangel på materialer og halvfabrikata.

Virksomheder forventer mindre rejseaktivitet

DI's undersøgelse blandt danske virksomheder viser også, at en betydelig del af virksomhederne forventer mindre rejseaktivitet fremover. Såfremt digital kommunikation ikke er en perfekt substitut for fysiske møder, kan dette føre til mindsket vidensdeling på tværs af lande, hvilket alt andet lige vil trække i retning af en svækket produktivitetsudvikling, jf. Andersen og Dalgaard (2011).

Ændrede arbejdsmønstre kan påvirke produktiviteten

Stød kan fremskynde ændringer

Pandemien og de højere energipriser kan også tænkes at fremskynde ændringer, som måske ville være kommet under alle omstændigheder, men først på et senere tidspunkt. Pandemien kan eksempelvis have fremskyndet digitaliseringen og øget omfanget af hjemmearbejde, mens de høje energipriser kan fremskynde den grønne omstilling. Fremskyndede omstillinger kan i princippet fremskynde produktivitetsforbedrende ændringer.

Øget digitalisering kan øge produktiviteten

Omfanget af digitale møder er steget, og undersøgelser tyder på, at digitale møder for op til ti personer kan være mere effektive end fysiske møder, jf. Bloom mfl. (2022b). En forudsætning for effektive digitale møder er, at internetforbindelsen er god. Det taler for, at digitale møder alt andet lige fungerer bedre i digitaliserede samfund som det danske. Der er også tegn på, at digitaliserede økonomier har klaret sig bedre gennem pandemien, jf. Danmarks Nationalbank (2021). Såfremt pandemien er med til at accelerere den digitale omstilling yderligere, kan det øge produktivitetsvæksten på længere sigt, jf. ECB (2020).

Produktivitetseffekter af hjemmearbejde kan være positive

Under pandemien har hjemmearbejde været anvendt i udbredt grad i både den private og den offentlige sektor. De seneste opgørelser fra Danmarks Statistik viser, at omfanget af hjemmearbejde på det seneste er faldet, men er forblevet på et højere niveau end før pandemien, jf. Danmarks Statistik (2022). En undersøgelse fra DI (2022b) peger på, at ¾ af virksomhederne nu tilbyder mere hjemmearbejde end forud for pandemien. 40 pct. af disse virksomheder angiver højere produktivitet som en af årsagerne til de forøgede muligheder for hjemmearbejde. Et nyere studie af Bloom mfl. (2022a) analyserer forskellen mellem medarbejdere, der er tilfældigt udvalgt til at arbejde hjemmefra to

dage om ugen og medarbejdere, der fortsat arbejder fuld tid fra kontoret, og finder små, men positive produktivitetseffekter af hjemmearbejde.

OPSUMMERING

Usikkerhed om det aktuelle strukturelle niveau, …

Fastlæggelsen af de strukturelle niveauer er centrale for vurderingen af kapacitetspresset i økonomien samt velstandsudviklingen. De strukturelle niveauer kan ikke observeres, men må i stedet beregnes og fremskrives på baggrund af den historiske udvikling og økonomiske sammenhænge. Usikkerheden forbundet med vurderingen af de aktuelle strukturelle niveauer trækker formentlig i retning af, at det strukturelle niveau for arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen aktuelt kan være undervurderet.

… og om det fremtidige

I tillæg til at beregningen af de aktuelle strukturelle niveauer er forbundet med usikkerhed, er der usikkerhed om udviklingen i de kommende år. Flere forhold taler for, at der kan opstå længerevarende effekter på både beskæftigelse og produktivitet af de seneste års udefrakommende stød til dansk økonomi. Der er fortsat betydelig usikkerhed om energiforsyningen i Danmark og det øvrige Europa, og effekterne heraf kan vise sig at blive af mere længerevarende karakter, end effekterne af coronakrisen umiddelbart ser ud til at blive. Negative produktivitetseffekter af energiforsyningskrisen trækker umiddelbart i retning af et lavere niveau for strukturelt BNP frem mod 2030. Omvendt kan øget digitalisering og diversificering øge produktiviteten strukturelt. Som følge af den betydelige usikkerhed er de strukturelle niveauer i fremskrivningen dog ikke justeret for eventuelle længerevarende effekter af de højere energipriser.

II.7 OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2030

Indhold i afsnit

I afsnittet vurderes udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2030. Først ses der på udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter samt den faktiske offentlige saldo, hvorefter den strukturelle saldo vurderes. Til slut vurderes aktivitetsvirkningen af det præsenterede finanslovsforslag for 2023 inklusiv aftalen om vinterhjælp. I boks II.12 beskrives de væsentligste forudsætninger for fremskrivningen, der er nærmere uddybet i baggrundsnotat til offentlige finanser.

BOKS II.12 FREMSKRIVNINGSPRINCIPPER FOR DE OFFENTLIGE FINANSER

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i vedtaget politik. Det indebærer, at der indarbejdes gældende lovgivning på skatteområdet og for overførselsindkomster. Det er forudsat, at forslag til udgiftslofter for 2022-26 anvendes fuldt ud, selvom de endnu ikke er vedtaget ved lov. Der indarbejdes desuden politiske aftaler, der endnu ikke er vedtaget ved lov, herunder aftalen om vinterhjælp fra 23. september.

Konsekvenserne af politiske målsætninger indarbejdes i takt med, at der aftales konkrete initiativer til at opnå disse målsætninger. Der er således kun indarbejdet udgifter og indtægter knyttet til at indfri målsætningen om at reducere udledning af CO_2 med 70 pct. i 2030, hvor der er aftalt konkrete initiativer. Den resterende del af målsætningen er ikke indarbejdet.

Centrale forudsætninger:

- I 2022 følger det nominelle og reale offentlige forbrug eksklusiv afskrivninger skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2022*. I 2023 følger det offentlige forbrug som udgangspunkt skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2022*. Der er dog korrigeret som følge af aftalen om vinterhjælp, og det er forudsat, at de uudmøntede dele af reserven til håndtering af udfordringer i lyset af covid-19 anvendes til offentligt forbrug. Endvidere er priserne opjusteret i forhold, da det forventes, at de høje priser vil medføre en efterregulering af de offentlige budgetter i løbet af 2023. Kommer denne efterregulering ikke vil væksten i det offentlige forbrug blive lavere. For perioden 2024-26 afspejler udviklingen i det reale offentlige forbrug udgiftslofterne, hvor det er forudsat, at reserverne til håndtering af udfordringer i lyset af covid-19 og vedrørende etablering af en grøn fond anvendes til offentligt forbrug.
- De offentlige investeringer følger i 2022 og 2023 skønnet fra *Økonomisk Redegørelse, august 2022*, dog er de offentlige investeringer i 2023 nedjusteret som følge af aftalen om vinterhjælp. Fra 2024 og frem forudsættes investeringerne at udgøre en omtrent konstant andel af BNP svarende til et gennemsnit for perioden 2010-19.

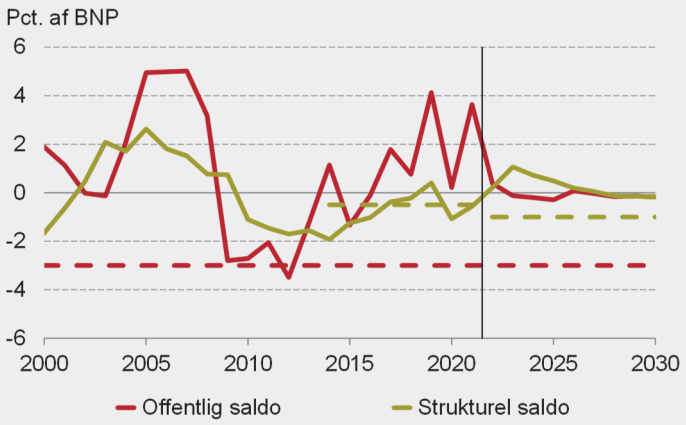
FAKTISK SALDO FREM MOD 2030

Stort overskud i 2021 ændres til omtrent balance mod 2030

Der var et stort overskud på godt 3½ pct. af BNP på den offentlige saldo i 2021 på trods af store midlertidige udgifter knyttet til håndteringen af covid-19. Dette overskud var dog drevet af nogle midlertidige forhold som følge af blandt andet høje indtægter fra skatter knyttet til de finansielle markeder og skat på udbetaling af feriepenge. Det forventes, at overskuddet reduceres kraftigt til omkring balance i år og frem mod 2030, jf. figur II.36.

FIGUR II.36 DEN OFFENTLIGE SALDO

De store overskud på den offentlige saldo reduceres, og der ventes omtrent balance på den offentlige saldo frem mod 2030.



Anm.: Den grønne stiplede linje angiver grænsen for den strukturelle saldo i budgetloven. Grænsen er ændret i juli 2022. Den røde stiplede linje er grænsen for underskuddet på den offentlige saldo fra stabilitets- og vækstpagten.

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

Udgifter og indtægter reduceres i 2022, da midlertidige forhold forsvinder, …

I 2022 ventes et usædvanligt stort fald i både de offentlige indtægter og udgifter. De offentlige indtægter reduceres fra 52½ til knap 46 pct. af BNP, og de offentlige udgifter reduceres fra 49 til 45½ pct. af BNP, jf. tabel II.3. Både indtægter og udgifter var usædvanligt høje i 2021 som følge af midlertidige forhold. Udgifterne var høje som følge af store udgifter knyttet til håndtering af covid-19. Der var fortsat betydelige udgifter knyttet til håndtering af covid-19 i starten af 2022, men de var mindre end i 2021. Tilsvarende var der nogle høje indtægter i 2021, der var drevet af midlertidige forhold. Personskatterne var høje, da der blev fremrykket skattebetalinger knyttet til udbetalingen af de indfrosne feriepenge, desuden var der et højt provenu fra pensionsafkastskatten, aktieindkomstskatten og selskabsskatten. Indtægten fra disse skattekilder ventes at falde tilbage til et mere normalt niveau i 2022.

… og som konsekvens af beskeden prisudvikling for offentlige udgifter, …

Den høje inflation i 2022 er særligt drevet af prisudviklingen på landbrugsvarer, energi og søtransport. Disse brancher er med til at hæve nominelt BNP, mens prisudviklingen for de offentlige udgifter ikke stiger i samme takt, da der er en beskeden fremgang i de offentlige lønninger, hvilket holder prisudviklingen på det offentlige forbrug nede. Udgifterne til overførselsindkomster vokser også forholdsvis langsomt, da stigningen i satserne for overførselsindkomster i 2022 afhænger af udviklingen i de private lønninger i 2020. De offentlige udgifter følger altså ikke de samlede prisstigninger på kort sigt.

… og endelig pga. beskedne skatteindtægter fra søtransport

Indtægterne følger normalt udviklingen i nominelt BNP, men det er kun i mindre omfang tilfældet i år, da en forholdsvis stor del af fremgangen i nominelt BNP stammer fra søtransport. Søtransport er karakteriseret ved, at der kun er få ansatte, hvorfor den høje indtægt i branchen ikke øger personskatterne. Samtidigt er branchen også underlagt særlige skatteforhold i form af tonnagebeskatning, så selskabsskatterne også kun i meget begrænset omfang bliver øget som følge af den høje indtægt i branchen. Det er med til at reducere fremgangen i de offentlige indtægter sammenlignet med udviklingen i nominelt BNP.

Inflation har begrænset betydning for saldoen i 2022, …

Den offentlige saldo er kun i mindre grad påvirket af inflation i år, da lønstigningerne ikke er fulgt med prisstigningerne op. Indtægterne fra personskatter er altså kun i beskedent omfang påvirket af inflationen. Indtægten fra moms ændres kun i det omfang, at husholdningerne har øget forbrugskvoten som følge af højere priser, mens indtægten fra punktafgifter falder, da energiforbruget er reduceret som følge af prisstigninger.

… men forbedrer den offentlige saldo i 2023 og 2024 …

I 2023 ventes de private lønstigninger at tiltage, mens de offentlige lønstigninger er lave, da de følger de gældende overenskomster. Samtidigt reguleres overførselsindkomsterne i 2023 efter de private lønstigninger i 2021. De offentlige indtægter bliver altså forbedret, mens udgifterne kun stiger i mindre omfang. Samlet set vil de høje lønstigninger isoleret set forbedre den offentlige saldo med ca. ½ pct. af BNP i 2023 og 2024.

… frem mod 2030 forsvinder den midlertidige forbedring

I de følgende år vil de offentlige lønninger og overførselsindkomsterne blive reguleret efter den historiske udvikling i de private lønninger. Derfor forsvinder forbedringen af den offentlige saldo i de efterfølgende år og i 2030 er der ingen nævneværdig effekt af de midlertidigt højere pris- og lønstigninger, der ventes i 2022 og 2023.

TABEL II.3 OFFENTLIGE INDTÆGTER OG UDGIFTER

	2021	2022	2023	2024	2025	2030
			Pct. af BNP			
Personskatter mv.[a)]	24,5	22,7	22,7	22,8	23,2	23,4
Aktieskat	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Selskabsskat	3,7	2,9	2,8	2,8	2,8	2,7
Nordsøbeskatning	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
Pensionafkastbeskatning	2,5	0,2	0,5	0,7	0,8	0,8
Afgifter[b)]	15,7	15,1	15,0	14,9	15,0	15,3
Øvrige indtægter	4,4	4,1	4,1	4,3	4,4	4,4
Indtægter i alt[c)]	52,4	45,9	46,1	46,6	47,3	47,8
Offentligt forbrug[d)]	24,3	23,1	23,3	24,0	24,3	24,6
Offentlige investeringer[e)]	3,4	3,2	3,4	3,4	3,5	3,5
Indkomstoverførsler	15,5	14,4	14,9	15,3	15,6	15,9
Øvrige udgifter[f)]	6,0	4,9	5,0	4,5	4,5	4,3
Udgifter i alt[c)]	49,2	45,6	46,6	47,2	47,8	48,3
Primær saldo	3,2	0,2	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4
Nettorenteindtægter	0,4	0,1	0,3	0,4	0,2	0,3
Offentlig saldo	3,6	0,4	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
Strukturel saldo[g)]	-0,6	0,2	1,1	0,7	0,5	-0,2
ØMU-gæld	36,6	35,2	35,2	35,8	36,4	37,6
			Mia. kr.			
Offentlig saldo	91,0	10,4	-3,3	-5,7	-8,5	-5,9
			Realvækst, pct.			
Off. forbrug ekskl. afskrivninger	4,7	0,7	-0,7	0,9	1,2	0,9
Off. investeringer ekskl. F&U	1,3	-3,0	0,7	3,9	3,5	1,5

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

b) Posten omfatter foruden moms og punktafgifter bl.a. 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 bl.a. subsidier og kapitaloverførsler.

g) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

Anm.: Oplysninger om personskatter og aktieindkomstskat fra ADAM's databank fra juli er opdateret på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik om reviderede skatteindtægter fra september.

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

Lavt provenu fra pensionsafkast-skatten i 2022

Indtægterne fra pensionsafkastskatten (PAL) var meget høj i 2021 og har generelt givet et højt provenu igennem en længere årrække. Indtægterne fra PAL er dog meget afhængige af udviklingen på de finansielle markeder, hvor selv små ændringer i renten kan påvirke de faktiske indtægter. I et år hvor renten falder, vil kurserne på lange obligationer stige, hvilket giver nogle store kursgevinster på den store pensionsformue i Danmark, og disse gevinster beskattes. Modsat går det når renten stiger, som det har været tilfældet i år. Så kommer der store kurstab i pensionskasserne, og indtægten fra PAL falder ned tæt på nul. Det er forudsat, at der kommer et par år med et lavt provenu fra PAL-skatten som følge af en stigende rente, mens provenuet vil bevæge sig op mod det strukturelle niveau i de følgende år og være omkring 0,8 pct. af BNP frem mod 2030.

Indkomstoverførsler stiger mod 2030

Det ventes, at overførselsindkomsterne som andel af BNP vil reduceres i både 2022 og 2023, hvilket som nævnt ovenfor skyldes, at indkomstoverførslerne reguleres med en vis forsinkelse i forhold til de private lønninger. Denne forsinkelse i reguleringen vil blive indhentet efterfølgende. Det er medvirkende til, at indkomstoverførslerne vil stige gradvist frem mod 2030 som andel af BNP. Indkomstoverførslerne trækkes også op af en stigning i antallet af pensionister.

Faldende energiforbrug reducerer afgifterne

Der er et betydeligt fald i indtægten fra afgifter i 2022, hvilket særligt skyldes et fald i indtægten fra energiafgifter, mens momsen udgør en stort set konstant andel af BNP. De faldende indtægter fra energiafgifter i 2022 skyldes primært, at det er forudsat, at forbruget af energi falder som følge af de høje priser på energi. Energiafgifter betales for den benyttede mængde af energiprodukter, hvorfor statens indtægter falder, når forbruget af energi falder. I aftalen om vinterhjælp er det besluttet midlertidigt at sænke afgiften på el i første halvår 2023, hvilket yderligere reducerer indtægterne fra energiafgifter. Frem mod 2030 ventes indtægterne fra energiafgifter at stige, dels som følge af, at afgifterne på el igen hæves, dels som følge af at det er forudsat, at priserne på energi falder tilbage, jf. afsnit II.3, hvilket ventes at øge forbruget.

NY UNDERSKUDSGRÆNSE OG FORSVARSAFTALE

Underskudsgrænse og mål øget fra 1. juli 2022

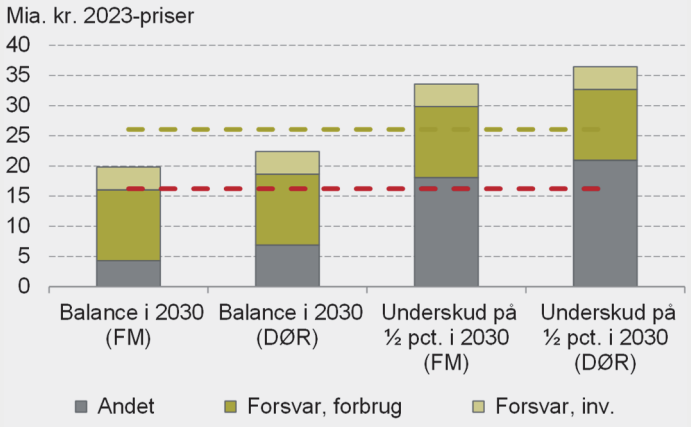
Budgetlovens underskudsgrænse blev fastsat til 0,5 pct. af BNP ved budgetlovens vedtagelse. Underskudsgrænsen er efterfølgende ændret til 1,0 pct. af BNP med virkning fra 1. juli 2022. Det er også i *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* aftalt, at der sigtes efter et underskud på den strukturelle saldo på ca. 0,5 pct. af BNP mod 2033.

Underskud øger finanspolitisk råderum hos Finansministeriet

Fastsættelsen af saldomålsætningen har direkte betydning for, hvilke muligheder der er for at øge det offentlige forbrug, de offentlige investeringer, sænke skatten eller gennemføre andre typer af tiltag frem mod 2030 i Finansministeriets fremskrivning. Det skyldes, at større underskud øger det samlede finanspolitiske råderum mod det mellemfristede år. I tidligere mellemfristede planer var der et mål om balance. Det finanspolitiske råderum hos Finansministeriet frem mod 2030 øges ca. 14 mia. kr. i 2023-priser, når der sigtes efter underskud på 0,5 pct. af BNP set i forhold til en balancemålsætning, jf. figur II.37.

FIGUR II.37 UDVIKLING I DET OFFENTLIGE FORBRUG

Den mulige vækst i det offentlige forbrug i perioden 2025-30 øges når der er et underskud på ½ pct. af BNP i 2030.



Anm.: Skønnet for udgifterne til forsvaret er baseret på Finansministeriets skøn i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026*. I beregningen antages det, at de offentlige investeringer er løftet med 3¾ mia. kr. i forhold til grundforløbet, svarende til Finansministeriets antagelse i 2030-planforløb. Den røde stiplede linje angiver det demografiske træk, mens den grønne stiplede linje angiver det demografi- og velstandskorrigerede træk i nærværende fremskrivning.

Kilde: *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026* og egne beregninger.

Der er ingen saldomålsætning i denne fremskrivning

I nærværende fremskrivning er der ikke underskud på den offentlige saldo på 0,5 pct. af BNP i 2030, da der ikke indarbejdes politiske målsætninger i fremskrivningen. Opgørelsen af den offentlige saldo i 2030 fremkommer således som en konsekvens af det beregningstekniske forløb der er for blandt andet det offentlige forbrug efter det sidste år

med udgiftsloft, der aktuelt er 2026. I nærværende fremskrivning er den offentlige saldo i 2030 bedre end Finansministeriets, men det skyldes blandt andet, at væksten i det offentlige forbrug efter 2026 er lavere i end i Finansministeriets fremskrivning, og der er ikke i nærværende fremskrivning afsat midler til ekstra investeringer på forsvarsområdet. Skal der være den samme saldo i 2030 i de to fremskrivninger og samme investeringer på forsvarsområdet, bliver der en lidt højere vækst i det offentlige forbrug fra 2025-30 i forløbet i nærværende fremskrivning.

Demografi og forsvarsudgifterne presser de offentlige finanser

Et større finanspolitisk råderum kan være hensigtsmæssigt i en periode, hvor demografien og forsvarsudgifter presser de offentlige budgetter. Det demografiske pres skyldes navnligt, at der kommer flere ældre. Den forventede stigning i forsvarsudgifterne kan tilskrives, at der i foråret er indgået en aftale om at hæve forsvarsudgifterne, så de vil udgøre 2 pct. af BNP i 2033. Der er endnu ikke nogen egentlig forsvarsaftale, så der er ikke besluttet konkrete forsvarsudgifter frem mod 2033. I *Planforløb 2030: Grundlag for udgiftslofter for 2026* har Finansministeriet lagt til grund, at forsvarsudgifterne indfases lineært mod 2033. Det er endvidere forudsat, at de samlede udgifter i 2030 er 15½ mia. kr., der er fordelt med 11¾ mia. kr. som forbrug og 3¾ mia. kr. som investeringer.

Forsvarsaftalen har ikke ændret skøn for holdbarhed strukturel saldo i 2030

I denne fremskrivning indarbejdes kun konsekvenser af besluttet politik. For det offentlige forbrug indebærer det i praksis, at der indarbejdes de besluttede udgiftslofter. Efter det sidste år med udgiftslofter fremskrives det offentlige forbrug i denne fremskrivning efter tekniske principper, hvor det følger det demografi- og velstandskorrigerede træk. Der indarbejdes i nærværende fremskrivning ikke konsekvenser af politiske målsætninger, hverken målsætningen om at hæve forsvarsudgifterne eller målsætningen om, at der skal være et underskud på ½ pct. af BNP i 2030. I nærværende fremskrivning får forsvarsaftalen således ingen konsekvenser for hverken holdbarhed eller saldoskøn i 2030. Konsekvenser vil først blive indarbejdet i takt med, at nye udgiftslofter indeholder de besluttede forsvarsudgifter. Øges forsvarsudgifterne som beskrevet i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter*, vil det i forhold til nærværende fremskrivning enten svække saldoen i 2030 eller medføre, at der skal omprioriteres i det offentlige forbrug fra andre udgifter til øgede forsvarsudgifter.

Heller ingen ændringer hos Finansministeriet

Finansministeriets fremskrivninger indarbejder politiske målsætninger for den offentlige saldo. I fremskrivningen i *Danmarks Konvergensprogram 2022* var der således en målsætning om, at der skulle være balance på den strukturelle saldo i 2025, mens der endnu ikke var indarbejdet en målsætning for den strukturelle saldo i 2030. Efter 2025

fulgte fremskrivningen i *Danmarks Konvergensprogram 2022* fremskrivningstekniske principper, der minder om dem, der også anvendes i nærværende fremskrivning. Finansministeriets fremskrivning resulterede i et underskud på den strukturelle saldo i 2030 på 0,5 pct. af BNP. Fremskrivningen i *2030-planforløb: Grundlag for Udgiftslofter* indarbejder for første gang den nye målsætning om et underskud på den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP i 2030. Men eftersom denne saldomålsætning svarer præcist til det beregningstekniske forløb i *Danmarks Konvergensprogram 2022*, er der isoleret set ingen konsekvenser for holdbarhed eller strukturel saldo i 2030 af at indarbejde den nye målsætning.

DEN STRUKTURELLE SALDO MOD 2030

Strukturel saldo tager højde for konjunkturudsving

Den offentlige saldo svinger meget som følge af konjunkturerne, og den er derfor ikke særlig anvendelig til at vurdere de offentlige finansers underliggende tilstand. For bedre at kunne vurdere, hvordan de offentlige finanser udvikler sig, betragtes i stedet den strukturelle saldo, hvor der tages højde for konjunkturernes betydning for den offentlige saldo. Der korrigeres også for visse andre poster, der kan svinge meget fra år til år som blandt andet PAL-skatten og aktieindkomstskatten.

Strukturel saldo i budgetloven sænket i juli …

Da budgetloven blev vedtaget, blev der indført en lovfastsat grænse for den strukturelle saldo, hvor underskuddet ikke måtte være større end 0,5 pct. af BNP ved fremsættelse af forslaget til finanslov, medmindre der var exceptionelle omstændigheder, jf. boks II.13. Denne grænse er som nævnt blevet ændret til et underskud på 1 pct. af BNP fra juli 2022. Fra og med forslaget til finanslov for 2023 er det således denne nye grænse, der skal vurderes.

… og grænsen vurderes overholdt

I denne fremskrivning, der har indarbejdet regeringens forslag til finanslov for 2023, vurderes det, at der vil være et overskud på den strukturelle saldo i 2023 på 0,9 pct. af BNP. Der er således udsigt til, at grænsen i budgetloven vil blive overholdt. I årene fremover svækkes saldoen gradvist til et underskud på 0,1 pct. af BNP i 2030.

BOKS II.13 EXCEPTIONELLE OMSTÆNDIGHEDER I EU I 2023

Stabilitets- og vækstpagtens samt finanspagtens regler foreskriver, at grænsen for den strukturelle saldo skal overholdes hvert år. Der kan dog afviges fra de generelle saldogrænser i tilfælde af exceptionelle omstændigheder i form af en dyb lavkonjunktur eller andre forhold uden for statens kontrol med en væsentlig betydning for de offentlige finanser.

Efter udbruddet af covid-19 i 2020 vurderede EU-Kommissionen, at EU som helhed var ramt af en dyb lavkonjunktur, og der blev erklæret exceptionelle omstændigheder i EU som følge af en dyb lavkonjunktur, hvilket EU's ministerråd tiltrådte. Det indebar, at EU-landene kunne overskride de normale saldogrænser i stabilitets- og vækstpagten uden, at der blev indledt en procedure for uforholdsmæssigt store underskud.

EU-Kommissionen har efterfølgende vurderet, at der også var exceptionelle omstændigheder som følge af en dyb lavkonjunktur i EU i 2021 og 2022. I foråret 2022 var der udsigt til, at EU-Kommissionen ville ophæve suspensionen af saldogrænserne som følge af en lavkonjunktur. I maj udsendte EU-Kommissionen imidlertid en meddelelse, hvor det blev erkæret, at der fortsat var exceptionelle omstændigheder som følge af en dyb lavkonjunktur, jf. EU-Kommissionen (2022b). Der var imidlertid ikke tale om en traditionel lavkonjunktur, der kan opgøres statistisk som lav vækst i BNP, men mere en forøget usikkerhed, der kan medføre en risiko for en fornyet lavkonjunktur.

EU-Kommissionen har vurderet, at der er exceptionelle omstændigheder som følge af klausulen om en dyb lavkonjunktur. Der er altså ikke foretaget en vurdering af, hvorvidt krigen i Ukraine i sig selv kan udgøre en exceptionel omstændighed. Dette har ikke været nødvendigt, da det er vurderet, at der er en situation med en dyb lavkonjunktur.

Det Europæiske Finanspolitiske Råd (EFB) har i deres vurdering af finanspolitikken fra juli bemærket, at det er uhensigtsmæssigt, at EU-Kommissionen fortsat har tilladt overskridelser af saldogrænsen med henvisning til en forøget usikkerhed, jf. EFB (2022). EFB vurderer, at det havde været passende afstemt finanspolitik at påbegynde en konsolidering af de offentlige finanser i EU, så der ville ske en gradvis genopretning af de offentlige saldi i en lang række lande. Når vurderingen af den finanspolitiske impuls er høj, så skyldes det blandt andet, at der kommer en række ekstra midler ud i EU-lande som følge af den europæiske genopretningsfond.

Større strukturelle underskud i 2014-19 end hos Finansministeriet

Det vurderes, at de strukturelle underskud i perioden 2014-19 er noget større end vurderet af Finansministeriet, jf. figur II.38. Det skyldes særligt tre forhold. For det første har der været betydelige tab i SKAT som følge af problemer med deres inddrivelsessystem. Nogle af disse tab har Finansministeriet korrigeret for i deres opgørelse af den strukturelle saldo som engangsforhold, hvilket styrker deres opgørelse af den strukturelle saldo relativt til denne opgørelse, hvor tabene ikke betragtes som et engangsforhold. For det andet er der en forskel i behandlingen af indtægterne fra nordsøbeskatningen, hvor faldet i olieprisen

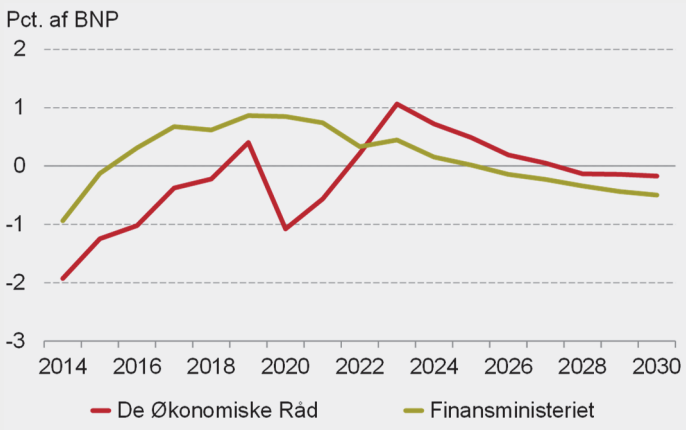
fra 2014 hurtigere blev indarbejdet i denne opgørelse af den strukturelle saldo end hos Finansministeriet. For det tredje skønnes den strukturelle beskæftigelse i 2014 i denne fremskrivning at være knap 30.000 personer lavere end Finansministeriets skøn for 2014, mens skønnet for 2019 kun er lidt lavere i nærværende fremskrivning end hos Finansministeriet. Forskellen på skønnet for den strukturelle saldo mellem denne fremskrivning og Finansministeriet indsnævres således fra 2014 til 2019.

Fremadrettet ventes en bedre saldo end Finansministeriet skønner

I 2020-21 vurderes den strukturelle saldo i nærværende fremskrivning at være væsentligt svagere end i Finansministeriets opgørelse. Det kan primært tilskrives en forskellig behandling af udgifter knyttet til covid-19. Fra 2023 forsvinder denne forskel, og i denne fremskrivning vurderes den strukturelle saldo at være bedre end skønnet hos Finansministeriet, jf. figur II.38.

FIGUR II.38 STRUKTUREL SALDO MOD 2030

Den strukturelle saldo vurderes lidt bedre frem mod 2030, end det er tilfældet hos Finansministeriet.



Kilde: *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, Finansministeriet* og egne beregninger.

Hovedparten af forskellen skyldes forskellige vurderinger af realøkonomien

I de næste år er der en ret forskellig vurdering af, hvordan realøkonomiske forhold vil udvikle sig i denne fremskrivning og hos Finansministeriet. Der er særligt to forhold, der er af stor betydning. For det første er det i denne fremskrivning vurderet, at den gennemsnitlige arbejdstid vil være højere end vurderet af Finansministeriet. Det gør sig særligt

gældende i 2023, men det gælder generelt i hele fremskrivningen. For det andet er der en betydelig forskel i vurderingen af den private lønstigning, hvor det i denne fremskrivning vurderes, at den private timeløn vil stige med 3¾ pct. i 2022 og 5 pct. i 2023. Her vurderer Finansministeriet, at lønnen kun vil stige med 3,6 pct. begge år. Det forbedrer midlertidigt den strukturelle saldo i denne fremskrivning relativt til Finansministeriet, da de offentlige skatteindtægter følger den private løn op, mens de offentlige udgifter vokser langsommere, da overførselsindkomsterne først reguleres med to års forsinkelse, og de offentlige lønstigninger reguleres først et år efter de private lønstigninger. Det giver et ganske stort bidrag til den strukturelle saldo i 2023.

Vurdering af skat knyttet til de finansielle markeder trækker ned

I denne fremskrivning vurderes provenuet fra skatter, der er knyttet til de finansielle markeder at give et lavere strukturelt provenu end skønnet af Finansministeriet. Der ventes særligt et lavere provenu fra PAL-skatten, mens der også vurderes et lavere provenu fra aktieindkomstskatten, jf. tabel II.4. Samlet set forbedrer de realøkonomiske forskelle i fremskrivningerne den strukturelle saldo i nærværende fremskrivning mere frem mod 2030 end vurderingen af indtægten fra de finansielle markeder trækker ned.

TABEL II.4 FORSKEL I DEN STRUKTURELLE SALDO TIL FINANSMINISTERIET

Den strukturelle saldo forbedres frem mod 2023 for efterfølgende at blive forværret. Der er store forskelle til Finansministeriet særligt i 2020 og 2021 som følge af forskellig behandling af engangsudgifter relateret til covid-19.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2030
	---------- Pct. af BNP ----------								
Dansk Økonomi, efterår 2022	0,4	-1,1	-0,6	0,2	1,1	0,7	0,5	0,2	-0,2
2030-planforløb	0,9	0,8	0,7	0,3	0,4	0,2	0,0	-0,1	-0,5
Forskel	-0,5	-1,9	-1,3	-0,1	0,6	0,6	0,5	0,3	0,3
heraf covid-19	0,0	-1,7	-1,9	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	
Øvrig forskel	-0,4	-0,3	0,6	0,4	0,7	0,6	0,5	0,3	0,3
Bidrag til forskel:									
- Konjunkturbidrag	-0,1	0,0	0,8						
- Nordsø	-0,1	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
- Aktiebeskatning	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- nettorenter	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2
- PAL-indtægter	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5
- Engangsforhold	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Realøkonomiske forhold									
- Førtidspensionister				0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Arbejdstid				0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
- Forskel i privat lønudvikjling				0,0	0,4	0,6	0,2		
- Andet	0,1	0,1	0,4	0,3	0,2	0,0	0,2	0,3	0,0

Anm.: Bidraget fra arbejdstid er beregnet som den ændring i beskæftigelsesgap, der ville være, hvis de ekstra timer omregnes til personer. Danmarks Statistik har revideret opgørelsen af den offentlige saldo i 2021, efter Finansministeriet har opgjort deres strukturelle saldo. De reviderede oplysninger har forbedret den strukturelle saldo i 2021 med ca. 0,7 pct. af BNP i denne fremskrivning.

Kilde: *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026* og egne beregninger

FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSVIRKNING

Stor forskel på finanspolitikken igennem 2022

I perioden efter covid-19 ramte i foråret 2020 har finanspolitikken været præget af usædvanlige tiltag, der har haft en ganske betydelig størrelse. Disse tiltag har været store og i flere tilfælde begrænset til korte perioder i løbet af et enkelt år. Det er altså svært at vurdere finanspolitikken for de enkelte år i perioden 2020-22, da den har svinget markant i løbet af de enkelte år. I 2022 var der således en meget ekspansiv finanspolitik i starten af året, da der blev afholdt store udgifter til testning og vaccination mod covid-19. Disse udgifter faldt bort i anden halvdel af 2022, så der var således en kraftig opstramning af finanspolitikken fra første til andet halvår 2022.

Finanspolitikken er ekspansiv i 2022

De store udsving i finanspolitikken gør, at det er hensigtsmæssigt at sammenligne finanspolitikken i 2022 med situationen før covid-19, dvs. 2019. Der bør også skelnes mellem den egentlige indtægts- og udgiftspolitik, som den ville være i fravær af covid-19, og bidraget til aktiviteten fra udgifter knyttet til covid-19. Når der er korrigeret for midlertidige udgifter knyttet til covid-19 vurderes det, at finanspolitikken bidrager til at øge BNP med 0,5 pct. sammenlignet med 2019, jf. tabel II.5. Der har således været ført en ekspansiv finanspolitik fra 2019 til 2022, der særligt er drevet af offentligt forbrug også til områder, der ikke er relateret til covid-19. Udgifterne til covid-19 har øget aktiviteten med 0,5 pct. BNP for 2022 som helhed – og væsentligt mere i første kvartal, hvor de covid-19 relaterede aktiviteter var særligt stor.

Finanseffekten svagt negativ i 2023 som følge af covid-19

Finanspolitikken, som den foreligger med regeringens forslag til finanslov og aftalen om vinterhjælp fra 23. september, vil dæmpe aktiviteten i Danmark lidt sammenlignet med 2022. Det skyldes dog alene, at covid-19-udgifterne forudsættes at ophøre fra 2023. Ses der alene på den underliggende finanspolitik, er der et lille positivt bidrag til aktiviteten på 0,1 pct. af BNP. Dette bidrag stammer dog fra, at der tilbagebetales for meget betalte ejendomsskatter, efter de nye ejendomsvurderinger bliver rullet ud.

Aftale om vinterhjælp dæmper aktiviteten en smule

Aftalen om vinterhjælp vurderes isoleret set at trække ned i aktiviteten i 2023. Det skyldes, at en stor del af finansiering stammer fra reserver fra forslaget til finanslov, der var antaget udmøntet som højere offentligt forbrug. Når finanspolitikkens bidrag til aktiviteten vurderes, har offentligt forbrug en væsentligt højere aktivitetsvirkning end en ændring af en afgift som nedsættelsen af elafgiften, der udgør hovedparten af udgifterne i aftalen om vinterhjælp.

TABEL II.5 FINANSEFFEKTEN

Finanspolitikken korrigeret for udgifter til covid-19 er svagt ekspansiv i 2023.

	2022 [a]	2023 [b]
	-------- Pct. ------	
Udgifter ekskl. covid-19	0,3	-0,1
Indtægter i alt	0,3	0,0
Tilbagebetaling af ejendomsskat	0,0	0,2
Finanseffekt i alt af planlagt finanspolitik	*0,5*	*0,1*
Udgifter til covid-19	0,5	-0,4
Finanseffekt i alt	**1,0**	**-0,3**

a) Finanseffekten for 2022 er set i forhold til 2019.
b) Finanseffekten for 2023 er set i forhold til 2022.

Utraditionelle tiltag kan bidrage til aktiviteten

Finanseffekten medtager alene de normale finanspolitiske tiltag. Aktuelt er der dog gennemført flere midlertidige tiltag, der ikke er en del af den normale finanspolitik. Det drejer sig eksempelvis om adgang til låneordning for høje energiregninger, hvor en del af energiregningerne kan indefryses og først betales senere. Der er også indført et loft over stigningen i huslejerne for lejere på 4 pct. årligt i to år. Begge disse tiltag trækker i retning af at øge aktiviteten udover det, der er målt ved finanseffekten.

Finansministeriet vurderer finanspolitikken mere kontraktiv

Der er umiddelbart en væsentlig forskel på vurderingen af finanspolitikken i forslaget til finanslov for 2023 mellem Finansministeriet og i denne fremskrivning. Finansministeriet vurderer, at finanspolitikken ved forslaget til finanslov dæmper aktiviteten med 0,9 pct. af BNP, mens det i nærværende opgørelse er vurderet, at forslaget til finanslov dæmper aktiviteten med ca. 0,3 pct. af BNP i 2023.

Den egentlige finanspolitik vurderes ens

Vurderingen af den egentlige finanspolitik er imidlertid mere ens. Finansministeriet vurderes således, at den egentlige finanspolitik dæmper aktiviteten med ca. 0,1 pct. af BNP, mens det i denne fremskrivning er vurderet, at den egentlige finanspolitik dæmper aktiviteten med ca. 0,3 pct. af BNP.

Forskellen i den samlede vurdering skyldes tekniske forhold

Den store forskel på vurderingen af finanspolitikken i 2023 skyldes to tekniske forhold. For det første medregner Finansministeriet et bidrag til aktivitetsvirkningen fra offentligt kontrollerede investeringer i blandt andet almene boliger. Dette medregnes ikke i nærværende opgørelse af finanseffekten. For det andet medregner Finansministeriet et stort negativt aktivitetsbidrag i 2023 fra kompensationsordninger, der ophørte i løbet af 2021. Ophøret af kompensationsordninger i 2021 har ingen betydning for vurderingen af den etårige finanseffekt i 2023, da der ikke sker nogen reduktion fra 2022 til 2023. Derfor er der i denne fremskrivning ingen effekt. Når der er en effekt hos Finansministeriet af kompensationsordninger, der er ophørt to år tidligere skyldes det, at Finansministeriet netop for denne post beregner et flerårigt bidrag fra finanspolitikken.

II.8 BUDGETLOVEN

Budgetloven vedtaget i 2012

Budgetloven blev vedtaget i 2012 efter en længere årrække, hvor de offentlige budgetter ikke var blevet overholdt. Det overordnede formål med loven er at understøtte holdbare offentlige finanser ved at sikre, at den offentlige saldo og de offentlige udgifter følger målsætningerne i mellemfristede planer. De centrale instrumenter i loven til at opnå disse mål er en statslig styring af kommunernes og regionernes udgifter med udgiftslofter og sanktioner og en underskudsgrænse for den strukturelle saldo.

Behov for flere justeringer i loven

Det var oprindeligt hensigten, at budgetloven skulle revideres senest i 2019, men revisionen er blevet udskudt i flere omgange. I *Dansk Økonomi, efterår 2019* indgik en række anbefalinger til revisioner af budgetloven, og Finansministeriet offentliggjorde rapporten "Erfaringer med budgetloven 2014-2020" i april 2022. Folketinget vedtog i foråret 2022 at ændre den del af budgetloven, som vedrører underskudsgrænsen for den strukturelle saldo fra 0,5 pct. af BNP til 1,0 pct. af BNP. I afsnittet argumenteres for, at der er behov for en diskussion af budgetlovens samlede regelsæt, hvor særligt tre områder har behov for et gennemsyn:

- Beregningen af den strukturelle saldo
- Muligheden for at bruge et mindreforbrug de efterfølgende år
- Præciseringer af regler og forbedring af dokumentation.

Afsnit opdaterer vurderinger fra *Dansk Økonomi, efterår 2019*

Disse tre områder blev også fremhævet i *Dansk Økonomi, efterår 2019*, men der er en række forhold, som giver anledning til at opdatere vurderingerne. For det første har reduktionen i underskudsgrænsen til 1,0 pct. skabt afstand mellem mål og grænse, hvorfor der er mindre risiko for midlertidige overskridelser af grænsen fremover. For det andet offentliggjorde Finansministeriet i maj 2022 som nævnt en opsamling på erfaringerne af budgetloven, som giver ny indsigt i, hvordan forbrugsmønstrene udvikler sig i den offentlige sektor. Analysen er et input i en diskussion om budgetlovens regler for forbrug af mindreforbrug i efterfølgende år. Og for det tredje har erfaringerne de senere år godtgjort, at budgetlovens regelsæt bør præciseres på en række områder, herunder ikke mindst i spørgsmålet om exceptionelle omstændigheder.

Indhold i afsnit

I afsnittet diskuteres først beregningen af den strukturelle saldo og usikkerheden på opgørelsen. Det efterfølgende afsnit fokuserer på budgetlovens regler for forbrug af opsparing. Endelig peges der på områder, hvor der er behov for præciseringer af regler og forbedringer af dokumentationen.

DEN STRUKTURELLE SALDO

Underskudsgrænse på 1 pct. af BNP …

I budgetloven implementeres finanspagtens krav til den strukturelle saldo. Finanspagten indebærer, at der skal fastsættes en maksimal grænse for de strukturelle underskud. Denne grænse har tidligere været 0,5 pct. af BNP, men den blev ændret til 1,0 pct. af BNP fra 1. juli 2022.

… som kan overskrides under en exceptionel omstændighed …

Finanspagten giver mulighed for i visse, såkaldt exceptionelle, tilfælde at overskride grænsen for den strukturelle saldo. Med reference til finanspagten tillades også i den nationale budgetlov overskridelser af underskudsgrænsen i exceptionelle tilfælde. Finanspolitikken blev lempet med henvisning til exceptionelle omstændigheder, da Danmark blev ramt af covid-19 i 2020, og da der brød krig ud i Ukraine i 2022.

… og hvis skøn ændres efter finanslovsforslag

Opgørelsen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed, og finanspagten lægger derfor op til, at underskudsgrænsen kan overskrides midlertidigt og i begrænset omfang, også i en situation hvor økonomien ikke er ramt af exceptionelle omstændigheder. I den danske budgetlov er reglerne anderledes, idet overskridelser af grænsen som følge af ændrede skøn efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget er tilladte, mens overskridelser ikke er tilladte, når finanslovsforslaget præsenteres.

Strukturel saldo beregnes af Finansministeriet

Endelig beregnes den strukturelle saldo i Danmark efter Finansministeriets metode, hvor mange andre europæiske lande anvender EU-Kommissionens metode. Dette reducerer usikkerheden på den strukturelle saldo markant, da den strukturelle saldo efter EU-Kommissionens metode udviser betydelige udsving.

Mulighed for midlertidige overskridelser af grænsen

Mulighed for små og midlertidige overskridelser

Ifølge finanspagten skal underskudsgrænsen overholdes, med mindre økonomien er ramt af såkaldt exceptionelle omstændigheder. Der er dog tilladt små og midlertidige overskridelser af grænsen uden, at det udløser et krav om, at finanspolitikken skal strammes. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at der er usikkerhed på skønnene for den strukturelle saldo. I praksis betyder det, at med en grænse for det strukturelle underskud på 1 pct. af BNP vil EU-Kommissionen vurdere, at grænsen er overholdt, hvis underskuddet højest er 1,5 pct. af BNP i et år eller 1,25 pct. af BNP i gennemsnit i to på hinanden følgende år.

I Danmark er overskridelser ikke tilladt ved finanslovforslag

Den danske implementering i budgetloven indeholder umiddelbart ikke denne fleksibilitet. Underskudsgrænsen skal ifølge budgetloven altid være overholdt ved forslaget til finanslov – med mindre der er tale om exceptionelle omstændigheder, jf. også senere i afsnittet. Efterfølgende kan grænsen dog godt overskrides, hvis der fremkommer nye skøn, men ikke som følge af ny politik, som forværrer saldoen. Dette er en mere restriktiv fortolkning, end den der er krævet i EU's finanspolitiske regelsæt. Der kan være forhold, der taler både for og imod at tillade små overskridelser ved finanslovsforslaget. Hovedargumentet for tolkningen i den nuværende budgetlov er, at det er lettere at forstå og forklare, at grænsen altid skal overholdes ved finanslovsforslaget set i forhold til en situation, hvor der kan være muligheder for små overskridelser. Argumentet imod er, at der er stor usikkerhed på de løbende skøn for den strukturelle saldo, hvorfor ændrede skøn med mellemrum kan bringe saldoen over grænsen ved et tilfælde, og det kan føre til behov for pludselige tilpasninger af finanspolitikken, som er uhensigtsmæssige.

Lille afstand mellem skøn og grænse i budgetlovens første år …

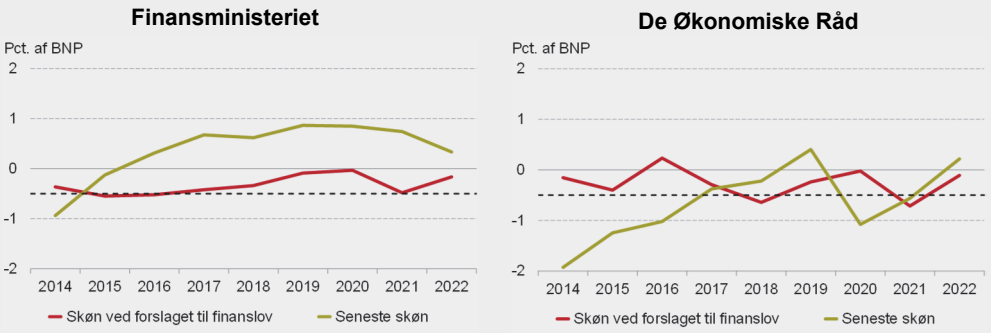
Risikoen for, at tilfældigheder kan indebære en overskridelse af grænsen, er særligt stor i perioder, hvor der er lille afstand mellem skønnene for den strukturelle saldo og grænsen for den strukturelle saldo. Finansministeriets skøn har i adskillige år været meget tæt på underskudsgrænsen ved finanslovsforslaget, mens formandskabets skøn i de fleste år har haft en lille afstand til grænsen, jf. figur II.39. I både 2018 og 2021 konstaterede formandskabet, at der var en lille overskridelse, men i ingen af tilfældene blev det anbefalet at ændre finanspolitikken af den grund.

… og skøn er efterfølgende ændret markant

Når finanspolitikken planlægges meget præcist efter skønnene for den strukturelle saldo, kan man få det indtryk, at usikkerheden på skønnene er begrænset. Modsat den faktiske offentlige saldo opgøres den strukturelle saldo ikke af Danmarks Statistik. Den strukturelle saldo skal beregnes og fremkommer ved at korrigere den faktiske saldo, og disse korrektioner er alle påvirket af usikkerhed. Revisionerne af skønnene kan være et pejlemærke for usikkerheden. I perioden med budgetloven har der været betydelige revisioner hos både Finansministeriet og formandskabet for De Økonomiske Råd fra forslaget til finanslov blev præsenteret til den aktuelle opgørelse af den strukturelle saldo. Finansministeriets revisioner har systematisk været til den positive side. Revisionerne af formandskabets vurderinger har i gennemsnit været større, men der er ikke helt den samme systematik.

FIGUR II.39 REVISIONER AF DEN STRUKTURELLE SALDO

Der har været store revisioner af den strukturelle saldo siden forslaget til finanslov hos både Finansministeriet og formandskabet for De Økonomiske Råd.



Anm.: De stiplede linjer angiver underskudsgrænsen i budgetloven. De historiske revisioner skyldes både revisioner af data fra Danmarks Statistik, ændret politik og ændrede metoder.

Kilde: *Dansk Økonomi, efterår* diverse årgange samt Finansministeriets *Økonomisk Redegørelse, august* diverse årgange.

Afstand mellem mål og grænse mod 2030

Som følge af den betydelige usikkerhed vurderes det ikke hensigtsmæssigt at detailstyre finanspolitikken efter den strukturelle saldo. På den baggrund var anbefalingen i *Dansk Økonomi, efterår 2019* at der åbnes for overskridelser af grænsen i overensstemmelse med finanspagtens regler, så der ikke skal foretages pludselige tilpasninger i finanspolitikken afledt af nye skøn. Efterfølgende er underskudsgrænsen ændret til 1 pct. af BNP, og vurderingen af den strukturelle saldo

mod 2030 er samtidig forbedret. Dette indebærer, at der aktuelt er relativ stor afstand mellem skønnet for den strukturelle saldo i de kommende år og underskudsgrænsen på 1 pct. af BNP, jf. afsnit II.7. Risikoen for små og midlertidige overskridelser er derfor væsentligt mindre end vurderet i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Det kan dog ikke udelukkes, at der i perioden frem mod 2030 opstår situationer, hvor underskuddene er tæt på underskudsgrænsen.

Metoden til beregning af den strukturelle saldo

Beregningen afhænger af den overordnede metode, …

Hvor præcist den strukturelle saldo kan bruges som styringsinstrument afhænger som nævnt af usikkerheden på skønnet for den strukturelle saldo. Beregningen af den strukturelle saldo er baseret på en metode, der er fastsat af Finansministeriet. Metoden bygger overordnet på, at den samlede, faktiske saldo renses for et bidrag fra konjunkturerne, idet en række "særlige" og "specielle" poster dog behandles særskilt, ligesom der korrigeres for engangsforhold, jf. boks II.14.

… men også af metoder til beregning af strukturelle niveauer

Den strukturelle saldo afhænger i høj grad af de metodemæssige valg og vurderinger, som ligger til grund for beregningen af strukturelle niveauer for beskæftigelse og produktivitet – og dermed beregningen af output gap og beskæftigelsesgap. Herudover afhænger beregningen af en række valg, der skal foretages, når der beregnes strukturelle niveauer for de såkaldt specielle poster og særlige poster, herunder pensionsafkastskat, selskabsskatter mv.

Forskelle i opgørelser mellem formandskab og Finansministeriet

Finansministeriet og formandskabet for De Økonomiske Råd beregner de strukturelle niveauer på forskellige måder, og der er derfor forskelle mellem formandskabets og Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo både historisk og i fremskrivninger. Forskellene kan i de historiske år især henføres til forskelle i vurderinger af strukturel beskæftigelse og strukturel BNP og dermed en forskellig konjunkturrensning af de offentlige finanser, men forskelle i beregningen af de strukturelle indtægter fra nordsøbeskatning, afskrivninger af gæld til SKAT og pensionsafkastskat spiller også en rolle, jf. afsnit II.7. I 2020 og 2021 er det særligt håndteringen af covid-19-udgifter, som forklarer forskellen. I fremskrivninger vil der også opstå forskelle som følge af forskellige vurderinger af udviklingen i de strukturelle niveauer for BNP og beskæftigelse, men også forskelle i vurderingen af den faktiske saldo vil kunne føre til forskelle, medmindre de udelukkende er et resultat af en forskellig vurdering af udviklingen i konjunktursituationen.

BOKS II.14 BUDGETLOVENS METODE TIL BEREGNING AF STRUKTUREL SALDO

Budgetlovens metode til beregning af den strukturelle saldo fastlægges af Finansministeriet. Beregningen tager udgangspunkt i følgende ligning:

$$S^* = S - \varepsilon \cdot \left(0{,}4 \cdot (YF - YF^*) + 0{,}6 \cdot (Q - Q^*)\right) - (SP - SP^*) - (SÆ - SÆ^*) - E$$

hvor *S** er den strukturelle saldo, *S* er den faktiske saldo, *ε* er budgetelasticiteten, *YF-YF** er BVT's afvigelse af det skønnede strukturelle niveau, *Q-Q** er beskæftigelsens afvigelse fra det skønnede niveau, *SP-SP** er de specielle posters afvigelse fra det strukturelle niveau beregnet som et centreret syvårsglidende gennemsnit af *SP*, *SÆ-SÆ** er særlige posters afvigelse fra deres strukturelle niveauer, der beregnes selvstændigt, og *E* er engangsforhold, der helt trækkes ud af den strukturelle saldo.

De specielle poster, *SP*, dækker blandt andet over en række kapitaloverførsler til og fra udlandet samt til og fra husholdninger. Disse poster kan svinge en del fra år til år og udglattes derfor i opgørelsen af den strukturelle saldo.

De særlige poster, *SÆ*, omfatter blandt andet pensionsafkastskat, selskabskat og nordsøbeskatningen. Det strukturelle niveau for disse poster fastlægges ud fra en konkret modellering.

Engangsforhold, *E*, er enkeltstående begivenheder og omfatter blandt andet skat på ekstraordinære udbetalinger fra den Særlige Pensionsordning, ekstraordinære udbetalinger af feriepenge samt udbetaling af efterlønsbidrag. Senest har Finansministeriet betragtet en stor del af udgifterne til covid-19 som engangsforhold.

Behov for diskussion af metoden

Sammenfattende kan det siges, at der er betydelig usikkerhed på beregningen af den strukturelle saldo, hvilket blandt andet illustreres af store forskelle mellem skønnene for formandskabet for De Økonomiske Råd og Finansministeriet. Dette understreger, at det er væsentligt med løbende diskussioner af metoden og praksis for ændringerne i denne.

MULIGHED FOR FORBRUG AF OPSPARING

Tilskynder loven til budgetoverholdelse …

Med budgetloven blev der indført udgiftslofter og sanktioner for at sikre budgetoverholdelse. Et vigtigt evalueringskriterie for dette system er således, om lofter og sanktioner har forbedret budgetoverholdelsen. Der er imidlertid også andre kriterier, som bør inddrages, når loven skal evalueres. De offentlige udgifter udgør en stor del af dansk økonomi, og ud fra hensynet til stabiliseringspolitikken er såvel systematiske merforbrug som mindreforbrug ikke ønskelige. Et andet vigtigt kriterie er, om rammerne tilskynder til effektivitet i den offentlige drift. Hovedparten af opgaverne i den offentlige sektor løses i kommuner og regioner, hvor opgaver ofte kan løses mest effektivt, da der er viden om lokale behov og vilkår. Ud fra dette hensyn bør der være fleksibilitet til at styre udgifterne efter lokale forhold og bruge de offentlige midler mest effektivt.

… og effektiv offentlig drift?

Udgiftslofter og sanktioner i kommuner og regioner …

I kommuner og regioner er der sanktioner ved overskridelse af udgiftsloftet for service i kommuner under et og regioner under et. Der er ikke mulighed for at videreføre et mindreforbrug til næstkommende år for kommunerne og regionerne samlet set, men merforbrug i enkelte kommuner og regioner er tilladt, så længe det modsvares af et mindreforbrug i andre kommuner eller regioner.

… har medført budgetoverholdelse …

Siden indførelsen af sanktionerne har de kommunale og regionale udgiftslofter været overholdt, jf. Finansministeriet (2022a). I en længere periode efter sanktionernes indførelse havde kommunerne store mindreforbrug, men de senere år er regnskaberne under et kommet tættere på budgetterne. Det dækker over, at der på samme tid er kommuner, der har merforbrug, og kommuner med mindreforbrug. Det kan være tegn på, at kommunerne har tilpasset udgiftsstyringen til et system, hvor forskelle i opsparingsbehov koordineres under det samlede loft.

… men voksende kassebeholdning som ikke kan bruges på service

Det etårige perspektiv i sanktionerne betyder, at kommuner og regioner samlet set ikke har mulighed for at videreføre et mindreforbrug og bruge midlerne på driftsudgifter senere. Det har alt andet lige ført til en voksende kassebeholdning af opsparede midler. Midlerne kan imidlertid bruges på andre kommunale områder uden sanktioner eksempelvis anlæg, hvor der ikke gælder sanktioner ved manglende overholdelse af budgettet. Der har været en tendens til, at kommunerne overskrider den aftalte anlægsramme, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

Vedvarende mindreforbrug i staten …

I staten ses omvendt vedvarende store mindreforbrug, som blandt andet kan henføres til volatile og vanskeligt styrbare udgifter eksempelvis tilskud til udlandet, men også driften i de enkelte offentlige institutioner.

I *Dansk Økonomi, efterår 2019* peges på, at afgrænsningen af de statslige udgiftslofter bør overvejes, herunder om vanskeligt styrbare tilskud til udlandet og taxameterstyrede områder er egnede til loftstyring.

… og mere snævre rammer for at bruge opsparing

I staten skal budgetterne overholdes indenfor de enkelte ministerområder, og der er ikke samme mulighed som i kommunerne og regionerne for at udnytte forskelle i mer- og mindreforbrug på tværs af ministerområder inden for det samlede loft. Muligheden for forbrug af opsparede midler har været begrænset til det enkelte ministerområde, hvor nogle institutioner kan have et merforbrug, hvis andre institutioner på ministerområdet har et mindreforbrug. Det betyder, at mulighederne for at udnytte forskelle og videreføre opsparing er mere begrænsede i staten. Dette regelsæt blev indført i 2013 i forbindelse med ikrafttrædelsen af budgetloven. Før 2013 havde institutioner i højere grad mulighed for at bruge af institutionens opsparing uden at koordinere, og der var ikke problemer med overskridelser af de statslige rammer, jf. Finansministeriet (2022a). For nylig er reglen justeret en smule, så et ministerområde kan anmode om dispensation til nettoforbrug af opsparing.

Mulighed for opsparingsordning vigtig for effektiv drift

Fleksible muligheder for forbrug af opsparing er vigtige for effektiv drift i de enkelte institutioner, da manglende mulighed for at overføre midler mellem årene kan tilskynde til såkaldt "benzinafbrænding", som beskriver en situation, hvor midler bruges uanset behovet, fordi pengene ikke forventes at kunne bruges senere. Konsekvensen kan være, at den offentlige ressourceanvendelse bliver mindre effektiv.

I resten af afsnittet fokuseres på forbrugsmønstre over året

I det følgende fokuseres på budgetlovens betydning for effektiviteten i den offentlige sektor, eller mere præcist om budgetlovens etårige udgiftsrammer kan give anledning til "benzinafbrænding" i slutningen af året. Gennemgangen sker ud fra Finansministeriets publikation *Erfaringer med budgetloven 2014-20*, som indeholder tal for forbrugsmønstre i kommuner, regioner og staten.

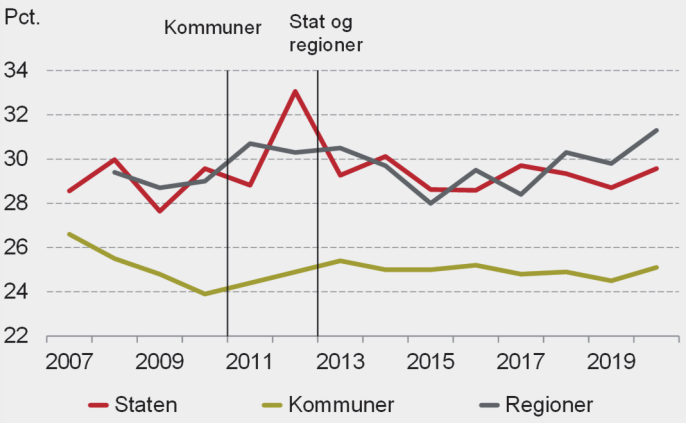
Forbrugsmønstre over året

Ingen tegn på ændrede forbrugsmønstre over året i overordnede tal

En måde at undersøge, om budgetlovens regler har haft indvirkning på forbruget i løbet af året, er at se på forbrugsandelen i årets kvartaler. En stigning i forbrugsandelen i slutningen af året kan være indikation på, at flere penge "brændes" af sidst på året. I Finansministeriets erfaringsopsamling undersøges det, om forbrugsandelen i fjerde kvartal er ændret efter indførelsen af lofter og sanktioner i staten, kommuner og regioner. Når tallene for det samlede forbrug betragtes ses ikke nogen systematisk ændring i forbrugsandelen i fjerde kvartal efter indførelsen af nye budgetregler, jf. figur II.40.

FIGUR II.40 FORBRUGSANDEL 4. KVARTAL I STATEN, KOMMUNER OG REGIONER

Der ses ikke nævneværdige ændringer i forbrugsandelen i fjerde kvartal for det samlede forbrug efter indførelsen af sanktioner.



Anm.: Figuren viser i udviklingen i forbrugsandelen i fjerde kvartal i stat, kommuner og regioner. De lodrette streger indikerer, hvilket år sanktioner trådte i kraft i kommuner og regioner, mens stregen for staten indikerer året, hvor nye regler for forbrug af opsparing trådte i kraft. Figuren omfatter kun udgifter, der er underlagt udgiftslofter.

Kilde: Erfaringer med budgetloven 2014-2020, Finansministeriet, april 2022.

Mere deltaljeret data viser det samme for kommuner og regioner …

I Finansministeriets erfaringsopsamling undersøges forbrugsmønstrene i kommuner og regioner yderligere ved at se på forbrugsmønstre over året for udvalgte typer af varer og tjenesteydelser, som i høj grad anses for mulige at omplacere tidsmæssigt mellem kvartaler.[8] Når der ses på denne del af forbruget i kommunerne ses der heller ikke nogen tydelige ændringer i forbrugsmønster efter indførelsen af sanktionerne.[9] I regionerne ses en vis stigning i den andel af forbruget af tjenesteydelser, der lægges i fjerde kvartal, mens der ikke er nogen nævneværdig ændring i andelen af forbruget af varer. Den samlede forbrugsandel i fjerde kvartal af varer og tjenester, som anses for mulige at omplacere tidsmæssigt, synes ikke at være steget entydigt.

… men ændring i forbrugsmønster ses for statslige driftsbevillinger …

Billedet er noget anderledes for staten. De statslige udgifter under det statslige driftsloft dækker over forskellige bevillingstyper. Hvis de statslige udgifter under loftet afgrænses til udgifter, der besluttes decentralt i statslige institutioner i løbet af året,[10] ses et klarere skifte i forbrugsmønsteret over året efter indførelse af nye budgetregler, jf. figur II.41. Efter budgetreglerne trådte i kraft i 2013 har forbrugsandelen i fjerde kvartal således været omkring 3 pct.point højere, end før reglerne blev indført. Forbrugsandelen var endnu højere i 2012, hvilket kan hænge sammen med, at reglerne om begrænsning på forbrug blev annonceret i løbet af dette år, og at de statslige institutioner derfor forsøgte at bruge så meget som muligt af de allerede opsparede midler inden reglernes ikrafttrædelse.

… især stigning i forbrugsandel af varer og tjenester

Når udgifterne for de statslige driftsbevillinger fordeles på hhv. lønninger samt varer og tjenesteydelser ses især en stigning i forbrugsandelen i fjerde kvartal for varer og tjenesteydelser, hvor det formentlig er lettere at omplacere udgifterne til sidst på året end for lønninger og andre typer udgifter, jf. figur II.41.

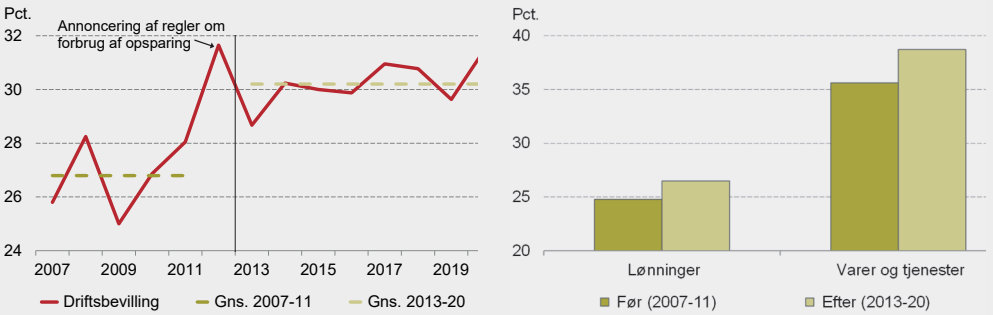
8) Disse forbrugstyper omfatter eksempelvis udgifter til kontorartikler og anskaffelser af maskiner, mens køb af brændsler og drivmidler eksempelvis ikke behandles som en omplacerbar forbrugstype i opgørelsen. Den yderligere opdeling af varer og tjenesteydelser laves kun for de kommunale og regionale forbrugsudgifter og ikke for de statslige udgifter jf. senere.

9) Analysen af de kommunale og regionale forbrugsmønstre tager udgangspunkt i en analyse foretaget af KORA (nu VIVE) af kommunernes forbrugsmønstre fra 2016 og afgrænsningen af forbrugstyper følger analysen. I analysen blev der ikke fundet tegn på, at gennemsnitskommunen anvender en større del af de samlede serviceudgifter sidst på året, jf. KORA (2016).

10) Konkret afgrænses de statslige udgifter til driftsbevillinger og statsvirksomhedsbevillinger. Disse udgifter går især til lønninger samt køb af varer og tjenester. Der ses blandt andet bort fra taxameterbevillinger til uddannelsesområdet og reservationsbevillinger. Reservationsbevillinger er primært forskellige statslige tilskud.

FIGUR II.41 FORBRUGSANDEL I 4. KVARTAL FOR STATSLIGE DRIFTS-BEVILLINGER MV.

Forbrugsandelen i fjerde kvartal steg efter mere restriktive opsparingsregler blev annonceret og trådte i kraft, jf. figuren til venstre. Forbrugsandelen er steget især for institutioners køb af varer og tjenester, jf. figuren til højre.



Anm.: Figuren til venstre viser forbrugsandelen i fjerde kvartal for statslige driftsbevillinger og statsvirksomhedsbevillinger til udgifter til løn, varer og tjenesteydelser og øvrig forbrug eksempelvis husleje. Figuren til højre viser den gennemsnitlige forbrugsandel opdelt på hhv. lønudgifter og udgifter til varer og tjenesteydelser for perioden før og efter ikrafttrædelsen af statslige regler om forbrug af opsparing. I opgørelsen af gennemsnittet er 2012, som er det år, hvor reglerne annonceres, ikke medtaget.

Kilde: Finansministeriet og egne beregninger.

Finansministeriet konkluderer, at forbrugsmønstre er uændrede …

Sammenfattende kan det konstateres, at der ikke synes at være sket et markant skift i det samlede forbrugsmønster, hverken i staten, kommuner og regioner. I kommuner og regioner gælder det også, hvis der fokuseres på forbrugsudgifter, som i højere grad er mulige at omplacere tidsmæssigt. Denne konklusion fremgår også i Finansministeriets erfaringsopsamling, hvor det konkluderes, at forbrugsmønstret hen over året i den offentlige sektor ikke har ændret sig væsentligt siden indførelsen af lofter og sanktioner. Som det fremgår udfordres denne konklusion, hvis der fokuseres på statslige driftsbevillinger og udgifter til eksempelvis varer og tjenesteydelser, der i højere grad afspejler diskretionære beslutninger i de enkelte statslige institutioner, og hvor udgifterne nemmere kan omplaceres tidsmæssigt. Her ses det relativt tydeligt, at der er sket et skift i forbrugsmønsteret i retning af større forbrugsandel i fjerde kvartal.

… men relevant at se nærmere på statslige data og regler

En stigning i forbrugsandelen i fjerde kvartal er ikke nødvendigvis et udtryk for uhensigtsmæssig adfærd og "benzinafbrænding", da det også kan afspejle en øget forsigtighed i økonomistyringen, hvor en stigende andel af forbruget gemmes til sidste kvartal i året, når der er

sikkerhed for, at budgettet holder. Det gør det vanskeligt at konkludere noget meget håndfast. Forskydningerne i forbrugsmønstret for udvalgte dele af de statslige udgifter giver imidlertid anledning til refleksioner om de strengere regler for at forbruge af opsparing har påvirket statslige disponeringer på en uhensigtsmæssig måde.

REGELPRÆCISERINGER OG DOKUMENTATION

Regler bør præciseres, og dokumentation forbedres

Troværdigheden omkring det finanspolitiske rammeværk afhænger i høj grad af, at reglerne er letforståelige. Budgetloven blev indført i 2012, og der er efterfølgende høstet flere erfaringer med de konkrete styringsinstrumenter. Erfaringerne har på nogle områder vist, at reglerne er for uklart defineret og åbne for fortolkning, hvorfor reglerne bør præciseres. Derudover er det selvsagt også vigtigt, at det er gennemskueligt, om reglerne rent faktisk overholdes. I den sammenhæng er det vigtigt, at dokumentation fra Finansministeriet forbedres, så den løbende opdateres og samles et sted.

Tekst om strukturel saldo kan præciseres …

Et eksempel er lovteksten om strukturel saldo og særligt de muligheder, der er for overskridelser af underskudsgrænsen under exceptionelle omstændigheder. Lovteksten på dette område tager udgangspunkt i finanspagten, som den så ud i 2012. Erfaringerne fra den finanspolitiske styring siden, herunder ikke mindst under covid-19 og senest Ukraine-krigen, har vist, at budgetlovens regelsæt omkring exceptionelle omstændigheder bør præciseres på en række områder, jf. boks II.15. Et andet punkt, hvor der er sket ændringer, er EU's regelsæt vedrørende muligheden overskride underskudsgrænsen i tilfælde af større økonomiske tilbageslag. Konkret har EU-Kommissionen efter budgetlovens vedtagelse præciseret disse regler for muligheden for at føre stabiliseringspolitik, og det er på den baggrund naturligt at præcisere tilsvarende retningslinjer i den danske budgetlov.

… og dokumentation af strukturel saldo kan forbedres

Ifølge budgetloven skal Finansministeriet dokumentere metoden til beregning af den strukturelle saldo på Finansministeriets hjemmeside. Den nuværende dokumentation er spredt ud på forskellige dokumenter og bør samles og opdateres løbende. Det er med den nuværende dokumentation ikke muligt at gennemskue, om reglerne overholdes, hvis underskudsgrænsen overskrides efter finanslovsforslaget. Budgetloven giver mulighed for, at underskudsgrænsen kan overskrides, hvis der er tale om nye skøn, der er fremkommet efter fremlæggelsen af forslaget til finansloven, men der offentliggøres ikke samlede opgørelser af diskretionære tiltag. Det skaber usikkerhed, om hvorvidt regelsættet bliver overholdt i de situationer, hvor grænsen overskrides efter

fremlæggelsen af finanslovsforslaget. Finansministeriet bør derfor udarbejde og løbende opdatere en samlet oversigt over diskretionære tiltag, så ændringer i den strukturelle saldo kan følges over tid, og diskretionære tiltag skal adskilles fra ændrede skøn og metodeændringer, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

BOKS II.15 EXCEPTIONELLE OMSTÆNDIGHEDER OG KORREKTIONSMEKANISME

Budgetloven regler vedrørende exceptionelle omstændigheder og korrektionsmekanismen bør præciseres.

Regeringen vurderede, at coronakrisen i 2020 udgjorde en exceptionel omstændighed i henhold til budgetloven, men regeringen erklærede ikke exceptionelle omstændigheder i 2021, selvom finanspolitikken i 2021 blev lempet markant i form af hjælpepakker, udgifter til test mv., jf. *Dansk Økonomi, forår 2022*. Til gengæld valgte Finansministeriet at undtage disse udgifter i opgørelsen af den strukturelle saldo, konkret ved at behandle dem som engangsforhold. I april 2022 vurderede Finansministeriet, at krigen i Ukraine udgør en exceptionel omstændighed, men samtidig blev det besluttet, at de ekstra udgifter skal medregnes i den strukturelle saldo. Budgetloven bør præciseres, så det gøres klarere under hvilke omstændigheder, der kan erklæres exceptionelle omstændigheder.

Når der er erklæret exceptionelle omstændigheder, er det en forudsætning i stabilitets- og vækstpagten, at de udgifter, der afholdes skal være væsentlige, midlertidige og direkte knyttet til den exceptionelle begivenhed. Dette bør præciseres i bemærkningerne til en revideret budgetlov.

Budgetlovens korrektionsmekanisme fastlægger, hvor hurtigt underskuddene skal reduceres til underskudsgrænsen, hvis grænsen er overskredet for eksempel efter ophør af en exceptionel omstændighed. EU-Kommissionen har efter vedtagelsen af den oprindelige budgetlov præsenteret en såkaldt matrix, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. I denne matrix er der lagt op til, at hastigheden, hvormed den strukturelle saldo efter en lavkonjunktur skal vende tilbage til den normale saldogrænse afhænger dels af de offentlige finansers generelle sundhed, dels af dybden i lavkonjunkturen. Det vurderes hensigtsmæssigt at præcisere, hvordan korrektionsmekanismen i budgetloven er afhængig af konjunktursituationen.

I *Dansk Økonomi, efterår 2019* blev det anbefalet, at "følg eller forklar"-princippet præciseres. "Følg eller forklar"-princippet indebærer, at formandskabet for De Økonomiske Råd skal foretage en vurdering af, om underskudsgrænsen i budgetloven kan forventes at blive overholdt, og hvis der er udsigt til en overskridelse, om denne overskridelse kan tilskrives exceptionelle omstændigheder. Såfremt formandskabet vurderer en overskridelse af underskudsgrænsen og anbefaler en stramning, så skal finansministeren følge anbefalingen eller forklare, hvorfor den ikke følges. Det er uklart ud fra den nuværende lov, hvorvidt "følg eller forklar"-princippet relaterer sig til overholdelse af budgetlovens underskudsgrænse, som fremover udgør 1 pct. af BNP, eller om den først har virkning, hvis formandskabet vurderer, at underskuddene er større end 1,5 pct. af BNP.

Regler for udgiftsstyring kan præciseres, …

Reglerne for udgiftsstyringen bør også præciseres på en række områder. Et eksempel er reglerne for korrektioner af udgiftslofter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Et andet eksempel er, at det bør præciseres, hvad der nærmere forstås ved den offentlige investeringsramme. De offentlige investeringer er ikke omfattet af budgetlovens system med udgiftslofter og sanktioner, men ændringer i den offentlige investeringsramme indgår ofte i politiske aftaler. Den offentlige investeringsramme kan findes i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger, men den vedtages ikke i folketinget, og det er uklart, hvordan investeringsrammen konkret er defineret.

… og dokumentation kan forbedres

Endelig er der plads til forbedringer i dokumentationen af udgiftslofterne. Formandskabet for De Økonomiske Råd skal løbende vurdere, hvorvidt udgiftslofterne overholdes i regnskabet. Ifølge sanktionslovgivningen skal kommunernes og regionernes regnskaber sammenholdes med et korrigeret budget. For at offentligheden kan følge med i og forstå, hvorvidt de lovfastsatte lofter overholdes, bør der årligt ved opgørelsen af regnskabet foretages en opgørelse over budgetoverholdelsen i kommuner og regioner, hvor der redegøres for udgiftsniveauer for drift og anlæg i henholdsvis regnskab, budget og udgiftsloft, og der fremgår en detaljeret beskrivelse af ændringer i udgiftslofterne.

II.9 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Indhold i afsnittet

I dette afsnit diskuteres den førte og planlagte finanspolitik på baggrund af vurderingen af den aktuelle konjunktursituation som præsenteret i den øvrige del af kapitlet. Afsnittet indledes med overordnede betragtninger om sammenhængen mellem inflation og dansk finanspolitik samt generelle stabiliseringspolitiske hensyn. Herefter vurderes finanspolitikken i 2022 og 2023, og hensigtsmæssigheden af forskellige overordnede finanspolitiske tiltag i den aktuelle situation diskuteres. Afsnittet afsluttes med vurderinger af budgetloven.

INFLATION OG DANSK FINANSPOLITIK

Høj inflation i Danmark kommer i stort omfang udefra

Inflationen i Danmark er steget markant siden begyndelsen af 2021 og er ikke set højere siden 1980'erne. De høje prisstigninger giver husholdninger og virksomheder et betydeligt realøkonomisk tab. En væsentlig del af prisstigningerne skyldes udefrakommende faktorer, og den høje inflation er ikke et isoleret dansk fænomen, men ses i store dele af den vestlige verden.

Finanspolitikken kan ikke bringe inflation ned på normalt niveau, …

Langt hovedparten af den seneste tids prisstigninger er reelt udenfor danske politikeres kontrol. Finanspolitiske tiltag herhjemme kan derfor heller ikke alene bringe inflationen tilbage på et mere normalt niveau. Det betyder imidlertid ikke, at finanspolitiske dispositioner er ligegyldige for inflationsudviklingen de kommende år. I en situation, hvor prispresset i forvejen er stort, er det væsentligt, at finanspolitikken ikke bidrager til at øge presset yderligere.

… men kan hjælpe ved ikke at øge prispres

Finanspolitikken kan i den aktuelle situation medvirke til at dæmpe prispresset ad to kanaler. For det første kan finanspolitikken bidrage til at dæmpe efterspørgslen for derigennem at reducere sandsynligheden for, at et stort pres på arbejdsmarkedet fører til høje lønstigninger, der yderligere øger prispresset i økonomien. For det andet kan finanspolitikken medvirke til at holde inflationsforventningerne i ro. Ufinansierede kompensationspakker vil – afhængig af omfanget – formentlig kun have begrænset effekt på den faktiske inflation på kort sigt, men kan medføre forventninger om yderligere kompensationstiltag i fremtiden, hvilket øger risikoen for, at inflationsforventningerne stiger. Derved øges risikoen for, at inflationsproblemet forværres.

STABILISERINGSPOLITISKE HENSYN

Diskretionær finanspolitik anvendes ved store ubalancer

Økonomien rammes løbende af stød, der fører til udsving i den samlede produktion og beskæftigelse. Disse udsving kan have betydelige samfundsøkonomiske omkostninger, men kan blive modvirket via aktiv finanspolitik, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. I Danmark er der relativt store automatiske stabilisatorer, der bidrager til at udjævne konjunkturudsving. De automatiske stabilisatorer træder hurtigt og målrettet i kraft, og man bør derfor undgå at forsøge at *fine tune* aktiviteten, hvis der ikke er større konjunkturmæssige ubalancer. Det skal både ses i lyset af, at der er velfærdsomkostninger forbundet med ændringer af såvel offentligt forbrug som skattesatser, og at det er vanskeligt at time finanspolitikken hensigtsmæssigt, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2020*.

Finanspolitik mest velegnet til at modgå efterspørgselsstød

Finanspolitik virker primært via økonomiens efterspørgselsside og er derfor mest velegnet til at modgå stød til den samlede efterspørgsel. Skyldes udsvingene forstyrrelser på økonomiens udbudsside vil der ofte være en afvejning mellem at stabilisere prisudviklingen og realøkonomien.

Konjunktursituation opgøres ved gap …

Succesfuld finanspolitik kræver viden om den aktuelle konjunktursituation. Et vigtigt input i vurderingen af konjunktursituationen er, hvor langt centrale nøgletal som BNP og beskæftigelse er fra det normale, såkaldt strukturelle niveau. Afvigelserne mellem det faktiske og strukturelle niveau giver en indikation af, hvor kraftig høj- eller lavkonjunkturen er. Beregningen af de strukturelle niveauer er dog forbundet med usikkerhed. Usikkerheden forbundet med beregningen af de strukturelle niveauer betyder, at der er usikkerhed om størrelsen af kapacitetspresset og dermed behovet for finanspolitisk stabilisering. Vurderingen af det stabiliseringspolitiske behov bør derfor baseres på et bredt sæt af indikatorer for den aktuelle konjunktursituation.

… samt øvrige indikatorer, særligt for pres på arbejdsmarkedet

Det er særligt vigtigt at vurdere presset på arbejdsmarkedet, fordi et højt pres på arbejdsmarkedet ofte fører til høje løn- og prisstigninger. Det forringer konkurrenceevnen og kan føre til en længerevarende lavkonjunktur. Samtidig øges risikoen for en selvforstærkende lønprisspiral, hvor inflationsforventningerne stiger. Omkostningerne ved at bringe forventningerne ned igen kan blive betydelige.

Finanspolitik tilrettelægges efter både niveau og retning

Traditionel tænkning tilsiger, at finanspolitikken bør være kontraktiv, når kapacitetspresset er stort, og lempelig, når presset er lavt, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, forår 2007*. Tilrettelæggelsen af finanspolitikken bør dog ikke kun foretages på baggrund af en vurdering af det aktuelle kapacitetspres, men også den retning, økonomien forventes at bevæge sig i. Store bevægelser i den økonomiske aktivitet fordrer

derfor forsigtighed i tilrettelæggelsen af finanspolitikken, så et opsving under opbygning ikke forstærkes unødigt eller omvendt, at en igangværende nedtur ikke forværres.

FINANSPOLITIKKEN I 2022

Der er et betydeligt kapacitetspres i år

Dansk økonomi skønnes i år at være i en kraftig højkonjunktur med en beskæftigelse på i gennemsnit godt 3 pct. over det strukturelle niveau. Vurderingen af det strukturelle niveau for beskæftigelsen er forbundet med usikkerhed, og beskæftigelsesgap kan vise sig at være mindre end i nærværende vurdering, jf. diskussionen i afsnit II.6. En række indikatorer understøtter imidlertid billedet af, at der aktuelt er et betydeligt pres på arbejdsmarkedet. Eksempelvis er antallet af ledige stillinger pr. ledig meget højt i forhold til den historiske norm. Presset på arbejdsmarkedet er så småt begyndt at aftage, og det ventes at aftage yderligere i løbet af efteråret, men også ved årets udgang skønnes der at være et betydeligt pres på arbejdsmarkedet. Samlet tilsiger konjunktursituationen, at finanspolitikken i 2022 burde dæmpe den økonomiske aktivitet.

Finanspolitikken omtrent neutral i år fraset tilbagerulning af coronatiltag

Finanspolitikken skønnes ifølge regeringens beregninger at reducere væksten i dansk økonomi med knap 1½ pct.point i år i forhold til sidste år. Hovedparten af det negative vækstbidrag skyldes en tilbagerulning af midlertidige coronarelaterede kompensationsordninger, og fraset disse har finanspolitikken en omtrent neutral effekt på væksten i år. Kompensationsordningerne i 2020 og 2021 havde til formål at kompensere husholdninger og virksomheder i en situation, hvor produktionen i store dele af økonomien blev begrænset. Det var dermed et ganske andet sigte end en traditionel udjævning af konjunkturerne, og det er derfor også mindre nyttigt at anvende det sædvanlige mål for finanspolitikkens førsteårsaktivitetsvirkning i 2021 og 2022 til at vurdere, om finanspolitikken var ekspansiv eller kontraktiv i disse år.

Finanspolitikken burde have været strammet mere i år

Finanspolitikkens aktivitetsvirkning kan i stedet sammenlignes med situationen i 2019, hvor økonomien endnu ikke var ramt af pandemien. I forhold til 2019 er finanspolitikken i 2022 lempet svarende til et positivt aktivitetsbidrag på ca. 1 pct.point. Samtidig er kapacitetspresset, målt ved forskellen mellem faktisk og strukturel beskæftigelse, steget med omkring 2 pct.point i perioden. Den finanspolitiske lempelse i 2022 i forhold til 2019 har været uhensigtsmæssig, idet finanspolitikken burde have bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen, jf. også anbefalingerne i *Dansk Økonomi, efterår 2021* samt *Dansk Økonomi, forår 2022*.

Nye tiltag bør aktivitetsmæssigt finansieres fuldt ud

Ændringer i den planlagte finanspolitik tager tid at beslutte og implementere, ligesom det tager tid, før ændringerne får effekt på forbrugeres og virksomheders dispositioner. Eventuelle ændringer af den planlagte finanspolitik i år vil derfor formentlig kun have begrænset effekt på den økonomiske aktivitet og inflationen i år. Det er dog væsentligt for forventningsdannelsen og dermed lønudviklingen, at der henover efteråret ikke indgås aftaler, der øger efterspørgselspresset. Eventuelle ekspansive tiltag bør derfor modgås af en finansiering med tilsvarende aktivitetseffekt. Det kan i praksis betyde, at der kan være behov for at finde mere end krone-til-krone-finansiering. Det er i det lys positivt, at aftalen om vinterhjælp fra september 2022 i udgangspunktet er finansieret med en beregnet aktivitetseffekt, der er svagt negativ. Et usikkerhedsmoment i vurderingen af aftalens aktivitetsvirkning er dog, at den frivillige låneordning for el-, gas- og fjernvarme kunder ikke indgår i den traditionelle finanseffektberegning, men alligevel må formodes at kunne virke ekspansivt.

FINANSPOLITIKKEN I 2023

Konjunktursituation omtrent neutral ved udgangen af 2023

Prognosen indebærer et markant fald i beskæftigelsen henover det kommende år. Konjunktursituationen skønnes ved udgangen af næste år at være omtrent neutral, og i 2024 er der udsigt til et negativt beskæftigelsesgap på ca. 1 pct. Det taler alt andet lige for, at finanspolitikken bør være omtrent neutral for væksten i 2023. Der er dog en række hensyn, der kan tale for såvel en strammere som en lempeligere finanspolitik.

Der er argumenter såvel for en strammere finanspolitik …

I retning af en strammere finanspolitik taler risikoen for, at presset på arbejdsmarkedet kan forblive højt længere end lagt til grund i prognosen, og at lønstigningerne derfor øges mere end forventet. Modsat situationen i 2022 vil finanspolitikken i 2023 skulle afveje hensynet til stabilisere prisudviklingen og udviklingen i den samlede aktivitet. Faren for, at inflationen forbliver på et forhøjet niveau med risiko for, at det sætter sig i højere inflationsforventninger, kan tale for, at finanspolitikken bør holdes til den stramme side – også selvom det kan bidrage til at beskæftigelsen falder yderligere. Et yderligere argument for at holde finanspolitikken til den stramme side er, at det erfaringsmæssigt er lettere at lempe end at stramme finanspolitikken.

… som for en lempeligere

I retning af en lempeligere finanspolitik taler, at prognosen indebærer et betydeligt beskæftigelsesfald, og et ligeledes stort fald i boligpriserne. Disse fald risikerer at blive større, hvis husholdninger og virksomheder bliver endnu mere pessimistiske. En moderat lempelse af finanspolitikken kan i den situation medvirke til at begrænse en negativ

forventningsspiral. Hertil kommer, at usikkerheden forbundet med vurderingen af de strukturelle niveauer taler for, at det strukturelle niveau for beskæftigelsen kan være undervurderet, jf. diskussionen i afsnit II.6. Dette vil i givet fald betyde, at beskæftigelsen hurtigere kan falde til et niveau under det strukturelle, hvilket kan trække i retning af, at finanspolitikken ikke bør være for stram i 2023.

Samlet vurderes finanspolitikken passende afstemt med konjunkturudsigterne

Samlet er vurderingen, at en omtrent neutral finanspolitik i 2023 er passende. I forhold til 2022 skønnes finanslovsforslaget inkl. aftalen om vinterhjælp at være svagt kontraktiv for væksten i 2023. Det skyldes dog primært tilbagerulning af coronarelaterede tiltag, og fraset disse er finanslovforslaget omtrent neutralt for væksten. På den baggrund vurderes den planlagte og aktuelt aftalte finanspolitik at være passende afstemt med konjunktursituationen. For at holde den finanspolitiske linje, bør nye tiltag finansieres, så den samlede aktivitetsvirkning er neutral. Det kan, som tidligere nævnt, i praksis betyde, at der kan være behov for at finde mere end krone-til-krone-finansiering.

HENSIGTSMÆSSIGHED AF FORSKELLIGE FINANSPOLITISKE TILTAG

Høj inflation og kompensation af udvalgte grupper …

De aktuelt høje prisstigninger rammer alle grupper i samfundet, men de økonomiske effekter er asymmetrisk fordelt på tværs af befolkningsgrupper. Husholdninger med dyre opvarmningsformer og et i forvejen lavt rådighedsbeløb er særligt udsatte, ligesom virksomheder med energiintensiv produktion og lav likviditet kan være udfordrede. Der er indgået en række aftaler og fremsat yderligere en række forslag, der har til formål at afbøde effekterne af prisstigningerne for udvalgte grupper, jf. diskussionen i kapitel I.

… kan medføre behov for stramninger andre steder

Mange af de gennemførte tiltag har været finansieret, hvilket er positivt. Det er sandsynligt, at der vil opstå behov for yderligere finansieringskilder i den kommende tid. Nye tiltag bør, som nævnt, indgå i den samlede prioritering i finanslovsforhandlingerne og bør være finansierede, så den finanspolitiske linje fra finanslovsforslaget fastholdes.

Anvend tiltag med høj effekt pr. krone

Aktiv finanspolitik kan som udgangspunkt ske gennem en ændring af skatterne, de offentlige investeringer eller det offentlige forbrug. Ændringen af såvel skatter som det offentlige serviceniveau er forbundet med et effektivitetstab, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2020*. Det taler for så små ændringer som muligt, og at der anvendes tiltag med så høj aktivitetseffekt pr. krone som muligt. Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer påvirker efterspørgslen direkte og har dermed en større aktivitetsvirkning end tilsvarende ændringer af skatterne.

Offentligt forbrug styres via udgiftslofter

Det offentlige forbrug styres overordnet gennem udgiftslofterne, og der er ikke en detailstyring af de enkelte dele af det offentlige forbrug fra centralt hold. I praksis kan der i udmøntningen af udgiftslofterne ske prioriteringer, der har forskellig aktivitetsvirkning. Eksempelvis er aktivitetsvirkningen af visse dele af det offentlige varekøb mindre end gennemsnittet for det offentlige forbrug, fordi der er et større importindhold i særligt købet af fysiske varer.

Vanskeligt at pege på, hvilke dele af offentligt forbrug der bør ændres

Ændringer i forskellige dele af det offentlige forbrug påvirker økonomiens brancher og socioøkonomiske grupper forskelligt, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2020*. Der er derfor et vist rum for, at ændringer i det offentlige forbrug kan foretages på en måde, der tager højde for forskellige økonomiske eller politiske hensyn. Hensynet til at mindske effektivitetstabet som følge af ændringer i det offentlige serviceniveau taler for at vælge komponenter med høj aktivitetsvirkning, men herudover er det vanskeligt ud fra et økonomisk perspektiv entydigt at pege på, hvilke dele af det offentlige forbrug der bør ændres, når den generelle finanspolitik skal lempes eller strammes.

Overvej at tillade senere anvendelse af opsparede midler fra 2022 og 2023

Formandskabet har tidligere peget på, at det kan være hensigtsmæssigt med et flerårigt perspektiv i den statslige udgiftsstyring, herunder at reglerne for forbrug og opsparing gøres mere fleksible. Som reglerne er nu, kan opsparede midler i staten ikke uden tilladelse anvendes senere, hvilket tilskynder til en vis "benzinafbrænding" mod slutningen af året, jf. også diskussionen i afsnit II.8. En ændring af reglerne i retning af mere fleksibilitet vil øge effektiviteten i ressourceanvendelsen i den offentlige sektor. I den aktuelle situation kan en tilladelse til at anvende opsparede midler på et senere tidspunkt samtidig medvirke til at reducere det offentlige forbrug i slutningen af 2022 og i 2023 og dermed bidrage til at holde finanspolitikken passende stram.

Offentlige investeringer har direkte aktivitetsvirkning, …

Flere af de tiltag, der allerede er aftalt eller foreslået, lægger op til finansiering gennem en lavere offentlig investeringsramme. I nogle henseender er en reduktion af de offentlige investeringer et godt instrument. Mindre investeringsprojekter som renoveringer af offentlige bygninger eller offentlig infrastruktur kan ofte udskydes, og samtidig påvirker investeringer aktiviteten direkte, herunder typisk i byggesektoren, hvor aktiviteten i længere tid har været høj. En reduktion af aktiviteten i byggesektoren har i den nuværende situation yderligere den fordel, at det kan frigive arbejdskraft, som i stedet kan anvendes til at understøtte og fremskynde den grønne omstilling.

… men der er udfordringer og begrænsninger i det instrument

Der er imidlertid flere udfordringer ved at finansiere udgiftskrævende tiltag gennem en reduktion af investeringerne. Udskydelse af offentlige investeringer, herunder renoveringer og mindre nybyggeri, går ud over størrelsen og kvaliteten af det offentlige kapitalapparat, og udskydelser kan i nogle tilfælde øge omkostningerne. En væsentlig begrænsning ved en reduktion i investeringsrammen er endvidere, at det i praksis kun er den del af rammen, som kan anvendes til nye projekter, der er relevant.

Besparelser på investeringsrammen ikke så konkret

En særlig problemstilling er, at investeringsrammen er mindre veldefineret end eksempelvis udgiftslofterne, der ved lov lægger en øvre grænse for de offentlige forbrugsudgifter, jf. afsnit II.8. Det er vanskeligt at få et overblik over udmøntningen af investeringsrammen, og det anvises ikke altid, hvilke konkrete investeringer der skal udskydes eller helt spares væk. Finansiering ved lavere investeringsramme er på den måde ikke konkret på samme måde som eksempelvis en stigning i skatterne, hvor det står klart, hvem der kommer til at betale for et udgiftskrævende initiativ. Investeringerne er allerede reduceret som andel af BNP i 2023, og det er uklart, hvor stort et råderum, der reelt er for yderligere reduktioner.

Kontraktiv finanspolitik kræver prioriteringer

Det er forbundet med vanskelighed at foretage store opstramninger af finanspolitikken, og de mulige tiltag vil oftest indebære et lavere oplevet serviceniveau for i hvert fald nogle grupper i samfundet. I de fleste tilfælde er det vanskeligt entydigt at pege på konkrete finanspolitiske tiltag, der bør anvendes fremfor andre. Generelt gælder det dog, at det i en stabiliseringssammenhæng er mest hensigtsmæssigt at anvende tiltag med høj effekt pr. anvendt krone, som kan besluttes og implementeres hurtigt.

OFFENTLIGE FINANSER OG BUDGETLOVEN

De offentlige finanser er sunde

Fremskrivningen viser, at den strukturelle saldo både i 2023 og i årene frem mod 2030 vil holde sig klart over underskudsgrænsen, som nu er 1 pct. af BNP. Samtidig viser beregningerne i kapitel III, at finanspolitikken med en holdbarhedsindikator på 1,0 pct. af BNP vurderes at være mere end holdbar. Formandskabets vurdering er derfor, at de offentlige finanser grundlæggende er sunde.

Budgetlovens regler bør diskuteres og justeres

En del af baggrunden for udviklingen i de offentlige finanser er budgetloven, der blev vedtaget i 2012. I foråret 2022 blev det i overensstemmelse med formandskabets tidligere anbefalinger besluttet at sænke underskudsgrænsen fra ½ til 1 pct. af BNP. De øvrige regler i budgetloven er imidlertid ikke ændret siden 2012. Det vurderes, at der som

minimum er behov for at præcisere loven på en række områder, og der vurderes særligt at være behov for at diskutere beregningen af den strukturelle saldo og reglerne for forbrug af opsparing.

Der er afstand mellem grænse og skøn mod 2030, …

Skønnene for finanspolitikken har historisk været meget tæt på underskudsgrænsen for den strukturelle saldo. Det er uhensigtsmæssigt med pludselige tilpasninger af finanspolitikken, som udelukkende er en konsekvens af ændrede skøn for den strukturelle saldo, som svækker saldoen midlertidigt. Da beregningen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed, og reviderede skøn kan ske, uden at det nødvendigvis er udtryk for en anderledes vurdering af tilstanden for de offentlige finanser, er det derfor relevant at overveje, om der i overensstemmelse med EU-reglerne bør tillades små og midlertidige overskridelser af grænsen, når finanslovsforslaget fremlægges. Med beslutningen om at sænke underskudsgrænsen er der imidlertid kommet større afstand mellem den forventede strukturelle saldo og grænsen for de maksimalt tilladte underskud. Selvom det kan ikke afvises, at forventet saldo og grænse vil komme tættere på hinanden igen, er diskussionen dog mindre aktuel, end den har været.

… men det kan ændre sig

Metoden bør dokumenteres samlet, og ændringer bør diskuteres

Beregningen af den strukturelle saldo sker med udgangspunkt i en metode fastlagt af Finansministeriet. Den strukturelle saldo afhænger både af skønnet for den faktiske saldo og af en lang række metodevalg, som kan og bør diskuteres. For at sikre størst mulig gennemsigtighed omkring beregningerne bør dokumentationen af metoden samles og løbende opdateres, og de foretagne valg begrundes. Fremover bør metodeændringer begrundes og dokumenteres, og der bør der være mulighed for en reel diskussion af ændringer, inden de indføres som en del af den grundlæggende metode.

Budgetter overholdes i kommuner og regioner efter sanktioner, …

Baggrunden for budgetlovens system med udgiftslofter og sanktioner var en længere årrække, hvor de offentlige budgetter ikke var blevet overholdt. Det gjaldt især i kommuner. Siden indførelsen af sanktioner i kommuner og regioner har budgetterne været overholdt, og der ses ikke længere store mindreforbrug, sådan som det var tilfældet i de første år efter sanktionernes indførelse. En analyse fra Finansministeriet finder heller ikke tydelige tegn på, at sanktionerne har ført til ændringer i forbrugsmønstret over året og eventuel "benzinafbrænding". Det kan være udtryk for, at kommunerne og regionerne gradvist er blevet bedre til at koordinere under et samlet loft.

… men flerårighed i sanktioner bør overvejes

Sanktionerne for kommuner og regioner gælder kun driftsudgifterne og har et etårigt perspektiv, så mindreforbrug ikke kan bruges i de følgende år. Det betyder, at selv beskedne mindreforbrug for kommuner

og regioner under et over tid kan akkumuleres til en større kassebeholdning af opsparede midler, som ikke kan bruges på driftsudgifter senere. Det kan potentielt forvride prioriteringen, da kassebeholdningen i stedet kan bruges på eksempelvis anlæg eller skattenedsættelser. Der er derfor et argument for at overveje flerårighed i sanktionerne, hvor et veldefineret mindreforbrug i et givet år kan overføres til det eller de efterfølgende år, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

I staten er der tegn på ændret forbrugsmønstre over året …

I staten ses i modsætning til i regioner og kommuner et vedvarende og relativt stort mindreforbrug under driftsloftet. Det kan indikere et potentiale for at forbedre budgetregler og udgiftsstyring. Statslige regler for opsparing er et af de steder, hvor det forekommer særligt relevant at overveje, om reglerne har den rette balance mellem central styring og lokal fleksibilitet. Samtidig med budgetloven blev der indført en begrænsning af muligheden for at forbruge de enkelte institutioners opsparing. For de statslige driftsbevillinger til blandt andet køb af varer og tjenester i offentlige institutioner ses en ændring i forbrugsmønstret over året efter 2012, som var det år, hvor de strengere budgetregler blev annonceret. Det kan være en indikation af, at reglerne har påvirket forbrugsmønstret i løbet af året og ført til mere "benzinafbrænding" i slutningen af året. Der er for nylig gennemført ændring af reglerne, men det bør overvejes, om der skal gøres mere for at sikre en bedre balance mellem central styring og fleksibilitet. En mulighed er, at reglerne midlertidigt lempes, sådan at statslige institutioner på forsøgsbasis tillades at anvende opsparede midler fra 2022 og 2023 på et senere tidspunkt med henblik på at opnå erfaringer om virkning. Det vil i den aktuelle situation kunne bidrage til at holde finanspolitikken passende stram.

… og fleksibilitet i opsparingsregler kan med fordel efterses

LITTERATUR

Andersen, T.B. og C.-J. Dalgaard (2011): Flows of People, Flows of Ideas, and the Inequality of Nations. *Journal of Economic Growth,* 16, s. 1-32.

Ball, L.M., D. Leigh og P. Mishra (2022): Understanding US Inflation During the COVID Era. *Brookings Papers on Economic Activity Conference Drafts*, 2022(2).

Ball, L.M. og S. Mazumder (2019): The Nonpuzzling Behavior of median Inflation. NBER Working Paper No. 25512.

Barnichon, R. og A.H. Shapiro (2022): What's the Best Measure of Economic Slack? Federal Reserve Bank of San Francisco. Economic Letter.

Beynet, P. og A. Goujard (2022): The Surge in Inflation Dispersion in the Euro Area: Key Drivers and Policy Responses. VoxEU artikel. CEPR.

Bloom, N., P. Mizen og S. Taneja (2022a): Comparing Online to In Person Meetings. VoxEU-artikel. CEPR.

Bloom, N., R. Han og J. Liang (2022b): How Hybrid Working From Home Works Out. NBER working paper No. 30292.

Bobeica, E. og A. Sokol (2019): Drivers of Underlying Inflation in the Euro Area Over Time: A Phillips Curve Perspective. *ECB Economic Bulletin*, 2019(4).

Bok, B., N. Petrosy-Nadeau, R.G. Valetta og M. Yilma (2022): Finding a Soft Landing along the Beveridge Curve. Economic Letter. Federal Reserve Bank of San Francisco.

Bräuning, F., J.L. Fillat og G. Joaquim (2022): Cost-Price Relationships in a Concentrated Economy. Federal Reserve Bank of Boston Research Paper Series, Current Policy Perspectives Paper No. 94265.

Carrière-Swallow, Y., P. Deb, D. Furceri, D. Jimenez og J.D. Ostry (2022): Shipping Costs and Inflation. Working Paper No. 61. IMF.

Caselli, F., M. Koren, M. Lisicky og S. Tenreyro (2020): Diversification Through Trade. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), s. 449-502.

Celasun, O., N.-J. Hansen, A. Mineshima, M. Spector og J. Zhou (2022): Supply Bottlenecks: Where, Why, How Much, and What Next? Working Paper No. 31. IMF.

Consensus Economics (2022): Consensus Forecast. September 2022.

Danmarks Nationalbank (2019a): Boligskatteaftalens effekt på boligpriserne. Analyse (6).

Danmarks Nationalbank (2019b): Risikoen for global recession er steget. Analyse (16).

Danmarks Nationalbank (2021): Digitaliserede økonomier har klaret sig bedre gennem pandemien. Economic Memo (6).

Danmarks Nationalbank (2022a): Endnu flere boligejere konverterede i 2. kvartal. *Bank og realkredit, balancer, august 2022.*

Danmarks Nationalbank (2022b): Kraftige stigninger i forbrugerpriserne udfordrer dansk økonomi. Analyse (11).

Danmarks Nationalbank (2022c): (Mis)matching in the Post-Pandemic Danish Labour Market. Economic Memo (9).

Danmarks Nationalbank (2022d): Monetære og finansielle tendenser – september 2022. Analyse (10).

Danmarks Statistik (2022): Hjemmearbejde er mere udbredt end før Covid-19. *Nyt fra Danmarks Statistik* (286). August 2022.

Danske Bank (2022): Renteudsigter – Rentetoppen er ikke nået endnu. Research. September 2022.

De Loecker, J., J. Eeckhout og G. Unger (2020): The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(2), s. 561-644.

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

De Økonomiske Råds formandskab (2009): *Økonomi og Miljø, 2009.*

De Økonomiske Råds formandskab (2012): *Dansk Økonomi, efterår 2012.*

De Økonomiske Råds formandskab (2014): *Økonomi og Miljø, 2014.*

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

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2020a): *Produktivitet, 2020.*

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

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

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

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

De Økonomiske Råds Formandskab (2022a): *Produktivitet, 2022.*

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

DI (2022a): Efter to års uro: Større lagre og flere underleverandører. DI analyse. April 2022.

DI (2022b): Rapport: Otte ud af 10 virksomheder åbner for mere hjemmearbejde efter COVID-19. DI analyse. Januar 2022.

Di Giovanni, J., S. Kalemli-Özcan, A. Silva og M.A. Yildirim (2022): Global Supply Chain Pressures, International Trade, and Inflation. NBER Working Paper No. 30240.

ECB (2010): Energy Markets and the Euro Area Macroeconomy. Occasional Paper Series No. 113.

ECB (2020): Virtually Everywhere? Digitalisation and the Euro Area and EU Economies. ECB Occasional Paper Series No. 244.

EFB (2022): *The European Fiscal Board assesses the appropriate fiscal stance for the euro area in 2023.* Juni 2022

EU-Kommissionen (2022a): *European Economic Forecast, Winter 2022.*

EU-Kommissionen (2022b): *European Semester Spring Package: Sustaining a green and sustainable recovery in the face of increased uncertainty.* Maj 2022.

Finansministeriet (2022a): *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*. April 2022.

Finansministeriet (2022b): *Forslag til finanslov for finansåret 2023*. August 2022.

Finansministeriet (2022c): *Vinterhjælp*. September 2022.

Finansministeriet (2022d): *Økonomisk Redegørelse, august 2022.*

Finansministeriet (2022e): *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026*. August 2022.

Ganapati, S., J.S. Shapiro og R. Walker (2020): Energy Cost Pass-Through in US Manufacturing: Estimates and Implications for Carbon Taxes. *American Economics Journal: Applied Economics*, 12(2), s. 303-342.

Goda, S.G. og E.J. Soltas (2022): The Impact of Covid-19 Illnesses on Workers. NBER Working Paper No. 30435.

Hazell, J., J. Herreno, E. Nakamura og J. Steinsson (2022): The Slope of the Phillips Curve: Evidence From US States. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(3), s. 1299-1344.

Hintermann, B., M. Žarković, C. Di Maria og U.J. Wagner (2020): The Effect of Climate Policy on Productivity and Cost Pass-Through in the German Manfacturing Sector. Arbejdspapir.

Indenrigs- og Boligministeriet (2022): *Initiativer til modvirkning af store huslejestigninger.* August 2022.

Jordá, Ó., C. Liu, F. Nechio og F. Rivera-Reyes (2022): Why Is U.S. Inflation Higher than in Other Countries? Economic Letter. Federal Reserve Bank of San Francisco.

Kiss, Á, A. Turrini og A. Vandeplas (2022): Tight Euro Area Labour Markets After Covid-19: The Role of Labour Market Mismatch. VoxEU-artikel. CEPR.

Konczal, M. og N. Lusiani (2022): Prices, Profits, and Power: An Analysis of 2021 Firm-Level Markups. Arbejdspapir.

Kostenbauer, K. (2022): Do Producer Prices Predict Consumer Prices? Statistics Canada.

Kouvavas, O., C. Osbat, T. Reinelt og I. Vansteenkiste (2021): Markups and Inflation Cyclicality in the Euro Area. ECB Working Paper Series No. 2617.

Kuik, F., J.F. Adolfsen, E.M. Lis og A. Meyer (2022): Energy Price Developments In and Out of the COVID-19 Pandemic – From Commodity Prices to Consumer Prices. *ECB Economic Bulletin*, 2022(4).

Meyler, A. (2009): The pass through of oil prices into euro area consumer liquid fuel prices in an environment of high and volatile oil prices. *Energy Economics*, 31(6), s. 867-881.

Michaillat, P. og E. Saez (2022): $u^* = \sqrt{uv}$, NBER Working Paper No. 30211.

OECD (2022a): *Economic Outlook No. 111*. Juni 2022.

OECD (2022b): *Interim Economic Outlook No. 112*. September 2022.

Peersman, G. (2022): International Food Commodity Prices and Missing (Dis)Inflation in the Euro Area*. The Review of Economics and Statistics*, 104(1), s. 85-100.

Pless, J. og A.A. van Benthem (2019): Pass-Through as a Test for Market Power: An Application to Solar Subsidies. *American Economic Journal*: *Applied Economics*, 11(4), s. 367-401.

Regeringen (2022a): *Danmarks Konvergensprogram 2022*.

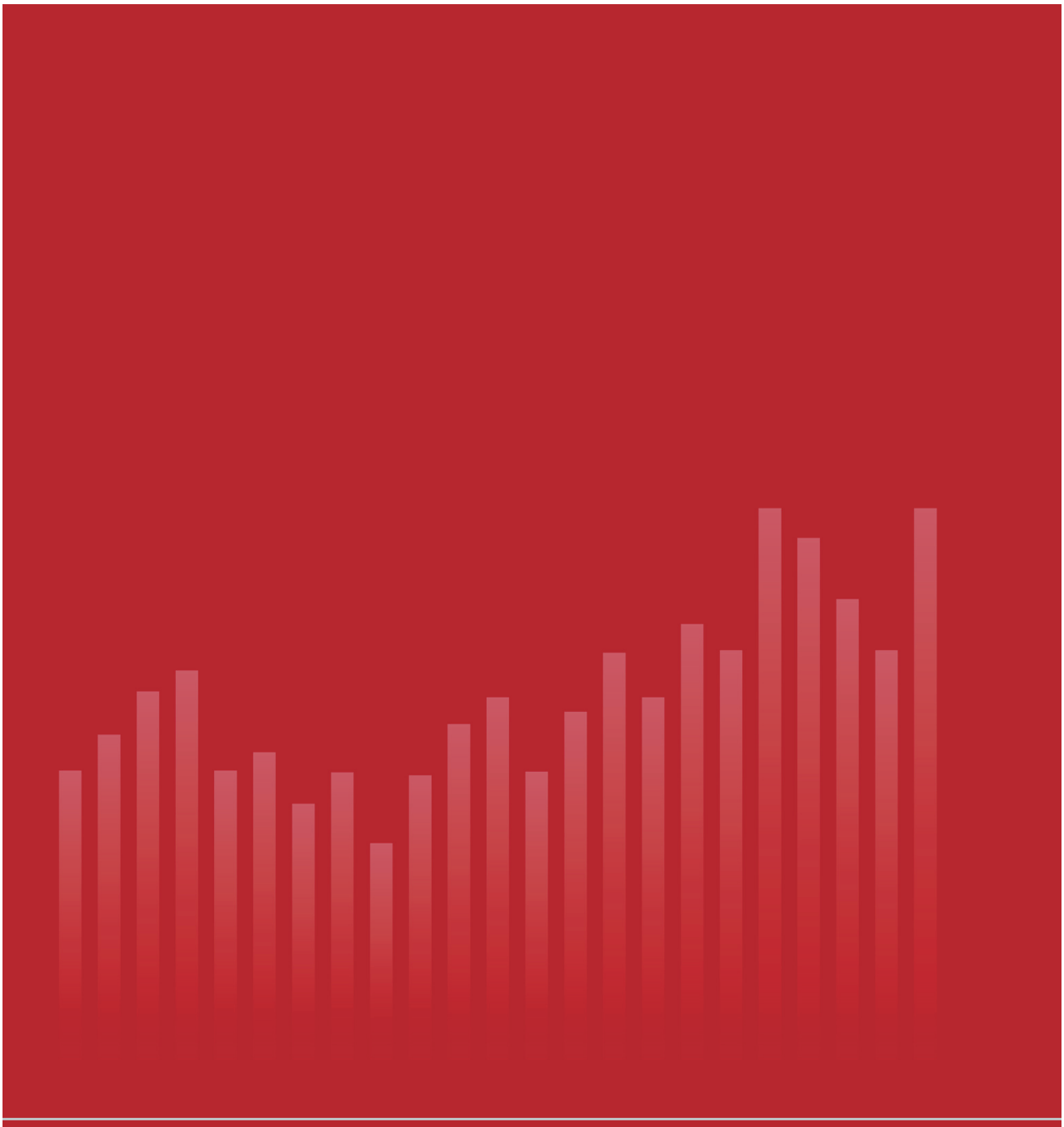
Regeringen (2022b): *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. Marts 2022.

Rodgers, A. og W.M. Kassens (2022): What does the Beveridge Curve Tell Us about the Labor Market Recovery. Federal Reserve Bank of St. Louis.

Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring – Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på serviceudgifterne 2008-2014.

Shapiro, A.H. (2022): How Much Do Supply and Demand Drive Inflation? Economic Letter. Federal Reserve Bank of San Francisco.

Weyl, E.G. og M. Fabinger (2013): Pass-through as an Economic Tool: Principles of Incidence under Imperfect Competition. *Journal of Political Economy*, 121(3), s. 528-583.



Dansk Økonomi, efterår 2022

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL III
FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Dansk Økonomi, efterår 2022

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. 27 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

Kapitlet bringer en analyse af, hvordan ændringer i aldersgrænserne for folkepension mv. påvirker beskæftigelsen hos partnere til de direkte berørte personer. Ifølge analysen forøger det den skønnede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne med 6½ pct. eller 3.500 personer i 2021 at inddrage denne afledte effekt på ægtefæller mv.

Desuden præsenteres forskellige analyser med blandt andet alternative antagelser om de ældres arbejdsmarkedsadfærd.

III.1 INDLEDNING

Ny langsigtet fremskrivning

Kapitlet præsenterer formandskabets langfristede 2022-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 2021*, og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2022.

Langsigtede fremskrivninger vigtigt pejlemærke for robustheden i økonomisk politik

De langfristede fremskrivninger og holdbarhedsberegninger foretages regelmæssigt af såvel regeringen som De Økonomiske Råds formandskab for at kunne vurdere, i hvilken grad de nuværende offentlige skatte- og udgiftsrutiner og -regler er langtidsholdbare, når såvel befolkningen som forskellige andre forhold vil ændre sig i de kommende årtier. Det er oplagt, at der er meget stor usikkerhed både om den faktiske fremtidige befolkningsudvikling og de mange andre væsentlige forhold, der vil påvirke de offentlige finanser på længere sigt. Fremskrivningerne skal derfor ikke opfattes som en egentlig prognose, men som en konsekvensberegning af, hvad der vil ske under forudsætninger, som med vores nuværende informationsgrundlag vurderes som fornuftige og rimelige. De er derfor et vigtigt pejlemærke for robustheden i den førte økonomiske politik.

Fungerer som tidligt varslingssystem

Da fremskrivningerne gentages årligt, bliver de løbende opdateret med ny information, hvis de anvendte forudsætninger ser ud til at ændre sig. Dermed fungerer holdbarhedsberegningerne som et tidligt varslingssystem, der i god tid kan informere beslutningstagerne, om strukturelle ændringer i den økonomiske politik vil være ønskelige. Det gælder både, hvis finanspolitikken ser ud til at være på uholdbar kurs, som det var tilfældet i holdbarhedsberegningerne i perioden indtil 2012, og hvis økonomien omvendt ser ud til at være overholdbar, dvs. det offentlige under de anvendte beregningsforudsætninger vil opkræve mere i skat i det lange løb, end der gives ud i offentlige udgifter.

Ny analyse af fælles tilbagetrækning i parforhold

Såvel ændringer i den økonomiske politik som nye data påvirker fremskrivningerne fra år til år. Det samme gør metodemæssige forbedringer i takt med, at den eksisterende viden om blandt andet befolkningens adfærd forøges. I 2021 foretog formandskabet en revision af antagelserne om beskæftigelsesvirkningen af forhøjede aldersgrænser for folkepension og efterløn på baggrund af en ny analyse af erfaringerne fra de hidtidige forhøjelser. I nærværende kapitel udvides denne

analyse til at belyse virkningerne på beskæftigelse og erhvervsdeltagelse hos partnerne til de personer, der er direkte berørt af de højere aldersgrænser. Tilbagetrækning er ofte en fælles beslutning mellem parterne i parforhold, og det er derfor tænkeligt, at der vil være afledte effekter af tilbagetrækningsreformerne. Dette spørgsmål undersøges nærmere nedenfor.

Beregninger af Pensionskommissionens forslag

De seneste år har der været en tendens til, at de langsigtede fremskrivninger med de almindeligt anvendte forudsætninger har peget på stigende offentlige overskud på lang sigt, dvs. efter 2040. Dette giver sig udslag i en positiv holdbarhedsindikator, normalt omtalt som en overholdbar finanspolitik. Blandt andet på baggrund heraf blev der i 2020 nedsat en "Kommission om tilbagetrækning og nedslidning" (normalt omtalt som Pensionskommissionen), der skulle komme med anbefalinger til det fremtidige pensionssystem, herunder mulighederne for en lempeligere levetidsindeksering efter 2040. I maj 2022 offentliggjorde kommissionen sin slutrapport, der indeholder et konkret forslag til en ændret fremtidig levetidsindeksering. Forslaget minder en del om formandskabets tidligere beregning af en indeksering, der medfører en konstant andel af livet på pension. I kapitlet beregnes de formodede konsekvenser af Pensionskommissionens forslag. Derudover kigges nærmere på betalingsbalancens udvikling i fremskrivningen og på statsfinansielle konsekvenser af et fald i lønkvoten som følge af større automatisering.

Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds formandskabs foregående lange fremskrivning fra efteråret 2021. I afsnit III.3 redegøres nærmere for analysen af, hvordan ændringerne i aldersgrænserne for folkepension mv. påvirker erhvervsdeltagelsen hos partnerne til de direkte berørte personer. Afsnit III.4 præsenterer forskellige fremskrivninger under alternative antagelser om de fremtidige indekseringsregler. Især diskuteres konsekvenserne af Pensionskommissionens forslag til en mere afdæmpet stigning i aldersgrænserne for folkepension mv. Afsnit III.5 sammenligner den præsenterede lange fremskrivning og holdbarhedsberegning med regeringens seneste af slagsen, og afsnit III.6 opsummerer kapitlet.

III.2 FREMSKRIVNING

Fortsættelse af mellemfristet fremskrivning fra kapitel II

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

Ny befolkningsfremskrivning fra maj 2022

DREAM og Danmarks Statistik har i maj 2022 offentliggjort en ny befolkningsfremskrivning, som danner grundlag for befolkningsudviklingen i nærværende makroøkonomiske fremskrivning. Fra at udgøre 5,9 mio. mennesker i år vokser befolkningen ifølge beregningsforudsætningerne over tid til at udgøre lidt mere end 7 mio. i 2100. Det er ca. 15.000 færre personer end forudsat i sidste års fremskrivning. I de første fem år forudsættes befolkningen at stige lidt mere end i 2021-fremskrivningen, blandt andet som følge af en midlertidig merindvandring fra Ukraine. På længere sigt antages en lidt lavere fertilitet og højere dødelighed at reducere befolkningsudviklingen i forhold til sidste års fremskrivning. På lang sigt indebærer fremskrivningen en reduktion i antallet af ikkevestlige indvandrere og omvendt flere vestlige indvandrere og efterkommere relativt til 2021-forudsætningerne.

Stigende arbejdsstyrke frem imod 2100

Arbejdsstyrken vokser under de anvendte forudsætninger i næsten alle år i fremskrivningen efter 2030, jf. figur III.1. Fra et niveau på omkring 3 mio. mennesker i 2020 og 3,1 mio. i 2030 forudsættes den at vokse med ca. 630.000 mennesker i resten af århundredet. Målt som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken dog fra ca. 51 pct. i 2030 til 50 pct. omkring 2040. Det er den demografiske hængekøje, hvor relativt små årgange afløser relativt store på arbejdsmarkedet. Fra 2040 stiger andelen igen, både som følge af demografisk medvind og på grund af de forudsatte stadig stigende tilbagetrækningsaldre, jf. nedenfor. Ved århundredets slutning udgør arbejdsstyrken godt 52½ pct. af befolkningen ifølge fremskrivningen. I forhold til sidste års fremskrivning forudsættes den fremskrevne arbejdsstyrke nu at være lidt mindre, jf. figur III.2. I 2100 udgør forskellen i arbejdsstyrken til 2021-fremskrivningen målt i personer ca. 30.000. Det er konsekvensen af flere forskellige ændringer. Udover en lidt mindre befolkning skyldes det blandt andet, at der i nærværende fremskrivning forudsættes, at lidt flere overgår til seniorpension. Desuden er den skønnede effekt af erhvervsskolereformen i 2015 blevet nedrevideret, hvilket medfører en lidt lavere arbejdsstyrke på lang sigt, jf. nedenfor.

BOKS III.1 FORUDSÆTNINGER BAG DEN LANGSIGTEDE FREMSKRIVNING

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

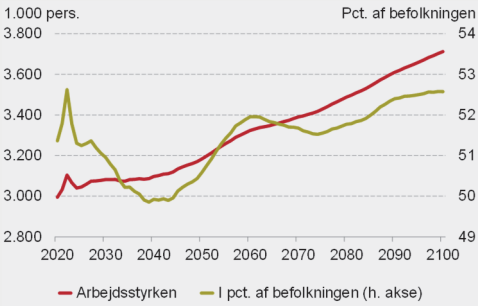
Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2030 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel II. Ligeledes er udviklingen frem til 2030 med hensyn til bl.a. BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. 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 2022 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2019
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være 3,1 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til ca. 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 på længere sigt, og den nominelle 10-årige statsobligationsrente antages at stige gradvis fra 1,1 pct. i 2030 til et langsigtet niveau på 4½ pct. 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.

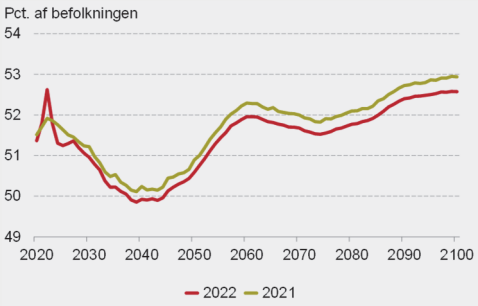
FIGUR III.1 ARBEJDSSTYRKEN

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



FIGUR III.2 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Arbejdsstyrken som andel af befolkningen er lidt lavere i nærværende end i 2021-fremskrivningen.



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

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

Folkepensionsalder forudsættes at stige med 10 år frem mod 2100

Udover stigningen i befolkningen skyldes væksten i arbejdsstyrken i figur III.1 især de forudsatte stigninger i aldersgrænserne for efterløn og folkepension, som følger af velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011. De indebærer, at aldersgrænserne antages at stige med 10 år (10½ år for efterlønnens vedkommende) frem mod 2100, jf. tabel III.1. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2021* er der ingen ændringer i, hvornår aldersgrænserne forskydes. Det skyldes, at den nyeste befolkningsfremskrivning kun forudsætter ret små ændringer i dødeligheden i forhold til den forudsatte udvikling i 2021.

TABEL III.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2022

Efterlønsalderen stiger fra 63,5 til 74 år og pensionsalderen fra 67 til 77 år i fremskrivningen.

	Efterløn	Folkepension		Efterløn	Folkepension
	-------- Alder --------			-------- Alder --------	
2022	63,5	67	2062	70,5	73
2023	64	67	2065	70,5	73,5
2027	65	67	2067	71	73,5
2030	65	68	2070	71	74
2032	66	68	2072	71,5	74
2035	66	69	2075	71,5	74,5
2037	67	69	2077	72	74,5
2040	67	70	2080	72	75
2042	68	70	2082	72,5	75
2045	68	71	2085	72,5	75,5
2047	68,5	71	2087	73	75,5
2050	68,5	71,5	2090	73	76
2052	69,5	71,5	2092	73,5	76
2055	69,5	72,5	2095	73,5	76,5
2057	70	72,5	2097	74	76,5
2060	70	73	2100	74	77

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i aldersgrænsen for tildeling af enten efterløn eller folkepension. Der er ingen ændringer i de angivne år i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Kilde: DREAM.

FREMSKRIVNING AF SUNDHEDSUDGIFTER

Sundhedsudgifter følger demografi, velstand og sund aldring

Fremskrivningen af de offentlige udgifter er en meget væsentlig del af beregningen af den finanspolitiske holdbarhed. En af de store delposter her – og en, som der løbende er både fagøkonomisk og offentlig interesse for – er de offentlige sundhedsudgifter. Grundprincippet for fremskrivningen af de offentlige sundhedsudgifter er det samme som for de øvrige delposter i det individuelle offentlige forbrug: De fremskrives i takt med det såkaldte demografi- og velstandskorrigerede træk,

dvs. i takt med dels udviklingen i de berørte befolkningsgrupper, dels den generelle inflation på 2 pct. og timeproduktivitetsvækst på 1½ pct. Sundhedsudgifterne for f.eks. en 30-årig kvinde af dansk oprindelse antages altså på længere sigt at stige med 3½ pct. om året. Desuden tages der højde for såkaldt sund aldring, dvs. den kendsgerning, at en del af sundhedsudgifterne empirisk er knyttet til dødstidspunktet snarere end alderen. Det bevirker isoleret set, at sundhedsudgifterne for en person af en given (ældre) alder vil falde, når levetiden stiger. Baseret på den empiriske analyse i *Dansk økonomi, efterår 2019* omfatter denne sunde aldring de sidste 10 år før dødstidspunktet. Antagelsen om sund aldring bevirker dermed, at det demografiske træk reduceres.

Fremskrivning er ikke en prognose, men konsekvensberegning af neutral finanspolitik

Ser man historisk på udviklingen i de faktiske sundhedsudgifter, vil de i enkeltår afvige fra dette princip. Sundhedsudgifterne er i sidste ende bestemt af politiske beslutninger på forskellige niveauer, og politikerne kan vælge at prioritere anderledes end forudsat i fremskrivningen. Den fundamentale begrundelse for fremskrivningen af offentlige forbrugsudgifter er ikke at forsøge at lave en prognose for, hvad man realistisk kan forvente, at fremtidens politikere vil vælge at prioritere. I stedet er det at lave en neutral fremskrivning, hvor "neutral" skal forstås som et princip, der medfører et uændret størrelsesforhold mellem den offentlige og den private sektor i en langsigtsligevægt, hvor der ikke sker ændringer i befolkningssammensætningen.

Denne principielle forskel afgørende for fortolkning af beregningerne

Det er vigtigt at være bevidst om denne forskel, som hænger sammen med hele formålet med at lave holdbarhedsberegninger: Selvom man på et konkret tidspunkt kan have en forventning om, at politikerne vil vælge en anden udgiftsudvikling fremadrettet, vil en sådan formodning ikke være relevant for fremskrivningen, da dens formål ikke er at forudsige den fremtidige økonomiske politik, men at være en konsekvensberegning, der viser resultatet af at følge en neutral økonomisk politik. Dermed illustrerer fremskrivningen blandt andet, hvilke frihedsgrader der vil være for den økonomiske politik fremadrettet i forhold til dette referencepunkt, hvor den offentlige sektors størrelse er uforandret på lang sigt.

Ifølge tidligere analyse svarer fremskrivningsprincip overordnet til historisk udvikling

I *Dansk Økonomi, efterår 2020* blev dog foretaget en historisk analyse for at belyse, hvor godt det nævnte neutrale fremskrivningsprincip for de offentlige forbrugsudgifter faktisk svarede til den historiske udvikling fra 1966 til 2019. Analysen viste, at der i denne periode både har været delperioder, hvor forbrugsudgifterne voksede hurtigere end fremskrivningsprincippet, og delperioder, hvor de voksede langsommere. Det gælder både for det samlede offentlige forbrug og for dets delkomponenter på forskellige områder. Set over hele perioden har væksten i

det samlede offentlige forbrug været forbløffende tæt på det demografi- og velstandskorrigerede træk. I perioden 1966-85 var den faktiske vækst højere, mens den faktiske vækst siden 1985 har været lavere, og sammenlagt netter de to delperioder altså omtrent ud.

For sundhedsudgifter har der været mervækst indtil 2010 og mindrevækst derefter

Ses udelukkende på væksten i sundhedsudgifterne, hvor der kun er tal for 1995 og frem, har væksten i hvert år i perioden 1995-2010 været højere end det demografi- og velstandskorrigerede træk, mens den omvendt i hvert år i perioden 2010-19 har været lavere. Om man mener, at der historisk har været systematiske tendenser til mervækst eller det modsatte i den offentlige sektor, afhænger dermed kritisk af, hvilke delposter og hvilken tidsperiode, man betragter.

Tegn på såkaldt steeping i de seneste år

Sommetider nævnes begrebet "steeping" i den faglige og offentlige debat om sundhedsudgifter. Steeping betyder, at sundhedsudgifterne pr. person for ældre stiger mere end for yngre, sådan at kurven for de aldersfordelte sundhedsudgifter bliver stejlere over tid, jf. boks III.2. Der er tegn på, at der ved siden af den sunde aldring har været en sådan steeping-tendens i Danmark i 2006-18, jf. Kjellberg og Ibsen (2020). Forfatterne nævner, at tendensen potentielt kan forklares ved, at øget middellevetid kan gøre det mere attraktivt at udføre flere knæ- og hofteoperationer, eller at den stigende middellevetid også kan medføre, at der udvikles flere kroniske sygdomme blandt ældre. Endvidere kan der være en udbudsvirkning, hvis en større andel af sundhedsindustriens produkter rettes imod det stigende marked af ældre.

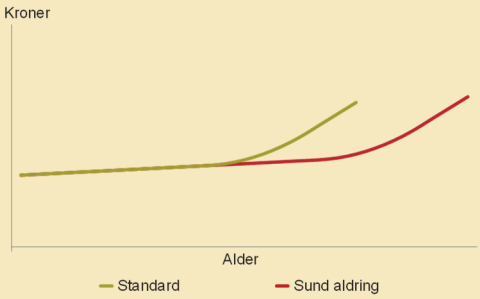
STEEPING I SUNDHEDSUDGIFTERNE

Steeping (fra engelsk *steep*: stejl, brat) betegner en situation, hvor stigningen i sundhedsudgifterne i en periode fortrinsvis finder sted i udgifterne for de ældre aldersgrupper. Det vil medføre, at kurven for aldersfordelingen af sundhedsudgifterne efterhånden bliver mere stejlt stigende med alderen. Kjellberg og Ibsen (2020) finder tegn på, at der har været en sådan steeping-tendens i Danmark i perioden 2006-18 for personer i aldersgruppen 70 til 90 år. Forfatterne finder desuden tegn på, at der har været en sund aldrings- eller år-til-død-effekt i samme periode. En sådan steeping-udvikling kan blandt andet forklares ved, at sundhedsvæsenet udvikler nye behandlingsformer rettet mod de større generationer af ældre (dvs. en ændring i udbuddet), eller ved at disse generationer har større forventninger til sundhedsvæsenets tilbud (en ændring i efterspørgslen), som forplanter sig til et politisk ønske blandt det generelle vælgerkorps.

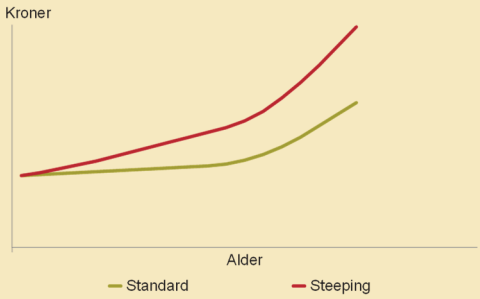
BOKS III.2 ILLUSTRATION AF SUND ALDRING OG STEEPING

Et stiliseret billede af sund aldring kan ses i figur A. Den grønne kurve viser, hvordan de gennemsnitlige sundhedsudgifter for personer i udgangssituationen generelt stiger svagt med alderen. Stigningen tager imidlertid til ved højere alderstrin, hvilket hænger sammen med, at udgifterne er særligt høje i årene før dødstidspunktet, jf. de såkaldte terminaludgifter. Den røde kurve illustrerer, hvad der kan ske, hvis middellevetiden øges, og der er sund aldring. I den første del af livet ændres de aldersbetingede sundhedsudgifter ikke nævneværdigt, men udgifterne bliver lavere for de ældre aldersgrupper. Den del af kurven, hvor sundhedsudgifterne stiger relativt meget, rykker udad, fordi terminaludgifterne optræder senere, når levealderen stiger.

FIGUR A **SUND ALDRING**



FIGUR B **STEEPING**



Figur B illustrerer tilsvarende på stiliseret vis steeping. Den grønne kurve udgør igen udgangspunktet med en given aldersfordeling af sundhedsudgifterne. Den røde kurve viser, hvordan udgifterne kan tænkes at udvikle sig over tid, hvis der er steeping. I den røde kurve stiger udgifterne for alle aldersgrupper relativt til den grønne, men mest for de ældste grupper. Kurven bliver altså stejlere, og samtidig vil de samlede udgifter stige for en befolkningsgruppe med en given alderssammensætning. De aldersmæssigt accelererende sundhedsudgifter som følge af steeping kan eksempelvis forklares som følge af, at nye behandlingsmuligheder og potentielt mere krævende forventninger til sundhedsstandarden prioriteres af politikerne, og at denne udgiftsstigning særligt gør sig gældende for de sidste og mest udgiftskrævende leveår.

De to fænomener sund aldring og steeping trækker således i hver sin retning. Selvom der er tale om to principielt forskellige fænomener, kan de i praksis være svære at adskille.

I formandskabets fremskrivninger antages, at en vis andel af sundhedsudgifterne er relaterede til dødstidspunktet, altså sund aldring. Samtidig antages det, at der er en årlig realvækst i sundhedsudgifterne pr. person som følge af den generelle produktivitetsvækst. Den heraf følgende forøgelse af sundhedsudgifterne antages at være procentvis den samme for alle aldersgrupper, hvilket isoleret set trækker i retning af, at udgifterne målt i kroner stiger mest for de mest udgiftskrævende, dvs. ældste grupper.

En permanent steeping-udvikling vil isoleret set medføre mervækst

Hvis man tror, at en sådan steeping-trend i sundhedsudgifterne er strukturel og vil være permanent også fremadrettet, vil den isoleret set medføre større sundhedsudgifter i en situation, hvor befolkningssammensætningen ændrer sig i retning af relativt flere ældre. Det sidste er tilfældet i Danmark, både som følge af en midlertidig forskydning i den kommende snes år, hvor nogle relativt store årgange afløser nogle relativt små årgange i de ældre aldersklasser, og mere permanent som følge af, at befolkningens middellevetid generelt antages at stige fremadrettet. Den vil altså medføre en mervækst i sundhedsudgifterne i forhold til det demografi- og velstandskorrigerede træk. En sådan bevidst eller ubevidst opprioritering af de ældre aldersgrupper i sundhedsvæsenet repræsenterer i sidste ende en ændring i den økonomiske politik, medmindre det kan opfattes som et egentligt iboende lovmæssigt demografisk fænomen på linje med terminaludgifter, som i sagens natur har karakter af et engangsfænomen uanset længden af levetiden.

Indregning af fremtidig potentiel mervækst strider imod hidtidigt grundprincip

Observerede ændringer i aldersprofilen for sundhedsudgifter vil automatisk påvirke de fremskrevne fremtidige sundhedsudgifter, hver gang datagrundlaget opdateres, idet udgangsniveauet jo dermed ændres. Som det fremgår ovenfor, vil det imidlertid ikke være i overensstemmelse med det hidtidige princip bag holdbarhedsberegningerne at indregne en potentiel vækst udover det demografi- og velstandskorrigerede træk fremadrettet i forhold til dette udgangspunkt, hvad enten mervæksten tænkes at give sig udtryk i en steeping-effekt eller andre årsager. Det vil nemlig stride imod antagelsen om en neutral finanspolitik og grundtanken om, at de langsigtede fremskrivninger ikke er en prognose for, hvad man tror, der vil ske, men en konsekvensberegning af, hvad resultatet vil blive på lang sigt i tilfælde af en neutral fremadrettet finanspolitik.

Fremskrivninger til andre formål kan bygge på andre principper

Man kan forestille sig andre typer fremskrivninger, som er båret af andre ønsker. Eksempelvis kunne man foretage en langsigtet fremskrivning, der belyser den formodede udgiftsudvikling, der tildeler alle generationer den samme kvalitet i de offentlige tjenester. Et sådant grundprincip vil ikke relatere sig til udgifterne som det nuværende, men til det output, man får ud af udgifterne. Eksempelvis kan man argumentere for, at med udsigten til stigende globaltemperatur vil det kræve forøgede klimainvesteringer (som digebyggeri og kloakering) og dermed øgede offentlige udgifter blot at opretholde det samme "serviceniveau" i form af uændrede strandlinjer, sikkerhed mod oversvømmede veje osv. På samme måde kan man forestille sig, at den stigende middellevetid kan medføre, at flere ældre i fremtiden vil blive ramt af ikkedødelige, men behandlingskrævende og derfor omkostningstunge kroniske lidelser som demens og lignende. En fremskrivning, der bygger på et outputprincip om, at eksempelvis hver enkelt dement skal have

adgang til behandling af samme omfang som i tidligere år, hvor lidelsen var mindre udbredt, kan således også motivere en indlæggelse af steepingtendenser. Den vil omvendt ikke medføre en neutral fremskrivning af de offentlige finanser i den tidligere nævnte definition af ordet.

Opfattes steeping som et iboende fænomen, kan det principielt indregnes i det demografiske træk

Alternativt kunne man forestille sig, at steepingfænomener var en grundlæggende demografisk betinget lovmæssighed, sådan at strukturen i de offentlige sundhedsudgifter nødvendigvis må ændre sig i nævnte retning i takt med, at middellevetiden stiger. I så fald kan man argumentere for, at steepingfænomenet i sig selv er en del af det demografiske træk på samme måde som terminaludgifter (sund aldring). I det tilfælde vil man forvente, at der empirisk observeres steeping i alle lande og perioder, hvor der finder en aldring af befolkningen sted. Der observeres dog ikke steeping i alle nyere undersøgelser af fænomenet, ligesom de tidligere nævnte årsagsforklaringer snarere går på ønsker om en højere sundhedsstandard hos ældre, eller alternativt en ændret strategi hos sundhedsindustrien, som resulterer i ændrede udbudsformer, som politikerne ønsker at imødekomme, jf. Kjellberg og Ibsen (2020).

Indregning af historisk mer- og mindrevækst forbedrer holdbarheden

Det kan generelt have interesse at lave følsomhedsanalyser, som illustrerer konsekvenserne af eksempelvis forskellige former for ikke-neutral finanspolitik. Formandskabet har ikke lavet direkte analyser af konsekvensen af, at der fremadrettet politisk prioriteres at give sundhedsbevillinger særskilt til ældre befolkningsgrupper udover det demografi- og velstandskorrigerede træk, som en steeping-effekt indebærer; men i *Dansk Økonomi, efterår 2020* blev der vist alternative forløb, der illustrerede konsekvenserne af at forlænge den historiske mer- og mindrevækst i det offentlige forbrug på tre forskellige måder. Alle tre forløb medførte en forbedring af holdbarhedsindikatoren. Antager man samme fremadrettede mer- og mindrevækst i henholdsvis det kollektive og det samlede individuelle offentlige forbrug, som der historisk har været over hele perioden 1966-2019, forbedrer det HBI med 0,1 pct. af BNP.

Sundheds-udgifternes mervækst mere end opvejes af mindrevækst i andre sektorer

Anvender man i stedet blot den gennemsnitlige mindrevækst, der har været siden 1995, men fortsat uden at skelne mellem udviklingen i de forskellige delsektorer af det individuelle offentlige forbrug, giver det en meget kraftig holdbarhedsforbedring på 3 pct. af BNP. Viderefører man endelig den gennemsnitlige udvikling i 1995-2019, men med særskilte vækstrater for henholdsvis sundhed, social beskyttelse, undervisning samt fritid og kultur, fås en HBI-forbedring på 1½ pct. af BNP. I det sidstnævnte tilfælde har der været en mervækst i sundhedsudgifterne over den nævnte periode, men det mere end opvejes af en mindrevækst på alle de resterende delområder af det offentlige forbrug.

FREMSKRIVNING AF DE OFFENTLIGE FINANSER

Primær saldo udviser beskedent underskud frem imod 2050

I 2030 udviser saldoen i den mellemfristede fremskrivning et underskud på 0,2 pct. af BNP, mens den primære saldo udviser et underskud på knap ½ pct. af BNP, jf. kapitel II. Der er samtidig en offentlig nettoformue på 15 pct. af BNP, således at det offentlige har nettorenteindtægter såvel i 2030 som i alle de følgende år under fremskrivningens beregningsforudsætninger. Underskuddet på den primære saldo holder sig tæt på ½ pct. af BNP i tiåret indtil 2040, hvorefter det mindskes i takt med, at arbejdsstyrken fra 2040 begynder at stige hurtigere, jf. figur III.3. Den demografiske modvind afløses af demografisk medvind, og stigningerne i tilbagetrækningsalderen antages at føre til stadigt højere erhvervsfrekvenser i de ældre aldersgrupper. Samtidig vil den voksende private formue relativt til BNP føre til stigende skatteindtægter. Fra 2050 udviser den primære saldo et overskud ifølge fremskrivningen, og det vokser efterhånden til at udgøre knap 1½ pct. af BNP omkring 2070.

Saldoforbedring fra midten af 2030'erne

Saldoen ligger i hele forløbet efter 2030 over den primære saldo, fordi nettorenteindtægterne ifølge fremskrivningen som nævnt er positive i alle årene efter 2030. Saldoen udviser et underskud frem til 2040. Lavpunktet nås i 2034, hvor underskuddet udgør 0,4 pct. af BNP. Fra dette tidspunkt forbedres saldoen vedvarende som følge af både den forbedrede primære saldo og efterhånden også akkumulerende renteindtægter. I 2080 udgør overskuddet på saldoen ifølge fremskrivningen 3 pct. af BNP. Da der er tale om et overholdbart forløb, vil saldoen i denne mekaniske fremskrivning vedvarende stige som andel af BNP i al fremtid. Budgetlovens underskudsgrænse på 1 pct. af BNP overtrædes dermed ikke i noget år ifølge fremskrivningen.

Offentlig nettoformue i hele forløbet

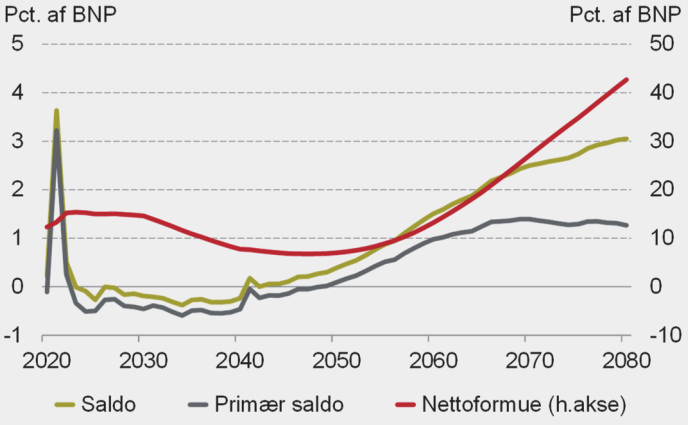
Ved udgangen af 2021 udgjorde den offentlige nettoformue ca. 13 pct. af BNP efter at være steget med knap 20 pct.point siden 2015. Ifølge fremskrivningen vil nettoformuen udgøre 15 pct. af BNP i 2030. Derefter falder den i hængekøjeårene frem til ca. 2050, men vil dog hele tiden være positiv. Som følge af de stigende overskud på saldoen vil også nettoformuen vokse vedvarende som andel af BNP. I 2080 udgør den under fremskrivningens forudsætninger godt 40 pct. af BNP.

Holdbarheds-indikator 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. Det betyder, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 1 pct. af BNP eller 27 mia. kr., ville finanspolitikken netop være holdbar, dvs., at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

FIGUR III.3 SALDO OG FORMUE I FREMSKRIVNINGEN

Små underskud på den primære saldo frem til 2050, som derefter vender til et overskud på knap 1½ pct. af BNP i 2070.



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.

BETALINGSBALANCENS UDVIKLING

Stort strukturelt overskud på betalingsbalancen

Danmark har uafbrudt siden 1999 haft overskud på betalingsbalancens løbende poster, og siden 2010 har det hvert år udgjort mellem 6 og 9 pct. af BNP. Der er således tale om et strukturelt og dermed vedvarende forhold. Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster kan opgøres som forskellen mellem indenlandsk opsparing og indenlandske investeringer.[1] Overskuddet skyldes altså, at danskerne (privat + offentlig sektor) hvert år sparer betydeligt mere op, end der er nødvendigt for at finansiere de indenlandske investeringer, der ønskes foretaget. Forskellen placeres i udenlandske aktiver og forøger dermed

1) I Nationalregnskabet svarer forskellen på den samlede opsparing og de samlede investeringer mere præcist til nettofordringserhvervelsen, som igen er lig med summen af overskuddet på betalingsbalancens løbende poster og betalingsbalancens kapitalposter. Sidstnævnte udgør dog typisk et meget lille beløb i forhold til de løbende poster.

Danmarks (netto-) udlandsformue. Skal man forstå, hvad der betinger udviklingen i betalingsbalancen, er det derfor frugtbart at tænke i udviklingen i henholdsvis investeringer og opsparing.

Fald i hængekøjeår, men derefter yderligere stigning

I den langsigtede fremskrivning stiger betalingsbalanceoverskuddet yderligere i det lange løb, jf. figur III.4. Udviklingen er dog ikke monoton, idet der først sker et betydeligt fald i overskuddet i de demografiske hængekøjeår indtil ca. 2045, hvor det når et lavpunkt på ca. 4½ pct. af BNP. Derefter stiger overskuddet igen og når et niveau på ca. 10 pct. af BNP ved århundredets slutning. I figur III.5 undersøges delelementerne i betalingsbalanceudviklingen nærmere. Investeringerne er relativt stabile som andel af BNP i hele fremskrivningen, men stiger dog omkring et pct.point fra et niveau på godt 21 pct. af BNP i 2025. Hovedparten af denne stigning finder sted i den private sektor, blandt andet affødt af behovet for at tilpasse virksomhedernes kapitalapparat til den stigende arbejdsstyrke.

Stigende offentligt overskud slår direkte ud i betalingsbalancen

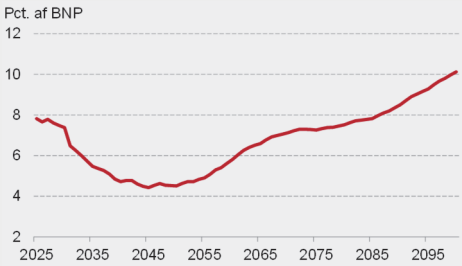
Den offentlige opsparing i fremskrivningen er afspejlet i den offentlige saldo. Den forværres en anelse (med omkring ½ pct.point) i tiåret fra 2025 til 2035, jf. ovenfor. Derefter stiger den imidlertid kraftigt over tid som en konsekvens af de forudsætninger, der skaber den finanspolitiske overholdbarhed i fremskrivningen. Saldoforbedringen på ca. 5½ pct. af BNP igennem resten af århundredet fra 2035 slår alt andet lige direkte igennem på betalingsbalancens løbende poster.

Pensionssystemet modnes, og nettoindbetalingerne falder

Opsparingen i den private sektor foregår dels igennem husholdningernes pensionsopsparing og dels i den såkaldte fri opsparing, dvs. alt, hvad der ikke placeres i pensionskonti og -depoter. Pensionssektoren har i mange årtier været præget af en kraftig opbygning, hvor indbetalingerne overstiger udbetalingerne. Dette er fortsat tilfældet i de første år i fremskrivningen. I takt med, at pensionsordningerne modnes, falder husholdningernes nettoindbetalinger hertil imidlertid, jf. figur III.5. Mens nettoindbetalingerne ifølge fremskrivningen udgør godt ½ pct. af BNP i 2025, bliver tallet negativt fra starten af 2030'erne og udgør -1¼ pct. i 2100. Dette er et udtryk for, at pensionssystemet er nået i en steady state, hvor pensionsformuerne ikke længere vokser hurtigere end BNP, men i stedet fremadrettet vil udgøre en konstant andel heraf, når bortses fra de demografiske svingninger mellem store og små årgange. Overgangen til, at en større andel af pensionsformuen er efter skat, spiller samtidig også en mindre rolle for udviklingen.

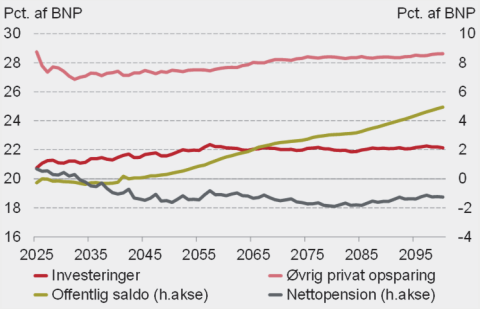
FIGUR III.4 BETALINGSBALANCEN

Overskuddet falder frem til 2045, hvorefter det stiger og udgør 10 pct. af BNP i slutningen af århundredet.



FIGUR III.5 INVESTERINGER OG OPSPARING

Investeringerne som andel af BNP stiger lidt i fremskrivningen, men den offentlige opsparing stiger mere.



Kilde: DREAM og egne beregninger.

Privat opsparing dykker midlertidigt i hængekøjeårene

Den øvrige private opsparing udgør i fremskrivningen knap 29 pct. af BNP i 2025. Derefter falder den omkring halvandet pct.point i hængekøjeårene, hvor der er relativt mange ældre, der vil ønske at nedbringe deres formue, og tilsvarende færre yngre i de opsparende aldre. Fra omkring 2040 stiger den øvrige private opsparing igen og ligger ved århundredets slutning på omtrent samme niveau som i 2025. Sammenfattende er det altså et dyk i den private opsparing, der medfører faldet i betalingsbalanceoverskuddet i hængekøjen, mens det under fremskrivningens forudsætninger er den stigende offentlige opsparing, der får overskuddet til at stige kraftigt i århundredets anden halvdel.

ÆNDRINGER I FORHOLD TIL SIDST

Uændret HBI i forhold til 2021-fremskrivning

Holdbarhedsindikatoren er uforandret i forhold til fremskrivningen præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2021*, hvor den også udgjorde 1 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Der er forskellige ændringer i beregningsforudsætningerne bag fremskrivningen, der påvirker den offentlige saldo på forskellig vis, men de har hver især mindre betydning og netter tilsammen omtrent ud, som det fremgår af tabellen.

TABEL III.2 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, EFTERÅR 2021

	HBI	Årligt beløb
	-- Pct. af BNP --	-- Mia. kr. --
Udgangspunkt: Fremskrivning fra efterår 2021	1,0	26
Ændret uddannelsesfremskrivning	-0,1	-2
Ændret fordeling af offentligt forbrug	+0,1	+2
Ny mellemfristet fremskrivning	+0,0	+1
Øvrige ændringer	+0,0	+0
Ny fremskrivning efterår 2022	1,0	27

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2022, som er beregnet til 2.657 mia. kr. Øvrige ændringer dækker bl.a. over en ny befolkningsfremskrivning, en ny version af DREAM-modellen samt opdateringen af virkningen af tilbagetrækningsreformen omtalt i afsnit III.3. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag i tabellen er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er foretaget.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Færre faglærte forringer holdbarheden …

Ændrede forudsætninger i fremskrivningen af befolkningens uddannelsesniveau forringer isoleret set de offentlige finanser på længere sigt i forhold til 2021-fremskrivningen. Det skyldes, at den skønnede effekt af erhvervsskolereformen i 2015 er blevet nedrevideret som følge af nyere tal, der peger på færre fuldførte erhvervsuddannelsesforløb end tidligere. Det medfører, at der i nærværende fremskrivning antages færre med en erhvervsfaglig uddannelse. Det medfører igen en lidt lavere samlet beskæftigelse og arbejdstid, hvilket svækker den langsigtede holdbarhed med knap 0,1 pct. af BNP. I modsat retning trækker en opdatering af datagrundlaget for det offentlige forbrug, som medfører, at udgifterne til det sociale område stiger lidt mindre på lang sigt end tidligere antaget. Den nye mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II giver i sig selv en lille forbedring af holdbarheden.

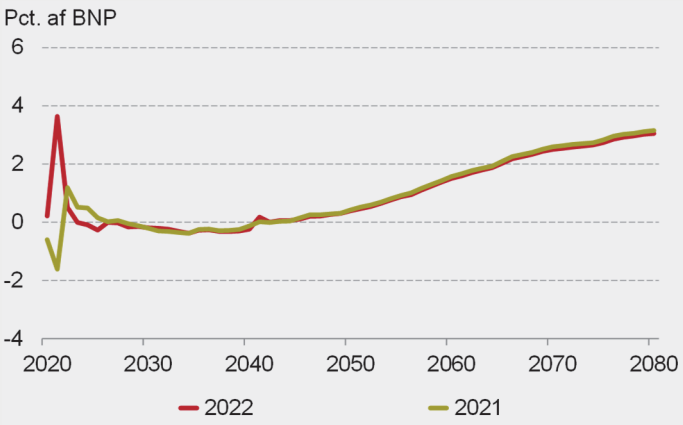
… men andre opdateringer trækker op

Lidt langsommere saldoforbedring end i 2021

De ændrede beregningsforudsætninger afspejler sig i en anden saldoudvikling i nærværende fremskrivning, men ændringerne efter 2030 er meget små i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2021*, jf. figur III.6. Det største udsving i forhold til sidst finder sted omkring 2040, hvor der sker en pludselig forbedring af saldoen i nærværende fremskrivning. Det skyldes en forudsætning om, at udgifterne til et nyt grønt råderum i 2024-40 bortfalder fra 2041, som det er forudsat i aftalen fra juni 2022 om etablering af en grøn fond.

FIGUR III.6 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Udviklingen i den offentlige saldo på længere sigt i nærværende fremskrivning er stort set uforandret i forhold til fremskrivningen fra 2021.



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med saldoen i den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

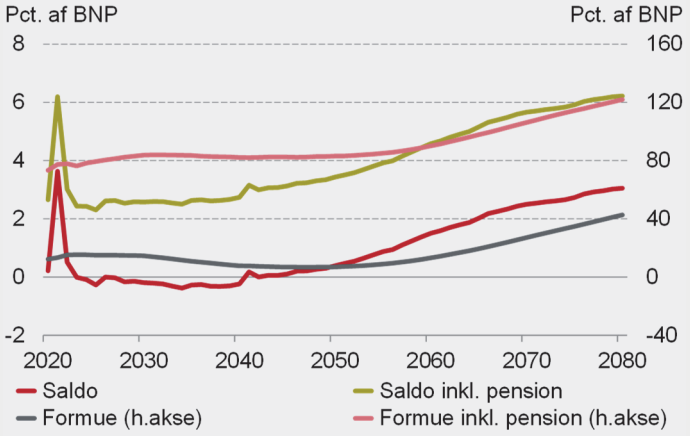
UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN

Udskudte skattebetalinger i pensionsformuen vigtig 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 over 1½ gange BNP og vokser fortsat i fremskrivningen. Omkring 40 pct. heraf består reelt af et offentligt tilgodehavende i form af udskudte skattebetalinger, da indbetalingerne har været fradragsberettigede i skatten, men til gengæld vil blive beskattet, når pensionerne bliver udbetalt. Denne udskudte skat udgør dermed et aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettoformue. Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville denne udgøre over 75 pct. af BNP i dag, jf. figur III.7.

FIGUR III.7 UDSKUDT SKAT AF PENSIONSFORMUEN

Den offentlige nettoformue og saldo ville være betydelig større, hvis den udskudte skat af pensionsformuerne blev medregnet.



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.

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]

Det implicitte aktiv formindskes af bedre muligheder for alderspension

Det implicitte aktiv vurderes imidlertid nu på længere sigt at være mindre end tidligere som følge af, at det er blevet besluttet at forøge indbetalingsgrænserne til alderspension i forbindelse med såvel aftalen om en ny grøn fond i juni 2022 som aftalen om vinterhjælp i september

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.

2022. Det forventes, at de ændrede indbetalingsgrænser vil få en del personer til at omlægge deres pensionsopsparing til alderspension, hvor indbetalingerne ikke er fradragsberettigede, men udbetalingerne til gengæld skattefri. Det medfører alt andet lige en styrkelse af den offentlige saldo uden at påvirke nutidsværdien af skattebetalingerne og dermed holdbarheden. Omlægningen fra slut- til straksbeskattede pensionsordninger er altså en måde at flytte skatteprovenu fra fremtiden til nutiden. I det omfang, omlægningen anvendes til større offentlige udgifter, vil den svække holdbarheden. I fremskrivningen fører denne fremrykning af pensionsbeskatning isoleret til, at den samlede pensionsformue falder med ca. 80 mia. kr. i 2100.

Også andre implicitte offentlige aktiver og passiver

Et tilsvarende implicit offentligt aktiv haves i aktieformuerne i danske husholdningers frie depoter. Aktiekursgevinster beskattes først, når de realiseres, dvs. når aktierne sælges. En del af den nævnte aktieformue består dermed af udskudt aktieindkomstbeskatning. En tidligere opgørelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet har vurderet, at dette forhold i sig selv indebærer et udskudt skattetilgodehavende på 300 mia. kr. Omvendt har den offentlige sektor en forpligtelse i form af tjenestemandspensioner, som kan opfattes som et tilsvarende implicit passiv.

ÆNDRINGER I LØNKVOTEN

Faldende lønkvote i DK og internationalt

Der er tegn på forskydninger i den funktionelle indkomstfordeling, såvel i Danmark som internationalt, jf. også *Økonomisk Redegørelse, august 2022*. I beregningerne i kapitel II antages den strukturelle lønkvote i de private byerhverv at være faldet med 3 pct.point i årene 2005-16. Det dækker grundlæggende over, at afkastet til kapital, såvel normalt som overnormalt, udgør en større andel af den samlede værditilvækst end tidligere. Blandt årsagerne kan være en stigende betydning af globale værdikæder, som indebærer, at en stigende del af indtjeningen i de danske erhverv ifølge Nationalregnskabet reelt har fundet sted uden for landets grænser i form af forarbejdning i udlandet, merchanting eller fabriksløs produktion. En anden årsag til faldet i lønkvoten kan være dårligere konkurrence, jf. analysen i *Produktivitet 2020,* der påviste, at danske virksomheder generelt har fået større markedsmagt siden 2000. En tredje potentiel årsag kan være en forskydning i kapitalintensiteten, eksempelvis som følge af større automatisering (robotter).

Modelberegning illustrerer finanspolitiske og samfunds-økonomiske konsekvenser

Fald i lønkvoten kan påvirke samfundsøkonomien på en række forskellige måder. Udover fordelingen på både makroøkonomisk (funktionel indkomstfordeling) og mikroøkonomisk (indkomstdeciler) plan kan udviklingen også påvirke de offentlige finanser og dermed finanspolitikkens holdbarhed. Hvordan påvirkningen mere konkret vil være, vil afhænge af, hvad der er den konkrete årsag til forskydningen i lønkvoten. Nedenfor illustreres virkningen på den offentlige saldo af et produktivitetsstød i den private sektor, der gør det mere fordelagtigt for virksomhederne at investere i kapital, mens arbejdskraftens marginalprodukt omvendt falder.[3] To år efter stødet er virksomhedernes kapitalapparat vokset så meget, at BNP stiger omkring 3 pct., selvom arbejdsudbuddet og dermed timebeskæftigelsen falder på grund af den lavere realløn. Som følge af stødet falder lønkvoten i de private hovederhverv med ca. 3 pct.point.

Skatteindtægter stiger på kort sigt, men falder betydeligt på lang sigt

For den offentlige primære saldo sker der på længere sigt en permanent forringelse på ca. 0,2 pct. af BNP, jf. figur III.8. De første fire år efter stødet er virkningen på den primære saldo ganske vist positiv. I det allerførste år skyldes det dels en stor stigning i selskabsskatterne og dels en stigning i pensionsafkastskatteprovenuet på ca. 1 pct. af BNP som følge af aktiekursstigninger, da de private virksomheders værdi stiger kraftigt på grund af stødet. Selskabsskatten vedbliver med at give et lidt højere provenu som andel af BNP, men de personlige indkomstskatter falder til gengæld tæt ved 1 pct. af BNP på lang sigt som følge af de lavere lønindkomster og efterhånden også pensionsindkomster. De offentlige indtægter er derfor allerede fire år efter stødet faldet med 1 pct. af BNP og bliver på dette niveau.

Offentlige udgifter falder også som andel af BNP

De offentlige udgifter falder dog også med godt 0,8 pct. af BNP på lidt længere sigt. Det skyldes især, at udgifterne til det individuelle offentlige forbrug fylder lidt mindre som følge af stødet, både fordi det er relativt løntungt og arbejdskraften bliver billigere, og som følge af en nævnereffekt, da BNP stiger. Medvirkende til de lavere offentlige udgifter er også, at indkomstoverførslerne bliver billigere som følge af satsreguleringen. Faldet i lønningerne fører derfor til lavere overførselsindkomster.

Holdbarheden forværres med 0,15 pct. af BNP

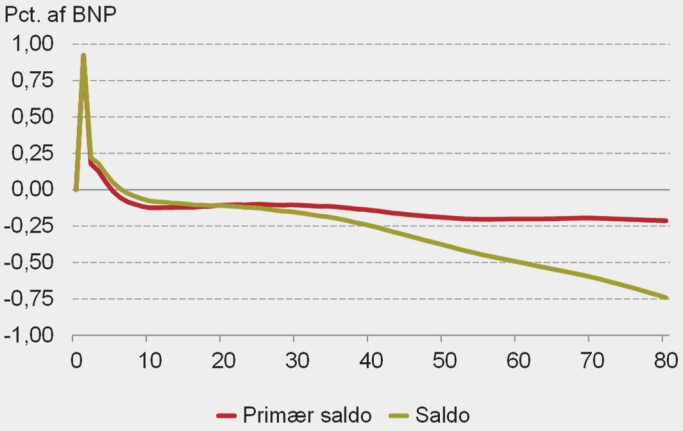
Nettoeffekten på den primære saldo er otte år efter stødet en forværring på 0,1 pct. af BNP, som derefter langsomt vokser til 0,2 pct. af BNP. I modsætning til den ret stabile virkning på den primære saldo vokser forværringen af den offentlige saldo som andel af BNP støt over

3) Stødet er udformet som en samtidig ændring i flere niveauparametre i virksomhedernes produktionsfunktion, der på én gang samlet forøger produktionen for uændret faktorindsats og gør arbejdskraft mindre produktiv relativt til kapital. Stødet kan fortolkes som en ændring i produktionsforholdene, der gør automatisering mere attraktiv.

tid på grund af rentes rente-effekten. 80 år efter stødet udgør saldoforværringen ca. 0,8 pct. af BNP, jf. figur III.8. Holdbarhedsindikatoren forringes med 0,15 pct. af BNP.

FIGUR III.8 SALDOÆNDRING VED LAVERE LØNKVOTE

Modelberegningen illustrerer, at et fald i lønkvoten i den private sektor forværrer den offentlige saldo på længere sigt.



Anm.: Figuren illustrerer ændringen i henholdsvis den primære og den faktiske saldo ved et produktivitetsstød i DREAM, der reducerer lønkvoten i den private sektor med ca. 3 pct. Stødet kan fortolkes som konsekvenserne af større automatisering. Førsteaksen angiver antal år efter stødet. Den primære saldo er lig med saldoen eksklusive renteindtægter og -udgifter.

Kilde: DREAM.

III.3 BESKÆFTIGELSESEFFEKT AF TILBAGETRÆKNINGSAFTALEN

Ældres beskæftigelse er steget meget

Beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen blandt ældre er steget markant siden årtusindeskiftet – også mere, end hvad der kan der forklares ved befolkningsudviklingen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. De seneste år kan en stor del af denne stigning forklares med stigningerne i aldersgrænserne for efterløn og folkepension, som fulgte af *Velfærdsaftalen* fra 2006 og *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011. Aftalerne har

øget efterlønsalderen fra 60 år i 2013 til 63 år i 2021 og folkepensionsalderen fra 65 år i 2013 til 66½ år i 2021.

Ca. 2/3 af stigning forklaret ved direkte effekt af højere pensionsaldre

En analyse af reformens effekt på erhvervsdeltagelsen og lønmodtagerbeskæftigelsen blev præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Ifølge analysen kunne tilbagetrækningsaftalen forklare knap 2/3 af den samlede stigning i beskæftigelsen for personer mellem 60 og 65 år fra 2013-19. Forbedret sundhed synes kun i et lille omfang at kunne forklare den resterende del af den øgede beskæftigelse, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Det er derfor stadig uafklaret, hvad der forklarer ca. 1/3 af den højere beskæftigelse blandt ældre de seneste knap ti år.

I afsnit estimeres en afledt effekt på partnerne

En mulighed er, at beskæftigelseseffekten af tilbagetrækningsaftalen er undervurderet. Analysen i *Dansk Økonomi, forår 2021* tog kun højde for beskæftigelseseffekten for de personer, som er direkte berørt af stigninger i pensionsaldrene. Dette afsnit estimerer, i hvor høj grad afledte effekter på beskæftigelsen for partnerne til berørte personer kan forklare den resterende del af ældres beskæftigelsesudvikling. I analysen tages der derfor højde for, at højere pensionsaldre potentielt kan øge beskæftigelsen gennem to kanaler:

- Personer udskyder deres tilbagetrækning som en konsekvens af de højere pensionsaldre: I analysen kaldes dette en (direkte) effekt på berørte personer, som er personer født efter 1953
- En afledt effekt på partnerne til de berørte personer. Disse partnere kan både være født før 1953 og ikke være berørt af reformen eller være født efter 1953 og også selv være berørt.

FÆLLES TILBAGETRÆKNING I PARFORHOLD

Effekt på partnere kan skyldes fælles tilbagetrækning i parforholdet

Tilbagetrækningsaftalen indebærer som nævnt, at danskerne udskyder tilbagetrækningstidspunktet i takt med de stigende pensionsaldre. En afledt effekt på partnernes beskæftigelse kan skyldes fælles tilbagetrækning i parforholdet, hvor en partner tilpasser tilbagetrækningstidspunktet efter, hvornår den berørte person trækker sig tilbage. Denne afledte effekt kan skyldes, at partnere har en præference for at dele pensionisttilværelsen sammen og får ekstra værdi af fritiden, når den deles med ens partner. På den måde kan partnerens tilbagetrækningstidspunkt være en faktor, som påvirker personens eget tilbagetrækningstidspunkt på linje med andre faktorer som samfundsnormer, helbred og personens egen efterløns- og folkepensionsalder.

ANALYSENS TERMINOLOGI

Analysen betegner den direkte effekt af højere pensionsaldre som effekten på de "berørte personer". De berørte personer er født efter 1953. Effekten på disse personers partnere betegnes den afledte effekt. Partnerne kan også selv være den berørte person, hvis de er født efter 1953.

"Højere pensionsaldre" dækker først og fremmes over højere efterløns- og folkepensionsaldre, men også over højere alder for udskydelsesreglen og højere grad af modregning i efterlønnen.

Det betegnes som fælles tilbagetrækning i parforholdet, når en partner til en person ikke kun bestemmer tilbagetrækningstidspunktet ud fra sin egen pensionsalder, men også ud fra, hvornår den anden part i forholdet trækker sig tilbage. Partneren behøver ikke at trække sig tilbage samtidig med den anden part, men kan blot tilpasse sit tilbagetrækningstidspunkt, så det kommer tættere på den anden parts tilbagetrækningsalder.

Reformen forventes at øge partneres beskæftigelse, …

En beslutning om fælles tilbagetrækning i parforhold kan øge beskæftigelsen for partnere til personer, hvis pensionsaldre øges. Den førnævnte analyse i *Dansk Økonomi, forår 2021* viser, at de berørte personer trækker sig senere tilbage som en direkte konsekvens af de højere pensionsaldre. Deres partnere kan reagere på dette ved også at udskyde deres tilbagetrækningstidspunkt. Det trækker i retning af, at partnernes beskæftigelse øges.

… men andre faktorer kan også påvirke effekten

Der kan også være faktorer, der trækker i den modsatte retning, som får partneren til at trække sig tidligere tilbage. Eksempelvis vil indkomsteffekter trække i retning af lavere beskæftigelse for partneren. Den samlede indkomst i parforholdet stiger, når den berørte person trækker sig senere tilbage og derved forbliver i beskæftigelse i længere tid. Den højere indkomst gør, at det isoleret set er muligt for partneren at trække sig tilbage tidligere.

Studier finder dog, at reform øger partners beskæftigelse

Flere empiriske studier finder dog, at partnere i et parforhold tilpasser deres tilbagetrækningstidspunkt efter den anden part i forholdet, når denne får ændret pensionsvilkår, jf. Kruse (2021) og Garcia-Miralles og Leganza (2022). Sidstnævnte studie kigger på den første forhøjelse af efterlønsalderen fra 60 til 60½ år og finder, at ca. 9 pct. af partnerne udskyder deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet til det tidspunkt, hvor de berørte personer går på efterløn. Det vil sige, at den første

stigning i efterlønsalderen havde en positiv afledt effekt på partnernes beskæftigelse.

DATAGRUNDLAG OG METODE

Tilbagetrækningsaftalen øger efterløns- og folkepensionsalder

Denne analyse tager udgangspunkt i forhøjelserne af efterløns- og folkepensionsaldrene, der blev besluttet med velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Efterløns- og folkepensionsalderen var henholdsvis 60 og 65 år, inden sidstnævnte reform trådte i kraft i 2014. Personer født senest den 31. december 1953 blev ikke berørt af reformen. Reformen betød, at efterløns- og folkepensionsalderen gradvist blev forhøjet og i 2021 er henholdsvis 63 og 66½ år. Den første halvårgang, der blev berørt af højere tilbagetrækningsaldre, var personer født i første halvår af 1954, der havde en efterlønsalder på 60½ år og en folkepensionsalder 65½ år. Efterløns- og folkepensionsalderen for de efterfølgende halvårgange blev hævet med et halvt år pr. halvårgang. Velfærds- og tilbagetrækningsaftalen er beskrevet grundigt i *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Data består af personer født mellem 1943-62 i perioden 2013-21

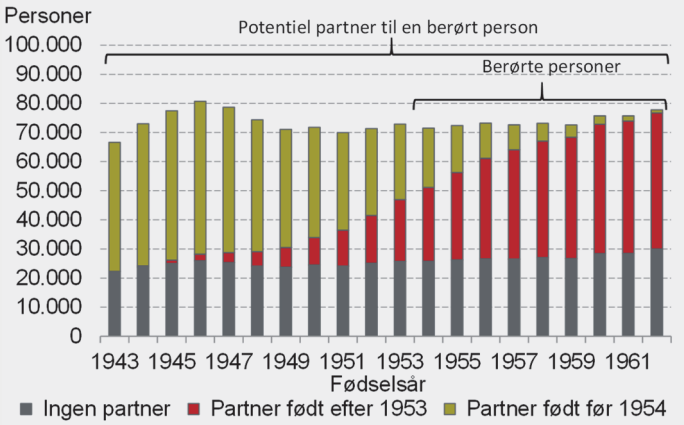
Analysen tager udgangspunkt i alle personer født mellem 1943-62 i perioden 2013-21, hvor det primære fokus er på disse personers lønmodtagerbeskæftigelse. Personer født efter 1953 er selv berørt af højere pensionsaldre, mens partnerne til de berørte personer kan være født i hele perioden fra 1943-62, jf. figur III.9. Partnere består i langt overvejende grad af ægtefæller, men kan også være registrerede partnerskaber og samboende par. Figur III.9 viser også, at ca. 2/3 af alle personer har en partner, og andelen af partnere, der selv er berørt af højere pensionsaldre, bliver større, jo yngre fødselsårgang en berørt person tilhører. Indeværende analyse bygger derved videre på data fra *Dansk Økonomi, forår 2021*. Denne analyse fokuserede kun på den direkte effekt på de berørte personer, hvorfor kun personer født mellem 1953-60 blev medtaget.

Reformeffekten estimeres ved en *difference-in-differences* model

Der bruges en *difference-in-differences* model til at estimere beskæftigelseseffekten af højere pensionsaldre. Til at finde den direkte effekt på de berørte personer udnytter modellen, at nogle personer er berørt af de stigende pensionsaldre, mens personer født i 1953 har en uændret efterløns- og folkepensionsalder på henholdsvis 60 og 65 år. På den måde kan man sammenligne beskæftigelsesudviklingen mellem disse to grupper af personer og derved finde beskæftigelseseffekten ved at øge pensionsaldrene. Det svarer til modellen fra *Dansk Økonomi, forår 2021*.

FIGUR III.9 PERSONER I ANALYSEN

Personer født efter 1953 får højere pensionsaldre, mens personer født senest i 1953 ikke er berørt af højere pensionsaldre. Alle kan være partnere til berørte personer.



Anm.: Personer født fra 1953-60 indgik i analysen i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Personer født efter 1953 er berørt af stigende pensionsaldre, mens personer født i 1953 fungerer som kontrolgruppe, jf. boks III.3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Denne model bruges også til at finde den afledte effekt på partnere

Den her præsenterede analyse udvider modellen, så den også estimerer den afledte effekt på partnerne til de berørte personer. Det gøres principielt på samme måde som den direkte effekt på de berørte personer. Nogle er partnere til berørte personer, der får højere pensionsalder, mens nogle er partnere til personer, hvis pensionsalder er uændret. Den afledte effekt på partnerne findes ved at sammenligne partnernes beskæftigelse i disse to grupper. Modellen tager derudover højde for, at nogle partnere selv kan blive berørt af højere pensionsaldre, jf. boks III.3.

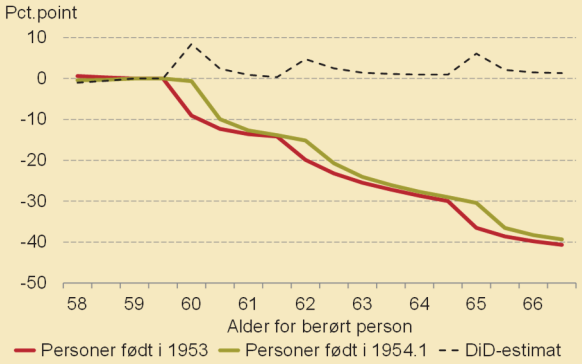
BOKS III.3 ESTIMATIONSMETODE

Der anvendes en *difference-in-differences* (DiD) model til analysen. Modellen estimerer beskæftigelseseffekten på de berørte personer og den afledte effekt på partnerne. DiD-modellen sammenligner basalt set beskæftigelsesudviklingen i to grupper af personer. Den første gruppe består af personer født i 1953, hvis efterløns- og folkepensionsalder er henholdsvis 60 og 65 år. Denne gruppe fungerer som kontrolgruppe. Den anden gruppe består af personer, som får højere pensionsaldre, som er alle årgange senere end 1953. Det kunne for eksempel være personer født i første halvår af 1954, hvis efterløns- og folkepensionsalder er henholdsvis 60½ og 65½ år.

DiD-metoden sammenligner de to gruppers beskæftigelsesudvikling fra 59-årsalderen til hver af de efterfølgende aldre, for eksempel 60-årsalderen. Pointen er, at personer født i 1953 (kontrolgruppen) kan gå på efterløn som 60-årige, mens personer født i første halvår af 1954 må vente et halvt år, til de bliver 60½ år. Beskæftigelsesfaldet mellem 59 og 60½ år vil være lavere for personer født i første halvår af 1954, da de ikke kan gå på efterløn. Denne forskel i beskæftigelsesudviklingen viser derfor, hvor meget beskæftigelsen øges ved, at efterlønsalderen øges fra 60 til 60½ år.

Figur A illustrerer DiD-modellen. Den røde og grønne kurve viser faldet i beskæftigelsesfrekvensen relativt til beskæftigelsesfrekvensen ved 59-årsalderen for henholdsvis personer født i 1953 og første halvår af 1954. DiD-estimatet er den lodrette afstand mellem de to kurver, som er illustreret ved den stiplede linje. Som det fremgår af figuren, er der stor forskel i beskæftigelsen i perioden umiddelbart efter 60-, 62- og 65-årsalderen. Det skyldes, at personer fra 1953 kan gå på efterløn, bruge udskydelsesreglen og gå på folkepension ved disse aldre. Personer fra første halvår af 1954 har ikke denne mulighed før et halvt år efter, hvor beskæftigelsesforskellen også mindskes.

FIGUR A BESKÆFTIGELSEN FOR PERSONER FØDT I 1953 OG FØRSTE HALVÅR AF 1954



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen er målt relativt til beskæftigelsesfrekvensen som 59-årig. Den stiplede streg er DiD-estimatet svarende til $\beta^{h}_{a(i,t),k(i)}$ i ligning (1), hvor $k(i) = 1954.1$.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

BOKS III.3 ESTIMATIONSMETODE, FORTSAT

Ovenstående beskriver modellen til at estimere den direkte påvirkning på beskæftigelsen for de personer, som selv bliver berørt af højere pensionsaldre, og svarer til modellen i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Modellen kan dog også bruges til at estimere påvirkningen af beskæftigelsen for partnerne til de berørte personer. I stedet for at sammenligne beskæftigelsen mellem personer født i 1953 og 1. halvår 1954 sammenlignes nu beskæftigelsen for partnerne til disse personer. På den måde måler modellen eksempelvis, om beskæftigelsen er højere for partnere til personer med en efterlønsalder på 60½ år i forhold til partnere til personer med en efterlønsalder på 60 år.

I den endelige model kombineres disse to dele, og effekten estimeres for alle halvårgange. Modellen kan simultant tage højde for, hvordan beskæftigelsen påvirkes, når en person selv bliver berørt af stigninger i pensionsaldrene, og om der eventuelt er en afledt effekt på personens partner:[a)]

$$y_{it}^{h} = \alpha_{a(i,t)}^{h} + \beta_{a(i,t),k(i)}^{h} + \delta_{b(i,t)}^{p} + \gamma_{b(i,t),c(i)}^{p} + \phi_t + \omega X_{it} + u_{it} \quad (1)$$

hvor y_{it}^{h} er beskæftigelsen for den relevante person, $a(i,t)$ angiver person i's alder på tidspunkt t, $k(i)$ angiver person i's fødselshalvårgang, $b(i,t)$ angiver person i's partners alder på tidspunkt t, og $c(i)$ angiver person i's partners fødselshalvårgang. ϕ_t kontroller for faktorer, som påvirker alle personer ved et givent tidspunkt t, og X_{it} er kontrolvariable som herkomst, køn og uddannelse. $\delta_{b(i,t)}^{p}$ og $\gamma_{b(i,t),c(i)}^{p}$ er 0 for personer uden partnere. Personer, hvor aldersforskellen til partneren er større end ti år, betragtes som ikke at have en partner, jf. Garcia-Miralles og Leganza (2022).

De relevante parametre er $\beta_{a(i,t),k(i)}^{h}$ og $\gamma_{b(i,t),c(i)}^{p}$, som måler effekten på beskæftigelsen af højere pensionsaldre for henholdsvis de berørte personer og disses partner. Der estimeres ét estimat for hver kombination af alder og halvårgang. Eksempelvis svarer $\hat{\beta}_{60,1954.1}^{h}$ til estimatet for en 60-årig født i første halvår af 1954. Dette estimat er den første stigning i den stiplede linje i figur A. $\hat{\gamma}_{60,1954.1}^{p}$ er i dette tilfælde estimatet for den afledte effekt på partneren til denne 60-årige person.

a) DiD-modellen i ligning (1) estimerer ret beset beskæftigelseseffekten for en (berørt) person af, at vedkommendes partner potentielt set bliver berørt af højere pensionsaldre, og ikke effekten på personens partner. Det kan dog tolkes på samme måde som at estimere effekten på partneren til den berørte person, hvorfor det omtales på denne måde.

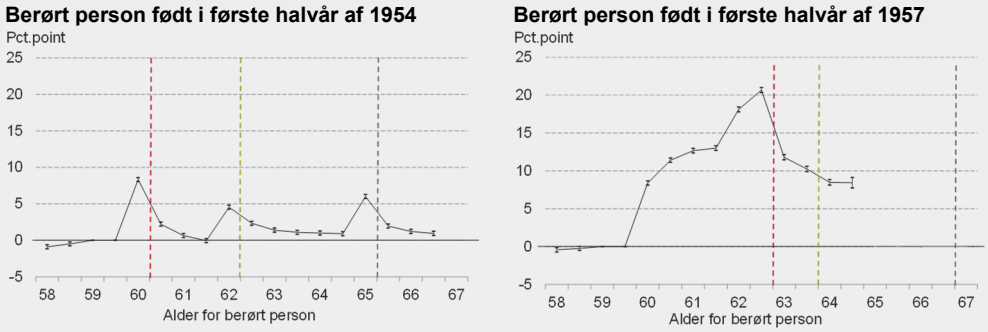
HOVEDRESULTATER

Beskæftigelsen stiger for de berørte personer pga. højere pensionsaldre

Modellen fra forrige afsnit gør det muligt at opdatere skønnene af beskæftigelseseffekten af højere pensionsaldre fra *Dansk Økonomi, forår 2021*, hvor der også tages højde for den afledte effekt på partnerne. Figur III.10 viser beskæftigelseseffekterne for de berørte personer. Ved at hæve efterlønsalderen med et halvt år fra 60 år til 60½ år øges beskæftigelsen for de berørte personer med knap 10 pct.point i dette

FIGUR III.10 EFFEKT PÅ BESKÆFTIGELSE FOR BERØRTE PERSONER

Figurerne viser effekten for berørte personer af henholdsvis den første forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalder og forhøjelsen af efterlønsalderen til 63 år. Beskæftigelseseffekten er markant større for årgang 1957 end for 1954



Anm.: Effekten på lønmodtagerbeskæftigelsen er målt i forhold til personer, der er født i 1953, hvis efterlønsalder, alder for udskydelsesreglen og folkepensionsalderen var henholdsvis 60, 62 og 65 år. De lodrette stiplede streger viser, hvornår de berørte personer kunne gå på efterløn, bruge udskydelsesreglen og gå på folkepension. De små lodrette streger angiver 95-pct. konfidensintervallet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

aldersinterval, mens en halvårlig forhøjelse af alderen for udskydelsesreglen og folkepensionsalderen øger beskæftigelsen med ca. 5 pct.point.[4] Personer født i første halvår af 1957 har fået hævet efterlønsalderen med tre år til 63 år. Det gør, at beskæftigelseseffekten stiger indtil denne alder. I en alder af 62½ år er beskæftigelsen ca. 20 pct.point højere end beskæftigelsen for personer født i 1953, og denne forskel reduceres gradvist de efterfølgende år, hvor halvårgangen har mulighed for at trække sig tilbage med efterløn.

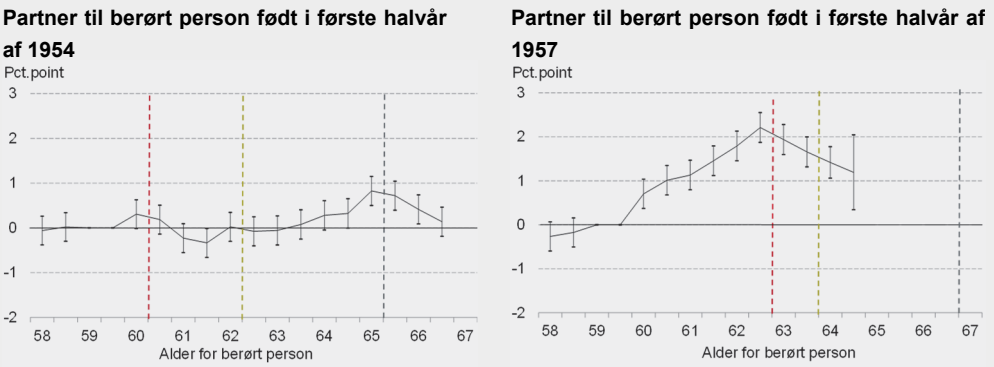
Effekt på partnere størst ved stor forhøjelse af efterlønsalderen …

Figur III.11 viser den afledte beskæftigelseseffekt af de stigende pensionsaldre på partnerne. For partnere født før 1953 er det den eneste effekt af højere pensionsaldre, mens der for partnere, der også selv er berørt, vil være en ekstra effekt på deres beskæftigelse. For disse partnere vil den samlede effekt være summen af deres direkte effekt og

4) Estimaterne i figur III.10 ved efterlønsalderen og alderen for udskydelsesreglen er lavere end de rapporterede estimater i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Det skyldes, at estimaterne i nærværende analyse også inkluderer personer, som ikke er medlemmer af efterlønsordningen, mens estimaterne i *Dansk Økonomi, forår 2021* kun bygger på medlemmer af efterlønsordningen i 2011.

FIGUR III.11 EFFEKT PÅ BESKÆFTIGELSE FOR PARTNERE

Figuren viser effekten for partnere til personer berørt af henholdsvis den første forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalder og forhøjelsen af efterlønsalderen til 63 år. Effekten er størst for partnere til personer, der er ramt af den højeste stigning i efterlønsalderen.



Anm.: Beskæftigelsen er målt i forhold til partnere til personer, der er født i 1953, hvis efterlønsalder, alder for udskydelsesreglen og folkepensionsalderen var henholdsvis 60, 62 og 65 år. De lodrette stiplede streger viser, hvornår de berørte personer kunne gå på efterløn, bruge udskydelsesreglen og gå på folkepension. De små lodrette streger angiver 95-pct. konfidensintervallet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

den afledte partnereffekt. Frem til 65-årsalderen er beskæftigelseseffekten af de stigende pensionsaldre omtrent nul for partnerne til personer født i første halvår af 1954. Effekten er imidlertid større for partnere til personer født i første halvår 1957, hvis efterlønsalderen hæves med tre år. Partnere til denne gruppe øger således deres beskæftigelse med op til 2 pct.point. Beskæftigelseseffekten er voksende indtil 63-årsalderen, hvor efterlønsalderen indtræffer for berørte personer, hvilket er samme mønster som den direkte effekt, jf. figur III.10. Det viser, at højere pensionsalder og derved senere tilbagetrækningstidspunkt for den ene part i et forhold har en afledt effekt på dennes partner, der også øger sin beskæftigelse.

… og ved den første forhøjelse af folkepensionsalder

Det er mindre klart, hvor stor den afledte effekt på partnerne er ved forhøjelser af folkepensionsalderen. Der synes at være en effekt på partnernes beskæftigelse ved forhøjelsen af folkepensionsalderen fra 65 til 65½ år, hvor beskæftigelsen stiger med knap 1 pct.point, men effekten er ikke lige så stor ved nogle af de efterfølgende forhøjelser af folkepensionsalderen, f.eks. ved forhøjelsen til 66½ år, som dokumenteret i Langager (2022). Den afledte effekt på partnerne synes dog

at være mindre ved forhøjelser af folkepensionsalderen i forhold til efterlønsalderen. Det er forventeligt, da den direkte effekt på de berørte personer i sig selv er mindre ved forhøjelser af folkepensionsalderen end ved forhøjelser af efterlønsalderen, jf. figur III.10.

Resultaterne er i overensstemmelse med andre studier

Ovenstående estimater viser, at 4-14 pct. af partnerne udskyder deres tilbagetrækningstidspunkt for hver berørt person, som trækker sig senere tilbage som følge af højere pensionsaldre.[5] Det er i overensstemmelse med resultaterne fra andre studier. Som nævnt finder Garcia-Miralles og Leganza (2022), at 9 pct. af partnerne udskyder deres tilbagetrækning, når den berørte person udskyder sin tilbagetrækning fra 60 til 60½ år. Kruse (2021) finder på baggrund af en reform af det norske pensionssystem, at 16 pct. af hustruerne udskyder deres tilbagetrækningstidspunkt, når deres mænd trækker sig senere tilbage. Effekten er en del mindre og mere usikker for mænds reaktion på, at deres hustruer trækker sig senere tilbage.

Berørte personers beskæftigelse stiger med ca. 51.000 personer i 2021 …

Estimaterne fra figur III.10 og III.11 kan bruges til at opgøre de samlede beskæftigelseseffekter af stigningerne i pensionsaldrene inkl. den afledte effekt på partnere, jf. figur III.12.[6] Beskæftigelsen for de berørte personer er steget med godt 51.000 personer i 2021 som en direkte konsekvens af højere pensionsaldre. Skønnet for den samlede beskæftigelseseffekt på de berørte personer i indeværende analyse er nedjusteret med ca. 4.000 personer i 2020 i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2021*. Det skyldes en mindre justering af data og estimationsmetode, hvilket er uddybet nærmere i Langager (2022).[7]

… mens partnernes beskæftigelse øges med ca. 3.500 i 2021

Den afledte effekt på partnerne skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 3.500 personer svarende til 6,5 pct. af effekten på de berørte personer i 2021. Ved at tage højde for den afledte effekt på partnerne øges den samlede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af reformen fra 51.500 til knap 55.000 personer i 2021. Stigningen i partnernes beskæftigelse starter først i 2017. Det skyldes, at der er en beskeden effekt på partnernes beskæftigelse ved de første små forhøjelser af efterlønsalderen. De store effekter kommer for partnere til berørte personer med større forhøjelser af efterlønsalderen, jf. figur III.11.

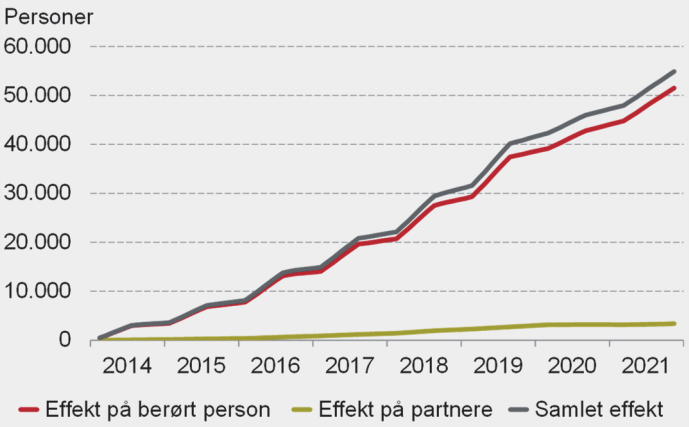
5) Denne relative partnereffekt findes ved at dividere den afledte effekt på partnerne med den direkte effekt på de berørte personer. Eksempelvis er den direkte effekt 20 pct.point for 62½-årige født i første halvår af 1957, mens den tilsvarende afledte partnereffekt er 2 pct.point. Dvs. at den afledte effekt udgør ca. 10 pct. af den direkte effekt.

6) Denne beregning er beskrevet i Langager (2022).

7) Disse ændringer påvirker ikke skønnet for effekten på arbejdsstyrken, hvorfor det ikke har givet anledning til at ændre forudsætningerne i den langsigtede fremskrivning, som tager udgangspunkt i reformeffekten på arbejdsstyrken.

FIGUR III.12 SAMLET EFFEKT PÅ BESKÆFTIGELSEN

Den samlede beskæftigelse som følge af tilbagetrækningsaftalen stiger en smule, når der tages højde for den afledte effekt på partnerne.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Fremgang i beskæftigelsen størst for ufaglærte og faglærte

Ca. 70 pct. af beskæftigelseseffekten for direkte berørte personer skyldes ufaglærte og faglærte, jf. tabel III.3. Det skal primært ses i lyset af, at deltagelsen i efterlønsordningen er særlig udbredt blandt personer uden uddannelse og med korte uddannelser. Derudover er denne gruppe også større, da størstedelen af de berørte personer enten ikke har en uddannelse eller kun har en kort uddannelse. Den afledte effekt på partnerne opdelt på uddannelsesniveau følger ca. samme fordeling, hvor ca. 60 pct. af beskæftigelseseffekten kommer fra partnere uden eller med kort uddannelse. Ca. en tredjedel af effekten stammer fra partnere med kort eller mellemlang videregående uddannelse, mens de resterende 6 pct. kommer fra partnere med lange videregående uddannelser.

TABEL III.3 BESKÆFTIGELSESEFFEKT I 2021

Beskæftigelsen stiger mest for faglærte partnere og partnere med korte og mellemlange videregående uddannelser.

	Berørte personer	Partnere	Samlede effekt
	---------- Personer ----------		
	51.500	3.400	54.900
Heraf:	---------- Pct. ----------		
Ufaglærte[a)]	30,2	25,4	29,9
Faglærte	40,5	35,7	40,2
Korte og mellemlange	25,3	32,8	25,7
Lange videregående	4,0	6,0	4,1
I alt	100,0	100,0	100,0

a) Personer med ukendt uddannelse er kategoriseret som ufaglærte.

Anm.: Opdelingen på uddannelsesgrupper bygger på separate estimationer af modellen i boks III.3 for hver uddannelsesgruppe.

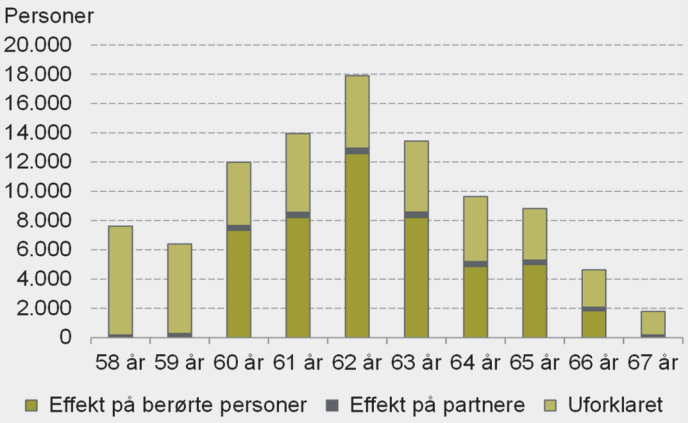
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ca. 1/3 af stigning i beskæftigelsen skal forklares af andre forhold

Den faktiske beskæftigelse for de 60-66-årige er steget med ca. 80.000 personer fra 2013-21, jf. figur III.13. Den estimerede stigning i beskæftigelsen for partnerne til de berørte personer forklarer ca. 3 pct. af den samlede beskæftigelsesstigning. Samlet set forklarer højere pensionsaldre inkl. afledte partnereffekter ca. 2/3 af den samlede stigning i beskæftigelsen. Forbedret sundhed synes kun at kunne forklare den resterende del af den øgede beskæftigelse i et lille omfang, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Andre faktorer som eksempelvis gunstig konjunkturudvikling i perioden, tilgang af udenlandsk arbejdskraft og forbedret arbejdsmiljø skal altså forklare den resterende tredjedel af den stigende beskæftigelse.

FIGUR III.13 STIGNING I BESKÆFTIGELSEN 2013-21

Selv når der tages højde for den afledte effekt på partnernes beskæftigelse, skal ca. 1/3 af beskæftigelsesudviklingen stadig forklares af andre faktorer end højere pensionsaldre.



Anm.: Søjlerne summerer til den faktiske udvikling i lønmodtagerbeskæftigelsen, hvor bidraget fra demografi og uddannelsessammensætning er fraregnet. Den faktiske beskæftigelse og beregnede beskæftigelseseffekt er gennemsnit over hele 2021 i denne figur, mens beskæftigelseseffekterne i resten af afsnittet er fra slutningen af 2021.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

DISKUSSION

Beskæftigelseseffekt kan både være undervurderet grundet effekt før 60-årsalderen …

Den præsenterede analyse viser, at højere pensionsaldre sandsynligvis har en afledt effekt på beskæftigelsen for de berørte personers partnere. Effekten er skønnet til at udgøre ca. 3.500 personer i 2021. Der kan dog være argumenter for, at dette skøn både kan være et overkant- og et underkantskøn. Det kan give et underkantskøn, at analysens metode antager, at de afledte effekter på partnerne først kan indtræffe, når den berørte person er 60 år, hvilket er den oprindelige efterlønsalder. Effekter på partnernes beskæftigelse, der indtræffer før 60-årsalderen, bliver derfor ikke talt med, når den samlede effekt af reformen skal opgøres.

… men kan også være overvurderet grundet andre forskelle mellem partnerne

Omvendt kan systematiske forskelle mellem partnere til personer født i 1953 og i de efterfølgende yngre årgange gøre, at beskæftigelseseffekten overvurderes. Analysen har forsøgt at tage højde for systematiske forskelle mellem årgangene. Det har dog for eksempel ikke været muligt at finde et godt mål for sund aldring og forbedringer i arbejdsmiljøet. Begge forhold trækker formodentlig i retning af højere beskæftigelse for partnerne til personer i de yngre årgange, selvom en analyse i *Dansk Økonomi, efterår 2021* indikerer, at sund aldring ikke synes at påvirke beskæftigelsen i særlig høj grad.

Coronakrisen kan påvirke beskæftigelsesskønnet i 2020 og 2021

Endelig kan coronakrisen også påvirke beskæftigelsesskønnet for 2020 og 2021, omend det er svært at sige i hvilken retning. Nedlukninger, smitterisiko og muligheder for lønkompensation kan have påvirket beskæftigelsen og tilbagetrækningsbeslutningen. Påvirkningen er større for partnere til personer født efter 1953, da mange partnere til personer født i 1953 allerede havde trukket sig tilbage i 2020 og 2021.

III.4 TILBAGETRÆKNING I FREMSKRIVNINGEN

Fastholdelse af pensionsalder på 70 år vil medføre uholdbar finanspolitik

Udviklingen i befolkningens arbejdsmarkedsadfærd og specielt dens fremtidige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er central for både den makroøkonomiske udvikling generelt og de offentlige finanser. Levetidsindekseringen af folkepensions- mv. aldersgrænserne er en central del af den langsigtede finanspolitik og af forudsætningerne i såvel nærværende fremskrivning som regeringens og andres tilsvarende fremskrivninger. Undlod man helt at hæve folkepensionsaldersgrænsen fra de 70 år, som den antages at nå i 2040, vil det ifølge beregningsforudsætningerne i nærværende fremskrivning medføre, at finanspolitikken ikke længere vil være holdbar: Holdbarhedsindikatoren vil blive -0,6 pct. af BNP, hvilket vil indebære stedse stigende underskud over tid målt som andel af BNP.

Partnere forbedrer HBI med ½ promille

Analysen i afsnit III.3 pegede på, at tager man hensyn til, at udskydningen af aldersgrænserne kan påvirke tilbagetrækningen ikke blot hos de personer, der bliver direkte ramt, men også deres partnere, vil de estimerede effekter blive lidt større. Effekten er dog ikke voldsomt stor. En illustrativ beregning af størrelsesordenen kan fås ved at lave et alternativt forløb, hvor reformvirkningen på de berørte aldersgrupper er forstørret med 6 pct., omtrentligt svarende til den estimerede partnereffekt målt i forhold til arbejdsstyrken. Denne forskel forbedrer HBI med

ca. en halv promille. Det nævnte forløb vil dog fortsat have et HBI-niveau på 1,0 pct. af BNP.

Muligheder for anderledes indekseringsregler

De relativt gunstige fremtidsudsigter for Danmarks offentlige finanser sammenholdt med den temmelig store fremtidige stigning i folkepensionsalderen, som er indeholdt i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011, har ført til forskellige forslag om anderledes indekseringsregler. I 2020 blev Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning (normalt omtalt som Pensionskommissionen) nedsat for blandt andet at belyse dette spørgsmål, og den har i maj 2022 offentliggjort sin slutrapport med blandt andet et konkret forslag til ændring af indekseringsordningen, der forklares nærmere i det følgende.

PENSIONSKOMMISSIONEN

Pensionskommission har foreslået lempelse af aldersindeksering

Pensionskommissionen skulle undersøge mulighederne for forenklinger i pensionssystemet og blandt andet undersøge virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering af folkepensions- og efterlønsaldrene. Det mest markante af kommissionens forslag gik ud på at lempe indekseringen af tilbagetrækningsaldrene fra og med 2045 i forhold til reglerne i dag, hvor grundprincippet er, at aldersgrænsen for folkepension stiger med et år, hver gang restlevetiden for 60-årige stiger med et år. Med kommissionens forslag om ændrede indekseringsregler vil andelen af voksenlivet, som en gennemsnitsperson vil kunne få folkepension, forblive omtrent konstant fra 2045, når levealderen stiger. De nuværende indekseringsregler tilsiger, at denne andel, der har været faldende fra ca. 2015, fortsat vil være faldende i resten af århundredet.

Minder om tidligere beregninger fra formandskabet

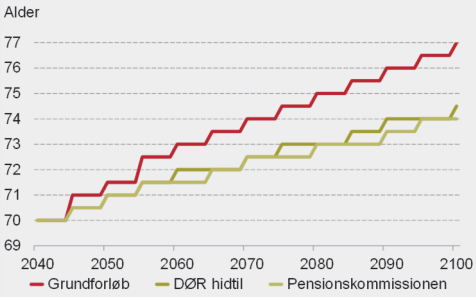
Pensionskommissionens forslag til en ændret indekseringsregel minder i praksis meget om de beregninger, som De Økonomiske Råds formandskab tidligere har lavet af et forløb, hvor pensionsperioden udgør en konstant andel af livet, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2016, Dansk Økonomi, forår 2017, Dansk Økonomi, forår 2018, Dansk Økonomi, efterår 2020* og *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Der er dog nogle beregningsmæssige forskelle på de to forløb, der medfører, at de ikke følger hinanden fuldstændig.

Fire års stigning i pensionsalder i stedet for syv

I figur III.14 sammenlignes den indeksering af folkepensionsalderen, der ligger i grundforløbet, med to alternative indekseringer, der følger af henholdsvis formandskabets hidtidige beregninger af konstant andel af livet på pension regnet fra 2040 og Pensionskommissionens anbefalinger. Alle er beregnet ud fra den nyeste befolkningsfremskrivning

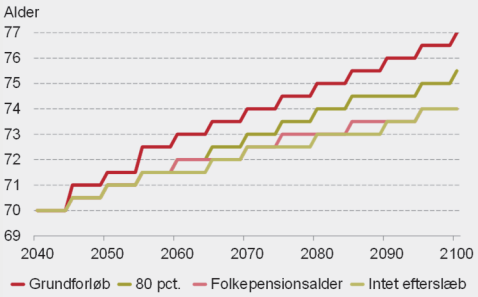
FIGUR III.14 FOLKEPENSIONS-ALDER

Folkepensionsalderen i grundforløbet og de to nævnte alternative forløb.



FIGUR III.15 DEKOMPONERING - PENSIONSKOMMISSIONEN

Pensionskommissionens forslag kan dekomponeres i tre elementer.



Anm.: Forløbet "DØR hidtil" viser tilbagetrækningsaldrene i formandskabets beregninger af et forløb, hvor andelen af livet, en gennemsnitsperson kan tilbringe på folkepension, vil være konstant fra 2040. "80 pct." angiver betydningen af, at højere levetid kun slår 80 pct. igennem på folkepensionsalderen i stedet for 100 pct. "Folkepensionsalder" angiver betydningen af, at levetidsforbedringer beregnes fra folkepensionsalderen (som skifter over tid) i stedet for fra 60-årsalderen. "Intet efterslæb" angiver betydningen af, at det nuværende efterslæb i indekseringen i 2040 eftergives og dermed ikke påvirker aldersgrænsen for folkepension efter dette år.

Kilde: Pensionskommissionen og DREAM.

fra 2022.[8] I grundforløbet stiger folkepensionsalderen med syv år fra 2040 til 2100, mens forløbet med en konstant andel af livet på pension vil indebære en mindre stigning på 4½ år, og et forløb baseret på Pensionskommissionens forslag vil medføre en stigning på 4 år. I de fleste år vil de to alternative beregningsmetoder føre til den samme stigning, men i enkelte perioder vil der være et halvt års forskel.

Tre forskellige elementer i lempelsen

I figur III.15 dekomponeres betydningen af hvert af Pensionskommissionens tre forslag til lempelser. Kommissionen foreslår for det første, at stigningen i pensionsalderen kun skal udgøre 80 pct. af den beregnede stigning i restlevetiden. Dette medfører en lempelse i forhold til de nuværende regler, der kumulerer over tid og udgør 1½ år i 2100. For det andet foreslås, at stigningen i restlevetiden udregnes i forhold til folkepensionsalderen i stedet for som nu i forhold til 60-årsalderen.

8) Pensionskommissionens forslag, som blev præsenteret i dens rapport i maj, var beregnet ud fra en ældre befolkningsfremskrivning, og der er derfor mindre forskelle mellem denne og den fremskrivning, der i figuren benævnes "Pensionskommissionen". Dette har især betydning for efterslæbet nævnt nedenfor, der er halveret i forhold til kommissionens egne beregninger.

Det udgør i sig selv en lempelse, fordi den stigning i middellevetiden, som finder sted i aldrene fra 60 år til pensionsalderen, nu ikke vil indgå i regnestykket, jf. boks III.4. Denne lempelse udgør også 1½ år i 2100. Endelig foreslås, at det efterslæb, der under de nuværende regler i en årrække vil være i indekseringen som følge af, at den er begrænset til at kunne stige med højst ét år pr. femår, eftergives. Dette medfører i sig selv en lempelse på ½ år i nogle perioder i det pågældende forløb, men ikke i 2100.

Fremadrettede forventninger overfor historiske tværsnit

I forhold til beregningen fra De Økonomiske Råds formandskab tager Pensionskommissionens forslag ikke udgangspunkt i de fremadrettede forventede levetider for de forskellige årgange, men i de historiske middellevetider, jf. boks III.4. Denne tilgang vil i sig selv undervurdere de faktiske levetider, når levealderen stiger. Til gengæld medfører Pensionskommissionens forslag om at tage udgangspunkt i et basisår ved folkepensionsalderen i stedet for 60-årsalderen en ekstra lempelse, som nogenlunde opvejer dette.

Kommissionens forslag reducerer HBI med 0,6 pct. af BNP

Gennemføres Pensionskommissionens forslag, vil det reducere holdbarhedsindikatoren med 0,6 pct. af BNP, jf. tabel III.4. Blandt de enkelte elementer vil forslaget om blot 80 pct. levetidsindeksering i stedet for 100 pct. "koste" 0,3 pct.point på holdbarheden. Næsten tilsvarende

TABEL III.4 ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

Pensionskommissionens forslag vil samlet forværre holdbarhedsindikatoren med 0,6 pct. af BNP.

	HBI	HBI-ændring	Arbejdsstyrke 2100	Pensionsalder 2100
	----- Pct. af BNP -----		1.000 pers.	--- År --
Grundforløb	1,0	•	3.603	77
Konstant andel fra 2040 (DØR)	0,5	-0,5	3.537	74,5
80 pct. levetidsindeksering	0,7	-0,3	3.562	75,5
+ folkepensionsalder	0,5	-0,6	3.531	74
+ intet efterslæb	0,4	-0,6	3.531	74
Afskaf indeksering efter 2040	-0,6	-1,6	3.420	70

Anm.: Arbejdsstyrken anvender DREAM's definition, som afviger fra Nationalregnskabets. I 2021 udgjorde arbejdsstyrken i DREAM 2.905.000 personer.

Kilde: Beregninger på DREAM.

BOKS III.4 BEREGNING AF LEVETIDSINDEKSERING

Såvel de nuværende regler for indeksering af aldersgrænserne for folkepension og efterløn som Pensionskommissionens og De Økonomiske Råds beregninger af alternative indekseringsregler bygger på stigninger i levealderen. Den konkrete udregning heraf kan imidlertid opgøres på flere forskellige måder, og djævelen ligger i detaljen, så forskelle, der umiddelbart ligner kedsommelige teknikaliteter, kan have stor betydning for de konkrete indekseringsregler og -forslag.

Udgangspunkt i historisk udvikling eller fremskrivning

Såvel regeringens som formandskabets langsigtede fremskrivninger baseres på Danmarks Statistiks og DREAMs officielle befolkningsfremskrivning, hvor der ud fra de historiske erfaringer forudsættes en betydelig stigning i levealderen i resten af århundredet. Accepterer man befolkningsfremskrivningen som en retvisende forventning til den fremtidige udvikling, kan man herudfra beregne den forventede restlevetid for en hvilken som helst nulevende (og endnu ikke født) årgang. Alternativt kan man tage udgangspunkt i de aldersbetingede dødeligheder i et givet år (f.eks. det seneste tilgængelige historiske år) og herudfra lave et tværsnit, dvs. beregne en såkaldt historisk statistisk restlevetid for hver enkelt årgang, som dermed implicit antager, at de aldersbetingede dødeligheder vil være konstante i den relevante periode også efter året. Den sidste metode har den fordel, at den er gennemskuelig, da den baserer sig direkte på allerede observerede dødelighedsdata. Til gengæld vil den systematisk undervurdere den faktiske gennemsnitlige restlevetid for de pågældende årgange, hvis levetiden faktisk, som det normalt forventes, vil stige fremover. I diskussioner, der sammenligner de forskellige årganges reelle pensionsperioder, kan der argumenteres for, at det er mest rimeligt at tage udgangspunkt i de forventede reelle levetider for hver årgang. Den nuværende lovgivning og Pensionskommissionen anvender tværsnitsmetoden, mens formandskabets hidtidige beregninger af et forløb med konstant pensionsandel over livet tager udgangspunkt i befolkningsfremskrivningens forventede levetider.

60-årsalder eller folkepensionsalder

Den forudsatte gennemsnitlige levetid for en årgang vil desuden være afhængig af, ved hvilket alderstrin årgangens restlevetid beregnes. Ifølge den nuværende lovgivning tages udgangspunkt i stigninger i den beregnede restlevetid for 60-årige, når man skal vurdere, hvornår denne er steget tilstrækkeligt til at udløse en stigning i aldersgrænserne. Formandskabet har brugt den samme tilgang i de hidtidige beregninger af en konstant andel af livet på pension. Pensionskommissionen foreslår, at man i stedet tager udgangspunkt i den beregnede restlevetid ved selve aldersgrænsen for folkepension. Det betyder, at det kun bliver levetidsforbedringer i selve pensionsperioden, som medregnes, og ikke de levetidsforbedringer, som finder sted fra 60-årsalderen indtil folkepensionsalderen. Dette medfører i sig selv en mærkbart langsommere indeksering af pensionsaldrene.

Efterslæb

I lovgivningen er der en stigningsbegrænsning på maksimalt ét år hvert femte år. Da de observerede stigninger i restlevetiden i en periode har været større, medfører denne begrænsning et efterslæb i indekseringen i forhold til udviklingen i den faktiske levetid. Dette efterslæb indhentes i såvel regeringens som formandskabets fremskrivninger, da stigningerne i restlevetiden forudsættes at aftage.

BOKS III.4 BEREGNING AF LEVETIDSINDEKSERING, FORTSAT

En konsekvens heraf er, at folkepensionsalderen i en periode stiger hurtigere end levetiden. Pensionskommissionen foreslår at eftergive dette efterslæb (i kommissionens beregninger opgjort som ½ år).

Mænd og kvinder
Kvinder har en længere middellevetid end mænd. Det medfører, at der er flere kvinder end mænd i befolkningen ved 60-årsalderen, og denne forskel øges over tid. Skal man beregne den faktiske gennemsnitlige restlevetid for en årgang, skal man derfor lave et vægtet gennemsnit af mænds og kvinders restlevetid, der tager højde for denne fordeling. På dette punkt anfører loven dog, at man beregner restlevetider for en årgang ved at tage et simpelt gennemsnit, så mænds og kvinders restlevetid vejer 50 pct. hver. Dette undervurderer isoleret set årgangenes forventede restlevetid. Alle de nævnte institutioner følger dog fremgangsmåden med et simpelt gennemsnit.

Andel af livet eller af voksenlivet?
I diskussionen om fordeling og fairness angives det sommetider som et mål, at pensionsperioden skal være konstant ikke som antal år, men som andel af livet. I formandskabets hidtidige konstant-andel-beregning tages udgangspunkt i en indeksering, der bogstaveligt fastholder den beregnede pensionsperiode som en (approksimativt) konstant andel af årgangenes samlede levetid. I Pensionskommissionens beregninger italesættes i stedet et benchmark om en pensionsperiode, der udgør en konstant andel af voksenlivet (defineret som perioden fra 18 år og frem).

gælder for forslaget om at tage udgangspunkt i folkepensionsalderen i stedet for 60-årsalderen, når levetidsforbedringen skal beregnes. Eftergivelsen af efterslæbet betyder ikke særlig meget i forhold hertil.

Ét bud blandt flere i prioriterings-diskussion om offentlige finanser

Som det fremgår af tabel III.4, vil finanspolitikken altså fortsat være mere end holdbar, givet de øvrige fremskrivningsforudsætninger, hvis Pensionskommissionens forslag om en lempeligere indekseringsordning gennemføres. Det skyldes den nuværende målte betydelige overholdbarhed. Denne vil naturligt give anledning til en prioriteringsdiskussion af de langsigtede udsigter for de offentlige finanser. Populært sagt kan diskussionen udtrykkes som et spørgsmål om, hvordan overholdbarheden skal bruges. Kommissionsforslaget kan ses som ét bud blandt flere andre mulige i denne diskussion. Kommissionen argumenterer for, at deres forslag vil give en mere intergenerationelt fair fordeling end den nuværende indeksering og desuden sikre større troværdighed med hensyn til mulighederne for at opretholde den resulterende indekseringsordning. Forslaget indebærer desuden, at lempelserne tidsmæssigt først vil komme efter 2045, hvor de nuværende finanspo-

litiske fremskrivninger forudsiger store overskud. Lempelserne har dermed ikke udsigt til at bringe Danmark i konflikt med EU's krav til de offentlige underskud.

Lempeligere indeksering vil give færre midler til andre ønskede formål

Den foreslåede lempelse vil samtidig indebære, at der bliver tilsvarende færre midler tilovers til eventuelle skattelettelser eller andre offentlige udgifter, som der måtte være politiske ønsker om. Samtidig vil en mindre overholdbarhed alt andet lige gøre det mere sandsynligt, at man på et fremtidigt tidspunkt skal foretage en finanspolitisk stramning, hvis den fremtidige udvikling viser sig at blive klart mere negativ for de offentlige finanser, end de nuværende beregningsforudsætninger peger på. Deri består den grundlæggende finanspolitiske afvejning.

III.5 SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

Regeringens HBI større end formandskabets

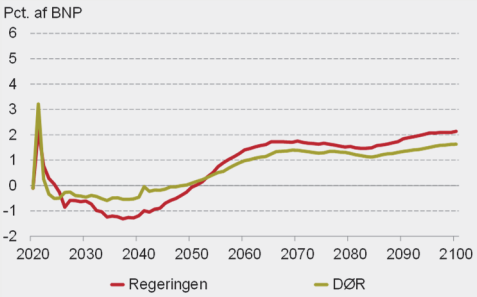
Regeringen har i august offentliggjort et 2030-forløb og i sammenhæng hermed en ny langsigtet fremskrivning, jf. Regeringen (2022). Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,4 pct. af BNP. Dermed er regeringens vurdering af de langsigtede udsigter for de offentlige finanser noget mere positiv end formandskabets, hvor de to institutioner for et år siden begge opererede med en holdbarhedsindikator på omkring 1 pct. Regeringen har altså modsat formandskabet i løbet af det seneste år indlagt en mere optimistisk opfattelse af saldoudviklingen i det lange løb. Hvad udviklingen i hængekøjeårene frem til 2040 angår, udvikler regeringens fremskrevne saldo sig dog fortsat mere negativt end formandskabets, hvilket har været tilfældet i en længere årrække. Forskellene på de to fremskrivninger skyldes forskellige vurderinger af og antagelser om en lang række enkeltforhold, som det nærmere beskrives nedenfor.

Regeringens primære saldo ringere indtil 2050

I 2030 udviser den primære saldo et underskud på 0,6 pct. af BNP ifølge regeringens fremskrivning, mens den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II indebærer et underskud på 0,4 pct. af BNP. Efter 2030 forværres regeringens primære saldo yderligere frem til anden halvdel af 2030'erne, hvor den under de anvendte forudsætninger når et lavpunkt i form af et underskud på 1¼ pct. af BNP, jf. figur III.16. Fra dette tidspunkt indtræffer en varig forbedring, men regeringens primære saldo forbliver mere negativ end formandskabets fremskrivning indtil omkring 2050, hvorefter den varigt ligger på et lidt mere positivt niveau. I 2100 udgør forskellen ½ pct. af BNP, altså omtrent svarende til forskellen på holdbarhedsindikatoren i de to fremskrivninger.

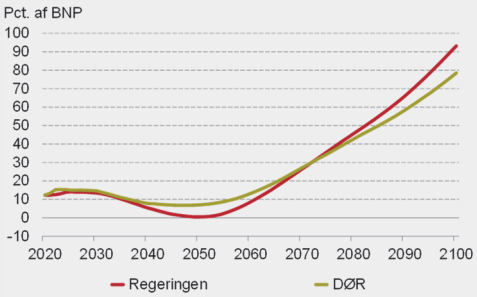
FIGUR III.16 PRIMÆR SALDO

Regeringens primære saldo er højere fra omkring 2050



FIGUR III.17 NETTOFORMUE

Regeringens formue er 20 pct.point større i 2100



Anm.: Figurerne viser udviklingen ifølge regeringens 2030-forløb fra august 2022 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: Regeringen (2022) og beregninger på DREAM.

Nettoformue positiv i alle år i begge fremskrivninger

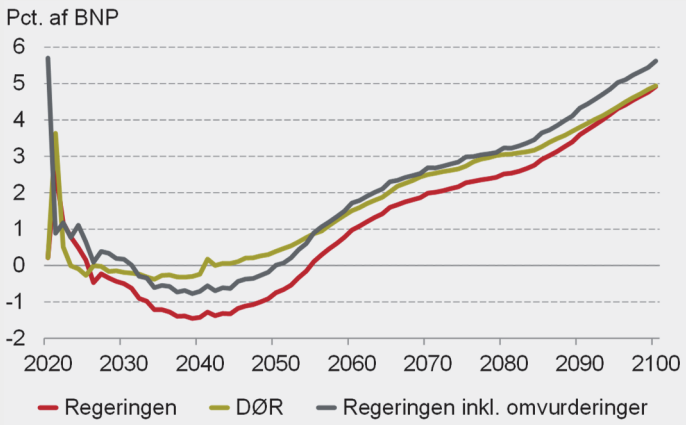
Som følge af den ringere primære saldo udvikler nettoformuen sig en anelse ringere i hængekøjeperioden i regeringens end i formandskabets fremskrivninger, jf. figur III.17. Nettoformuen når i begge fremskrivninger sit lavpunkt i slutningen af 2040'erne, hvor den kun lige akkurat er positiv under regeringens beregningsforudsætninger; herefter stiger den monotont i begge forløb som andel af BNP.

Antagelse om formen for offentlige aktivers afkast spiller stor rolle

Forskellen på de to fremskrivningers offentlige saldo udgøres af dels forskellen på de primære saldi, som den fremgik af figur III.16, og dels forskellen på de forudsatte nettorenteindtægter. Da nettoformuen udvikler sig relativt parallelt, som det fremgik af figur III.17, er saldoforskellene i figur III.18 umiddelbart påfaldende store sammenlignet med de primære saldoforskelle. I 2040 udgør forskellen således 1,2 pct. af BNP. En væsentlig del af denne forskel kan tilskrives en beregningsteknisk forskel med hensyn til behandlingen af afkastet af de offentlige aktiver. I formandskabets fremskrivning antages det, at afkastet af offentlige aktiver og passiver er ens svarende til statsobligationsrenten i fremskrivningen. I regeringens fremskrivning antages det, at en væsentlig del af afkastet af de offentlige passiver falder i form af systematiske omvurderinger (kursstigninger) i aktivernes (f.eks. aktieselskabers) værdi.

FIGUR III.18 OFFENTLIG SALDO

Omvurderinger af aktivers værdi er en væsentlig forklaring på forskellen i fremskrivningerne af den offentlige saldo.



Anm.: Figurerne viser udviklingen ifølge regeringens 2030-forløb fra august 2022 og fremskrivningen i nærværende kapitel. I forløbet "inkl. omvurderinger" er de antagne årlige kursstigninger i de offentlige aktiver tillagt regeringens saldo.

Kilde: Regeringen (2022) og beregninger på DREAM.

Kursstigninger udgør typisk 0,7 pct. af BNP i regeringens fremskrivning

For udviklingen i den offentlige nettogæld spiller det ingen rolle, om et givet afkast optræder som en direkte forrentning, udbytte eller kursgevinst. Det er imidlertid afgørende for den regnskabsmæssigt opgjorte saldo, idet kursgevinster modsat de andre afkastformer ikke optræder på saldoen. Regeringens fremskrevne saldo undervurderer således den egentlige udvikling i de samlede finanser, fordi den systematiske årlige gevinst, der ligger i disse kursstigninger, ikke medregnes. De udgør i de fleste år i fremskrivningen ca. 0,7 pct. af BNP. Indregnede man beregningsteknisk disse omvurderinger i saldoen, ville hængekøjen i regeringens saldo således mindskes betydeligt, jf. figur III.18.

Forskellige antagelser om slutår påvirker HBI

En anden beregningsteknisk forskel, der ikke har konsekvens for saldoen indtil 2100, men for holdbarhedsindikatoren, er beregningens effektive slutår, dvs. det år, hvor økonomien antages at nå en langsigtsligevægt, hvor den primære saldo antages at udgøre en konstant andel af BNP. Regeringen antager, at dette år nås i 2100, dvs. man indregner ikke befolkningsændringer efter dette år, mens formandskabets frem-

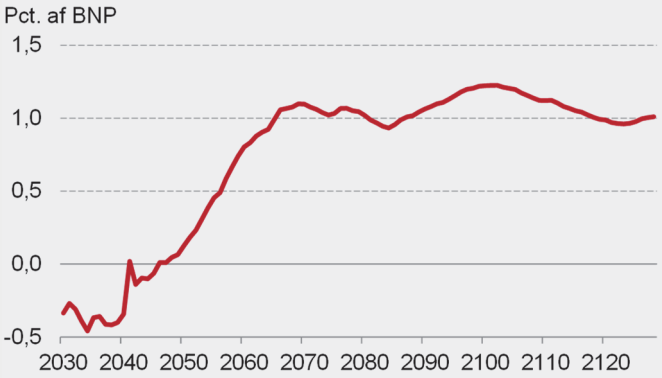
skrivning medtager sådanne ændringer indtil 2128. Da holdbarhedsindikatoren beregnes som den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige primære saldi tillagt værdien af nettogælden i beregningens startår, er tidspunktet, hvorfra demografi mv. antages konstant, således langtfra uskyldigt. Betydningen af slutåret fremgår af figur III.19, der viser holdbarhedsindikatoren i nærværende fremskrivning afhængigt af det antagne langsigtsligevægtsår.

Regeringen standser i et år med stor demografisk medvind

Figur III.19 illustrerer, at 2100, hvor regeringens fremskrivning antages at nå sin langsigtsligevægt, ud fra de beregningstekniske fremskrivningsprincipper vurderes at være et demografisk godt år. Antog formandskabet også, at demografi mv. var uforandret fra dette år, ville HBI blive 1,2 pct. af BNP i stedet for 1,0 pct. Halvdelen af forskellen til regeringens holdbarhedsindikator kan altså forklares med det beregningsteknisk antagne slutår for demografiske forskydninger.

FIGUR III.19 HBI AFHÆNGIGT AF SLUTÅR

Hvis slutåret i beregningerne i stedet var 2100 som i regeringens fremskrivning og ikke 2128 som i nærværende redegørelse, ville HBI være 1,2 pct. og ikke 1,0 pct. af BNP som beregnet i dette kapitel.



Anm.: Figuren viser holdbarhedsindikatoren afhængigt af, hvornår økonomien antages at nå sin langsigtsligevægt, hvorfra den primære saldo antages at være konstant som andel af BNP. Den faktiske holdbarhedsindikator rapporteret i kapitlet (1 pct. af BNP) svarer til værdien for 2128, som er det år, hvor langsigtsligevægten antages at blive nået i fremskrivningen.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Mange forskelle, der delvis udligner hinanden

Der er mange andre forskelle i beregningsforudsætningerne mellem de to fremskrivninger. De opvejer dog nogenlunde hinanden, hvad niveauet 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.5 ses betydningen af en række af disse, hvor der trinvis indlægges en række forudsætninger i fremskrivningen, der i højere grad svarer til regeringens.

Regeringens antagelser om ældres beskæftigelse, skattestop og kollektivt forbrug trækker HBI op

Udover antagelsen om slutåret (række 2 i tabellen) trækker især tre forskelle i forudsætningerne i retning af, at regeringens HBI er mere positiv end De Økonomiske Råds formandskabs: For det første antager regeringen højere beskæftigelsesvirkninger af de fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension og efterløn, jf. række 4 og *Dansk Økonomi, efterår 2021*. For det andet antages i nærværende fremskrivning modsat regeringens, at nominalprincippet på grøn ejerafgift og visse punktafgifter fortsætter til 2100.[9] En afskaffelse heraf forøger skatteindtægterne og dermed de offentlige finanser, jf. række 8. 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 plus produktivitet, medfører regeringens antagelse en besparelse, jf. række 6.

Regeringens mere konservative antagelser om sund aldring giver betydelig HBI-forskel

Regeringens antagelser på to 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 række 5. Desuden indebærer regeringens udgifter til offentlige investeringer en beskeden holdbarhedsforringelse, jf. række 7. Derimod medfører det ikke i sig selv nogen mærkbar holdbarhedsændring at indlægge regeringens mellemfristede fremskrivning frem for fremskrivningen fra kapitel II (række 3).

Forskellige modelforudsætninger påvirker 2040-saldo

Tilsammen kan de nævnte forhold stort set forklare hele forskellen mellem regeringens og formandskabets holdbarhedsindikator. De kan imidlertid kun forklare omkring halvdelen af forskellen på 2040-saldoen. Selv efter indregning af alle punkterne i tabel III.5 er regeringens 2040-saldo fortsat 0,8 pct.point ringere end i nærværende fremskrivning. Det er udtryk for, at der også er en række andre forskelle mellem de to fremskrivninger, der er foretaget på forskellige økonomiske modeller. Blandt andet er prisudviklingen ikke helt ens i de to modeller, hvilket slår ud i en række delposter på den offentlige saldo.

9) En række afgifter er fastsat som nominelle beløb og stiger ikke automatisk i takt med inflationen på længere sigt. Det kan diskuteres, om en neutral fremskrivning heraf naturligt indebærer en inflationsindeksering eller ej. De to institutioner har truffet et forskelligt valg på dette punkt.

TABEL III.5 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING

Der er mange forskelle i beregningsforudsætninger mellem regeringen og nærværende beregning af HBI. Forskellige slutår for fremskrivningerne forklarer halvdelen af forskellen i fremskrivninger af HB, mens forskelle i antagelser om afkastet af offentlige aktiver kan forklare halvdelen af saldoforskellen i 2040.

		HBI	Saldo 2040
		------- Pct. af BNP -------	
1.	DØR oktober 2022	1,0	-0,2
2.	Ændret slutår	+0,2	•
3.	Ændret fremskrivning til 2030	+0,0	+0,0
4.	Forbedrede tilbagetrækningsantagelser	+0,4	+0,3
5.	Ændret sund aldring	-0,7	-0,3
6.	Ændret kollektivt forbrug	+0,3	-0,0
7.	Ændrede offentlige investeringer	-0,1	+0,2
8.	Intet nominalprincip	+0,3	+0,2
9.	Forrentning kontra kursgevinster	•	-0,7
10.	Øvrige forskelle	-0,1	-0,8
11.	Regeringens 2030-forløb, august 2022	1,4	-1,4

Anm.: Tallene i række 1 og 11 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer, dvs. bidrag til ændring i HBI hhv. saldoen i 2040. Beregningerne i tabellens række 1-8 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages.

Kilde: DREAM, Regeringen (2022) og egne beregninger.

Regeringen mere negativ i førstkommende årtier, mere positiv på lang sigt

Sammenfattende kan man sige, at regeringens fremskrivning frem imod 2050 indebærer et mere negativt forløb for de offentlige finanser, mens det omvendte gør sig gældende i den fjernere fremtid efter 2050. At regeringens fremskrivninger for en given holdbarhedsindikator har en tendens til at være mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommende årtier og omvendt mere positiv på det helt lange sigt, har også været tilfældet i tidligere sammenligninger mellem de to institutioners langsigtede fremskrivninger.

III.6 SAMMENFATNING

Med en HBI på 1 pct. af BNP er finanspolitikken overholdbar

Den langsigtede fremskrivning, som er præsenteret i kapitlet, udviser et underskud på den (strukturelle) offentlige saldo i perioden ca. 2030-40 på mellem 0 og ½ pct. af BNP – den såkaldte hængekøjeperiode. Derefter vil der ske en permanent saldoforbedring, sådan at saldoen udviser stigende overskud i resten af århundredet. Under de anvendte beregningsforudsætninger udgør overskuddet på saldoen 3 pct. af BNP i 2080. Overskuddet gør, at den offentlige sektor opbygger en finansiel nettoformue, der samme år udgør ca. 40 pct. af BNP. Økonomien vurderes med en holdbarhedsindikator (HBI) på 1 pct. af BNP at være overholdbar, svarende til, at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 27 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at hæve skatterne. Holdbarhedsindikatoren er uforandret i forhold til den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Regeringen trumfer med en HBI på 1,4 pct. af BNP …

Regeringens seneste langsigtede fremskrivning fra august 2022 kommer frem til en holdbarhedsindikator på 1,4 pct. af BNP. I kapitlet gennemgås de væsentligste delvist modsatrettede forskelle i beregningsforudsætninger mellem de to institutioner, som bidrager til at forklare forskellen i HBI. Formandskabet indregner en større effekt fra sund aldring end regeringen, men det mere end opvejes af, at regeringen har mere optimistiske forudsætninger om effekten af højere aldersgrænser for folkepension mv. samt udviklingen i det kollektive offentlige forbrug og i en række punktafgifter. Desuden anvender regeringen et slutår for sine beregninger, som indebærer en bedre saldo på helt lang sigt end formandskabet.

… men forudsætter samtidig en dårligere saldo i hængekøjeperioden

Selvom regeringens holdbarhedsindikator er højere end formandskabets, opererer regeringen med en betydelig ringere offentlig saldo i 2040 end formandskabet. Regeringens fremskrivning ser altså mere pessimistisk på de offentlige finanser i de førstkommende årtier, mens den omvendt er mere optimistisk på længere sigt. Cirka halvdelen af saldoforskellen kan forklares med, at regeringen modsat formandskabet antager, at en stor del af de offentlige finansers afkast finder sted i form af systematiske kursgevinster, der ikke påvirker den officielt beregnede saldo. Der er imidlertid også en stor uforklaret residual i forskellen på 2040-saldoen i de to fremskrivninger.

Analyse af fælles tilbagetrækning for par forøger reformeffekter af aldersindeksering

I kapitlet præsenteres en analyse af, hvordan ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension påvirker lønmodtagerbeskæftigelsen hos partnere til de direkte berørte personer. Tilbagetrækning er ofte en fælles beslutning mellem parterne i parforhold, og analysen peger på, at der er afledte effekter af højere aldersgrænser på arbejdsmarkedsadfærden hos de direkte berørte personers partnere. Hvis man indregner denne afledte effekt, vil det forøge den skønnede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne med ca. 6½ pct. Det svarer til en ekstra reformeffekt i 2021 på 3.500 beskæftigede.

Kan forklare 3 pct. af stigning i beskæftigelsen for ældre

Formandskabet har tidligere italesat, at en del af stigningen i den samlede beskæftigelse for personer over 60 år i de seneste op imod 10 år hverken kan forklares ud fra de direkte reformvirkninger eller andre oplagte faktorer som befolkningsudvikling, konjunktur og uddannelseseffekter. En ekstra forklaring er afledte effekter på partnernes beskæftigelse. Analysen bidrager dermed til at forklare en del af den betydelige beskæftigelsesstigning for ældre siden 2013. Afledte effekter på partnerne kan ifølge analysen dog kun forklare 3 pct. af den samlede beskæftigelsesstigning for lønmodtagere i perioden.

Usikkerhed tilsiger varsomhed med justeringer, men der er også omkostninger ved overforsigtighed

I den seneste årrække har såvel regeringens som formandskabets holdbarhedsberegninger peget på, at finanspolitikken er mere end holdbar, sådan at der under de anvendte beregningsforudsætninger i det lange løb opkræves mere i skat end nødvendigt. En udvikling, hvor det offentlige permanent opkræver flere skatter, end hvad der er nødvendigt for at finansiere de offentlige udgifter, er ikke optimal. Der er imidlertid samtidig stor usikkerhed om mange af forudsætningerne. Det gælder ikke mindst antagelserne om den fremtidige tilbagetrækningsadfærd. Usikkerheden kan både gå i retning af, at den offentlige saldo vil udvikle sig mere positivt og mere negativt end forudsat. Da det kan være sværere at få opbakning til at justere en kurs, der er uholdbar, end en kurs, der er overholdbar, kan det opfattes som udtryk for forsigtighed i forhold til tiltag og omstændigheder, der permanent forværrer den offentlige saldo. Omvendt er der også omkostninger forbundet med at være forsigtig i den økonomiske politik, idet det kan medføre en mindre hensigtsmæssig tidsmæssig profil, hvis det eksempelvis fører til udskydelse af i øvrigt fornuftige, men omkostningskrævende tiltag som offentlige investeringer eller fjernelse af forvridende skatter. Der er således en reel afvejning med hensyn til, hvor (over)holdbare finanser man ønsker at operere med.

Pensionskommissions forslag om lempet aldersindeksering medfører HBI på 0,4 pct.

Det er derfor naturligt, at den nuværende målte overholdbarhed før eller siden giver anledning til en prioriteringsdiskussion af udsigterne for de langsigtede offentlige finanser. Blandt andet sådanne overvejelser ligger bag kommissoriet for Pensionskommissionen og dennes slutrapport i maj 2022, der har anbefalet at lempe den nuværende aldersindeksering af folkepension mv. efter 2040, hvor hængekøjeperioden nærmer sig sin afslutning. Ifølge beregninger i nærværende kapitel vil en gennemførelse af kommissionens forslag føre til, at aldersgrænsen for folkepension vil stige med tre år mindre igennem århundredet end de nuværende regler. Det vil forringe holdbarhedsindikatoren fra 1 til 0,4 pct. af BNP. Finanspolitikken vil dermed fortsat være holdbar også under denne mere lempelige indeksering.

Forslag er ét bud i en prioriteringsdiskussion om fremtidens offentlige finanser

Pensionskommissionens forslag er således et bud i en prioriteringsdiskussion, der populært sagt kan udtrykkes som et spørgsmål om, hvordan overholdbarheden skal bruges. Forslaget vil adressere en del af usikkerheden om overholdbarheden, nemlig spørgsmålet om, hvor langt et arbejdsliv de fremtidige ældre i arbejdsstyrken reelt vil vælge. Da lempelsen i forslaget tidsmæssigt først falder efter 2045, vil det ikke påvirke de kommende års hængekøje i saldoen, og der er dermed ikke udsigt til, at lempelsen i givet fald vil bringe Danmark i konflikt med EU's underskudskrav. Men besluttes det at gennemføre en lempelse af indekseringsreglerne, vil det indebære, at der bliver tilsvarende færre midler tilovers til beslutninger om skattelettelser eller nye offentlige udgifter, som der i øvrigt måtte være ønske om. Samtidig vil en svækkelse af holdbarhedsindikatoren alt andet lige forøge sandsynligheden for, at der på et fremtidigt tidspunkt kan opstå behov for at foretage en finanspolitisk stramning, hvis udviklingen viser sig at blive mere negativ, end de nuværende beregningsforudsætninger tilsiger. Det er dette, der udgør den grundlæggende finanspolitiske afvejning.

LITTERATUR

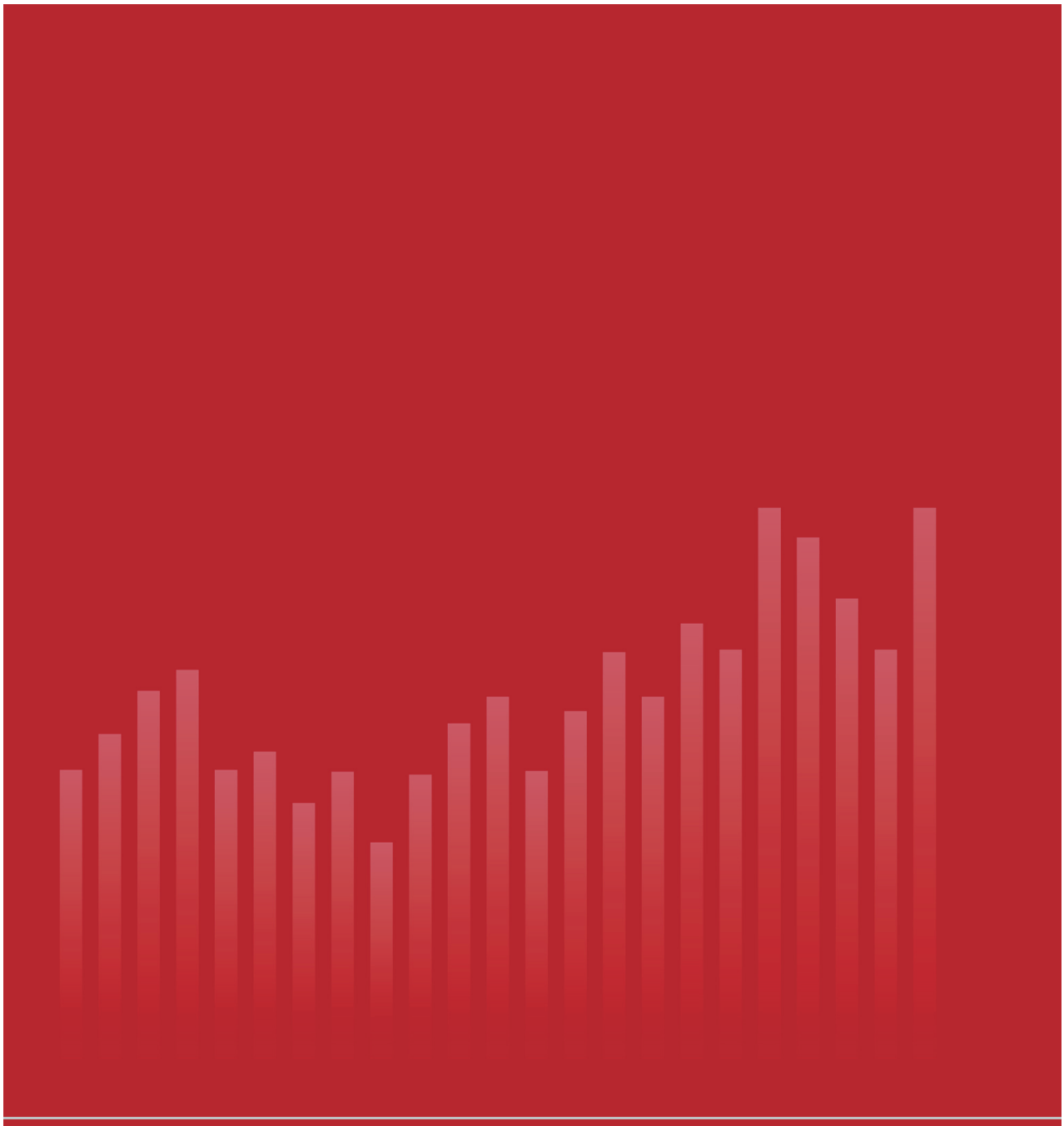
Garcia-Miralles, E. og J.M. Leganza (2022): Joint Retirement of Couples: Evidence from Discontinuities in Denmark. CESinfo Working Paper no. 9191.

Kjellberg, J. og R. Ibsen (2020): Fremtidens sundhedsudgifter – En analyse af sund aldring, "steeping" og teorien om alder som "red herring". Rapport fra VIVE.

Kruse, H. (2021): Joint Retirement in Couples: Evidence of Complementarity in Leisure. *Scandinavien Journal of Economics*, 123, s. 995-1024.

Langager, J. (2022): Analyse af beskæftigelseseffekter af tilbagetrækningsaftalen inkl. afledte effekter på partnere. Baggrundsnotat til *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

Regeringen (2022): 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026.



Dansk Økonomi, efterår 2022

De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL IV
LÆRERBIDRAG I FOLKESKOLEN

Dansk Økonomi, efterår 2022

KAPITEL IV
LÆRERBIDRAG I FOLKESKOLEN

Kapitlet præsenterer, hvor stor forskel en god eller dårlig lærer kan gøre for elevernes læring og resultater. Der opgøres et *lærerbidrag*, der angiver, hvor meget den enkelte lærer bidrager til elevernes læring og resultater set i forhold til et gennemsnit for alle lærere.

Opgørelsen af lærerbidraget viser, at en lærer, der er blandt de bedste undervisere, kan forbedre elevernes resultater ved afgangsprøven i dansk med op til 0,88 karakterpoint sammenlignet med en lærer, der er blandt de dårligste. Denne forskel er større end selv en dramatisk reduktion i klassens størrelse eller en betydelig forøgelse i antallet af undervisningstimer i folkeskolen.

Analyser i kapitlet viser desuden, at elever, der har haft en god lærer i folkeskolen, har større sandsynlighed for at påbegynde og fuldføre en ungdomsuddannelse end elever med en mindre god lærer.

IV.1 INDLEDNING

Folkeskolen har en central rolle i det danske samfund

Folkeskolen spiller en central rolle i det danske samfund og er med til at skabe grundlaget for elevernes videre uddannelsesmuligheder og i sidste ende for deres muligheder på arbejdsmarkedet. Derudover har folkeskolen til formål at udvikle elevernes ikke-boglige evner såsom selvstændighed, demokratiforståelse og deres mere generelle færdigheder til at begå sig i samfundet.[1]

Debatten om folkeskolen er vigtig

Samfundet og omverdenen forandrer sig løbende, og problemstillinger, der tidligere lod sig løse på én måde, kræver nye løsninger i dag. Derfor foregår der helt naturligt en debat om folkeskolens evne til at leve op til disse formål. Nogle dele af debatten drejer sig om, hvilke fag der skal på skoleskemaet, klassestørrelser, klassens elevsammensætning, skoleledelsen og andre forhold på skoleniveau. Andre dele af debatten drejer sig om lærerne og deres baggrund, herunder deres karakterer, optaget på læreruddannelsen og manglen på læreruddannede.

Kapitlet fokuserer på den enkelte lærers evne til at dygtiggøre eleverne …

Dette kapitel fokuserer på lærerne og deres betydning for elevernes indlæring. Lærerne i folkeskolen har med deres direkte kontakt til eleverne, deres faglige viden og deres sociale kompetencer direkte indflydelse på den enkelte elev. Deres bidrag til elevernes læring, trivsel og udvikling er en central del af en velfungerende folkeskole.

… og opgør et *lærerbidrag*

Betragtningerne i dette kapitel ser nærmere på dette og tager udgangspunkt i et beregnet *lærerbidrag*, der angiver, hvor meget den enkelte lærer bidrager til elevernes læring og resultater målt i forhold til en gennemsnitlig lærer. Lærerbidraget opgøres ud fra elevernes læring og resultater og opfanger den samlede betydning af lærerens faglige viden, evne til klasserumsledelse mv. Samtidig tages der blandt andet højde for elevernes øvrige resultater i skolen og deres familiemæssige baggrund. Beregningen af lærerbidraget har en lang tradition i eksempelvis USA, og på nogle skoler indgår et tilsvarende måltal ligefrem i evalueringer af de enkelte lærere. Beregningen i dette kapitel er den første af sin art på danske forhold.

1) Folkeskolens samlede formålsparagraf kan findes på Børne- og Undervisningsministeriets hjemmeside.

To formål med kapitlet

Der er to formål med kapitlet. Det primære er at sætte en størrelsesorden på forskelle i lærernes betydning for elevernes læring og videre uddannelse, sammenlignet med andre diskuterede ændringer af elevernes hverdag, herunder klassestørrelse og antal undervisningstimer. Det andet er at give indsigt i karakteristika ved de gode lærere.

Resultater kan vejlede skoleledere

Der gives ikke svar på, *hvordan* et stort lærerbidrag skabes, men på det mere ydmyge spørgsmål: Hvad kendetegner en lærer, der har en stor positiv indflydelse på elevernes faglige indlæring i form af eksempelvis alder, køn og uddannelse? Selvom disse karakteristika ikke er den bagvedliggende årsag til, at lærerne har et stort lærerbidrag, er det stadig brugbar viden for en skoleleder i forbindelse med f.eks. nyansættelser.

Lærerne har stor betydning for elevpræstationer i skolen, og ...

Lærerne har stor betydning for elevernes præstationer; beregninger viser, at en lærer, der er blandt de bedste undervisere, kan øge elevernes resultater ved afgangsprøven i dansk med op mod 0,88 karakterpoint sammenlignet med en lærer, der er blandt de dårligste. Det indebærer, at lærerforskelle er vigtigere for elevernes indlæring og resultater end de effekter, som danske evalueringer har fundet for en mindre klassestørrelse eller en øget undervisningstid for eleverne.

... gode lærere øger sandsynligheden for, at eleverne påbegynder en uddannelse

Analyserne viser også, at de succesfulde lærere ikke bare lærer eleverne at opnå gode resultater ved nationale test og afgangsprøver, men rent faktisk giver dem et grundlag for videre uddannelse. Resultaterne viser, at bedre lærere øger elevernes tilbøjelighed til at starte på og færdiggøre en ungdomsuddannelse i årene efter folkeskolen. En god lærer øger sandsynligheden for, at eleverne har færdiggjort en ungdomsuddannelse fem år efter folkeskolens afgangsprøve.

Lærerbidraget samvarierer med høje karakterer, lavt sygefravær og erfaring

Analysen finder kun svage sammenhænge mellem lærerbidragets størrelse og lærerens baggrundskarakteristika. Der er en positiv sammenhæng mellem lærernes karakter i gymnasiet og deres lærerbidrag i matematik, men sammenhængen genfindes ikke for dansklærerne. Endvidere har de succesfulde lærere i gennemsnit højere karakterer på læreruddannelsen, relativt få fraværsperioder i løbet af skoleåret, og de har opnået en vis undervisningserfaring. Der findes i analysen ikke en sammenhæng mellem lærerbidrag og løn.

Tre veje til bedre lærere i folkeskolen

Analyserne understreger vigtigheden af at have gode lærere i folkeskolen. Grundlæggende er der tre veje til at øge niveauet blandt lærere i folkeskolen. For det første kan sammensætningen af lærerne ændres, så der bliver flere af de gode og færre af de mindre gode. En sådan ændring kan finde sted via rekruttering, fastholdelse og afskedi-

gelser. For det andet kan rekrutteringsgrundlaget for folkeskolerne forbedres ved at gøre læreruddannelsen bedre og gøre uddannelsen mere attraktiv for dygtige studerende. For det tredje kan undervisningskvaliteten blandt de allerede ansatte lærere gøres bedre via eksempelvis efteruddannelse og ved at skabe bedre rammer for lærernes arbejde. Et markant løft af elevernes resultater vil kræve en indsats indenfor alle tre områder.

Kapitlets indhold

Disse problemstillinger diskuteres i kapitlets opsummering og perspektivering i afsnit IV.6. Inden da gives der i afsnit IV.2, med afsæt i eksisterende litteratur, en fremstilling af, hvilke faktorer der påvirker elevers læring. I afsnit IV.3 beregnes lærerbidraget i den danske folkeskole, og det anvendes i afsnit IV.4 til at undersøge sammenhængen mellem dét og elevernes tilbøjelighed til sidenhen at påbegynde en ungdomsuddannelse. I afsnit IV.5 undersøges det, hvad der karakteriserer lærere med et stort lærerbidrag.

IV.2 VIDENSOPBYGNING I SKOLEN OG LÆRERENS ROLLE

Grundskolen lægger fundamentet for befolkningens uddannelse

Uddannelse har stor betydning for både den enkeltes muligheder og for den samlede velstand i samfundet. Grundskolen lægger fundamentet for videre uddannelse og senere muligheder på arbejdsmarkedet. I dette afsnit fokuseres på, hvordan grundskolen bidrager til at opbygge elevernes kompetencer, og hvilken rolle lærerne spiller deri.

Fokus på skoleresultater

Afsnittet indeholder en kort gennemgang af den empiriske forskning på området, og har til formål at opridse de væsentligste pointer fra den kvantitative litteratur om, hvad der har indflydelse på børns skoleresultater. Fokus i dette kapitel er primært på de færdigheder, der måles ved test og eksaminer. Såvel læreren som skolen har dog også andre vigtige funktioner såsom at udvikle elevernes demokratiforståelse og deres evne til at indgå i samfundet. Litteraturen om skolens og lærerens betydning for andre ting end skoleresultater er ikke inddraget i afsnittet. Det er ikke utænkeligt, at lærere, der løfter deres elevers test- og eksamensresultater mere end andre lærere, også yder en større positiv påvirkning af andre faktorer.

Afsnittets indhold

Først beskrives, hvordan medfødte evner og familien kan påvirke børns skoleresultater, dernæst beskrives skolen og klassekammeraternes indflydelse og til sidst opridses, hvordan en lærer kan påvirke sine elevers læring.

MEDFØDTE EVNER OG FORÆLDRENES INDFLYDELSE

Elevers færdigheder afhænger af medfødte evner og tillærte kompetencer

Man kan betragte den enkeltes færdigheder som afhængig af dels de medfødte evner og dels kompetencer, der tillæres gennem livet, jf. f.eks. Hanushek (1979). Børns skolepræstationer er således afhængig af både de evner, de er født med, og af de kompetencer, som de lærer i hjemmet, i skolen og sammen med deres kammerater.

EVNER, KOMPETENCER OG FÆRDIGHEDER

I afsnittet anvendes *kompetencer* om de færdigheder, som den enkelte kan tilegne sig gennem livet, mens *evner* anvendes om forhold, der er medfødte, og som den enkelte derfor ikke kan påvirke. *Færdigheder* anvendes om evner og kompetencer under ét. Ved test og prøver i skolen er det elevernes færdigheder, der opgøres.

Medfødte evner har direkte og indirekte indflydelse

Medfødte evner kan påvirke barnets færdigheder gennem to kanaler. For det første har evnerne i sig selv en direkte indflydelse på, hvor godt eleverne klarer sig i skolen, jf. f.eks. Silventoinen mfl. (2020) samt Houmark mfl. (2020). De medfødte evner kan have indflydelse på, i hvor høj grad man er i stand til at tilegne sig nye færdigheder. For det andet kan forældrene tilpasse deres adfærd omkring barnet i forhold til barnets medfødte evner, så forældrene i højere grad understøtter udviklingen af færdigheder hos børn, der er født med bedre evner, jf. Houmark mfl. (2020) samt Almond og Mazumder (2013).

Forældrene kan påvirke barnets tilegnelse af færdigheder

Derudover kan forældrenes egne evner påvirke, i hvilken grad de understøtter barnets tilegnelse af færdigheder, jf. Houmark mfl. (2020). Forældre, der selv har klaret sig godt i uddannelsessystemet, vil f.eks. lettere kunne hjælpe deres børn med at klare sig godt. Rockwool-fondens Forskningsenhed finder således, at forskelle i forældrenes uddannelse forklarer mere end 40 pct. af forskellene i børnenes uddannelse for børn født i starten af 1980'erne, jf. Karlson og Landersø (2021).

SKOLEN OG KLASSEKAMMERATERNES INDFLYDELSE PÅ ELEVERNES LÆRING

Skolen og kammeraterne har betydning

Fokus i nærværende kapitel er det bidrag, som læreren har til elevernes læring. Men litteraturen finder, at også en række karakteristika ved selve skolen kan påvirke elevernes skoleresultater. Klassekammeraterne kan ligeledes have en indflydelse på, hvor godt den enkelte

elev klarer sig i skolen. Dette afsnit vil kort beskrive nogle af de væsentligste effekter, der er påvist i den empiriske litteratur.

Skolens ledelse, …

De rammer, som skolelederen sætter for lærernes arbejde, kan på flere måder have indflydelse på undervisningens kvalitet og dermed påvirke elevernes udbytte af undervisningen. Eksempelvis finder Bjørnholt mfl. (2019), at det har positiv betydning for danske elevers faglige resultater, når lederne er involveret i lærernes brug af resultatmål for eleverne. Andersen mfl. (2016) og Bingley mfl. (2018) finder ligeledes på basis af danske data, at en forøgelse af undervisningstimer har en positiv effekt på elevernes læring og karakterer. Et svensk studie finder, at det har betydning for elevernes resultater, om deres skole har en dygtig rektor, jf. Böhlmark mfl. (2015). Endelig finder Andersen og Winter (2011), at elever i danske folkeskoler har bedre faglige resultater, hvis lederen har en lederuddannelse, hvis lærerne har et tæt samarbejde i eksempelvis klasseteams, hvis der er en kultur på skolen, der vægter faglighed højt, samt hvis skolen har autonomi til at tilrettelægge undervisningen. Analysen belyser imidlertid ikke kausale sammenhænge, men alene samvariationer, efter der er taget højde for en række baggrundsfaktorer ved eleverne.

… klassens og skolens størrelse …

Klassestørrelse kan have betydning for elevernes udbytte af undervisningen, så eleverne lærer mere i mindre klasser end i større. Heinesen (2010) og Krassel og Heinesen (2014) finder på baggrund af danske data, at klassestørrelse har en signifikant negativ effekt på henholdsvis elevernes resultat i fransk i 9. klasse og karaktergennemsnit i 10. klasse. En forskningsoversigt fra VIVE Campbell, der systematisk gennemgår den omfattende internationale forskning på området, finder dog, at antallet af elever i en klasse i bedste fald har lille effekt på elevernes faglige resultater, jf. Filges mfl. (2018). Selve skolens størrelse kan også påvirke elevernes resultater, og generelt finder den internationale forskning, at mindre skoler er bedst for eleverne, jf. Leithwood og Jantzi (2009). Humlum og Smith (2015) finder dog på danske data, at det har ingen eller endda en lille positiv effekt på elevernes langsigtede resultater som uddannelsesniveau og arbejdsmarkedstilknytning at gå på en folkeskole med mange elever frem for en med færre elever.

… samt de fysiske rammer kan påvirke elevernes læring

Endelig kan skolens fysiske rammer påvirke elevernes indlæring. Eksempelvis finder Wargocki og Wyon (2006) på danske data, at dårlig luftkvalitet og for høj eller lav temperatur i klasseværelset kan forringe elevernes præstationer.

Klassekammerater kan have indflydelse – både positiv og negativ

Klassekammeraterne kan påvirke den enkelte elevs færdigheder på flere måder. Der kan finde en påvirkning sted via de såkaldte kammeratskabseffekter, hvor elever med gode evner har en positiv afsmittende effekt på de øvrige elever f.eks. ved at virke som rollemodeller eller via vidensdeling. Tilsvarende kan svage elever påvirke de øvrige elevers færdigheder negativt, hvis de svage elever eksempelvis forstyrrer undervisningen eller kræver uforholdsmæssigt meget af lærerens tid, jf. Sacerdote (2011). I Danmark er der fundet tegn på betydelige kammeratskabseffekter i grundskolen, jf. Jørgensen mfl. (2018). Generelt er estimerede kammeratskabseffekter dog meget kontekstafhængige, og internationalt er evidensen for kammeratskabseffekter i grundskolen noget blandet, jf. Sacerdote (2014).

LÆRERENS BIDRAG TIL ELEVERNES LÆRING

Lærerens faglige niveau er vigtigt, …

Lærerens kompetencer er afgørende for elevernes skoleresultater. Mest oplagt er lærerens faglige kompetence inden for det fag, vedkommende underviser i, vigtig for elevernes læring. Kristensen og Skov (2019) finder således på danske data, at elever i 8. eller 9. klasse, der bliver undervist af en lærer med formel eller skoleledervurderet undervisningskompetence i det pågældende fag, opnår bedre testresultater end elever, hvis lærer ikke har kompetence inden for faget. Produktivitetskommissionen (2013) viste ligeledes, at folkeskoleelever får højere karakterer, jo højere karakterer lærerne på deres skole i gennemsnit fik i gymnasiet.

… men ikke-kognitive evner er også vigtige

Også lærerens ikke-kognitive evner som eksempelvis samvittighedsfuldhed og udadvendthed kan påvirke elevernes resultater, og kombinationen af en række kognitive og ikke-kognitive evner er afgørende, jf. Rockoff mfl. (2011). Flere studier inden for det pædagogiske forskningsfelt peger ligeledes på, at lærerens faglige viden kun kommer til sin ret, hvis den kombineres med en pædagogisk og didaktisk evne til at formidle stoffet, jf. Darling-Hammond og Brasford (2005) og Helmke (2013).

Klasserumsledelse påvirker eleverne

En faglig dygtig lærer kan have svært ved at komme igennem med sit budskab, hvis vedkommende ikke samtidig formår at lede klassen. Således viser Winter og Nielsen (2013), at danske folkeskoleelever opnår bedre faglige resultater, hvis deres lærer har en stærk klasserumsledelse og er konsekvente i forhold til at sikre, at eleverne overholder aftaler og sikrer ro i klassen. Ligeledes viser et dansk studie foretaget af SFI baseret på data fra et kontrolleret forsøg, at det har en signifikant positiv effekt på eksempelvis elevernes koncentrationsevne

og læsefærdigheder, at læreren er efteruddannet i anerkendende klasserumsledelse, jf. Keilow mfl. (2015).

Trivsel og tillid understøtter læring

Trivslen i klassen har betydning for elevernes indlæring, og læreren spiller en vigtig rolle i at skabe god trivsel i klassen. Winter og Nielsen (2013) viser på danske data, at elever får højere karakterer ved folkeskolens afgangsprøve, hvis de går i en klasse med gode sociale relationer mellem elever og lærere og eleverne imellem. Et tillidsfuldt forhold mellem elev og lærer samt eleverne imellem er fordrende for et godt læringsmiljø, blandt andet fordi det gør eleverne mere tilbøjelige til at bede om hjælp, hvis der er noget, de ikke forstår, jf. Hattie (2008).

Lærerens forventninger til eleverne har betydning

Det er vigtigt for elevernes udbytte af undervisningen, at læreren kender elevernes niveau, så undervisningen kan målrettes niveauet, jf. Duflo mfl. (2011). Lærerens opfattelse af elevernes færdigheder har således også betydning, jf. Andersen mfl. (2019). Winter og Nielsen (2013) viser ligeledes på danske data, at eleverne klarer sig bedre fagligt, hvis deres lærer har høje forventninger til dem.

Læreren kan motivere eleverne til at lære

Lærerens evne til at motivere eleverne kan have betydning for elevernes indlæring. Den internationale litteratur på området viser, at feedback fra læreren giver den enkelte elev mulighed for at forholde sig til sit faglige niveau og har stor indflydelse på elevernes motivation og dermed deres læring, jf. Hattie (2008). Winter og Nielsen (2013) kan imidlertid ikke genfinde en sammenhæng mellem individuel feedback fra læreren og elevernes faglige præstationer på danske data.

Lærerbidrag afspejler alle ovennævnte faktorer og mere til

Alle ovenstående studier omhandler, hvordan en enkelt faktor ved læreren og vedkommendes undervisning påvirker elevernes resultater. Der er imidlertid også en ganske omfattende international litteratur, der søger at opgøre et samlet mål for lærerens bidrag til elevernes læring, det såkaldte lærerbidrag. Lærerbidraget afspejler på en gang alle de overnævnte faktorer samt eventuelle andre kanaler, som læreren kan påvirke elevernes skoleresultater igennem. Fokus for disse såkaldte *teacher value added*-analyser er således på sammenhængen mellem den enkelte lærer og elevernes skoleresultater frem for på bestemte karakteristika ved læreren. Det er denne litteratur, som analysen i dette kapitel lægger sig i forlængelse af.

Læreren har stor betydning for elevernes skoleresultater …

Generelt finder den internationale litteratur om lærerbidrag, at det har stor betydning for elevernes skoleresultater, at de har en dygtig lærer, jf. Jackson mfl. (2014). Hanushek og Rivkin (2010) sammenfatter en række amerikanske studier af læreres bidrag til elevernes skoleresultater og finder, at lærerens betydning eksempelvis er på niveau med en reduktion af klassestørrelsen med 10 elever.

… og for deres videre uddannelse og løn

En række studier har også undersøgt, hvor meget det betyder at have haft en dygtig lærer, efter eleven har afsluttet grundskolen. Eksempelvis viser såvel Chetty mfl. (2014b) som Jackson (2018), at en god lærer i grundskolen kan øge elevernes sandsynlighed for at færdiggøre en ungdomsuddannelse og at komme på universitetet, og forbedrer elevens kommende indtjeningsmuligheder.

Ikke klar sammenhæng mellem lærerbidrag og -karakteristika

Generelt finder studier af lærerbidraget ikke en klar sammenhæng mellem lærerens bidrag til elevernes skoleresultater og observerbare karakteristika ved læreren såsom erfaring eller uddannelse, jf. Hanushek og Rivkin (2012) og Jacksom mfl. (2014). Det tyder på, at det er uobserverede faktorer, der er afgørende for kvaliteten af lærerens undervisning.

Næste afsnit præsenterer første danske analyse af lærerbidrag

I modsætning til den store internationale litteratur om lærerbidraget er der ingen analyser på baggrund af danske data, der opgør lærerbidrag til elevernes skoleresultater. I næste afsnit præsenteres en ny analyse af lærerens bidrag til elevernes læring i den danske folkeskole, mens afsnit IV.4 undersøger effekten af lærerbidraget på elevernes senere uddannelsestilbøjelighed. I afsnit IV.5 undersøges samvariationer mellem det beregnede lærerbidrag for en række forskellige karakteristika ved læreren.

IV.3 LÆRERBIDRAGET I FOLKESKOLEN

Lærerbidraget til elevernes læring og resultater …

I dette afsnit opgøres lærernes bidrag til elevernes læring og resultater i dansk og matematik i folkeskolen. Lærerbidraget opgør den ekstra betydning, som den enkelte lærer har for elevernes resultater sammenlignet med en gennemsnitlig lærer, når der tages højde for elevens baggrund, klassesammensætning mv. Lærerbidraget måles i forhold til elevernes prøveresultater og opsummerer alle de forskellige veje, hvorigennem lærerne kan fremme elevernes indlæring, herunder gennem deres faglige viden, deres formidlingsevner og deres motivations- og trivselsskabelse.

… opgøres som det ekstra bidrag, den enkelte leverer ift. et gennemsnitligt lærerbidrag

Lærerbidraget er dermed et relativt mål for lærere i et givet fag og ikke det samlede bidrag, en lærer yder til elevernes læring. Det opgjorte lærerbidrag beskriver forskellen i lærernes evne til at fremme indlæringen for eleverne og dermed det ekstra bidrag, som nogle lærere leverer i forhold til gennemsnittet for alle lærere. Et lille lærerbidrag er ikke et udtryk for, at en lærer ikke betyder noget for elevernes indlæring, men er et udtryk for, at lærerens bidrag er mindre end gennemsnittet.

Et tankeeksperiment som udgangspunkt for analysen

Som et tankeeksperiment kan lærerbidraget opfattes som forskellen i indlæring og prøveresultaterne for to elever, der er ens, men som har to forskellige lærere. I praksis er konstruktionen af lærernes bidrag og beregningen af forskellen på tværs af lærere ikke helt så simpel, idet folkeskolen består af mange forskellige elever. Ønsket om at identificere forskelle i lærernes bidrag skal forenes med, at eleverne i folkeskolen har forskellige muligheder og erfaringer med i rygsækken og møder ind til forskellige klasser. I analysen tilstræbes det at rense for disse forskelle og en række test tyder på, at det i betydelig grad lykkes.

LÆRERBIDRAG

Lærerbidraget i den aktuelle analyse er defineret som den betydning, den enkelte lærer har for elevernes prøveresultater målt i forhold til en gennemsnitlig lærer.

Forskelle blandt lærere betyder mere end f.eks. klassestørrelse

Analysen fokuserer på at belyse forskelle i lærernes bidrag til elevernes prøveresultater i dansk og matematik i folkeskolen. Opgørelsen viser, at forskellene i lærernes bidrag er betydningsfulde og eksempelvis er større end forskelle, som andre studier har fundet for indlæring og elevresultater fra en reduktion af klassestørrelse med ti elever eller en ekstra ugentlig undervisningstime fra 1. til 9. klasse.

Afsnittets indhold

I det følgende formaliseres først den vidensopbygning hos børn og unge, som skolen og lærere bidrager til, da dette danner udgangspunkt for opgørelsen af lærerbidraget. Herefter beskrives de anvendte data, og det illustreres, hvor stor del af forskellene i elevresultater på et overordnet plan kan tilskrives forskelle på tværs af lærere, klasser og skoler. Dette danner afsæt for at konstruere lærerbidragene og sammenholde dem med betydningen af f.eks. elevernes baggrund. Afsnittet afsluttes med en test, der indikerer, at konstruktionen af forskelle i lærerbidrag kun i meget beskedent omfang drives af sortering. Sortering vil sige, at lærere med et stort lærerbidrag underviser elever fra husstande med f.eks. et højt uddannelsesniveau.

VIDENSOPBYGNING HOS ELEVER

Lærerne som del af vidensopbygning

Viden og kompetencer for børn og unge opbygges fra fødslen og kombinerer de grundlæggende evner, som barnet fødes med, med senere erfaringer og kundskaber fra hjemmet og skolen, jf. afsnit IV.2. I denne vidensopbygning kan barnets indlæring og resultater ses som en trinvis proces, hvor kompetencer på et givet alderstrin bygger videre på de medfødte evner samt den læring, der er sket frem til pågældende alderstrin, jf. boks IV.1. Skolens betydning for vidensopbygning kan her komme fra læreren, de andre elever og skolens institutionelle rammer som f.eks. ledelsen eller klassestørrelsen.

I analysen opgøres forskelle i lærerbidrag, ikke samlet vidensopbygning

De tilgængelige data gør det ikke muligt at belyse den samlede vidensopbygning eller at opgøre lærernes samlede bidrag. Imidlertid er det muligt at foretage en analyse, der viser, hvor meget større eller mindre den enkelte lærers lærerbidrag er i forhold til det gennemsnitlige lærerbidrag.

BOKS IV.1 VIDENSOPBYGNING OG BAGGRUNDSFAKTORER

En elevs færdigheder kan betragtes som værende afhængig af barnets medfødte evner, ρ_i, samt de kompetencer, der tillæres i hjemmet, H_i og i skolen, S_i, jf. f.eks. Hanushek (1979). Færdighederne hos elev i ved alderen a, R_{ia}, kan således skrives som en funktion af de tre typer input:

$$R_{ia} = f\left(\rho_i, H_i^{(a)}, S_i^{(a)}\right).$$

Hjemmets input til barnets færdigheder, $H_i^{(a)}$, dækker over den indflydelse, som barnets familie har haft på barnet gennem hele dets liv frem til alderen a. Skolens bidrag til færdighederne frem til alderen a, $S_i^{(a)}$, omfatter både indlæring i skolen på tidligere alderstrin samt i eventuelle førskoleforløb som vuggestue og børnehave.

Der er et kumulativt element i læringen, således at læring på tidligere alderstin kan påvirke læringen på nuværende alderstrin, jf. Hanushek (1979) og Cunha og Heckman (2007). En elevs færdigheder på et givet alderstrin, a, kan derfor betragtes som en funktion af de medfødte evner, færdighederne ved det forudgående alderstrin, a^*, og henholdsvis hjemmets og skolens læringsbidrag i perioden mellem de to alderstrin a og a^*:

$$R_{ia} = f^*\left(\rho_i, R_{ia^*}, H_i^{(a)} - H_i^{(a^*)}, S_i^{(a)} - S_i^{(a^*)}\right).$$

Denne indsigt er væsentlig for opgørelsen af lærerbidrag, da det gør det muligt at undersøge de tillærte kompetencer på et enkelt klassetrin og lade elevens medfødte evner indgå via et andet prøveresultat R_{ia^*}.

Skolens indflydelse på elevernes færdigheder kan overordnet set komme fra tre forskellige kilder: læreren, de andre elever og skolens institutionelle rammer som f.eks. ledelsen eller klassestørrelsen. Skolens bidrag til færdighederne hos elev i ved alderen a, kan således skrives som en funktion af de tre elementer:

$$S_i^{(a)} = h\left(L_i^{(a)}, K_i^{(a)}, I_i^{(a)}\right),$$

hvor $L_i^{(a)}$ er bidraget fra læreren, $K_i^{(a)}$ er bidraget fra de andre elever og $I_i^{(a)}$ er skolens bidrag via de institutionelle rammer for skolen. Elevens færdigheder ved alder a kan således betragtes som en funktion af medfødte evner, tidligere færdigheder samt påvirkning i den indeværende periode fra hjemmet, læreren, klassekammerater og skolens institutionelle rammer:

$$R_{ia} = g^*\left(\rho_i, R_{ia^*}, H_i^{(a)} - H_i^{(a^*)}, L_i^{(a)} - L_i^{(a^*)}, K_i^{(a)} - K_i^{(a^*)}, I_i^{(a)} - I_i^{(a^*)}\right)$$

DATA

Nye data med forbindelser mellem elever og lærere …

En forudsætning for analysen af lærerbidrag er viden om, hvilke lærere som underviser hvilke elever. Opgørelse og analyse af lærerbidraget i folkeskolen muliggøres af nye registerdata fra Danmarks Statistik, der for skoleårene 2013-14 til 2019-20 forbinder elever, klasser og lærere i folkeskolen. Alle data er anonymiserede. Analyserne af lærerbidraget baserer sig på resultater fra afgangsprøverne i 9. klasse i dansk og matematik, hvor der foreligger ca. 190.000 prøveresultater for skoleårene 2013-14 til 2018-19, jf. tabel IV.1. Datagrundlaget omfatter ca. 70 pct. af alle elever i 9. klasse i folkeskolen. Der ses bort fra skoleåret 2019-20, da afholdelse af test og prøver her var påvirket af de særlige forhold, som blev indført i forbindelse med covid-19-pandemien.

… omfatter ca. 70 pct. af alle 9. klasses-elever i folkeskolen

TABEL IV.1 DATAGRUNDLAG

Analyserne indeholder ca. 190.000 elever for hver af afgangsprøverne i dansk og matematik. For hver af analyseopsætningerne indgår mellem 4.709 og 6.303 lærere.

	Afgangsprøve dansk skriftlig	Afgangsprøve dansk mundtligt	Afgangsprøve matematik
	---------- Antal ----------		
Elever i alt	190.945	190.307	186.683
Heraf elever pr. skoleår:			
2013-14	30.834	30.681	29.786
2014-15	29.913	29.819	29.574
2015-16	31.351	31.231	30.945
2016-17	32.960	32.928	31.961
2017-18	32.005	31.877	31.313
2018-19	33.882	33.771	33.104
Antal lærere	6.303	6.301	4.709
Heraf observerede klasser pr lærer:	---------- Pct. ----------		
1	61	61	45
2	30	30	29
3	7	7	15
4+	2	2	11

Anm.: Data er afgrænset til elever, hvor der foreligger prøveresultater for den nævnte test samt i et prøveresultat for et andet fag på samme klassetrin, jf. også boks IV.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Mellem 4.700 og 6.300 lærere

Datagrundlaget for analyserne af de tre typer af afgangsprøver omfatter hver især mellem 4.709 og 6.303 lærere, som hver underviser en eller flere klasser i løbet af perioden. En nærmere redegørelse for datagrundlaget for analysen fremgår af et baggrundspapir, som findes på www.dors.dk.

PRØVERESULTATER PÅ TVÆRS AF SKOLER, UNDERVISERE OG KLASSER

Indledende skøn over forskelle på tværs af skoler, lærere og klasser

Inden kapitlets egentlige opgørelse af lærerbidrag foretages et indledende overordnet skøn over, hvordan forskelle i prøveresultater kan tilskrives skoler, lærere og klasser. Denne første analyse er mere enkel end den efterfølgende, idet der ikke tages højde for en række elevfaktorer, som kan påvirke resultaterne. Dermed er der tale om et overordnet skøn, som giver et idé om størrelsesordnerne af de forskellige faktorer, der bidrager til forskelle i testresultater mellem eleverne.

Forskelle blandt lærere står for op imod 13 pct. af de forklarede forskelle i elevresultater …

Analysen viser, at forskelle på tværs af skoler, klasser og lærere samt forskelle i et andet testresultat for eleverne kan forklare i alt 29 pct. af forskellene i elevens resultater for afgangsprøven i skriftlig dansk, jf. tabel IV.2. Forskelle blandt lærere kan forklare 4 pct. af forskellene i prøveresultater for afgangsprøve i skriftlig dansk, hvilket udgør 13 pct. af de *forklarede* forskelle, altså af de 29 pct.

… og kan være undervurderet

Undervisernes betydning kan dog være undervurderet i denne opgørelse. Forskellene i prøveresultater, som i analysen her tilskrives forskelle på tværs af skoler, dækker ikke kun over forskelle mellem selve skolerne fra eksempelvis ledelse, men også forskelle mellem elever og lærere på tværs af skolerne. Lærernes andel af forskellene i testresultater vil derfor kun afspejle forskelle blandt lærere inden for den enkelte skole, idet de gennemsnitlige forskelle mellem lærere på forskellige skolerne vil indgå som en betydning af skoler. Betydningen af lærerne vil derfor være større end opgjort her, da en del af forskellene mellem lærere opfanges som forskelle mellem skoler.

TABEL IV.2 FORSKELLE FOR PRØVERESULTATER PÅ TVÆRS AF SKOLER, LÆRERE OG KLASSER

Forskelle i elevernes prøveresultater på tværs af lærere er på linje med betydningen af forskelle på tværs af skoler og på tværs af klasser.

	Afgangsprøve dansk skriftlig	Afgangsprøve dansk mundtligt	Afgangsprøve matematik[a)]
	---------- Pct. ----------		
Forklaret variation	29	27	28
Heraf			
Andet testresultat	16	18	16
Skole	3	2	5
Underviser	4	3	2
Klasse	5	3	4
Samvariation af faktorer	1	-1	1

a) Afgangsprøven i matematik er skriftlig uden hjælpemidler.

Anm.: Forskelle i prøveresultater er fordelt på forskelle på tværs af lærere, skoler og klasser ved hjælp af en variansdekomponering, dvs. en regression med indikatorvariable for hver skole, lærer og klasse samt med et andet testresultat. Variansen i prøveresultater kan efterfølgende opdeles på de forskellige dele, jf. f.eks. Bau og Das (2020) eller Gibbons mfl. (2014). Opgørelsen her er afgrænset til elever, hvor læreren underviser mindst to klasser og hvor der er mindst to lærere pr. skole. I analysen indgår også forskelle i resultater på tværs af skoleår, men de udgør mindre end 0,1 pct. og er ikke vist.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Elevens evner har størst betydning for forskelle i resultater

For at tage højde for betydningen af forskelle i elevernes underliggende evner medtages et andet prøveresultat for den enkelte elev på samme klassetrin. En overensstemmelse mellem forskellige prøveresultater afspejler en kontinuitet i resultaterne, hvilket tages som et udtryk for elevens grundlæggende kompetencer. Sammenhængen med et andet prøveresultat har den største betydning for forskelle i prøveresultaterne blandt de viste faktorer og forklarer f.eks. over halvdelen af den forklarede variation i prøveresultater for afgangsprøven i skriftlig dansk.

Betydning af lærere er på niveau med studie fra USA

Den betydning, som forskelle på tværs af lærere har for forskelle i prøveresultater, er på linje med Chetty mfl. (2014a), der finder, at lærere i amerikanske grundskoler står for 3 pct. af variationen i resultaterne i engelsk og for 7 pct. i matematik. Betydningen er mindre end i studiet fra Bau og Das (2020), der for pakistanske grundskoler finder, at lærere står for 8 pct. af forskellene i prøveresultater i engelsk.

BEREGNING AF LÆRERBIDRAG

Opgørelse af lærerbidrag tager højde for individuelle faktorer

I det følgende opgøres den enkelte lærers bidrag til elevernes læring og testresultater målt i forhold til et gennemsnit for alle lærere, og lærerbidraget sammenholdes med betydningen af f.eks. en ændret klassestørrelse. Sammenlignet med analysen ovenfor tages der her blandt andet højde for en række individuelle baggrundsforskelle for eleverne, såsom fødselsvægt, prøveresultater fra andre fag samt forældrenes indkomst og uddannelse. Formålet er at undgå at det opgjorte lærerbidrag afspejler forskelle i, hvor dygtige eleverne er i udgangspunktet. Dermed tilnærmer analysen sig den idéelle situation, hvor testresultaterne fra elever med ens fagligt udgangspunkt, men forskellige lærere, sammenlignes.

Lærerbidrag bygger på faglige studier fra især USA

Opgørelsen af lærerbidrag i folkeskolen tager udgangspunkt i den faglige litteratur om opgørelsen af lærerbidrag, benævnt *teacher value-added*, fra især USA over de seneste årtier. Litteraturen er blandt andet sammenfattet i Koedel mfl. (2015) og Jackson mfl. (2014) og vigtige nyere studier er blandt andet Bau og Das (2020), Araujo mfl. (2016), Bacher-Hicks mfl. (2019), Chetty mfl. (2014a) og Gilraine og Pope (2021). Metoden har ikke tidligere været anvendt til at opgøre lærerbidrag i Danmark, hvorimod der foreligger en beslægtet opgørelse af skolers betydning for elevresultater, jf. Børne- og Undervisningsministeriet (2022).

Model tager højde for en række baggrundsfaktorer, …

Undervisningen i folkeskolen og lærernes indsats bygger oven på de forudsætninger og den baggrund, eleverne medbringer til undervisningen. Lærerbidraget til elevernes læring og kompetencer skal derfor opgøres, efter der er taget højde for andre faktorer, som kan påvirke elevernes indlæring. Som første trin opstilles derfor en model for elevers prøveresultater i folkeskolens 9. klasse, hvor der tages højde for betydningen af en række forhold, såsom elevernes karakterer i et andet fag, deres forhold i hjemmet og sammensætning af klassen.

… men ikke for skole-*fixed effects*

I modsætning til analysen ovenfor kontrolleres der her ikke direkte for skoler (ved skole-*fixed effects*), idet forskelle i prøveresultater på tværs af skoler kan afspejle forskelle blandt både selve skolerne og eleverne og lærerne på skolerne. Målet er at forskelle mellem lærere både indenfor og på tværs af skoler danner grundlag for de opgjorte lærerbidrag. I stedet for skole-*fixed effects* indgår der derfor en række detaljerede baggrundsinformationer for blandt andet eleverne, deres husstande og klasserne. Dette valg understøttes af at en test for selektionsbias kun finder en meget beskeden skævvridning fra sortering af elever eksempelvis på tværs af skoler, jf. nedenfor.

I det følgende gennemgås en række af faktorerne, som også beskrives i boks IV.2 og i estimationsresultaterne i bilag IV.1.

Informationer for den enkelte elev

Modellen indeholder for det første en række kendetegn ved den enkelte elev, som tidligere studier har påvist en sammenhæng med elevresultater for, herunder køn og herkomst, jf. f.eks. Beuchert og Nandrup (2018). Derudover medtages også indikatorer for sociale foranstaltninger for børnene i form af anbringelser mv., da dette kan afspejle udfordringer for eleven eller i hjemmet.

Fødsels-informationer og andet testresultat

I modellen indgår der en række mål, der har til formål at afspejle elevernes medfødte evner. Tidligere studier har vist, at en lav fødselsvægt er korreleret med senere hændelser i livet, herunder opnået uddannelsesniveau, jf. f.eks. Orri mfl. (2021) og Jelenkovic mfl. (2018). Desuden medtages et testresultat for eleven fra et andet fag, da dette kan afspejle elevens grundlæggende evner og kompetencer. Beuchert og Nandrup (2018) rapporterer om en kraftig sammenhæng mellem resultater fra de nationale test med tidligere prøveresultater, ligesom internationale analyser af lærerbidraget typisk finder, at andre prøveresultater har en høj forklaringskraft for elevresultater, jf. Koedel mfl. (2015).

Socioøkonomisk baggrund i hjemmet

Der tages højde for elevens socioøkonomiske baggrund via en række informationer om husstandens uddannelses- og indkomstniveau samt arbejdsmarkedsstatus. Analysen viser, at elever fra hjem med et højere uddannelsesniveau opnår bedre prøveresultater. Tilsvarende gælder for husstande, der har en højere indkomst. Blandt andet Houlberg mfl. (2013) har tidligere vist, at elevernes sociale og familiemæssige baggrund har stor betydning for elevernes faglige resultater i folkeskolen.

Betydning af klassekammerater

For at tage højde for påvirkninger fra klassesammensætningen på den enkelte elevs resultater medtages en række informationer om elevens klassekammerater. Klassesammensætningen kan spille en positiv eller negativ rolle for den enkeltes præstation via samarbejde, vidensdeling og læring, eller hvis klassekammeraterne fungerer som gode eller dårlige rollemodeller, jf. f.eks. Lavy mfl. (2011). Jørgensen mfl. (2018) har tidligere fundet, at klassekammerater med en stærk familiemæssig baggrund fremmer den enkelte elevs læring og resultater i den danske grundskole.

BOKS IV.2 KONTROL FOR ANDRE FAKTORER FOR ELEVERS KOMPETENCER

I første trin af konstruktionen af lærerbidraget tages der højde for en række baggrundsfaktorer, som kan have betydning for elevers læring og prøveresultater. Med udgangspunkt i modellen for elevers vidensopbygning i boks IV.1 kan der opstilles følgende model for testresultatet R_{ij} for elev i med lærer j:

$$R_{ij} = \beta_0 + \beta_1 R_i^* + \beta_2 E_i + \beta_3 H_i + \beta_4 K_{-i} + \beta_5 S_i + \eta_{ij}, \quad [A]$$

hvor funktionsformen for produktionsfunktionen for elevers kundskaber antages værende lineær og additiv separabel, jf. Todd og Wolphin (2003). Modellen defineres for et givet fag og en given prøve, f.eks. afgangsprøven i dansk, skriftlig. Specifikationen følger bl.a. Chetty mfl. (2014a), Ehlert mfl. (2016) og Sass mfl. (2014). I modsætning til dele af litteraturen indgår der ikke en skole-*fixed effect*, da denne indebærer, at lærerbidrag kun kan tolkes inden for skoler, og begrænser variationen for de øvrige kontrolfaktorer. Samtidig finder en test for selektionsbias kun en meget beskeden skævvridning fra sortering af elever i den aktuelle analyse, jf. nedenfor. Dette valg er på linje med en række studier i litteraturen, der peger på lav grad af selektionsbias i studier af lærerbidrag og konkluderer, at nødvendigheden af skole-*fixed effects* derfor i praksis er begrænset, jf. litteraturgennemgangen i Koedel mfl. (2015).

Elevernes prøveresultater er standardiserede til et gennemsnit på 0 og en standardafvigelse på 1 inden for hvert fag og skoleår, og modellen indeholder følgende baggrundsfaktorer for elevernes indlæring og resultater:

- R_i^* er et testresultat for eleven i et andet fag. Samvariation mellem prøveresultater kan afspejle elevernes medfødte evner og indlæring i tidligere år. Litteraturen anvender typisk tidligere prøveresultater for samme fag i stedet for R_i^*, hvorimod der her anvendes et resultat fra et andet fag på samme klassetrin. Dette skyldes, at der dermed kan indgå flere observationer og dannes lærerbidrag for flere lærere, hvilket er nyttigt til de opfølgende analyser i afsnit IV.4 og IV.5. Ved brug af tidligere prøveresultater er det derudover nødvendigt at fjerne observationer, hvor den samme lærer underviste eleven på det tidligere klassetrin, da det tidligere elevresultat ellers vil afspejle bidraget fra samme lærer.
- E_i er et sæt af informationer om eleven som eksempelvis køn, herkomst, fødselsvægt og mulige sociale foranstaltninger for eleven.
- H_i er et sæt af informationer om elevens socioøkonomiske baggrund, der indeholder mål for husstandens uddannelses- og indkomstniveau samt arbejdsmarkedsstatus.
- K_{-i} er en vektor med karakteristika for elevens klassekammerater, hvor den pågældende elev udelades i opgørelsen.
- S_i er informationer på skole- eller kommuneniveau.

Modellen anvendes til at fjerne påvirkninger fra de inkluderede kontrolvariable på elevernes resultater. Den tilbageværende variation i prøveresultater, vil være afspejlet i residualen, $\hat{\eta}_{ij} = R_{ij} - (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 R_i^* + \hat{\beta}_2 E_i + \hat{\beta}_3 H_i + \hat{\beta}_4 K_{-i} + \hat{\beta}_5 S_i)$, der anvendes til at konstruere lærerbidraget, jf. boks IV.3.

Lærerbidrag opgøres ud fra elevernes resultater fraregnet andre faktorer

Lærernes arbejde bygger på de forudsætninger, som eleverne har fra fødslen, hjemmet og læringsmiljøet i klassen. Lærerbidraget til elevernes resultater opgøres derfor ud fra den del af prøveresultaterne, som er tilbage, når betydningen af elevens familiebaggrund, klassekammerater og andre faktorer er fraregnet. Konkret dannes der en prædikteret værdi for elevens resultater, og forskellen mellem det faktiske resultat og prædiktionen anvendes til at danne et lærerbidrag, jf. boks IV.3. Lærerbidraget konstrueres som det gennemsnitlige bidrag, læreren giver til alle sine elever.

BOKS IV.3 BEREGNING AF LÆRERBIDRAGET

Til identifikation af lærerbidraget tages der udgangspunkt i det beregnede residual, $\hat{\eta}_{ij}$, efter kontrol for diverse baggrundsfaktorer for elevernes resultater, som ikke kan tilskrives læreren, jf. boks IV.2. Det antages derfor, at $\hat{\eta}_{ij}$ for et givet fag indeholder et element, λ_j, der afspejler betydningen af lærer j, og et restled, ε_{ij}:

$$\hat{\eta}_{ij} = \lambda_j + \varepsilon_{ij}$$

Ud fra dette udtryk opgøres lærerbidraget til den enkelte elevs resultat som den del af $\hat{\eta}_{ij}$, som er ens på tværs af eleverne for en given lærer, jf. f.eks. Angrist mfl. (2017), Bacher-Hicks mfl. (2019), Guarino mfl. (2015) og litteraturgennemgangen af Koedel mfl. (2015). Lærerbidraget λ_j for lærer j opgøres derfor som et gennemsnit over de estimerede residualer $\hat{\eta}_{ij}$ for alle eleverne for lærer j:

$$\lambda_j = \frac{1}{K}\frac{1}{N_j}\sum_{k=1}^{K} w_{jk} \sum_{i=1}^{N_{jk}} \hat{\eta}_{ij},$$

hvor residualerne $\hat{\eta}_{ij}$ vægtes med lærerens andel af undervisningstiden i elevens klasse for at tage højde for, at undervisningen i en klasse kan varetages af mere end én lærer.

Det opgjorte lærerbidrag $\hat{\lambda}_j$ udtrykker det relative bidrag for lærer j i forhold til gennemsnittet for alle lærere, da residualen $\hat{\eta}_{ij}$ er centreret omkring nul. Lærerbidraget dannes på tværs af de klasser, en lærer har i løbet af perioden. Opgørelsen afgrænses til lærere, der observeres med mindst to klasser, på skoler med mindst to lærere.

Lærerbidrag er et relativt mål ift. gennemsnittet …

… og ikke et mål for lærernes samlede læringsbidrag

Det opgjorte mål for lærerbidraget er centreret omkring nul og udtrykker det ekstra bidrag, som læreren yder til elevernes resultater, målt i forhold til det gennemsnitlige bidrag for alle lærere. Lærerbidraget er med andre ord et relativt mål for lærere i et givet fag og udtrykker ikke det samlede bidrag, en lærer giver til elevernes læring og resultater. Præsenterede forskelle og ændringer i lærerbidraget i det følgende

skal derfor tolkes som de variationer, der kan opleves i den samlede læring og prøveresultater for eleverne i forhold til andre lærere.

En god lærer kan løfte karakteren med op mod 0,88 karakterpoint

Elever med en lærer, der har et lærerbidrag lige akkurat blandt de 10 pct. bedste, kan ved afgangsprøven i mundtligt dansk forbedre deres karakter med 0,88 karakterpoint i forhold til elever med en lærer, som akkurat er blandt de laveste 10 pct., hvad angår lærerbidrag, jf. tabel IV.3. Tilsvarende kan prøveresultaterne for en elev falde med 0,45 karakterpoint, hvis eleven undervises af en lærer, der lige akkurat har et lærerbidrag blandt de laveste 10 pct., i stedet for en lærer med et lærerbidrag midt i fordelingen.

TABEL IV.3 BETYDNING AF LÆRERBIDRAGET FOR PRØVERESULTATER

Karakteren i afgangsprøven i mundtligt dansk kan forbedres med 0,88 karakterpoint, hvis eleven undervises af en lærer med et lærerbidrag på 90. percentil i stedet for på 10. percentil.

	Afgangsprøve skriftlig dansk	Afgangsprøve mundtlig dansk	Afgangsprøve matematik
Ændring i lærerbidrag	----------	Karakter på 7-trinsskala	----------
Fra 50. til 90. percentil	0,42	0,44	0,31
Fra 50. til 10. percentil	-0,39	-0,45	-0,33
Fra 10. til 90. percentil	0,81	0,88	0,65

Anm.: Analyserne er foretaget på standardiserede prøveresultater. Ændringerne i lærerbidrag og prøveresultater er dernæst omregnet til 7-trinsskalaen for afgangsprøver.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Lærerbidrag på linje med eller lidt lavere end i amerikanske studier

De opgjorte lærerbidrag er på linje med udenlandske studier af lærerbidrag for faget dansk og lidt lavere for matematik, jf. blandt andet Chetty mfl. (2014a). Dette dokumenteres nærmere i et baggrundspapir, som kan fås på www.dors.dk.

Større lærerbidrag i dansk end i matematik

Den internationale litteratur fra især USA finder typisk, at lærerbidraget i matematik er større end lærerbidraget i engelsk, og begrunder det med, at engelsk i højere grad end matematik også læres hjemme, jf. Jackson mfl. (2014). I den foreliggende analyse er det opgjorte lærerbidrag derimod lidt mindre for matematik end for dansk. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at analysen i høj grad kontrollerer for elevernes baggrund i hjemmet, herunder uddannelsesniveauet. Kane og Cantrell (2010) peger også på, at prøveformen kan spille en rolle for størrelsen af lærerbidraget, idet de for engelskprøver med åbne

spørgsmål og tekstbesvarelser finder lærerbidrag af samme størrelsesorden som for matematik.

Lærerbidrag større end effekt af reduceret klassestørrelse …

Betydningen af lærerbidraget til elevernes læring og resultater kan illustreres ved en sammenligning med betydningen af andre ændringer af folkeskoleelevernes hverdag. I et studie af antal elever i klassen finder Krassel og Heinesen (2014), at en reduktion af klassestørrelsen med ti elever øger skriftlige karakterer i dansk, engelsk og matematik i 10. klasse svarende til mellem 0,24 og 0,28 karakterpoint på 7-trinsskalaen, jf. tabel IV.4. Tilsvarende finder Heinesen (2010), at resultatet i fransk i 9. klasse falder med 0,03 karakterpoint på den tidligere 10-pointskala, når klassestørrelsen i faget stiger med 1 elev. Dette indikerer, at selv en kraftig ændring i klassestørrelsen har begrænsede effekter på prøveresultaterne sammenlignet med betydningen af forskellen i lærerbidraget. Dette skal også ses i lyset af, at et metastudie af effektstudier af klassestørrelse kun finder begrænsede effekter af klassestørrelse for elevresultater, jf. Filges mfl. (2018).

TABEL IV.4 BETYDNING AF ANDRE FAKTORER

Danske studier finder positive effekter af reduceret klassestørrelse og øget undervisningstid for prøveresultater.

	Afgangsprøve skriftlig dansk	Afgangsprøve mundtlig dansk	Afgangsprøve matematik
	---------- Karakter på 7-trinsskala ----------		
Klassestørrelse reduceres med ti elever [a)]	0,24	0,28	0,26
En ekstra undervisningstime i alle ni skoleår fra 1. til 9. klasse [b)]	0,18	0,21	0,19

a) Krassel og Heinesen (2014) opgør effekt på standardiserede gennemsnitskarakter i 10. klasse, hvilket er omregnet til 7-trinsskalaen i karakterfordelingen i den aktuelle analyse.

b) Bingley mfl. (2018) opgør effekt på de standardiserede karakter i dansk, engelsk og matematik i 9. klasse, hvilket er omregnet til 7-trinsskalaen i karakterfordelingen i den aktuelle analyse.

Kilde: Bingley mfl. (2018), Krassel og Heinesen (2014) og egne beregninger.

… og større end effekt af øget undervisningstid

For antal undervisningstimer finder Bingley mfl. (2018), at en ekstra ugentlig undervisningstime i alle ni skoleår fra 1. til 9. klasse forbedrer prøveresultaterne i dansk, engelsk og matematik i 9. klasse svarende til mellem 0,18 og 0,21 karakterpoint. Huebener mfl. (2017) finder en tilsvarende effekt fra to timers ekstra undervisning pr. uge i 5. til 9. skoleår på resultaterne fra PISA-undersøgelsen i Tyskland.

SORTERING AF ELEVER OG LÆRERE

Selektionsbias kan være mulig fejlkilde

En mulig fejlkilde til opgørelsen af retvisende lærerbidrag er, hvis bestemte lærere især underviser elever med gode forudsætninger. Gensowski mfl. (2020) finder f.eks., at børn af forældre med lange uddannelser oftere går på skoler, hvor lærerne har de bedste forudsætninger. Hvis der ikke tages højde for dette, vil nogle lærere fejlagtigt få tildelt et højere lærerbidrag end andre lærere. Dette betegnes som *selektionsbias*.

Faktorer i analysen kan tage højde for selektionsbias

Selektionsbias er betinget på de observerbare faktorer, som der tages højde for. Som udgangspunkt tages der i opgørelsen af lærerbidrag højde for en lang række baggrundsfaktorer for eleverne, herunder via inkludering af andre prøveresultater for den enkelte elev og indkomst- og uddannelsesniveauet i deres husstand.

Undersøger selektionsbias via metode fra Chetty mfl. (2014a)

For at teste for selektionsbias anvendes teststrategien i Chetty mfl. (2014a). Her udelades en række baggrundsvariable for forældrene, og det undersøges, om dette giver anledning til selektionsbias, efter der er kontrolleret for demografiske forhold og tidligere prøveresultater, jf. boks IV.4. En stærk sammenhæng mellem de udeladte baggrundsvariable og de estimerede lærerbidrag vil være et tegn på bias i estimaterne. Analysen tester for selektionsbias med hensyn til en række husstandsvariable, herunder husstandenes placering i indkomstfordelingen, den højeste fuldførte uddannelse i husstanden og hvorvidt alle i husstanden er i beskæftigelse eller under uddannelse.

BOKS IV.4 TEST FOR SELEKTIONSBIAS

For at teste for selektionsbias anvendes teststrategien fra Chetty mfl. (2014a). I testen undersøges, om der er en sammenhæng mellem lærerbidraget og en række husstandskarakteristika som indkomst og uddannelse. Hvis de elever, der har en familiebaggrund, som gør dem bogligt stærkere, også har de bedste lærere, er det et tegn på positiv selektion.

I testet kvantificeres selektionsbias B, defineret som:

$$\lambda_j^{sand} = (1 - B)\hat{\lambda}_j,$$

hvor $\hat{\lambda}_j$ er det estimerede lærerbidrag for lærer j og λ_j^{sand} er det sande, kausale lærerbidrag. Lærerbidraget angiver, hvor meget prøveresultaterne stiger, når lærerens bidrag øges med én enhed. Biasen B reducerer denne kausale effekt og indebærer, at andelen B af det estimerede lærerbidrag i virkeligheden afspejler selektion og ikke en kausal effekt af at have en bedre lærer. Med andre ord vil betydningen af lærerbidraget blive overvurderet med $1/(1 - B) - 1$.

Testet udføres i fire trin:

1. Lærerbidrag $\hat{\lambda}_j^*$ konstrueres ved at følge metoden præsenteret tidligere i afsnittet, men med et sæt af kontrolvariable X_i (i angiver elever), hvor enkelte husstandskarakteristika H_i^*, som der skal testes for, er udelukket.

2. Hvert af elementerne i husstandskarakteristika H_i^* regresseres på det samme sæt af kontrolvariable X_i, som er anvendt i trin 1. Fra denne regression beregnes residualer P_i for husstandskarakterika (hvor der altså er taget højde for korrelationen med X_i).

3. Residualerne η_i^* fra første trin regresseres på residualerne P_i fra andet trin. Fra denne regression beregnes den prædikterede værdi R_i^p, som opfanger den variation i prøveresultaterne, der forudsiges af de husstandskarakteristika, der skal testes for, idet der er taget højde for kontrolvariable X_i.

4. R_i^p regresseres på lærerbidragene $\hat{\lambda}_j^*$ konstrueret i trin 1. Koefficienten fra denne regression er et estimat af størrelsen af biasen B, der opstår, når forældrebaggrundsvariable udelukkes.

De testede husstandskarakteristika inkluderes en ad gangen i tredje og fjerde trin for at belyse den isolerede bias hver for sig. Det samlede bidrag til bias beregnes ved at medtage alle karakteristika på en gang.

Meget svage tegn på selektionsbias mht. uddannelse …

Der er kun meget svage tegn på selektionsbias med hensyn til uddannelsesniveauet i elevens husstand, jf. tabel IV.5. Når det højeste uddannelsesniveau i husstanden udelukkes, er der en skævvridning på beskedne 1 pct., således at betydningen af lærerbidrag for elevernes prøveresultater overvurderes med 1 pct. Placeringen af husstanden i indkomstfordelingen indebærer en skævvridning, som ligger endnu tættere på nul. Til sammenligning finder Chetty mfl. (2014a) i deres analyse for amerikanske grundskoler, at udelukkelsen af husstandsindkomst indebærer en bias på 0,2 pct. Til forskel for Chetty mfl. (2014a) medtager analysen også de nævnte husstandsfaktorer, når lærerbidraget konstrueres ovenfor. Der er dermed taget højde for den viste skævvridning. Testet er ingen garanti for, at der ikke eksisterer andre baggrundsfaktorer end de nævnte husstandsfaktorer, som kan give anledning til selektionsbias. Men det giver en formodning om, at skævvridning fra udelukkede faktorer er begrænset.

… og faktorer indgår i opgørelse af lærerbidrag

TABEL IV.5 TEST FOR SELEKTIONSBIAS

En test viser, at udelukkelsen af husstandsfaktorer giver en begrænset selektionsbias, som indebærer, at betydningen af lærerbidrag overvurderes med godt 1 pct.

	Bias
	-- Pct. --
Husstandsfaktorer i alt	1,12**
Heraf	
Højeste fuldførte uddannelse i husstanden	0,98***
Indkomstplacering af husstanden	0,06
Alle i beskæftigelse eller under uddannelse i husstanden	0,01

Anm.: Højeste uddannelse er den højeste fuldførte uddannelse i husstanden. Indkomstplaceringen angiver den kvartil af indkomstfordelingen i kommunen, som husstandens disponible indkomst er placeret i. Analysen er gennemført for lærerbidrag til afgangsprøven i skriftlig dansk. Stjerner angiver statistisk signifikansniveau; *** Signifikant på 0,1 pct.-niveau, ** Signifikant på 1 pct.-niveau, * Signifikant på 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Lav grad af selektionsbias flugter med litteraturen

En lav grad af selektionsbias i opgørelsen af lærerbidrag flugter med konklusionerne i studier fra andre lande. Der er en vis konsensus i litteraturen om, at den bias, som opstår ved estimation af lærerbidraget, typisk er lille, jf. gennemgangen i Koedel mfl. (2015) og Jackson mfl. (2014).[2] Et stærkt argument imod kritikken om, at estimater for lærerbidrag er præget af selektionsbias, er, at flere randomiserede og quasi-randomiserede studier konkluderer, at der ikke er tegn på betydelig selektionsbias, jf. f.eks. Deming (2014), Bacher-Hicks mfl. (2019) og Kane mfl. (2013).

IV.4 EFFEKTER EFTER FOLKESKOLEN

Påvirker lærerbidrag elevers uddannelse efter folkeskolen?

Analyserne i det foregående afsnit tyder på, at der er betydelige forskelle på, hvor meget lærerne løfter elevernes prøveresultater. I dette afsnit undersøges effekterne af lærerbidrag på, hvordan eleverne klarer sig efter folkeskolen. Mere specifikt undersøges, om elever er mere tilbøjelige til at påbegynde og færdiggøre en ungdomsuddannelse, hvis de har haft en lærer med et stort lærerbidrag i folkeskolen.

Lærerbidrag, der afspejler *teaching to the test* eller støj, vil ikke påvirke elevers videre uddannelse

Et af formålene med folkeskolen er at forberede eleverne til videre uddannelse og give dem lyst til at lære mere. Der er imidlertid flere årsager til, at højere lærerbidrag ikke nødvendigvis fører til, at flere elever tager en ungdomsuddannelse, jf. Koedel mfl. (2015). For det første er det muligt, at eleverne kun tilegner sig en faglig forståelse, som gør dem i stand til at svare godt på en test eller klare sig godt til en eksamen, men som ikke giver dem reelle kompetencer efter skolen (såkaldt *teaching to the test*). En anden mulig årsag er, at de beregnede lærerbidrag er så støjfyldte, at de primært afspejler tilfældigheder og i mindre grad reelle effekter af lærere på elevernes testresultater. Af disse årsager er det vigtigt at undersøge, om lærerbidragene har reelle effekter på elevernes videre uddannelse.

Analysen finder betydelige effekter på elevernes videre uddannelse

Det konkluderes, at der er betydelige effekter på elevernes tilbøjelighed til at begynde og afslutte en ungdomsuddannelse i årene umiddelbart efter folkeskolen. Eleverne i undersøgelsen er imidlertid stadig unge. Derfor er det uvist, om lærerbidragene også vil få konsekvenser

2) En undtagelse fra denne konsensus er diskussionen mellem Rothstein (2017) og Chetty mfl. (2014a). Rothstein (2017) pointerer, at der er selektionsproblemer i Chetty mfl. (2014a). I et fyldigt svar på kommentaren argumenterer Chetty mfl. (2017) dog for, at dette ikke er tilfældet.

for elevernes uddannelseslængde og arbejdsmarkedsforhold, når de når en alder, hvor de fleste har afsluttet deres uddannelse. Lignende undersøgelser fra USA finder dog, at højere lærerbidrag indebærer gevinster i voksenlivet blandt andet i form af højere løn og længere fuldført uddannelse.

Afsnittets indhold

I afsnittet gennemgås først undersøgelser fra andre lande om langsigtede effekter af lærerbidrag. Dernæst analyseres sammenhængen mellem lærerbidrag og elevernes videre færd i uddannelsessystemet i Danmark.

STUDIER FRA ANDRE LANDE

Studie fra USA finder at elever med større lærerbidrag tager længere uddannelser …

I et centralt bidrag til litteraturen konkluderer Chetty mfl. (2014b) på baggrund af data for mere end 1 mio. amerikanske elever, at et større lærerbidrag giver anledning til en række forbedringer i elevernes senere succes i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Når lærerens lærerbidrag er større, er eleverne således mere tilbøjelige til at have færdiggjort *college,* tjene en højere løn som voksne og er mindre tilbøjelige til at blive forældre som teenagere. I analysen indgår lærere i engelsk og matematik fra fjerde til ottende klasse.

… og får højere løn

De estimerede effekter på løn er betydelige; en elevs løn som 28-årig øges med 1,34 pct., hvis en af elevens læreres lærerbidrag på et klassetrin øges med 1 standardafvigelse, hvilket svarer til, at læreren går fra at have et gennemsnitligt lærerbidrag til akkurat at være blandt de 16 pct. med højest lærerbidrag. Effekten på lønnen senere i livet kan ikke opgøres som følge af databegrænsninger, men den må forventes at være positiv, da der er en positiv sammenhæng mellem løn som 28-årig og løn senere i livet.

Effekterne bekræftes af nyere studier, …

… som finder yderligere effekter gennem elevernes ikke-kognitive evner

Nyere studier fra USA og England finder ligeledes positive effekter fra lærerbidraget på elevernes efterfølgende succes på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet, jf. Flèche (2017), Jackson (2018) og Petek og Pope (2021). Studierne undersøger også betydningen af lærernes bidrag til elevernes ikke-kognitive evner, såsom tilpasningsevne, selvkontrol og motivation.[3] Den gennemgående konklusion er, at der også er betydelige langsigtede effekter på eleverne via lærernes påvirkning af elevernes ikke-kognitive evner. Her er tale om yderligere effekter,

3) Der er forskellige tilgange til at opgøre elevernes ikke-kognitive evner. I Fleche (2017) anvendes et spørgeskema, som afdækker forhold såsom elevernes sociale adfærd, koncentrationsbesvær og rastløshed. I Jackson (2018) og Petek og Pope (2021) konstrueres indikatorer baseret på elevernes adfærd såsom fremmøde, tilbøjelighed til at gå en klasse om og antal eftersidninger.

som altså kommer oven i påvirkningen via de kognitive evner. I studierne findes i øvrigt ikke nogen stærk sammenhæng mellem lærernes kognitive og ikke-kognitive bidrag, så en lærer, der er dygtig i den ene dimension, er det ikke nødvendigvis i den anden.

EFFEKTER EFTER FOLKESKOLEN I DANMARK

Påvirkningen af lærerbidrag på efterfølgende uddannelse

I analysen sammenholdes lærerbidragene fra afsnit IV.3 med tilbøjeligheden til at påbegynde og færdiggøre en ungdomsuddannelse efter grundskolen. Metoden følger i store træk Chetty mfl. (2014b). I den anvendte tilgang forsøges det at undgå, at den estimerede effekt af lærerbidraget er påvirket af, at nogle klasser er særligt fagligt stærke (svage), hvilket kan have positiv (negativ) påvirkning på både de opgjorte lærerbidrag og successen i videre uddannelse. En sådan effekt vil indebære en positiv opgjort sammenhæng, som ikke skyldes en årsagspåvirkning fra lærerne. Håndteringen af denne udfordring og metoden generelt beskrives i boks IV.5.

BOKS IV.5 ANALYSE AF EFFEKTER EFTER FOLKESKOLEN

Analysen er baseret på de lærerbidrag, der blev konstrueret i afsnit IV.3 på baggrund af data for karakter ved 9. klasses afgangsprøve i dansk og matematik. Metoden følger i store træk Chetty mfl. (2014b). Der anvendes to *outcome*-variable: En dummy for om eleverne har påbegyndt en ungdomsuddannelse godt to år efter folkeskolens afgangsprøve, og en dummy for om eleverne har færdiggjort en ungdomsuddannelse godt fem år efter folkeskolens afgangsprøve. I analysen af første *outcome*-variabel indgår elever fra årgangene 2013/14 til 2018/19, i analysen af den anden *outcome* variabel indgår elever fra årgangene 2013/14 til 2015/16. De seneste uddannelsesoplysninger til rådighed ved analysens udførelse er fra 1. oktober 2021. Dermed kendes uddannelsesstatussen for årgang 2018/19 to år og tre måneder efter afgangsprøven, mens statussen for årgang 2015/16 kendes fem år og tre måneder efter afgangsprøven.

Analysen består af to trin. Først renses *outcome*-variablen Y_i for forskelle i baggrundsvariable, X_i for elev i. Heri indgår det samme sæt af baggrundsvariable, som anvendes til at konstruere lærerbidragene, det vil sige både informationer om eleven, klassekammeraterne, skolen og kommunen. Rensningen foregår ved at regressere Y_i på X_i og beregne residualet fra denne regression, Y_i^R. Dette gøres separat for elever med afgangsprøve i matematik og dansk og for de to *outcome*-variable.

I andet trin regresseres Y_i^R på de estimerede lærerbidrag $\hat{\lambda}_j$:

$$Y_i^R = \alpha + \beta\hat{\lambda}_j \quad (1)$$

BOKS IV.5 ANALYSE AF EFFEKTER EFTER FOLKESKOLEN, FORTSAT

Lærerbidraget fra dansk beregnes som et gennemsnit af bidragene beregnet ud fra karaktererne fra den skriftlige og mundtlige afgangsprøve. Der indgår både lærerbidrag fra matematik og dansk i samme regression. Det betyder, at elever, som både har været til afgangsprøve i matematik og dansk, indgår to gange i regressionen. β betegner dermed effekten af at have en dansk- eller matematiklærer med et højere lærerbidrag. I analysen anvendes standardfejl, som er *clustered* på klasse og årgang som i Chetty mfl. (2014b).

Et problem ved analysen i (1) er, at der kan opstå en såkaldt udeladt variabel-bias, fordi der ikke er taget højde for uobserverbare forskelle i faktorer, som bestemmer tilføjeligheden til at tage en ungdomsuddannelse, såsom elevernes evner. Et stort (lille) opgjort lærerbidrag kan til dels afspejle, at den pågældende lærer tilfældigvis har fået en fagligt stærk (svag) klasse, som grundet elevernes iboende evner også vil være mere (mindre) tilbøjelige til at tage en ungdomsuddannelse. For at håndtere dette instrumenteres lærerbidraget $\hat{\lambda}_j$ med et såkaldt *leave-one-out* estimat af lærerbidraget. Som beskrevet i afsnit IV.3 er $\hat{\lambda}_j$ konstrueret som et gennemsnit af lærerens elevers resultater, idet betydningen af baggrundsfaktorer er fraregnet. I *leave-one-out* gennemsnittet udelades den indeværende klasses residualer i beregningen. Hvis en lærer eksempelvis har undervist klasser i 2018, 2016 og 2014 beregnes gennemsnittet af testresultaterne fra 2016 og 2014 som *leave-one-out* estimat for 2018. Dermed sikres, at variationen i evner på klasseniveau ikke giver bias i estimatet af β.

Der udføres to regressioner for hver *outcome*-variabel: En med og en uden skole-*fixed effects*. Fordelen ved at inddrage skole-*fixed effects* er, at der dermed tages højde for uobserverbar variation i skolekvalitet, som kan påvirke elevernes efterfølgende succes i uddannelsessystemet og samtidig være korreleret med det estimerede lærerbidrag. Ulempen er, at det fjerner en del af variationen i lærerbidraget og *leave-one-out*-instrumentet, da der er en del skoler, der kun har få lærere. Dermed bliver *leave-one-out*-instrumentet en mere usikker prædiktor for elevernes testresultater i de udelukkede år, og denne større usikkerhed vil trække i retning af lavere estimerede effekter.

Uddannelsesstatus i årene efter afgangsprøven undersøges

Analysen undersøger effekterne på elevernes uddannelsesstatus frem til godt fem år efter folkeskolens afgangsprøve. Først undersøges effekten på elevernes tilbøjelighed til at være påbegyndt en ungdomsuddannelse pr. 1. oktober to år efter, de gik op til 9. klasses afgangsprøve. Fordelen ved at se på eleverne kort tid efter afgangsprøven er, at det er muligt at medtage alle årgangene fra analysen af lærerbidrag, hvilket giver det størst mulige antal observationer og dermed størst statistisk sikkerhed. Derefter undersøges effekten på elevernes uddannelsesstatus godt fem år efter 9. klasse, hvilket reducerer antallet af observationer, da de yngste årgange udgår af analysen. Eleverne i analysen er endnu for unge til, at det er muligt at sige noget om deres uddannelsesstatus eller løn senere i livet.

Positiv effekt på tilbøjeligheden til at påbegynde ungdoms-uddannelse

Der findes en positiv signifikant effekt af lærerbidrag på tilbøjeligheden til at begynde på en ungdomsuddannelse i årene efter gymnasiet, jf. figur IV.1. I analysen gives to estimater: Et estimat, hvor der tages højde for de samme baggrundsforhold, som også indgår i analysen af lærerbidragene, og et estimat, hvor der yderligere tages højde for forskelle i forhold på skoleniveau. Formålet med det andet estimat er at adskille de estimerede effekter af lærerbidragene fra effekter fra forhold på skoleniveau. Eksempelvis kan nogle skoler være bedre til at ruste eleverne til videre uddannelse end andre og samtidig være bedre til at tiltrække dygtige lærere. Derudover kan der være forskel på de lokale uddannelsesmuligheder og arbejdsmarkeder, hvilket kan have betydning for elevernes valg efter folkeskolen. Dermed kan det se ud som om, effekten af dygtige lærere på elevernes videre uddannelse er større, end den i virkeligheden er, hvis der ikke tages højde for forskelle på skoleniveau. Ulempen ved at tage højde for skoleforskelle er, at det rent statistisk er vanskeligt at skelne lærereffekter fra skoleeffekter på skoler med få lærere. Den øgede usikkerhed, der følger af dette, kan trække i retning af, at den estimerede effekt af lærerbidraget mindskes. Denne problemstilling uddybes i boks IV.5.

Tilbøjelighed til påbegyndelse øges med 0,4 pct.point eller mere, når lærerbidrag øges fra bund til top

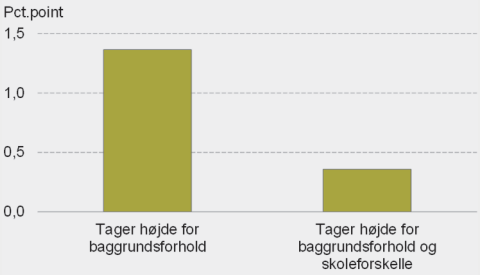
Ifølge det mest konservative estimat vil en forøgelse af lærerbidraget, som resulterer i, at læreren går fra akkurat at være blandt de 10 pct. ringeste til akkurat at være blandt de 10 pct. bedste, forøge elevernes tilbøjelighed til at begynde på en ungdomsuddannelse med 0,4 pct.-point Ifølge det mindre konservative estimat vil effekten være på 1,4 pct.point. I gennemsnit er 86 pct. af eleverne i analysen i gang med en ungdomsuddannelse godt to år efter 9. klasses afgangsprøve.

Færdiggørelse øges med 0,8 pct.point eller mere, når lærerbidrag øges fra gennemsnit til top 10 pct.

Der findes også positive effekter på elevernes tilbøjelighed til at færdiggøre en ungdomsuddannelse fem år efter afslutningen af 9. klasse, jf. figur IV.2. Ifølge det mest konservative estimat løftes elevens tilbøjelighed til at have færdiggjort en ungdomsuddannelse med 0,8 pct.point, når lærerbidraget går fra akkurat at være blandt de 10 pct. ringeste til akkurat at være blandt de 10 pct. bedste. Ifølge det mindre konservative estimat vil effekten være på 2,1 pct.point. I gennemsnit har 78 pct. af eleverne i analysen fuldført en ungdomsuddannelse godt fem år efter 9. klasses afgangsprøve.

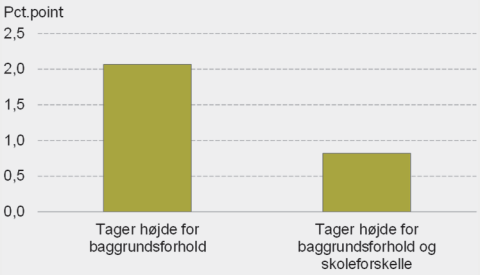
FIGUR IV.1 EFFEKT PÅ PÅBEGYNDELSE AF UNGDOMSUDDANNELSE

Elever, hvis lærer har et større lærerbidrag, er mere tilbøjelige til at være begyndt på en ungdomsuddannelse to år efter folkeskolens afgangsprøve.



FIGUR IV.2 EFFEKT PÅ FÆRDIGGØRELSE AF EN UNGDOMSUDDANNELSE

Elever, hvis lærer har et højere lærerbidrag, er mere tilbøjelige til at have færdiggjort en ungdomsuddannelse fem år efter folkeskolens afgangsprøve.



Anm.: Figurerne viser den estimerede effekt af at øge lærerbidraget fra den 10. til den 90. percentil på tilbøjeligheden til at være begyndt på en ungdomsuddannelse godt to år efter 9. klasses afgangsprøve hhv. at have fuldført en ungdomsuddannelse godt fem år efter 9. klasses afgangsprøve. Estimaterne er baseret på en instrumentvariabelanalyse med en række kontrolvariable. Den forklarende variabel er lærerbidragene for elevernes 9. klasses lærere i dansk og matematik. Estimaterne er signifikante på et 5 pct. niveau, idet der anvendes standardfejl, som er *clustered* på skole og årgang.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

IV.5 HVAD KENDETEGNER DEN GODE LÆRER?

Baggrundsfaktorer for lærerbidrag …

Analyserne i de foregående afsnit viste, at et stort lærerbidrag kan have stor betydning for elevernes læring og deres tilbøjelighed til at påbegynde og fuldføre en ungdomsuddannelse. I dette afsnit ses der nærmere på, hvilke baggrundsfaktorer der kendetegner lærere med et stort lærerbidrag.

… afdækker ikke årsager, men kan inspirere til yderligere undersøgelser

Det skal tydeligt understreges, at der i dette afsnit ikke afdækkes årsagssammenhænge, men alene samvariationer mellem lærerbidrag og de respektive baggrundsfaktorer. Samvariationerne kan ikke fremhæve, hvilke faktorer der fremstår som mere sandsynlige forklaringer på et stort lærerbidrag, men kan give inspiration til, hvilke mulige forklaringer der er mest relevante at undersøge nærmere.

Peger på relevante vurderingskriterier

At lærerbidraget samvarierer positivt med eksempelvis erfaring betyder ikke, at lærerbidraget kan øges ved at opbygge mere erfaring, men derimod, at lærerbidraget sandsynligvis er større for en lærer med mere erfaring. Skoleledere kan derfor bruge baggrundsfaktorerne som en vejledning til relevante vurderingskriterier, når der skal ansættes nye lærere.

I afsnittet fokuseres på formelle kompetencer

Baggrundsfaktorer for lærerne er de karakteristika og kompetencer, som kan have betydning for lærernes evne til at formidle, skabe et godt læringsmiljø og til at motivere eleverne. Der er mange faktorer, der kan have betydning for den enkelte lærers succes med at give eleverne læring. Som beskrevet i afsnit IV.2 kan ikke kun lærernes faglige niveau, men også deres evne til klasserumsledelse og deres evne til at skabe positive relationer til og mellem eleverne have betydning. Det er imidlertid vanskeligt at finde data, der informerer om sådanne uformelle kompetencer. Derfor fokuseres der i dette afsnit alene på lærernes formelle kompetencer, såsom erfaring, uddannelse og karaktergennemsnit.

Analysens konklusioner

Analysen finder, at lærere med et stort lærerbidrag er karakteriseret ved meget undervisningserfaring, gode karakterer fra læreruddannelsen og få fraværsperioder fra undervisningen.

SAMVARIATION MELLEM LÆRERBIDRAG OG BAGGRUNDSFAKTORER

Læreruddannede har generelt højere lærerbidrag, men forskellene er ikke altid statistisk signifikante, …

Der har i de senere år været en tilbagevendende debat af stigende mangel på uddannede lærere i folkeskolen. Analyser fra blandt andre Kraka, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og EVA viser, at andelen med en læreruddannelse blandt lærerne i folkeskolen er faldende, jf. Søndergaard mfl. (2019), Pihl og Andersen (2021) og EVA (2021). Nærværende analyse viser, at læreruddannede generelt har større lærerbidrag end lærere med andre uddannelser, men størrelsesordenen og statistisk signifikans, afhænger af, om der er tale om dansk- eller matematiklærere, samt hvilken gruppe de læreruddannede sammenlignes med, jf. tabel IV.6. Sammenligningsgruppen er enten meritlæreruddannede, dvs. personer med en erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse, som er efteruddannet til lærer, eller gruppen af øvrige lærere, der hverken har en merit- eller læreruddannelse. Læreruddannede har i gennemsnit et større lærerbidrag i dansk sammenlignet med meritlærere, mens læreruddannede i matematik i gennemsnit bidrager mere til elevernes læring relativt til undervisere uden læreruddannelse.

… og forskellene kan ikke fortolkes som årsagseffekter

De viste sammenhænge kan som nævnt ikke fortolkes som årsagseffekter af, at lærerne tager forskellige uddannelser. De observerede sammenhænge kan desuden afspejle forskelle i lærerevner, som skyldes andre ting end uddannelse – eksempelvis personlighedstræk, som evnen til at skabe gode relationer til eleverne. Flere af sammenhængen mellem lærerbidrag og uddannelse bliver statistisk insignifikante, når der tages højde for flere baggrundsfaktorer på en gang, jf. bilag IV.2. Dette er muligvis, fordi der er flere faktorer end blot den formelle uddannelse, der spiller ind i samvariationen mellem uddannelsesbaggrund og lærerbidrag.

I litteraturen findes svag sammenhæng med uddannelse

I litteraturen, der belyser betydningen af lærerkarakteristika for elevpræstationer og lærerbidrag, belyses også formelle kompetencer. Her findes generelt ikke en signifikant sammenhæng mellem uddannelse og lærerbidraget, jf. f.eks. Rivkin mfl. (2005), som finder, at lærere med en kandidatgrad ikke har et højere lærerbidrag.

TABEL IV.6 KORRELATION MELLEM LÆRERBIDRAG OG BAGGRUNDSFAKTORER

Tabellen viser samvariation mellem lærerbidragene opgjort i afsnit IV.3 og baggrundsfaktorer for lærerne. Der ses på lærernes bidrag til elevernes præstation i afgangsprøven i skriftlig dansk, henholdsvis afgangsprøven i skriftlig matematik uden hjælpemidler. Lærerbidragene er regresseret parvist på de enkelte baggrundsfaktorer.

	Dansk		Matematik	
	Korrelation	Korrelation, renset	Korrelation	Korrelation, renset
Kvinde (base: mand)[a)]	0,011**		0,007**	
Alder[b)]	0,000		0,000	
Meritlærer (base: læreruddannet) [a)]	-0,020**	-0,019**	-0,010	-0,010
Ikke-læreruddannet (base: læreruddannet) [a)]	-0,008	-0,008	-0,025***	-0,024***
Undervisningserfaring[b)]	0,000	0,001***	0,001**	0,002***
Karaktergennemsnit fra gymnasiet[c)]	0,001	0,001	0,008***	0,007***
Afsluttende karakter fra læreruddannelsen[c)]	0,015***	0,014***	0,007**	0,007**
Blandt top 10 pct. med flest fraværsperioder[a)]	-0,017**	-0,019***	-0,017***	-0,018***
Timeløn (kr.)	0,000	0,000	0,000	0,000

a) Indikator.

b) År.

c) Standardiseret.

Anm.: Lærerbidragene er opgjort i standardafvigelser, og koefficienterne tolkes derfor som ændring i standardafvigelser ved ændring på en enhed i baggrundsfaktoren. Der er i de rensede korrelationer kontrolleret for køn og alder. Både korrelationer og rensede korrelationer er regnet parvist som estimaterne fra regressioner med lærerbidrag på venstresiden og den pågældende baggrundsfaktor samt en konstant og eventuelle kontrolvariable for køn og alder på højresiden. Nærmere beskrivelse af variablene fremgår af boks IV.6. Signifikansniveauer på 1, 5 og 10 pct. er markeret med henholdsvis ***, **, *.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Positiv samvariation mellem meget undervisningserfaring og stort lærerbidrag …

Lærerbidraget er generelt større blandt lærere med meget undervisningserfaring. Dette kan afspejle flere forskellige forhold. På den ene side kan lærere i takt med stigende erfaring blive bedre til eksempelvis klasserumsledelse. På den anden side stiger lærerens alder i takt med den stigende erfaring, og analysen viser, når der tages højde for flere baggrundsfaktorer på en gang, en negativ variation mellem alder og lærerbidrag jf. bilag IV.2. Denne sammenhæng kan eksempelvis afspejle, at unge i mindre grad lytter, når aldersforskellen til læreren stiger, eller at lærerne er blevet bedre uddannet med tiden. Det er derfor vigtigt at tage højde for alder, når sammenhængen mellem lærerbidrag og erfaring undersøges. Når der betinges på alder, er

sammenhængen positiv signifikant. Igen skal man være varsom med at tolke dette som en årsagssammenhæng. Eksempelvis kan sammenhængen afspejle en sortering i lærere, hvor lærere med stor erfaring samtidig er lærere, der er blevet i lærergerningen, fordi de har en stor interesse for faget og befinder sig godt i det.

… findes også i litteraturen

Konklusionen om, at undervisningserfaring samvarierer positivt med lærerbidrag genfindes i litteraturen. Bau og Das (2020) estimerer på baggrund af pakistanske data lærerbidraget på karakteristika for lærere og finder en positiv betydning af de første to års erfaring, således at lærere med mere end to års erfaring klarer sig bedre end andre lærere. Staiger og Rockoff (2010) opgør lærerbidraget over flere år på baggrund af data fra New York City og Los Angeles og finder, at det gennemsnitlige lærerbidrag stiger i lærernes første tre ansættelsesår, hvorefter det flader ud. Ligeledes finder Rivkin mfl. (2005), at lærerbidraget stiger med de første års undervisningserfaring, om end med aftagende styrke. I nærværende analyse er det ikke på samme måde tydeligt, at det netop er de første erfaringsår, der skiller sig ud.

Positiv samvariation med karakter fra læreruddannelsen

Lærernes gennemsnit fra gymnasiet varierer positivt med lærerbidraget, men sammenhængen er kun signifikant for matematik. Dette kan være en karaktersammenhæng, og det kan dække over personlige evner, som ikke er tillært i gymnasiet, men som kendetegner elever med højere gennemsnit. Derudover har lærere med højere karakter fra læreruddannelsen i gennemsnit et signifikant større lærerbidrag. Sammenhængen lader generelt til at være stærkere for karakterer fra læreruddannelsen end for gymnasiet. Dette kan skyldes, at karaktererne fra læreruddannelsen i højere grad afspejler de kompetencer, som er vigtige for at blive en god lærer.

Lavere lærerbidrag ved mange fraværsperioder

Kontinuitet i lærernes tilstedeværelse kan tænkes at have betydning for elevernes læring. I opgørelsen af lærerbidraget ses bort fra lærere med en fraværsprocent på over 25 pct. i skoleåret, idet de ikke har stået for en stor del af undervisningen og lærerbidraget. Lærerne kan dog stadig have flere korte fraværsperioder, som kan afbryde og skabe inkonsistens i elevernes læringsforløb. Antallet af fraværsperioder sætter derfor fokus på, at også mange kortere fraværsperioder varierer negativt med lærerbidraget og kan pege på, at stabilitet i undervisningen kan have en positiv betydning for elevernes læring.

BOKS IV.6 DATAAFGRÆNSNING OG VARIABLE

Lærerbidraget er for den enkelte lærer opgjort på tværs af år, jf. afsnit IV.3. Tidsvarierende baggrundsfaktorer, såsom undervisningserfaring og fraværsperioder, opgøres derfor i det første år for lærerbidragets opgørelse. For at undgå at koefficienterne drives af outliers, dvs. enkelte ekstreme observationer, ses der bort fra den øverste og nederste percentil af lærerbidrag.

Variabelbeskrivelse
Uddannelsesbaggrund: Ikke-læreruddannede er lærere i folkeskolen uden en læreruddannelse. Gruppen omfatter således både lærere, som højest har fuldført en ungdomsuddannelse, men også lærere, der har en videregående uddannelse. Meritlærere er lærere, der har uddannet sig til lærer på en voksenuddannelse efter at have fuldført en videregående uddannelse eller en erhvervsuddannelse efterfulgt af minimum to års erfaring.

Karakterer: Lærernes gymnasiekarakterer er den gennemsnitlige karakter på den først afsluttede gymnasiale uddannelse. Gymnasiekaraktererne er kun registeret for personer, der har afsluttet gymnasiet i 1978 eller senere. For at tage højde for, at der blev ændret karakterskala i 2008, og at det generelle karakterniveau kan variere mellem årgange, er karakterne standardiseret i forhold til fordelingen af gymnasiekarakterer i de enkelte årgange. Lærernes karakter er den afsluttende karakter fra læreruddannelsen. Denne er ligeledes standardiseret inden for årgangen.

Erfaring: Undervisningserfaring er opgjort som fuldtidsår med beskæftigelse i en række brancher indenfor undervisning, herunder blandt andet folkeskoler, gymnasier og videregående uddannelser.

Fravær: Fraværsperioder er talt som antal perioder, læreren har været fraværende i skoleåret, uafhængigt af periodernes længde.

Timeløn: Timelønnen er opgjort i september måned på baggrund af lønindkomst inkl. arbejdsmarkedsbidrag og A-indkomstpligtige personalegoder samt antal løntimer i registeret beskæftigelse for lønmodtagere.

Baggrundsfaktorer forklarer kun en lille del af lærerbidraget

I litteraturen, som belyser betydningen af lærerkarakteristika for elevpræstationer og lærerbidrag, findes kun få signifikante sammenhænge mellem lærerbidrag og observerbare baggrundsfaktorer. Samtidig bemærkes det generelt i litteraturen, at kun en lille del af variationen i lærerbidrag kan forklares af observerbare karakteristika, herunder Rivkin mfl. (2005). Bau og Das (2020) kan med observerbare lærerkarakteristika forklare mindre end fem pct. af variationen i lærerbidrag. I nærværende analyse kan baggrundsfaktorerne tilsammen forklare mellem 1,5 og 2,5 pct. af variationen i lærerbidrag, jf. bilag IV.2.

Formelle kompetencer er ikke strengt nødvendige for at blive en god lærer

Baggrundsfaktorenes lave forklaringsgrad skal tolkes med det forbehold, at der ikke er påvist årsagspåvirkninger. Resultaterne understøtter imidlertid ikke, at formelle, målbare kompetencer er strengt nødvendige for at blive en god lærer. Når der eksempelvis ikke altid kan opgøres et signifikant større lærerbidrag af at være læreruddannet, kan det afspejle, at når skolelederne ansætter lærere uden læreruddannelse, ansætter de dem, som har tilegnet sig gode undervisningskompetencer gennem praktisk erfaring, andre uddannelser eller som fra naturens side er særlig dygtige lærere. Det udelukker ikke, at en læreruddannelse ville kunne løfte deres undervisningskompetencer yderligere.

LÆRERNES LØN

Sammenhæng mellem løn og lærerbidrag kan belyse, om lærerne aflønnes efter evne

Bau og Das (2020) finder, at der ikke er nogen statistisk signifikant sammenhæng mellem lønninger og lærerbidrag for lærere ansat i offentlige skoler i Pakistan, men en positiv sammenhæng for lærere ansat i private skoler. Forfatterne konkluder, at offentligt ansatte lærere lønnes efter erfaring og uddannelse, men ikke direkte efter lærerbidrag. Til gengæld lønnes privatansatte lærere efter lærerbidrag, til trods for at lærerbidraget ikke observeres direkte af ledelsen i skolerne. Det er ikke givet, at noget lignende gør sig gældende for Danmark grundet forskelle i skolesystemer, lønstruktur og andre forhold. I det følgende undersøges derfor sammenhængen mellem løn og lærerbidrag blandt danske lærere.

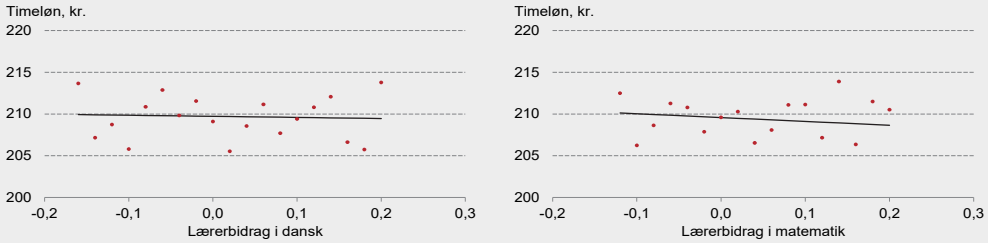
Analysen peger på, at folkeskolelærere ikke aflønnes ud fra undervisningsevne

Der findes ikke nogen sammenhæng mellem timelønnen og lærerbidraget i dansk og matematik blandt folkeskolelærere i Danmark, jf. figur IV.3.[4] Heraf fremgår det, at timelønnen for de dygtigste lærere ligger på niveau med timelønnen for de dårligere lærere. Lærerne aflønnes med andre ord ikke synligt ud fra deres evner til at skabe læring hos eleverne.

4) Lønnen er opgjort i september måned og indeholder ikke engangstillæg i det omfang, at disse udbetales i andre måneder end september.

FIGUR IV.3 LÆRERBIDRAG OG TIMELØN

Timelønnen varierer ikke signifikant med lærerbidraget.



Anm.: Prikkerne viser den gennemsnitlige timeløn, opgjort på intervaller af lærerbidrag på 0,02 (et såkaldt *binned scatter plot*) af hensyn til læsbarhed og anonymitet. Timelønnen er opgjort i september måned og vist som et gennemsnit inden for lærerbidragsintervallerne. Linjen angiver en regression med timeløn på venstresiden og lærerbidrag på højresiden, hvor de oprindelige datapunkter på lærerniveau er anvendt. Koefficienten på lærerbidrag er ikke signifikant i hverken dansk eller matematik.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Lærere aflønnes i høj grad indenfor lønrammer

En sandsynlig forklaring på den manglende sammenhæng er, at lærerne i høj grad er aflønnet efter anciennitet og beliggenhedskommune, og at disse faktorer ikke samvarierer stærkt med lærerbidragene. For de fleste lærere i folkeskolen stiger lønnen automatisk, når de opnår henholdsvis 4, 8 og 12 års ansættelse, jf. Kommunernes Landsforening og Lærernes Centralorganisation (2021). Hertil kan lærere, der varetager bestemte funktioner, som eksempelvis børnehaveklasserumsledelse, gives et funktionstillæg. Derudover har kommunerne mulighed for at give f.eks. et fast tillæg til alle lærere på kommunernes folkeskoler.

Decentral løn i virksomheder har ledt til større lønspredning

Det er ikke muligt at undersøge sammenhængen mellem løn og lærerbidrag i privatskoler, da de data, der ligger til grund for lærerbidraget, kun er tilgængelige for folkeskoler. Et dansk studie af lønforskelle i private virksomheder finder imidlertid, at decentralisering af lønforhandlingerne leder til større lønspredning og en stærkere sammenhæng mellem løn og evner, idet evner opgøres ved uddannelse og erfaring, jf. Dahl mfl. (2013). Hvis lønspredningen er større på privatskolerne end på folkeskolerne, kan det være en indikation af en mere decentral løndannelse.

Større lønspredning på privatskoler …

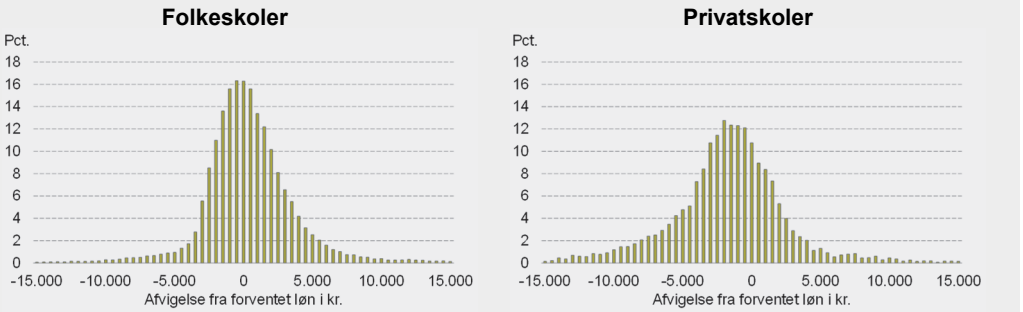
Lønspredningen er større blandt læreruddannede på privatskoler end på folkeskoler, jf. figur IV.4. I beregningen af lønspredningen er der taget højde for forskelle i ansættelseskommune og erfaring, men der fås samme konklusion, hvis der ikke tages højde for disse forskelle.

… indikerer mere decentral løndannelse

Den større lønspredning indikerer en mere decentral løndannelse i det private. Dette er foreneligt med, at lærerne i det private i højere grad aflønnes efter dygtighed og dermed lærerbidrag, men der er selvfølgelig også andre mulige forklaringer. Fremtidige analyser kan derfor afgøre, i hvor høj grad de større private lønforskelle er drevet af aflønning efter evne. I næste afsnit diskuteres, hvordan løndannelsen kan påvirke lærerbidraget på den enkelte skole og blandt den samlede lærerstab i Danmark.

FIGUR IV.4 LØNFORDELINGEN BLANDT LÆRERUDDANNEDE

De lønforskelle, som ikke skyldes forskelle i anciennitet og ansættelseskommune, er større blandt læreruddannede på privatskolerne end på folkeskolerne.



Anm.: Afvigelse fra forventet løn er beregnet som residualen fra en regression, hvor lønnen er afhængig variabel og de forklarende variable er erfaring og et sæt dummyer for ansættelseskommune. I analyserne indgår læreruddannede med jobfunktion som lærer, som arbejder i branchen "Folkeskoler og lignende". Her er tale om en anden population og udvælgelsesmetode end i analyserne ovenfor, da der også skal indgå lærere i privatskoler. Lønnen opgøres som den standardberegnede månedsfortjeneste. En lille andel af lærerne ligger over og under det viste løninterval på x-aksen; disse er ikke vist af hensyn til læsbarhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

IV.6 SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

Det betyder meget for folkeskoleelevers skoleresultater, om de har en god lærer

Dette kapitel præsenterer den første danske analyse af, hvor meget en god eller dårlig lærer betyder for elevernes læring og resultater. Analysen tager højde for andre mulige forklaringer af forskellene i elevernes resultater såsom forældrenes uddannelsesniveau, og den kan derved beregne betydningen af forskelle i lærernes bidrag. Resultaterne peger på, at forskellene i lærernes bidrag er betydningsfulde.

En god lærer betyder mere end klassestørrelse eller undervisningstid

Eksempelvis viser beregninger i kapitlet, at en lærer, der er blandt de bedste undervisere, kan forbedre elevernes resultater ved afgangsprøven i dansk med op til 0,88 karakterpoint sammenlignet med en lærer, der er blandt de dårligste. Til sammenligning vil det kræve betydelige reduktioner i klasestørrelsen eller forøgelser af timetallet at opnå tilsvarende forbedringer. Eksempelvis finder to danske evalueringer, at én ekstra ugentlig undervisningstime i alle ni skoleår fra 1. til 9. klasse kan forbedre karakteren i afgangsprøven med ca. 0,2 karakterpoint, mens en reduktion af klassestørrelsen med ti elever kan forbedre karaktererne med omtrent 0,25 karakterpoint.

Elever med bedre lærere har højere uddannelses-tilbøjelighed

Analyser i kapitlet viser desuden, at elever, der har haft en god lærer i folkeskolen, har større sandsynlighed for at påbegynde og fuldføre en ungdomsuddannelse end elever med en mindre god lærer. Det indikerer, at det beregnede lærerbidrag afspejler mere end blot, hvorvidt en lærer er god til at forberede sine elever til test og eksaminer. Resultatet flugter med udenlandske undersøgelser, som finder positive effekter af gode lærere på elevernes uddannelseslængde og løn senere i voksenlivet.

Bedre lærere i folkeskolen kan være et redskab til at mindske andelen uden uddannelse

Det har i mange år været en stor udfordring at få nedbragt antallet af unge, der ikke får en uddannelse, og det er et af de områder, Reformkommissionen har til opgave at finde løsninger på. Analysen i kapitlet indikerer, at folkeskolen muligvis kan være en del af løsningen på problemet, idet gode lærere i folkeskolen øger deres elevers sandsynlighed for at påbegynde og afslutte en ungdomsuddannelse.

Vigtigt at se på kvaliteten af lærernes undervisning

Det centrale budskab fra kapitlets analyse er således, at forskelle i lærernes undervisningskvalitet "lærerbidrag" er mere afgørende for elevernes læring end selv en dramatisk reduktion i klassens størrelse eller betydelig forøgelse i antallet af undervisningstimer i folkeskolen. Det peger på, at i forhold til elevernes læring er diskussionen om, hvordan kvaliteten af lærernes undervisning kan løftes, vigtig – og måske

mere vigtig end diskussionen om antal undervisningstimer og klassekvotient. Det er måske ikke så overraskende, men det er alligevel nyttigt at slå fast.

Kapitlets analyser fortæller ikke, hvordan kvaliteten øges

Analyserne fortæller imidlertid ikke meget om, *hvordan* den enkelte lærers bidrag til elevernes læring kan løftes. Ganske vist samvarierer lærerbidraget med en række lærerkarakteristika, men det er netop kun samvariationer. Et eksempel er, at mere erfarne lærere i gennemsnit har et større lærerbidrag end mindre erfarne lærere. Det kan godt skyldes, at erfaring øger lærerbidraget. Men det kan på den anden side også skyldes, at ældre lærere er bedre uddannede, eller at de er rekrutteret fra en mere talentfuld del af deres årgang end de yngre lærere. Men det kan måske også afspejle, at de dårligste lærere i hver årgang med tiden forlader folkeskolen, og tilbage bliver så de dygtigste, der, som tiden går, opnår den højeste anciennitet.

Der er overordnet tre veje til at øge undervisnings-kvaliteten

Selvom analyserne i kapitlet ikke anviser, hvordan den enkelte lærers bidrag til elevernes læring kan løftes, afdækker de et stort potentiale for at øge undervisningskvaliteten gennem en forbedret sammensætning af lærerne på skolerne, hvor flere har et større lærerbidrag. Det er derfor en vigtig og relevant diskussion. Overordnet set kan lærerkvaliteten i folkeskolen løftes på tre måder:

1. Ændret sammensætning af lærere i folkeskolen
2. Forbedret læreruddannelse
3. Løft af eksisterende læreres lærerbidrag.

ÆNDRET SAMMENSÆTNING AF LÆRERE

Flere med stort lærerbidrag og færre med et lille vil forbedre skoleresultaterne

En ændring af sammensætningen af de lærere, der arbejder i folkeskolen, så der kommer flere med et stort lærerbidrag og færre med et lille, vil have en positiv indflydelse på elevernes resultater. Sammensætningen af lærerene kan grundlæggende påvirkes gennem rekruttering, fastholdelse og afskedigelser.

Færre uddannede lærere i folkeskolen

Folkeskolens udfordringer med at tiltrække lærere er jævnligt en del af den offentlige debat. Analyser fra blandt andre Kraka, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og EVA viser, at andelen med en læreruddannelse blandt lærerne i folkeskolen er faldende, jf. Søndergaard mfl. (2019), Pihl og Andersen (2021) og EVA (2021). Afhængig af opgørelsesmetode har mellem 12 og 18 pct. af lærerne i folkeskolen ikke en læreruddannelse. EVA (2021) såvel som Pihl og Andersen (2021) viser, at der er store geografiske forskelle, og at det i nogle kommuner er op mod hver tredje lærer, der ikke har en læreruddannelse. Den

lavere andel af læreruddannede lærere kan skyldes, at det er blevet vanskeligere at rekruttere og fastholde læreruddannede i folkeskolen.

Mange lærer-uddannede arbejder ikke i folkeskolen

Blandt dem, der bliver uddannet lærer, er det kun godt halvdelen, der ansættes i folkeskolen. Eksempelvis viser Kraka, at kun 55 pct. af de nyuddannede lærere i 2020 blev ansat i folkeskolen umiddelbart efter endt uddannelse, jf. Beck mfl. (2022). Arbejderbevægelsens Erhvervsråd viser desuden, at andelen af de lærere, der blev uddannet i 2015, og som arbejder i folkeskolen, faldt jævnt i de første fem år efter uddannelsen blev afsluttet, jf. Pihl og Lykketoft (2022). Det kan tyde på, at der er grundlag for at ansætte flere læreruddannede i folkeskolen, hvis det er det, man ønsker.

Er arbejdsmiljøet godt nok?

Et godt arbejdsmiljø kan gøre lærerjobbet attraktivt, men det kan muligvis også gøre lærerene bedre. I kapitlet vises det, at dygtige lærere har færre fraværsperioder end dårligere lærere. Det kan både være fordi, at et mindre lærerbidrag kan tilskrives større fravær for den pågældende lærer, og fordi et godt arbejdsmiljø på skolerne gør det nemmere at fastholde dygtige lærere. Andersen og Winter (2011) finder desuden en positiv sammenhæng mellem elevernes skoleresultater på den ene side, og hvorvidt lærerne har et tæt samarbejde f.eks. i teams, samt hvorvidt skolen har autonomi til at planlægge undervisningen på den anden side. Man kan forstille sig, at disse faktorer også påvirker arbejdsmiljøet for lærerne.

Lønnen kan påvirke rekruttering og fastholdelse, …

Ligeledes kan lønnen påvirke såvel rekrutteringen og fastholdelse af uddannede lærere til skolerne som rekrutteringen af studerende til læreruddannelsen. Lønnen kan dermed have betydning for variationen i lærerkvalitet. Erfaringer fra USA og England tyder på, at en mere fleksibel løndannelse kan give den enkelte skole bedre muligheder for at tiltrække lærere med et stort lærerbidrag, jf. Biasi (2021) og Burgess (2022). Willén (2019) finder dog, at effekterne af en mere fleksibel løndannelse på de enkelte skoler i Sverige har været mere begrænsede, hvilket kan skyldes, at den mere fleksible løndannelse kun førte til begrænsede lønforskelle.

… men er løndannelsen fleksibel nok?

Analyserne i kapitlet finder ingen sammenhæng mellem lærernes individuelle bidrag til elevernes skoleresultater og deres løn. Derudover er der betydelig mindre variation i de uddannede læreres løn i folkeskolen end på privat- og friskoler. Konsistent hermed er lønspredningen større, og uddannelse og erfaring aflønnes bedre under mere fleksible lønsystemer på det private arbejdsmarked, jf. Dahl mfl. (2013). Det giver anledning til at overveje om en mere fleksibel brug af løn, så den i højere grad afspejler den enkelte lærers undervisningskvalitet, kunne være et redskab til at øge undervisningskvaliteten i

folkeskolen. En mere fleksibel løndannelse vil give den enkelte lærer tilskyndelse til at øge sit lærerbidrag, og i højere grad gøre det muligt for skolerne at anvende lønnen som et redskab til at rekruttere og fastholde dygtige lærere.

Er det nemt nok at afskedige dårlige lærere?

Udover rekruttering og fastholdelse har også muligheden for at afskedige dårlige lærere betydning for sammensætningen af lærerne i folkeskolen og dermed deres gennemsnitlige lærerbidrag og elevernes læring. Det er derfor relevant at overveje, om mulighederne for at afskedige dårlige folkeskolelærere er gode nok.

En guide til skoleledere ved nyansættelser

Som nævnt viser kapitlets analyser ikke, hvordan man kan forbedre lærerkvaliteten. Samvariationerne mellem lærerkvalitet og lærernes baggrundskarakteristika kan imidlertid godt anvendes som pejlemærker for skoleledere, når de skal ansætte nye lærere. Eksempelvis er det tilsyneladende mere afgørende for elevernes eksamensresultater, at de har en læreruddannet matematiklærer end en læreruddannet dansklærer. Tilsvarende er en lærer med undervisningserfaring generelt at foretrække frem for en lærer med mindre erfaring, ligesom en lærer med højere karakterer i sit afsluttende projekt på lærerseminariet er at foretrække frem for en lærer med lavere karakterer.

FORBEDRET LÆRERUDDANNELSE

Læreruddannelsen er afgørende for rekrutteringsgrundlaget

Folkeskolens rekrutteringsmuligheder afhænger i høj grad af, hvor gode lærere der kommer ud af lærerseminarierne. En forbedring af læreruddannelsen og rekrutteringen af studerende til uddannelsen vil således kunne gøre det muligt for folkeskolen at hyre bedre lærere og derigennem øge elevernes skoleresultater.

Vanskeligere at rekruttere til læreruddannelsen

Optaget til læreruddannelsen var godt 10 pct. lavere i 2022, end det var i 2019. I en spørgeskemaundersøgelse fra EVA (2022) svarer 10 pct. af de optagne på videregående uddannelser, at de overvejede at søge ind på en læreruddannelse. Blandt dem, der overvejede at søge, men ikke gjorde det, nævner 40 pct., at arbejdsvilkårene som lærer var en begrundelse for ikke at søge læreruddannelsen, mens 26 pct. begrundede det med lav løn. EVA (2022) viser desuden, at de unge, der overvejede at søge ind på læreruddannelsen, i gennemnit havde højere karakterer fra deres studentereksamen, end dem, der blev optaget på læreruddannelsen. Tilsvarende har Kraka tidligere vist, at det faglige niveau blandt færdiguddannede lærere, opgjort ved deres gymnasiekarakterer, er lavere end tidligere, og at de lærerstuderende i mindre grad end tidligere lå i toppen af karakterfordelingen for deres studenterårgang, jf. Søndergaard (2019).

Er det faglige niveau højt nok?

Desuden viser EVA (2022), at 17 pct. af dem, der overvejede at søge ind på læreruddannelsen, ikke gjorde det, fordi de var i tvivl om, hvorvidt det faglige niveau var for lavt på læreruddannelsen. En evaluering af læreruddannelsen fra 2018 viste blandt andet, at kravene til det afsluttende bachelorprojekt på læreruddannelsen i Danmark er lavere end i Sverige og Norge, jf. EVA (2018). Svenske og norske fageksperter bedømte 53 ud af 92 udtrukne bachelorprojekter *lavere* eller *markant lavere* end den bedømmelse, som projekterne opnåede ved eksamenen i Danmark, og en del af dem ville slet ikke være bestået, hvis opgaven var blevet afleveret i Sverige eller Norge. Dertil kommer, at de studerende ifølge professionshøjskolernes opgørelser i gennemsnit kun modtager undervisning i ca. 13 timer om ugen, jf. Udviklingsgruppen (2021). Ekspertgruppen for evaluering af læreruddannelsen af 2013 (2018) finder desuden, at der er stor variation i deltagelsen og motivationen blandt de lærerstuderende, og det ser ud til at have en demotiverende effekt på gruppen af fagligt ambitiøse studerende.

Politisk aftale om ny læreruddannelse

Der er netop indgået en aftale om en ny læreruddannelse med fokus på flere undervisningstimer, mere praktik og mere vejledning. Yderligere lægges der op til mere fokus på øvelsesbaseret undervisning i f.eks. klasserumsledelse og inklusion. Aftalen tager afsæt i Ekspertgruppens arbejde og adresserer således nogle af de ovennævnte udfordringer.

Klasserumsledelse og relationer er vigtigt for en god lærer

Litteraturgennemgangen i kapitlet viser, at en af de ting, der kendetegner en god lærer, er evnen til at lede klasserummet på en god måde. Litteraturen peger desuden på, at gode relationer mellem lærer og elev samt eleverne imellem er vigtigt for, at eleverne får noget ud af undervisningen. Det kan muligvis være et vigtigt fokusområde for såvel skoleledere på folkeskolerne som for seminarierne, og i det lys kan det være et skridt i den rigtige retning, at fokus på klasserumsledelse tilsyneladende øges i den nye læreruddannelse.

Analyser viser ikke klar sammenhæng mellem uddannelse og lærerbidrag

Analyserne i kapitlet finder, at sammenhængen mellem, hvorvidt en lærer har en læreruddannelse, og pågældendes lærerbidrag er svag for matematiklærere, mens der slet ikke kan påvises en sammenhæng for dansklærere. Tilsvarende findes der en positiv sammenhæng mellem lærerbidraget og lærerens gymnasiekarakterer for matematiklærere og ikke for dansklærere. Resultatet understøtter, at der måske er potentiale for at forbedre rekrutteringen til, vilkårene for og organiseringen af læreruddannelsen, så det faktisk gør en målbar forskel for elevernes indlæring, om lærerne har en læreruddannelse bag sig.

LØFT AF DE EKSISTERENDE LÆRERES LÆRERBIDRAG

Bedre elevresultater hvis lærerbidrag løftes

Lærernes bidrag til elevernes læring – og dermed elevernes skoleresultater – kan løftes via rekruttering, fastholdelse og afskedigelse. Men det kan også løftes ved at gøre de lærere, der allerede er ansat i folkeskolen, bedre. Det kan eksempelvis ske via efteruddannelse eller ved at ændre rammerne for lærerens arbejde.

Efteruddannelse med mentor og feedback

Den internationale litteratur indikerer, at efteruddannelse med en dygtig mentor over et helt skoleår og løbende evaluering og feedback til læreren af vedkommendes undervisning, giver de bedste resultater i forhold til at forbedre lærens bidrag til elevernes læring, jf. Jackson mfl. (2014).

Fokus på kompetencer hos ikke-uddannede kunne være relevant

Idet op mod hver femte lærer i folkeskolen som helhed ikke har en læreruddannelse, er det ligeledes relevant at afklare, hvordan man kan styrke kompetencerne hos de ikke-læreruddannede. Mulige virkemidler kunne være komprimerede kurser i klasserumsledelse, relationsarbejde eller fagdidaktik – det er elementer, som litteraturen finder, har betydning for elevernes læring.

Skolens rammer kan påvirke undervisningskvaliteten

Endelig er det muligt, at det vil kunne styrke elevernes resultater at gøre rammerne for lærerens arbejde bedre. Litteraturen viser eksempelvis, at det har betydning for elevernes resultater, om deres skole har en dygtig rektor, jf. Böhlmark mfl. (2015), og at dårlig luftkvalitet og for høj eller lav temperatur i klasseværelset kan forringe elevernes præstationer, jf. Wargocki og Wyon (2006). Baggrunden for, at disse faktorer kan påvises at påvirke elevernes resultater, kan netop være, at de gør det nemmere for læreren at være en god underviser.

Mulige veje til at øge nyuddannedes lærerbidrag

På baggrund af en gennemgang af den internationale litteratur peger Jackson mfl. (2014) desuden på, at skolen med fordel kan indrettes, så lærerne underviser i samme fag hvert år, har mulighed for at interagere med dygtige kollegaer og har mulighed for faglig udvikling. Jackson mfl. (2014) fremhæver, at en sådan indretning af skolen vil få nyuddannede lærere til hurtigere at øge deres undervisningskvalitet, hvilket er relevant, idet litteraturen generelt finder, at erfarne lærere har et større bidrag til deres elevers læring end mindre erfarne lærere.

KONKLUSION

Diskussion om bedre lærere er vigtig

Kapitlets analyse af lærernes bidrag til elevernes læring er den første af sin art på danske data, og analysen viser, at forskelle i lærernes bidrag har stor betydning for indlæringen sammenholdt med eksempelvis en ændret klassestørrelse. Analyserne understreger, at diskussionen om hvordan lærerne kan gøres bedre, nok er blandt de vigtigste at have om folkeskolen.

Tre veje til bedre lærere

Der er grundlæggende tre mulige veje til at forbedre lærerenes bidrag til elevernes læring. For det første kan man ændre sammensætningen af de ansatte lærere, så der bliver flere dygtige og færre dårlige lærere. For det andet kan man via en forbedret læreruddannelse øge muligheden for at rekruttere dygtige lærere. Og for det tredje kan man øge lærerbidraget for de allerede ansatte, eksempelvis via efteruddannelse og bedre rammer om undervisningen. Det er vigtigt at holde sig for øje, at det formentlig vil kræve en indsats på flere områder at opnå en betydelig forbedring af lærerkvaliteten.

Men hvordan skaber man en god lærer?

Der er endnu mange uafklarede spørgsmål om lærernes bidrag, og det er vigtigt at blive klogere på, hvordan lærerne konkret bidrager til elevernes læring og især, hvad der skaber den gode lærer. Fundamentet for fremtidig uddannelse og muligheder på arbejdsmarkedet lægges i grundskolen, og det er derfor afgørende for både den enkelte og for samfundet, at folkeskolen fungerer så godt som muligt. Og her er lærerne en afgørende faktor.

LITTERATUR

Almond, D. og B. Mazumder (2013): Fetal origins and parental responses. *Annual Review of Economics*, 5 (1), s. 37-56.

Andersen, S.C., M.K. Humlum og A.B. Nandrup (2016): Increasing instruction time in school does increase learning. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113 (27), s. 7481-7484.

Andersen, S.C., T. Guul og M.K. Humlum (2019): Instruction Time, Information, and Student Achievement: Evidence from a Field Experiment, Discussion Papers, No. 12543, Institute of Labor Economics (IZA).

Andersen S.C. og S.C. Winter (red) (2011): Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne. SFI.

Angrist, J.D., P.D. Hull, P.A. Pathak, og C.R. Walters (2017): Leveraging lotteries for school value-added: Testing and estimation. *The Quarterly Journal of Economics,* 132 (2), s. 871–919.

Araujo, M.C., M. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo og N. Schady (2016): Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, 131 (3), s. 1415-1413.

Bacher-Hicks, A., M.J. Chin, T.J. Kane og D.O. Staiger (2019): An experimental evaluation of three teacher quality measures: Value-added, classroom observations, and student surveys. *Economics of Education Review,* 73 (December), 101919.

Bau, N. og J. Das (2020): Teacher Value Added in a Low-Income Country. *American Economic Journal: Economic Policy,* 12 (1), s. 62–96.

Beck, U., N.S. Knigge, A.L. Jørgensen og A. Mastrandrea (2022): Det er blevet sværere at rekruttere og fastholde skolelærere i folkeskolen. Kraka.

Beuchert, L.V. og A.B. Nandrup (2018): The Danish National Tests at a Glance. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 2018 (2), s. 1-37.

Biasi, B. (2021): The labor market for teachers under different pay schemes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13 (3), s. 63-102.

Bingley, P., E. Heinesen, K.F. Krassel og N. Kristensen (2018): The Timing of Instruction Time: Accumulated Hours, Timing and Pupil Achievement. Discussion Papers No. 11807. Institute of Labor Economics (IZA).

Burgess, S., E. Greaves og R. Murphy (2022): Deregulating Teacher Labor Markets. *Economics of Education Review*, 88, 102253.

Bjørnholt, B., M.F. Mikkelsen, M.G. Kjer, C.I. Flyger, M. Andersen og A.B. Prescott (2019): Skoleledelse under folkeskolereformen. Analyse. VIVE.

Børne- og Undervisningsministeriet (2022): *Metodenotat: De socioøkonomiske referencer for grundskolekarakterer,* September.

Böhlmark, A., E. Grönqvist og J. Vlachos (2015): The headmaster ritual: The importance of management for school outcomes. *The Scandinavian journal of economics*. 118 (4), s. 912-940.

Chetty, R., J.N. Friedman og J.E. Rockoff (2014a): Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review,* 104 (9), s. 2593–2632.

Chetty, R., J.N. Friedman og J.E. Rockoff (2014b): Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review, 104 (9), s. 2633-2679*.

Chetty, R., J.N. Friedman og J.E. Rockoff (2017): Measuring the Impacts of Teachers: Reply. *American Economic Review,* 107 (6), s. 1685–1717.

Cunha, F. og J. Heckman (2007): The Technology of Skill Formation, *American Economic Review*, 97 (2), s. 31-47.

Dahl, C., M. Daniel og J.R. Munch (2013): Wage Dispersion and Decentralization of Wage Bargaining. *Journal of Labor Economics*, 31 (3), s. 501-533.

Darling-Hammond, L. og J. Brasford (2005): *Preparing Teachers for a Changing World: What Teachers Should Learn and Be Able to Do.* Jossey-Bass, San Francisco.

Duflo, E., P. Dupas og M. Kremer (2011): Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya. *American Economic Review*, 101 (5), s. 1739-1774.

Ehlert, M., C. Koedel, E. Parsons og M. Podgursky (2016): Selecting Growth Measures for Use in School Evaluation Systems: Should Proportionality Matter? *Educational Policy,* 30 (3), s. 465–500.

Ekspertgruppen for evaluering af læreruddannelsen af 2013 (2018): *Kvalitet og relevans i læreruddannelsen – Ekspertgruppens evaluering og vurdering af læreruddannelsen af 2013.*

EVA (2018): *Indhold og faglige krav i læreruddannelsen.* Delanalyse 1a i Evalueringen af læreruddannelsen.

EVA (2021): *Undervisere i folkeskolen og deres uddannelse. En registeranalyse af uddannelse, efteruddannelse og kompetencedækning i folkeskolen.*

EVA (2022): *Unges overvejelser om at søge ind på læreruddannelsen.*

Filges, T., C.S. Sonne-Schmidt og B.C.V. Nielsen (2018): Small class sizes for improving student achievement in primary and secondary schools: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 14 (1), s. 1-107.

Fleche, S. (2017): Teacher quality, test scores and non-cognitive skills: evidence from primary school teachers in the UK. CEP Discussion Paper No. 1472. Centre for Economic Performance.

Gensowski, M., R. Landersø, D. Bleses, P. Dale, A. Højen og L. Justice (2020): Public and Parental Investments and Children's Skill Formation. Study Paper No. 155. *The Rockwool Reseach Foundation*.

Gibbons, S., H.G. Overman og P. Pelkonen (2014): Area Disparities in Britain: Understanding the Contribution of People vs. Place Through Variance Decompositions. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics,* 76 (5), s. 745-763.

Guarino, C.M., M.D. Reckase og J.M. Wooldridge (2015): Can Value-Added Measures of Teacher Performance Be Trusted*? Education Finance and Policy,* 10 (1), s. 117-156.

Hanushek, E.A. (1979): Conceptual and Empirical Issues in the Estimation of Educational Production Functions. *The Journal of Human Resources*, 14 (3), s. 351-88.

Hanushek, E.A. og S.G. Rivkin (2010): Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality. *The American Economic Review*, 100 (2), s. 267-271.

Hanushek, E.A. og S.G. Rivkin (2012): The Distribution of Teacher Quality and Implications for Policy. *The Annual Review of Economics,* 4 (1), s. 131-157.

Hattie, J. (2008): *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement.* Routledge.

Heinesen, E. (2010): Estimating class-size effects using whitinscholl variation in subject-specific classes. *The Economic Journal*, 120 (545), s. 737–760.

Helmke, A. (2013): *Undervisningskvalitet og lærerprofessionalitet: diagnosticering, evaluering og udvikling af undervisningen*. Dafolo.

Houlberg, K., B.Ø. Larsen, og B.S. Rangvid (2013): Benchmarking og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet. Sammenhængen mellem folkeskoleudgifter og afgangskarakterer med korrektion for elevbaggrund og kommunale udgiftsbehov. KORA, maj 2013.

Houmark, M., V. Ronda og M. Rosholm (2020): The Nurture of Nature and the Nature of Nurture: How Genes and Investments Interact in the Formation of Skills. Discussion Papers, No. 13780, Institute of Labor Economics(IZA).

Huebener, M., S. Kuger og J. Marcus (2017): Increased instruction hours and the widening gap in student performance. *Labour Economics,* 47, s. 15–34.

Humlum, M.K. og N. Smith (2015): Long-Term Effects of School Size on Students' Outcomes. *Economics of Education Review*, 45, s. 28-43

Jackson, C.K., J.E. Rockoff, og D.O. Staiger (2014): Teacher Effects and Teacher-Related Policies. *Annual Review of Economics,* 6 (1), s. 801–825.

Jackson, C.K. (2018): What do test scores miss? The importance of teacher effects on non–test score outcomes. *Journal of Political Economy*, 126 (5), s. 2072-2107.

Jelenkovic A, J. Mikkonen, P. Martikainen mfl. (2018): Association between birth weight and educational attainment: an individual-based pooled analysis of nine twin cohorts. *Journal of Epidemiology & Community Health,* 72 (9), s. 832-837.

Jørgensen, K.B., M.B. Andersen og K. Bonde (2018): Hvad betyder klassekammeraterne for det enkelte barns fremtid? Analyse. Kraka-Deloitte.

Kane, T.J. og S. Cantrell (2010): Learning about teaching: initial findings from the Measures of Effective Teaching project. MET Project Research Paper, Bill & Melinda Gates Foundation, Seattle, WA

Karlson, K. og R. Landersø (2021): The Making and Unmaking of Opportunity: Educational Mobility in 20th Century-Denmark. Discussion Papers, No. 14135, Institute of Labor Economics (IZA).

Keilow, M., M. Friis-Hansen, R. Kristensen og A. Holm (2015): *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel.* SFI.

Koedel, C., K. Mihaly og J.E. Rockoff (2015): Value-added modeling: A review. *Economics of Education Review,* 47, s. 180–195.

Kommunernes Landsforening og Lærernes Centralorganisation (2021): *Overenskomst for lærere m.fl. i folkeskolen og ved specialundervisning for voksne.*

Kraka og Deloitte (2019): Lærerkvalitet og folkeskolen.

Krassel, K.F. og E. Heinesen (2014): Class-size effects in secondary school. *Education Economics,* 22 (4), s. 412–426.

Kristensen, N. og P.R. Skov (2019): Betydningen af kompetencedækning og læreruddannelsesbaggrund. VIVE.

Leithwood, K. og Jantzi, D. (2009): A Review of Empirical Evidence about School Size Effects: A Policy Perspective. *Review of Educational Research*, 79 (1), s. 464–490.

Orri, M., J.B. Pingault, G. Turecki, A.M. Nuyt, R.E. Tremblay, S.M. Côté og M.C. Geoffroy (2021): Contribution of birth weight to mental health, cognitive and socioeconomic outcomes: two-sample Mendelian randomization. *The British Journal of Psychiatry,* 219 (3), s. 507-514.

Petek, N. og N.G. Pope (2021): The multidimensional impact of teachers on students.

Pihl, M.D. og M.L. Andersen (2021): 18 procent af lærerne har ikke en læreruddannelse. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd .

Phil, M.D. og A. Lykketoft (2022): Nyuddannede: Kun 6 ud af 10 læreruddannede arbejder i folkeskolen. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Produktivitetskommissionen (2013): *Baggrundsnotat: Lærernes gymnasiekarakterer og elevernes eksamensresultater.*

Rivkin, S.G., E.A. Hanushek og J.F. Kain (2005): Teachers, schools and academic achievement. *Econometrica,* 73 (2), s. 417-458.

Rockoff, J.E., B.A. Jacob, T.J. Kane og D.O. Staiger (2011): Can you recognize an effective teacher when you recruite one? *Education Finance and Policy,* 6 (1), s. 43-74.

Rothstein, J. (2017): Measuring the Impacts of Teachers: Comment. *American Economic Review,* 107 (6), s. 1656-1684.

Sacerdote, B. (2011): Peer Effects in Education: How Might They work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far? I Hanushek, E., S. Machin og L. Woessmann (red): *Handbook of the Economics of Education*, Vol 3, Elsevier, Amsterdam.

Sacerdote, B. (2014): Experimental and Quasi-experimental Analysis of Peer Effects: Two Steps Forward? *Annual Review of Economics*, 6, s. 253–272.

Sass, T.R., A. Semykina og D.N. Harris (2014): Value-added models and the measurement of teacher productivity. *Economics of Education Review,* 38, s. 9-23.

Silventoinen, K., A. Jelenkovic, R. Sund, A. Latvala, C. Honda, F. Inui, R. Tomizawa, M. Watanabe, N. Sakai, E. Rebato mfl. (2020): Genetic and environmental variation in educational attainment: an individual-based analysis of 28 twin cohorts. *Scientific Reports,* 10 (1), s. 1-11.

Staiger, D.O. og J.E. Rockoff (2010): Searching for effective teachers with imperfect information. *Journal of Economic perspectives,* 24 (3), s. 97-118.

Søndergaard, J., M.B. Andersen, K. Bonde, og A. Egelund-Müller (2019): Lærerkvalitet og folkeskolen. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Todd, P.E. og K.I. Wolpin (2003): On the specification and estimation of the production function for cognitive achievement. *The Economic Journal,* 113 (485), s. F3–F33.

Udviklingsgruppen (2021): Udviklingsgruppens notater med uddybning af forslag til en nytænkt læreruddannelse.

Wargocki, P. og D.P. Wyon (2006): Effects of HVAC on Student Performance. *ASHRAE Journal*, 48 (10), s. 22-28.

Willén, A. (2021). Decentralization of wage determination: Evidence from a national teacher reform. *Journal of Public Economics*, 198, 104388.

Winter, S.C. og V. L. Nielsen (red.) (2013): Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen. SFI.

BILAG IV.1 ESTIMATIONSRESULTATER TIL KONSTRUKTION AF LÆRERBIDRAG

TABEL **ESTIMATIONSRESULTATER**

Tabellen viser estimationsresultaterne til første trin af konstruktionen af lærerbidraget, hvor der tages højde for en række baggrundsfaktorer, jf. boks IV.3.

	Afgangsprøve dansk, skriftlig	Afgangsprøve dansk, mundtligt	Afgangsprøve matematik
Elevkarakteristika			
Køn & herkomst (base: dreng, dansk herkomst)			
Pige	0,596***	0,594***	-0,396***
Indvandrer	-0,210***	-0,049*	0,021
Efterkommer	-0,024*	0,021	-0,204***
Pige , Indvandrer	-0,156***	-0,042	0,045
Pige , Efterkommer	-0,121***	-0,017	0,025
Lav fødselsvægt (<2,5 kg)	0,034***	0,052***	-0,071***
Fødselsvægt ikke oplyst	-0,009	0,011	-0,056***
Alder i forhold til skolestart			
20+ måner ældre	0,420	0,377	-0,100
14-19 måner ældre	0,113*	0,041	0,179**
8-13 måner ældre	0,060	0,086	0,417***
5-10 måner yngre	-0,241***	-0,182***	-0,357***
11-16 måner yngre	-0,157***	-0,092***	-0,283***
17+ måner yngre	-0,497***	-0,293***	-0,318***
Social foranstaltning	-0,118***	-0,196***	-0,219***
Anbringelse uden for hjemmet	0,038	-0,049	-0,090***
Har ADHD	-0,149***	-0,142***	-0,240***
ADHD ikke oplyst	-0,025*	-0,030**	-0,031**
Resultater fra andre fag			
Afgangsprøve, matematik	0,376***	0,387***	
Afgangsprøve, dansk, skriftlig			0,381***
Husstandskarakteristika			
Husstandsindkomst (base: 3.kvartil)			
1.kvantil	-0,073***	-0,108***	-0,128***
2.kvantil	-0,031***	-0,055***	-0,059***
4.kvantil	0,010	0,061***	0,059***
5.kvantil	0,051***	0,103***	0,099***
Alle i husstand er beskæftiget/under uddannelse.	0,021***	0,023***	0,036***
Højeste uddannelse i husstand (base: grundskole)			
Gymnasie	0,083***	0,166***	0,218***
Erhvervsuddannelse mv.	0,041***	0,070***	0,131***
Kort videregående uddannelse	0,100***	0,147***	0,312***
Mellemlang videregående uddannelse & Bachelor	0,191***	0,287***	0,350***
Lang videregående uddannelse	0,266***	0,359***	0,579***
Uoplyst	0,035	0,144***	0,193***

TABEL **ESTIMATIONSRESULTATER, FORTSAT**

	Afgangsprøve dansk, skriftlig	Afgangsprøve dansk, mundtligt	Afgangsprøve matematik
Klassekammerater			
Andel, indvandrer eller efterkommere[a)]	0,000	0,000	-0,001**
Andel lang videregående uddannelse i husstand[a)]	0,002***	0,002***	0,003***
Andel uden beskæftigede i husstand[a)]	-0,001	-0,001	-0,004***
Klassestørrelse	0,000	-0,002**	0,003***
Aldersforskel til median for fødselsmåned i klassen			
>12 måneder yngre	-0,099	-0,070	-0,050
6-12 måneder yngre	-0,008	0,002	-0,034***
6-12 måneder ældre	0,022	0,004	0,028*
>12 måneder ældre	0,114***	0,046	0,125***
Klassegennemsnit, nationale test, dansk 6.kl.			
Klassegennemsnit for afgangsprøve, mat	-0,017	-0,130***	
Klassegennemsnit for afgangsprøve, dansk, skriftlig			-0,112***
Skole og kommune			
Kommunale udgifter pr elev	-0,001	0,001	-0,005***
Fritagelsesandel afgangsprøve, dansk	-0,349**	-0,331**	
Fritagelsesandel afgangsprøve, matematik			-0,540***
Variation over tid, skoleår (base: 2018-19)			
2013-14	0,041*	0,068***	0,061***
2014-15	0,046**	0,065***	0,076***
2015-16	0,011	0,022*	0,048***
2016-17	0,013	0,023*	0,044***
2017-18	0,008	0,013	0,022*
Konstant	-0,434***	-0,552***	0,088*
Observationer	190.945	190.307	186.683
R^2	0,283	0,301	0,297

a) Andel af klassekammerater.

Anm.: Stjerner angiver statistisk signifikansniveau; *** Signifikant på 0,1 pct.-niveau, ** Signifikant på 1 pct.-niveau, * Signifikant på 5 pct.-niveau.

Kilde: Danmark Statistiks registerdata og egne beregninger.

BILAG IV.2 ESTIMATION AF LÆRERBIDRAG PÅ BAGGRUNDSFAKTORER

TABEL **ESTIMATION AF LÆRERBIDRAG PÅ BAGGRUNDSFAKTORER**

Tabellen viser estimation af lærerbidragene opgjort i afsnit IV.3 på baggrundsfaktorer for lærerne. Der ses på lærernes bidrag til elevernes præstation i afgangsprøven i skriftlig dansk, hhv. afgangsprøven i skriftlig matematik uden hjælpemidler.

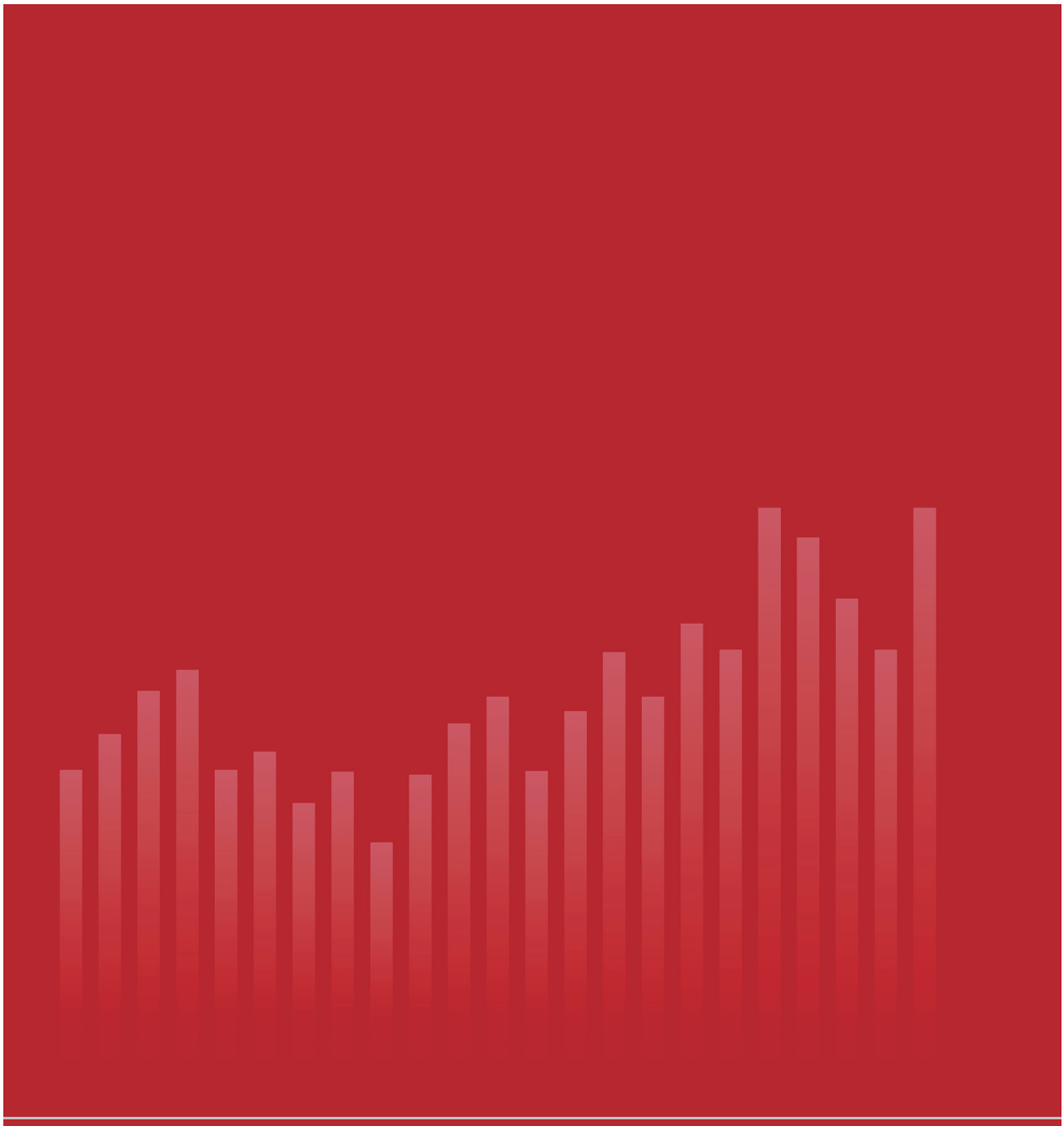
	Dansk		Matematik	
		Skole-FE		Skole-FE
Kvinde	0,011**	0,003	0,004	0,011**
Alder	-0,001***	-0,001*	-0,001***	-0,001*
Uddannelsesbaggrund				
Læreruddannet (base)				
Ikke-læreruddannet	0,000	0,001	-0,019***	0,000
Meritlæreruddannet	-0,007	-0,013	-0,002	0,008
Kumuleret undervisningserfaring	0,001***	0,001*	0,001***	0,001**
Karaktergennemsnit fra gymnasiet a)	-0,000	0,003	0,006**	0,006*
Manglende gymnasiekarakter	0,000**	0,000	0,000	0,000
Karakter fra læreruddannelsen b)	0,014***	0,007	0,006*	0,008*
Manglende karakter fra lærerudd.	0,000	0,000	0,000	0,000
Konstant	0,028	0,029	0,018	0,020
Antal observationer	2.312	1.987	2.451	1.351
Antal skoler		630		611
Forklaringsgrad overordnet	0,016	0,014	0,019	0,014
Forklaringsgrad inden for grupper		0,009		0,027

a) Karaktergennemsnit fra gymnasiet er standardiseret inden for gymnasieårgangen.

b) Karakteren fra læreruddannelsen er den afsluttende karakter. Denne standardiseret inden for årgangen.

Anm.: I estimationerne med skole-*fixed effects* (skole-FE) frasorteres undervisere, der i analyseperioden underviser på flere skoler. Dette er baggrunden for, at forklaringsgraden kan falde, når der tilføjes skole-*fixed effects*. Variablene for manglende karakterer er indikatorer for lærere, hvor karakteren ikke er tilgængelig for. Signifikansniveauer på 1, 5 og 10 pct. er markeret med følgende, ***, **, *.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.



Dansk Økonomi, efterår 2022

De Økonomiske Råd
Formandskabet

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

Dansk Økonomi, efterår 2022

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:

Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation
3F - Fagligt Fælles Forbund
Dansk Metal
Akademikerne
DI – Dansk Industri
SMVdanmark
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet Tænk
CEPOS
Finans Danmark
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særligt sagkyndig Torben M. Andersen
Særligt sagkyndig Mette Ejrnæs
Særligt sagkyndig Marie Knoth Humlum

Dansk Økonomi, efterår 2022

DANMARKS NATIONALBANK

Danmarks Nationalbank deler formandskabets vurdering af, at dansk og international økonomi er på vej ind i en afmatning med afsæt i, at høj inflation og højere renter fra bl.a. en strammere global pengepolitik dæmper efterspørgslen. Tilbagegangen på arbejdsmarkedet er dog væsentligt kraftigere i formandskabets prognose end i Nationalbankens seneste vurdering. Nationalbanken forudser en gradvis afmatning, hvor der fortsat er et vist pres på arbejdsmarkedet, mens formandskabet venter et decideret omslag med et betydeligt større beskæftigelsesfald, så den faktiske beskæftigelse i 2024 ligger ca. 1 pct. under den strukturelle beskæftigelse (mod knap 4 pct. over den strukturelle beskæftigelse på nuværende tidspunkt). På trods af et større tilbageslag i beskæftigelsen, skønner formandskabet højere lønstigninger næste år end Nationalbanken. Nationalbanken deler formandskabets forventning om, at forbrugerprisstigningerne vil forblive meget høje i de kommende måneder og gradvist dæmpes i løbet af 2023.

Formandskabet bemærker, at finanspolitikken vurderes at give et positivt bidrag til væksten i 2022 på knap 1 pct. i forhold til 2019, og at det ville have været hensigtsmæssigt med en strammere finanspolitik for at dæmpe efterspørgsel og inflation i år. Med udgangspunkt i en forestående afmatning og udsigt til et negativt beskæftigelsesgab inden for de kommende 1½-2 år vurderer formandskabet, at finanspolitikken det kommende år bør være omtrent neutral for den økonomiske vækst, og at den planlagte finanspolitik for 2023 derfor er passende afstemt med konjunktursituationen.

Nationalbanken deler opfattelsen af, at det ville have været hensigtsmæssigt med en strammere finanspolitik i år. Der er risiko for, at kombinationen af meget høj inflation og et stramt arbejdsmarked igangsætter en selvforstærkende løn-prisdynamik og afkobler inflationsforventningerne på længere sigt. Derfor vurderer Nationalbanken, at det er nødvendigt at stramme finanspolitikken markant og væsentligt mere end, hvad der bliver lagt op til i regeringens finanslovforslag for 2023.

Risikoen for en løn-prisspiral vejer tungere i den nuværende situation end sandsynligheden for et så stort fald i beskæftigelsen, som formandskabet skønner, og den derigennem forbundne risiko ved at stramme finanspolitikken under en kraftig afmatning.

Nationalbanken støtter op om formandskabets tre overordnede principper for udformning af hjælpetiltag, hvis der er et politisk ønske om at kompensere udvalgte befolkningsgrupper for høje prisstigninger på f.eks. energi. Det er afgørende, at sådanne tiltag samlet set ikke øger aktiviteten og dermed presset i økonomien. Samtidig bør tiltagene ikke være prisforvridende, så incitamenterne til at dæmpe energiforbruget bevares, da det er nødvendigt for at imødegå det faldende energiudbud. Det bør undgås at indføre subsidier eller afgiftsreduktioner, der har til hensigt at afbøde virkninger fra de høje energipriser, da de blot vil understøtte forbruget af energi og kan øge priserne yderligere. Nationalbanken er således enig med formandskabet i, at den midlertidige nedsættelse af elafgiften i aftalen om "vinterhjælp" ikke er hensigtsmæssig. Målrettede, midlertidige overførsler er et mere hensigtsmæssigt værktøj på kort sigt, omend gentagne udbetalinger må forventes at svække tilskyndelsen til at skifte væk fra dyre energikil-

der. Nationalbanken er også enig med formandskabet i, at energilåneordningen fastholder prissignalerne, så længe husholdninger tager højde for den fremtidige betaling. Dog kan ordningen isoleret set forlænge normaliseringen af inflationen, i det omfang den muliggør et højere forbrug end ellers.

Formandskabet bemærker, at "Aftale om Grøn skattereform for industri mv." fra juni 2022 og regeringens udspil "Grøn luftfart for alle" fra september 2022 pålægger uens CO_2-afgifter på tværs af brancher. Isoleret set vil dette øge omkostningerne forbundet med at nå klimalovens målsætninger. Nationalbanken deler denne vurdering. En ensartet beskatning, der omfatter alle nettoudledninger af drivhusgas, er den omkostningseffektive måde at mindske Danmarks udledninger. Formandskabet bemærker også, at der er uklarhed om den fremtidige støtte til fangst og lagring af CO_2 og beskatning af udledninger i landbruget, hvilket også øger omkostningerne forbundet med målsætningerne. Nationalbanken er ligeledes enig heri. Beskatningen bør være annonceret over en tidshorisont, der er relevant for investeringsbeslutninger, hvilket ikke er tilfældet i dag. En sådan annoncering støtter op om stabiliteten i det finansielle system, da viden om fremtidige rammevilkår bidrager til at tydeliggøre risici ved forurenende virksomheder.

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Kapitel I og II: Konjunkturudsigter og Aktuel økonomisk politik
Formandskabet tegner et ret dystre billede af dansk økonomi i de kommende år, hvor beskæftigelsen ventes at falde med over 100.000 personer ved indgangen til 2024.

Men selv om der er risiko for en kraftig nedgang i beskæftigelsen, bør bekæmpelsen af den høje inflation være hovedprioriteten for den økonomiske politik på kort sigt. Forbliver inflationen høj over længere tid, så kan det sætte sig i højere inflationsforventninger, og det kan gøre varig skade på dansk økonomi.

I det lys er DA også enig med formandskabets vurdering af, at finanspolitikken i år burde have været strammere. I et år med historisk høj mangel på arbejdskraft og kraftigt stigendende inflation burde finanspolitikken bidrage til at dæmpe efterspørgslen og inflationen og ikke som nu øge presset på dansk økonomi. Derfor er det også vigtigt, som formandskabet påpeger, at der henover efteråret ikke indgås aftaler, der øger efterspørgselspresset yderligere.

I forlængelse af det er formandskabets gennemgang af de seneste initiativer rettet mod at afhjælpe konsekvenserne af prisstigningerne meget relevant. Der vil formentligt komme flere hjælpepakker, og her opstiller formandskabet relevante principper for, hvordan det kan undgås, at initiativerne skubber yderligere til inflationen.

Dansk økonomi står overfor en periode med begrænset vækst, hvilket formandskabet også fremhæver. Det vil blandt andet betyde, at presset på arbejdsmarkedet lettes. Men udfordringen med mangel på medarbejdere vil fortsat bestå. Det gælder ikke mindst på den lidt længere bane. Derfor er det også en mangel, at formandskabet ikke adresserer den problemstilling.

Der kommer til at mangle medarbejdere i både den private og offentlige sektor i fremtiden. På den baggrund vil DA opfordre formandskabet til at tage udfordringen op og analysere, hvor stor manglen på medarbejdere i f.eks. 2030 eller 2040 risikerer at blive, da det vil være et godt analytisk fundament til nye reformer efter folketingsvalget.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Formandskabets årlige opgørelse af den finanspolitiske holdbarhed er sammen med den tilsvarende opgørelse fra Finansministeriet vigtige værktøjer til at sikre, at de offentlige finanser hænger sammen i det lange løb.

Formandskabet opgør den finanspolitiske holdbarhed til at være 1 pct. af BNP, hvilket får formandskabet til at pege på, at denne overholdbarhed blandt andet kan bruges til at lempe levetidsindekseringen af pensionsalderen. Det anbefalede formandskabet også i maj i forlængelse af Pensionskommissionens afrapportering.

Med den aktuelle geopolitisk usikkerhed er der stor usikkerhed omkring fremtiden og det er ikke det rette tidspunkt at begynde at tale om lempelser i pensionsalderen fra 2045 og frem. Derfor er det også overraskende, at formandskabet igen bringer dette på bane.

Fremskrivningerne er alt for usikre, og der er ingen sikkerhed for, at de store offentlige overskud i fremtiden også materialiseres i virkeligheden. Der er f.eks. stor usikkerhed om vores arbejdstid. Den nedadgående tendens i arbejdstiden, vi har set de sidste 10 år, svarer til et fald på omkring 130.000 fuldtidsbeskæftigede. Hvis tendensen til lavere arbejdstid fortsætter i fremtiden, kan vi let risikere, at hele holdbarheden forsvinder.

Formandskabet nævner selv, at en svækkelse af holdbarheden vil øge sandsynligheden for, at det senere kan være nødvendigt at stramme finanspolitikken, hvis udviklingen bliver mindre gunstig end forventet. Al erfaring viser, at det er lettere at lempe end at stramme finanspolitikken. Formandskabet burde anerkende, at det er mere hensigtsmæssigt at vente med at bruge overholdbarheden til vi har sikkerhed omkring, at der er rum til at lempe.

Hvis man efter 2045 fortsat måtte kigge ind i en lang periode med store offentlige overskud, skal man til den tid selvfølgelig have en diskussion af, hvordan overskuddene kan bruges. Det er imidlertid for enøjet kun at fokusere på lempelser af pensionsalderen. Skattelettelser, som jo har en gavnlig effekt på arbejdsudbuddet, burde være lige så fremtrædende i den diskussion.

Afslutningsvis vil DA gerne kvittere for en ny og meget interessant analyse af, at forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen ikke kun øger beskæftigelsen blandt de direkte berørte personer, men også beskæftigelsen blandt deres partnere med ca. 3.500 personer. Det en vigtig sidegevinst ved tilbagetrækningsreformerne, som er godt at få afdækket og frem i lyset.

FH – FAGBEVÆGELSENS HOVEDORGANISATION

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

Finanspolitik og offentlige finanser
FH er enig med formandskabet i, at den aktuelle situation for dansk økonomi – med udsigt til vækstpause og fortsat høj inflation – taler for en finanspolitik, hvor der fokuseres på målrettede tiltag for at understøtte dem, der er hårdt ramt af de kraftigt stigende priser, med fornuftig finansiering, så der ikke pustes yderligere til inflationen.

FH mener, at der aktuelt sker en massiv stramning af finanspolitikken, alene fordi midlertidige coronatiltag bortfalder. I modsætning til formandskabet, mener FH, det er værd at holde sig for øje.

Den enorme usikkerhed, der i øjeblikket præger den økonomiske udvikling, taler bestemt heller ikke for væsentlig strammere finanspolitik. Dertil peger formandskabet selv på den ekstra usikkerhed, der i øjeblikket er om størrelsen på de strukturelle niveauer, herunder den strukturelle beskæftigelse. Det skaber tvivl om, hvor stort det aktuelle kapacitetspres i virkeligheden er, hvilket peger på forsigtighed i forhold til yderligere finanspolitiske stramninger på nuværende tidspunkt.

Vi bør desuden være klar med en generel finanspolitisk lempelse, hvis udviklingen i økonomien og arbejdsmarkedet over det næste år forværres væsentligt mere end ventet, mens inflationen aftager betydeligt. Danmarks sunde offentlige finanser giver plads til dette.

FH bakker op om formandskabets anbefalinger om yderligere justeringer af budgetloven. Det gælder ikke mindst muligheden for flerårige budgetter, hvor uforbrugte midler kan overføres til senere år, samt en øget fleksibilitet om underskudsgrænsen.

Beskatning af ekstraordinær profit
FH er enig med formandskabet i, at en skat på ekstraordinær profit vil være forbundet med meget lav forvridning. EU-kommissionens forslag er netop blevet vedtaget i EU-rådet, således at flere lande forventes at indføre skatten i form af et såkaldt solidaritetsbidrag. Dette bidrager til, at eventuelle utilsigtede effekter via manglende investeringslyst nationalt mindskes, fordi skatten implementeres i flere lande.

Det er desuden væsentligt, at en skat på ekstraordinær profit skal holdes op imod ulemperne ved andre finansieringskilder, og her forekommer denne skat som en både rimelig og effektiv vej til fuldt finansieret inflationshjælp.

Udspil om nye etårige kandidatuddannelser
FH lægger vægt på, at der i regeringens forslag lægges op til et dybdegående arbejde, før der foretages en større reform af kandidatuddannelserne. FH bemærker, at det er nødvendigt at se uddannelsessektoren som ét hele, hvis der er et ønske om en anden uddannelsesbalance og at løse de store rekrutteringsudfordringer, som Danmark står med, når det gælder professions- og

erhvervsuddannelserne. Derfor bør der også ses på, hvordan man kan styrke den erhvervs- og professionsrettede uddannelsesvej, herunder sammenhængen til efter- og videreuddannelsessystemet.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Konjunkturer og prognose
Der er stor usikkerhed om de økonomiske udsigter i øjeblikket. FH er enig med formandskabet i, at vi ser ind i en vækstpause og faldende beskæftigelse i en tid med bl.a. høj inflation, kraftig udhuling af husholdningernes købekraft, stigende renter og krig i Ukraine. Det betyder også, at timingen og graden af afmatningen er usikker, som formandskabet ligeledes konkluderer.

Dansk økonomi og arbejdsmarkedet kommer imidlertid fra et stærkt udgangspunkt. Beskæftigelsen er rekordhøj, ledigheden er lav, husholdningerne har sparet en del op, og virksomhederne er generelt robuste. Dertil er lønkonkurrenceevnen god, og de offentlige finanser er sunde. Dermed står Danmark godt rustet til det, der synes at ramme os.

Men tingene udvikler sig hurtigt i øjeblikket, hvor den høje inflation æder sig igennem pengepungen hos mange og øger utrygheden. Det er derfor oplagt at føre en finanspolitik, som giver en hjælpende hånd til flere af de hårdt ramte uden at skubbe yderligere til aktiviteten og derigennem inflationen herhjemme.

FH noterer sig, at formandskabet venter tiltagende lønstigninger i år og næste år, hvorefter der skønnes en lidt aftagende udvikling i 2024. Samtidig skønnes inflationen at aftage, særligt i løbet af næste år. Formandskabet forventer med den skønnede udvikling i lønstigningstakten og inflationen ikke en selvforstærkende lønprisspiral, og det peger dermed på, at der er plads til højere lønstigninger samt udsigt til stigende realløn i 2024.

FH kvitterer desuden for en fin gennemgang af den usikkerhed, der generelt præger beregninger af den strukturelle saldo samt den ekstra usikkerhed, som følgerne af bl.a. coronakrisen og krigen i Ukraine medfører. FH er enig med formandskabet i, at usikkerheden om de strukturelle niveauer betyder, at der også er usikkerhed forbundet med størrelsen på det aktuelle kapacitetspres. Det taler for ikke at konkludere for håndfast på det finanspolitiske behov alene ud fra disse størrelser.

Offentlige finanser frem mod 2030
På baggrund af formandskabets skøn for både den faktiske og den strukturelle saldo kan FH konstatere, at de offentlige finanser fortsat er sunde frem mod 2030 med udsigt til overskud, eller små underskud inden for budgetlovens rammer, i alle år.

Finanspolitikkens aktivitetsvirkning
Formandskabet mener ikke, at det er oplagt at betragte opstramningen i 2022 isoleret pga. de midlertidige coronaudgifter og mener, man bør se på udviklingen i forhold til tiden før corona, dvs. i 2019. Der er dog lagt op til en betydelig opstramning i økonomien i disse år alene på grund af, at en lang række af midlertidige tiltag trækkes tilbage. Det dæmper BNP-væksten

væsentligt. FH mener, at det er en vigtig pointe i planlægningen af finanspolitikken, som formandskabet vælger at se bort fra ved udelukkende at se på finanseffekten i 2022 i forhold til 2019.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
FH hæfter sig ved, at finanspolitikken fortsat er overholdbar, og at underskuddene på den offentlige saldo i hængekøjeårene ligger pænt inden for budgetlovens nedre grænse for det strukturelle underskud på 1 pct. af BNP.

Analyserne viser, at der er plads til en lempelse af levetidsindekseringen i tråd med anbefalingerne fra Pensionskommissionen. Genberegningen af Pensionskommissionens analyser bekræfter de resultater, som kommissionen selv er kommet frem til.

Det er fint, at formandskabet graver videre i forklaringerne bag stigningen i ældres erhvervsdeltagelsen. Partneranalysen giver dog ikke noget videre forklaringsbidrag, men det er også et resultat i sig selv.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
FH kvitterer for et godt kapitel om et meget vigtigt emne, nemlig hvordan en god folkeskole og gode lærere skaber fundamentet for fremtiden. Analysen understreger vigtigheden af uddannede lærere, herunder både fagligheden og evnen til at undervise.

3F – FAGLIGT FÆLLES FORBUND

Vismændenes konjunkturvurdering ligger i den mere dystre ende, når det drejer sig om arbejdsmarkedet. At vi står over for en vending i økonomien, er de fleste enige om. Spørgsmålet er blot, hvor kraftig nedturen bliver. Faldet i beskæftigelsen på mere end 100.000 personer de kommende 1,5-2 år i rapporten skyldes i høj grad forventningerne om en kraftig fremgang i produktiviteten.

Når konjunkturerne vender, er det typisk 3F's medlemmer, der bliver først og hårdest ramt. Vores arbejdsløshed er steget en smule de sidste fire måneder - primært trukket af byggeriet. Det kan være et forvarsel om, hvad der venter, men vi kan ikke for alvor se den store vending endnu, når vi ser på tallene for hele arbejdsmarkedet.

Det er en fin gennemgang af de direkte og indirekte inflationseffekter med gode argumenter for, at vi endnu ikke har set toppen af inflationsstigningerne - gennemslag fra energi- og fødevarepriser sker med forsinkelse. 3F deler vismændenes analyse af, at den aktuelt høje inflation er kommet til os udefra, og at den ikke er indenlandsk skabt. Vi har således ikke været i nærheden af noget, der minder om en løn- og prisspiral.

Der er stor fokus på presset på arbejdsmarkedet. Selvom det synes aftaget, er det overraskende, at det ikke belyses i sammenhæng med den flade udvikling i lønstigningerne. Det forekommer således bemærkelsesværdigt, at der kan beregnes så stort et beskæftigelsesgab

med så relativ flad en lønudvikling – ikke mindst det store reallønsfald taget in mente. Lønudviklingen det seneste år underbygger således vismændenes formodning om, at de strukturelle niveauer for arbejdsmarkedet nok ligger højere end vurderet i analysen. Det store negative produktivitetsgab peger samtidig på, at har vi en udfordring i forhold til væksten herhjemme, er det med produktiviteten.

3F er enige i vurderingen af den gode sundhedstilstand for de offentlige finanser, selvom vi er overraskede over det beskedne overskud på den faktiske offentlige saldo i 2022. Vi er også overraskede over, at vismændene insisterer på at indregne *midlertidige* COVID-19 udgifter i den strukturelle saldo, når sidstnævnte netop er et mål for den underliggende sundhedstilstand. Endelig er vi overraskede over, at de store opjusteringer af den strukturelle saldo i rapporten ikke i højere grad spiller videre i fremskrivningen til 2030. Dette står umiddelbart uforklaret hen.

I 3F er vi enige i, at finanspolitikken er passende afstemt med konjunkturerne. Den samlede finanspolitik trækker ned i væksten både i år og næste år. Vi mener derfor også, at det var en noget ekstrem melding, Nationalbanken kom med for nylig, da de anbefalede at stramme finanspolitikken med yderligere 25 milliarder kroner. Vel at mærke i en situation, hvor stort set alle andre faktorer i forvejen trækker ned i økonomien. Som prognosen viser, kan vi nemt stå i en situation, hvor antallet af personer der mister jobbet, vokser markant. Får vi en større nedtur, risikerer vi også at miste de store gevinster, der ellers er høstet på arbejdsmarkedet de senere år: Det gælder svage grupper, indvandrere og udlændinge, der er kommet i beskæftigelse i stor stil.

Vi er enige i, at det lige nu ikke er tiden, hvor der skal hældes en masse milliarder ud i samfundet, der risikerer at puste yderligere til inflationen. Mindre målrettede tiltag ændrer næppe det store på inflationen, men kæmpestore milliardpakker skal afstemmes med det, der allerede er gennemført, det, der kommer fra EU, med energiprisudviklingen de kommende måneder og selvfølgelig konjunktursituationen. Man kan godt fristes til at spørge, om ikke der er langt større risiko for, at der kommer endnu mere inflation til os udefra end indefra, hvis andre EU-lande ikke følger vismændenes og IMF's anbefalinger? Inflationen gør ondt på vores medlemmer, ikke mindst på dagpengemodtagerne, der allerede er voldsomt pressede på købekraften.

Vi står heldigvis i en helt anden samfundsøkonomisk situation nu end op til finanskrisen. Vi har ingen nævneværdig negative ubalancer. Tværtimod er der gigantiske betalingsbalanceoverskud. En utrolig stærk konkurrenceevne. Et boligmarked, der ikke generelt er ophedet. Intet indenlandsk prispres trods høj beskæftigelse, lav ledighed og mange meldinger om mangel på arbejdskraft. Der er overskud på de offentlige finanser – også strukturelt – samt en pæn offentlig nettoformue. Det er således ikke generelt penge, der mangler i dansk økonomi – ej heller finanspolitisk krudt i kælderen. Der er plads til at lønningerne herhjemme stiger mere, uden vi skal frygte for en løn- og prisspiral. Det gælder ikke mindst, hvis produktiviteten vokser så meget, som vismændene forudser i prognosen.

Vi bakker fuldt op om vismændenes kritik af, at de økonomiske ministerier fortsat ikke lever op til vismændenes principper for "god skik". I modsætning til forårsrapporten, hvor man grundigt behandlede tilgangseffekten i dagpengemodellen, ses der i denne rapport mere overfladisk på

lovforslaget om forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber. Vi er helt enige i, at der er brug for at forbedre dokumentationen af regneprincipperne og tydeliggøre analysernes kvalitet og usikkerheder. Man kan imidlertid ikke på baggrund af gennemgangen i rapporten konkludere noget som helst om, hvorvidt det konkrete forslag et skatteprovenu der er større eller mindre end det ventede.

Det er godt at få bekræftet den finanspolitiske overholdbarhed, og at de offentlige finanser også i langsigtet perspektiv ser meget sunde ud. Det er bemærkelsesværdigt, at der er en mærkbar offentlig nettoformue, så langt øjet rækker, og det bekræftes, at der er finanspolitisk rum til at få reduceret den stigende pensionsalder, jf. beregningerne på Pensionskommissionens forslag. For 3F er der et klart ønske om at få reduceret pensionsalderen, men især at pensionssystemet tager hensyn til den ulighed, der ellers er i arbejdsliv og levetid. Pensionskommissionens fremskrivninger viser, at langt færre i fremtiden forventes at trække sig på efterløn og tidlig pension, mens flere og flere vil trække sig tilbage for egne midler. Det er bare ikke 3F's medlemmer, der har råd til en selvpensionering. Det er på baggrund af disse forhold, at 3F ønsker at udvide den tidlige pension, i takt med at pensionsaldrene stiger i fremtiden.

Kommer der så meget pres på sundhedsudgifterne i fremtiden, så de ikke kan dækkes af den normale velstandsregulering af de offentlige udgifter, må det tages op på det tidspunkt i forhold til en prioritering af de offentlige udgifter, og/eller om der er brug for mere finansiering. Det kan ikke være noget, de nuværende generationer skal betale for, og vi er derfor enige med vismændene i, at det ikke skal indregnes i fremskrivningerne.

Vi takker for en spændende og relevant analyse af lærerbidraget i folkeskolen. Det er ikke i sig selv overraskende, at en dygtig lærer fremmer elevernes karakterer og videre skolegang, men det er vigtigt at få det påvist og kvantificeret. Men det er alligevel overraskende, at resultaterne er så stærke. Så kan man få højnet kvaliteten i lærerstaben, vil man kunne få flere unge til at tage en ungdomsuddannelse til gavn for produktivitet og velstand. Det kan også være et middel til at få nedbragt antallet af unge uden uddannelse, og det er et oplagt indspil til nye andengenerationsreformer.

DANSK METAL

Kapitel II: Konjunkturvurdering
Dansk Metal er overordnet enige med formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation.

I lighed med formandskabet anser Dansk Metal den kommende lavkonjunktur som værende *moderat*. Godt nok forventes beskæftigelsen at falde med 100.000 personer, men ledigheden stiger slet ikke i samme omfang og holder sig på et relativt lavt niveau, omkring 100-110.000 personer.

Dertil kommer, at den strukturelle beskæftigelse kan være undervurderet, fordi vi efter genåbningen oven på pandemien har fået flyttet mange mennesker fra kanten af arbejdsmarkedet i

arbejde. Det gælder f.eks. ikke-vestlige indvandrere, kontanthjælpsmodtagere og langtidsledige. Derfor er den strukturelle beskæftigelse måske højere, end vi tror, og derfor skal vi måske heller ikke igennem så hård en nedtur, før beskæftigelsen er "normaliseret".

Uanset hvad, er dansk økonomi godt rustet til krisen. Konkurrenceevnen er stærk, og danske virksomheder er meget energieffektive, hvilket er en stor konkurrencefordel i den nuværende situation med dyre og knappe energiressourcer.

De danske virksomheder er overordnet set også godt polstrede.

Mange virksomheder har sidste år øget indtjeningen og egenkapitalen. Virksomhederne er dermed godt rustet til at ride stormen af og kan til en vis grad modstå de stød, der kommer i økonomien.

Husholdningerne har også sparet en del op og har under opsvinget efter genåbningen ikke kastet sig ud i et gældsfinansieret forbrugsfest. Det mindsker alt andet lige risikoen for en hård landing som den, vi så efter finanskrisen.

Dansk Metal noterer sig også, at vismændene forudser markant højere lønstigninger, end vi har været vant til de sidste mange år. Lønstigningerne kommer i prognosen op over 5 pct. – vel at mærke uden at der bliver sat gang i en skadelig lønprisspiral. I de efterfølgende år kommer inflationen således ikke ud af kontrol.

Det samme er tilfældet i Nationalbankens seneste prognose, hvor lønstigningerne til næste år ventes at komme op på ca. 4 ½ pct., uden at der opstår en lønprisspiral.

Det viser, at der på trods af de usikre tider *er* plads til højere lønstigninger, end vi har været vant til, uden at der opstår en skadelig lønprisspiral.

Hvis inflationen skal komme under kontrol, er det dog vigtigt, at politikerne sørger for, at inflationshjælpen til danskerne ikke bare er finansieret, men at den heller ikke puster til inflationen. Det betyder, at finansieringstiltagende skal have en lige så stor aktivitets*dæmpende* effekt, som den aktivitets*skabende* effekt, inflationshjælpen har.

Politikerne kan i deres iver for at lette konsekvenserne af prisernes himmelflugt let komme til at hælde benzin på inflationsbålet. Det er en svær balancegang. Indtil videre har politikerne dog klaret denne balancegang nogenlunde.

Dansk Metal vurderer også, at det er helt afgørende, at den Europæiske Centralbank (ECB) holder fast i at hæve renten for at sende et klart og tydeligt signal til markedet om, at ECB ikke vil tillade, at inflationen bider sig fast. Hvis ECB slækker på pengepolitikken, øges risikoen for, at inflationen bider sig fast, fordi forventningerne til den langsigtede inflation stiger.

Den økonomiske politik

Finanspolitik
Vismændene mener, at finanspolitikken i finanslovsforslaget for 2023 er passende afstemt med konjunktursituationen.

Det er Dansk Metal enige i. Økonomien er på vej ind i en lavkonjunktur. Tilpasningen i økonomien er i fuld gang. En yderligere stramning af finanspolitikken vil ikke bidrage til at tæmme de stigende priser på importvarer, som er den primære årsag til den høje inflation herhjemme. Til gengæld kan en yderligere stramning af finanspolitikken sende dansk økonomi igennem en helt unødvendig hård recession.

Omstillingsstøtte
Vismændene mener, at omstillingsstøtteordningerne i aftalen om den grønne skattereform øger usikkerheden for virksomhederne, fordi støtteordningerne først konkretiseres på et senere tidspunkt.

Dansk Metal mener, at omstillingsstøtteordningerne skal konkretiseres så hurtigt som muligt, fordi klare rammevilkår er vigtige for den grønne omstilling, som virksomhederne skal gennemføre.

Dansk Metal er ikke enige i, at støtten i sig selv øger usikkerheden. Omstillingsstøtten er tværtimod med til at bidrage til de nødvendige investeringer, som skal sikre, at der rent faktisk sker en omstilling, og produktionen ikke blot lukker ned. Derfor er det også afgørende, at støtteordningerne konkretiseres så hurtigt som muligt.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Dansk Metal noterer sig, at vismændenes fremskrivninger viser, at de offentlige finanser er særdeles sunde. Den offentlige saldo holder sig i alle år frem mod 2100 inden for budgetlovens grænser for, hvor store underskuddene på den offentlige saldo må være, og i de år, hvor der er udsigt til underskud (hængekøjeperioden), har Danmark fortsat en stor positiv nettoformue.

Dertil kommer, at staten har et stort tilgodehavende i form af udskudte pensionsskatter. Tages der højde for disse, har Danmark en offentlig nettoformue på 75 pct. af BNP.

De offentlige finanser er samtidig overholdbare med 1 pct. af BNP. Det betyder, at vi i dag og i alle de efterfølgende år principielt kan øge de offentlige udgifter med 27 mia. kr. uden at hæve skatterne.

De overholdbare offentlige finanser betyder, at der er råd til en mere lempelig indeksering af pensionsalderen.

Pensionskommissionens forslag indebærer, at man fra 2045 og frem halverer de fremtidige forhøjelser af pensionsalderen og sikrer, at alle generationer får den samme andel af livet på

pension. Følges forslaget fra Pensionskommissionen, vil de offentlige finanser fortsat være overholdbare svarende til 0,4 pct. af BNP.

Dansk Metal mener, det er nødvendigt at lempe indekseringen. Den nuværende stigning i pensionsalderen betyder, at den andel af livet, man har ret til at være på pension, falder på tværs af generationerne, fordi levealderen stiger. Det er ikke retfærdigt, og det kan på sigt få politikerne til at ryste på hånden. Flere politikere har allerede luftet tanker om at stoppe med at hæve pensionsalderen, når vi rammer 70 år. Men det har vi ikke råd til. Hvis vi stopper ved 70 år, bliver der et hul i statskassen. I så fald bliver man nødt til at spare på velfærden eller sætte skatten op.

Forslaget fra Pensionskommissionen er både retfærdigt og økonomisk ansvarligt.

AKADEMIKERNE

Kapitel I og II: Aktuel økonomisk politik, Konjunktur og offentlige finanser
Formandskabet skønner omtrent nulvækst i tre år, og at beskæftigelsen vil falde med mere end 100.000 personer i 2023 og 2024.

Hos Akademikerne vækker dette selvsagt bekymring på flere parametre.

Konjunktursituationen har betydning for forskningsinvesteringer. Med en forventet lav eller måske endda negativ vækst de næste år må det forventes, at de offentlige forskningsinvesteringer bliver påvirket i negativ retning, idet de fastsættes som en andel af BNP. Investeringerne har i mange år ligget på ca. 1 pct. af BNP, og formandskabets vækstprognose indebærer ingen eller tilsvarende ringe stigning i forskningsinvesteringerne. Akademikerne appellerer til, at investeringerne af hensyn til den fremtidige produktivitet øges, f.eks. til 1,1 pct. af BNP. En anden mulighed er at ”fylde op” i forskningsreserven, som man gjorde som reaktion på den negative vækst under Coronapandemien, hvorved et decideret fald i bevillingerne kan undgås.

Formandskabet opstiller en række principper ved udformninger af politiske tiltag – som er afledt af prisstigningerne – herunder princip 3: “Vær varsom med hjælpetiltag med strukturpolitisk virkning”.

Akademikerne er enige i princippet om, at konjunkturproblemer ikke bør løses med strukturpolitiske værktøjer, men pointerer, at det går begge veje: Heller ikke en højkonjunktur skal bruges som argument for strukturpolitiske ændringer. Med den politiske aftale i forlængelse af regeringens reformforslag “Danmark kan mere I” vil dagpengesatsen blive markant sænket og dagpengeperioden halveret for dimittender. Det er et forslag, der bærer præg af at være formuleret under en højkonjunktur med tegn på mangel på arbejdskraft i visse brancher. Eftersom der nu er udsigt til et kraftigt fald i beskæftigelsen og generel økonomisk usikkerhed, må det forventes, at et sådant indgreb vil ramme et forventet stigende antal ledige dimittender hårdt.

Akademikerne er enige i, at dimittendledigheden bør reduceres, men pointerer samtidig, at universitetskandidater – fraset perioden lige efter endt uddannelse – trækker mindre på både dagpenge og andre ydelser, og at de over livet yder et stort bidrag til de offentlige finanser – større end andre grupper. Det er væsentligt at have fokus på disse forhold, før man forringer en væsentlig forsikringsordning.

Formandskabet pointerer, at bidraget fra indenlandsk genereret prispres vil stige det kommende år blandt andet som følge af højere lønninger, og at der er risiko for markante lønstigninger ved overenskomstforhandlingerne næste år. Ydermere understreger formandskabet, at hvis løn- og prisstigningerne bliver selvforstærkende kan det ende i en løn-pris-spiral.

Akademikerne noterer denne bekymring, men vurderer ikke, at der er tegn på en løn-pris-spiral for nuværende. De seneste tal fra DA for 3. kvt. 2022 viser en årlig stigning i lønomkostningerne på 3,5 pct., hvilket er på niveau med årsstigningerne de seneste kvartaler. Det kan ikke siges at være en høj stigning i lyset af beskæftigelses- og rekrutteringssituationen de senest år.

Formandskabet pointerer, at regeringens forslag om nye etårige kandidatuddannelser i "Danmark kan mere III" påvirker en stor andel af en ungdomsårgang, og at der er risiko for, at konsekvenserne for produktiviteten og velstanden kan være mere negative, end hvad der er forudsat i de beregninger, som Reformkommissionen og regeringen benytter.

Akademikerne deler formandskabets bekymring for konsekvenserne for produktivitet og velstand ved at halvere en række kandidatuddannelser. En permanent sænkning af uddannelsesniveauet i Danmark risikerer at få store økonomiske konsekvenser på den lange bane. Konsekvenserne af forslaget er behæftet med stor usikkerhed, fordi det er omfattende, og fordi – som Formandskabet pointerer – erfaringen med lignende tiltag er begrænset. Akademikerne skal samtidig bemærke, at for det enkelte individ vil de negative konsekvenser derfor også være betydelige. I stedet for at skabe læringstab ved at afkortere uddannelseslængden med 45 ECTS for halvdelen af de fremtidige kandidatuddannelede, bør det politiske fokus være at sikre, at vi også i fremtiden har den dygtigst mulige arbejdsstyrke. Akademikerne vurderer samtidig, at forslaget vil have en utilsigtet negativ konsekvens for rekrutteringen af unge til professionsbacheloruddannelserne, idet man med forslaget ændrer på arbejdsdelingen mellem de videregående uddannelser ved at indføre fireårige erhvervsrettede uddannelser på universitetet, der til forveksling ligner de mere erhvervsrettede professionsbacheloruddannelser.

Formandskabet skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. I dette diskussionsoplæg berøres forhøjelsen af selskabsskatten, og det vurderes, at konsekvensvurderingerne i lovforslaget ikke fuldt ud lever op til de kriterier for god skik, som formandskabet har præsenteret.

Akademikerne er glade for, at formandskabet foretager løbende eftersyn af ministeriets regnemetoder. Det er en vigtig opgave at sikre, at økonomisk-politiske vurderinger af forskellige tiltag tager højde for alle aspekter og virkninger, herunder eksempelvis dynamiske effekter, på bedst mulig måde. Som minimum må kræves transparente beregningsmetoder, som kan efterprøves af andre interessenter.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Formandskabet skønner finanspolitikken til at være overholdbar med en HBI på 1 pct. af BNP. Samtidig øges det finanspolitiske råderum frem mod 2030.

Akademikerne er glade for, at DØRS understreger, at finanspolitikken er overholdbar. Med et større finanspolitisk råderum, er dansk økonomi godt rustet mod økonomiske udfordringer, herunder stigende forsvarsudgifter og flere ældre. Det er i de kommende år relevant at diskutere, hvordan overholdbarheden kan disponeres.

Formandskabet pointerer, at der er tegn på en faldene lønkvote, hvilket vil resultere i en nettobelastning af den offentlige saldo. I Formandskabets scenarie akkumuleres underskuddet, og over tid vil det forringe holdbarhedsindikatoren med 0,15 pct. af BNP.

Akademikerne takker for formandskabets modelberegninger af lønkvotens betydning for samfundsøkonomien. Akademikerne vil på baggrund af disse modelberegninger understrege vigtigheden af, at arbejdskraften holdes på et højt niveau i Danmark. Et dalende uddannelsesniveau vil dels lægge et nedadgående pres på lønnen, dels belaste den offentlige saldo. Det vil have negativ betydning for både de berørte lønmodtagere og den offentlige økonomi.

Akademikerne så gerne, at formandskabets beregninger blev sat i relation til regeringens forslag om at reducere kandidatuddannelserne. Når formandskabet for det første vurderer, at effekten på produktiviteten af et sådant tiltag kan være mere negativ end forudsat, og for det andet finder, at en lavere lønkvote – som må være en naturlig konsekvens, hvis lønmodtagernes produktivitet reduceres – er til skade for den offentlige økonomi, må det samlet set stille ideen om reducerede kandidatuddannelser i et andet lys. Det bør der være fokus på.

Formandskabet går ind i diskussionen om "steeping", dvs. at sundhedsudgifterne vokser mest for de ældre, men også for andre. Det påpeges, at der har været sådanne steeping-tendenser i Danmark. I den forbindelse diskuterer Formandskabet også graden af "sund aldring". Hvor snittet lægges i forhold til antagelserne om steeping og sund aldring, har betydning for fremskrivningen af den offentlige økonomi.

Antagelserne om befolkningens evne til at forblive på arbejdsmarkedet i en høj alder har stor betydning for den offentlige økonomi. Dette er også afspejlet i formandskabets beregninger af konsekvenserne af at ændre på principperne for levetidsindeksering af folkepensionsalderen.

I en situation med en overholdbar offentlig økonomi, som samtidig er følsom over for små udsving i tilbagetrækningsadfærden, er det væsentligt at have fokus på, om de nuværende indekseringsmekanismer er optimale.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
Formandskabet viser, at de dygtigste lærere kan hæve elevernes resultater ved folkeskolens afgangsprøve med op til 0,88 karakterpoint.

Akademikerne finder analyserne særdeles interessante og mener, at de lægger op til en bredere diskussion af værdien af faglig dygtighed. Der kan i disse år spores en tendens til, at de videregående uddannelser er under pres, jf. regerings ønske om at forkorte kandidatuddannelserne. Det er derfor meget relevant at kaste yderligere lys over værdien af faglig dygtighed i fremtidige analyser.

Formandskabet finder, at dygtige lærere lønmæssigt ligger på niveau med alle andre lærere, hvilket problematiseres.

Akademikerne er enige i formandskabets linje på dette punkt og finder, at det ville være gavnligt med en mindre centraliseret løndannelse i især kommunerne, så lønnen i højere grad kunne blive fastsat på den enkelte institution.

Akademikerne er dog ikke helt enige i formandskabets beskrivelse af baggrunden for lærernes lønfordeling. Det fremgår (s. 294), at lærernes løn automatisk reguleres efter anciennitet, og at der derudover kan gives funktionstillæg for konkrete arbejdsopgaver eller et fast tillæg, som alle kommunens lærere skal have. Det er efter vores mening ikke en helt præcis beskrivelse. Lærere har lige som alle andre kommunalt ansatte bestemmelser om lokal løn, som gør det muligt at aflønne fleksibelt. Når dette ikke sker i særlig høj grad, skyldes det efter vores vurdering ikke så meget overenskomsten, men nærmere præferencer i forhold til aflønningspraksis. Dette ville være relevant at undersøge nærmere.

DI – DANSK INDUSTRI

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik
Vismændene skitserer principper ved udformningen af inflationskompenserende tiltag. (1) Tiltag bør ikke gribe ind i prisdannelsen og forvride prissignalerne. (2) Tiltag bør ikke forstærke prispresset, dvs. aktivitetsvirkningen må ikke være positiv. (3) Strukturelle tiltag bør kun anvendes, hvis de også har en gavnlig effekt på langt sigt.

DI er enig i vismændenes principper for udformningen af tiltag, der skal kompensere husholdninger og virksomheder mod prisstigninger.

Ifølge vismændene skyldes den høje inflation i Danmark i høj grad eksterne faktorer som stigende priser på energi, fødevarer og import. Vismændene viser, at industrien har mindsket mark-up'erne i første halvår 2022 og dermed bidraget til at mindske gennemslaget fra stigende omkostninger.

DI deler vismændenes vurdering af, at den høje inflation skyldes udefrakommende faktorer og kvitterer for, at vismændene tydeligt illustrerer, at virksomhederne tager noget af presset fra stigende inputpriser ved kun at sende en del af regningen videre til kunderne og således mindske deres overskud eller køre med underskud. Det viser DI's egne analyser også.

Vismændene finder finanslovforslaget for 2023 passende afstemt, selvom den høje inflation og risikoen for en pris- lønspiral og det, at det typisk politisk er lettere at lempe finanspolitikken end at stramme den, taler for en strammere finanspolitik. Omvendt taler udsigten til fald i beskæftigelsen og boligpriserne mv. for en lempeligere finanspolitik.

DI mener også, at finanspolitikken for 2023 er nogenlunde afstemt i et svært økonomisk landskab, men hælder i retning af, at argumenterne for en lidt strammere finanspolitik vejer tungere end argumenterne for en lempeligere finanspolitik.

Et bredt flertal i Folketinget har vedtaget en midlertidig nedsættelse af elafgiften til EU´s minimumssats i første halvår 2023. Vismændene pointere, at en sænkelse af elafgiften er et strukturelt tiltag, og kritiserer, at sænkelsen er midlertidig.

DI beklager også, at der kun er tale om en midlertidig, og ikke permanent lempelse.

Flere EU-lande har indført en såkaldt engangsbeskatning af ekstraordinær profit, hvilket også er foreslået af EU-kommissionen med foreløbig opbakning fra den danske regering.

DI advarer mod en sådan beskatning af flere årsager, primært fordi en sådan særlig "windfall"-skat varigt svækker incitamenterne til at investere i de pågældende brancher og/eller lande.

Vismændene påpeger, at de forventer en lækageeffekt på 100 pct. på langt sigt i kvotesektoren. Derfor er deres vurdering også, at der ikke vil være langsigtet effekt af bl.a. tilskud til CCS i kvotesektoren.

DI vurderer tværtimod, at der vil være betydelig klimagevinst ved tidlig udrulning af CCS. Med markedsstabilitetsreserven i kvotesystemet vil lækageraten på langt sigt ikke nødvendigvis være 100 pct. Derfor vil CCS-reduktioner i kvotesektoren også have langsigtede effekter.

Vismændene beskriver, at omstillingsstøtteordningerne i aftalen om grøn skattereform vil øge usikkerheden for virksomhederne. Årsagen er, at ordningerne først konkretiseres på et senere tidspunkt.

DI er enige i det synspunkt, men mener dog ikke, at tilskudsordninger i sig selv øger usikkerheden. Tværtimod bidrager de til at sikre reduktioner og fremmer de nødvendige investeringer. Derfor bør omstillingsstøtten konkretiseres og udmøntes hurtigst muligt.

Vismændene angiver, at der i den aftalte danske CO_2-afgift (på 750 kr. ton CO_2 i 2030) gives et 50 pct. nedslag for kvoteprisen for virksomheder i kvotesektoren.

DI understreger, at det ikke er korrekt og kun gjaldt for ekspertgruppens model. Der er alene vedtaget en bundpris, hvis kvoteprisen skulle blive lavere end forudsat. For at sikre en dynamik, hvis kvoteprisen skulle blive højere end forudsat, ønsker DI en toppris.

Vismændene giver en grundig beskrivelse af antagelser og metode i Skatteministeriets vurdering af særskatten for den finansielle sektor. Vismændene konkluderer derfor, at det bl.a. er vanskeligt at vurdere finansieringen af retten til tidlig pension.

DI er enig med vismændene i, at forslaget om særskat på den finansielle sektor ikke lever op til anbefalingerne om god skik for konsekvensvurderinger.

Kapitel II: Konjunkturvurdering og offentlige finanser
Vismændene skønner en betydelig afmatning af dansk økonomi, og at inflationen topper i 2022 og aftager i 2023 og 2024. Ifølge vismændene er der en vis forsinkelse i prisdannelsen. F.eks. slår prisændringer på naturgas igennem med tre til ni måneders forsinkelse. Stigende priser på uforarbejdede fødevarer overvæltes gradvist i forbrugerpriserne over omtrent halvandet år.

Vismændene skønner, at beskæftigelsen falder med mere end 100.000 personer frem mod udgangen af 2023. Både timingen og størrelsen af beskæftigelsesfaldet er forbundet med betydelig usikkerhed. Erfaringer fra finanskrisen viser, at beskæftigelsen vender sent i konjunkturforløbet, og at tilbageslag kan ske brat, når pessimisme og usikkerhed først får tag i forbrugere og virksomheder. Generelt er prognosen præget af stor usikkerhed. Usikkerheden knytter sig især til inflation, renter og energiforsyning.

DI har ligesom vismændene noteret sig faldende priser på en lang række råvarer og forventer også, at inflationen vil aftage det næste år. De store fald i priserne på råvarer og fragt kan godt trække inflationen længere ned end skønnet af vismændene.

DI er enige i vurderingen af, at der er en afmatning undervejs. Selv om usikkerheden er høj, så trækker tabet af købekraft, højere renter og svækkelser af energiforsyningen entydigt i retning af lavere aktivitet. Vismændene venter en markant større tilbagegang i beskæftigelsen end både regeringen og Nationalbanken, hvilket understreger den store usikkerhed om udviklingen.

Vismændene beskriver, at der grundet usikkerhed forbundet med skøn for den strukturelle saldo er argumenter for, at budgetlovens implementering af finanspagtens krav om saldogrænser er for restriktiv.

DI mener ikke, der bør laves om på den danske implementering af saldogrænser og fortolkning af overholdelse i budgetloven. Usikkerheden i skønnet for den strukturelle saldo går både i op- og nedadgående retning, og det er sundt at have en helt klar grænse for, hvor store underskuddene må være.

DI finder det uheldigt, at vismændene ikke regner den strukturelle saldo efter samme metode som Finansministeriet. Som finanspolitisk vagthund bør vismændene som minimum beregne den strukturelle saldo på samme måde som Finansministeriet. I tillæg hertil kan vismændene evt. foretage beregningen med andre forudsætninger.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
DI vil gerne kvittere for, at vismændene har påtaget sig opgaven med at vurdere lærerbidrag i folkeskolen og dermed trække fokus på lærernes kompetencer og kvaliteten af undervisningen i folkeskolen frem i lyset. Kapitlet leverer en vigtig pointe i prioriteringen af de offentlige udgifter, nemlig at den gode lærer har større effekt på elevers resultater end f.eks. klassekvotienter.

Når den nye læreruddannelse skal realiseres, mener DI, at det er vigtigt, at den øgede mængde af praktik og undervisningstimer giver anledning til, at de lærerstuderende kan gøre sig erfaringer som lærer samtidig med, at de reflekterer over kvaliteten i egen og andres praksis.

DI bemærker desuden, at lærerbidraget ikke er afspejlet i lærernes løn i folkeskolen. DI mener, at det vil styrke skolerne, hvis lærerne aflønnes efter deres kompetencer og evner til at skabe læring hos eleverne. I tråd med vismændenes bemærkninger mener DI, at en mere fleksibel løndannelse vil tilskynde de enkelte lærere til at øge deres lærerbidrag og i højere grad muliggøre, at skolerne kan anvende løn som et redskab til at rekruttere og fastholde dygtige lærere.

SMVDANMARK

Økonomisk politik
SMVdanmark er enig med formandskabet i, at finanspolitikken i 2022 burde være strammere. Dermed er der ikke plads til yderligere lempelser for at imødegå effekter af stigende priser på bl.a. energi uden samtidig at foretage stramninger for at reducere den økonomiske aktivitet.

For 2023 har regeringen fremlagt et finanslovsforslag, som hverken er decideret lempelig eller stram. SMVdanmark deler den opfattelse med formandskabet, at der er væsentlige argumenter for både en strammere og mere lempelig finanspolitik, og at den planlagte finanspolitik skal balancere de forskellige hensyn, herunder risiko for yderligere inflationspres og risiko for kraftige tilbageslag i realøkonomien og dermed beskæftigelsen.

I den forbindelse noterer vi, at tilbageslaget forventes at ramme nogle dele af økonomien kraftigt. Finanslovsforslaget indebærer en nedjustering i anlægsbudgetterne. Det samme gør sig gældende i kommuner og regioner. Formandskabets forventninger om rentestigninger og et realt boligprisfald på 20 pct. resulterer i en fremskrivning med et realt fald i boliginvesteringerne på hhv. 10,0 pct. og 10,8 pct. i 2023 og 2024. Det giver samlet et meget kraftigt tilbageslag for specifikke brancher. Hertil kommer en forventet negativ udvikling i erhvervsinvesteringerne i samme periode. Udsigterne til en meget kraftig økonomisk opbremsning på specifikt bygge- og anlægsområdet bekymrer SMVdanmark. På dette område virker den økonomiske politik ikke tilstrækkeligt balanceret.

For at undgå skadevirkningerne af en for kraftig opbremsning inden for bygge og anlæg ser SMVdanmark behov for at kalibrere de finanspolitiske stramninger, så de tager hensyn til det kommende tilbageslag i aktivitet og beskæftigelse i bl.a. byggeriet. For at undgå en samlet lempelse vil det være oplagt at reducere den offentlige beskæftigelse, hvilket vil have en direkte aktivitetseffekt.

SMVdanmark finder det nyttigt, at formandskabet behandler emnet inflation, så vi kan få en mere kvalificeret økonomisk debat om bl.a. sammensætning og årsager. Derfor ville det også være formålstjenligt, hvis formandskabet eksplicit og gennem analyser havde forholdt sig til den hidtidige pengepolitik fra såvel FED som ECB. Selvom det virker åbenlyst, at "Cost Push" fra ikke mindst energiprisstigninger kan forklare en stor del af det kortsigtede inflationspres, så oplever vi prisstigninger bredt på varer og tjenesteydelser. Dette kan potentielt kobles til både stigninger i pengemængder og forventningsdannende signaler fra hhv. FED og ECB. En eksplicit behandling af pengepolitikken siden 2019 ville derfor være logisk, når formandskabet analyserer udviklingen i inflation.

I forbindelse med analyserne af inflationen bemærker formandskabet, at der er tegn på, at danske virksomheder ikke har medvirket til at øge inflationen gennem højere markupper. Der er derimod tegn på det modsatte, hvorved virksomhedernes faldende markupper har reduceret inflationen. Samme indikationer finder SMVdanmark i vores analyser af udviklingen i dækningsgraden i forskellige brancher. Der kan være flere årsager til denne situation, herunder blandt andet fastpriskontrakter og forventninger om snarligt prisfald.

Konkrete anbefalinger

SMVdanmark er enig med formandskabet i kritikken af den politiske detailregulering på klimaområdet, da det fordyrer den grønne omstilling og dermed reelt modvirker grundlaget for Danmarks påvirkning på den samlede klimaudledning i verden. Formandskabet har tidligere bemærket, at rabatten for udledninger fra mineralogiske processer medfører en meromkostning på 1 mia. kr., mod at ca. 800 arbejdspladser bliver fastholdt. Det er klart over 1 mio. kr. pr. arbejdsplads. Til sammenligning ligger den gennemsnitlige aflønning af ansatte i branchen Betonindustri og teglværker på ca. ½ mio. kr. Samtidig bemærkes det, at rabatten vil give et tilsvarende tab af arbejdspladser andre steder i økonomien, hvor offentligheden i mindre grad er på fornavn med virksomhederne. Når formandskabet samtidig vurderer, at afgiftsrabatten og CCS-tilskuddet ikke reducerer den langsigtede risiko for lækage væsentligt, så taler det kraftig for en politik med ensartede CO_2-afgifter og færre subsidiebaserede støtteordninger. SMVdanmark stiller sig også kritisk overfor de 7 mia. kr., der er afsat til endnu ikke definerede støtteordninger. Det kan skabe kontraproduktive incitamenter, hvis virksomheder afventer mulige støttemuligheder. Sidst bemærker formandskabet behovet for klimaregnskaber for de enkelte landbrugsbedrifter. SMVdanmark anerkender behovet for at få realiseret reduktionerne, men erfaringerne med lignende redskaber gør det magtpålæggende at understrege de potentielle udfordringer med bureaukrati, hvilket bør håndteres allerede i planlægningen. Risikoen for øget bureaukrati nævnes desværre ikke af formandskabet.

SMVdanmark er ligeledes enig i betragtningerne vedrørende afgiftslettelser på energi. For at få en strukturforbedring giver det mening at lette afgifterne, men det er betinget af, at lettelserne er permanente.

Formandskabet noterer det utilfredsstillende beregningsgrundlag for særskatten på finansielle virksomheder. SMVdanmark er enig i kritikken, og vi noterer os, at overvæltning af skatten i første led rammer små- og mellemstore virksomheder hårdere end store virksomheder. Skatten

giver derfor anledning til et konkurrenceevnetab særligt for SMV'erne, hvilket er uhensigtsmæssigt fra et konkurrenceperspektiv.

SMVdanmark kvitterer positivt for analyserne vedrørende tilbagetrækningsreformer. De konstaterede partnereffekter tyder på, at tilbagetrækningsreformer er mere potente i forhold til arbejdsudbudseffekter end først antaget. Denne pointe er også vigtig i diskussionen om svækket indeksering af tilbagetrækningsalder, fordi de negative effekter på arbejdsudbuddet af tidligere efterløns- og pensionsalder må forventes at være større end Finansministeriet normalt baserer sig på.

Slutteligt er der en opfordring fra SMVdanmark: Der er behov for et særskilt fokus på bureaukrati. Bureaukrati lægger beslag på arbejdskraft, som alternativt kunne være brugt til produktive formål. Det er et åbenlyst problem i tider med mangel på arbejdskraft. Det er også med til at reducere produktiviteten og dermed velstanden. Det til trods er diskussionen om skadevirkninger af regler, indberetninger og bureaukrati ikke noget, der fylder i den økonomiske debat. Vi mangler analyser af omfanget, tidsforbruget og effekterne på produktiviteten af de stigende regelmængder og bureaukrati. Blandt eksempler på kommende regulering og bureaukrati, der kan få væsentlige effekter, kan nævnes ESG-rapportering, klimaberegninger af nybyggeri og godkendelsesbureaukrati i forbindelse med støtteordninger. En supplerende pointe er dog, at reguleringen øges bredt og kontinuerligt. Derfor denne opfordring til at formandskabet tager emnet op i en kommende rapport eller alternativt i forbindelse med rapporten *Produktivitet 2023*.

LANDBRUG & FØDEVARER

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

Krisetiltag

Formandskabet vurderer, at den førte finanspolitik ikke har bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen. I forlængelse af budskabet om ikke at føre lempelig finanspolitik i Dansk Økonomi, Forår 2022, tilslutter L&F sig endnu engang formandskabets vurdering af, at en lempelig finanspolitik er uhensigtsmæssig. L&F bakker op om formandskabets skærpede fokus på, at der ikke indgås politiske aftaler, som øger efterspørgselspresset yderligere i år. Landbrug & Fødevarer ser derfor også positivt på formandskabets tre principper, som bør følges ved udarbejdelse af økonomisk-politiske tiltag, der sigter efter at afbøde konsekvenserne af prisstigningerne for husholdninger og virksomheder.

Europa ser ind i en ekstraordinær situation, hvor forsyningerne af gas og el hen over vinteren ikke er garanteret. Det er en forudsætning for forsyningssikkerheden, at der sker en reduktion af forbruget set i forhold til det historiske forbrug. I det lys bør eventuelle krisetiltag vurderes, om de fastholder et incitament til at spare på gas og el, eller om de tværtimod slører prissignalerne fra markedet. Det er yderligere L&F's holdning, at et eventuelt statsligt provenu fra krisetiltag bør tilfalde de husholdninger og virksomheder, der er hårdest ramt af energikrisen.

Klimapolitik
Formandskabet konstaterer, at drivhusgasafgiften også bør omfatte landbruget. Konsekvensen af en høj drivhusgasafgift på de biologiske processer er utvetydig. En meget væsentlig del af produktionen og de tilhørende arbejdspladser vil flytte til udlandet. Og prisen på den tilbageværende fødevareproduktion i Danmark vil stige som følge af de højere produktionsomkostninger.

Formandskabet konstaterer yderligere, at hvis landbruget friholdes, så skal der foretages væsentligt dyrere reduktioner i andre dele af erhvervslivet mv. for at nå reduktionsmålet i 2030. L&F er uenige i dette udsagn, idet landbruget netop ikke friholdes. Qua Landbrugsaftalen er landbruget som den eneste sektor underlagt et bindende klimamål, der forpligter landbruget til at reducere udledningen af drivhusgas med 55-65 pct. i 2030 svarende til mellem 6,1-8,0 mio. ton CO_2e. Den aftale gælder uanset.

Derudover er landbruget og fødevareindustrien også omfattet af aftalen om grøn skattereform for industri mv., der blev indgået i foråret 2022. Aftalepartierne er enige om at indføre en ny CO_2-afgift på fossile brændsler, der anvendes til proces f.eks. naturgas, der anvendes i fødevarevirksomhederne og diesel i landbrugsmaskinerne. Afgiften indebærer væsentlige økonomiske konsekvenser for landbruget og fødevareindustrien.

Etårig kandidatuddannelse
L&F ser positivt på etårige kandidatuddannelser for udvalgte uddannelser. Det er dog vigtigt, at man kombinerer med tiltag, der øger erhvervsrelevansen og kvaliteten af uddannelserne. L&F deler bekymringen om produktivitetstab og støtter i det lys op om at samle erfaringer via en forsøgsordning.

Konsekvensvurderinger
L&F er enige i, at ministeriernes konsekvensvurderinger i højere grad, end det er tilfældet i dag, skal dokumenteres og uddybes. De relevante oplysninger ift. en konsekvensvurdering bør fremgå af lovforslaget og ikke af svar til Folketinget mv., så udefrakommende har et samlet overblik ét sted.

L&F havde gerne set, at formandskabet i det konkrete tilfælde selv havde opstillet en konsekvensvurdering af forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber, som behandles i afsnittet om ministeriernes konsekvensvurderinger, for at vise et godt eksempel. Det er generelt en udfordring, at det er begrænset med litteratur ved skatte- og afgiftsændringer. Det ændrer dog ikke på, at ministerierne er nødt til at udarbejde konsekvensvurderinger. Men mere åbenhed og uddybning omkring de konkrete konsekvensvurderinger kan gøre det tydeligere over for beslutningstagere, hvilke usikkerheder, der er forbundet med de enkelte vurderinger.

Kapitel II og III: Konjunktur, offentlige finanser og Finanspolitisk holdbarhed
L&F deler overordnet set formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation i Danmark og internationalt. Formandskabet forventer en opbremsning i aktiviteten i dansk økonomi, således at der i de kommende år vil være omtrent stilstand i den samlede økonomiske aktivitet. Den høje inflation ventes at fortsætte resten af 2022 og 2023. Opbremsningen i væksten ventes at føre til et betydeligt beskæftigelsesfald og en stigning i ledigheden.

Europa står i en historisk energikrise, hvor forsyningen af gas og el til husholdninger og virksomheder helt ekstraordinært ikke kan garanteres hen over den kommende og næste vinter. Formandskabet noterer, at hvis der opstår energimangel, kan det have vidtrækkende konsekvenser for EU. L&F havde gerne set, at formandskabet havde udarbejdet et dybdegående risikoscenarie af betydningen af energikrisen (herunder især el og gas) for samfundsøkonomien i Danmark.

Formandskabet vurderer, at den neutrale finanspolitiske linje, der er lagt med Finanslovsforslaget for 2023, er passende og bør følges, således at udsigten til en neutral konjunktursituation ved udgangen af 2023 indfries. Denne prognose indebærer et betydeligt fald i både beskæftigelse og boligpriser i løbet af 2023. Landbrug & Fødevarer deler formandskabets forventning til en forestående økonomisk opbremsning og at risikoen for vedholdende pessimisme er reel. I lyset af det politiske klima med et forestående folketingsvalg noterer Landbrug & Fødevarer sig dog, at formandskabet nævner, at det erfaringsmæssigt er lettere at lempe end at stramme finanspolitikken, hvis de økonomiske forhold ændrer sig. Formandskabets gennemgående budskab om at finansiere eventuelle ekspansive tiltag også med hensyn til aktivitetsvirkningen, samt at hjælpetiltag af strukturpolitisk karakter bør have gavnlige eller som minimum neutrale effekter på længere sigt, bakkes derfor op af Landbrug & Fødevarer.

Formandskabet finder i sin nye langsigtede fremskrivning, at den langsigtede finanspolitik er overholdbar, svarende til, at man, permanent, kan sænke skatterne eller hæve de offentlige udgifter med 27 mia. kr. Landbrug & Fødevarer hæfter sig dog ved, at formandskabets fremskrivning viser, at der i perioden 2030 til 2040 forventes årlige underskud på den strukturelle saldo. Det er således først efter 2040, at overholdbarheden viser sig. Landbrug & Fødevarer finder det positivt, at finanspolitikken er holdbar på lang sigt, men maner til forsigtighed. Fremskrivningen bør ikke i sig selv danne grundlag for ændringer i finans- eller strukturpolitikken frem mod 2040, når de væsentlige positive bidrag til holdbarheden ligger 20 år ude i fremtiden.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
L&F har med interesse noteret sig analysen af lærerens evne til at dygtiggøre eleverne.

DANSK ERHVERV

Inflation og energipriser
Dansk Erhverv kvitterer for den detaljerede gennemgang af inflationen. Det står klart, at det i høj grad er forhold udenfor Danmark, der har sendt inflationen i vejret herhjemme. Det er samtidig centralt, at virksomhederne herhjemme ikke mistænkeliggøres for at have hævet priserne ekstraordinært meget. Det understreges også af analyser, som Dansk Erhverv har udarbejdet.

Dansk Erhverv deler til fulde Vismændenes principper for politiske tiltag, således at de bør være fuldt finansierede ift. aktivitetsvirkningen, tidsbegrænset og målrettet udsatte grupper som f.eks. de besluttede likviditetsordninger.

Dansk Erhverv mener, at elafgiften skal nedsættes permanent. Det er et strukturforberedende tiltag, der styrker den grønne omstilling. Den aktuelle geopolitiske situation gør det endnu vigtigere, at sikre den grønne omstilling.

Finanspolitikken bør strammes

Vismændene vurderer, at den planlagte og aktuelt aftalte finanspolitik er "*passende afstemt med konjunktursituationen. For at holde den finanspolitiske linje, bør nye tiltag finansieres, så den samlede aktivitetsvirkning er neutral."* Det er markant anderledes end Nationalbankens vurdering fra 21. september, hvor de skriver "*Regeringens forslag til finanslov for 2023 indebærer en stramning af finanspolitikken i forhold til i år. Men der er fortsat betydelige eftervirkninger fra de finanspolitiske tiltag, som de seneste år har skubbet kraftigt til efterspørgslen herhjemme. Nationalbanken anbefaler, at finanspolitikken bidrager til at dæmpe kapacitetspresset med knap 1 pct. af BNP i 2023, udover hvad der ligger i finanslovforslaget*."

Dansk Erhverv er helt enig i vurderingen af, at nye tiltag skal finansieres, så den samlede aktivitetsvirkning som minimum er neutral. Det er vigtigt at holde fast i den økonomiske ansvarlighed.

Dansk Erhverv bakker desuden op om Nationalbankens anbefaling om en yderligere stramning af finanspolitikken for 2023. Det er tvingende nødvendigt at inflationen kommer under kontrol hurtigst muligt. Alternativt risikerer vi, at der opstår en løn- og prisspiral i dansk økonomi. Det har vi heldigvis endnu ikke set tegn på, men risikoen er stor og omkostningen for samfundet vil være stor.

Finanspolitikken kan strammes ved at nedbringe den offentlige beskæftigelse, der er steget med 29.000 personer siden december 2019. En analyse fra Dansk Erhverv[1] viser, at der er potentialer i at skære i den offentlige administration. I 1. kvartal i år var mindst 93.000 årsværk beskæftiget med offentlig administration. Siden 2016 er andelen, der arbejder med administration i den offentlige sektor vokset med 2 pct. point fra godt 10 pct. til godt 12 pct. Såfremt andelen af administrative ansatte i det offentlige kan føres tilbage til de godt 10 pct. af den offentlige beskæftigelse, kan det frigøre næsten 14.000 fuldtidsbeskæftigede i den offentlige sektor fremadrettet.

Dansk Erhverv er desuden bekymret for, at mange europæiske lande ikke ser ud til at følge samme principper, som Vismændene skitserer. Det vil påvirke inflation i Danmark, hvor inflationen i høj grad er påvirket af internationale forhold jf. Vismændenes detaljerede analyser herom. Det er centralt for Dansk Erhverv, at der politisk arbejdes for en linje i EU-landene, der ikke forvrider markedet med hjælpepakker og gennemfører tiltag, men at der i stedet gennemføres tiltag, der er forenelig med den fælles målsætning om stabil prisinflation på 2 pct.

Dansk økonomi har udsigt til stilstand over en treårig periode

Dansk Erhverv deler Vismændenes mørke økonomiske udsigter. De voldsomt høje prisstigninger reducerer forbrugernes købekraft kraftigt, mens også de høje renter lægger en markant

1) Dansk Erhvervs analyse om administrativt personale i den offentlige sektor kan findes på Dansk Erhvervs hjemmeside.

dæmper på investeringerne. Dertil er Dansk Erhverv bekymret for de økonomiske udsigter på vores store eksportmarkeder som f.eks. Tyskland.

I Dansk Erhverv har vi lige spurgt vores medlemmer om deres fremtidsudsigter. Selv om mange virksomheder fortsat mangler arbejdskraft, så står en del også over for at skulle reducere i antallet af ansatte de næste tre måneder. I Detailhandler er det f.eks. hver tredje virksomhed, der forventer at være færre ansatte om tre måneder.

Selvom der i de kommende år er udsigt til nedgang i beskæftigelsen pga. omslaget i konjunkturerne, vil der dog fortsat være en strukturel mangel på arbejdskraft i Danmark frem mod 2030. Fremadrettet bliver det kun værre – både fordi der er demografisk modvind og fordi bidraget til øget arbejdsudbud fra fortidens reformer løber tør. Vi forventer fortsat at komme til at mangle 90.000 nye kolleger i 2030.

Derfor er der fortsat behov for reformer, der sikrer flere hænder og hjerner til de danske virksomheder. Dansk Erhverv har fremlagt en 2030-plan[2], der er fuldt finansieret og øger beskæftigelsen med 54.000 fuldtidspersoner i 2030. Samtidig anviser vi potentialer for 26.000 fuldtidspersoner. En plan, der samtidig vil kunne øge BNP med 57 mia.kr. i 2030.

FORBRUGERRÅDET TÆNK

Formandskabet behandler i nærværende rapport de forskellige hjælpepakker til at afbøde virkningerne af de stigende priser, herunder relevante overordnede principper, som bør være styrende for, hvordan sådanne tiltag bør indrettes.

Forbrugerrådet Tænk kan gennem vores kontakt med forbrugerne se, at rigtig mange forbrugere i øjeblikket er ekstraordinært hårdt ramt privatøkonomisk, og at situationen er uholdbar for en del danskere, der derfor har stort behov for en midlertidig hjælpende hånd til at klare de store privatøkonomiske udfordringer.

Nogle forbrugere havde en stram økonomi allerede inden prisstigningerne begyndte at eskalere. Det gælder særligt forbrugere med små indkomster, små rådighedsbeløb og en snæver økonomi som f.eks. pensionister, studerende, lavtlønnede og folk på overførselsindkomst. Her er forbruget typisk allerede skåret ned til et minimum og vaner allerede ændret. Så når priserne på de basale fornødenheder, som fødevarer og energi, stiger i det sete omfang, risikerer vi også at privatøkonomien kollapser.

FBRT møder i stigende grad disse forbrugere i vores gældsrådgivninger rundt om i Danmark. Forbrugere der søger rådgivning og hjælp, fordi økonomien ikke hænger sammen. **Det er vigtigt at være opmærksom på den risiko, der ligger i, at endnu flere borgere ender i en negativ gældsspiral.** Det kan få livslange konsekvenser – ikke kun for den enkelte – men også for familien omkring – og dermed samfundet som helhed.

2) Dansk Erhvervs 2030-plan kan findes på Dansk Erhvervs hjemmeside.

Samtidig får vi også fra andre grupper af forbrugere henvendelser til vores rådgivning og har massiv deltagelse i afholdte webinarer, der omhandler spareråd og budgetplanlægning; m.a.o. rammer de nuværende privatøkonomiske udfordringer bredt.

Forbrugerrådet Tænk finder det særdeles relevant at formandskabet i nærværende oplæg opstiller nogle **overordnede principper for, hvordan afbødningen af de stigende priser bør indrettes**. Det kan sikre, at tiltagene ikke forværrer situationen yderligere på den lange bane eller at de stimulerer yderligere til inflationen med risiko for at skabe en dårlig spiral med afbødende tiltag, øget inflation, behov for stigende rente osv. altsammen med yderligere privatøkonomiske problemer til følge. De stigende renter er, eller kan f.eks. blive, et stort problem for mange forbrugere, herunder boligejere med variabelt forrentede boliglån og overgældsatte forbrugere. FBRT finder derfor at et **fjerde overordnet princip kan være, at tiltag ikke bør øge forbrugernes gæld unødigt**.

Den foreslåede låneordning for de høje energiregninger kan i dette lys, derfor også ses som en tiltrængt hjælp for en del forbrugere, og den giver fortsat incitament til at spare på energiforbruget. Men det er vigtigt, at ordningen ikke bidrager til unødig overgældsætning. **Det kunne derfor overvejes, om ordningen bør suppleres med, at de allermest trængte forbrugere får mulighed for at få slettet/reduceret deres energigæld, hvis den ender med et være for stor ift. deres muligheder for tilbagebetaling**.

FBRT finder, det er vigtigt at kunne hjælpe forbrugerne her og nu med en sænkning af elafgiften. Dog bør ordningen være midlertidig, så det samtidig sikres, at der er fremdrift i den grønne omstilling, herunder øget elektrificering.

Formandskabet henviser til den **nylige rapport fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**. **Rapporten peger på forskellige indikationer af konkurrencemæssige problemer i banksektoren**, herunder overnormalt afkast, høje lønpræmier, høj markedskoncentration samt begrænset indtræden af nye aktører. Der henvises endvidere til, at konkurrencemyndighederne også tidligere har fundet indikationer af konkurrencemæssige udfordringer på andre finansielle delmarkeder f.eks. markedet for realkredit.

Formandskabet peger endvidere på, at resultaterne i rapporterne om den finansielle sektor er parallelle med, hvad der gælder for økonomien mere generelt. **Formandskabets finder således tegn på svækkede konkurrenceforhold generelt i dansk økonomi.**

Forbrugerrådet Tænk er helt enig med formandskabet i, at undersøgelserne om konkurrenceforholdene i dansk økonomi understreger, at det er et vigtigt politikområde, som fortjener større opmærksomhed i fremtiden. Dette håber vi, at mange parter i samfundet nu vil bidrage til.

Forbrugerrådet Tænk har udarbejdet **10 anbefalinger til, hvordan konkurrencen (og rådgivningen) i den finansielle sektor kan forbedres**. Bl.a. forslag som imødekommer nogle af de problematikker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse afdækker, nemlig at 4 ud af 10 ikke kan finde dækkende oplysninger om prisen for at være kunde og prisen for forskellige

ydelser. Denne mangel på gennemsigtighed svækker konkurrencen, idet bankerne mister incitament til at konkurrere om priserne. Endvidere viser KFSTs undersøgelse, at 4 ud af 10 forbrugere, der overvejer at skifte bank opgiver, fordi de finder det for komplekst. Disse barrierer bør der gøres noget ved, så konkurrencen kan forbedres til gavn for produktiviteten og velstanden på længere sigt, som formandskabet skriver.

Et nødvendigt krav er derfor langt bedre muligheder for at sammenligne priser og vilkår på ydelser og produkter mellem finansielle supermarkeder.

Formandskabet behandler også boligmarkedet og at de seneste omlægninger af realkreditlån har medvirket til, at den samlede lånesammensætning er blevet mere rentefølsom.

Forbrugerrådet Tænk finder det **bekymrende og tankevækkende, at så mange forbruger i den nuværende situation med presset økonomi og stor usikkerhed i så stort et omfang får bevilget boliglån, der gør dem mere rentefølsomme**. Derfor er det særdeles vigtigt, at rådgivningen tager udgangspunkt i de enkelte forbrugeres økonomiske situation og risikovillighed, og at der i forbindelse med rådgivningen er fuld transparens om de gebyrer, bankerne tager i forbindelse med lånkonvertering.

CEPOS

Af cheføkonom og vicedirektør Mads Lundby Hansen, CEPOS

Kapitel I og II: Aktuel økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser
Jeg er enig i at regeringens finanspolitiske lempelse i 2022 vurderes at være uhensigtsmæssig i lyset af konjunktursituationen. Vismændene henviser til at den flerårige finanseffekt (målt i forhold til 2019) burde have bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen. Dansk finanspolitik kan ikke alene bringe den aktuelt høje inflation tilbage på et mere normalt niveau, men det er væsentligt, at finanspolitikken ikke bidrager til at øge prispresset yderligere.

Jeg er enig i, at inflationen i Danmark i høj grad er importeret. Inflationen begyndte at stige allerede i 2021 som følge af højere energipriser, pressede forsyningskæder og høj efterspørgsel (bl.a. som følge af for lempelig penge- og finanspolitik), og inflationen er steget yderligere efter Ruslands invasion af Ukraine.

For at nedbringe inflationen bør ECB stramme pengepolitikken. Og finanspolitikken bør være stram. Nedbringelse af inflationen er vigtig for at undgå en løn- prisspiral. Hvis inflationen bider sig fast, kan det medføre krav om høje lønstigninger og at virksomhederne af den grund sætter priserne yderligere op. Jeg er derfor uenig i vismændenes forslag om, at finanspolitikken skal være neutral i 2023.

Vismændenes anbefaling om en neutral finanspolitik hviler på et skøn om, at beskæftigelsen i 2023 falder med 63.000 personer efter en stigning i år på knap 100.000. Det er notorisk svært

at skønne over konjunkturvendinger som vismændene gør det. I det perspektiv burde anbefalingen være en finanspolitisk stramning med udgangspunkt i det store positive beskæftigelsesgab i 2022 på ca. 100.000 personer. Også næste år forventer vismændene et positivt beskæftigelsesgab.

Den finanspolitiske stramning bør ske ved en nedbringelse af den offentlige beskæftigelse. Under Corona voksede den offentlige beskæftigelse med 28.000 personer. Det kunne begrundes med behov for podere og sundhedspersonale mv. Men der er ikke sundhedsmæssig Corona-krise længere og derfor bør den offentlige beskæftigelse nedbringes igen. Det er imidlertid ikke planen fra regeringen. Den lægger op til, at Corona-stigningen i den offentlige beskæftigelse skal være varig. Dette er kritisabelt. Man har under påskud af Corona-krisen varigt udvidet den offentlige beskæftigelse. Jeg kunne godt tænke mig at vismændene kom med en vurdering heraf.

Jeg er overordnet enig i vurderingen af aftalen om en låneordning for energiregninger, som indebærer, at husholdninger og virksomheder kan vælge at fordele betalingen af energiudgifter over flere år. Aftalen fastholder prissignalerne, så længe husholdningerne tager højde for, at energiregningen skal betales senere.

Hvis politikerne signalerer at låntagerne får godtgjort deres afdrag og renter kan forslaget komme til at virke ekspansivt, hvilket ikke er tilrådeligt. Derudover er det kritisabelt, at staten med den nye låneordninger begynder at føre bankdrift.

I aftalen om vinterhjælp nedsættes elafgiften midlertidigt. Jeg er enig i vismændenes vurdering. Nedsættelsen burde ikke være midlertidig, men permanent. En ulempe ved en midlertidig nedsættelse er, at de gavnlige effekter i form af øget tilskyndelse til investeringer i elektrificering f.eks. varmepumper ikke opnås. Det vil ske ved en permanent nedsættelse af elafgiften. En sådan nedsættelse bør være fuldt finansieret.

Jeg er enig i med vismændene i, at den grønne skattereform for industrien mv. skaber sikkerhed om fremtidige afgifter frem mod 2030. Dermed er reformen et skridt i den rigtige retning. De uensartede afgifter på tværs af brancher og tilskudsordninger gør dog omstillingen dyrere end hvis der var indført en ensartet CO_2-afgift.

Jeg er ikke enig i formandskabets kritik af regeringens forslag om afkortning af kandidatuddannelsen med 1 år. Fremadrettet vil 30 pct. af en årgang få en universitetsuddannelse. I det perspektiv er det relevant at afkorte kandidatuddannelsen for mange studerende og uddannelser. Der er ikke behov for så meget akademisk specialistviden i dansk økonomi.

Jeg er enig i vismændenes vurdering af regeringens huslejeloft. Det forringer udlejers incitament til at vedligeholde boligerne og det bliver også mindre attraktivt at opføre nye udlejningsboliger. Desuden skader aftalen danske lønmodtageres pensionsopsparing. Mange pensionskasser har investeret i udlejningsbyggeri. Og de investeringer giver nu et mindre afkast til danske lønmodtagere.

Det er positivt, at vismændene påpeger at EU-kommissionen forslag om beskatning af ekstraordinær profit kan påvirke investeringer negativt. Nobel-modtagerne Kydland & Prescott (1977) har haft tilsvarende overvejelser om beskatning af "overnormal profit". Investorer vil forvente at en tilsvarende "ekspropriation" kan ske igen i fremtiden. Og derfor vil det reducere investeringerne i ny energiudvinding.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
Vismændene viser, at den enkelte lærer har stor betydning for elevernes præstationer. Beregningerne viser, at en lærer, der er blandt de bedste undervisere, kan øge elevernes resultater ved afgangsprøven med op mod 0,88 karakterpoint sammenlignet med en lærer, der er blandt de dårligste. Det indebærer, at lærerforskelle er vigtigere for elevernes indlæring og resultater end de effekter, som danske evalueringer har fundet for en mindre klassestørrelse eller en øget undervisningstid for eleverne.

Analysen peger i retning af Produktivitetskommissionens anbefaling om større lønspredning i den offentlige sektor, herunder folkeskolen. Det kan ske ved at læreres løn afhænger af deres evne til at løfte elevernes karakterer.

FINANS DANMARK

Den aktuelle konjunktursituation: Energikrise og den økonomiske politik
Finans Danmark deler i hovedtræk formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation og den førte finanspolitik. Inflationen er høj, og stærk fremgang i beskæftigelsen har øget kapacitetspresset på arbejdsmarkedet. Det øger risikoen for høje lønstigninger, der vil bidrage til en fortsat høj inflation med potentielt store og langvarige skadevirkninger på dansk økonomi.

Finans Danmark fastholder derfor sin vurdering, at finanspolitikken i år har været for lempelig; den burde i højere grad have bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen og presset på arbejdsmarkedet. Samtidig peger indikatorerne både herhjemme og i det øvrige Europa på, at vi nu står midt i et konjunkturomslag med udsigt til faldende økonomisk aktivitet i de kommende kvartaler – og risikoen for en større recession er øget.

Der er ingen tvivl om, at den aktuelle energikrise forårsaget af de negative udbudsstød i forbindelse med coronaepidemien, krigen i Ukraine og sommerens tørke i Europa medfører usædvanligt store udfordringer for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. I Danmark kompliceres forholdene yderligere af det stærke pres på arbejdsmarkedet. Med afsæt i den forventede stramning af pengepolitikken i den kommende tid deler vi derfor formandskabets vurdering, at en omtrent neutral finanspolitik er passende for 2023.

Situationen kræver særlig stor årvågenhed. Risikoen for højere lønstigninger næste år kan medføre behov for en brat stramning af finanspolitikken. Omvendt bør et større økonomisk tilbageslag end forudsagt modsvares af hurtige og målrettede lempelser. Indtil da bør nye tiltag, der skal afbøde de store negative konsekvenser for familier og virksomheder, som i særlig grad er ramt de høje energipriser, tilrettelægges, så de ikke forstyrrer prismekanismen eller i øvrigt

bidrager til at øge presset i økonomien. Det er samtidig vigtigt at følge udviklingen i landene omkring os tæt – det er heller ikke hensigtsmæssigt, at danske virksomheder møder væsentligt andre vilkår end konkurrerende udenlandske virksomheder.

Finans Danmark har i den forbindelse det grundlæggende synspunkt, at politiske tiltag, der skal styrke likviditeten blandt danskerne – som f.eks. indefrysningsordningen i vinterhjælpepakken – så vidt muligt skal målrettes dem, som ikke kan finde løsninger på almindelige markedsvilkår. Mange familier og virksomheder med en sund økonomi vil kunne få lån og likviditet i deres bank, og bankerne står klar til at tage deres ansvar i den kommende tid.

Likviditetsstøtte til elselskaber

Finans Danmark er enig med formandskabet i, at elselskabernes stærkt øgede likviditetsbehov som følge de store stigninger i energipriserne kaldte på et statsligt indgreb målrettet virksomheder med produktionsbalanceansvar. Der er her tale om at sikre en samfundskritisk infrastruktur, og derfor gik banksektoren straks i dialog med Erhvervsministeriet om at udforme en løsning, hvor bankerne fortsætter med at levere den nødvendige likviditet til elselskaberne på en måde, så vi bevarer et velfungerende marked og finder en fornuftig risikodeling mellem elselskaber, banker og staten i en ganske ekstraordinær situation. Finans Danmark er samtidig enig i, at ordningen er og skal være tidsbegrænset, så den bortfalder, når de ekstraordinære omstændigheder ophører.

Loft over huslejestigninger

Finans Danmark deler formandskabets vurdering af, at huslejeloftet kan indebære risici som f.eks. reduceret incitament til at investere i lejeboligmarkedet, samt at midlertidig huslejeregulering historisk har vist sig vanskelig at ophæve, og at en forlængelse af loftet kan skabe mismatch mellem udbud og efterspørgsel og hæmme mobiliteten på boligmarkedet og arbejdsmarkedet. Vi er også enige i, at der er andre mere målrettede tiltag med fordelingspolitisk effekt som f.eks. ekstraordinære kontante ydelser til modtagere af boligstøtte som boligsikring og boligydelse.

Herudover er det Finans Danmarks vurdering, at et sådant indgreb i et markedsbaseret system skaber usikkerhed og rejser en række principielle spørgsmål, herunder at et tidsbegrænset loft over huslejestigninger vil kunne påvirke penge- og realkreditinstitutternes værdiansættelse af de berørte ejendomme, da institutterne skal anlægge en rentabilitetsvurdering af den konkrete ejendom.

Boligmarked og husholdningernes lånesammensætning

Formandskabet bemærker, at rentestigninger og de tilhørende kursfald på fastforrentede lån med lav rente har gjort, at mange danske boligejere har omlagt deres realkreditlån i løbet af foråret og sommeren, hvormed det samlede lån er blevet mere rentefølsomt. Finans Danmark er enig i, at der er en renterisiko forbundet med en såkaldt skrå konvertering. Udviklingen skal dog ses i sammenhæng med, at den finansielle regulering er strammet mærkbart op i de senere år – også når det gælder krav til boligkøbernes økonomi.

Klimapolitik: Landbruget
Landbruget skal omstilles til en klimamæssig mere bæredygtig produktion. Det er af afgørende betydning, at landbruget når i mål med indsatsen med at udtage lavbundsjorder, ligesom det er vigtigt at have fokus på de teknologiske udviklingsmuligheder for mere bæredygtige biologiske processer. Finans Danmark deler i den forbindelse formandskabets opfattelse af, at etablering af retvisende klimaregnskaber for de enkelte bedrifter er afgørende for reguleringens effektivitet.

Vi lægger samtidig afgørende vægt på, at omstillingen sker på en måde, der også er økonomisk bæredygtig. Derfor er det ikke en løsning at pålægge landbruget en høj ensartet CO_2e-afgift. En ensidig national CO_2e-afgift på landbrugets biologiske processer vil have store økonomiske konsekvenser for erhvervet og slå negativt igennem på værdien af erhvervets aktiver samme dag, som en sådan afgift vedtages. Der er således stor risiko for, at en række landbrugsbedrifter vil gå konkurs, og store dele af dansk landbrug ikke længere vil være konkurrencedygtigt. Det er skadeligt for dansk økonomi og danske arbejdspladser, særligt i landdistrikterne. En anden væsentlig risiko ved indførelsen af en CO_2e-afgift er, at udledningen vil finde sted uden for Danmark, hvor produktionen vil få en konkurrencemæssig fordel.

Konkurrenceforhold i banksektoren
Formandskabet bemærker, at den nylige rapport fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) giver "indikationer af konkurrencemæssige problemer i banksektoren, herunder overnormalt afkast, høje lønpræmier, høj markedskoncentration samt begrænset indtræden af nye aktører" og konkluderer på det grundlag, at rapporten tegner et billede af "svag konkurrence i den finansielle sektor".

Finans Danmark stiller sig helt uforstående over for formandskabets læsning af Konkurrencestyrelsens rapport, som i øvrigt synes at være en hårdere konklusion, end KFST selv kommer frem til. Påstanden om overnormalt afkast er baseret på en enkelt metode vurderet isoleret til højkonjunkturen i 2016-19 – metoden er af Finanstilsynets tidligere bestyrelsesformand, professor David Lando blevet kaldt uegnet til formålet og er i øvrigt velkendt for at undervurdere det såkaldte normalafkast for netop banker. Fastholdes metoden alligevel, holder konklusionen om overnormal profit hverken, hvis man udvider perioden til en hel konjunkturcyklus, eller hvis man tager højde for metodens egen usikkerhed. Hertil kommer, at hvis metoden anvendes på større børsnoterede virksomheder i andre brancher, viser den, at langt de fleste brancher leverer væsentligt større overnormale afkast end banksektoren; det gælder f.eks. lægemidler, tøjvarer og drikkevarer.

Det virker også tendentiøst at konkludere, at de forholdsvis få succesfulde nye aktører på det danske bankmarked skulle være et tegn på svag konkurrence. Når flere nye aktører har prøvet, men trukket sig igen, skal det netop ses som udtryk for et marked med hård konkurrence præget af høj effektivitet og lave priser, som gør det svært at tjene penge. De samme vilkår har medvirket til de senere års eksempler på udenlandske banker, der har trukket sig fra det danske

marked. Høj effektivitet, høj kundemobilitet og lave priser relativt til de øvrige europæiske bankmarkeder er således et veldokumenteret faktum, som desværre nærmest forbigås i KFST's rapport.[3]

Finans Danmark kan konstatere, at formandskabet synes at stå ret alene med sin læsning af KFST's rapport. En tidligere direktør for Konkurrencestyrelsen, Finn Lauritzen, konkluderede, at den nærmest måtte læses som en frikendelse af sektoren, hvad angår konkurrenceproblemer, hvilket synes repræsentativt for andre uafhængige eksperters læsning af rapporten.

Eftersyn af konsekvensvurderinger – særskatten på finanssektoren

Finans Danmark deler formandskabets generelle betragtninger om god skik for konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag og er enig i, at der konkret mangler dokumentation for regeringens regneprincipper i forbindelse med særskatten på den finansielle sektor.

Særskatten er den største sektorspecifikke selskabskattestigning i nyere tid, som isoleret set understreger behovet for opdaterede *sektorspecifikke* regneprincipper. Regeringen anvender derimod, som formandskabet også påpeger, generelle regneprincipper for hele økonomien med undtagelse af adfærdseffekterne for overskudsflytning. Her anvender regeringen en adfærdseffekt, som er halvt så stor som normalt, og begrunder det med, at sektoren er underlagt særlig kapitalregulering, der gør det vanskeligt at flytte overskud til andre lande. Halveringen er ikke yderligere dokumenteret eller begrundet.

I den forbindelse har Finans Danmark i samarbejde med Forsikring og Pension tilvejebragt dokumentation for strukturen af den danske finansielle sektor såvel som de seneste empiriske forskningsresultater. Disse omfatter bl.a. nye estimater i Beer, de Mooij og Lui (2020)[4], der viser, at semi-elasticiteten, som anvendes til at beregne selvfinansieringsgraden af overskudsflytning, er reduceret siden Finansministeriets referencestudie af Mooij og Ederveen (2008)[5]. Faldet kan skyldes flere nyere regulatoriske værnsregler, der gør det vanskeligt at flytte overskud, herunder bl.a. CFC, DAC6 og transfer pricing-regler.

Samtidig er den finansielle sektor i Danmark i modsætning til mange andre sektorer i Danmark rent national eller begrænset til Norden. Det medfører en naturlig barriere for at flytte overskud til udlandet. Hertil kommer den af formandskabet nævnte kapitalregulering, som gør det vanskeligt at flytte overskud i den finansielle sektor.

På det grundlag er det vores vurdering, at en halvering af adfærdseffekterne af overskudsflytning i forhold til det generelle estimat *ikke* er tilstrækkelig til at afspejle de strukturelle og regu-

3) Se Copenhagen Economics' sammenfatningsrapport om Konkurrencen i den danske banksektor, 2022, samt tilhørende delrapporter.

4) S. Beer, R.A. de Mooij og L. Lui (2020): International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes and Blind Spots, *Journal of Economic Surveys*, vol. 34, 2020

5) R.A. de Mooij og S. Ederveen (2008): Corporate tax elasticities: a reader's guide to findings. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, 2008.

latoriske forhold samt den seneste empiri. Faktisk viser vores specifikke beregninger, at adfærdseffekterne af overskudsflytning bør reduceres til ca. 25 pct. af de gældende generelle regneprincipper. [6]

ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

Kapitel I og II: Konjunkturvurdering og økonomisk politik
Formandskabet forventer, at BNP-væksten bliver 2,3 pct. i år og -0,2 pct. næste år.

Den økonomiske situation er præget af stor usikkerhed. Det er derfor sværere end normalt at forudsige, hvor økonomien bevæger sig hen. Dette skal også ses i lyset af usikkerheden om de strukturelle niveauer. AE mener derfor, at det ikke er urealistisk, at formandskabet forudsigelser om væksten er korrekt.

Formandskabet forventer, at beskæftigelsen falder med mere end 100.000 henover 2023 og 2024.

Det forventede fald skyldes globale konjunkturer og den høje udefrakommende inflation. Den førte finanspolitik vurderes at være omtrent neutral og er dermed ikke skyld i, at konjunkturerne vender.

AE bemærker, at beskæftigelsesfaldet er markant større end vækstfaldet. Formandskabet forventer, at en stor del, der mister deres beskæftigelse, vil ryge helt ud af arbejdsstyrken. AE mener, at vi bør tage hånd om dem via arbejdsmarkedspolitikken og uddannelsespolitikken.

Formandskabet diskuterer beregningen af de strukturelle niveauer for beskæftigelse, BNP osv. og kommer frem til, at konjunktursituationen kan være overvurderet.

AE kvitterer for diskussionen af usikkerheden i de strukturelle beregninger og finanseffekterne. Det burde spille en større rolle i debatten, hvor tallene ofte fremstår som endelige facitter. AE er enig i vurderingen af, at de gode konjunkturforhold kan have forbedret strukturerne på arbejdsmarkedet. Det har også været tilfældet historisk[7]. De mulige langsigtede konjunktureffekter taler for ikke at stramme finanspolitikken for hårdt i disse år.

AE kvitterer for en grundig behandling af inflation i rapporten. Det gælder særligt beskrivelsen af indenlandsk markedsbaseret inflation. AE undres over, at formandskabet ikke behandler voldsomheden af stødet i relation til gennemslaget på forbrugerpriserne. Man må formode, at jo kraftigere et stød økonomien udsættes for, des hurtigere vil virksomheder have behov for at sende regningen videre. Det er slet ikke nævnt i rapporten.

6) Se Finans Danmarks høringssvar til forslag til lov om ændring af selskabsskatteloven, skatteforvaltningsloven, skattekontrolloven og ligningsloven.

7) Jf. f.eks. AE (2021): 'Fra kriseår til velfærdssamfund', AE (2020): 'Coronakrisen kan sænke beskæftigelsen i mange år', AE (2018): 'Krisens skygger trækker stadig spor' og AE (2012): 'Den høje arbejdsløshed risikerer at bide sig fast'.

Budgetloven
Formandskabet giver en række anbefalinger til revision af budgetloven og brugen af den. De fremhæver, at Danmarks budgetlov er strammere end EU's krav. Formandskabet anbefaler, at Finansministeriet indfører EU-Kommissionens praksis.

AE er enig i, at budgetloven i højere grad bør afspejle den betydelige støj, der er i opgørelsen af den strukturelle saldo. Formandskabet viser, at saldokravet har haft stor betydning, idet politikerne ofte har lagt sig helt op ad saldokravet figur II.39 – men at præcisionen i skønnene for den strukturelle saldo ikke kan bære skønnenes store betydning.

Derudover fremhæves det, at de etårige udgiftsrammer kan gå ud over tilskyndelsen til at sikre en effektiv drift i den offentlige sektor. Det taler for at forbedre mulighederne for at overføre midler fra det ene år til det næste. I staten bør det overvejes, om tilskud til udlandet og taxameterstyrede områder er velegnede til loftsstyring.

AE er enige. Den forbedrede budgetoverholdelse er kommet med en pris i form af et mindre fokus på langsigtede prioriteringer i den offentlige sektor og en større omvæltning af budgetrisici på borgerne. AE har derfor foreslået, at kommunerne får lov at overføre halvdelen af årets mindre forbrug til året efter.

Formandskabet fremhæver, at den offentlige investeringsramme har en uklar status.

Investeringsrammen fungerer de facto som et skyggeråderum, som ingen andre end Finansministeriet kan gennemskue. Det er et problem.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Formandskabets fremskrivning af de offentlige finanser viser, at de grundlæggende er sunde. Derudover diskuterer de pensionskommissionens forslag til at lempe tilbagetrækningsalderen.

AE kvitterer for en god fremstilling og er enig i, at det ikke er optimalt med så overholdbare offentlige finanser, som vi har nu. Formandskabet viser, at der er stor opadgående usikkerhed i opgørelsen af holdbarhedsindikatoren, og at uvisheden om fremtidige pensionsregler giver en nedadgående usikkerhed, som dog er til at håndtere. Det taler for, at vi skal passe på med at lægge for meget til side – forsigtighedshensynet går begge veje.

Den nuværende levetidsindeksering af pensionsalderen er risikabel, fordi den ikke er fair. Alternativet til en mere lempelig indfasning af pensionsalderen er ikke nødvendigvis, at den nuværende levetidsindeksering bliver fastholdt i al fremtid, men at fremtidige politikere helt opgiver indekseringen. Det vil give uholdbare offentlige finanser, hvilket formandskabet viser.

Pensionskommissionens forslag sikrer en fair fordeling af pensionsår og forbrugsmuligheder mellem generationer. Derfor er forslaget et godt bud på en levetidsindeksering, der både er finanspolitisk holdbar og politisk langtidsholdbar.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
Kapitlet gennemgår, hvordan børns færdigheder dannes ud fra medfødte evner og tillærte kompetencer gennem livet.

AE kvitterer for gennemgangen, der understreger vigtigheden af at samfundet sikrer børn mere lige muligheder for at klare sig godt. Der er stadig store forskelle på, hvor mange unge, der får en uddannelse alt efter forældrenes uddannelsesniveau.[8] I AE er vi særligt bekymrede over, at udviklingen de sidste ti år har vist, at vi har fået en større opdeling blandt danske skolebørn. Det går ud over mulighederne for at sikre skoleelever lige muligheder, og svækker sammenhængskraften[9]. AE hilser især velkomment, at formandskabet fremhæver, at der er fundet betydelige klassekammerateffekter i grundskolen i Danmark.

Den centrale analyse i kapitlet viser, at lærere, der er blandt de bedst kan øge elevernes resultater med op til 0,88 karakterpoint sammenlignet med en lærer, der er blandt de dårligste.

AE kvitterer, men savner grundlæggende diskussion af, hvad der kontrolleres for og betydningen af det valgte modeldesign. Det er uklart, om den effekt, der måles, er af at have en given lærer i et år eller flere år. Modellen kontrollerer for mange baggrundsforhold på samme tid, og konsekvenserne af strategien er svær at gennemskue. For at tage højde for medfødte evner og tidligere indlæring bruges resultater fra afgangsprøven samme år i et andet fag. Her er der risiko for simultanitetsbias. AE mener, at man kunne have anvendt f.eks. nationale tests til at kontrollere for medfødte evner og tidligere læring. Grundet tilgangen trækker det i retning af at undervurdere effekten af lærerbidraget. Resultatet slår fast, at kvalitet i folkeskolen er afgørende for at sikre elevernes resultater.

AE deler synet på vigtigheden i øget undervisningskvalitet, men savner en mere dybdegående diskussion af, hvad der gør, at man skaber kvalitet i undervisningen, da der findes en del litteratur på området.

Det er væsentligt at se på sammensætningen af lærerne på skolerne, da AE-analyser har vist, at en del uddannede lærere går uden om folkeskolen og at flere ikke har en læreruddannelse. AE mener, at man med fordel fra politisk side bør overveje at indarbejde incitamenter, der kan være med til at allokere flere gode lærere i de områder, der har størst behov for et kvalitetsløft af undervisningen.

SÆRLIGT SAGKYNDIG TORBEN M. ANDERSEN

Verdensøkonomien er inden for kort tid blevet ramt af to store kriser: Corona-pandemien og krigen i Ukraine. Den seneste udvikling gør, at mange lande – også Danmark – står over for et

8) https://www.ae.dk/analyse/2021-04-mange-moensterbrydere-bruger-kurser-og-voksenuddannelse-som-springbraet

9) https://www.ae.dk/analyse/2022-02-folkeskoler-blander-elever-bedre-**end**-de-private

stagflationsscenarie med stigende inflation og faldende aktivitet. Rapporten indeholder en udmærket diskussion af drivkræfterne bag den stigende inflation og også nogle udmærkede principper for inflationskorrigerende tiltag. Det er vigtigt ikke i den nuværende situation at forstærke de inflationære processer. Det taler også for en neutral eller svagt kontraktiv finanspolitik. Usikkerheden om den aktuelle situation og situationen i dansk økonomi (herunder de strukturelle niveauer) gør det svært at fine-tune finanspolitikken.

Inflationen er steget betydeligt og er udløst af stigende energi- og fødevarepriser, hvilket grundlæggende afspejler en større knaphed. Prisændringerne har således en realøkonomisk begrundelse, men får makroøkonomisk betydning, da der er tale om prisændringer på produkter, der indgår med stor vægt i det samlede prisindeks. I diskussionen er det vigtigt at sondre mellem om inflationen er uventet eller forventet, og om den er midlertidig eller permanent. I udgangssituationen er der tale om uventede prisstigninger, der umiddelbart må karakteriseres som midlertidige. Hvorvidt inflationen bliver mere permanent, og derfor i større udstrækning afhænger især af de økonomisk-politiske beslutninger og om der bliver udløst løn-pris spiraler, er et åbent spørgsmål.

Den uventede inflation skaber et fald i reallønninger og realindkomster. Selvom inflationen vil aftage og følge et omvendt U-forløb som angivet i prognosen, er der tale om en permanent stigning i prisniveauet (varige prisstigninger giver en midlertidig stigning i inflationsraten). Generelt er uventet inflation ensbetydende med omfordeling mellem debitorer og kreditorer. En væsentlig effekt her er en reduktion af realværdien af de opsparingsbaserede pensioner (de offentlige pensioner er med en vis forsinkelse indekserede). De finansielle markeder kan indprise forventet inflation, men ikke uventet inflation da de reagerer fremadrettet på den forventede inflation og ikke bagudrettet på den faktiske inflation. Faldet i realværdien af den store pensionsformue er derfor betydeligt, og vil påvirke mange pensionister direkte og også umiddelbart som følge af det større omfang af markedsrenteprodukter. Der savnes en diskussion af dette forhold og betydningen heraf.

I prognosen – se tabel II.2 side 93 – antages det, at lønstigningerne kun reagerer på inflationen (og med en vis forsinkelse), så reallønnen i niveau i 2024 er tilbage på 2020 niveauet (og derefter vokser den stort set som produktiviteten). Det er ikke helt klart, hvad der er antaget om løndannelsen. Hvis løndannelsen alene er fremadskuende og afhængig af inflationsforventningerne, kan et sådant forløb tænkes. I det omfang løndannelsen afhænger af den reale løn, er det forløb ikke helt klart. For den fremadrettede udvikling er lønudviklingen afgørende; moderat lønudvikling kan forstærke faldet i det private forbrug og dermed aktiviteten, mens en accelereret lønudvikling vil udløse løn-pris spiraler og dermed en øget og mere varig inflation.

Rapporten har en udmærket diskussion af de pengepolitiske reaktioner, herunder også spændingerne blandt eurolandene og samspillet mellem finans- og pengepolitik. I modsætning til 1970erne, hvor den økonomiske politik både via finanspolitikken og pengepolitikken (valutakurspolitikken) forstærkede de inflationære impulser, så er pengepolitikken nu uafhængig af og forankret i en målsætning om at sikre lav og stabil inflation. Dette taler imod en gentagelse af 70ernes inflationsforløb. Til gengæld ser vi et problematisk policy-mix med ekspansiv finanspolitik og kontraktiv pengepolitik. Dette har to dimensioner, nemlig dels store forskelle mellem

de finanspolitiske reaktioner på tværs af lande, og dels en generel ekspansiv finanspolitik og kontraktiv pengepolitik. Dette er uhensigtsmæssigt og medvirker til en længere genopretningsperiode. En yderligere problematik – særligt for eurolandene – er, at mange har en høj og stigende statsgæld, og ECB har hidtil via opkøbsprogrammer forhindret stigende rentespænd og dermed accelererende renteudgifter for lande med stor gæld, som under finanskrisen. Imidlertid er denne politik reelt et brud med de oprindelige principper for valutakurssamarbejdet, og det er svært at se en exit fra denne politik. Dette kan medvirke til at øge spændingerne mellem eurolandene.

Rapporten indeholder en opdatering af den finanspolitiske holdbarhed. Det konkluderes, at holdbarheden er opfyldt med en holdbarhedsindikator på 1% af BNP, og samtidig påpeges det, at den konkrete kvantificering skal tolkes med varsomhed grundet usikkerhed og de mange forudsætninger i analysen. I denne sammenhæng er det vigtigt at fremhæve, at resultatet forudsætter, at indekseringsreglen for pensionsalderen fastholdes. Denne forsigtighed i tolkningen fremgår dog ikke senere i kapitlet (side 205), hvor der tales om " den nuværende målte betydelige overholdbarhed". Kapitlet indeholder en række interessante analyser, blandt andet af tilbagetrækningsmønstre for par. Et centralt aspekt i kapitlet er fremskrivningen af sundhedsudgifter, herunder særligt spørgsmålet om sund aldring og såkaldt "steepening" af sundhedsudgifterne. Dette spørgsmål er også analyseret i rådets rapport fra efteråret 2020. Holdbarhedsanalysen udarbejdes med grundlag i en "uændret økonomisk politik", selvom dette selvfølgelig kan skabe visse fortolkningsproblemer. Dermed har det været standard for analyser af finanspolitisk holdbarhed ikke at medtage fremtidige forøgelser af f.eks. sundhedsudgifter drevet af øget velstand eller behandlingsmuligheder (og tilsvarende for andre policy-områder). Såfremt fremtidige generationer ønsker at prioritere øgede sundhedsudgifter, så er det også deres opgave at finde finansieringen. Dette kan begrunde fremgangsmåden i kapitlet, selvom der selvfølgelig – som også diskuteret i kapitlet – er usikkerhed om udviklingen i sundhedsudgifterne. Imidlertid indføres som begrundelse for fremgangsmåden et nyt såkaldt "neutralitetsprincip" (side 173), "… et princip, der medfører et uændret størrelsesforhold mellem den offentlige og den private sektor i en langsigtsligevægt, hvor der ikke sker ændringer i befolkningssammensætningen". Det er et uklart princip, og der kan tænkes mange policy-forslag, der udfordrer den finanspolitiske holdbarhed, og som kan medføre en ændring i størrelsesforholdet mellem den private og den offentlige sektor. I teksten henvises der til, at analyserne fra efteråret 2020 viser, at den historiske udvikling i henholdsvis det offentlige forbrug har været i overensstemmelse med fremskrivningsprincipperne. Det er interessant og vigtigt, men begrunder ikke i sig selv dette neutralitetsprincip. Det grundlæggende i holdbarhedsberegninger er vurderingen af at fastholde den aktuelle politik – denne politik kan tilsigtet eller utilsigtet (blandt andet fordi den kan være uholdbar) ændre den offentlige sektors størrelse enten målt ved udgifter eller indtægter.

Rapportens kapitel 3 indeholder analyser af det såkaldte lærerbidrag i folkeskolen, hvilket er interessant i forhold til undervisningspolitiske spørgsmål, men også i forhold til en efficient allokering af arbejdskraft inden for den offentlige sektor. Kapitlet har en række interessante resultater og rejser mange interessante spørgsmål. I forhold til analysen er det ikke helt klart, hvorledes den enkelte lærers bidrag kan udskilles, givet at der ofte arbejdes i teams, ligesom det

kan have betydning, om der er mange lærerskift eller en kontinuitet mellem lærer og den pågældende klasse og dermed eleverne. Et interessant spørgsmål i videre analyser er, i hvilket omfang lærerbidraget er ens for alle elever, eller om gode lærere i større omfang er i stand til at løfte mere svage elever. Dette vil være af afgørende betydning for at løse nogle af de helt store udfordringer i folkeskolen knyttet til betydningen af sociale baggrundsfaktorer for indlæring om motivation for uddannelse efter folkeskolen. Kapitlets diskussion af rekruttering er ikke helt klar. Selvom der er forskel på lærerbidrag på tværs af lærere, kan det ikke udelukkes, at der er en efficient allokering af lærerkræfter. Det afhænger af den samlede beholdning af talent, og om den er effektivt anvendt, og af de pågældendes produktivitet i andre jobfunktioner. Endvidere kan den enkelte skole potentielt forbedre resultaterne ved at ansætte mere erfarne lærere, men det vil reducere antallet af erfarne lærere på andre skoler, ligesom det kan give uheldige incitamenter for at ansætte unge lærere og spolere deres mulighed for at samle erfaring.

SÆRLIGT SAGKYNDIG METTE EJRNÆS

Efterårets rapport er et vigtigt bidrag til diskussionerne om den aktuelle økonomiske politik. Rapporten indeholder en række grundige analyser og litteraturgennemgange af forskellige forhold, som vil have betydning for dansk økonomi både på kort og længere sigt.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser
Kapitlet indeholder en diskussion af aktuelle udsigter for dansk økonomi. I kapitlet laves en række fremskrivninger og vurdering af udviklingen for dansk økonomi herunder udviklingen i beskæftigelsen og ledigheden. Kapitlet giver en fin beskrivelse af usikkerheden om de strukturelle niveauer, som ligger til grund for disse fremskrivninger. I kapitlet nævnes, at pandemien kan have betydning for udviklingen, idet pandemien kan have påvirket den strukturelle arbejdsstyrke gennem ændret arbejdsudbud, matching problemer og ændrede arbejdsmønstrer. I denne gennemgang kunne man have nævnt, at der kan også være mere langsigtede helbredseffekter af pandemien, f.eks. i form af mentale problemer eller udskudte behandlinger. Dette ville også kunne påvirke arbejdsstyrken.

Afsnittet om budgetloven beskriver loven og giver en gennemgang af mulige konsekvenser af loven. I kapitlet redegøres for, at budgetloven og udgiftsloftet har medført budgetoverholdelse. Kapitlet rejser også spørgsmålet, om udgiftsloftet tilskynder til en effektiv drift i det offentlige. Det er interessant, at kapitlet peger på eventuelle bivirkninger af loven f.eks. i form af manglende muligheder for at overføre ubrugte midler til næste år. Den manglende mulighed for opsparing kan i stedet give anledning til et "overforbrug" sidst på året. En anden bivirkning af loven, som ikke er nævnt, er, at det kan betyde, at kommunerne kan komme i situationer, hvor de må afveje, om de skal overholde deres budgetter eller yde essentielle velfærdsydelser. Dette kan ske, hvis kommunerne delegerer budgetansvaret ned på små enheder og kræver, at hver enhed skal holde sig inden for et årligt budget. Det kunne have været interessant, hvis rapporten også havde beskæftiget sig med dette aspekt.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed
Dette er et spændende kapitel, der indeholder en god beskrivelse af problemstillingerne vedr. fremskrivning af finanspolitisk holdbarhed. Kapitlet redegør for forudsætningerne for den langsigtede fremskrivning. Et af de centrale elementer i fremskrivningen er, hvordan sundhedsudgifterne vil udvikle sig. Her er det afgørende, om udviklingen vil følge mønstret for sund aldring, eller om vi vil se "steeping" i sundhedsudgifterne. Det kunne have været interessant at udfolde dette aspekt noget mere, f.eks. i form af følsomhedsanalyser af betydningen af vægtningen mellem sund aldring og "steeping".

Kapitlet illustrerer også betydningen af beskæftigelseseffekten af tilbagetrækningsaftalen. I rapporten fra foråret 2021 viste analyser, at beskæftigelsen blandt ældre er steget markant, men at tilbagetrækningsaftalen kun kan forklare ca. 2/3 af effekten. Dette kapitel forsøger at finde forklaringer på den sidste 1/3 af effekten. Kapitlet viser, at en mindre del af effekten kan skyldes, at reformen også kan påvirke partneren gennem fælles tilbagetrækning. Forbedret sundhed blandt ældre forklarer en lille del, og at der stadig er en stor del af stigningen i beskæftigelsen, som er uforklaret. En mulig forklaring kunne være ændrede normer for ældre på arbejdsmarkedet. Dette aspekt kunne være diskuteret noget mere.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
Dette kapitel er et godt bidrag til diskussionen om betydningen af lærere i folkeskolen. Analysen viser, at 4 pct. af variationen i prøveresultaterne kan forklares af variation mellem underviserne. En yderligere analyse af lærerbidraget finder en stor forskel mellem lærere, således at forskellen mellem de 10 pct. bedste og 10 pct. dårligste lærere er ca. 0,8 karakterpoint. Et interessant resultat i analyserne er, at der er relativ svage korrelationer mellem lærernes uddannelse, erfaring og karakterer. Disse analyser inspirerer således til nogle mere dybtgående analyser af dette område. Diskussionen om rekruttering og fastholdelse af lærere til folkeskolen er interessant og peger på vigtige aspekter, som bør lede til nye analyser på området.

SÆRLIGT SAGKYNDIG MARIA KNOTH HUMLUM

Kapitel I: Aktuel økonomisk politik
I forhold til regeringens udspil om nye etårige kandidatuddannelser nævnes, at de forventede effekter på produktiviteten er usikre. I rapportens kapitel I foreslås, at man kan starte med en reform i mindre skala, der berører et mindre antal studerende. Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at ét af Reformkommissionens pejlemærker for omlægningen af kandidatuddannelser netop er, at en reform skal være af et vist omfang for at sikre, at reformen har de ønskede effekter. Det bør således vurderes, hvorvidt en eventuelt mindre reform er tilpas omfattende til at generere de ønskede effekter.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen
Rapportens kapitel IV indeholder en analyse af lærerbidraget til elevernes prøveresultater i folkeskolens afgangsprøver i dansk og matematik i 9. klasse. I dansk kontekst er der tale om en ny form for analyse, der estimerer disse såkaldte lærerbidrag – også kendt som *teacher value-added* i den internationale litteratur – hvilket er muliggjort af et nyt administrativt register, der

kobler lærere og elever. Resultaterne understreger lærernes centrale rolle for elevernes læring og dermed behovet for at sikre en lærerbestand af høj kvalitet.

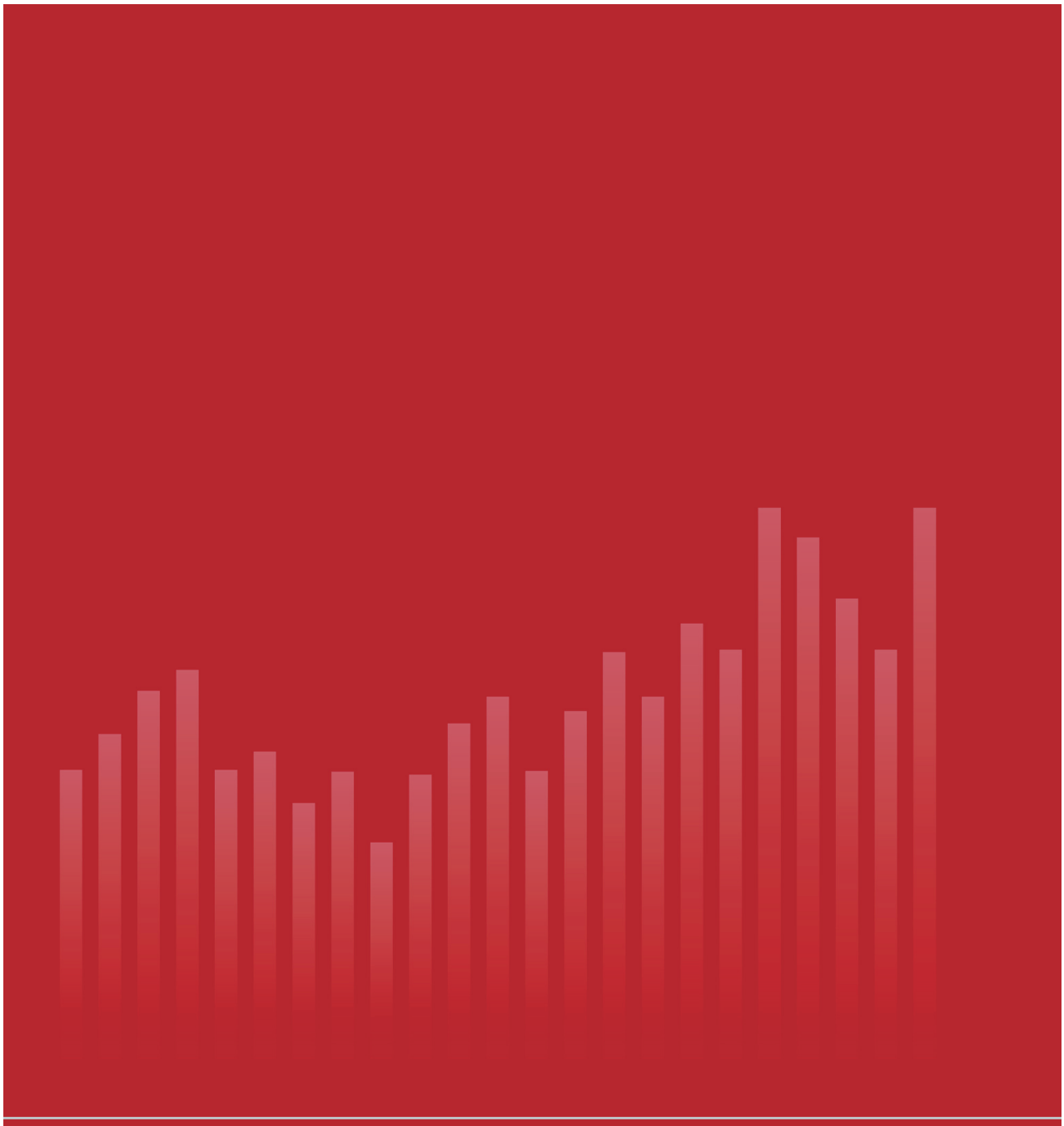
I forhold til størrelsesordenen af de estimerede lærerbidrag, så vurderes de i rapporten at være betydelige og effektstørrelserne sammenlignes blandt andet med effektstørrelser fra studier af klassestørrelse og undervisningstid. At have en af de dygtigste lærere sammenlignet med en af de mindst dygtige lærere vil ifølge analysen øge en elevs karakter med 0,88 karakterpoint. Til sammenligning vil en reduktion i klassestørrelse på 10 elever eller en ekstra undervisningstime fra 1. til 9. klasse øge en elevs karakter med betydeligt mindre. Der ligger dog en udfordring i disse sammenligninger, da det – pr. konstruktion – er uklart, hvad der ligger i at være en af de dygtigste lærere i forhold til én af de mindst dygtige lærere. Sammenligningen kunne for så vidt lige så godt have være med effekten af at øge det ugentlige antal undervisningstimer med 10. Lærerbidraget kan ikke observeres, og det er således heller ikke et håndtag man kan dreje på i samme forstand som klassestørrelse og undervisningstid. Der findes ingen "målestok" for lærerbidrag, og det vides derfor reelt ikke, om en given ændring i lærerbidraget er lille eller stor.

En anden måde at tænke på størrelsesordenen af lærerbidraget er at betragte de beskrevne tre måder, hvorpå lærerbidraget kan øges: ændret lærersammensætning, forbedring af læreruddannelsen og løft af eksisterende læreres lærerbidrag. Alle disse tre forslag vil sandsynligvis kunne øge lærerbidraget, men hvor meget vil lærerbidraget kunne øges ved for eksempel en forbedring af læreruddannelsen? Og hvor store omkostninger vil der være forbundet med en sådan forbedring af læreruddannelsen?

Det ville være interessant at se på heterogene effekter af lærerbidraget: Hvordan påvirkes forskellige typer af elever af at have en dygtig (relativt til en mindre dygtig) lærer? For eksempel vil det være relevant at undersøge, hvordan elever med forskellig socioøkonomisk baggrund og elever med særlige behov påvirkes af et øget lærerbidrag.

Der savnes en mere fyldestgørende diskussion af betydningen af, at der i analysen ikke inkluderes et tidligere testresultat, hvilket ellers er standard i litteraturen. Der anvendes i denne analyse i stedet et samtidigt testresultat i et andet fag. Derudover savnes en diskussion af betydningen af, at lærerbidraget er estimeret og derfor målt med usikkerhed.

Analysen rejser indirekte en række meget relevante spørgsmål, som det vil være vigtigt at undersøge nærmere med henblik på at lave mere konkrete anbefalinger. Det vil dels være relevant at undersøge betydningen af at have en dygtig lærer nærmere, herunder hvad der kendetegner en dygtig lærer. Derudover er det vigtigt at undersøge, i hvilket omfang de tre måder, hvorpå lærerbidraget kan øges, kan anvendes til at øge kvaliteten af lærerbestanden.



Dansk Økonomi, efterår 2022

De Økonomiske Råd
Formandskabet

DANISH ECONOMY AUTUMN 2022 SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

Chapter I contains comments on a range of current measures aimed at mitigating the consequences of high inflation, including lower electricity tax, a rent ceiling and a loan scheme for high energy bills. The chapter also comments on the green tax reform and on government departments' assessment criteria for changes to corporate tax.

Chapter II presents a projection of the Danish economy. The projection indicates that there is not only the prospect of high inflation in 2022, but also in 2023, and that there is a prospect of a significant fall in employment. The planned fiscal policy for 2023 is assessed to be appropriate.

Chapter III presents an estimate of the long-term fiscal sustainability. The sustainability indicator is estimated to be 1.0 percent of GDP; therefore, fiscal policy is assessed to be sustainable.

Finally, Chapter IV contains an analysis of the teacher value-added in middle school. The analysis shows that a teacher who is among the best can significantly improve student results. The analysis indicates that a focus on teacher quality is well-founded.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

This report by the Chairmanship of the Danish Economic Councils contains four chapters

- Current economic policy
- Economic outlook and public finances
- Fiscal sustainability
- Teacher value-added in middle school

CHAPTER I, CURRENT ECONOMIC POLICY

Focus on measures to mitigate the consequences of price increases

The chapter focuses on policy measures that aim to assist households and businesses with the consequences of rapidly rising prices, including energy prices. Such measures should follow some general principles that need to be taken into account when designing policies. For example, measures should help without distorting the price signals, as distortions can hinder economic adjustments and prolong the crisis. Measures should not increase the pressure on prices or raise expectations of future price increases. Finally, a distinction should be made between cyclical and structural policy measures; structural policy measures (such as tax policy changes) should not be used unless they can be proven to have a beneficial long-term effect or at least do no harm.

Loan scheme maintains price signals, but could contribute to inflationary pressure

In September 2022, the majority of the Danish Parliament agreed on a winter aid package that includes a loan scheme which allows households and businesses to choose to spread the payment of energy costs over several years. The loan scheme maintains the price signals as long as households take into account that the energy bills must be paid later. If the loan scheme mitigates an acute decline in consumption (of goods other than energy), it can, in principle, prolong the adjustment to more normal inflation levels.

Reduction of electricity tax should be done for structural reasons

A reduction in the electricity tax is also part of the winter aid package, and it is a measure that makes sense for structural reasons. However, a temporary reduction is not appropriate, as beneficial effects in the form of increased incentives to convert to electricity-based energy

sources are weakened. Since the tax reduction could increase electricity consumption and thus the price of electricity in the short term, there is a risk that the tax reduction will have less than a full effect on electricity bills.

Non-uniform CO_2 taxation makes climate policy more expensive

In the early summer, broad political agreement was reached on a green tax reform for industry that creates certainty about future taxes up to 2030. However, the non-uniform taxes across the branches of industry as well as the subsidy schemes make the green transition more expensive.

Greenhouse gas tax should also cover agriculture

A green tax reform of agriculture is still lacking. Greenhouse gas emissions in agriculture are difficult to measure, but if agricultural emissions are exempt from regulation, significantly more-expensive reductions must be made in other parts of the business and household sectors in order to reach the 70 percent reduction target by 2030. Regardless of which emission regulations are set for agriculture, the establishment of fair greenhouse gas accounts for individual holdings is crucial for the effectiveness of the regulations.

The impact on productivity of one-year master's degrees could be great

The chapter also comments on the government's proposal to introduce new one-year Master's degrees. The government's proposal affects a large proportion of a youth cohort; hence, there is a risk that the consequences for productivity and prosperity could be significant. The overall effect of the proposal on productivity is uncertain as experience with similar measures is limited. This may speak in favour of a more cautious approach in which a less extensive reform is introduced on a trial basis. If the reform has the desired effects, it can subsequently be adapted and extended to bigger range of master's degrees.

Recommendations for best practice for ex-ante evaluations should be followed up

A review of the decision-making basis used by the government departments for ex-ante evaluations of changes to the corporate tax rate, with a focus on the increase in the corporate tax rate for financial institutions, shows that there is a need for improved documentation of the assessment criteria and more clarity about the quality of and uncertainties in the analyses to ensure that the process is transparent for the decision-makers and the public.

CHAPTER II, ECONOMIC OUTLOOK AND PUBLIC FINANCES

Chapter II contains an assessment of the current economic conditions, the state of the public finances and an evaluation of the Budget Act. The chapter also contains an assessment of whether fiscal policy is aligned with the economic conditions.

High inflation in Denmark is mainly due to external factors

Denmark, like many other countries, is experiencing high and increasing inflation. The high inflation can largely be attributed to external factors, and there is no clear sign yet that domestic price pressures are causing high inflation in Denmark. However, there is a risk that such pressures may arise as a result of higher wages and a re-establishment of corporate profit margins.

Weaker international growth prospects and high uncertainty

The high inflation in both Denmark and abroad reduces the purchasing power of households considerably and has led to significant monetary policy tightening in recent months. Falling real wages, higher interest rates and significant uncertainty about the energy supply, especially in Europe, have contributed to the beginning of a slowdown in economic activity in Danish export markets.

Prospect of a large fall in employment in Denmark

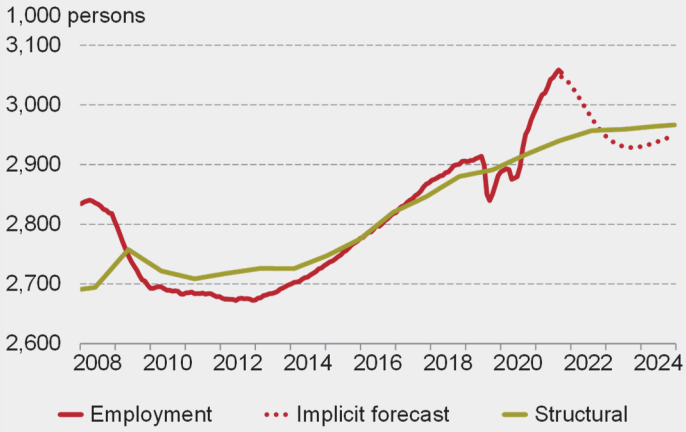
Economic activity in Denmark has begun to slow down, but the slowdown is taking place from a very positive starting point, with employment estimated to be just under 4 percent above the structural level. The weaker outlook abroad, households' declining real wages, higher costs of finance and the significant uncertainty linked to the economic outlook are expected to reduce demand over the autumn and through next year. The forecast implies approximately zero growth for three years, such that GDP at the end of 2024 will be at roughly the same level as at the end of 2021. At the same time, employment is expected to have fallen by more than 100,000 by the end of 2023, see figure A. The forecast thus implies that the currently large positive employment gap will gradually be closed and become negative at approximately 1 percent below the estimated structural level in 2024, cf. table A.

High degree of uncertainty about the timing and size of the downturn

There is considerable uncertainty about both the timing and the size of the decline in employment. We have yet to see a large turnaround in the labour market, and it may materialise later than expected. If so, pressure on the labour market will persist for a longer period, and there is a risk that, in combination with the large fall in real wages this year, it will result in more significant wage increases during the collective bargaining negotiations next year. Another risk factor is that the geopolitical and energy supply situation may further deteriorate, resulting in even weaker growth and even greater uncertainty. Experience from the financial crisis shows that downturns can occur very suddenly, when pessimism and uncertainty first take hold of households and businesses.

FIGURE A EMPLOYMENT

Employment is currently estimated to be just under 4 percent above the structural level. The forecast implies a large fall in employment of more than 100,000 towards the end of 2023, and in 2024 employment is expected to be approximately 1 percent below the estimated structural level.



Note.: The figure shows monthly employment of wage earners adjusted to national account levels. The latest observation is July 2022. After that, an implicit monthly trajectory, which is in line with the employment estimates on an annual basis, is shown

Source: Statistics Denmark, StatBank Denmark and ADAM's data bank, and own calculations.

TABLE A KEY FIGURES OF THE OUTLOOK FOR THE DANISH ECONOMY

	2021	2021	2022	2023	2024	2030 [a]
	DKK bn.	------- Real growth rate, per cent. -------				
Private consumption	1,142	4.2	-1.1	-0.3	2.5	3.0
Public sector consumption	608	4.2	0.7	-0.7	1.6	1.1
Gross fixed capital formation	566	6.2	1.9	-5.0	-5.6	2.5
consisting of:						
Public sector investment	85	0.4	-2.6	2.2	3.4	2.0
Residential investment	151	9.9	4.5	-10.0	-10.8	2.0
Business fixed investment	330	6.3	1.9	-4.3	-5.6	2.8
Stockbuilding[b]	9	0.0	0.8	-0.4	0.0	0.0
Total domestic demand	2,325	4.6	0.9	-2.0	0.3	2.3
Exports of goods and services	1,494	8.0	3.4	1.4	4.7	2.7
Imports of goods and services	1,315	8.0	1.2	-1.1	4.7	3.9
GDP	2,504	4.9	2.3	-0.2	0.6	1.6
Key indicators						
Consumer prices, percentage change[c]		2.1	8.1	5.1	0.8	1.5
Unemployment, per cent[d]		3.1	2.2	3.0	3.6	3.1
General gov. budget balance, DKK bn.		91	10	-3	-6	-6
General gov. budget balance, per cent of GDP		3.6	0.4	-0.1	-0.2	-0.2
Hourly wage costs, percentage change		2.6	3.8	5.2	4.5	3.4
Terms of trade, change in percentage points		0.4	-2.5	-3.2	1.8	0.2
10-year Danish government bond rate, per cent		0.0	1.5	2.5	2.0	1.1
Employment gap, per cent[e]		0.8	3.3	0.6	-1.0	0.0

a) The column shows projected average annual growth from 2024 til 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 2030.

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, StatBank Denmark and ADAM's data bank, and own calculations.

Fiscal policy in the light of economic conditions

Fiscal policy should have been tighter this year

Employment is currently significantly above the estimated structural level, and it is estimated that fiscal policy will make a positive contribution to growth of almost 1 percent compared to 2019. The fiscal easing in 2022 has been inappropriate, as the fiscal policy should have contributed to dampening demand and thus inflation, cf. also the assessment in *Danish Economy, autumn 2021*. Danish fiscal policy alone cannot reduce the current high inflation to a more normal level, but it is essential that fiscal policy does not contribute to a further increase in the pressure on prices. Therefore, it is also essential that no policy measures are put into place over the autumn that further increase demand pressures. Any expansionary policies should, therefore, be financed such that the overall effect on activity is approximately neutral.

Prospect of neutral economic conditions at the end of 2023

Employment is forecasted to fall significantly over the coming year. It is estimated that employment will be approximately at the structural level by the end of next year, and in 2024 the employment gap is expected to be negative at approximately 1 percent. All else being equal, this suggests that fiscal policy in 2023 should be approximately neutral for growth. However, there are a number of considerations that can speak for both tighter and looser fiscal policy. In the direction of a tighter fiscal policy, there is a significant risk of higher wage increases and thus a risk of a worsening of the inflationary challenges. In addition, experience shows that it is easier to relax than to tighten fiscal policy if economic conditions change. Conversely, the expected significant decline in employment, risks becoming even steeper if households and businesses become even more pessimistic. In that situation, a moderate easing of fiscal policy can help limit a negative expectations spiral.

The Finance Bill for 2023 is appropriately aligned with economic conditions

Overall, it is assessed that an approximately neutral fiscal policy next year is appropriate. The proposed 2023 Finance Act is estimated to be approximately neutral for growth; therefore, it is considered to be appropriately aligned with the economic conditions and the uncertainty associated with the economic prospects. In order to maintain the neutral fiscal policy line in the proposed Finance Act, any additional initiatives should, therefore, be financed, so that the overall effect on activity is approximately neutral.

Public finances and the Budget Act

The public finances are sound

The projection shows that, in both 2023 and in the years leading up to 2030, the structural balance will remain well above the deficit limit, which is currently 1 percent of GDP. At the same time, the estimates in Chapter III show that fiscal policy is more than sustainable. The Chairmanship's assessment, therefore, is that the public finances are fundamentally sound.

The deficit limit in the Budget Act has changed - other rules have not

The evolution of the public finances is partly due to measures put in place by the Budget Act of 2012. In the spring of 2022, in accordance with the Chairmanship's previous recommendations, a decision was made to lower the deficit limit from ½ to 1 percent of GDP. However, the other rules in the Budget Act have not changed since 2012.

Calculation of the structural balance should be documented and changes should be discussed

The general government structural balance plays a central role in fiscal management and planning. Calculation of the structural balance is based on a method set down by the Ministry of Finance, and builds upon a large number of assumptions and on the estimated evolution of the actual balance. It is natural to review the advantages and disadvantages of the current method and practice. The current method should be fully documented and the documentation should be kept up-to-date, and the assumptions made should be justified. Furthermore, there should be an opportunity for a thorough discussion of changes prior to them being incorporated into the basic method.

Rules in the Budget Act that limit the possibility of smoothing consumption should be discussed

Another area where there is a need to discuss the rules in the Budget Act is the possibility of transferring unused funds from one year to the next. A review of the trends in government expenditure suggests that consumption patterns have shifted in a direction that may indicate that there are unintended consequences of the limited possibility of the state to smooth consumption. If state institutions were able to use saved funds from 2022-23 at a later date, this could contribute to keeping fiscal policy suitably tight.

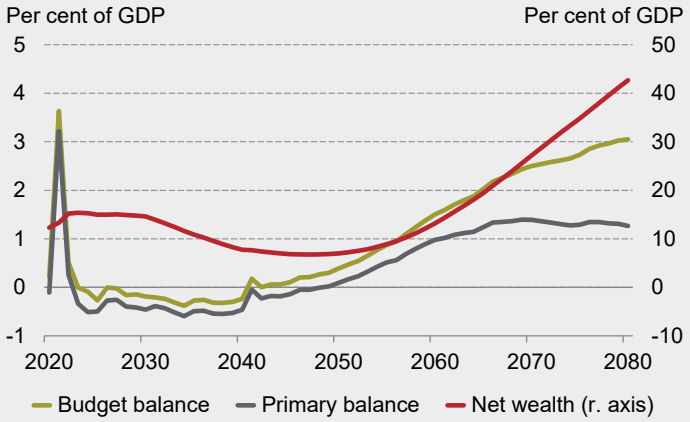
CHAPTER III, FISCAL SUSTAINABILITY

Sustainability indicator continues to be 1 percent of GDP

The long-term projection presented in Chapter III shows a deficit in the (structural) government budget balance over the period 2025-40 of between 0 and ½ percent of GDP, see figure B. After that, there will be a permanent improvement in the balance, such that the balance shows an increasing surplus in the years that follow. With a sustainability indicator of 1 percent of GDP, the economy is assessed to be over sustainable. Under the assumptions in the projection, this means that taxes could be permanently lowered by approximately 27 billion DKK without cutting government expenditure, or expenditure could be increased by a corresponding amount without raising taxes. The sustainability indicator remains the same as in the corresponding projection presented in *Dansk Økonomi, efterår 2021*. However, it is important to be aware that there is a great deal of uncertainty about many of the assumptions, not least the assumptions about future retirement behaviour.

FIGURE B **GOVERNMENT BUDGET BALANCE AND WEALTH.**

The figure shows the long-term paths of the government budget balance and net wealth given unchanged policy and a number of other assumptions.



Source: DREAM and own calculations.

Analysis of age indexing shows joint retirement of couples increases its effect

The chapter presents an analysis of how changes in the age limits for early-retirement and state pension eligibility affect employment of partners of the directly affected persons. Retirement is often a joint decision between partners in a relationship, and the analysis indicates that there are spillover effects of higher age limits on the labour market behaviour of the partners of the directly affected persons. If this spillover effect is taken into account, it will increase the estimated effect of the welfare and retirement reforms on employment by approximately 6½ percent. In 2021, this corresponds to an additional effect of the reforms of 3,500 employees. In total, it is estimated that such partner effects are able to explain 3 percent of the total increase in employment for older workers since 2013.

Proposal to relax indexing of retirement ages should be included in the discussion of political priorities

In May 2022, the Pensions Commission recommended relaxation of the current age indexing of the state pension etc. after 2040. According to the calculations in the chapter, this would reduce the sustainability indicator from 1 to 0.4 percent of GDP. Fiscal policy would thus continue to be sustainable even under this more relaxed indexation. The proposal can be viewed as forming part of a discussion about prioritisation of the evolution of public finances in the longer term. A situation that sees the government permanently collecting more taxes than is

necessary to finance government expenditure is not optimal, but, viewed in isolation, the great uncertainty in the estimates is an argument for pursuing a prudent long-term fiscal policy. On the other hand, there are also costs associated with being too cautious, as this can result in otherwise sensible measures not being carried out. Thus, there is a real trade-off regarding how (over) sustainable the public finances should be. The Pension Commission's proposal is one of several possible proposals in this discussion.

CHAPTER IV, TEACHER VALUE-ADDED IN MIDDLE SCHOOL

The chapter focuses on the abilities of teachers to skill students ...

Chapter IV examines the importance that individual school teachers have for their students' test results measured relative to the average teacher. With their direct contact with the students, their professional knowledge and their social skills, school teachers have direct influence on the individual student.

... and calculates *teacher value-added*

The chapter is based on an estimated *teacher value-added*, which is an indicator of how much the individual teacher contributes to their students' learning and results, measured relative to the average teacher. The teacher value-added is calculated using students' learning and results, and captures the overall importance of the teacher's professional knowledge, classroom management, etc, while taking into account the students' other results at school and their family backgrounds, among other things. This approach has a long tradition in, for example, the USA, where in some places it is even included in evaluations of individual teachers. It is, however, the first analysis of its kind to study Danish conditions.

A good teacher is more important than class size or teaching time

The analysis shows that having a good teacher is of great importance for students' results. A teacher who is among the best educators can significantly improve students' final exam results. In comparison, it would require significant reductions in the teacher/student ratio or increases in the number of teaching hours to achieve corresponding improvements in students' results.

Students with better teachers have a higher education propensity after middle school

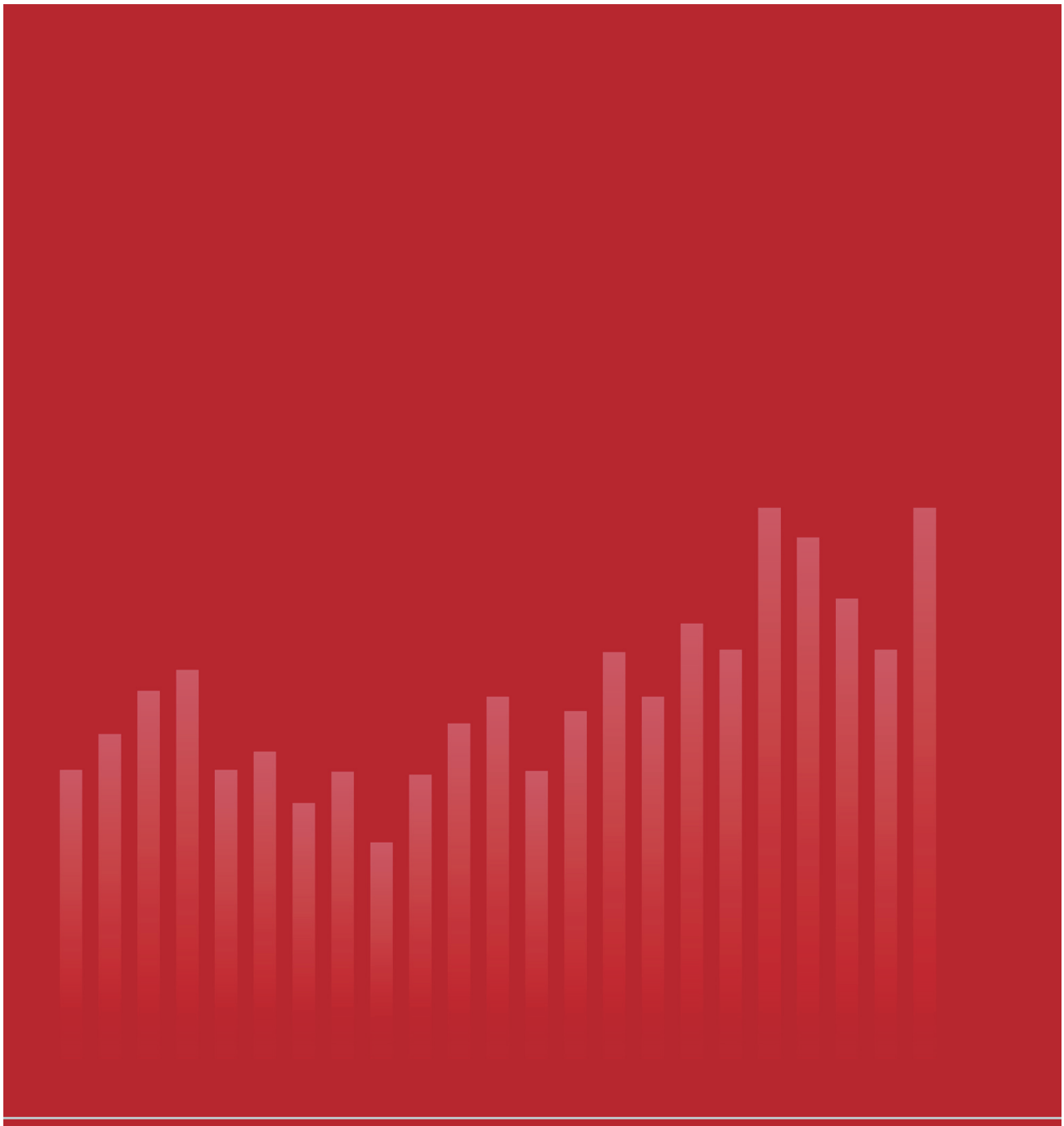
The analysis in the chapter also documents that students who have had a good teacher in middle school are more likely to start and complete an upper secondary education than pupils who have had a less good teacher. This indicates that the estimated teacher value-added reflects more than just whether a teacher is good at preparing students for tests and exams. This result aligns with foreign studies, which find positive effects of good teachers on students' length of education and salary later in adulthood.

The teacher value-added correlates with high marks, low sick leave and experience

The chapter also examines what characterises teachers with a higher teacher value-added. On average, the good teachers achieved higher marks in their teacher training, have relatively fewer periods of absence during the school year, and they have gained a certain amount of teaching experience. However, the analysis does not establish that background characteristics cause a higher teacher value-added: Only a correlation between the teacher value-added and the characteristics mentioned is found.

Three ways to improve middle school teachers

The analyses emphasise the importance of having good teachers in middle school. There are three fundamental ways to raise the level of teaching in middle schools. First, the composition of the teachers can be changed so that there are more of the good ones and fewer of the less good ones. Such a change can take place via recruitment, retention and dismissals. Second, the recruitment base for primary and middle schools can be improved by improving teacher training and making the training more attractive to talented students. Third, the quality of teaching among the teachers already employed can be improved through, for example, continuing education and by providing better conditions for the teachers' work. A significant improvement in student results will require efforts in all three areas.



Danish Economy, Autumn 2022

FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

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. Produktivitet, 2021. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Langvarige effekter af coronakrisen. Byer og produktivitet. 175 kr.
135. Dansk Økonomi, forår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Tilbagetrækningsaftalen. Tidlig indsats. 175 kr.
136. Dansk Økonomi, efterår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Helbred og ældres beskæftigelse. Regneprincipper og konsekvensvurderinger. 175 kr.
137. Økonomi og Miljø, 2021. Beskatning af privatbilisme. Beskæftigelseseffekter af drivhusgasbeskatning. 175 kr.
138. Produktivitet, 2022. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Udviklingen i danske virksomheders markedsmagt. Forklaringer på udviklingen i virksomhedernes markedsmagt. 175 kr.
139. Dansk Økonomi, forår 2022. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Låneregulering på boligmarkedet. Tilgangseffekter ved ændrede dagpengeregler. 175 kr.
140. Dansk Økonomi, efterår 2022. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Lærerbidrag i folkeskolen. 200 kr.

De Økonomiske Råd
Formandskabet