

DIGITALES ARCHIV

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

Periodical Part

Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd ; 2020

Provided in Cooperation with:

Danish Economic Councils, Copenhagen

Reference: Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd ; 2020 (2020).
https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/endelig_rapport/e20_dansk_oekonomi_efteraar_2020_web.pdf.

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/11159/4707>

Kontakt/Contact

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

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

Terms of use:

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

De Økonomiske Råd
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2020

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

**KONJUNKTURUDSVING OG
FINANSPOLITIK**

EPIDEMIOLOGI OG ØKONOMI



**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 lov nr. 1751 den 27. december 2016.

Formandskabet

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

Rådets øvrige medlemmer

Finansministeriet: Departementschef Peter Stensgaard Mørch, *Erhvervsministeriet:* Departementschef Michael Dithmer, *Kommunale organisationer:* Adm. direktør Kristian Wendelboe, *Danmarks Nationalbank:* Nationalbankdirektør Per Callesen, *Dansk Arbejdsgiverforening:* Adm. direktør Jacob Holbraad, *FH - Fagbevægelsens Hovedorganisation:* Formand Lizette Risgaard, formand Claus Jensen, formand Per Christensen, *Akademikerne:* Formand Lars Qvistgaard, *DI:* - , *SMVdanmark:* Adm. direktør Jakob Brandt, *Landbrug og Fødevarer:* Formand Martin Merrild, *Dansk Erhverv:* Adm. direktør Brian Mikkelsen, *Forbrugerrådet Tænk:* Formand Anja Philip, *CEPOS:* Vicedirektør Mads Lundby Hansen, *FinansDanmark:* Adm. direktør Ulrik Nødgaard, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd:* Formand Michael Rosholm samt *særligt sagkyndige:* Professor Helena Skyt Nielsen, professor Mette Ejrnæs, professor Torben M. Andersen.

Sekretariatet

Direktør John Smidt, *vicedirektør* Jesper Gregers Linaa, *kontorchef* Christian Ellermann-Aarslev, Morten Holm, *administrationschef* Per Ulstrup Johansen, *chefkonsulenter* Brian Krogh Graversen, David Tønners, Dorte Grinderslev, Hans Bækgaard, Marie Møller Kjeldsen, Mickey Petersen, Morten Raun Mørkbak, Nicolai Kaarsen, Niels Vestergaard, Poul Schou, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Janne Nyborg Jensen, Kamilla Holmgaard, Line Block Hansen, Niels Christian Fredslund, Thomas Nyvang Dalgaard *fuldmægtige* Iben Büchler Nielsen, Jonas Ehn Bødker, Michael Studsgaard Sørensen, *kontorfuldmægtige* Danne Nors Jørgensen, Karina Tilsted Andersen samt *studentermédhjælpere* Anne Katrine Borgbjerg, Jonas Serup Petersen, Paul Lynggård Hansen, Sissel Marie Andersen, Volmer Rathmann Jahnsen.

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2020

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

**KONJUNKTURUDSVING OG
FINANSPOLITIK**

EPIDEMIOLOGI OG ØKONOMI

**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Dansk Økonomi, efterår 2020

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

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

Publikationen kan bestilles hos:

Rosendahls - København

Vandtårnsvej 83 A

2860 Søborg

Tlf.: 43 63 23 00

E-mail: post@rosendahls.dk

Hjemmeside: www.rosendahls.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

De Økonomiske Råds Sekretariat

Emil Møllers Gade 41

8700 Horsens

Tlf.: 51 51 28 00

E-mail: dors@dors.dk

Hjemmeside: www.dors.dk

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

Tryk: Rosendahls

Pris: 175 kr. inkl. moms

Oplag: 850

ISBN: 978-87-93948-00-6

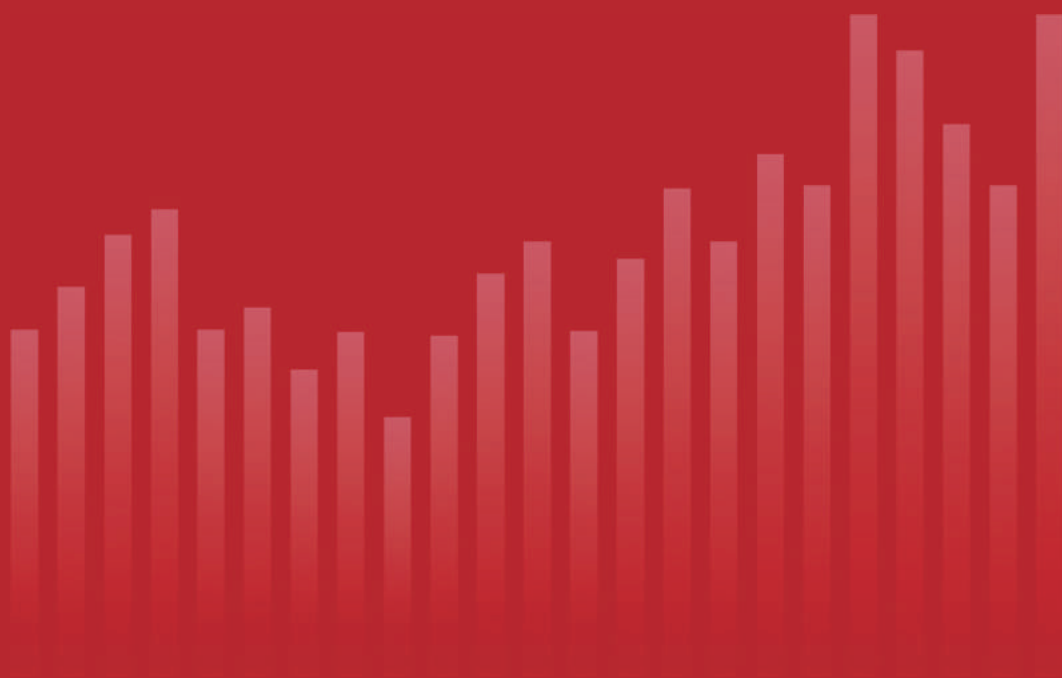
ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på

De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER	1
KAPITEL I	AKTUEL ØKONOMISK POLITIK	17
KAPITEL II	KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER	39
	II.1 Indledning	41
	II.2 Dansk økonomi frem mod 2025	46
	II.3 International økonomi og finansielle forhold	80
	II.4 Offentlige finanser	99
	II.5 Sammenfatning og vurderinger	124
KAPITEL III	FINANSPOLITISK HOLDBARHED	133
	III.1 Indledning	135
	III.2 Fremskrivning	136
	III.3 Holdbarhed og gæld i coronaens tid	149
	III.4 Udviklingen i det offentlige forbrug	162
	III.5 Alternative tilbagetrækningsforløb	187
	III.6 Sammenligning med regeringen	199
	III.7 Sammenfatning	208
	Litteratur	211
KAPTEL IV	KONJUNKTURUDSVING OG FINANSPOLITIK	215
	IV.1 Indledning	217
	IV.2 Principper for finanspolitisk stabilisering	218
	IV.3 Finanspolitik tager tid	230
	IV.4 Aktivitetseffekter af finanspolitik	246
	IV.5 Opsamling og konklusioner	271
	Litteratur	278
KAPITEL V	EPIDEMIOLOGI OG ØKONOMI	283
	V.1 Indledning	285
	V.2 Virusforløb i en basal epidemiologisk model	287
	V.3 Samspillet mellem virus og økonomisk aktivitet	309
	V.4 Strategier ved et virusudbrud	330
	V.5 Værktøjer mod smittespredning	337
	V.6 Opsummering og anbefalinger	370
	Litteratur	378
	SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	385
	ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENTATIONS	435



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

I rapportens første kapitel kommenteres på aktuelle økonomiske problemstillinger, herunder emner relateret til den aktuelle finanspolitik, hjælpepakker, de finanspolitiske rammer i budgetloven og klimapolitik.

I kapitel II og III præsenteres fremskrivninger af dansk økonomi, som på mange måder er stærkt påvirket af coronapandemien. Der er udsigt til, at den økonomiske aktivitet normaliseres frem mod 2022. Finanspolitikken er mere end holdbar, men holdbarheden afhænger kritisk af antagelser om tilbagetrækningsadfærden.

Kapitel IV ser nærmere på både principielle og praktiske aspekter af finanspolitikken som stabiliseringspolitisk værktøj, mens kapitel V fokuserer på det gensidige samspil mellem epidemiologi og økonomi.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Formandskabets rapport til efterårets møde i Det Økonomiske Råd indeholder fem kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Finanspolitisk holdbarhed
- Konjunkturudsving og finanspolitik
- Epidemiologi og økonomi

Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. Rapporten er udarbejdet forud for mødet i Det Økonomiske Råd den 20. oktober 2020. I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på rådsmødet, er der kun foretaget mindre justeringer af teksten. I kapitlet om konjunkturudsving og finanspolitik er der i diskussionen om den relative effekt af de forskellige finanspolitiske instrumenter blevet inddraget en reference til en nyere metaundersøgelse, som ikke var med i det oprindelige diskussionsoplæg. Herudover er rådsmedlemmernes kommentarer til rapporten tilføjet.

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

Sundhedskrise førte til en økonomisk krise

Coronapandemien førte til et abrupt fald i den økonomiske aktivitet i foråret. Frygten for smittespredning resulterede i foråret til indførelsen af omfattende restriktioner og nedlukninger, og i kølvandet på det blev der vedtaget en lang række ekstraordinære hjælpepakker til erhvervs- livet, lønmodtagere, der var truet af fyringer, og selvstændige. Frygten for smitten har også påvirket husholdningernes forbrugsmønstre, selvom mange restriktioner nu er ophævet.

Restriktioner bidrager til mindre smitte, ...

Restriktionerne, der blev indført, havde til formål at begrænse smittespredningen. Umiddelbart giver nedlukninger og andre restriktioner anledning til et fald i den økonomiske aktivitet, men i det omfang tiltagene har held med at begrænse smitten, skabes grundlag for, at forbrugerne igen tør efterspørge serviceydelser, der involverer personkontakt.

... hvilket er en forudsætning for hurtig normalisering af økonomien

En forudsætning for en relativt hurtig normalisering af den økonomiske aktivitet er således, at smitten kommer under kontrol. Paletten af instrumenter, der kan bidrage til at holde smitten under kontrol, begrænser sig ikke til hårde nedlukninger, som vi så i foråret. Et vigtigt element i sundhedsstrategien er omfanget og organiseringen af test og kontaktopsporing. På lidt længere sigt er det vigtigt, om og i givet fald hvornår der udvikles en effektiv vaccine eller behandling.

Risiko for mere langstrakt, negativt forløb

Udsigterne for dansk økonomi afhænger derfor i høj grad af, hvordan pandemien vil udvikle sig i Danmark og i resten af verden. Selvom en relativt hurtig normalisering af den økonomiske aktivitet er mulig, er der en betydelig risiko for væsentligt værre forløb – både med hensyn til sundhed, samfundsøkonomi og belastningen af de offentlige finanser.

Usædvanlige tiltag i en ekstraordinær situation

Krisen har ikke bare udfordret sundhedssektoren og sundhedsmyndighederne. Også den økonomisk-politiske værktøjskasse er udfordret. Omfattende hjælpepakker har sammen med det generelle økonomiske tilbageslag og øgede udgifter til test og sygdomsbekæmpelse ført til et stort offentligt underskud, og de finanspolitiske underskudsregler er derfor midlertidigt suspenderet. Heldigvis var de offentlige finanser i Danmark i udgangspunktet sunde, hvilket har betydet, at statskassen har kunnet absorbere en betydelig del af det samfundsøkonomiske tab, der er opstået. Endnu er det et åbent spørgsmål, hvor stor regningen ender med at blive.

Rapportens fem kapitler kommer ikke rundt om alle aspekter af krisen, men de berører hver især forskellige aspekter heraf.

Kapitel I, aktuel økonomisk politik

I rapportens *kapitel I, Aktuel økonomisk politik*, samles vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik, dels baseret på rapportens fire øvrige kapitler, dels fra tidligere rapporter fra formandskabet.

Kapitel II, fremskrivning til 2025

Kapitel II indeholder en fremskrivning af dansk økonomi og de offentlige finanser til 2025. Kapitlet indeholder blandt andet formandskabets vurdering af den planlagte finanspolitik og udviklingen i de offentlige finanser set i forhold til budgetlovens underskudsgrænser.

Kapitel III, finanspolitisk holdbarhed

Kapitel III indeholder en langsigtet fremskrivning med fokus på den offentlige saldo og en beregning af den finanspolitiske holdbarhed.

Kapitel IV, aktiv finanspolitik

Kapitel IV ser nærmere på muligheden for at føre aktiv finanspolitik med det formål at stabilisere økonomien.

Kapitel V, epidemiologi og økonomi

Kapitel V belyser det gensidige samspil mellem epidemiologi og økonomi.

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitel I sammenfatter vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik, dels baseret på rapportens fire øvrige kapitler, dels baseret på tidligere rapporter fra formandskabet.

**Regering bør
melde klart ud
om nedluknings-
scenarier**

Kapitlets første tre afsnit har fokus på økonomisk-politiske problemstillinger, som i høj grad er relateret til coronapandemien. Det første afsnit indeholder blandt andet en anbefaling om, at regeringen melder klart ud om, hvilke initiativer den påtænker at anvende, hvis den senere tids stigning i antallet af smittede fortsætter eller tager til.

**Hjælpepakker bør
udfases**

Det efterfølgende afsnit indeholder en diskussion af de hjælpepakker, der er vedtaget. Hovedbudskabet er, at det er positivt, at de fleste generelle hjælpepakker er afviklet, og at de specifikke hjælpepakker, der er rettet mod brancher, som er direkte berørt af nedlukninger, bør afvikles i takt med, at nedlukninger udfases. Problemet med hjælpepakkerne er grundlæggende, at de i særlig grad understøtter eksisterende virksomheder og dermed begrænser den virksomhedsdynamik, der er helt central for væksten i samfundet.

**Finanspolitikken
bør ikke lempes
yderligere**

Kapitel I indeholder også en diskussion af den aktuelle finanspolitik. Hovedbudskabet her er, at der på nuværende tidspunkt ikke vurderes at være behov for yderligere lempelser. Hvis konjunktursituationen forværres markant, eksempelvis som et resultat af et forværret smittebillede i Danmark eller i udlandet, kan der opstå behov for yderligere lempelser i 2021.

**Gode argumenter
for at sænke
underskudsgrænse**

Budgetloven skal revideres i folketingsåret 2020-21, og kapitlet indeholder en diskussion af underskudsgrænsen for den strukturelle saldo. Der er udsigt til strukturelle underskud i en årrække, og det er derfor relevant at diskutere både den mellemfristede målsætning om balance i 2025 og underskudsgrænsen. Formandskabet vurderer, at der er gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen.

**Finansiering af
pensionsudspil bør
diskuteres**

Regeringen har fremlagt et forslag om differentieret pension. Det er i høj grad et politisk valg, om man vil give udvalgte grupper bedre vilkår end under de nuværende regler. Den primære finansiering skal ifølge udspillet komme i form af højere aktie- og kapitalindkomstskat samt en særlig selskabsskat på den finansielle sektor. Kapitlet indeholder en diskussion af argumenter for og imod den foreslåede finansiering.

**Drivhusgasafgift bør
drive den grønne
omstilling**

Endelig indeholder kapitel I en diskussion af de principper, som den grønne omstilling bør bygge på. Helt overordnet opnås klimapolitiske mål mest omkostningseffektivt via en ensartet afgift på drivhusgasser.

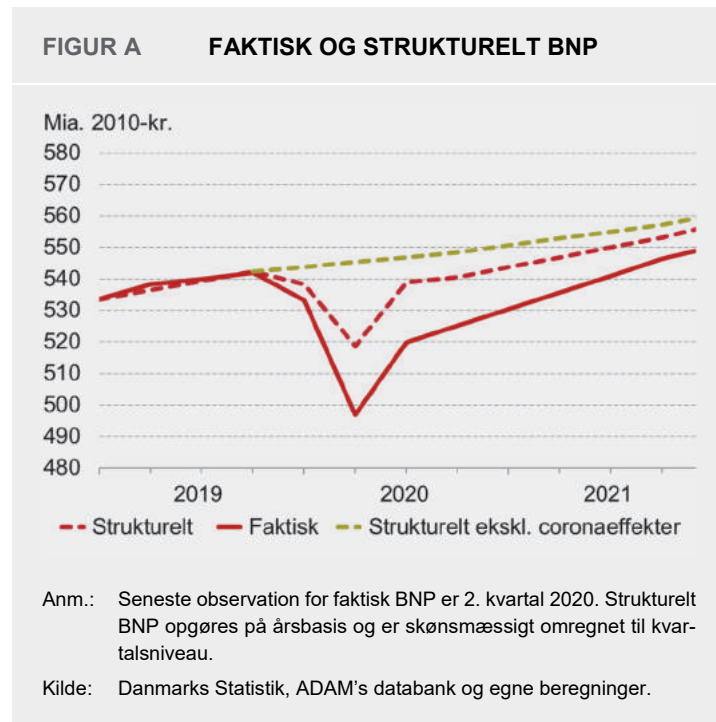
I den udstrækning der i stedet for eller i tillæg hertil gennemføres forskellige former for tilskud, teknologikrav eller forbud, fordyres den grønne omstilling. Eksempelvis vil et tilskud til elbiler resultere i flere elbiler, mens en CO₂-afgift på benzin og diesel vil give incitament både til elbiler, mere brændstofeffektive konventionelle biler, mindre transportomfang og skift til andre transportformer. Dermed kan den enkelte vælge den CO₂-reduktionsform, som er bedst og billigst for den pågældende person. Et ønske om at begrænse lækage, som formuleret i klimaloven, kan mest hensigtsmæssigt håndteres gennem et fradrag i afgiftsbetalingen.

KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

I kapitlet præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi og de offentlige finanser til 2025.

**Dansk økonomi
hårdt ramt af
coronapandemien,
især i andet kvartal**

Coronapandemien ramte dansk økonomi i foråret 2020. Den økonomiske aktivitet faldt markant især i andet kvartal, hvor BNP lå knap 8½ pct. under niveauet i fjerde kvartal 2019. En lang række hjælpepakker bidrog til, at faldet ikke blev større. I takt med at restriktionerne blev ophævet, og smitteomfanget faldt, er mange af de generelle hjælpepakker rullet tilbage, og den økonomiske aktivitet er steget. Baseret på en række kortsigtsindikatorer skønnes det, at BNP vil stige med godt 4½ pct. i tredje kvartal. Det betyder, at BNP-niveauet i tredje kvartal 2020 vurderes at være godt 4 pct. under niveauet i fjerde kvartal 2019, jf. også figur A.



**Output gap på
-1½ pct. ved
udgangen af 2021**

BNP ventes i løbet af 2021 at være tilbage på samme niveau som i 2019. Selvom det antages, at det strukturelle BNP-niveau midlertidigt er reduceret som følge af coronakrisen, ventes det, at faktisk BNP vil ligge under det strukturelle niveau i en kortere årrække. Forskellen mellem faktisk og strukturelt BNP ventes gradvist at blive mindsket, og ved udgangen af 2021 ventes output gap at være omkring -1½ pct.

**Ledighed steg
60.000 på tre
måneder**

Hjælpepakkerne holdt hånden under virksomhederne og beskæftigelsen, men ledigheden steg alligevel fra februar til maj måned med mere end 60.000 personer. Trods afvikling af hjælpepakkerne er ledigheden henover sommeren faldet. Stigende smitteomfang og indførelsen af nye restriktioner i sensommeren vurderes at ville stoppe tendensen til fald, og ledigheden vurderes ved årets udgang at ligge omkring 130.000 personer. Ledigheden ventes i 2021 at ligge ca. 35.000 over det strukturelle niveau.

**Ikke behov for
yderligere lempelse
af finanspolitikken**

Finanspolitikken er meget lempelig, hvilket afspejler sig i en svækkelse af den strukturelle saldo fra 2019 til 2021 på omkring 1 pct. af BNP. Formandskabet vurderer ikke, at der på nuværende tidspunkt er behov for yderligere lempelser.

Prognose stærkt afhængig af epidemiens udvikling

Den økonomiske udvikling er stærkt afhængig af forudsætningerne om epidemiens udvikling. I fremskrivningen lægges det til grund, at epidemien ikke forværres markant i forhold til situationen ultimo september. Det lægges også til grund, at der i løbet af 2021 udvikles en effektiv vaccine eller behandling, der muliggør, at økonomien på sigt kan vende tilbage til et forløb, der svarer til situationen før coronakrisen.

Strukturelt underskud i 2021 på ¾ pct. af BNP vurderes ikke at være et problem

Det økonomiske tilbageslag og de finanspolitiske lempelser, blandt andet i form af hjælpepakker, indebærer, at der er udsigt til et underskud på de offentlige finanser. I 2021 skønnes et underskud på den strukturelle saldo omkring ¾ pct. af BNP, hvilket formelt er et brud med budgetloven. Formandskabet vurderer dog i lyset af usikkerheden, at dette ikke giver anledning til anbefalinger om stramninger.

Udsigt til underskud frem mod 2025

I de kommende år er der udsigt til strukturelle underskud omkring ½ pct. af BNP, og i 2025 nås den mellemfristede målsætning om balance ikke med de forudsætninger, der ligger i fremskrivningen. Når finanspolitikken på denne måde planlægges at "gå til grænsen", er der i udgangspunktet ikke rum til at stimulere økonomien, hvis konjunktursituationen forværres, eller der af andre årsager opstår behov for initiativer, der forringer de offentlige finanser.

Behov for øget fleksibilitet

Det finanspolitiske rammeværk indeholder en vis fleksibilitet, som tillader overskridelser af underskudsgrænsen, men der er behov for at klargøre under hvilke omstændigheder, overskridelser må finde sted. Formandskabet har tidligere diskuteret muligheder for at øge fleksibiliteten, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

Gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse

Med udsigt til strukturelle underskud de kommende ti år eller mere, vurderer formandskabet, at det er relevant at sænke budgetlovens underskudsgrænse fra ½ til 1 pct. af BNP. Dette vil muliggøre, at de mellemfristede mål kan sænkes lidt i forhold til det nuværende mål om balance. Lempelsen af underskudsgrænsen skal derimod ikke opfattes som en anbefaling om at lempe finanspolitikken.

KAPITEL III, FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Finanspolitikken er mere end holdbar – holdbarhedsindikator på 1,6 pct. af BNP

Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel III viser, at den offentlige saldo i perioden fra 2025 til 2040 vil udvise små underskud. Under fremskrivningens forudsætninger holder de sig dog under budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP. Fra ca. 2040 vil de offentlige finanser blive forbedret som følge af blandt andet demografisk medvind og højere pensionsalder, og saldoen udviser stigende overskud i resten af århundredet. Finanspolitikken er mere end holdbar, idet den

såkaldte holdbarhedsindikator udgør 1,6 pct. af BNP. Det betyder, at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 37 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at skulle hæve skatterne. Der er dog overordentlig stor usikkerhed om de langsigtede forudsætninger i beregningerne. Blandt de vigtigste forudsætninger er antagelserne om befolkningens arbejdsudbud, der særligt påvirkes af antagelserne om arbejdstid og tilbagetrækningsalder.

Lille forværring siden sidst

Der er tale om en lille forværring af de offentlige finanser i forhold til den lange fremskrivning i *Dansk økonomi, efterår 2019*, hvor holdbarhedsindikatoren udgjorde 1,8 pct. af BNP. Forværringen skyldes en mere negativ vurdering af den økonomiske udvikling frem mod 2025.

ØMU-gælden kommer tæt på 60 pct.-grænsen

Blandt andet som følge af coronapandemien når ØMU-gælden ifølge fremskrivningen op på et noget højere niveau og vil med de anvendte beregningsforudsætninger på et tidspunkt komme tæt på ØMU-gældsgrænsen på 60 pct. af BNP. Dermed bliver denne traktatfæstede grænse, der hidtil ikke har været anset for reelt bindende for Danmark, mere nærværende. Samtidig er den offentlige nettogæld tæt ved 0 pct. af BNP. Stort set hele ØMU-gælden skyldes dermed, at det offentlige har aktiver og passiver i nogenlunde samme størrelsesorden, hvor aktiverne ikke tæller med i opgørelsen af ØMU-gælden.

Nuværende gældsgrænse ikke passende for Danmark

En øvre grænse for den offentlige gæld kan være en fornuftig supplerende restriktion for finanspolitikken ud over et krav om, at den skal vurderes at være holdbar. Den gældende ØMU-gældsgrænse på 60 pct. er dog et meget konservativt underkantskøn for, hvornår der vil blive stillet spørgsmål ved de offentlige finansers troværdighed. Samtidig kan gældsgrænsen også være for lav i forhold til en optimal sammensætning af offentlige indtægter og udgifter over tid. Danmark bør derfor arbejde for, at EU's gældsregler erstattes af mere landespecifikke grænser, der blandt andet tager hensyn til særlige forhold som store offentlige aktiver – herunder også implicite aktiver som værdien af den udskudte skat i pensionskasserne.

De offentlige forbrugsudgifter har siden 1966 udviklet sig i tråd med antagelserne i fremskrivningen

En analyse af den historiske vækst i de offentlige forbrugsudgifter siden 1966 viser, at denne vækst samlet set har udviklet sig i tråd med de anvendte fremskrivningsprincipper, men med store forskelle over tid. Siden 1995, hvor forbrugsudviklingen kan følges på forskellige delområder, er udgifter til sundhed steget mere og til undervisning og kultur mindre, end fremskrivningsprincipperne ville have tilsagt. De seneste ti år har der generelt været mindrevækst i forbrugsudgifterne.

Debat om justering af aldersindeksering af pension

Til efteråret skal Folketinget bekræfte forhøjelsen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension i henholdsvis 2032 og 2035. Blandt andet dette har affødt en debat om, hvorvidt den planlagte indeksering af aldersgrænserne bør justeres eller helt aflyses. Indekseringen af aldersgrænserne har været et afgørende element i at skabe en holdbar finanspolitik. Med den nuværende beregnede overholdbarhed er det dog muligt at lempe indekseringsreglerne uden at sætte holdbarheden over styr.

I sidste ende et politisk valg – men afgørende, at holdbarheden ikke sættes over styr

Kapitlet beregner konsekvenserne af såvel at indføre en langsommere indeksering som helt at standse indekseringen ved en pensionsalder på henholdsvis 69, 70 og 71 år. Alle forløbene vil medføre lavere beskæftigelse og indkomst fremover, end det ellers ville have været tilfældet. Det er i sidste ende et politisk valg, om man mener, at sådanne justeringer er berettigede. Det er dog afgørende, at eventuelle ændringer ikke medfører, at finanspolitikken bliver vurderet som uholdbar. Det vil således være tilfældet, hvis indekseringen stopper ved 70 år (eller før). Et forløb, hvor grænserne fremover ændres, så perioden med folkepension fastholdes som en konstant andel af livet, vil medføre en holdbarhedsindikator på 0,6 pct. af BNP, hvis den indføres fra 2030, og 0,9 pct. af BNP, hvis indførelsen sker i 2040.

En eventuel finanskstat kan med fordel udformes som skat på overnormal profit

Regeringen har fremlagt et forslag om en særlig tidlig pension, der blandt andet tænkes finansieret ved en skat på den finansielle sektor. Kapitlet diskuterer mulige rationaler for en sådan skat. En eventuel finansbeskatning kan med fordel udformes som en skat på overnormal profit frem for en traditionel selskabsbeskatning.

KAPITEL IV, KONJUNKTURUDSVING OG FINANSPOLITIK

Finanspolitikens automatiske stabilisatorer er relativt store i Danmark

Finanspolitik kan bidrage til stabilisering gennem såvel de automatiske stabilisatorer som via diskretionære tiltag. De automatiske stabilisatorer er et resultat af, at indkomstoverførslerne stiger, og skattebetalingerne falder ved et konjunkturtilbageslag. Dette holder hånden under efterspørgslen i perioder med lav økonomisk aktivitet. De automatiske stabilisatorer i Danmark vurderes at yde et relativt stort bidrag til at udjævne konjunkturudsvingene.

Usikkerhed om økonomiens tilstand

En forudsætning for at kunne iværksætte diskretionære finanspolitiske tiltag hensigtsmæssigt er muligheden for tilstrækkelig præcist at kunne vurdere økonomiens tilstand og udvikling. Det kompliceres af, at det samlede aktivitetsniveau observeres med betydelig usikkerhed og underkastes større revisioner i lang tid efter første offentliggørelse. Derudover kan der gå lang tid fra det tidspunkt, hvor økonomien rammes

af et stød, der kræver opmærksomhed, til det tidspunkt hvor et tiltag påvirker aktiviteten i økonomien.

***Fine tuning*
bør undgås**

Aktiv finanspolitik bør derfor som udgangspunkt kun anvendes ved større udsving i den økonomiske aktivitet. De automatiske stabilisatorer træder hurtigt og målrettet i kraft, og som følge af usikkerhed om såvel den økonomiske udvikling som om virkningen af diskretionære tiltag, bør man undgå at forsøge finjustering, såkaldt *fine tuning*, af små ubalancer.

**Tre overordnede
kriterier**

Økonomien kan dog rammes af så store tilbageslag, at effekten på aktivitet og beskæftigelse er særligt mærkbar, også efter de automatiske stabilisatorers bidrag. Overvejelser om diskretionære finanspolitiske tiltag kan derfor være relevante. Overordnet kan der lægges tre kriterier til grund for en aktiv finanspolitisk stabilisering

- Der bør ske en klar adskillelse mellem tiltag, der har til formål at stimulere økonomien på kort sigt, og tiltag, der har til formål at styrke økonomien strukturelt
- Den bør ideelt set virke hurtigt, så den kan iværksættes og få virkning hurtigst muligt efter behovet er kendt
- Den bør være effektiv i den forstand, at den aktivitetsmæssige effekt pr. udgiftskrone er så stor som mulig.

**Adskil konjunktur-
og strukturhensyn**

Strukturpolitiske tiltag bør alene begrundes ud fra en samlet samfundsøkonomisk vurdering af, om fordelene overstiger omkostningerne på længere sigt. Det kan dog eksempelvis være hensigtsmæssigt under en lavkonjunktur at fremrykke en allerede planlagt skattelettelse eller et fremtidigt offentligt investeringsprojekt for at forøge aktiviteten.

Det er stor forskel på, hvordan forskellige brancher og grupper bliver ramt ved ændringer i konjunktursituationen, og afhængigt af hvem der rammes, kan forskellige instrumenter anvendes til at modgå effekten.

**Offentligt forbrug,
offentlige
investeringer og
tiltag, der stimulerer
privat forbrug,
kommer forskellige
brancher og grupper
til gode**

En forøgelse af det offentlige forbrug påvirker særligt beskæftigelsen inden for *offentlig administration, undervisning og sundhed*, hvor relativt mange kvinder er ansat. Er instrumentet i stedet de offentlige bygge- og anlægsinvesteringer eller boliginvesteringerne, øges beskæftigelsen relativt meget indenfor *bygge og anlæg*, hvor mænd er overrepræsenterede, og hvor relativt mange har en erhvervsfaglig uddannelse. Stimuleres det private forbrug kommer det særligt handel og transport til gode. Denne branche er karakteriseret ved en lige kønsfordeling og en høj andel beskæftigede med en kort uddannelse. Samtidig er det en branche, hvor relativt mange ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er beskæftiget.

KAPITEL V, EPIDEMIOLOGI OG ØKONOMI

Virusudbrud har både betydelige sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser

I løbet af sensommeren er der sket en markant stigning i antallet af smittede med coronavirus i Danmark samt en stigning i antallet af indlagte på hospitalerne. Udbruddet af coronavirus har betydelige sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser for samfundet. I kapitel V er der fokus på den gensidige sammenhæng mellem epidemiologi og økonomi. Diskussionerne i kapitlet er relevante både for den resterende del af den nuværende epidemi, samt hvis samfundet i fremtiden skulle blive ramt af en lignende epidemi.

Væsentlige omkostninger ved lavere økonomisk aktivitet

Virusudbruddet medfører i sig selv et betydeligt fald i den økonomiske aktivitet, blandt andet fordi husholdningerne holder igen med at forbruge for ikke at blive smittet. Det går særligt ud over nogle brancher, hvor det er vanskeligt at undgå kontakt med andre mennesker. Der er i Danmark som i de fleste andre lande indført restriktioner og tiltag med henblik på at begrænse aktiviteter, der kan være forbundet med spredning af coronavirus. Mens sådanne tiltag mindsker smittespredningen, vil de imidlertid også indebære, at faldet i den økonomiske aktivitet umiddelbart forstørres.

Tre overordnede strategier: Inddæmning, undertrykkelse og afbødning

Der kan skelnes mellem tre overordnede typer af strategier til at imødegå et virusudbrud i samfundet. Ved en *inddæmningsstrategi* er formålet at udrydde virus. En stringent inddæmningsstrategi har vist sig at være vanskelig i forbindelse med coronavirus, blandt andet fordi en stor del af de smittede ikke udviser symptomer, og fordi smitten importeres fra andre lande. Hvis inddæmning ikke er mulig eller for omkostningsfuldt, kan smittespredning begrænses gennem en *undertrykkesstrategi*. I modsætning til inddæmning forsøges virus ikke udryddet, men holdt på et lavt niveau eksempelvis indtil en vaccination er tilgængelig. Endelig er det muligt at benytte sig af en *afbødningsstrategi*, hvor virus spredning breddes i samfundet men på kontrolleret vis for at begrænse de sundhedsmæssige omkostninger ved udbruddet, såsom overbelastning af sundhedsvæsenet. Under afbødningsstrategien accepteres implicit et større antal smittede, hvilket kan have den fordel, at der med tiden opbygges flokimmunitet i befolkningen, såfremt immunitet opnås efter smitte.

I nogle tilfælde kan inddæmning eller undertrykkelse være hensigtsmæssigt ...

Det er ikke oplagt, hvorvidt inddæmning, undertrykkelse eller afbødning er mest hensigtsmæssig i relation til udbruddet af coronavirus. Dette afhænger blandt andet af en række epidemiologiske og økonomiske forhold, jf. tabel A. Indtil videre er der betydelig usikkerhed om disse forhold. Undertrykkelse eller inddæmning kan være hensigtsmæssig, hvis virus har en høj dødelighed, og hvis der eksempelvis for-

ventes en vaccine inden for kortere tid. Usikkerheden om, hvorvidt coronavirus medfører senfølger, taler ligeledes for at udvise forsigtighed og anlægge en strategi, hvor smitten undertrykkes eller inddæmmes. Dette kan til gengæld kræve et omfattende testberedskab (for at identificere smittede), god kontrol af smittespredning fra udlandet, effektiv smitteopsporing og periodevis nedlukninger af dele af økonomien. Alle disse elementer kan indebære ikke-ubetydelige samfundsmæssige omkostninger.

... mens det i andre tilfælde kan være hensigtsmæssigt med afblødning

Under visse omstændigheder kan det være hensigtsmæssigt i stedet at basere sig på en strategi med kontrolleret smittespredning. Hvis helbredte udvikler antistoffer, der i længere tid beskytter imod ny smitte af samme virus, vil en sådan strategi resultere i, at der over tid opnås flokimmunitet i samfundet som følge af, at tilstrækkeligt mange personer har været smittede. Dermed vil antallet af smittede alene af den grund falde før eller siden. Fordelen ved kontrolleret smittespredning er imidlertid mindre, hvis personer, der har været smittede kun er immune over for virus i en kortere periode. Afbødningsstrategien bliver mere gunstig i forhold til undertrykkelse, hvis der eksempelvis er gode muligheder for at afskærme sårbare grupper fra smitte, hvis der ikke er udsigt til, at der kommer en vaccine, og hvis det er vanskeligt at undgå smittespredning fra udlandet.

Den danske strategi er "hammer og dans"

I starten af epidemien forsøgte de danske myndigheder at inddæmme epidemien. Derefter blev der skiftet til en strategi med karakter af afbødning og sidenhen til en undertrykkelsesstrategi i form af den såkaldte "hammer og dans". Hammeren udgøres af nedlukningen i begyndelsen af udbruddet, som havde til formål at banke smitten ned. Dansen er den nuværende fase, hvor lokale udbrud ideelt set håndteres ved målrettede tiltag såsom kontaktopsporing og lokale restriktioner.

TABEL A FORHOLD AF BETYDNING FOR VALG AF STRATEGI

Forhold, der trækker i retning af at vælge undertrykkelse eller inddæmning

Høj dødelighed/senfølger efter sygdomsforløb

Usikkerhed om dødelighed/senfølger efter sygdomsforløb

Høj sandsynlighed for at vaccine opstår indenfor en kortere periode

Begrænset behandlingskapacitet i sundhedsvæsenet

Gode muligheder for at teste og foretage kontaktopsporing

Gode muligheder for at begrænse smitte fra udlandet

Høj værdi af statistisk liv

Tidlig opdagelse så nedlukning kan undgås

Forhold, der trækker i retning af afbødning

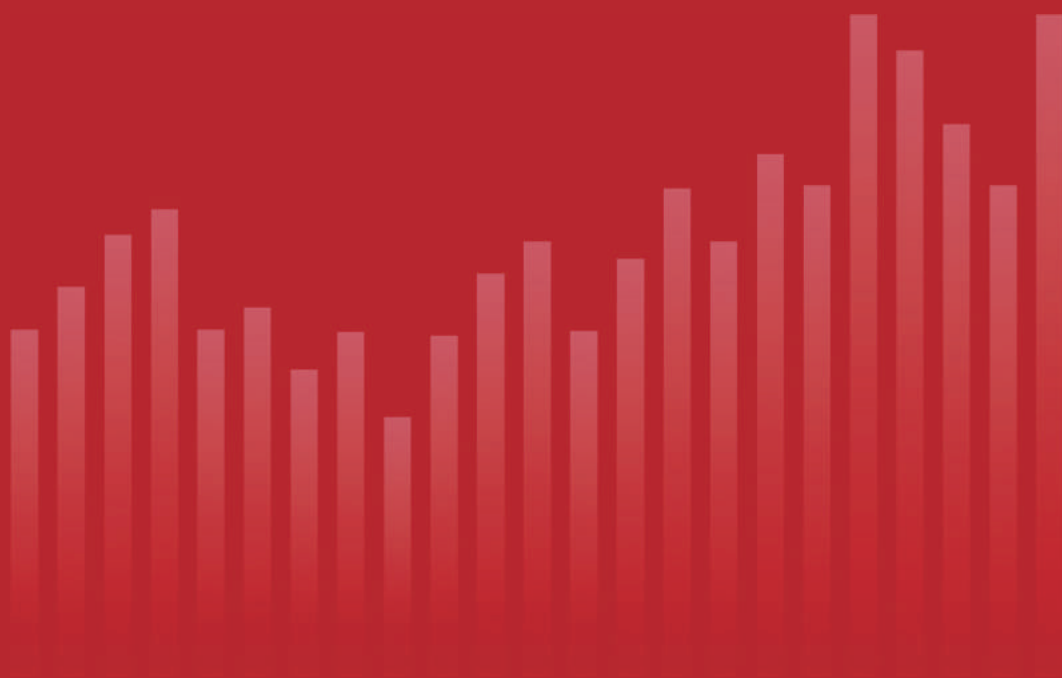
Gode muligheder for at isolere udsatte grupper

Varig immunitet for helbredte

Gode substitutionsmuligheder i forbruget

Varige produktivitetstab ved nedlukning af økonomisk aktivitet

Anm.: Se afsnit V.4 for en uddybning.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I **AKTUEL ØKONO-** **MISK POLITIK**

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

RESUME

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den økonomiske politik. Disse tager både afsæt i analyser fra diskussionsoplæggets fire øvrige kapitler samt analyser fra tidligere rapporter fra formandskabet.

De første tre afsnit i kapitlet har fokus på økonomisk-politiske problemstillinger på den korte bane. To hovedbudskaber er, at det er velbegrundet, at de store generelle hjælpepakker er afviklet, og der på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere finanspolitiske lempelser.

De sidste to afsnit i kapitlet har fokus på strukturpolitiske problemstillinger. Det sidste afsnit indeholder en diskussion af de principper, som den grønne omstilling skal baseres på. En central anbefaling er, at en drivhusgasafgift bør drive den grønne omstilling.

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I dette kapitel afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den økonomiske politik. Dette kapitel om aktuel økonomisk politik indeholder fem emner.

- Coronakrisen
- Hjælpepakker til virksomheder
- Finanspolitik
- Pension og kapitalindkomstskat
- Klimapolitik

Tre første afsnit er relateret til coronapandemi

De første tre afsnit har fokus på helt aktuelle økonomisk-politiske problemstillinger, som i høj grad er relateret til coronapandemien. Det første afsnit omhandler anbefalinger relateret til blandt andet test og kontaktopsporing, som behandles nærmere i kapitel V. I det efterfølgende afsnit diskuteres hjælpepakker til virksomheder og særligt fordele og ulemper ved at forlænge hjælpepakkerne. Afsnittet om finanspolitik indeholder formandskabets vurdering af behovet for yderligere finanspolitiske lempelser på kort sigt og en diskussion af budgetlovens under-skudsgrænse for den strukturelle saldo. Endelig foretages i dette afsnit en vurdering af fordele og ulemper ved EU's genopretningsfond. Finanspolitikken beskrives nærmere i kapitel II.

To afsnit om strukturpolitiske problemstillinger

De to sidste afsnit handler om strukturpolitiske problemstillinger. I afsnittet om pension og kapitalindkomstskat er fokus på regeringens pensionsudspil og finansieringen heraf fra højere kapitalindkomstskatter. Dette diskuteres yderligere i kapitel III. Endelig diskuteres en kommende grøn skattereform, omlægning af bilbeskatningen og en række øvrige aspekter af klimapolitikken i slutningen af kapitlet.

CORONAKRISEN

Danmark hårdt ramt af coronapandemien

Danmark er som det meste af verden hårdt ramt af coronapandemien. Overalt i verden er der sket et markant fald i den økonomiske aktivitet. I andet kvartal faldt BNP markant, og den danske ledighed steg med 60.000 personer på blot tre måneder til omkring 150.000 personer. Herudover blev op mod 250.000 personer sendt hjem på lønkompen-sation. Udviklingen afspejler både sundhedskrisen, nedlukningen, og at forbrugere og virksomheder har været tilbageholdende med at for-bruge og investere.

Den danske regering benytter sig af "hammer og dans"

Der er forskellige mulige strategier ved et virusudbrud. Den danske regering benytter sig af den såkaldte "hammer og dans". *Hammeren* udgøres af nedlukningen i begyndelsen af udbruddet og havde til formål at "banke smitten ned". *Dansen* er den nuværende fase, hvor formålet er at holde smittespredningen nede ved mere målrettede tiltag.

Regering bør melde klart ud om mulige nedluknings-scenarier

De tiltag, der er indført for at begrænse smittespredningen har både sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser, og i kapitel V er fokus netop på den gensidige sammenhæng mellem epidemiologi og økonomi. En konklusion fra kapitlet er, at en ny generel nedlukning kan være omkostningsfuld, mens den står på og kan herudover føre til øget usikkerhed blandt virksomheder og husholdninger. Regeringen bør derfor melde klart ud, hvilke initiativer den påtænker at anvende, hvis den senere tids stigning i antallet af smittede fortsætter eller tager til. Virksomhedernes muligheder for at planlægge deres dispositioner styrkes, hvis de kender nogle mulige scenarier, såfremt smitten kommer ud af kontrol. Alternativet er en situation, hvor de hverken kender sandsynligheden herfor eller konsekvensen deraf.

Essentielt at overvåge kontakt-opsporing og sikre at den er effektiv

Et af hovedelementerne i den nuværende fase – dansen – er såkaldt kontaktopsporing, som går ud på at optræfle smittekæder ved at opspore og teste kontakter til smittede. Der er ikke noget klart billede af, hvor effektiv kontaktopsporingen er i Danmark. Det skyldes blandt andet, at der ikke er nogen monitorering af de opsporede kontakter til de smittede, herunder viden om, hvorvidt de lader sig teste, hvor hurtigt de i givet fald lader sig teste, om de tester positiv, og om de i givet fald isolerer sig efterfølgende. Med regeringens valg af strategi er det essentielt løbende at kunne evaluere, hvor effektiv kontaktopsporingen er.

Repræsentative test kan være hensigtsmæssige

Repræsentative test kan anvendes til at lære mere om sygdommens karakter – herunder omfanget af smittede, der ikke udviser symptomer, senfølger og viden om, hvordan virussen smitter. Den information kan bidrage til en bedre håndtering af epidemien, også i den nuværende situation, hvor strategien er undertrykkelse. I Danmark har myndighederne testet tilfældigt udvalgte stikprøver, men under halvdelen af de inviterede mødte op til testen i den seneste runde, hvilket betyder at testens resultater er knap så repræsentative, som de kunne være.

Relevant at overveje, om der bør være bedre incitamenter til at deltage i test

Det er derfor relevant at overveje, om der bør tilskyndes til, at befolkningen i højere grad deltager i de repræsentative test, der afdækker hvor stor en del af befolkningen, der har været smittet. En øget tilskyndelse kan eksempelvis ske i form af en kontant belønning ved at deltage i testen. En anden mulighed er sanktioner for dem, som ikke møder op. Hvis den manglende deltagelse skyldes egentlig modstand

mod at lade sig teste, kan det være svært at øge deltagelsen ved hjælp af økonomiske incitamenter. I stedet bør det overvejes at forøge antallet af personer, der inviteres til at deltage i testen.

HJÆLPEPAKKER TIL VIRKSOMHEDER

Generelle og mere målrettede hjælpepakker

En konsekvens af nedlukningen og de øvrige restriktioner har været vedtagelsen af en række store hjælpepakker til virksomheder, hvor de største beskrives i dette afsnit. Overordnet set kan hjælpepakkerne opdeles i to kategorier

- **Generel støtte** til virksomheder, som kan anvendes af alle virksomheder, der er ramt af omsætningstilbagegang. Støtten kan både have karakter af direkte tilskud til virksomheder og af likviditetsstøtte og forbedrede muligheder for at optage lån med statsgaranti. Eksempler på direkte støtte er lønkomensationen til virksomheder, som midlertidigt hjemsendte medarbejdere og kompensationen til selvstændiges og virksomheders faste udgifter. Likviditetsstøtten optræder blandt andet i form af udskydelse af frister for indbetaling af moms og skatter. Forbedrede muligheder for at optage lån er blandt andet statsgarantier til bankernes udlån til virksomheder, som oplever en omsætningstilbagegang.
- **Målrettet støtte** til virksomheder som er særligt hårdt ramt af restriktioner eller nedlukninger. Dette gælder blandt andet støtteordninger til virksomheder, der er ramt af forsamlingsforbud, grænselukninger, indskrænket åbningstid mv.

Hjælpepakker har støttet aktiviteten

Hjælpepakkerne har understøttet aktiviteten og bidraget til, at en række sunde virksomheder har kunnet overleve en periode, hvor omsætningen har været presset eller sågar elimineret af forbud mod at holde åbent. De har også gjort det muligt for virksomhederne at fastholde et større antal medarbejdere. Bennedsen mfl. (2020) finder, at yderligere 81.000 personer ville være blevet fyret i perioden marts til juni i fravær af lønkompensationsordningen.¹

Tre væsentlige ulemper ved hjælpepakkerne

Der er umiddelbart tre væsentlige ulemper ved hjælpepakkerne:

1) Morten Bennedsen, Birthe Larsen, Ian Schmutte, Daniela Scur (2020): Preserving job matches during a pandemic: firm-level evidence on the role of government aid.

- Støtten gives til både sunde og usunde virksomheder og dermed også til virksomheder, der er trængt af andre årsager end covid-19. Det svækker udskiftningen af lavproduktive virksomheder med højproduktive. Denne ulempe knytter sig særligt til de generelle støtteordninger, da de kan benyttes af alle virksomheder
- Støtten gives til eksisterende virksomheder. Det svækker virksomhedsdynamikken ved at vanskeliggøre nye virksomheders muligheder for at komme ind på markedet
- Støttepakkerne – i særdeleshed de generelle – er dyre og svækker dermed de offentlige finanser.

**Hjælpepakker
hæmmer
virksomheds-
dynamik**

De to første forhold bidrager til at fastholde ressourcerne, hvor de befinder sig og hæmmer reallokeringen af arbejdskraft og kapital mod områder, hvor værdiskabelsen er højere. Omkostningen indtræffer løbende i form af en lavere produktivtetsvækst. I det omfang arbejdskraft skal bevæge sig på tværs af brancher, er der tale om en proces, der kan kræve tid, da de pågældende personer eksempelvis skal tilegne sig nye kompetencer. Dynamikken hæmmes imidlertid også på kort sigt ved at hæmme bevægelse mellem virksomheder indenfor de respektive brancher, hvor de involverede ikke umiddelbart skal tilegne sig nye kompetencer. Et eksempel herpå er bevægelsen af ansatte fra restauranter, der er relativt kraftigt ramt af afstandskrav, til restauranter, der er mildere ramt.

**Velbegrundet med
ophør af direkte
generel støtte**

På den baggrund er det velbegrundet, at de generelle kompensationsordninger til virksomheders faste udgifter og lønkompensationsordningen blev afviklet i takt med, at nedlukningerne i løbet af sommeren blev ophævet.

**Låneordninger kan
opretholdes i en
kort periode, men
bør også have en
udløbsdato**

Et mere indirekte, men stadig generelt, støtteelement i hjælpepakkerne er støtte til virksomheder i form af statsgarantier til pengeinstitutternes udlån til danske virksomheder og en midlertidig mulighed for at udskyde betalinger for moms og arbejdsgiverbidrag. Disse ordninger har karakter af lån, og givet den aktuelle situation forekommer det velbegrundet, at staten påtager sig en del af risikoen ved långivningen. Sandsynligheden for at støtte og holde urentable virksomheder i live er mindre for garantierne, da der skal foretages en kreditvurdering af de enkelte virksomheder. Men der er stadig tale om ordninger, som udelukkende gives til eksisterende virksomheder og dermed på bekostning af nye virksomheder. Selvom der er tale om statsgarantier, indeholder det indirekte et element af direkte støtte, idet staten netto venter betydelige tab på statsgarantierne. En afledt problemstilling herved er, at dette belaster de offentlige finanser. Ud fra alle disse betragtninger er det også velbegrundet, at disse ordninger har en udløbsdato.

Argumenter for midlertidige målrettede støtteordninger ...

Der er besluttet en række mere målrettede støtteordninger til erstatning af de generelle ordninger. Disse ordninger udløber i løbet af efteråret og omfatter selvsagt væsentligt færre virksomheder, hvorfor de også er væsentligt billigere for staten end de mere generelle ordninger. Mere målrettede hjælpepakker for brancher eller virksomheder, som fortsat er ramt direkte eller indirekte af nedlukning eller restriktioner, der reelt indebærer en nedlukning, kan være relevante at opretholde i en periode. Argumenterne for midlertidige og målrettede støtteordninger er stærkest i en situation, hvor der er relativ stor sikkerhed for, at sundhedskrisen er af midlertidig karakter og ikke udtryk for en langvarig tilstand. Sammenfattende kan det siges, at de mere målrettede støtteordninger har en berettigelse i en kortere periode, men det er væsentligt, at ordningerne har en udløbsdato, da de hæmmer reallokeringen.

... og støtte hvis en eksternalitet kan identificeres

Grundlæggende bør statslig involvering begrænses, så virksomhederne tilpasser sig. Der kan dog være helt enkeltstående tilfælde, hvor nedlukningstruede virksomheder skaber betydelige positive eksternaliteter til resten af samfundet. Kravet må imidlertid være, at eksternaliteten konkret kan identificeres, og at det kan sandsynliggøres, at den har en størrelse, der begrundes støtte.

FINANSPOLITIK

Regeringen fremlagde et finanslovsforslag for 2021 i august 2020. I dette afsnit diskuteres først formandskabets vurdering af, hvorvidt finanslovsforslaget for 2021 er afstemt med konjunktursituationen og budgetlovens regler. Efterfølgende diskuteres finanspolitikken på mellemfristet sigt og mere specifikt sammenhængen mellem den mellemfristede saldosti og budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo. Til sidst i afsnittet vurderes EU's genopretningsfond.

Finanspolitikken på kort sigt

Udsigt til relativ hurtig indhentning i andet halvår

Som nævnt faldt BNP markant i andet kvartal, men situationen bedrede sig i takt med, at antallet af smittede faldt, og nedlukningerne blev ophævet. Baseret på en række kortsigtsindikatorer skønnes det, at en væsentlig del af BNP-faldet i første halvår blev indhentet i tredje kvartal. En væsentlig del af forklaringen på den hurtige genopretning er den yderst lempelige finanspolitik med hjælpepakker, øgede udgifter til offentligt forbrug og et løft i de offentlige investeringer, som har understøttet aktiviteten. Beslutningen om at give mulighed for udbetaling af tre ugers feriepenge bidrager forventeligt yderligere til at øge det private forbrug i både 2020 og 2021.

Ikke behov for at lempe yderligere i 2021

Den planlagte finanspolitik vurderes at være passende givet konjunktursigterne. Givet udsigterne til en relativ hurtig normalisering af økonomien vurderes det, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere lempelser. En yderligere generel lempelse vil øge efterspørgslen efter arbejdskraft også i sektorer, der ikke er ramt nævneværdigt af krisen, herunder eksempelvis byggeriet.

Ved større tilbageslag bør finanspolitikken genovervejes

Der er dog betydelig usikkerhed om den fremtidige konjunkturudvikling, og såfremt konjunktursigterne forværres markant, eksempelvis forårsaget af en eskalering af smitten, er det relevant at genoverveje behovet for lempelser. Grundlaget for den finanspolitiske anbefaling er nærmere beskrevet i kapitel II.

Underskud på strukturel saldo også en restriktion i 2021

Der er også mere formelle grunde til at holde igen i finanspolitikken. Den markante lempelse af finanspolitikken afspejler sig i en forværring af den strukturelle saldo på omkring 1 pct.point fra 2019 til 2021. Den strukturelle saldo skønnes i 2021 at udvise et underskud på omkring 0,7 pct. af BNP, altså mere end budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Beregningen af den strukturelle saldo er altid forbundet med usikkerhed, men på nuværende tidspunkt, hvor man ikke kender varigheden af diverse restriktioner, og hvor støttepakker har hæmmet økonomiens omstillingsproces, er usikkerheden om økonomiens produktionspotentiale ekstraordinær stor. I lyset af denne usikkerhed, der kan være i såvel opad- som nedadgående retning, vurderes overskridelsen af grænsen med 0,2 pct. af BNP i et enkelt år at være uproblematisk.

Regeringen vurderer exceptionel omstændighed er ophørt i 2021 ...

Den lille overskridelse af grænsen for den strukturelle saldo giver dog anledning til at overveje, hvad der er de konkrete spilleregler for finanspolitikken i 2021. Stabiliseringspolitisk kan der som nævnt være argumenter for at lempe finanspolitikken i 2021 og dermed øge underskuddene, hvis konjunktursituationen forværres. EU-reglerne og budgetloven giver mulighed for større underskud i tilfælde af exceptionelle omstændigheder. Regeringen vurderer ikke, at den økonomiske situation kan karakteriseres som exceptionel med de nuværende forventninger til konjunktursituationen, hvor regeringen venter et output gap omkring -1,0 pct. af BNP i 2021.

... men det er uklart, hvad der kan opfattes som exceptionelle omstændigheder

Det er dog grundlæggende uklart, hvor stort konjunkturtilbageslaget skal være, før finanspolitikken kan lempes, og budgetlovens grænse kan overskrides med henvisning til exceptionelle omstændigheder. Fremskrivningen i kapitel II indebærer eksempelvis et outputgap i nærheden af -1¼ pct. af BNP i 2021. Det er uklart, hvorvidt dette kan og bør opfattes som exceptionelle omstændigheder, ligesom det er uklart i hvilket omfang andre forhold kan inddrages i vurderingen, herunder

eksempelvis udviklingen på arbejdsmarkedet, den forventede ændring i outputgap mv. Formandskabet opfordrer derfor regeringen til at præcisere, hvad der konkret forstås ved exceptionelle omstændigheder. Det kunne for eksempel være i forbindelse med en kommende revision af budgetloven, som er planlagt til folketingsåret 2020-21.

Budgetlovens underskudsgrænse

Underskud bringer ikke holdbarhed i fare ...

I en kommende revision af budgetloven skal den konkrete udformning af budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo også diskuteres. Fremskrivningen i kapitel II viser, at den strukturelle saldo ikke bare i 2021, men også i de følgende år kan komme til at ligge tæt på underskudsgrænsen i budgetloven. Dermed er der risiko for, at det mellemfristede mål om balance i 2025 ikke nås med den planlagte finanspolitik. På trods af udsigten til en årrække med underskud på den strukturelle saldo er finanspolitikken dog stadig mere end holdbar, jf. kapitel III.

... men kan føre til andre problemer

Ud fra det hensyn er det ikke problematisk, hvis det mellemfristede mål ikke nås. Men et underskud i 2025 vil øge risikoen for, at det offentlige underskud på et tidspunkt kommer i konflikt med den nuværende underskudsgrænse. Det kan potentielt føre til uhensigtsmæssige skift i den finanspolitiske kurs for at leve op til budgetloven. Samtidig efterlader forløbet et meget begrænset spillerum til uforudsete udgifter og stabiliseringsmæssige behov, der måtte opstå i årene frem mod det mellemfristede år.

Der kan åbnes for midlertidige overskridelser, eller grænse kan lempes

Udfordringerne med underskud nær budgetlovens grænse kan afbødes ved at indføre større fleksibilitet i reglerne. Formandskabet diskuterede i *Dansk Økonomi, efterår 2019* muligheden for med inspiration fra EU-reglerne at tillade, at underskudsgrænsen kan overskrides midlertidigt og i begrænset omfang. Et alternativ til øget fleksibilitet vil være at ændre underskudsgrænsen i budgetloven, eksempelvis fra 0,5 til 1 pct. af BNP. En forudsætning for at sænke grænsen er, at de offentlige finanser er sunde. Denne forudsætning er opfyldt, jf. blandt andet den langsigtede fremskrivning i kapitel III. I henhold til EU-reglerne er der også krav om, at ØMU-gælden er klart under 60 pct. af BNP, hvis underskudsgrænsen skal sænkes til 1 pct. af BNP. Dette er tilfældet i dag, men de kommende år øges gælden blandt andet som følge af offentlige underskud, og fremskrivningen i kapitel III viser underskud tæt på denne grænse i årene frem mod 2030.

Gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen

Valget af mellemfristet mål og saldogrænser er ubetinget et politisk valg. Ud fra en vurdering af de offentlige finansers grundlæggende sundhedstilstand vurderes det at være forsvarligt, at dette valg kan

træffes inden for lidt lempeligere rammer. På den baggrund vurderer formandskabet, at der er gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen i budgetloven fra 0,5 til 1 pct. af BNP. En forudsætning for at sænke underskudsgrænsen vil dog være, at EU's grænse for ØMU-gælden holder sig under 60 pct. af BNP. Da en eventuelt revideret underskudsgrænse bør kunne gælde i hvert fald frem til 2030, vil det være nødvendigt at planlægge efter at holde gælden på passende afstand af 60 pct. af BNP.

EU's genopretningsfond

Fond på 750 mia. kr. tilgodeser særligt lande med svagt udgangspunkt

EU's stats- og regeringschefer besluttede i juli 2020 en genopretningsfond på 750 mia. euro, som finansieres ved optagelse af fælles EU-lån. Midlerne overføres til EU-landene i perioden 2021 til 2026. Godt halvdelen af overførslerne er direkte støtte, mens den resterende del har karakter af lån. Lande med et svagt økonomisk udgangspunkt og stort fald i BNP i 2020 og 2021 vil modtage flest midler fra fonden. Fonden afspejler derfor både en omfordeling fra EU-lande med en stærk økonomi til EU-lande med et svagere udgangspunkt. Kriteriet om et stort fald i BNP i 2020 og 2021 indebærer, at den direkte støtte også målrettes lande, der er økonomisk hårdt ramt af coronapandemien.

Der kan være en række fordele ved fonden ...

Selvom Danmark må formodes at blive en nettobidragssyder til fonden, kan den vise sig at blive en fordel for Danmark og EU som helhed, hvis midlerne understøtter den økonomiske genopretning i lande med et dårligt økonomisk udgangspunkt. Konsolideringen af de offentlige finanser i kølvandet på finanskrisen indebærer blandt andet en statsgældskrise i Grækenland, som havde en negativ afsmittning på Danmark og EU som helhed. Midlerne fra fonden kan også understøtte efterspørgslen på den korte bane. Derudover vil modtagelse af midler fra fonden være betinget af, at landene afleverer såkaldte genopretningsplaner, som blandt andet indeholder tiltag, der styrker vækst, arbejdspladser, reformer mv. Fonden kan derfor også blive en løftestang for, at der gennemføres nødvendige reformer i EU-lande med et dårligt økonomisk udgangspunkt.

... men kan også svække incitamentet til disciplin

Men fonden kan også svække den finanspolitiske disciplin. Lande med et svagt økonomisk udgangspunkt kan modtage midler fra fonden helt frem til 2026. Opstår der en forventning om, at lande med et svagt økonomisk udgangspunkt også efter fremtidige kriser vil kunne modtage støtte, reduceres incitamentet til at gennemføre reformer, og det kan i sidste ende svække den finanspolitiske disciplin.

Regering bør arbejde for kobling mellem støtte og reformer ...

Fonden er en markant nyskabelse i EU's økonomiske politik, men det er meget usikkert, hvordan den mere konkret kommer til at fungere, herunder om koblingen mellem genopretningsplaner og modtagelse af midler bliver en løftestang for at gennemføre reformer, som konsoliderer de offentlige finanser. Den danske regering bør arbejde for, at der kommer en relativ tydelig kobling mellem reformer og modtagelse af midler. Samtidig bør modtagelse af midler fra fonden de kommende år være betinget af, at konkurrenceforvridende hjælpepakker til virksomheder er afviklet.

... og mere omkostningseffektiv EU-klimapolitik

En særlig problemstilling er, at 37 pct. af støtten fra fonden er betinget af, at midlerne målrettes klimatiltag. Dermed er der en risiko for, at EU-lande tilskyndes til at basere deres klimapolitik på tilskud, og dette kan fordyre den grønne omstilling i EU. En mere omkostningseffektiv grøn omstilling i EU kunne opnås, hvis man udvidede ETS til at omfatte en større del af den europæiske økonomi, reducerede kvoteudbuddet, skærpede målene i de ikke-kvotebelagte sektorer og tilskyndede til at landene indfører CO₂-afgifter. Den del af fondens midler der i dag tildeles på betingelse af, at den målrettes klimaprojekter kunne i stedet tildeles uden særlige betingelser men efter kriterier, der kompenserer lande, der i særlig grad rammes af en mere ambitiøs og omkostnings-effektiv EU-klimapolitik.

PENSION OG KAPITALINDKOMSTSKAT

Ny ret til tidlig pension tilgodeser folk med mange år på arbejdsmarkedet

Den 18. august 2020 fremlagde regeringen pensionsudspillet *Ny ret til tidlig pension*. Regeringen foreslår, at man optjener ret til tidlig pension, hvis man som 61-årig har været mindst 42 år på arbejdsmarkedet. Regeringens beregninger viser, at det overvejende er ufaglærte og faglærte arbejdere, som vil opnå retten til at benytte ordningen. Ordningen skønnes af regeringen at reducere arbejdsudbuddet med 10.000 personer og forværre de offentlige finanser med 3 mia. kr. Regeringen foreslår at finansiere den nye pensionsordning ved at forhøje forskellige kapitalindkomstskatter og indføre en ny selskabsskat for den finansielle sektor.

Fornuftigt med eftersyn af pensionssystem

En ulempe ved den nye ordning er, at pensionssystemet bliver endnu mere komplekst. Komplexiteten er kun ét af mange aspekter af pensionssystemet, som trænger til et eftersyn. Høje sammensatte marginale skattesatser på dele af pensionsopsparingen er en anden problemstilling, og de konkrete virkninger af de gradvise stigninger i tilbagetrækningsalderen har markant betydning for holdbarheden, jf. kapitel III. Det vurderes derfor fornuftigt, at der er nedsat en kommission

om tilbagetrækning og nedslidning, som skal kigge på disse problemstillinger og komme med forslag til justeringer af reglerne. Det opfordres til, at der findes simple og robuste helhedsløsninger baseret på arbejdet i pensionskommissionen.

Stigning i aktieskat afvejning mellem effektivitet og fordeling

Et finansieringsforslag er en forhøjelse af den progressive sats for aktieindkomst og det skrå skatteloft for kapitalindkomst fra 42 til 45 pct. Ud fra hensynet til neutralitet i skattesystemet kan der både argumenteres for og imod stigningen. En ulempe er, at den reale skattesats for små investorer kan blive op til 73 pct., hvorfor en højere sats vil hæmme incitamentet til investeringer i disse virksomheder, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Omvendt blev det i *Dansk Økonomi, forår 2019* beregnet, at den effektive beskatning af store aktieindkomster generelt ikke var høj i forhold til andre topskatter. Endelig er beskatningen af aktieindkomster over progressionsgrænsen blandt de mest indkomst-udjævnende skatter. Stigningen i aktieindkomsts-katten er derfor også en klassisk afvejning mellem effektivitet og fordeling.

Finansiell sektor har særlige skatteforhold, men uklart om der er overnormal profit

Derudover foreslår regeringen, at der indføres en ny særlig selskabsskat i den finansielle sektor som et tillæg til den almindelige selskabsskat. I kapitel III diskuteres forskellige mulige rationaler og udfordringer ved sådan en skat. Fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt bør skattebaser som udgangspunkt være brede og ensartede. Der kræves derfor et særligt argument, hvis der skal være særskatter på den finansielle sektor eller andre sektorer. Det kan for eksempel være i form af en opvejning af anden skattemæssig særbehandling af sektoren, eller såfremt der er overnormal profit i sektoren. Den finansielle sektor og især bankerne behandles i dag anderledes på flere måder i det danske skattesystem. De nuværende skatteregler indebærer, at virksomheders forbrug af finansielle tjenester er overbeskattet, mens husholdningernes forbrug er underbeskattet. Der er ingen nyere grundig dansk analyse af konkurrenceforholdene i hele den finansielle sektor. I den internationale litteratur antages det dog ofte, at finansielle virksomheder er prissættende.

ACE-skat virker mere målrettet potentielle problemer

En særlig selskabsskat på den finansielle sektor virker ikke målrettet, hverken mod at reducere forvridninger i sektoren eller forekomsten af overnormal profit. Tværtimod er selskabsbeskatningen kendetegnet ved at skabe en række forvridninger, herunder incitament til uhensigtsmæssig høj låntagning, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. En eventuelt særlig finanssskat vil i højere grad være målrettet mod de nævnte problemstillinger, hvis den er udformet som en beskatning af eventuel ren profit i sektoren. Det kan ske ved at indføre et fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen (et såkaldt ACE – *allowance for corporate*

Udspil afvejning mellem fordeling og velstand

equity), så den pågældende skattebase – modsat den almindelige selskabsskat – kun udgøres af ren profit, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*.

Sammenfattende kan det siges, at udspillet *Ny ret til tidlig pension* og finansieringen af dette medfører et lavere niveau for BNP som følge af det lavere arbejdsudbud. Desuden må der formodes at være negative effekter på opsparing og investeringer fra de foreslåede skatteforhøjelser, der skal finansiere forslaget. Det skal opvejes mod de fordelingsmæssige konsekvenser af forslaget.

KLIMAPOLITIK

Mange klimatiltag som opfølgning på ny klimalov

I december 2019 blev der indgået en politisk aftale om en ny klimalov. Ifølge aftalen skal Danmark reducere drivhusgasudledningerne i 2030 med 70 pct. i forhold til 1990 og være klimaneutral i 2050. Regeringen skal fremlægge en klimahandlingsplan i 2020, som skal beskrive de tiltag, der kan sikre, at reduktionsmålet i 2030 indfries. Som elementer i klimahandlingsplanen er der i juni 2020 indgået aftaler på energi-, industri- og affaldsområdet. I efteråret skal der forhandles om CO₂-reduktioner på blandt andet transportområdet og forhandles om en grøn skattereform. Disse emner diskuteres nedenfor. De konkrete aftaler og udspil er kort beskrevet i bilag.

Grøn skattereform

Hovedelement i en grøn skattereform bør være en generel drivhusgasafgift

Der skal i efteråret 2020 forhandles om en grøn skattereform på baggrund af et endnu ikke offentliggjort oplæg fra regeringen. Formandskabet anbefaler, at en drivhusgasafgift bør drive den grønne omstilling, jf. blandt andet *Økonomi og Miljø 2019*. En ensartet, passende høj afgift på alle former for drivhusgasudledninger giver incitamenter til en omkostningseffektiv opnåelse af de nationale målsætninger om drivhusgasneutralitet i 2050 og 70 pct. reduktion i 2030. En sådan afgift vil nemlig kunne sikre, at de markedspriser, som husholdninger og virksomheder står overfor, kommer til at afspejle de reelle omkostninger ved de nationale klimamål. I den udstrækning, der i stedet eller i tillæg hertil gennemføres forskellige former for tilskud, teknologikrav eller forbud fordyres den grønne omstilling.

Ensatet afgift understøtter omkostningseffektiv omstilling og målrettet teknologiudvikling

Det er vigtigt så hurtigt som muligt at fastlægge en troværdig plan for indfasning af en ensartet CO₂e-afgift på tværs af alle sektorer. Afgiften skal stige tilstrækkeligt frem mod 2030 hhv. 2050, så klimamålene opnås. En troværdig plan for indfasning af afgiften vil øge sikkerheden om de fremtidige klimapolitiske rammer. Dermed vil virksomheder og husholdninger kunne tage højde for en fremtidig høj afgift, når de skal

foretage investeringer frem mod 2030, der har konsekvenser for udledningerne i 2030. Allerede fra planen vedtages, vil der være incitamenter til at foretage målrettet decentral teknologiudvikling overalt i dansk økonomi frem mod 2030. Denne teknologiudvikling vil være rentabel givet den høje afgift, som kommer til at gælde i 2030 og derefter. Det vil være fornuftigt, at det offentlige understøtter denne teknologiudvikling gennem støtte til forskning med et stort spredningspotentiale. Støtte bør dog ikke have karakter af erhvervsstøtte.

Tilskud, krav og forbud kan fordyre den grønne omstilling

Hvis man i stedet for en generel afgift på drivhusgasudledninger vælger at supplere eller helt erstatte denne med tilskud og puljer, teknologikrav eller forbud, bliver indsatsen mindre omkostningseffektiv i forhold til udvikling af ny teknologi og implementering af klimaløsninger. Dette skyldes, at incitamenterne til teknologiudvikling og klimainvesteringer i givet fald ikke bliver bestemt af, hvor meget afgiftsbelagt CO₂ der fortrænges på den enkelte virksomhed, men i stedet af hvor store tilskud der gives. Det er i særlig grad problematisk i forhold til udvikling af ny teknologi, hvor det i særlig grad er vigtigt, at der gives et generelt incitament til at udvikle decentrale målrettede løsninger på de enkelte virksomheder, som en afgift på drivhusgasudledning netop vil give.

Eventuel lækage kan reduceres med et fradrag

Tiltag, der bidrager til at reducere udledningen af drivhusgasser i Danmark, kan medføre, at produktion og udledninger flytter til udlandet. Denne såkaldte lækageeffekt reducerer den globale virkning af danske klimatiltag. Klimaloven åbner for at tage hensyn til de globale effekter af danske tiltag. Hvis den danske klimapolitik skal tage hensyn til lækage og dermed øge den globale klimaeffekt af indsatsen, bliver det dyrere for Danmark at nå det nationale reduktionsmål, der er fastsat i klimaloven. Lækageeffekten kan reduceres omkostningseffektivt ved at give et fradrag i drivhusgasafgiften til virksomheder, der er udsat for international konkurrence, eksempelvis efter principper svarende til tildelingen af gratis kvoter i EU's kvotesystem. En langsom indfasning af en drivhusgasafgift for lækagetruede virksomheder vil også modvirke lækage, da det giver virksomhederne mere tid til teknologiudvikling og omstilling. Det er dog afgørende for den grønne omstilling, at der er troværdighed om, at afgiften bliver indfaset.

Eventuelle fordelingsmæssige konsekvenser kan modgås f.eks. med grøn check

Klimapolitikken kan have fordelingsmæssige konsekvenser, da udgiften til energi og fødevarer typisk optager en større andel af budgettet i en lavindkomsthusholdning end i en husstand med høje indkomster. En stigning i prisen på energi og fødevarer som følge af eksempelvis en højere afgift på drivhusgasudledninger vil derfor reducere forbrugsmulighederne relativt mest blandt de lavtlønnede. Hvis der er et politisk ønske om at modvirke de fordelingsmæssige konsekvenser af klima-

politiske tiltag håndteres det mest hensigtsmæssigt via skatte- og overførselssystemet for eksempel i form af en grøn check. Hvis man samtidig med en drivhusgasafgift gennemfører en reform af afgifter på energiområdet, så de målrettes miljøbelastningen af udledninger, sådan som formandskabet har anbefalet jf. *Økonomi og Miljø, 2017*, vil det modvirke klimaafgiftens fordelingsvirkninger.

Aftaler på energi-, industri- og affaldsområdet

Klimahandlingsplan bør tilskynde til omkostningseffektiv fordeling af indsatsen mellem sektorer

I juni blev der indgået to politiske aftaler om klimatiltag på henholdsvis energi- og industriområdet samt en aftale om reduktioner i affaldssektoren. Disse aftaler er de første skridt på vej til at konkretisere de tiltag, som skal indfri klimamålet. Det er vanskeligt at vurdere samfundsøkonomien i aftalerne, da der ikke er offentliggjort samfundsøkonomiske beregninger i aftaleteksten. Det er vigtigt for en omkostningseffektiv opnåelse af klimamålene, at den kommende klimahandlingsplan ikke fastlægger bindende sektormål, men tilskynder til en omkostningseffektiv fordeling af indsatsen mellem sektorer, hvilket kan opnås ved en generel drivhusgasafgift.

Afgiftsomlægning er et godt skridt på vejen mod en samlet afgiftsreform

Klimaafthalten for energi og industri indeholder blandt andet en reduktion af elvarmeafgiften for både erhverv og husholdninger og en forhøjelse af rumvarmeafgiften (for fossile brændsler). Denne omlægning er isoleret set samfundsøkonomisk fornuftig, da den indebærer en øget relativ beskatning af den fossile del af opvarmningen. Formandskabet har anbefalet, at der gennemføres en samlet reform af afgifterne på energi, som skal sikre, at afgifterne svarer til miljøbelastningen ved energiforbruget i form af udledning af drivhusgasser, NO_x, partikler mv. og at afgifterne betales af alle udledere, jf. *Økonomi og Miljø, 2017*.

Tilskud til klimainvesteringer er ikke omkostningseffektivt

Aftalen indeholder desuden forskellige former for tilskud. Specifikke tilskud til fremme af forskellige grønne teknologier eller afvikling af bestemte sorte teknologier indebærer en betydelig risiko for, at reduktionerne ikke foretages på den samfundsøkonomisk billigste måde eller hos de udledere, hvor de billigste reduktioner findes. Formandskabet anbefaler derfor, at den grønne omstilling drives af en generel afgift på drivhusgasser.

Affaldssektoren bør omfattes af generel drivhusgasafgift

I aftalen om reduktioner på affaldsområdet er et væsentligt tiltag en reduktion i affaldsforbrændingen og en stigning i genanvendelsen af affald. Affaldssystemet bør indrettes billigst muligt, hvor der samtidig tages højde for klima- og miljøomkostningen ved de forskellige behandlingsteknologier, f.eks. drivhusgasudledningen ved afbrænding af plastaffald. Her vil en drivhusgasafgift give det samme incitament som i resten af økonomien til at reducere drivhusgasudledningen, når der

vælges mellem genanvendelse, forbrænding, deponering mv. Særlige klimamålsætninger for affaldssektoren og supplerende reguleringer til at nå dem vil fordyre den grønne omstilling. Det er generelt ikke samfundsøkonomisk rentabelt at fremme genanvendelse udover, hvad der følger af at pålægge klima- og miljøafgifter samt miljøkrav, jf. blandt andet *Økonomi og Miljø 2014*.

Grøn omstilling af personbiler

I efteråret skal der forhandles om CO₂-reduktioner på dele af transportområdet. Regeringen er kommet med et udspil i september, som blandt andet tager udgangspunkt i anbefalingerne fra *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler*.

Bilbeskatning bør tage højde for de samlede eksternaliteter

Den nuværende bilbeskatning ligger i høj grad på køb og ejerskab af biler, som ikke i sig selv genererer negative eksterne effekter. Afgiftssystemet er dermed ikke målrettet de eksterne effekter fra personbiler, der hovedsageligt skyldes kørsel og brændstofforbrug, herunder trængsel, ulykker og CO₂-udledning. Der er således ikke en direkte sammenhæng mellem det, der beskattes (køb og ejerskab af bil), og det, der genererer de eksterne effekter (kørsel og brændstofforbrug). En målrettet regulering af disse effekter tilsiger, at registrerings- og ejerafgifter bør erstattes med en kilometerafgift, mens brændstofafgiften skal fastsættes, så den modsvarer de samfundsøkonomiske omkostninger ved udledning af CO₂, NO_x, partikler mv. En kilometerafgift bør ideelt differentieres med hensyn til tid, sted og biltype, så den svarer til de eksterne effekter i form af trængsel og ulykker mv. ved den foretagne kørsel, jf. *Økonomi og Miljø, 2018*.

Bevarelse af registreringsafgift gør omlægning dyr

Rammerne for kommissionens arbejde har udelukket forslag til en bilbeskatning, som følger de ovenfor nævnte ønskede principper omkring beskatning af eksternaliteter. Dette skyldes blandt andet, at omlægningen ifølge kommissoriet skal finansieres inden for bilbeskatningen og være direkte implementerbar. Forslagene fastholder derfor registreringsafgiften, hvilket regeringens udspil også gør. Kommissionen foreslår desuden en årlig, ensartet vejafgift for alle biler uafhængigt af kørselsomfang og derudover en kilometerbaseret afgift for lastbiler. Regeringens udspil omfatter kun det kilometerbaserede system for lastbiler, der så til gengæld er CO₂ differentieret. Ejerskab af en bil giver ikke i sig selv anledning til eksternaliteter i form af f.eks. drivhusgasudledning og trængsel. Derfor kan en afgift på køb eller ejerskab af biler ikke begrundes i regulering af eksternaliteter. Afgifter og skatter, der inddrives primært af provenuhensyn, lægges mest hensigtsmæssigt på brede skattebaser for at undgå forvridninger i husholdninger og virksomheders beslutninger. I den udstrækning der politisk ønskes at tage

fordelingshensyn ved skatteopkrævningen, varetages disse mere målrettet gennem f.eks. indkomstskattesystemets topskat end gennem en progressiv registreringsafgift. Begrænsningerne i kommissoriet risikerer dermed at fordyre den grønne omstilling af bilparken.

**Tilskud til elbiler
øger antal elbiler,
men fordyrer den
grønne omstilling**

En reduktion af transportens drivhusgasudledning kan ske ad flere veje. Drivmidlet kan udskiftes fra fossile brændsler (benzin og diesel) til el eller andre nulemissionsbrændsler (f.eks. biodiesel), og kørselsomfanget i konventionelle biler kan mindskes eller erstattes af andre transportmidler, f.eks. kollektiv transport eller cykler. Et tilskud til elbiler vil kun give incitament til at skifte til en elbil, mens en CO₂-afgift vil give samme incitament til alle disse reduktionsmuligheder. Tilskud til elbiler giver derfor ikke incitament til en omkostningseffektiv grøn omstilling af transporten, selvom det isoleret set vil øge antallet af elbiler. En CO₂-afgift på benzin og diesel til kørsel bør svare til en generel afgift på udledning af drivhusgasser. Tidligere analyser peger desuden på, at CO₂-reduktioner fra biler er væsentligt dyrere end i andre dele af samfundet, f.eks. i landbruget, jf. blandt andet *Økonomi og Miljø, 2018*. Særlige reduktionsmål for biler, der sikres gennem særlige regler, vil derfor fordyre den grønne omstilling.

**Road pricing bør
indføres på
længere sigt**

Kommissionen anbefaler, at et kilometerbaseret road pricing-system bør tages i anvendelse på længere sigt for at sikre en mere hensigtsmæssig udnyttelse af infrastrukturen gennem reduktion af trængsel og ulykker mv. Formandskabet har tidligere anbefalet en kørselsafhængig afgift, jf. *Økonomi og Miljø, 2018*, og anbefaler på denne baggrund, at der igangsættes et arbejde med at vurdere forskellige modeller til kørselsafgifter i Danmark.

BILAG: KLIMAPOLITISKE AFTALER OG UDSPIL

I december 2019 blev der indgået en politisk aftale om en ny klimalov. Ifølge aftalen skal Danmark reducere drivhusgasudledningerne i 2030 med 70 pct. i forhold til 1990 og være klimaneutral i 2050. For at nå målsætningen om reduktioner på 70 pct. skal udledningerne reduceres med 20 mio. ton CO₂e (uden medregning af de politiske aftaler som omtales nedenfor).

Regeringen skal fremlægge en klimahandlingsplan i 2020, som skal beskrive de tiltag, der kan sikre, at reduktionsmålet i 2030 indfries. Handlingsplanen skal også indeholde et indikativt reduktionsmål for 2025. Som elementer i klimahandlingsplanen er der i juni 2020 indgået aftaler på energi-, industri- og affaldsområdet, jf. nedenfor.

I efteråret skal der forhandles om CO₂-reduktioner på dele af transportområdet. Regeringen er kommet med et udspil i september med udgangspunkt i anbefalingerne fra *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler*, som afrapporterede deres første delrapport i september 2020, jf. nedenfor.

AFTALER PÅ ENERGI-, INDUSTRI- OG AFFALDSOMRÅDET

I juni 2020 blev der indgået to politiske aftaler om klimatiltag på henholdsvis energi- og industriområdet samt en aftale om reduktioner i affaldssektoren.

Klimaaftalen for energi og industri vedrører tiltag målrettet energiforsyning og industri. Tiltagene i aftalen er dels tilskudsordninger, herunder markedsbaserede tilskud til *Carbon Capture and Storage (CCS)* samt støtte til fremme af biogas og andre grønne gasser. I aftalen afsættes der godt 4 mia. kr. over 11 år i form af tilskudspuljer til udfasning af olie- og gasfyr, herunder tilskud til afkobling fra naturgasnettet og til udrulning af fjernvarme. Aftalen indeholder desuden en reduktion af elvarmeafgiften for både erhverv og husholdninger fra 15,5 øre/kWh til EU's minimumssatser og forhøjelse af rumvarmeafgiften (for fossile brændsler) fra 56,7 kr./GJ til 62,3 kr./GJ. Regeringen vurderer, at aftalen indebærer reduktioner på ca. 2,7 mio. ton i 2030.

Aftalen om en klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi har blandt andet som mål en reduktion i affaldsforbrændingen og en

stigning i genanvendelsen af affald. Afbrænding af blandt andet plastaffald indebærer en udledning af drivhusgasser, som kan mindskes ved øget genanvendelse i stedet for afbrænding. Regeringen vurderer, at aftalen indebærer en reduktion af drivhusgasudledningen fra affaldssektoren på ca. 0,7 mio. ton CO₂e i 2030.

BILBESKATNING

I februar 2019 blev *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler* nedsat, og i september 2020 offentliggjorde de deres første delrapport.

Regeringen har en målsætning om, at alle nyregistrerede personbiler senest fra 2030 er lavemissionsbiler og fra 2035 nulemissionsbiler. Kommissionen kom med flere konkrete strategier for, hvordan andelen af solgte elbiler kan øges, samtidig med at indtægterne fra bilbeskatningen samlet set ikke reduceres. Det sidstnævnte har været en betingelse for kommissionens arbejde og anbefalinger.

Kommissionen fremlagde fire primære forslag, som resulterer i et varierende antal elbiler i 2030. Fælles for alle forslag er, at alle nye elbilsejere får et tilskud på 2.500-5.000 kr. pr. år frem til 2030. Derudover bibeholdes den værdibaserede registreringsafgift, suppleret med et tillæg i forhold til bilens CO₂-udledning i stedet for det nuværende teknologibaserede tillæg. Desuden forlænges ordningen med friholdelse af elbiler for registreringsafgiften frem til 2025, hvorefter den gradvis indfases, dog kun til et niveau svarende til 50-60 pct. i forhold til konventionelle biler. Endelig foreslås det at indføre en vejafgift på 1.000 kr. pr. år for alle bilister. Vejafgiften vil også komme til at gælde udenlandske bilister.

Kommissionen vurderer desuden, at et kilometer-baseret *road pricing* system bør tages i anvendelse på længere sigt, så der sikres en mere hensigtsmæssig udnyttelse af infrastrukturen gennem trængselsreduktion og reduktion i andre af trafikens eksternaliteter.

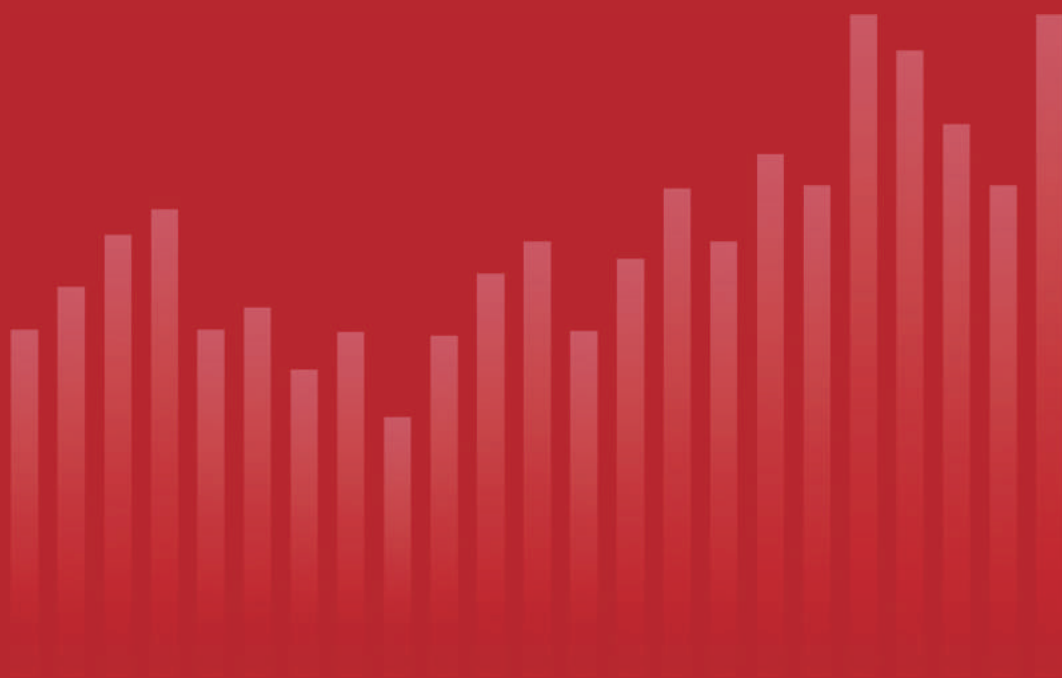
Regeringen har med afsæt i kommissionens arbejde fremlagt et forhandlingsudspil i september 2020, hvor nogle af elementerne er:

- Vejafgifter for lastbiler, differentieret i forhold til CO₂-udledning
- Erstatte iblandingskravet i benzin og diesel med et (højere) CO₂-fortrængningskrav, der effektivt er dobbelt så højt som

dagens krav. Dette vil give brændstofleverandørerne et incitament til teknologineutralt at anvende bæredygtige brændstoffer med en højere global reduktionseffekt

- En erklæring om at ville arbejde for at det bliver muligt at forbyde salg af konventionelle biler, hvilket pt. ikke er en mulighed pga. EU-regler
- Et mål om ½ mio. elbiler i 2030 og 1 mio. i 2035 (i Energistyrelsens basisfremskrivning forventes ca. 400.000 elbiler i 2030 ved uændret politik) skal nås blandt andet gennem omlægninger af registreringsafgiften.

Regeringen vurderer, at gennemførelse af forslaget vil indebære en reduktion af drivhusgasudledningen fra transportsektoren på ca. 1 mio. ton CO₂e i 2030.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL II

KONJUNKTUR

OG OFFENTLIGE

FINANSER

KAPITEL II KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

RESUME

Hvis smittebilledet ikke forværres, forventes en relativt hurtig normalisering af den økonomiske aktivitet. Ledigheden ventes dog stadig at være ca. 35.000 over det strukturelle niveau i 2021. Situationen på arbejdsmarkedet forventes dermed først normaliseret i løbet af 2022.

Finanspolitikken er lempet markant i 2020, og også i 2021 vurderes finanspolitikken at understøtte den økonomiske aktivitet. Med udsigt til en gradvis genopretning gennem 2021 og ind i 2022 vurderes det, at der ikke er behov for yderligere lempelser af finanspolitikken på nuværende tidspunkt.

I 2021 skønnes den strukturelle saldo at udvise et underskud, der er større end budgetlovens grænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Formandskabet vurderer ikke, at dette i den nuværende situation er et problem. Der er imidlertid udsigt til underskud alle år frem mod 2025 nær $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Formandskabet vurderer, at der er gode argumenter for at sænke underskudgrænsen til 1 pct. af BNP.

II.1

INDLEDNING

Coronapandemien har sat et betydeligt aftryk på verdensøkonomien

Coronapandemien har sat et betydeligt aftryk på verdensøkonomien i 2020 med historisk store BNP-fald i første halvår. Aktivitetsfaldene afspejler flere forskellige forhold, herunder adfærdsændringer som følge af smittefrygt, der har fået forbrugere og virksomheder til at være tilbageholdne med forbrug og investeringer, samt at visse dele af den økonomiske aktivitet blev nedlukket i foråret i et forsøg på at mindske smittespredningen og kapacitetspresset på sundhedsvæsenet. Pandemiens afsmittende virkninger på økonomierne er mindsket henover sommeren i takt med, at smitten og presset på sundhedsvæsenet kom mere under kontrol, og de fleste af restriktionerne blev løftet. Indikatorer peger således i retning af en betydelig genopretning i de fleste lande allerede i løbet af tredje kvartal.

Genopretningen ventes at fortsætte de kommende år

Genopretningen af såvel dansk som international økonomi ventes i prognosen at fortsætte i et moderat tempo de kommende år. I Danmark ventes, at BNP i 2021 er tilbage på samme niveau som i 2019. Det er en lidt hurtigere genopretning, end hvad der forventes for en række af vores samhandelspartnere, herunder flere europæiske lande. Det skal ses i lyset af, at aktivitetstab i dansk økonomi i første halvår var mindre end i en række andre lande. Genopretningen af den økonomiske aktivitet betyder, at der er udsigt til en gradvis normalisering af situationen på arbejdsmarkedet med stigende beskæftigelse og et svagt fald i ledigheden. Trods fremgangen skønnes det, at beskæftigelsen i 2021 vil ligge godt 40.000 under det strukturelle niveau, svarende til et beskæftigelsesgap på knap 1½ pct., jf. tabel II.1.

Forventning om genopretning hviler på antagelser om pandemiens udvikling, ...

Forventningen om afdæmpet fremgang de kommende år hviler på en række eksplicite og implicite antagelser, herunder antagelser om udviklingen i pandemien. I hovedscenariet forudsættes det implicit, at der udvikles en vaccine eller en effektiv behandling inden for et års tid, sådan at pandemiens adfærdsmæssige virkninger på økonomien aftager i løbet af 2021. Antallet af smittede og indlagte er steget i løbet af september, jf. figur II.1, og vil forventeligt bevæge sig op og ned i bølger henover efteråret og vinteren. Det er imidlertid implicit lagt til grund for hovedscenariet, at det gennemsnitlige niveau ikke forværres markant i forhold til situationen ultimo september.

TABEL II.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN

	2019	2020	2021	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	2,8	-3,6	3,8	2,3
Beskæftigelsesgap (pct.)	0,5	-1,5	-1,4	0
Nettoledighed (udgang af året)	88	130	117	84
Offentlig saldo (pct. af BNP)	3,8	-4,1	-2,2	-0,4
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	0,4	-2,3	-0,7	-0,4
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	1,8	-5,1	4,7	2,5

a) Den sidste søjle viser niveauet i 2025 for beskæftigelsesgap, nettoledighed, faktisk offentlig saldo og strukturel saldo. For BNP i Danmark og udlandet vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2021 til 2025.

Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

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

... og myndigheder og befolkningens adfærd

Myndighederne forudsættes samtidig at være blevet bedre til at håndtere de udbrud, der opstår, ved brug af målrettede tiltag snarere end landsdækkende nedlukninger, som vi så i foråret. Det lægges til grund, at der i varierende omfang vil være restriktioner, som hovedsageligt vil påvirke aktiviteten i de brancher, der kræver tæt kontakt mellem mange mennesker eller aktivitet på tværs af grænser, men at der ikke bliver indført omfattende, landsdækkende nedlukninger. Den forudsatte udvikling i smitten og håndteringen heraf antages at bidrage til, at der ikke sker en markant forværring af forbruger- og erhvervstilliden.

Usikkerhed om smitteudvikling giver usikkerhed om økonomisk udvikling

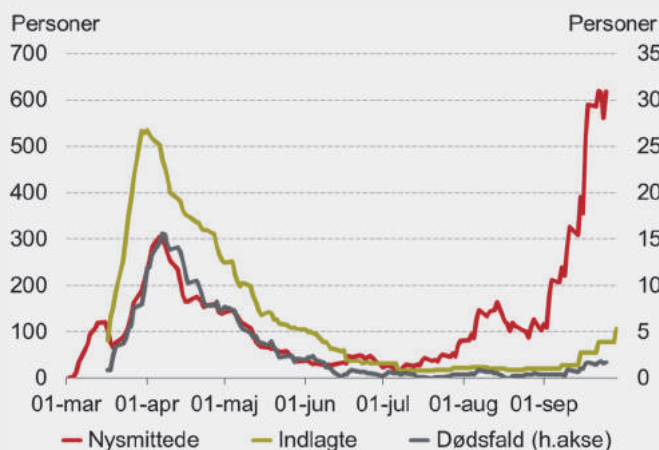
Usikkerheden om udviklingen i smittebilledet medfører en tilsvarende usikkerhed om den økonomiske udvikling. Udvikler smitteudbredelsen sig i ugunstig retning, eller lykkes det ikke at udvikle en effektiv behandling eller vaccine, vil det forventeligt påvirke økonomien markant. Det kan ske både som følge af adfærdsændringer, der fører til lavere forbrug og investeringer samt forandringer i forbrugs- og investeringsmønstrene, og som følge af, at der kan blive indført mere udbredte nedlukninger, sådan som vi så det i foråret.

Pessimistisk scenarie afspejler risikoen for negative adfærdseffekter

I tillæg til prognosens hovedscenarie er der derfor udarbejdet et pessimistisk scenarie, hvor udlandsvæksten og forbrugs- og investeringslysten er betragteligt lavere end i hovedscenariet. I dette scenarie vokser dansk økonomi ca. 2¼ pct.point mindre i 2020-21 end i hovedscenariet, og i 2022 er BNP ca. 3 pct. lavere. I forhold til hovedscenariet sker genopretningen af dansk økonomi dermed i et langsommere tempo.

FIGUR II.1 CORONASMITTEDE OG -INDLAGTE

Antallet af nysmittede i Danmark er steget på det seneste, men indtil videre holder antallet af indlagte sig betydeligt under niveauet fra foråret.



Anm.: I figuren er vist det registrerede antal nysmittede som et syv dages centreret, glidende gennemsnit. Der er imidlertid et betydeligt mørketal, således at den viste udvikling undervurderer det reelle antal smittede, jf. Statens Serum Institut (2020): *Fokusrapport: Mørketal*. Dette er i særdeleshed tilfældet i den første del af perioden, hvor der kun blev foretaget relativt få test, jf. afsnit V.5. En del af forklaringen på det høje antal nysmittede i den seneste tid er således, at der aktuelt foretages relativt mange test. Antal indlagte viser det samlede antal indlagte på et givent tidspunkt. Antal dødsfald vises som et centreret, syv dages glidende gennemsnit. Seneste observation er 30. september 2020 for antal nysmittede og døde og 29. september 2020 for antallet af indlagte.

Kilde: Macrobond.

Relevant at diskutere tilrettelæggelsen af finanspolitikken

For at afbøde pandemiens effekter på realøkonomien er der i år gennemført betydelige finanspolitiske lempelser, eksempelvis i form af hjælpepakker, og finanspolitikken skønnes også i 2021 at være lempelig sammenlignet med 2019. Tilrettelæggelsen af finanspolitikken de kommende år er en relevant og vanskelig diskussion, ikke mindst i lyset af den betydelige usikkerhed om pandemiens udvikling den kommende tid og de mulige konsekvenser for verdensøkonomien. Hertil kommer, at den strukturelle saldo allerede i hovedscenariet ventes at ligge tæt på budgetlovens underskudsgrænse i perioden frem mod 2025. De finanspolitiske overvejelser i lyset af konjunktursituationen diskuteres nærmere i afsnit II.5.

Indhold i kapitlet

Kapitlet indeholder i afsnit II.2 en præsentation af den aktuelle konjunktursituation samt en vurdering af udsigterne for dansk økonomi frem mod 2025.¹ Der præsenteres både et hovedscenarie og et mere pessimistisk scenarie. Den internationale konjunktursituation og pengepolitikken i euroområdet og USA præsenteres i afsnit II.3. Afsnit II.4 giver en status for de offentlige finanser og indeholder en diskussion af budgetlovens regler for den strukturelle saldo og muligheden for at overskride underskudsgrænsen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder. Endelig sammenfattes konjunkturudsigterne i afsnit II.5, som også indeholder formandskabets vurdering af den planlagte finanspolitik set i sammenhæng med konjunktursituationen og budgetlovens underskudsgrænser.

Hovedtrækkene af kapitlet fremgår af boks II.1 nedenfor. I *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2020* samt *Baggrundsnotat til offentlige finanser, efterår 2020* uddybes vigtige forudsætninger bag fremskrivningen.

1) Prognosen er baseret på data til og med 30. september 2020, herunder nationalregnskabets reviderede tal frem til og med andet kvartal 2020 og reviderede årsniveauer for 2017-19.

BOKS II.1 HOVEDTRÆK AF VURDERINGEN

- Genopretningen af den globale økonomi er i gang efter et markant tilbageslag i første halvår, men der er betydelig forskel på tværs af lande på, hvor hurtigt genopretningen foregår. Samlet ventes aktiviteten på de danske eksportmarkeder at ligge under niveauet forud for coronapandemien indtil 2022
- Danmark skiller sig sammen med en række andre nordeuropæiske lande positivt ud og er et af de lande, der har været mindst hårdt ramt af coronapandemien i første halvår. Samtidig er der tegn på, at en betydelig del af aktiviteten er genoprettet allerede i tredje kvartal
- Genopretningen af dansk økonomi ventes at fortsætte i et afdæmpet tempo de kommende år. Aktiviteten understøttes i 2020-21 af en række finanspolitiske tiltag, herunder udbetalingen af feriepenge. I modsat retning trækker at samfundsaktiviteten forudsættes at være underlagt en række restriktioner som følge af fortsat smitteudbredelse. Det begrænser specifikke dele af produktionskapaciteten og antages at reducere forbrugs- og investeringslysten. Samlet er det vurderingen, at den økonomiske aktivitet vokser i et moderat tempo, så BNP er tilbage på niveauet forud for pandemien i midten af 2021. Beskæftigelsen ventes i 2021 at ligge knap 1½ pct. under det strukturelle niveau
- I forhold til vurderingen i juni er BNP-væksten i år opjusteret ca. ¾ pct.point. Det skyldes hovedsageligt, at dybden af tilbageslaget i første halvår var mindre end forudsat, ligesom der er tegn på en betydelig genopretning i tredje kvartal
- Den offentlige saldo forværres markant i år til godt -4 pct. af BNP, både pga. hjælpepakker og den svækkede økonomiske aktivitet. I 2021 vurderes den strukturelle saldo at udvise et underskud på ca. 0,7 pct. af BNP, hvilket overskrider budgetlovens underskudsgrænse. Frem mod 2025 ventes den strukturelle saldo at være omtrent på budgetlovens grænse, og i 2025 ventes underskuddet at være omtrent 0,4 pct. af BNP
- Der er planlagt betydelige finanspolitiske lempelser i 2020-21, som samlet vurderes at øge BNP-niveauet i 2021 med knap 1 pct. Givet forventningen om en relativt hurtig normalisering af økonomien, er det formandskabets vurdering, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for lempelser udover det, der allerede er planlagt
- Hovedscenariet bygger på en række forudsætninger, herunder forudsætninger om udviklingen i pandemien. Ændringer i forudsætningerne kan få betydelig effekt på de økonomiske udsigter. I tillæg til hovedscenariet er der udarbejdet et mere pessimistisk scenarie, der illustrerer mulige konsekvenser af en mindre gunstig udvikling i smittebilledet i Danmark såvel som i udlandet. I dette scenarie stiger BNP 2¾ pct.point mindre over 2020-21 end i hovedscenariet, og i 2022 er BNP ca. 3 pct. lavere i det pessimistiske scenarie.

II.2

DANSK ØKONOMI FREM MOD 2025

Indhold i afsnittet

Afsnittet indeholder en beskrivelse af den aktuelle konjunktursituation og den forventede udvikling de kommende år. Prognosen indeholder denne gang et hovedscenarie for væksten de kommende år samt et pessimistisk scenarie, der illustrerer mulige økonomiske konsekvenser af en værre end forudsat smitteudvikling. Hovedparten af afsnittet beskriver vurderingerne i hovedscenariet, mens det mere pessimistiske scenarie beskrives sidst i afsnittet.

GENOPRETNINGEN AF DANSK ØKONOMI ER I GANG

BNP faldt markant i første halvår 2020

Danmark blev i lighed med de fleste andre lande hårdt ramt af udbruddet af coronavirus i sidste halvdel af første kvartal. I løbet af få uger i begyndelsen af marts blev mange danskere konstateret smittet med coronavirus, ligesom antallet af indlagte og døde steg hastigt i slutningen af marts og begyndelsen af april. Udbruddet af coronavirus har imidlertid ikke kun haft sundhedsmæssige konsekvenser. Aktiviteten i dansk økonomi faldt markant i første halvår, jf. figur II.2, og ledigheden steg godt 60.000 personer fra februar til maj samtidig med, at op mod 250.000 personer var på lønkomensation.

Aktivitetsnedgang afspejler både adfærdsændringer og nedlukninger

Aktivitetsnedgangen i første halvår afspejler flere forhold, herunder at regeringen og Folketinget fra midten af marts gennemførte en række initiativer, der havde til formål at begrænse smittespredningen. Det omfattede blandt andet lukning af skoler og pasningstilbud, nedlukning af en række økonomiske aktiviteter, rejserestriktioner, forsamlingsforbud og hjemsendelse af en stor del af de offentligt ansatte. Dele af produktionskapaciteten blev dermed midlertidigt sat ud af kraft, og visse varer og tjenesteydelser var ikke mulige at forbruge. Samtidig kan smitteudviklingen og den pludseligt opståede usikkerhed om både sundhedsmæssige og økonomiske forhold have betydet, at forbrugere og virksomheder har været tilbageholdne med at forbruge og investere. Effekterne er svære at adskille, ligesom det er vanskeligt at vurdere, hvordan den økonomiske aktivitet havde udviklet sig, hvis dele af den økonomiske aktivitet ikke var lukket ned.

FIGUR II.2 BNP

BNP faldt markant med 6,8 pct. i 2. kvartal.

Mia. 2010-kr.



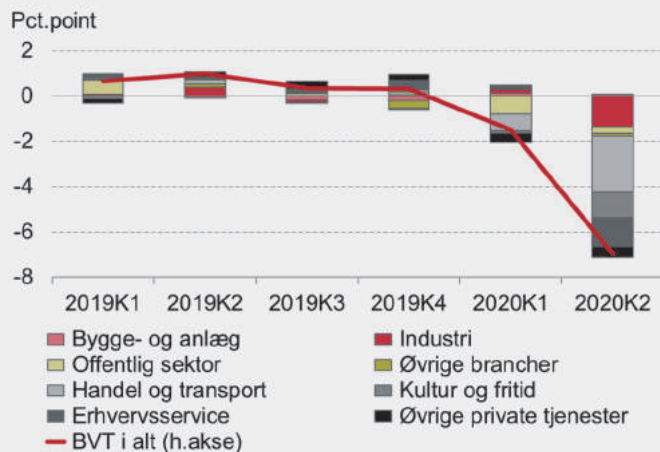
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Visse brancher er fortsat hårdt ramt

Produktionsfaldet i første halvår skete hovedsageligt i servicesektoren jf. figur II.3. Servicebrancherne handel og transport, erhvervsservice samt kultur og fritid bidrog i andet kvartal med 4,9 pct. af det samlede fald i produktionen på 7 pct. Erhvervsfordelingen af produktionsfaldet afspejler formentlig delvist, at en række af servicebrancherne har været præget af restriktioner og nedlukninger, men også at aktiviteterne her indebærer høj grad af kontakt mellem mennesker eller rejseaktivitet. Derfor kan forbruget af denne type aktiviteter i højere grad forventes at blive ramt af tilbageholdenhed som følge af smittefrygt. En række af underbrancherne vurderes fortsat at have en omsætning langt under det sædvanlige niveau. Det gælder eksempelvis flybranchen og rejsebureauer, men også nattelivet, hoteller samt konferencecentre og kursusjendomme, hvor både forbrugstilbageholdenhed og fortsatte restriktioner medvirker til at holde aktiviteten på et lavt niveau. Forbruget i denne type brancher vil formentlig være påvirket frem til udbredelsen af en effektiv behandling eller vaccine.

FIGUR II.3 VÆKSTBIDRAG TIL BVT

BVT-faldet i 2. kvartal var drevet af private tjenester.



Anm.: Øvrige brancher dækker over landbrug, energi, boligbenyttelse og Nordsø.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Indikatorer tyder på betydelig genopretning i tredje kvartal

Selvom aktiviteten i visse brancher ligger langt under niveauet forud for krisen, vurderes aktiviteten at være tiltaget svagt henover sommeren. For andre brancher har genopretningen været hurtigere. Data for forbrug foretaget med betalingskort viser, at det samlede forbrug allerede i juni var omtrent tilbage på niveauet fra sidste år, jf. også senere i afsnittet. Data for virksomhedernes samlede salg viser, at salget i juli kun var ca. 2 pct. under niveauet umiddelbart inden krisen. Samtidig blev nedturen på boligmarkedet kortvarig med prisfald kun i februar og marts og et historisk højt huspriseniveau i juli. Indikatorerne tyder samlet på, at danske husholdninger har haft et ønske om at forbruge, når det var muligt, og ikke har været ekstraordinært forsigtige i deres forbrugsadfærd henover sommeren.

Mekanisk effekt fra offentligt forbrug bidrager til væksten i tredje kvartal

I tillæg til genopretningen af den private del af økonomien kommer en mere mekanisk effekt fra det offentlige forbrug. I foråret var en række offentligt ansatte hjemsendt med løn, men uden at kunne arbejde. Det gav et negativt bidrag til væksten i første kvartal, jf. figur II.3. Det negative bidrag opvejes af et tilsvarende positivt bidrag, når de offentligt ansatte ikke længere er hjemsendt med løn uden mulighed for at arbejde. Eftersom der stadig var hjemsendelser i andet kvartal, vil det

positive bidrag til væksten først ske i tredje kvartal.² Det skønnes med betydelig usikkerhed, at BNP samlet vil stige godt 4½ pct. i tredje kvartal 2020, således at produktionen i tredje kvartal kun er godt 4 pct. lavere end ved udgangen af sidste år.

BNP VENTES AT FALDE MARKANT I ÅR

BNP ventes at falde godt 3½ pct. i år

Genopretningen af dansk økonomi ventes at fortsætte i et mere afdæmpet tempo fra fjerde kvartal med en vækst på ca. 1 pct. hvert kvartal det næste års tid. Det er et forløb, der minder om forløbet efter historiske recessioner, eksempelvis forløbet efter anden oliekrise i begyndelsen af 80'erne og forløbet efter finanskrisen.³ Det betydelige aktivitetsfald i første halvår bidrager imidlertid til, at BNP samlet skønnes at falde godt 3½ pct. i år, jf. tabel II.2.

BNP-fald i år trækkes af eksport

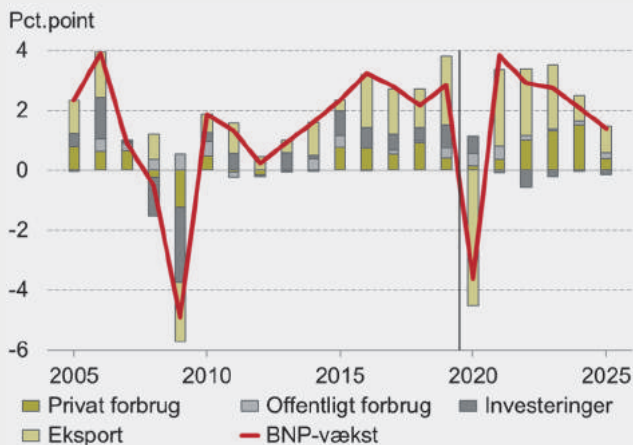
Det betydelige aktivitetsfald i år trækkes af et fald i eksporten, jf. figur II.4. Det skal ses i lyset af, at eksporten ikke ventes at blive genoprettet i samme grad som eksempelvis forbruget i andet halvår, jf. også senere i afsnittet. Omvendt understøttes aktiviteten i år af en lempelig finanspolitik, hvor hjælpepakker, øgede udgifter til offentligt forbrug og et løft i de offentlige investeringer har holdt hånden under erhvervslivet og den indenlandske efterspørgsel. Finanspolitikken skønnes at have en positiv aktivitetsvirkning på godt 1½ pct. i år, jf. afsnit II.4 og boks II.2. I tillæg til lempelig finanspolitik er der foretaget makroprudentielle tiltag i form af at frigive den kontracykliske kapitalbuffer. Frigivelsen sigter på at sikre den finansielle stabilitet, men kan samtidig give kreditinstitutterne bedre mulighed for at øge udlånene til husholdninger og erhverv, hvilket kan medvirke til at understøtte aktiviteten i år.

2) I andet kvartal er vækstbidraget kun en smule negativt, eftersom omfanget af hjemsendelser uden mulighed for hjemmearbejde var næsten det samme i marts og april. Faldet i produktionen sker derfor i første kvartal (deraf det negative vækstbidrag her), mens produktionen forbliver på et lavt niveau i andet kvartal og dermed hverken bidrager positivt eller negativt til væksten.

3) Aktivitetsfaldet i et enkelt kvartal er betydeligt større i den aktuelle krise end i tidligere recessioner, men forløbet efter recessionens bund minder om genopretningen efter historiske kriser, jf. også illustrationerne fra juni-prognosen i *Baggrundsnotat – Den økonomiske situation og den økonomiske politik i lyset af coronakrisen*, juni 2020.

FIGUR II.4 VÆKSTBIDRAG TIL BNP

Eksporten korrigeret for det direkte importindhold bidrager markant negativt til væksten i år.



Anm.: Figuren viser vækstbidrag til BNP fra de importensede efterspørgselskomponenter. Søjlerne summerer ikke præcis til BNP-væksten på grund af forskellige deflatorer.

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

BNP ventes at stige godt 3¼ pct. i 2021, ...

Igennem 2021 ventes eksporten igen at stige som følge af en gradvis bedring af den internationale konjunktursituation, jf. også afsnit II.3, og eksporten skønnes at bidrage med over halvdelen af væksten næste år. I tillæg hertil forventes en fortsat stigning i det private forbrug at bidrage positivt til væksten næste år. Det skal ses i lyset af, at de danske husholdninger var godt rustede inden coronaudbruddet, ligesom bedringen af situationen på arbejdsmarkedet henover sommeren har mindsket usikkerheden omkring fremtidige privatøkonomiske forhold. Beslutningen om at give mulighed for udbetaling af tre ugers feriepenge bidrager yderligere til at øge forbruget i år og næste år, jf. boks II.4. Samlet ventes BNP at stige godt 3¼ pct. fra 2020 til 2021.

... understøttet af en lempelig finanspolitik

En række af de lempelige finanspolitiske tiltag i år, herunder lønkom-pensationsordningen, er ophørt eller erstattet af mindre og mere målrettede ordninger. Det indebærer alt andet lige en opstramning af finanspolitikken på ca. ¼ pct. af BNP næste år. Niveaue for det offentlige forbrug og offentlige investeringer i 2021 er imidlertid stadig højt i forhold til 2019, og finanspolitikken over 2020-21 vurderes at bidrage til at øge BNP-niveaue i 2021 med knap 1 pct. set i forhold til en situation med neutral finanspolitik i både 2020 og 2021, jf. også afsnit II.4.

TABEL II.2 HOVEDTAL FOR KONJUNKTURVURDERINGEN

	2019	2019	2020	2021	2025 ^{a)}
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----	-----
Privat forbrug	1.076	1,4	-3,6	3,7	3,7
Offentligt forbrug	557	1,2	2,1	2,0	0,7
Offentlige investeringer	77	0,3	7,5	3,4	1,0
Boliginvesteringer	115	6,2	3,4	3,1	0,7
Erhvervsinvesteringer	321	2,3	-6,4	3,8	0,6
Lagerændringer	18	-0,3	0,1	-0,3	-0,1
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.163	1,3	-1,6	2,9	2,2
Eksport	1.362	5,0	-12,4	9,0	5,5
Import	1.190	2,4	-10,1	7,7	5,6
Bruttonationalprodukt	2.335	2,8	-3,6	3,8	2,3
		-----	Ændring i 1.000 pers.	-----	-----
Strukturel arbejdsstyrke	23	23	6	13	15
Arbejdsstyrke	35	35	-8	13	17
Privat beskæftigelse	31	31	-52	8	20
Offentlig beskæftigelse	5	5	3	8	6
		-----	1.000 pers.	-----	-----
Nettoledighed	86	86	124	121	84
Beskæftigelsesgap	13	13	-43	-41	0
		-----	Pct.	-----	-----
Forbrugerpriser	0,8	0,8	0,4	1,3	1,2
Timelønsomkostninger	2,5	2,5	2,0	1,9	2,7
Kontantpris på enfamiliehuse	3,0	3,0	3,0	3,0	1,6
Mandeproduktivet, hele økonomien	1,6	1,6	-2,0	3,3	1,4
		-----	Pct. af BNP	-----	-----
Offentlig saldo	3,8	3,8	-4,1	-2,2	-0,4
ØMU-gæld	33,0	33,0	45,9	44,4	53,0

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2021 til 2025. For nettoledighed, beskæftigelsesgap, offentlig saldo og ØMU-gæld er angivet niveauet i 2025.

Anm.: Lagerændringer angiver vækstbidraget til BNP. Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse målt i personer. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug.

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

BOKS II.2 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

Konjunkturvurderingen bygger på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renter, finanspolitikken og coronapandemien. De væsentligste forudsætninger præsenteres i denne boks og er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2020*. Prognosen er baseret på data til og med 30. september 2020, herunder nationalregnskabets reviderede tal til og med andet kvartal 2020 og reviderede årsniveauer for 2017-19.

Pandemiens udvikling

Det lægges til grund, at smittebilledet ikke forværres markant i forhold til situationen ultimo september, og at en vaccine eller effektiv behandling udbredes i løbet af 2021. Det forudsættes, at der i varierende omfang vil være restriktioner, som hovedsageligt vil påvirke aktiviteten i de brancher, der forudsætter tæt kontakt mellem mange mennesker eller aktivitet på tværs af grænser, men at der ikke bliver indført omfattende, landsdækkende nedlukninger, sådan som det skete i foråret.

Udland og finansielle forhold

Der forventes et fald i aktiviteten på de danske eksportmarkeder på godt 5 pct. i 2020 og en stigning på ca. 4¾ pct. i 2021. I 2022-25 ventes væksten i gennemsnit at blive ca. 2½ pct. årligt. Prognosen forudsætter, at der ikke bliver tale om et hårdt Brexit. Det forudsættes, at ECB holder renten på det aktuelle niveau frem til udgangen af 2022. Den danske statsobligationsrente forudsættes kun at stige svagt det kommende års tid fra -0,4 i slutningen af september til ca. -0,3 ved udgangen af året. Frem mod 2025 forudsættes renten at stige til 0,6 pct. Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i august 2020, og olieprisen forventes at have et årsniveau på ca. 44 dollar pr. tønde i 2020, ca. 50 dollar pr. tønde i 2021 og godt 75 dollar pr. tønde i 2025.

Finanspolitiske forudsætninger

Prognosen lægger den vedtagne finanspolitik til grund. Det forudsættes, at de offentlige forbrugsudgifter følger de aftalte udgiftslofter frem til 2024. I 2025 forudsættes det reale offentlige forbrug at følge demografi- og velstandsudviklingen. De finanspolitiske antagelser indebærer, at finanspolitikken har en positiv aktivitetsevirkning på godt 1½ pct. af BNP i 2020, mens bortfald af udgifter til hjælpepakker isoleret set indebærer en opstramning af finanspolitikken fra 2020 til 2021 på ca. ¾ pct. af BNP, jf. afsnit II.4. Niveauet for finanspolitikken er imidlertid fortsat lempelig i 2021 set i forhold til 2019. Hertil kommer effekten af udbetalingen af feriepenge, som forudsættes at øge det private forbrug med knap 1 pct. af strukturelt BNP i 2020-21, jf. boks II.4.

Strukturelle niveauer

Fremskrivningen frem mod 2025 bygger på en forudsætning om, at dansk økonomi gradvist tilpasser sig det strukturelle aktivitetsniveau, som hovedsageligt er bestemt af strukturel beskæftigelse og strukturel produktivitet. Strukturel beskæftigelse er hovedsageligt baseret på en arbejdsstyrkefremskrivning fra DREAM's socioøkonomiske fremskrivning, mens strukturel produktivitet bygger på en videreførsel af de historiske tendenser i totalfaktorproduktivitet og K/L-forholdet. Der er foretaget en nedjustering af strukturelt BNP som følge af coronapandemiens skønnede effekter på produktionspotentiallet. Det drejer sig om ca. -2¼ pct. i 2020 og ca. -1 pct. i 2021. Effekten forudsættes gradvist mindsket frem mod 2025. Forudsætningerne er uddybet i baggrundsnotatet.

Opjustering af væksten i forhold til juni-prognosen

I forhold til vurderingen i juni er væksten i 2020 opjusteret ca. $\frac{3}{4}$ pct.-point. Det afspejler primært, at aktivitetsfaldet i første halvår har vist sig at være mindre end lagt til grund i juni. Hertil kommer effekten af de finanspolitiske tiltag, der er vedtaget siden juni. Andre forhold, særligt i relation til smittebilledet, trækker ned i vurderingen af væksten i forhold til vurderingen i juni. I Danmark og flere andre europæiske lande er smittetallene på det seneste steget i større omfang end implicit forudsat i juni. Det skaber usikkerhed omkring udviklingen på vores eksportmarkeder og kan dæmpe forbrugs- og investeringslysten. Det betyder, at genopretningshastigheden fra fjerde kvartal og frem forudsættes at være lidt langsommere end vurderet i juni.

DANSK BNP HURTIGERE TILBAGE PÅ FØR-KRISE-NIVEAU END I ANDRE LANDE

Dansk BNP faldt mindre i første halvår end i andre lande

Aktivitetstab i dansk økonomi var i første halvår af 2020 mindre end i mange sydeuropæiske lande og Storbritannien, hvilket er et billede der genfindes i andre, primært nordeuropæiske lande. Det hænger formentlig sammen med, at disse lande var mindre hårdt ramt i forhold til smitteudbredelse og måske derfor havde en mindre restriktiv og kortere nedlukning end andre steder, jf. også afsnit II.3. Hertil kommer et mere omfattende socialt sikkerhedsnet, der har holdt hånden under indkomsten og det private forbrug. For Danmarks vedkommende har en gunstig sammensætning af eksporten med blandt andet et højt indhold af fødevarer og medicinaleksport desuden medvirket til at mindske aktivitetsfaldet i forhold til lande med en mere konjunkturfølsom eksport.

Vækst i tredje kvartal formentlig mindre i Danmark end i udlandet, ...

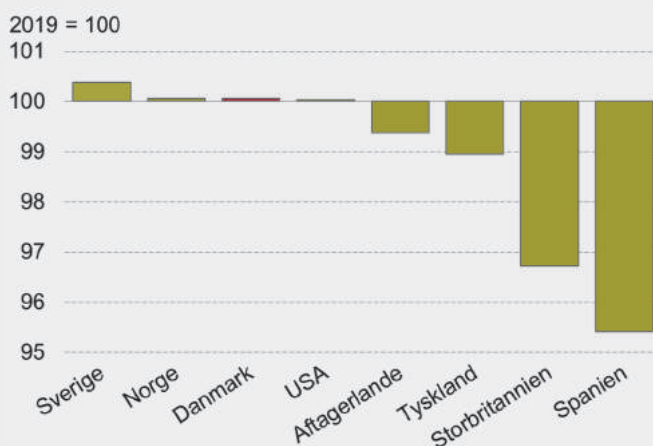
Der er stor forskel på tværs af landene på, hvor langvarige og omfattende nedlukningerne har været. For den offentlige sektors vedkommende vil der i lande med længerevarende nedlukninger af aktiviteten i dele af den offentlige sektor være et betydeligt negativt vækstbidrag i første halvår, som kan ventes redresseret i tredje kvartal, hvor offentligt ansatte i større grad har kunnet vende tilbage til arbejdet. Effekten afhænger af muligheden for at arbejde hjemme under nedlukningen, herunder eksempelvis hastigheden af internetopkoblingen. På denne front er Danmark formentlig gunstigt stillet i forhold til en række andre lande. Det taler sammen med en kortere hjemsendelse for, at det positive vækstbidrag i tredje kvartal fra den offentlige sektor bliver mindre i Danmark end i andre lande. Der kan være tilsvarende effekter af genåbning af dele af den private sektor. Effekterne her er dog mere usikre, da de afhænger af forbrugernes villighed til at forbruge. Trods den mindre vækst i tredje kvartal forventes dansk økonomi at komme ud af 2020 med et mindre BNP-fald end en række andre lande, jf. afsnit II.3.

... men Danmark er i gruppe af lande, der skiller sig positivt ud over 2020-21

Den betydelige heterogenitet i, hvor hårdt landene har været (og er) ramt af coronapandemien betyder, at der er en vis heterogenitet i, hvor hurtigt landenes økonomier forventes at blive genoprettet efter krisen. Danmark skiller sig i den sammenhæng positivt ud sammen med en mindre gruppe af lande, hvis produktion forventes at være tilbage på før-kriseniveau i løbet af 2021. En række andre, fortrinsvis sydeuropæiske, lande ventes at have en langsommere realøkonomisk genopretning, så BNP-niveauet i 2021 fortsat er lavere end i 2019, jf. figur II.5.

FIGUR II.5 BNP-NIVEAU I FORHOLD TIL 2019

Dansk BNP ventes i gennemsnit i 2021 at ligge lidt over det gennemsnitlige 2019-niveau. Det samme gælder Norge og Sverige, mens andre lande ventes hårdere ramt igennem længere tid.



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, OECD, EU-Kommissionen og egne beregninger.

PRODUKTIONSPOTENTIALET ER REDUCERET AF CORONAPANDEMIEN

Coronakrisen kan reducere produktionspotentialet

Coronakrisen har ikke kun reduceret det faktiske BNP i dansk økonomi, men kan af flere årsager også føre til et lavere strukturelt BNP. Det strukturelle BNP er et udtryk for økonomiens produktionspotentialt i fravær af konjunkturudsving. Eventuelle ændringer i strukturelt BNP er vigtige, fordi de påvirker output gap og dermed har implikationer for vurderingen af krisens omfang, herunder hvorvidt en aktiv finanspolitik

vil kunne bidrage til at stabilisere økonomien. Coronapandemien og den afledte økonomiske krise kan påvirke produktionspotentialet gennem den strukturelle beskæftigelse, størrelsen af kapitalapparatet og totalfaktorproduktiviteten (TFP), jf. også *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2020*.⁴

Midlertidige hhv. langvarige struktureffekter

Det er vigtigt at sondre imellem, om effekterne på produktionspotentialet er midlertidige, eller om der også kan opstå langvarige eller ligefrem permanente konsekvenser for økonomiens vækstpotentiale.

MIDLERTIDIGE HHV. LANGVARIGE STRUKTUREFFEKTER

Der kan helt overordnet sondres mellem to typer af effekter af coronakrisen på produktionskapaciteten (strukturelt BNP).

Den første type vedrører struktureffekter, der kun er relevante, så længe virus stadig har betydning, dvs. indtil pandemien stopper, eller en vaccine eller effektiv behandling udvikles. Disse effekter er i deres natur *midlertidige* og forventes derfor at falde bort over de kommende år. Sådanne effekter relaterer sig f.eks. til direkte nedlukninger og restriktioner, der midlertidigt reducerer produktionsmulighederne.

Den anden type vedrører *langvarige* struktureffekter, der stadig kan påvirke økonomiens produktionspotentiale, efter virus har mistet sin betydning. Det kan eksempelvis skyldes afledte effekter af krisen på den fremtidige produktivitetsvækst (f.eks. grundet permanente læringstab under den fysiske nedlukning af uddannelsesinstitutionerne) eller, at ledigheden permanent forbliver på et højere niveau (hysteresis). Sandsynligheden for, at sådanne længerevarende effekter opstår, øges alt andet lige, jo længere krisen kommer til at vare.

Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2020 diskuterer de effekter, der kan opstå på strukturelt BNP og beskriver også, hvordan en række andre institutioner på nuværende tidspunkt har justeret strukturelt BNP som følge af coronapandemien.

Midlertidige effekter på produktiviteten via nedlukning og restriktioner ...

De midlertidige struktureffekter af coronakrisen omhandler for det første nedlukningen af dele af økonomien samt restriktioner på virksomhederne i form af f.eks. pladskrav og begrænsninger på åbningstider. Disse restriktioner på virksomhedernes produktion begrænser mulig-

4) I baggrundsnotatet præsenteres øvrige ændringer af strukturelt BNP frem mod 2025.

heden for at udnytte kapitalapparatet og arbejdskraften. Dette kan tolkes som en reduktion i den strukturelle produktivitet, idet de berørte virksomheder ikke kan producere over en vis grænse, uanset hvor høj efterspørgslen efter deres varer måtte være. Dette reducerer den absolutte værdi af output gap og betyder, at der i den berørte periode er begrænsede muligheder for at stimulere den økonomiske aktivitet gennem finanspolitik. Samme form for effekt kan opstå, hvis husholdningerne er tilbageholdne med at forbruge grundet frygt for smitte, selvom der ikke var formelle nedlukninger.

... og på den strukturelle beskæftigelse

En anden midlertidig effekt opstår som følge af en række politiske aftaler, der er blevet indgået i kølvandet på coronapandemien for at begrænse skadesvirkningerne for lønmodtagere og virksomheder, men som samtidig vurderes at øge den strukturelle ledighed midlertidigt. Det drejer sig især om den midlertidige suspendering af anciennitetstællingen i dagpengesystemet, som har forlænget dagpengeperioden med op til seks måneder for de berørte ledige og derfor alt andet lige reducerer incitamentet til at søge arbejde. En tredje midlertidig effekt vurderes at opstå gennem en lavere strukturel arbejdsstyrke som følge af mindre tilgang af udenlandsk arbejdskraft i en periode. Denne effekt forventes at vare ved, så længe der er betydelig risiko for smitte, og indtil rejserestriktionerne er mindsket væsentligt.

Midlertidige effekter svære at kvantificere, men vigtige

Den nøjagtige størrelsesorden af disse midlertidige effekter kendes ikke, og der er stor usikkerhed forbundet med at kvantificere dem. Det vurderes, at der samlet set er tale om en negativ påvirkning på produktionspotentialet, og givet vigtigheden af et realistisk bud på output gap er det trods stor usikkerhed valgt at lægge et skøn for disse effekter til grund for prognosen, jf. figur II.6.

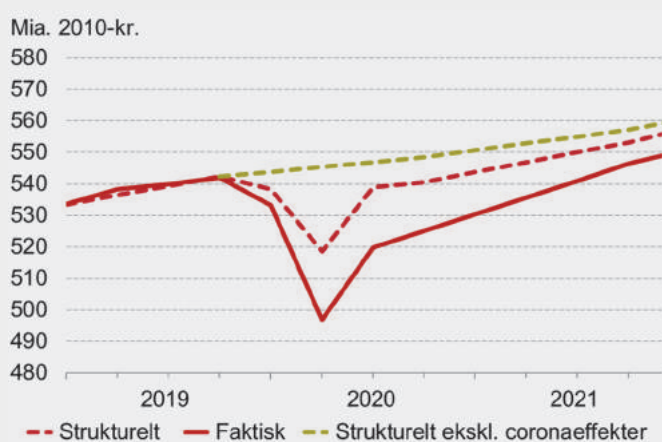
Strukturelt BNP nedjusteret ca. 2¼ pct. i 2020

For det første skønnes nedlukningen i første halvår af 2020 isoleret set at have reduceret strukturelt BNP med ca. 1½ pct. i 2020 gennem lavere produktivitet. For det andet skønnes de fortsatte restriktioner at reducere produktiviteten, så længe de fastholdes. Hvor længe denne effekt varer ved, vides derfor ikke, men den forventes at aftage i takt med, at restriktionerne løsnes, f.eks. fordi der kommer en vaccine. Beregningsteknisk lægges det derfor til grund for prognosen, at restriktionerne isoleret set bidrager til at reducere strukturelt BNP med omtrent ¼ pct. i 2020 og derefter aftager frem mod 2025. For det tredje skønnes de midlertidige effekter gennem den strukturelle beskæftigelse at reducere strukturelt BNP med ca. ¼ pct. i 2020 og forudsættes derefter at aftage frem mod 2025. En sidste effekt på strukturelt BNP opstår som følge af krisens negative påvirkning på erhvervsinvesteringerne. Dette reducerer mængden af kapital til rådighed for produktionen. Konkret skønnes lavere erhvervsinvesteringer at reducere strukturelt BNP

med omtrent ¼ pct. i 2020 og 2021, hvorefter kapitalapparatet gradvist genoprettes og i 2025 skønnes at være tilbage på samme niveau som i en situation uden coronavirus.

FIGUR II.6 BNP OG STRUKTURELT BNP

Strukturelt BNP forudsættes reduceret i 2020-25 som følge af coronapandemien.



Anm.: Seneste observation for faktisk BNP er 2. kvartal 2020. Strukturelt BNP opgøres på årsbasis og er skønsmæssigt omregnet til kvartalsniveau.

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

Risiko for afledte, længerevarende struktureffekter, ...

Ud over midlertidige effekter, som vil aftage med virus, kan coronapandemien også risikere at få mere længerevarende konsekvenser for økonomiens produktionspotentiale. Dette kan dels skyldes direkte konsekvenser af virus, f.eks. hvis der opstår mismatch af kompetencer på arbejdsmarkedet som følge af en permanent ændring i forbrugssammensætningen, eller hvis eventuelle læringstab blandt elever og studerende under nedlukningen ikke indhentes igen. Effekterne kan også skyldes mere traditionelle konsekvenser af det økonomiske tilbageslag, f.eks. hysteresis, hvor konjunkturbetinget højere ledighed fører til en højere strukturel ledighed, da de ledige mister kompetencer.

... dog ikke lagt til grund i hovedscenariet

Det kan ikke afvises, at sådanne længerevarende effekter af pandemien vil få betydning og påvirke strukturelt BNP i flere år fremover. Sandsynligheden for, at de bliver relevante, afhænger imidlertid af, hvor langvarig krisen bliver og dermed af, hvor hurtigt der f.eks. udvikles en vaccine eller behandling, og hvorvidt der bliver behov for flere,

større nedlukninger. I hovedscenariet er det lagt til grund, at der sker en relativt hurtig genopretning af økonomien, og på den baggrund er sådanne længerevarende effekter ikke inkluderet i prognosen.

Varsom tolkning af output gap ved ujævnt tilbageslag

Ovenstående ændringer i strukturelt BNP påvirker output gap, som er mindre, end det ville være uden at tage højde for disse strukturelle effekter af coronakrisen. Derudover er en særlig problemstilling i den aktuelle krise, at efterspørgselsfaldet er ekstraordinært skævt fordelt på tværs af brancher. Dette har betydning for brugen af output gap i vurderingen af behovet for finanspolitiske tiltag. Det asymmetriske efterspørgselsfald betyder, at en generel forøgelse af efterspørgslen, eksempelvis gennem en bred finanspolitisk lempelse, kan føre til efterspørgselspres i de brancher, der ikke oplever betydelig efterspørgsels-tilbagegang (f.eks. byggeriet). Da kapitalapparat og arbejdskraft på kort sigt ikke er fuldt ud fleksible og dermed ikke blot kan flytte fra f.eks. rejse- til byggebranchen, kan det derfor ikke afvises, at en generel efterspørgselsstimulering vil kunne medføre mangel på arbejdskraft eller give anledning til et opadgående pres på lønninger og priser i de omtalte brancher. Ved et asymmetrisk efterspørgsels-tilbagefald er det derfor særligt vigtigt at inkludere andre aspekter end blot output gap i vurderingen af, om det vil være hensigtsmæssigt at føre generel ekspansiv finanspolitik.

TYDELIG PÅVIRKNING AF ARBEJDSMARKEDET I FØRSTE HALVÅR

Tydelig påvirkning af arbejdsmarkedet i foråret

Arbejdsmarkedet blev tydeligt påvirket i krisens første måneder med en stigning i ledigheden på ca. 60.000 personer fra februar til maj, hvor 150.000 personer var registreret ledige, jf. figur II.7. I tillæg til de registrerede ledige har op mod 250.000 personer været på lønkompensation i en del af perioden, jf. også boks II.3. Disse personer indgår ikke i ledighedsstatistikken, da de fortsat er tilknyttet en arbejdsplads og derfor tælles som beskæftigede. De lønkompeniserede personer måtte imidlertid ikke arbejde, mens de var tilknyttet ordningen. Det betyder, at de ikke bidrager til aktiviteten i den periode, de er på lønkompenstationsordningen. Effekten af pandemien på den samlede produktion var derfor markant højere i første halvår af 2020, end ledighedsudviklingen tilsiger.

Skæv påvirkning af arbejdsmarkedet

På samme måde som aktivitetsfaldet i første halvår særligt skete i dele af servicebranchen, faldt beskæftigelsen ligeledes mest i disse brancher. Ud af et samlet beskæftigelsesfald på knap 100.000 personer i andet kvartal faldt beskæftigelsen i de private tjenesteydende erhverv med knap 85.000 personer, heraf ca. 50.000 i handel- og transportbranchen.

Billedet af en hårdt ramt servicesektor understøttes af, at foreløbige opgørelser af personer på lønkompensationsordningen viser, at ordningen særligt blev benyttet af servicebranchen, jf. boks II.3. Den skæve påvirkning af brancher giver også en geografisk variation i, hvor hårdt de enkelte kommuner er ramt. Lufthavnskommunerne Billund og Tårnby har således oplevet de relativt set største fald i beskæftigelsen fra februar til juli på 6,6 pct. henholdsvis 11,4 pct.⁵ Opgørelser af ledighed på tværs af a-kasser viser på samme måde, at mængden af ledige ressourcer varierer betydeligt på tværs af faggrupper.

FIGUR II.7 LEDIGHED OG BESKÆFTIGELSE

Ledigheden steg ca. 60.000 personer i løbet af få måneder, men er siden faldet igen. Beskæftigelsen steg svagt i juni.



Anm.: Seneste observation er juli for lønmodtagerbeskæftigelsen og august for nettoledigheden.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

5) Dansk Erhverv (2020): Virusrisen gør ekstra ondt i København og Tårnby.

BOKS II.3 LØNKOMPENSATIONSORDNINGEN

Regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik i midten af marts en aftale om midlertidig lønkom-pensation for fyringstruede medarbejdere. Aftalen gav private virksomheder, der stod overfor at skulle fyre mindst 30 pct. af deres medarbejdere (eller minimum 50 personer), mulighed for at få delvis refusion for lønudgifter, så fyringstruede medarbejderne kunne hjemsendes med løn. I den periode, medarbejderen er hjemsendt, betaler staten 75 pct. af månedslønnen for funktionærer og 90 pct. for timelønnede, dog maksimalt 30.000 kr. Hjemsendte på lønkom-pensation tæller med i beskæftigelsen, men da det ikke er tilladt at arbejde, mens man er hjemsendt, tæller disse personer med en arbejdstid på nul timer. Aftalen løb oprindeligt fra 9. marts til 9. juni, men er blevet forlænget af flere omgange. Først frem til 8. juli og siden fra 9. juli til 29. august. Virksomhederne skulle søge særskilt for de sidste to perioder.

Opgørelsen af antallet af personer på lønkom-pensationsordningen er forbundet med usikkerhed. Det skyldes, at det var muligt at søge om lønkom-pensation med tilbagevirkende kraft frem til 20. september. Derudover er ordningen forlænget frem til udgangen af året for tvangslukkede virksomheder som f.eks. diskoteker og spillesteder samt leverandører til tvangslukkede virksomheder. Det er endnu ikke opgjort, hvor mange personer der er trådt ud af lønkom-pensationen tidligere end angivet i første ansøgning. Erhvervsstyrelsens opgørelser viser, at der i marts og april var godkendte ansøgninger for ca. 250.000 personer, mens der i uge 35 (ved udgangen af august) var hjemsendt 32.000 personer. I nærværende prognose forudsættes det, at det faktiske antal personer på ordningen var lavere i april end opgjort af Erhvervsstyrelsen som følge af, at en række personer vendte tilbage til arbejdet i takt med genåbningen, mens tallet skønnes at være højere i den sidste del af perioden som følge af manglende indberetninger. Forudsætningerne er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2020*.

En analyse fra Danmark Statistik om lønkom-pensationsordningen i perioden 9. marts til 8. juli viser, at i alt 31.260 virksomheder modtog lønkom-pensation dækkende 263.000 jobs. Restauranter var med ca. 2.500 virksomheder den branche med det største antal lønkom-penserede virksomheder, ligesom antallet af personer omfattet af lønkom-pensation var højest blandt ansatte på restauranter. Herudover var der et betydeligt antal frisører, tandlæger, tøjforretninger og cafeer, værtshuse og diskoteker, der modtog lønkom-pensation. De lønkom-penserede jobs udgjorde lidt over halvdelen af alle job i de omfattede virksomheder. Analysen viser endvidere, at det særligt var små virksomheder med under ti fuldtidsansatte, der modtog lønkom-pensation, og at en betydelig del af virksomhederne havde negativ vækst året forinden. I forhold til den geografiske fordeling udgjorde andelen af lønkom-penserede arbejdssteder i procent af samtlige arbejdssteder i den private sektor i København ca. 30 pct., mens det var ca. 26 pct. for Københavns omegn. En anden opgørelse fra Danmarks Statistik viser, at knap 20 pct. af de lønkom-penserede personer i april var under uddannelse, mens antallet af personer med en erhvervsfaglig uddannelse med knap 40 pct. udgjorde den største gruppe af de ikke-uddannelsessøgende.

Kilder: Danmarks Statistik (2020): *Covid-19: Hvilke virksomheder har benyttet Lønkom-pensationsordningen*, Analyse, 25. august 2020 og Danmarks Statistik (2020b): *Mange job med lønkom-pensation i hovedstaden*, NYT, 23. juni 2020.

**Ledigheden faldt
over sommeren
trods færre på
lønkompensation**

Foreløbige tal tyder på, at tilslutningen til lønkompensationsordningen er reduceret væsentligt over dens løbetid, så kun omkring 32.000 personer fortsat var på lønkompensation, da den generelle ordning udløb den 29. august. Ledigheden er samtidig faldet henover sommeren og lå i august på et niveau omkring 124.000 personer. Det tyder dermed foreløbigt ikke på, at faldet i tilslutningen til lønkompensationsordningen skyldes, at virksomhederne i stort omfang har trukket medarbejdere tilbage for at afskedige dem. Det kan imidlertid ikke afvises, at dette vil ske senere på året, jf. senere i afsnittet.

**Arbejdsmarkedet
nærmer sig mere
normale tilstande**

Oplysninger på ugebasis tyder på, at ledigheden også faldt i løbet af september (ugerne 36-39), jf. figur II.8. Tallene er ikke korrigeret for sæsonudsving og skal tolkes med forsigtighed, men de understøtter billedet af, at aktiviteten i dansk økonomi er tiltaget betydeligt siden foråret og nærmer sig mere normale tilstande. Hertil kommer, at antallet af jobannoncer ifølge Jobindex i september lå højere end samme tidspunkt sidste år, jf. figur II.9. Det høje niveau for antallet af nyopslåede stillinger forbedrer de lediges mulighed for at finde beskæftigelse, eventuelt uden for deres nuværende brancher. Tallene indikerer imidlertid også, at aktiviteten på den private del af arbejdsmarkedet fortsat er lidt lavere end sidste år, mens antallet af nyopslåede stillinger i den offentlige sektor omvendt er betydeligt højere end sidste år. En del af dette kan være en midlertidig effekt, eksempelvis som følge af udskudte rekrutteringer fra tidligere på året og ekstra pres i sundhedsvæsenet.

FIGUR II.8 UGENTLIG LEDIGHED

Ugentlige opgørelser viser et fald i ledigheden i september.

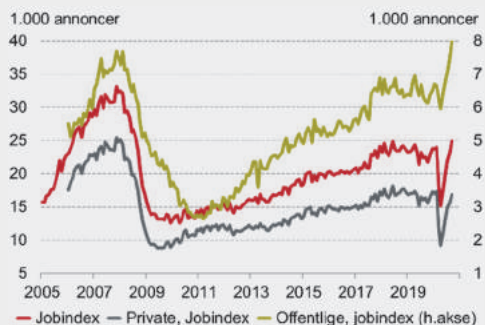


Anm.: Seneste observation er uge 39 for ledigheden på ugebasis og september 2020 for antallet af jobannoncer. Private jobannoncer er beregnet som forskellen mellem samlede annoncer og antallet af offentlige, som opgjort af Jobindex.dk.

Kilde: Jobindsats.dk og Jobindex.dk.

FIGUR II.9 JOBANNONCER

Antallet af jobannoncer er aktuelt lidt højere end sidste år.



LEDIGHEDEN VENTES OMTRENT UÆNDRET ÅRET UD

Udløb af lønkompensationsordningen i august

Den generelle lønkompensationsordning udløb ved udgangen af august, hvor omkring 32.000 personer var hjemsendt på ordningen. En del af disse forudsættes at være blevet afskediget ved ordningens udløb, hvilket alt andet lige bidrager til højere ledighed henover efteråret.⁶ Den fortsatte genopretning af økonomien ventes imidlertid at trække den modsatte retning, så ledigheden ved udgangen af 2020 ventes at være ca. 130.000 personer, hvilket omtrent svarer til niveauet fra august, jf. figur II.10. Det indebærer, at den gennemsnitlige ledighed i 2020 skønnes at blive omkring 40.000 højere end gennemsnittet i 2019.

Konjunkturbetinget fald i arbejdsstyrken

Arbejdstyrken ventes i år at udvise et konjunkturbetinget fald. Nedlukningerne og det fortsatte aktivitetsfald i visse brancher har formentlig betydet, at en del løst- og deltidsansatte har mistet deres job i foråret.⁷

6) Ledigheden ventes at stige svagt henover efteråret som følge af, at en række lønmodtagere forventes at overgå fra lønkompensation til ledighed efter tre måneders opsigelsesvarsel ved udløb af de forskellige perioder for lønkompensationsordningerne.

7) Normalt vil en timelønnet tælle som beskæftiget i hele perioden, hvis vedkommende har fået udbetalt løn fra samme arbejdsgiver med maksimalt 45 dages mellemrum. Danmarks Statistik ændrede opgørelsesmetode i beskæftigelsesstatistikken i foråret, så grænsen midlertidigt blev hævet til 75 dage.

Dette kan have medvirket til, at studieoptaget i år var ca. 7 pct. højere end sidste år på trods af, at ungdomsårgangene bliver mindre. Hertil kommer, at der var lidt færre beskæftigede udenlandske statsborgere i Danmark i juli end i februar. De seneste år er den udenlandske arbejdskraft i Danmark steget støt, og faldet repræsenterer derfor et negativt bidrag til arbejdsstyrken i år. Herudover er det endnu uvist, om de svagere beskæftigelsesmuligheder vil øge afgang fra arbejdsmarkedet til eksempelvis efterløn. Samlet forudsættes arbejdsstyrken at falde ca. 8.000 personer i år.

FIGUR II.10 LEDIGHED

Ledigheden ventes at være omtrent 130.000 personer ved udgangen af året.



Anm.: Seneste observation er august 2020. Herefter vises egen frem-skrivning frem til udgangen af 2021.

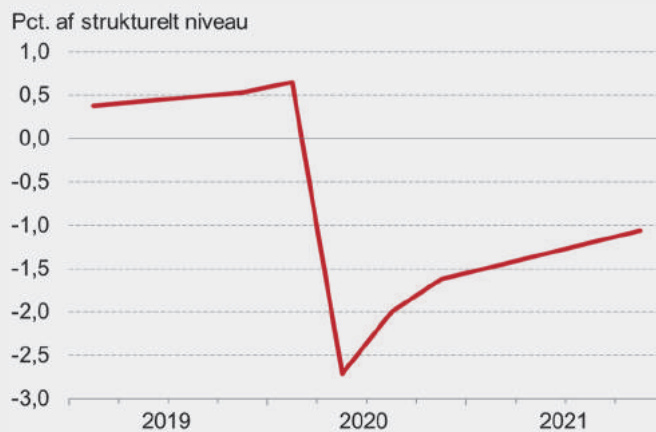
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Beskæftigelsen falder under strukturelt niveau

Beskæftigelsen ventes i år at falde ca. 50.000 personer, hvilket er væsentligt mindre, end aktivitetsnedgangen tilsiger. Det skal ses i lyset af det betydelige antal personer, der i en periode var på lønkompensation, men som siden er vendt tilbage til deres job. Beskæftigelsen ventes at vokse moderat de kommende år. Ved udgangen af 2020 skønnes beskæftigelsen at ligge godt 1½ pct. under det skønnede, strukturelle niveau, mens beskæftigelsesgap ved udgangen af 2021 skønnes reduceret til godt 1 pct., jf. figur II.11.

FIGUR II.11 KVARTALSVIST BESKÆFTIGELSESGAP

Beskæftigelsen ventes at ligge godt 1½ pct. under det skønnede, strukturelle niveau ved udgangen af 2020 og godt 1 pct. under ved udgangen af 2021.



Anm.: Strukturel beskæftigelse opgøres på årsbasis, men er til brug for beregningen skønsmæssigt omregnet til kvartalsniveau.

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

Forventning om afdæmpet lønstigningstakt i 2020-21

Den svagere situation på arbejdsmarkedet betød, at en række virksomheder udskød lønforhandlingerne i foråret eller aftalte nulreguleringer ved de lokale forhandlinger.⁸ Den årlige lønstigningstakt i industrien faldt således også fra 2,8 pct. i første kvartal til 2,2 pct. i andet kvartal. Situationen på arbejdsmarkedet er bedret henover sommeren, jf. ovenfor, og de udskudte forhandlinger, der gennemføres henover efteråret, vil formentlig afspejle dette. Det forventes imidlertid, at den fortsat betydelige usikkerhed knyttet til smittebilledet og deraf også de økonomiske udsigter vil medvirke til at holde lønstigningstakten på et afdæmpet niveau omkring 2 pct. i både 2020 og 2021.

8) Dansk Industri: "Lokale lønforhandlinger 2020", nyhed, 4. juni 2020.

DELE AF FORBRUGET BLEV HURTIGT GENOPRETTET

Store dele af forbruget hurtigt genoprettet

Det private forbrug faldt kraftigt i foråret og lå i andet kvartal 9 pct. under niveauet fra fjerde kvartal sidste år. Faldet afspejler formentlig både, at mulighederne for at forbruge visse varer og tjenesteydelser var begrænsede som følge af restriktioner og nedlukninger af dele af økonomien, og at forbrugerne har været tilbageholdne med at forbruge særligt kontaktintensive tjenesteydelser pga. smittefrygt. Højfrekvent omsætningsdata fra danske kort- og mobilbetalinger viser imidlertid, at forbrugslysten vendte hurtigt tilbage allerede mod slutningen af andet kvartal, hvor smitteudbredelsen var mindsket og store dele af samskudsaktiviteten genåbnet, jf. figur II.12. En del af stigningen kan dog skyldes, at danskerne under og efter nedlukningerne i nogen grad fravalgte kontantbetalinger til fordel for elektroniske betalinger.⁹

Forbruget var højere end normalt henover sommeren

Den del af forbruget, der foretages med kort- og mobilbetalinger, har været højere end normalt henover sommeren. Det skyldes formentlig dels, at flere har holdt ferie hjemme, dels at noget af det tabte forbrug i forbindelse med nedlukningen skulle indhentes. Effekten af udskudt forbrug illustreres eksempelvis i en markant stigning i detailsalget i maj, jf. figur II.13. Udskudt forbrug fra foråret kan også være med til at forklare udviklingen i bilsalget, som i foråret var markant lavere end sidste år, men i juli steg til at ligge knap 19 pct. højere end sidste år. I løbet af august og september er forbruget ifølge kortomsætningen igen faldet lidt tilbage, og det forværrede smittebillede ultimo september medvirker formentlig til, at forbruget er lidt lavere end på samme tidspunkt sidste år.

9) Nationalbanken (2020): *Betalinger før, under og efter corona-nedlukningen*, Analyse nr. 16, 16. september 2020.

FIGUR II.12 KORTOMSÆTNING

Forbruget foretaget med kortbetalinger blev hurtigt genoprettet, men er faldet lidt tilbage i løbet af september.



Anm.: Seneste observation er uge 39 for kortomsætningen og august 2020 for detailomsætningen. I venstre figur vises både det ugentlige forbrug (stiplet linje) og et tre ugers glidende gennemsnit (fuldt optrukken linje).

Kilde: Danske Bank (venstre) og Danmarks Statistik, Statistikbanken (højre).

FIGUR II.13 DETAILOMSÆTNING

Detailomsætningen faldt 4,8 pct. i marts, men steg markant igen i maj med 9,6 pct.



Udbetalingen af feriepenge kan hæve forbruget i 2020-21

Folketinget besluttede i midten af juni at give mulighed for udbetaling af op til tre ud af fem ugers indefrosne feriepenge. Den enkelte lønmodtager skal selv ansøge om at få udbetalt sine feriepenge i perioden fra 29. september til 1. december i år. Det forudsættes, at der ekstraordinært udbetales ca. 33 mia. kr. efter skat ud af knap 60 mia. kr., jf. boks II.4.¹⁰ Heraf ventes omkring 20 mia. kr. at blive forbrugt i løbet af sidste del af 2020 og i 2021. Samlet forudsættes en positiv aktivitetsvirkning på knap 1 pct. af strukturelt BNP fordelt på 2020 og 2021. I tillæg til udbetalingen af feriepengene har regeringen og en række af Folketingets partier indgået aftale om et skattefrit engangstilskud på 1.000 kr. til alle ydelsesmodtagere. Aftalen indebærer en samlet udbetaling på 1,8 mia. kr. i 2020. Forbrugstilbøjeligheden blandt en række ydelsesmodtagere, herunder studerende og kontanthjælpsmodtagere, kan forventes at være meget høj. I modsat retning trækker, at checken også udbetales til alle pensionister, hvoraf en række har en betydelig formue og en privat pensionsordning i tillæg til folkepensionen. Samlet forudsættes en forbrugseffekt på godt 1 mia. kr. af ordningen.

10) Ifølge oplysninger fra ATP er der pr. 1. oktober 2020 udbetalt mere end 30 mia. kr. før skat. I beregningen er det forudsat, at der samlet udbetales ca. 47,5 mia. kr. før skat.

BOKS II.4 UDBETALINGEN AF FERIEPENGE

Folketinget besluttede i midten af juni at give mulighed for, at lønmodtagere kan få udbetalt tre ud af i alt fem ugers indefrosne feriepenge for at stimulere det private forbrug. Det er feriepenge indbetalt for perioden fra den 1. september 2019 til den 31. marts 2020, det er muligt at få udbetalt. Den enkelte lønmodtager skal selv ansøge om at få pengene udbetalt. Ifølge lovforslaget forventes dette at være muligt i perioden fra 1. oktober og frem til 1. december 2020.

Den førtidige udbetaling af feriepengene muliggøres af, at staten mellemfinansierer udbetalingen. Det anslås i lovforslaget, at det samlede indbetalte beløb udgør ca. 98 mia. kr. Heraf er ca. 22 mia. kr. indbetalinger til FerieKonto for timelønnede og fratrådte funktionærer, der er beskattet på indbetalingstidspunktet. Det skønnes, at 60 pct. af de 22 mia. kr. svarende til tre ud af fem ugers feriepenge eller godt 13 mia. kr. udbetales til denne gruppe.

Ud af de resterende 76 mia. kr. er det muligt at få udbetalt tre ud af fem ugers feriepenge svarende til ca. 46 mia. kr. For personer, der betaler topskat i 2020 vil der være et skattemæssigt incitament til at lade pengene stå, fordi hele beløbet ellers vil blive fuldt topskattebeskattet. Derfor er det i prognosen beregningsteknisk forudsat, at ingen blandt dem, der betaler topskat i 2020 uden at få udbetalt feriepengene, vælger at få udbetalt deres feriepenge. Derimod antages det, at de resterende lønmodtagere vælger at få udbetalt deres feriepenge, inklusiv dem, der vil komme til at betale topskat af en del af feriepengene. Efter skat svarer det til et udbetalt beløb på ca. 20 mia. kr.

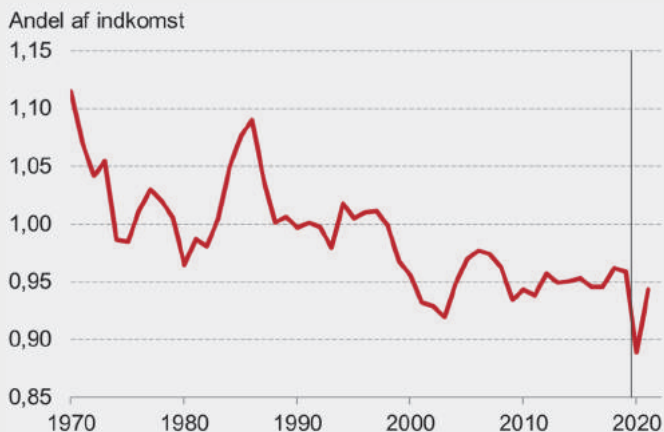
Det er ikke hele det udbetalte beløb, der omsættes i forbrug, idet en del også vil gå til øget opsparing eller afdrag på gæld. I denne prognose er det lagt til grund, at forbrugstilbøjeligheden af de udbetalte feriepenge er 60 pct., svarende til at det private forbrug øges med i alt ca. 20 mia. kr. eller knap 1 pct. af strukturelt BNP. Set i lyset af udbetalingstidspunktet i fjerde kvartal er der formentlig en stor andel af forbruget, der udskydes til næste år. For en detaljeret gennemgang af beregningerne henvises til *Dansk Økonomi, efterår 2020 – Baggrundsnotat til konjunkturvurdering*.

**Forbrugskvoten
falder i år pga.
midlertidigt
forbrugsfald i foråret**

Forbrugskvoten påvirkes i år negativt af, at forbruget i foråret faldt mere markant end indkomsten, jf. figur II.14. Det skyldes, at husholdningernes indkomst blev holdt oppe af lønkompensationsordningen og kompensationen til selvstændige. Henover sommeren har en række forbrugere formentlig forbrugt mere, end indkomsten tilsiger som følge af udskudt forbrug fra foråret, dvs. forbrugskvoten har været midlertidigt højere end normalt. I andet halvår ventes udbetalingen af feriepenge at øge husholdningernes indkomst. Som følge af udbetalingstidspunktet sidst på året i år vil en betydelig del af forbrugsstigningen formentlig først at ske i løbet af 2021, hvilket alt andet lige sænker forbrugskvoten i andet halvår af 2020. Hertil kommer, at forbrugerne ventes at være lidt mere tilbageholdne i lyset af den aktuelle konjunktursituation og smittebilledet.

FIGUR II.14 FORBRUGSKVOTE

Forbrugskvoten ventes i år at falde til et historisk lavt niveau.



Anm.: Indkomsten er løn efter skat tillagt feriepenge.

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

**Forbruget skønnes
at falde godt 3½ pct.
i år, ...**

Samlet ventes forbruget i år at falde godt 3½ pct., hovedsageligt som følge af det midlertidige forbrugsfald i marts og april. Sammensætningen af forbruget ventes ligeledes at være anderledes i år end normalt med et betydeligt fald i forbruget af tjenester, men et mere afdæmpet fald i vareforbruget.¹¹ Forbrugssammensætningen formodes i et vist omfang at være påvirket, indtil der findes en effektiv vaccine eller behandling, dels som følge af varierende restriktioner, dels som følge af tilbageholdenhed med at forbruge kontaktintensive forbrugskomponenter.

**... men stige
3¾ pct. i 2021**

I 2021 ventes forbruget at stige moderat gennem året, understøttet af udbetalingen af feriepengene i slutningen af 2020. Udviklingen skal ses i lyset af, at danske husholdninger var godt rustet inden coronapandemiens påvirkning af samfundet, ligesom situationen på arbejdsmarkedet er bedret betydeligt henover sommeren. Det mindsker usik-

11) Udviklingen i vare- og tjenesteforbruget opgøres som alt forbrug på dansk grund, både af danskere og udlændinge. Derfor er vare- og tjenesteforbruget påvirket af faldet i turismen i år. Det mindre forbrug foretaget af udenlandske turister i Danmark reducerer isoleret set vare- og tjenesteforbruget, men samtidig forventes en større andel af danskernes forbrug at ske på dansk grund, hvilket modsat trækker forbruget op. Turistbevægelserne påvirker dog ikke det samlede private forbrug, som opgøres som alt forbrug af danskere, uanset om det er på dansk grund eller i udlandet.

kerheden omkring husholdningernes økonomiske situation. Hertil kommer, at boligpriserne ikke har været påvirket i større omfang, jf. nedenfor, hvilket medvirker til at opretholde boligejernes formue. I 2021 ventes forbruget på den baggrund at stige 3¼ pct., således at forbrugskvoten nærmer sig et mere normalt niveau.

**Forbrugsudviklingen
afhænger af
smitteudvikling**

Hovedscenariet, og dermed den ovenfor beskrevne forbrugsstigning, bygger på, at smitteudviklingen ikke fører til markante forværringer af eksempelvis forbrugertilliden. Såfremt smittebilledet udvikler sig i en ugunstig retning, vil det dog påvirke forbruget. Det skal ses i lyset af, at visse dele af forbruget er socialt motiveret, eksempelvis restaurant- og biografbesøg, mens andre dele af forbruget, eksempelvis frisør- og massørbesøg, kræver, at vi interagerer med andre mennesker. Effekterne af en større grad af tilbageholdenhed fra forbrugerne er illustreret i et mere pessimistisk scenarie sidst i afsnittet.

BOLIGPRISERNE VENTES AT STIGE I ÅR

**Boligsalget er
25 pct. højere
end sidste år**

Boligmarkedet har indtil videre klaret sig bemærkelsesværdigt godt gennem krisen. Det samlede salg faldt betydeligt i ugerne lige efter nedlukningerne, men aktivitetsnedgangen blev kortvarig, og allerede i slutningen af april var salget tilbage på niveauet fra begyndelsen af marts. I begyndelsen af september var det samlede salg omkring 25 pct. højere end på samme tidspunkt sidste år. Den initiale reaktion på boligmarkedet afspejler formentlig tilbageholdenhed som følge af pludseligt opstået usikkerhed omkring de fremtidige privatøkonomiske forhold, og samtidig steg realkreditrenterne i forbindelse med nedlukningen, hvilket dæmpede handelsaktiviteten yderligere.

**Boligpriserne ventes
at stige 3 pct. i år**

Rentestigningen var imidlertid af relativt kortvarig karakter, og siden er realkreditrenterne faldet til et endnu lavere niveau end forud for krisen. Det vil understøtte aktiviteten på boligmarkedet. Herudover betyder bedringen af arbejdsmarkedet hen over sommeren større grad af sikkerhed omkring de privatøkonomiske forhold. Det bidrager ligeledes til, at fremgangen på boligmarkedet skønnes at fortsætte resten af året. Boligpriserne er siden marts steget betydeligt og lå i juli på et historisk højt niveau. I prognosens hovedscenarie forventes mere afdæmpet fremgang resten af året og næste år, så boligpriserne samlet stiger omkring 3 pct. både i år og næste år.

MARKANT FALD I EKSPORTEN I ÅR

Fald i vareeksporten i første halvår

Coronapandemiens betydning for vores samhandelslande afspejles i, at eksporten af varer, der krydser Danmarks grænser, faldt betydeligt i første halvår ifølge udenrigshandelsstatistikken. Eksporten steg igen i sidste del af andet kvartal, men niveauet var i juli stadig ca. 4½ pct. lavere end niveauet i februar. Faldet er særligt drevet af en faldende eksport til EU-lande, mens eksporten til lande uden for EU, særligt USA og Kina steg gennem første halvår. Eksporten holdes oppe af kemikalier og kemiske produkter, herunder medicinalprodukter, der er omtrent uændret fra niveauet forud for krisen. Medicinaleksporten er mindre konjunkturfølsom end en række andre varer,¹² og dansk eksports sammensætning, hvor eksporten af kemikalier og kemiske produkter udgør omkring en fjerdedel af vareeksporten, har dermed været med til at mindske gennemslaget fra de svækkede internationale konjunkturer til den samlede eksport.

Udenlandsk forarbejdede varer også faldet betydeligt

Også eksporten af varer, der ikke krydser den danske grænse, den såkaldte forarbejdning i udlandet, jf. boks II.5, faldt markant med godt 30 pct. i andet kvartal. Statistikken er behæftet med usikkerhed og revideres ofte betydeligt, men de foreløbige oplysninger tyder på, at salget af denne type varer særligt har været svækket i april og maj for derefter at stige igen i juni og juli. Der findes ikke detaljerede oplysninger om typen af varer, der forarbejdes og sælges direkte videre i udlandet, men faldet hænger formentlig sammen med, at aktiviteten i udlandet i vid udstrækning var lukket i april og maj, hvorfor en række af varerne ikke har kunnet produceres. Omfanget af merchanting, hvor en dansk virksomhed køber færdigvarer i udlandet og sælger dem direkte videre, faldt ligeledes markant i april og bidrager dermed også til, at vareeksporten samlet set faldt 9,1 pct. i andet kvartal som opgjort i nationalregnskabet, jf. figur II.15.

Tjenesteeksporten, herunder særligt turismen, er hårdt ramt

Tjenesteeksporten er hårdt ramt af coronapandemien med et fald i den samlede tjenesteeksport på 16,2 pct. i andet kvartal. De fleste delkomponenter af tjenesteeksporten er faldet, men transport, herunder flytransport, og turismeeksporten, der afspejler turisters forbrug i Danmark, er faldet særligt kraftigt. I andet kvartal i år var turismeeksporten ca. 82 pct. lavere end i andet kvartal sidste år. I forhold til vurderingen i juni er rejserestriktionerne aktuelt mere restriktive end ventet, og de fortsatte rejserestriktioner betyder, at det lavere turistomfang nu ventes at fortsætte henover andet halvår og ind i 2021. I år skønnes turismeeksporten på den baggrund at blive omkring halveret i forhold til sidste

12) Nationalbanken (2020): *Stort fald i dansk eksport, men sammensætningen kan være en stødpude*, Economic Memo nr. 8, juni.

år, ligesom dele af den øvrige tjenesteeksport holdes nede af et fortsat lavt rejseomfang i 2021.

Turismebevægelser bidrager positivt til væksten i år

Danske husholdningers forbrug i udlandet, dvs. turismeimporten, skønnes også at være faldet markant i år som følge af grænselukninger samt restriktive og ofte ændrede rejsevejledninger. Det er vurderingen, at danskeres forbrug i udlandet er faldet mere end udlændinges forbrug i Danmark. Det skyldes, at de danske grænser var åbne for turister fra de vigtigste lande set fra dansk side, herunder især Tyskland og Norge, i højsæsonen henover sommeren, mens der har været betydelige restriktioner på de destinationer, danskere normalt rejser til. Det gælder eksempelvis lande uden for Europa samt store dele af Syd-europa. Samlet set ventes turismebevægelserne på den baggrund at bidrage positivt til væksten i år.

FIGUR II.15 EKSPORT

Vare- og tjenesteeksporten faldt markant i 2. kvartal 2020.



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2020.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken (nationalregnskabet).

BOKS II.5 FORSKELLIGE OPGØRELSE AF VAREEKSPORTEN

Danmarks Statistik opgør dansk vareeksport i betalingsbalancestatistikken, udenrigshandelsstatistikken og nationalregnskabet, men definitionen varierer på tværs af statistikkerne, fordi de er baseret på forskellige internationale retningslinjer. De forskellige statistikker kan derfor give et forskelligt billede af udviklingen i vareeksporten.

Helt overordnet tager udenrigshandelsstatistikken udgangspunkt i en fysisk strøm af varer, der krydser den danske grænse (traditionel vareeksport), mens betalingsbalancestatistikken og nationalregnskabets udgangspunkt er ejerskifte. Det betyder, at nationalregnskabets opgørelse af vareeksporten i tillæg til traditionel vareeksport inkluderer eksempelvis merchanting og forarbejdning i udlandet.

Merchanting dækker over, at en dansk virksomhed køber færdigvarer i udlandet og videresælger disse til udenlandske forbrugere. Ofte vil der være tale om, at handelsvirksomheden også står for design, udvikling mv. Varen skifter ejerskab undervejs, men krydser ikke den danske grænse. Merchanting betegnes som varehandel og indgår i vareeksporten i betalingsbalancen og nationalregnskabet, men ikke i udenrigshandelsstatistikken. Avancen fra salget placeres i engroshandlen, og dermed i servicesektorens BVT.

Forarbejdning i udlandet dækker over, at en dansk virksomhed lader sine råvarer blive forarbejdet på en fabrik i udlandet, hvorefter varen videresælges. Forskellen i forhold til merchanting er, at virksomheden har ejerskab over råvarerne under hele produktionsprocessen. Varen vil oftest ikke krydse den danske grænse, men afgrænsningen er mindre tydelig end for merchanting. Ligesom merchanting klassificeres forarbejdning i udlandet som vareeksport, men værditilvæksten knyttes til den branche, hvor enheden involveret i processen er placeret. Det drejer sig primært om fremstillingsvirksomheder og dermed industriens BVT.

**Eksport og import
forventes at falde
markant i år**

Eksporten ventes samlet set at udvikle sig svagt gennem resten af 2020, hvilket skal ses i lyset af fortsat betydeligt lavere aktivitetsniveau hos vores samhandelslande end forud for pandemien, jf. også afsnit II.3. Samlet skønnes eksporten at falde ca. 12½ pct. i år. Importen er ligeledes faldet markant i første halvår, men skønnes at falde lidt mindre end eksporten, så nettoeksporten samlet bidrager lidt negativt til BNP i år. De kommende år ventes konjunktursituationen i udlandet gradvist at bedres, hvilket bidrager til at eksporten næste år ventes at stige ca. 9 pct. Fremgangen dæmpes af en forventet konkurrenceevneforværring i 2021 som følge af en højere effektiv valutakurs. De økonomiske udsigter i udlandet er dog forbundet med betydelig usikkerhed, fordi den økonomiske fremgang vil afhænge af smitteudbredelsen og eventuelle nedlukninger i større omfang, og en større end ventet nedgang i udlandet vil få direkte, negativ konsekvens for dansk eksport, jf. også senere i afsnittet om det mere pessimistiske scenarie.

INVESTERINGSKVOTEN VENTES CA. UÆNDRET I 2020-21**Fald i erhvervs-
investeringerne
i første halvår**

Erhvervsinvesteringerne er traditionelt konjunkturfølsomme, og de foreløbige opgørelser viser et fald på 9,9 pct. i andet kvartal. Faldet er forholdsvist afdæmpet set i forhold til produktionsfaldet i kvartalet. Det afspejler formentlig delvist, at krisen kom som en overraskelse, og at der er en række investeringer, virksomhederne ikke kunne nå at stoppe i foråret. Det understøttes af, at investeringsfaldet hovedsageligt er drevet af fald i investeringerne i transportmidler, øvrige maskiner og intellektuelle rettigheder. Det er typer af investeringer, som formentlig kan bremses med kortere varsel end eksempelvis investeringer i større maskiner og bygninger. Det er vurderingen, at en del af investeringsfaldet er en udskydelse af investeringer, som vil blive foretaget senere, når usikkerheden omkring pandemiens udvikling aftager.¹³

**Bygnings-
investeringerne
ventes at falde i
andet halvår, ...**

Bygningsinvesteringerne ventes at falde i løbet af andet halvår i takt med, at investeringerne har været mulige at stoppe. Det understøttes af, at det påbegyndte byggeri faldt i andet kvartal, ligesom en undersøgelse fra Dansk Industri peger i retning af et betydeligt fald i denne type investeringer i år.¹⁴

**... mens
maskininvesteringer
ventes at stige
afdæmpet**

Maskininvesteringerne ventes omvendt at vokse afdæmpet igennem andet halvår. Det skal ses i lyset af, at tilliden i erhvervene er steget over sommeren, ligesom industriens ordrebeholdning er steget i forhold til marts. Herudover er erhvervenes nyregistreringer af biler omtrent tilbage på niveauet fra februar efter et betydeligt fald i marts. Det kan bidrage til at trække investeringerne i transportmidler op i andet halvår. Omvendt bidrager fortsat svag vækst i udlandet til at dæmpe forventningerne til fremtidig indtjening og dermed behovet for investeringer på den korte bane. Hertil kommer, at kapacitetsudnyttelsen aktuelt ligger på et lavt niveau. Erhvervenes indeståender i bankerne er steget henover krisen, hvilket indikerer, at der er foretaget ekstraordinære forsigtighedsopsparinger. I takt med den gradvise genopretning af aktiviteten og dermed tilliden i virksomhederne, kan en del af denne likviditet forventes omsat til investeringer.

13) En undersøgelse fra Dansk Byggefakta af udvalgte projekter viser, at langt hovedparten af de projekter, der er negativt påvirket af pandemien er udsendt eller har fået forlænget tidsplanen, mens kun få er helt aflyst, Byggefakta (2020): *Covid-19: En analyse af COVID-19's betydning for det professionelle projektmarked i Danmark i 2020 og 2021*.

14) Dansk Industri (2020): *Virksomhedernes investeringsforventninger styrtdykker*, DI analyse, juli 2020.

Investeringskvoten falder frem mod 2025

Erhvervsinvesteringerne ventes i år at falde knap 6½ pct., hvilket vil føre til et svagt fald i investeringskvoten i de private byerhverv, jf. figur II.16. Den forventede genopretning af investeringerne næste år sker i omtrent samme omfang som produktionsfremgangen, hvorfor investeringskvoten er omtrent uændret. Frem mod 2025 ventes investeringskvoten at falde. Det skal ses i lyset af, at forholdet mellem kapitalapparatet og arbejdskraftinputtet (K/L-forholdet) skønnes at være lidt over det langsigtede niveau i 2021. Faldet i investeringskvoten afspejler dermed en tilpasning af kapitalapparatet til det langsigtede K/L-forhold.

FIGUR II.16 INVESTERINGSKVOTE

Investeringerne ventes at falde som andel af BNP, både i år og frem mod 2025.



Anm.: Investeringskvoten er opgjort i faste priser og viser investeringerne i forhold til BVT i de private byerhverv.

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

ET MERE PESSIMISTISK SCENARIO

Den positive udvikling kan hurtigt vende

Selvom der aktuelt er tegn på en relativt hurtig genopretning af dansk økonomi, er der risiko for, at udviklingen kan blive svagere end lagt til grund for hovedscenariet. Der kan være flere mulige udslagsgivende faktorer bag en mere negativ udvikling i dansk økonomi. En vigtig udløsende faktor kan være tiltagende smitteudbredelse, både i Danmark og udlandet, som kan forårsage perioder med delvise nedlukninger og flere restriktioner i løbet af det kommende års tid. Oveni kan det være,

at der kommer til at gå længere tid, inden der er udviklet en effektiv vaccine. Øget smitte og ringere udsigt til en snarlig vaccine kan også føre til en højere grad af pessimisme blandt virksomheder og forbrugere, end implicit forudsat i hovedscenariet, og dermed lede til lavere forbrug og investeringer.

**Pessimistisk
scenarie:
Nedgang i udlandet
og øget usikkerhed**

I et mere pessimistisk scenarie er det forudsat, at produktionen i udlandet rammes hårdere end i hovedscenariet, jf. boks II.6. Dette har en direkte, negativ effekt på dansk produktion i form af lavere eksport. Dertil kommer en forudsætning om, at forbrugere og virksomheder bliver mere usikre og derfor mere tilbageholdne med privat forbrug og investeringer. Forbrugerne kan være mere tilbageholdne med forbrug, både fordi, de ønsker at øge sikkerhedsopsparingen midlertidigt i fald de mister deres arbejde, og fordi de vælger at skære ned på eksempelvis cafebesøg og andre aktiviteter, hvor smitterisikoen kan være stor. Erhvervsinvesteringerne falder typisk også mere end produktionen falder i et økonomisk tilbageslag, og dette lægges også til grund for det pessimistiske scenarie. Hovedtallene i det pessimistiske henholdsvis hovedscenariet fremgår af tabel II.3.

**Samlet vækst i
2020-21 reduceres
fra ca. ¼ pct. i
hovedscenarie til
ca. -2½ pct.**

I det pessimistiske scenarie falder BNP ca. 4¼ pct. i år og stiger ca. 1½ pct. næste år, jf. tabe II.3. Den samlede vækst henover i år og næste år set under et reduceres dermed fra ca. ¼ pct. i hovedscenariet til et fald på ca. 2½ pct. i det pessimistiske scenarie. I forhold til hovedscenariet sker genopretningen af dansk økonomi dermed i et langsommere tempo, og i 2022 er BNP ca. 3 pct. lavere i det pessimistiske scenarie end i hovedscenariet.

BOKS II.6 FORUDSÆTNINGER I PESSIMISTISK SCENARIO

Det mere pessimistiske scenario er ligesom hovedscenariet beregnet ved hjælp af De Økonomiske Råds sekretariats makroøkonomiske model, SMEC. I forhold til hovedscenariet er nedenstående forudsætninger ændret.

Væksten i udlandet reduceres med $\frac{1}{2}$ pct.point i 2020 og $2\frac{1}{2}$ pct.point i 2021. Dette er i tråd med BNP-faldet i det pessimistiske scenario i forhold til hovedscenariet i OECD's interimprognose fra september. I 2025 forudsættes BNP-niveauet i udlandet at være ca. 1 pct. lavere, end det er tilfældet i hovedscenariet.

Forbrugskvoten tillægges eksogent et ekstra fald på $1\frac{1}{2}$ pct.point fordelt over 2020-22 ift. hovedscenariet. Investeringskvoten i private byerhverv tillægges eksogent et ekstra fald på 2 pct.point fordelt over 2020-22 i forhold til hovedscenariet.

Arbejdsstyrken reduceres med yderligere ca. 25.000 personer i forhold til hovedscenariet. Dette svarer til, at ca. en tredjedel af det yderligere beskæftigelsesfald i forhold til hovedscenariet giver anledning til et fald i arbejdsstyrken, mens resten antages at blive ledige.

Finanspolitik: Der er ikke forudsat yderligere finanspolitiske tiltag udover, hvad der er inkluderet i hovedscenariet, og der forudsættes ikke forlængelse af generelle lønkompensationsordninger eller midlertidige støtteordninger.

Strukturelt BNP sænkes med ca. $1\frac{1}{2}$ pct. i forhold til hovedscenariet. Den yderligere reduktion af strukturelt BNP er sammensat af, at et lavere TFP-niveau indebærer, at strukturelt BNP er $\frac{1}{4}$ pct. lavere, og at strukturel beskæftigelse forudsættes at blive reduceret med $\frac{1}{4}$ pct. yderligere ligeligt fordelt på arbejdsstyrkefald og ledighedsstigning. Dertil kommer, at lavere erhvervsinvesteringer i perioden udhuler kapitalapparatet, svarende til en reduktion af produktionspotentialet på ca. 1 pct. i 2025. Udviklingen i (faktisk og) strukturelt BNP i både hovedscenariet og i det pessimistiske scenario fremgår af omstående figur II.19.

Hovedtal for både hovedscenario og det pessimistiske scenario fremgår af tabel II.3.

TABEL II.3 HOVEDTAL I DE TO SCENARIER

I det pessimistiske scenarie er der større tilbagegang end i hovedscenariet, hvilket blandt andet indebærer en forringelse af de offentlige finanser.

	Hovedscenarie			Pessimistisk scenarie		
	2020	2021	2025 ^{a)}	2020	2021	2025 ^{a)}
	----- Pct. -----			-----		
Privat forbrug	-3,6	3,7	3,7	-4,0	2,2	3,6
Boliginvesteringer	3,4	3,1	0,7	2,5	-1,3	2,0
Erhvervsinvesteringer	-6,4	3,8	0,6	-8,8	-6,7	2,2
Eksport	-12,4	9,0	5,5	-13,3	4,9	6,4
Import	-10,1	7,7	5,6	-11,1	3,1	6,6
Bruttonationalprodukt	-3,6	3,8	2,3	-4,2	1,5	2,5
	----- Pct. -----			-----		
Output gap	-2,9	-1,8	0,0	-3,1	-3,7	-0,3
	----- 1.000 pers. -----			-----		
Beskæftigelsesgap	-43	-41	0	-56	-101	-7
Ledighed	124	121	84	132	166	96
	----- Pct. -----			-----		
Timelønomkostninger	2,0	1,9	2,7	1,7	1,0	2,0
Kontantpris på boliger	3,0	3,0	1,6	1,5	-3,5	3,2
Realvækst i aftagerlande	-5,1	4,7	2,5	-5,6	2,2	3,0
	----- Pct. af BNP -----			-----		
Offentlig saldo	-4,1	-2,2	-0,4	-4,4	-3,9	-0,8
ØMU-gæld	45,9	44,4	53,0	46,2	46,1	58,2

a) Søjlerne angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2021 til 2025. For output gap, beskæftigelsesgap, ledighed, offentlig saldo og ØMU-gæld viser søjlen dog niveauet i 2025.

Anm.: Output gap angiver den procentvise afvigelse i forhold til det strukturelle niveau i det pågældende scenarie.

Kilde: Egne beregninger med SMEC, jf. boks II.6.

Større usikkerhed bidrager til investeringsfald ...

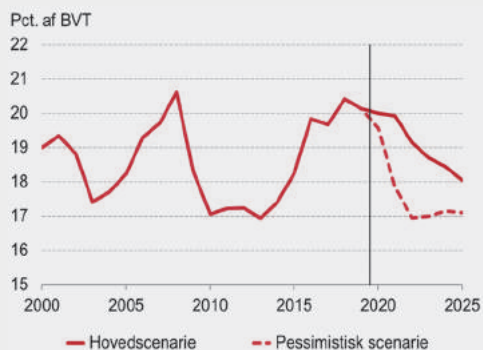
... og lavere forbrug

Eksporten falder yderligere i forhold til hovedscenariet som følge af den større produktionsnedgang i udlandet. Dette kombineret med en større usikkerhed blandt virksomhederne fører i det pessimistiske scenarie til, at erhvervsinvesteringerne falder med godt 15 pct. samlet henover i år og næste år, hvilket er godt 10 pct.point mere end i hovedscenariet. Dermed er investeringskvoten i 2021 reduceret med godt 2 pct.point i forhold til niveauet i 2019. Faldet i investeringskvoten er dermed i dette scenarie i omtrent samme størrelsesorden, som det var

tilfældet i forbindelse med finanskrisen, jf. figur II.17. Lavere indkomst og en større usikkerhed blandt forbrugerne giver anledning til et ekstra fald i det private forbrug og en langsommere genopretning, sådan at forbruget i 2022 er omkring 3 pct. lavere end i hovedscenariet. Det pessimistiske scenarie indebærer et fald i boligpriserne resten af året (svarende til en årsvækst på ca. 1½ pct.) og et fald på ca. 3½ pct. næste år. De større fald betyder, at boligpriserne i 2022 er omkring 10 pct. lavere end i hovedscenariet. I det pessimistiske scenarie stiger ledigheden til ca. 170.000 i 2021-22. Stigningen er dermed af omtrent samme størrelsesorden som i finanskrisen, jf. figur II.18.

FIGUR II.17 INVESTERINGSKVOTE

Investeringskvoten er ca. 2 pct.point lavere i det pessimistiske scenarie end i hovedscenariet.

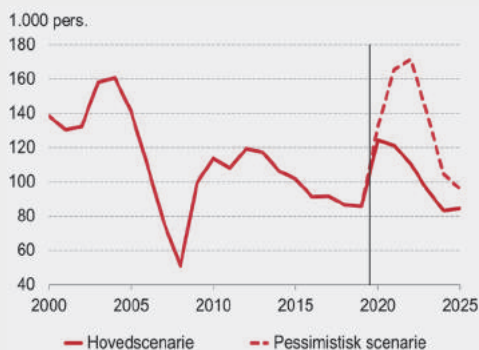


Anm.: Investeringskvoten er opgjort for de private byerhverv. Ledigheden er nettoledighed.

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

FIGUR II.18 LEDIGHED

Ledigheden stiger ca. 50.000 mere i det pessimistiske scenarie end i hovedscenariet.



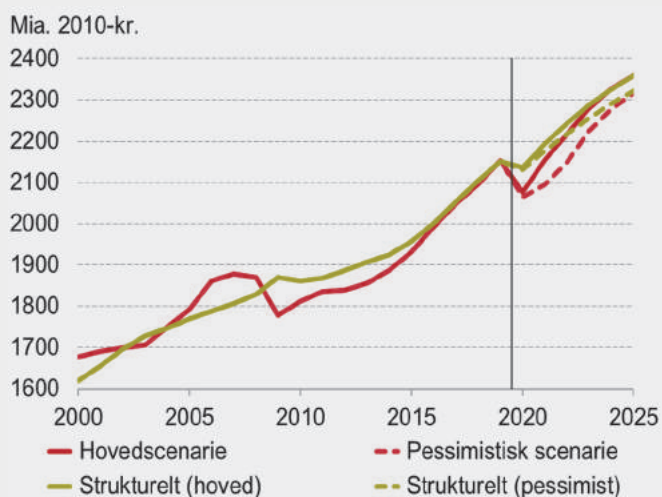
Kan reducere produktionspotentialet langvarigt

I hovedscenariet er det som nævnt lagt til grund, at produktionspotentialet midlertidigt er reduceret i forhold til en situation uden coronavirus. Hvis krisen forværres som i det pessimistiske scenarie, er der risiko for, at de strukturelle ændringer bliver større og mere langtrukne. Som diskuteret tidligere i afsnittet kan der være mange måder, hvorpå økonomiens produktionskapacitet reduceres som følge af coronakrisen. Et dybt og langvarigt økonomisk tilbageslag kan lede til mere langvarige, negative struktureffekter. I det pessimistiske scenarie er det lagt til grund, at strukturelt BNP reduceres med ca. 1½ pct. i 2025 i forhold til hovedscenariet, jf. figur II.19. For det første indebærer de lavere erhvervs-investeringer i det pessimistiske scenarie et mindre kapitalap-

parat og dermed mindre produktionskapacitet i en lang periode. Desuden er det lagt til grund for det pessimistiske scenarie, at produktionspotentialet bliver lavere end i hovedscenariet i en periode, som kan række længere end til 2025. Det dybere og mere langvarige tilbageslag kan indebære, at arbejdsløse gradvist mister kompetencer og dermed kommer længere væk fra arbejdsmarkedet, og at flere trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet i lyset af de dårlige beskæftigelsesmuligheder. Samtidig kan produktiviteten hos de beskæftigede være lavere. Dette kan blandt andet skyldes effekter af mere eller mindre formelle restriktioner, som besværliggør tilrettelæggelsen af arbejdet.

FIGUR II.19 BNP I DE TO SCENARIER

I det pessimistiske scenarie er BNP ca. 1½ pct. lavere i 2025 i forhold til hovedscenariet – det gælder både faktisk og strukturelt BNP.



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

Offentligt underskud over 3 pct. af BNP i flere år

De offentlige finanser udviser i det pessimistiske scenarie et underskud på mere end 3 pct. af BNP i tre år i træk, hvor der i hovedscenariet kun i 2020 er et underskud over grænsen på 3 pct. af BNP. De større offentlige underskud bevirker også, at ØMU-gælden øges i forhold til hovedscenariet og nærmer sig grænsen på 60 pct. af BNP i 2025. I hovedscenariet er den strukturelle saldo tæt på underskudsgrænsen i 2020-25, og den forudsatte reduktion i den strukturelle beskæftigelse

indebærer en forringelse af den strukturelle saldo. Hvis situationen udvikler sig mere negativt end i hovedscenariet er der dermed betydelig risiko for, at de offentlige finanser kommer i karambolage med de finansielle rammer.

**Pessimistisk
scenarie er mindre
drastisk end det
pessimistiske
scenarie i juni**

I juni blev der også præsenteret et pessimistisk scenarie, som dog indebar et endnu større tilbageslag, end i ovenstående pessimistiske scenarie. Dette skal ses i lyset af, at der siden juni er offentliggjort nationalregnskabstal for andet kvartal, som viser en mindre negativ udvikling end ventet i juni. Desuden er der tegn på, at udviklingen henover sommeren har været mere positiv end forventet i juni. Dermed vil størrelsen af BNP-faldet i år alt andet lige blive mindre – også i et pessimistisk scenarie.

II.3

INTERNATIONAL ØKONOMI OG FINANSIELLE FORHOLD

**Udsigt til store
vækstfald i 2020**

Coronaudbruddet i første halvår 2020 ledte til et markant fald i den økonomiske aktivitet. De økonomiske prognoser peger på et fald i BNP i 2020 fra ca. 3 pct. i nogle lande til over 10 pct. i lande som Italien, Spanien og Storbritannien. BNP-væksten i Danmarks primære aftagerlande forventes at blive ca. -5 pct. i 2020 og ca. 4¼ pct. i 2021, jf. boks II.7. På trods af at der forventes en høj vækst i 2021, skønnes BNP i Danmarks primære aftagerlande først at nå tilbage til BNP-niveauet fra 2019 i løbet af 2022.

Afsnittets indhold

Afsnittet indledes med en beskrivelse af den aktuelle økonomiske situation i den internationale økonomi med særligt fokus på forskellene mellem, hvor hårdt Danmarks primære aftagerlande har været ramt af coronakrisen i første halvår 2020, og hvor hurtig deres genopretning forventes at blive. Herefter følger en beskrivelse af pengepolitikken i Europa og USA. Til sidst beskrives udvalgte risikofaktorer for den globale økonomi. Usikkerhed om, hvordan coronapandemien vil udvikle sig, er den væsentligste usikkerhedsfaktor for verdensøkonomien. Samtidig er der fortsat usikkerhed om det endelige udfald af Brexit, mens det politiske forhold mellem USA og Kina fortsætter med at udvikle sig i negativ retning.

BOKS II.7 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTESKØN

Prognosen for international økonomi tager udgangspunkt i de seneste prognoser fra OECD og EU-Kommissionen. Efter 2021 tilpasses væksten, så BNP rammer det strukturelle niveau senest i 2025. Væksten i strukturelt BNP er nedjusteret med ¼ pct.point i 2021-24 som følge af coronakrisen.

For olieprisen forudsættes et årsniveau på 44 dollar pr. tønde i 2020 og 50 dollar pr. tønde i 2021. Herefter fremskrives olieprisen med halv vægt til en sti, der rammer niveauet i 2025 i det Internationale Energiagenturs (IEA) *Stated Policies*-scenarie fra november 2019 og halv vægt til en sti, der anvender den gennemsnitlige årlige vækstrate i IEA's scenarie. Dette indebærer en oliepris i 2025 på godt 75 dollar pr. tønde.

Renteprognosen tager udgangspunkt i den forventede udvikling i de pengepolitiske renter fra ECB. Den første renteforhøjelse forventes i udgangen af 2022. Frem mod 2025 forudsættes løbende rentestigninger, men niveauerne for både de tyske og danske tiårige statsobligationer i 2025 er nedjusteret med 0,9 pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

Hovedtrækkene af prognosen for international økonomi og renteprognosen er præsenteret i tabel A og yderligere uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2020*.

TABEL A UDLANDSVÆKST OG RENTEPROGNOSE

	2019	2020	2021	2025 ^{a)}
Vækstskøn	----- Pct.-----			
Tyskland	0,6	-5,4	4,6	-
USA	2,2	-3,8	4,0	-
Storbritannien	1,5	-10,1	7,6	-
Sverige	1,3	-3,0	3,5	-
Realvækst i aftagerlande	1,8	-5,1	4,7	2,5
	----- Dollar pr. tønde -----			
Oliepris	64	44	50	76
Renteskøn	----- Pct.-----			
ECB's udlånsrente	-0,4	-0,5	-0,5	0,0
Dansk statsobligation	-0,2	-0,3	-0,3	0,6
Tysk statsobligation	-0,2	-0,5	-0,4	0,5
Dansk realkreditrente	1,6	1,2	1,3	2,4

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

Anm.: Tabellen viser årgennemsnittet for renterne. Statsobligationerne er på tiårige obligationer. Realkreditrenten angiver renten på 30-årige realkreditobligationer.

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

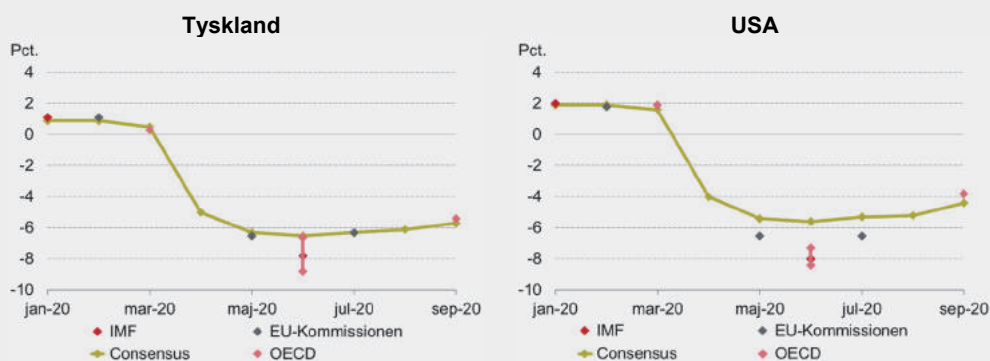
DYB NEDTUR I FØRSTE HALVÅR AF 2020

Vækstskøn
stabiliseret siden
nedjustering i marts

Ved indgangen til 2020 var det forventningen blandt internationale prognosemagere, at der i 2020 fortsat ville være en lidt aftagende vækst i Tyskland og USA. I første halvdel af marts måned blev det imidlertid klart, at coronapandemien ville få store økonomiske konsekvenser for de vestlige lande, da blandt andet Tyskland, Norge, Italien, Spanien og Frankrig indførte omfattende restriktioner på den økonomiske aktivitet for at bremse smittespredningen. Således blev de internationale prognoser markant nedjusteret i april, jf. figur II.20. Siden maj har niveauet for nye prognoser stabiliseret sig med tendens til en lille stigning i de månedlige opgørelser for Tyskland og især USA.

FIGUR II.20 MARKANT NEDJUSTERING AF VÆKSTEN I 2020

Ved begyndelsen af 2020 var forventningen blandt internationale prognosemagere, at den europæiske økonomi gik ind i en periode med lidt aftagende vækst. Eksempelvis forventedes væksten i Tyskland at aftage til omkring 1 pct. Disse vækstskøn for både Tyskland og USA blev i løbet af marts måned revideret kraftigt ned med omkring 7 pct.point.



Anm.: Hver markør angiver et vækstskøn for 2020. X-aksen angiver, hvornår vækstskønnet udkom. OECD havde i juni både et positivt og et negativt scenarie, hvilket er indikeret med lodrette streger.

Kilde: OECD, *Economic Outlook* og *Interim Report*, IMF, *World Economic Outlook* og *World Economic Outlook Update*, EU-Kommissionen, *European Economic Forecast* og Consensus, *Consensus Forecast*.

**De enkelte lande
har reageret
forskelligt på
coronapandemien**

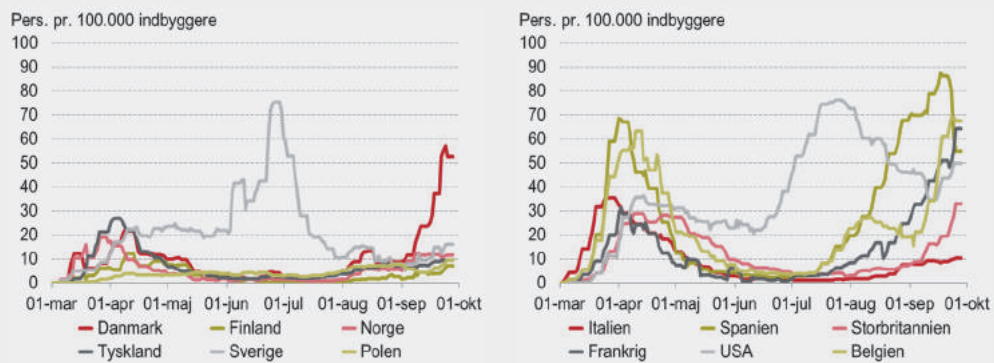
Mange lande har reageret på coronapandemien med nedlukninger af forskellig hårdhed. Den mest omfattende nedlukning var i Italien fra medio marts til primo maj, mens Sverige og USA overordnet set valgte en tilgang med færre formelle restriktioner. Sverige har siden 28. marts haft et forsamlingsforbud på 50 personer, og sundhedsmyndighederne har anbefalet hjemmearbejde og fjernundervisning, men restauranter og caféer har ikke været lukkede. I USA har der været betydelig heterogenitet i de enkelte staters håndtering af coronapandemien, og der blev f.eks. indført en hård nedlukning i staten New York i marts. I august var der stadigvæk betydelige restriktioner i næsten 20 stater og mildere restriktioner i næsten alle andre stater, jf. *IMF Policy Tracker*.

**Mange lande
har bremset
smittespredning
med nedlukninger**

I de fleste lande medførte nedlukningerne et fald i smittespredningen, der i løbet af maj aftog til lave niveauer, jf. figur II.21. Det har dannet grundlag for en økonomisk genopretning, der i Europa begyndte allerede i løbet af andet kvartal. I både Sverige og USA medførte en mindre restriktiv tilgang en længerevarende første smittebølge. Der er dog tegn på, at smittespredningen aftog i Sverige henover sommeren, mens der i august og september også har været et fald i antallet af smittede i USA.

FIGUR II.21 UDVIKLINGEN I ANTAL BEKRÆFTEDE SMITTETILFÆLDE

Figureerne viser udviklingen i antallet af ugentlige bekræftede smittetilfælde for Danmarks primære aftagerlande samt Danmark. Sverige og USA har valgt en mere lempelig strategi og har haft en sen første bølge. Der er tegn på stigende smittetal i især Spanien og Frankrig, men også i Danmark.



Anm.: Begge figurer er opgjort i antal bekræftede ugentlige smittetilfælde pr. 100.000 indbyggere. Antallet af testede personer er steget markant i perioden, og derfor kan antallet i starten af perioden og nu ikke direkte sammenlignes. Seneste observation er 28. september 2020.

Kilde: Macrobond.

**Stigende antal
bekræftede
smittede i august
og september**

I nogle af de lande, der lykkedes med at begrænse smittespredningen henover foråret, har der været en stigende tendens i antallet af smittede i august og september. Det gælder blandt andet Belgien, Holland og Italien, men stigningen har været kraftigst i Spanien og Frankrig, der i september er nået op på et højere antal bekræftede smittede end i april. Stigningen i antallet af smittede har dog ikke medført tilsvarende stigninger i antallet af indlagte eller døde. Der er flere mulige forklaringer på dette, blandt andet er antallet af testede steget markant, jf. kapitel V, og smittespredningen sker primært blandt yngre personer, der generelt indlægges i mindre grad.

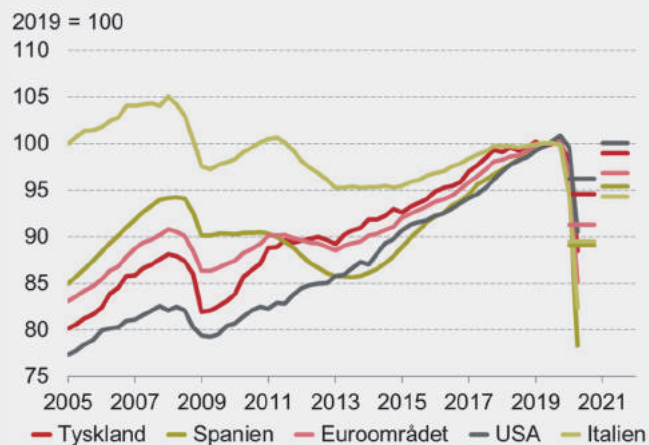
**Store vækstfald
i første halvår**

Kombination af udbredelsen af coronavirus og restriktioner på den økonomiske aktivitet har medført store vækstfald i især andet kvartal af 2020, jf. figur II.22. Især servicesektoren er hårdt ramt, og den økonomiske aktivitet er fortsat lav i brancher, der kræver social interaktion eller rejseaktivitet, jf. OECD (2020a).¹⁵ I andet kvartal faldt produktionen i USA til niveauet fra 2015, mens produktionen i Europa var sat endnu længere tilbage. Som følge af en delvis genopretning i andet halvår forventes årsvækstraterne for hele året dog at blive mindre negative. De forventede årsniveauer for 2020 og 2021 fremgår af de horisontale linjer i figuren.

15) OECD (2020a): Coronavirus: Living with uncertainty. *Economic Outlook Interim*.

FIGUR II.22 BNP-UDVIKLING FOR UDVALGTE LANDE

De kvartalsvise nationalregnskaber for 2. kvartal 2020 har vist store BNP-fald, men fordi der forventes en delvis genopretning i andet halvår, er årsvækststrategierne mindre negative.



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2020. De horisontale linjer markerer den skønnede årsvækstrate.

Kilde: Macrobond, EU-Kommissionen, OECD.

GENOPRETNING I FORSKELLIG HASTIGHED

Stor forskel på genopretnings-hastigheden i de enkelte lande

Der er stor forskel på, hvor hårdt de enkelte lande har været ramt økonomisk af coronakrisen. Således faldt BNP i andet kvartal 2020 med ca. 20 pct. i Spanien og Storbritannien, mens BNP "kun" faldt med 4,5 pct. i Finland. Tilsvarende forventes der også at være store forskelle på genopretningshastigheden. Det skyldes blandt andet forskelle i, hvor hårdt de enkelte lande har været ramt af covid-19-udbruddet. Derudover har omfanget og længden af en eventuel nedlukning også betydning for genopretningshastigheden, herunder i hvor høj grad nedlukningen har mindsket smitteudbredelsen og bidraget til en øget forbrugertillid, jf. OECD (2020a). Genopretningshastigheden afhænger også af, om den økonomiske aktivitet understøttes af lempelig penge- og finanspolitik. På den baggrund forventes en gruppe med overvejende nordeuropæiske lande at have en relativt hurtig genopretningshastighed. Det gælder f.eks. Danmark, Norge, Sverige og Polen. For

disse lande forventes en samlet vækstrate for 2020-21, der ligger omkring nul eller endda er positiv.¹⁶

Sydeuropæiske lande hårdt ramt af smittespredning og rejserestriktioner

En anden gruppe af primært sydeuropæiske lande forventes at klare sig dårligere økonomisk. Det gælder f.eks. Frankrig, Italien, Spanien og Storbritannien, hvor OECD forventer en samlet vækst for 2020-21 på mellem -2½ og -4 pct. Dermed vil landene først nå tilbage til BNP-niveauet fra 2019 omkring midten af 2022. Den lavere genopretnings-hastighed skyldes, at disse lande blev hårdt ramt af coronapandemien og reagerede med en nedlukning, der var mere restriktiv og varede længere end i Nordeuropa. Samtidig har disse lande traditionelt haft store overskud på turistbalancen, og derfor er de særligt hårdt ramt af det store fald i turismen.¹⁷ Det kan være medvirkende til, at erhvervstilliden for serviceindustrien i juli lå på et lavere niveau i f.eks. Italien og Spanien sammenlignet med i Tyskland eller for gennemsnittet for euro-landene, jf. figur II.23. Erhvervstilliden understreger, at bunden af den økonomiske krise blev nået i april og maj, og at der har været en vis genopretning siden.

Nedlukninger, der effektivt nedbringer smitteudbredelsen, kan på mellemlang sigt bidrage til øget økonomisk aktivitet, ...

Det er ikke entydigt, at nedlukninger fører til lavere genopretnings-hastighed. Det kan skyldes, at selvom omfattende nedlukninger på kort sigt kan medføre et større fald i den økonomiske aktivitet, kan den efterfølgende genopretning af økonomien være hurtigere, hvis det lykkes at reducere smitteudbredelsen til et lavt niveau. Omvendt kan mindre omfattende nedlukninger føre til en begrænsning af den økonomiske aktivitet igennem længere tid, fordi husholdninger hverken ønsker at forbruge eller udbyde deres arbejdskraft, når risikoen for smitte er høj. Denne formodning underbygges af et amerikansk studie, der ikke finder en negativ sammenhæng mellem restriktioner på delstatsniveau og den økonomiske aktivitet under coronakrisen. Derimod findes der tegn på, at nedlukninger i et amt har en påvirkning på både adfærden og den økonomiske aktivitet i omkringliggende amter, der ligger i stater med en mindre grad af nedlukning, jf. Lin og Meissner (2020).¹⁸ Det understreger, at sammenhængen mellem økonomisk aktivitet og omfanget af en nedlukning er afhængig af omverden. Det underbygges

16) For landevise skøn for 2020 og 2021 henvises til baggrundsnotatet.

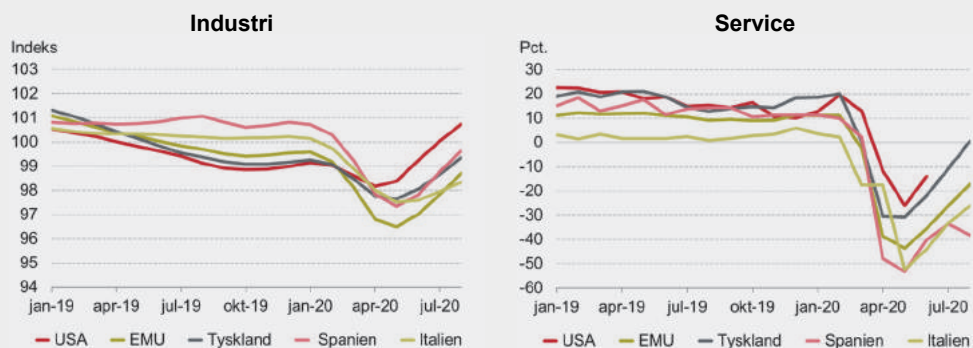
17) I Spanien faldt turistindtægterne i juni og juli 2020 med næsten 99 pct. henholdsvis 75 pct. sammenlignet med samme måned året før.

18) Zhixian Lin og Christopher Meissner (2020): Health vs. Wealth? Public Health Policies and the Economy During Covid-19. Arbejdspapir 2020:27099. National Bureau of Economic Research.

også af Andersen mfl. (2020),¹⁹ der finder, at kortforbruget fra 11. marts til 5. april faldt næsten lige så meget i Sverige som i Danmark på trods af en mildere nedlukning.

FIGUR II.23 ERHVERVSTILLIDSINDIKATORER

Erhvervstilliden for både industri og service faldt kraftigt i april og maj måned. Siden dengang er erhvervstilliden steget i forskellige tempi. Generelt er servicesektoren hårdere ramt end industrien, og de sydeuropæiske økonomier er hårdere ramt end Tyskland og USA.



Anm.: De viste indeks er fra OECD, *Main Economic Indicators* og viser den sammensatte, nationale indikator. Denne er ikke tilgængelig for servicesektoren i USA, hvorfor der her er anvendt et tremåneders glidende gennemsnit af "Virksomhedens nuværende situation" fra samme kilde. Seneste observation er august 2020, dog juni 2020 for servicesektoren i USA.

Kilde: Macrobond.

... men
sammenhængen er
afhængig af mange
faktorer

Udover omfanget og længden på nedlukningen er der flere forhold, der påvirker, hvordan et land klarer sig økonomisk igennem coronakrisen. Det drejer sig bl.a. om eksportsammensætningen, da en konjunkturfølsom eksport vil bidrage negativt til den samlede vækst. I andet kvartal 2020 bidrog nettoeksporten i både Tyskland og Sverige med mere end -2,5 pct.point til faldet i BNP-væksten. For hele året forventer den tyske regering et negativt bidrag til væksten fra nettoeksporten på 2,3 pct.point. Den tyske eksportsammensætning er således medvirkende til, at Tyskland er blandt de lande, der forventes at klare sig dårligst inden for gruppen af lande med mindst økonomisk tilbagegang. Dertil kommer, at lande med en høj strukturel BNP-vækst forventes at

19) Asger Lau Andersen mfl. (2020): Pandemic, Shutdown and Consumer Spending. Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19. Arbejdspapir 2020:18. Center for Economic Behavior and Inequality.

komme hurtigere tilbage på BNP-niveauet fra 2019.²⁰ Endeligt har også den politiske reaktion på coronakrisen betydning, herunder omfanget af de økonomiske hjælpepakker, som mange lande har vedtaget med det formål at understøtte økonomien.

HJÆLPEPAKKER UNDERSTØTTER ØKONOMIEN

De enkelte lande kan understøtte økonomien via øget forbrug ...

Et land har forskellige muligheder for at understøtte økonomien under en økonomisk krise som coronakrisen. En måde at understøtte økonomien på er ved enten at øge det offentlige forbrug eller mindske skatteindtægterne, hvilket slår direkte igennem på det offentlige budget og kan medføre et øget finansieringsbehov og dermed en højere gæld. Størrelsen på denne form for tiltag i en række lande fremgår af den mørkegrønne del af søjlerne i figur II.24.

... eller via lån og garantier, der ikke påvirker budgettet

Det er også muligt at støtte primært virksomheder med lån, udskydelse af moms- eller skattebetalinger eller med forskellige garantier. Disse tiltag har ikke umiddelbart en effekt på det offentlige budget, men indebærer en forpligtelse for staten. I det omfang, at staten på et senere tidspunkt kan få et økonomisk tab, hvis en virksomhed f.eks. går konkurs, kan det på sigt komme til at medføre et øget finansieringsbehov. Disse tiltag er inkluderet i den lysegrønne del af søjlerne i figur II.24.

USA har vedtaget mest direkte støtte, mens Tyskland og Italien har vedtaget større lånegarantier

Der er stor forskel på, hvordan hjælpepakkerne i de enkelte lande fordeles sig mellem de to typer af finanspolitiske tiltag. USA har indført mest direkte støtte opgjort som andel af BNP. De økonomiske hjælpepakker i USA har haft fokus på direkte overførsler til husholdningerne.²¹ I modsætning til dette har f.eks. Italien i stedet udstedt store lånegarantier til især eksportvirksomheder, hvilket muligvis skal ses i sammenhæng med, at gælden i Italien allerede er høj. På trods af sunde offentlige finanser før coronakrisen og en stor politisk villighed til at understøtte husholdninger og virksomheder har Danmark vedtaget mindre direkte støtte end f.eks. Japan, Polen og Storbritannien opgjort som andel af BNP.²²

20) Derfor forventes en høj genopretningshastighed i bl.a. Polen og Kina. I 2. kvartal 2020 var BNP-niveauet i Kina allerede højere end i 4. kvartal 2019.

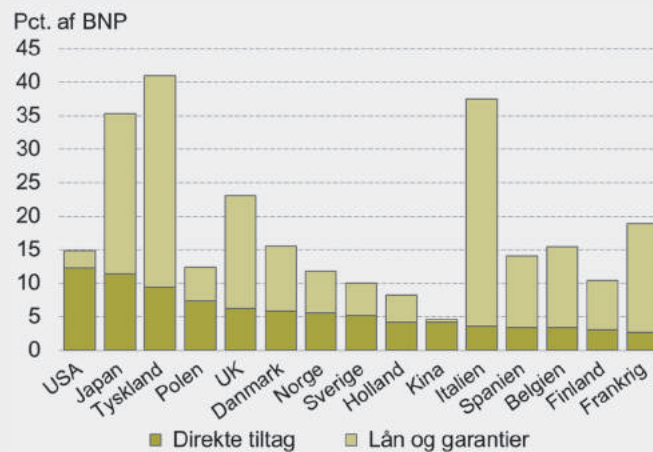
21) Det er bl.a. blevet vedtaget, at alle amerikanere med en registreret indkomst på maksimalt 75.000 dollar i 2018 og 2019 får tilsendt en check på 1.200 dollar samt yderligere 500 dollar pr. hjemmeboende barn under 18 år. Samtidig er satsen for arbejdsløshedsunderstøttelse blevet forhøjet med 600 dollar om ugen.

22) Ud af den samlede direkte danske støtte på ca. 125 mia. kr. udgør kompensationsordningen for faste omkostninger ca. 65 mia. kr. I *Økonomisk Redegørelse, august 2020* blev omfanget af denne ordning nedjusteret til ca. 13 mia. kr. Dermed kan den endelige støtte vise sig at blive mindre end oprindeligt skønnet.

Det skal dog også ses i lyset af, at Danmark har relativt høje automatiske stabilisatorer, hvilket ikke fremgår af figuren.

FIGUR II.24 HJÆLPEPAKKER I UDVALGTE LANDE

Figuren viser finanspolitiske tiltag efter covid-19-udbruddet i 1. kvartal 2020 for Danmarks primære aftagerlande samt Danmark. Den direkte støtte er størst i USA og Japan, mens europæiske lande i overvejende grad har støttet sine økonomier med lån og garantier.



Kilde: IMF (2020): *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Responses to the COVID-19 Pandemic*.

I Frankrig er ordningen vedr. deltidsarbejde løbende gjort mindre attraktiv

I Frankrig er nogle af hjælpepakkerne udfaset eller gjort mindre attraktive. Virksomhedernes skattebetalinger blev kun udskudt for perioden, der løb fra marts til maj. Derudover er ordningen vedrørende deltidsarbejde gjort mindre attraktiv, jf. OECD (2020b).²³ Fra marts frem til 1. juni betalte staten hele tilskuddet til medarbejdere på nedsat arbejdstid, der fik udbetalt 70 pct. af lønnen for timer, de ikke arbejdede. Siden 1. juni har virksomhederne betalt 15 pct. Fra oktober får medarbejderne dækket 60 pct. af lønnedgangen, mens virksomhederne skal betale 40 pct. heraf. Undtaget herfra er brancher, der er særligt hårdt udsat. Det gælder hoteller, restauranter, rejsebureauer, kulturbegivenheder mv.

²³) OECD (2020b): Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*.

Tyskland har forlænget arbejdsdelingsordning indtil udgangen af 2021

I slutningen af august forlængede Tyskland de lempeligere vilkår for arbejdsdelingsordningen *kurzarbeit* indtil udgangen af 2021. Ordningen giver medarbejdere mulighed for at gå ned i arbejdstid, men uden at gå tilsvarende ned i løn. Arbejdsgiveren betaler stadig løn for arbejdstimerne, mens staten dækker mellem 60 og 87 pct. af lønnedgangen som følge af færre arbejdstimer. Derudover indeholder forlængelsen tilskyndelse til, at den lavere arbejdstid anvendes til erhvervsuddannelse. Normalt betaler virksomhederne 80 pct. af medarbejdernes lønnedgang for at modvirke, at ordningen bliver brugt til at bevare jobs, der ikke er rentable. Dette krav er suspenderet under coronakrisen. En virksomhed er normalt kun kvalificeret til ordningen, hvis mindst 30 pct. af medarbejderne går ned i tid. Den andel er nu reduceret til 10 pct. Ordningen forventes at koste den tyske stat 10 mia. euro i både 2020 og, efter forlængelsen, i 2021.

EU har suspenderet regler om statsstøtte frem til 31/12-20

EU suspenderede pr. 19. marts 2020 reglerne om statsstøtte frem til udgangen af 2020, hvilket har muliggjort de store hjælpepakker på nationalt plan. Samtidig har EU aktiveret undtagelsesklausulen i det finanspolitiske rammeværk, så medlemslandene ikke risikerer sanktioner, hvis deres budgetunderskud overskrider grænsen på 3 pct. af BNP i 2020. I den seneste forårsprognose forventede EU-Kommissionen, at alle eurolande ville få et offentligt underskud på mere end 3 pct. i 2020, og at det blandt EU-landene kun vil være Bulgarien (-2,2 pct.) og Ungarn (-2,6 pct.), der ikke bryder underskudsgrænsen.

EU har indgået aftale om genopretningsfond på 750 mia. euro

I forbindelse med et ekstraordinært EU-topmøde fra den 17.-21. juli 2020 har EU's medlemslande også indgået aftale om en genopretningsfond for de kommende år i en samlet størrelsesorden på 750 mia. euro, jf. boks II.8. Fonden forventes at bidrage til genopretningen i den europæiske økonomi i de kommende år.

Forslag om finanspolitiske lempelser delvist finansieret af EU's genopretningsfond

Enkelte lande har allerede fremlagt forslag om finanspolitiske lempelser, hvor en del af finansieringen forventes at ske via midler fra EU's genopretningsfond. Som en del af finanslovsforslaget for 2021 foreslår den svenske regering finanspolitiske lempelser for 105 mia. svenske kroner i 2021 og yderligere 85 mia. svenske kroner i 2022. Midler fra EU's genopretningsfond forventes at bidrage til finansieringen. Ifølge det svenske finansdepartement øger disse tiltag det svenske BNP med ca. 2,3 pct.point i 2021. I Frankrig foreslog regeringen i starten af september 2020 en genopretningspakke på 100 mia. euro, hvoraf 30 mia. euro skal gå til klimatiltag i form af blandt andet energirenovering, 35 mia. euro til at øge virksomheders konkurrenceevne via skattelettelser og støtte til strategiske sektorer, og 35 mia. euro til at understøtte un-

ges beskæftigelse og erhvervsuddannelse. Den franske regering forventer, at 40 pct. af genopretningspakken skal finansieres via midler fra EU's genopretningsfond.

BOKS II.8 EU'S GENOPRETNINGSFOND

Det Europæiske Råd vedtog på EU-topmødet den 17.-21. juli 2020 en ny genopretningsfond samtidig med, at de vedtog det kommende syvårsbudget for EU.

Genopretningsfonden omfatter midler for i alt 750 mia. euro svarende til ca. 5½ pct. af medlemslandenes samlede BNP. Heraf tildeles landene 390 mia. euro i form af tilskud og de resterende 360 mia. euro i form af lån. Lån skal tildeles medlemslandet inden udgangen af 2023, mens udbetalingen af den direkte støtte kan ske i perioden 2021-26. Midlerne hentes ved fælles lånoptag i EU, der skal afdrages inden 2058. Formålet med fonden er at støtte genopretningen efter covid-19 samt at investere i den grønne og digitale omstilling. Derfor er 30 pct. af midlerne afsat til tiltag, der fremmer klimabeskyttelse.

70 pct. af midlerne planlægges at blive tildelt i 2021 og 2022. De fordeles efter en fordelingsnøgle, der tager hensyn til landenes økonomiske udgangspunkt målt som BNP pr. indbygger i 2019 og den gennemsnitlige arbejdsløshedsrate fra 2015-19. Lande med et svagt økonomisk udgangspunkt får i udgangspunktet flest midler. Derudover har landenes indbyggertal i 2019 betydning for tildelingen af midler. Alle tre mål er opgjort relativt til EU-gennemsnittet og vægtes ens.

For de sidste 30 pct. af midlerne er den gennemsnitlige arbejdsløshedsrate erstattet med mål for 1) fald i realt BNP i 2020 opgjort i faste europriser og 2) det akkumulerede fald i realt BNP over 2020-21, opgjort pr. 30. juni 2022. Det skal sikre, at midlerne tildeles de lande, der rammes hårdt af covid-19-pandemien.

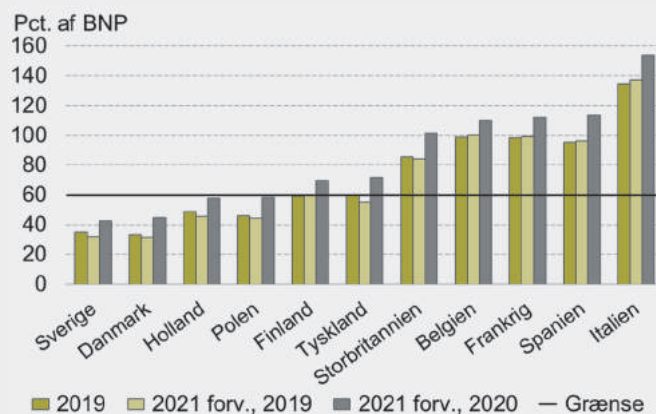
Alle lande kan komme i betragtning til støtte eller lån. For at modtage støtte skal landene udarbejde en genopretningsplan. I genopretningsplanen skal det forklares, hvordan landet styrker sit vækstpotentiale, øger antallet af arbejdspladser samt bidrager til den grønne og digitale omstilling. Genopretningsplanen skal godkendes af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal.

Gældsniveau for alle EU-lande forventes at stige

Kombination af et markant fald i BNP i 2020 og store hjælpepakker har medført store offentlige budgetunderskud. EU-Kommissionen forventer, at gældsniveauet for alle EU-lande vil være højere i 2021 end i 2019, jf. figur II.25. Nye lande som f.eks. Tyskland og Finland ventes at komme over gældsgrænsen på 60 pct. Samtidig forventes det, at ØMU-gælden i lande som Frankrig, Italien og Spanien, der allerede har en ØMU-gæld på omkring 100 pct. af BNP og dermed ligger markant over gældsgrænsen, vil stige med omkring 10-15 pct.point.

FIGUR II.25 FORVENTET ØMU-GÆLD I 2021

ØMU-gælden forventes at stige frem mod 2021 for alle europæiske lande. Tyskland og Finland kan få problemer med at overholde gældsgrænsen på 60 pct.



Anm.: Figuren viser ØMU-gælden i 2019 for udvalgte lande samt den forventede ØMU-gæld i 2021, jf. EU-Kommissionens forårsrapport 2020. Der sammenlignes med EU-Kommissionens efterårsrapport 2019 for at vise tendensen før coronakrisen.

Kilde: EU-Kommissionen, *Spring 2020 Economic Forecast* og EU-Kommissionen, *Autumn 2019 Economic Forecast*.

Risiko for stigende rente i lande med høj ØMU-gæld

Der kan være forskellige årsager til, at et land overskrider EU's gældsgrænse på 60 pct., jf. diskussionen om gæld i afsnit III.3. Det kan f.eks. skyldes institutionelle forhold som pensionssystemets opbygning eller størrelsen af de offentlige aktiver (som ikke modregnes i ØMU-gælden, der er et bruttogældsbebegreb). Hvis bruttogælden overstiger EU's gældsgrænse, reducerer det dermed heller ikke nødvendigvis investorerne tillid til, at et land kan overholde sine gældsforpligtelser. Derfor har investorerne heller ikke nødvendigvis grund til at tillægge en risikopræmie, hvis gældsgrænsen brydes. I stedet er der flere indikationer på, at det vil være lande, der i forvejen har en høj ØMU-gæld, der kan blive ramt af krav om øgede risikopræmier. Eksempelvis har OECD en tommelfingerregel om, at de lange renter vil stige, når bruttogælden overstiger 75 pct. af BNP. Ligeledes finder en empirisk undersøgelse af Faini (2006),²⁴ at der er en signifikant positiv effekt på renten af

24) Riccardo Faini (2006): Fiscal Policy and Interest Rates in Europe. *Economic Policy Review*, 21 (47), s. 443-89.

gældsstigninger i lande, der i forvejen har en bruttogæld på mere end 100 pct. af BNP.

Renter på spanske og italienske statsobligationer steg i foråret

Der har allerede været tegn på, at renten stiger mest for lande med en i forvejen høj ØMU-gæld i foråret 2020, hvor rentespændet mellem Tyskland og flere sydeuropæiske lande, herunder Spanien og særligt Italien, er steget, jf. figur II.26. Rentespændet steg for begge lande i starten af coronapandemien, da forventningerne om store budgetunderskud skabte behov for statsgældsstigninger.

ECB har indført nyt opkøbsprogram

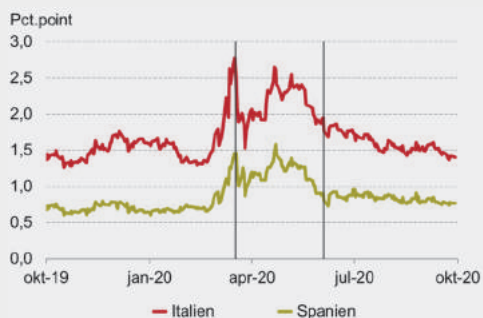
Den europæiske centralbanks, ECB's, mulighed for at anvende rentenedsættelser som pengepolitisk værktøj er begrænset som følge af det lave renteniveau. I stedet igangsatte ECB den 18. marts 2020 et nyt opkøbsprogram, *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), der i juni blev udvidet fra 750 mia. euro til 1.350 mia. euro. PEPP har til hensigt at sikre tilstrækkeligt markedsliv og derved mere lempelige finansieringsomkostninger i euroområdet. Derudover er opkøbsprogrammet *Asset Purchase Programme* (APP), som blev genoptaget i efteråret 2019, blevet udvidet med 120 mia. euro i 2020. Opkøbene under PEPP er markante i forhold til tidligere opkøbsprogrammer, jf. figur II.27. Lanceringen af PEPP resulterede i faldende renter og faldende rentespænd mellem de sydeuropæiske og tyske renter, jf. figur II.26. ECB er parat til at udvide PEPP, hvis behovet herfor skulle opstå.

ECB forventes at fastholde renten

Coronakrisen har øget behovet for lempelig pengepolitik. Derfor forventes ECB at holde den ledende rente på det nuværende niveau i lang tid, og renten forventes tidligst at blive sat op, når coronakrisen er ovre. På den baggrund forventes første rentestigning at være ultimo 2022.

FIGUR II.26 RENTESPÆND TIL TYSKLAND

Rentespændet mellem flere sydeuropæiske lande og Tyskland steg i foråret 2020, men faldt, da ECB annoncerede PEPP.



Anm.: Figuren til venstre viser renten på den spanske og italienske tiårige statsobligation fratrasket renten på den tyske tiårige statsobligation. Den første lodrette sorte streg er placeret den 18. marts, hvor ECB annoncerede PEPP, og den anden er placeret den 4. juni, hvor udvidelsen af PEPP blev annonceret. Figuren til højre viser ECB's opkøb af værdipapirer under opkøbsprogrammerne PEPP og APP. Seneste observation er 28. september 2020 for figur II.26 og august 2020 for figur II.27.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

FIGUR II.27 ECB'S OPKØB AF VÆRDIPAPIRER

Opkøbene under PEPP er store i forhold til tidligere opkøbsprogrammer.



FED HAR LEMPET PENGEPOLITIKKEN

Fed nedsatte i marts renten til nul, ...

Den amerikanske centralbank, Federal Reserve (Fed), har lempet pengepolitikken markant som reaktion på coronapandemien. I første halvdel af marts 2020 sænkede Fed renten af to omgange; først blev renten den 3. marts sænket med $\frac{1}{2}$ pct.point til intervallet 1-1 $\frac{1}{4}$ pct., og under to uger senere blev renten sænket til intervallet 0- $\frac{1}{4}$ pct., jf. figur II.28. Derudover er der blevet igangsat et stort, ubegrænset opkøbsprogram, der lempet pengepolitikken yderligere. I Feds rentekomite er der enighed om, at renten forbliver på det nuværende niveau indtil som minimum udgangen af 2023, og komiteen har tilkendegivet, at de på nuværende tidspunkt ikke påtænker rentestigninger.

FIGUR II.28 PENGEPOLITISKE RENTER

Den amerikanske centralbank har som reaktion på coronakrisen sænket den ledende rente til intervallet 0-¼ pct., mens ECB har fastholdt negative renter.



Anm.: Figuren viser federal funds rate for USA og indlånsfaciliteten for euroområdet. Seneste observation er 30. september 2020.

Kilde: Macrobond.

... men der er ikke udsigt til negative renter

Fed har givet udtryk for, at de på baggrund af erfaringer fra blandt andet ECB ikke mener, at det vil være gavnligt at indføre negative renter. Forud for pandemien var det pengepolitiske udgangspunkt i USA og euroområdet ganske forskelligt, da ECB's ledende rente allerede var negativ, mens Fed sigtede efter en rente i intervallet 1½-1¾ pct. Dette muliggjorde rentenedsættelser i USA, som ikke var oplagte i euroområdet.

Fed har revideret inflationsmålsætning

Fed har foretaget en strategisk gennemgang af deres pengepolitiske rammeværk og ændret på både ledigheds- og inflationsmålsætningen. Den nye inflationsmålsætning er, at inflationen i gennemsnit over en længere periode skal være 2 pct., og ledighedsmålsætningen er revideret til et bredere mål for ledighed. Inflationen i USA har i 2020 været under målsætningen på 2 pct., jf. figur II.29. Ændringen af inflationsmålsætningen indikerer dermed, at Fed sigter efter en periode med inflation på over 2 pct. efter en periode med lavere inflation, og de må derfor forventes at føre lempelig pengepolitik længe endnu.

FIGUR II.29 INFLATION I USA

Inflationen i USA lå stabilt omkring 2 pct. mellem 2012 og februar 2020, men er sidenhen faldet. Inflationen har dog været positiv i hele perioden.



Anm.: Seneste observation er august 2020.

Kilde: Macrobond.

Stigende inflationsforventninger i USA og euroområdet

Inflationsforventningerne faldt i foråret, men er steget støt siden og er nu tilbage på niveauet før coronakrisen. Dette gælder både i USA og i euroområdet, hvor forventningerne dog stadig er under inflationsmålsætningen.

FORTSAT STORE RISICI FOR VERDENSØKONOMIEN

Fokus igen rettet mod risikofaktorer for verdensøkonomien

Før coronakrisen var forventningen, at væksten i den globale økonomi ville aftage som følge af stigende usikkerhed. Blandt usikkerhedspunkterne var en tiltagende risiko for en opblussen af handelskrigen mellem USA og Kina samt muligheden for, at Storbritanniens udtræden af EU ender med et såkaldt "hårdt Brexit". Disse usikkerhedspunkter har i første halvår af 2020 dog været overskygget af coronapandemien. Risikopunkterne eksisterer imidlertid fortsat og kan, afhængigt af hvordan de udvikler sig, påvirke væksten i Danmarks primære aftagerlande.

Store budgetunderskud og stigende gæld kan lede til ny statsgældskrise

Dertil kommer en risiko for, at de store, forventede underskud på de offentlige budgetter i 2020 og den afledte stigning i ØMU-gælden vil lede til en ny statsgældskrise i Europa, som det senest skete efter finanskrisen. I den modsatte retning trækker, at den politiske reaktion på coronakrisen har inkluderet store ekspansive lempelser; både på nationalt, men også på internationalt plan som eksempelvis EU's genopretningsfond.

Handelskrig mellem USA og Kina kan blusse op igen

En risiko for verdenshandlen er, at handelskrigen mellem USA og Kina blusser op igen, efter at den amerikanske præsident Donald Trump har truet med at annullere den handelsaftale, USA og Kina indgik i januar, på grund af skuffelse over Kinas reaktion på coronavirus. Også teknologikapløbet mellem USA og Kina er blevet optrappet, efter præsident Trump har truet med at forbyde de populære kinesiske mobiltjenester WeChat og TikTok i USA, fordi de beskyldes for at anvende teledata til at overvåge amerikanske brugere. Konfrontationen nåede sit foreløbige klimaks i slutningen af juli, da USA lukkede det kinesiske konsulat i Houston, Texas, før Kina et par dage senere som modsvar lukkede det amerikanske konsulat i Chengdu. Medio august blev handelssamtaler som opfølgning på fase 1-aftalen mellem USA og Kina aflyst.

STORBRITANNIEN HAR FORLADT EU

Storbritannien er trådt ud af EU

Storbritannien forlod den 31. januar 2020 EU som følge af resultatet af folkeafstemningen om EU-medlemskabet tilbage i sommeren 2016. I forbindelse med Storbritanniens udtrædelse af EU trådte en overgangsperiode i kraft, der varer indtil udgangen af 2020. Denne overgangsperiode medfører, at Storbritannien vil være en del af EU's indre marked samt, at EU's regler vil være gældende for britiske statsborgere og virksomheder. I løbet af overgangsperioden har EU og Storbritannien flere gange forhandlet om, hvilke vilkår der skal være gældende for samhandlen efter overgangsperioden. Den britiske regering med premierminister Johnson i spidsen har gjort det klart, at de ikke ønsker at være en del af det indre marked.

Fortsat risiko for hårdt Brexit

Der er fortsat en markant risiko for, at Storbritannien ender med at forlade EU ved udgangen af 2020 uden, at der er forhandlet en ny handelsaftale. Det vil medføre, at samhandlen fra 2021 vil foregå efter WTO-regler, der blandt andet omfatter told og andre handelsbarrierer. Der forelå en mulighed for at forlænge den gældende overgangsordning med op til to år, men fristen for denne forlængelse var den 30. juni 2020. Den britiske regering har meldt ud, at de ikke ønsker at forlænge overgangsperioden, og dermed skal der forhandles en ny handelsaftale i løbet af efteråret 2020, hvis det ikke skal ende med et hårdt

Brexit. Dertil kommer, at Storbritannien ikke har forhandlet bilaterale handelsaftaler med andre vigtige handelspartnere som f.eks. USA og Japan.

Den britiske regering har fremlagt et lovforslag, der annullerer dele af udtrædelsesaftalen med EU

I september 2020 fremlagde den britiske regering et lovforslag, der har til formål at annullere dele af den udtrædelsesaftale med EU, der blev indgået den 17. oktober 2019 og vedtaget i det britiske parlament i januar 2020. I aftalen blev det vedtaget, at Nordirland også efter overgangsperioden skal være en del af EU's indre marked, hvilket sikrer, at der ikke etableres en fysisk grænse mellem Nordirland og Irland. Derimod skal udvalgte varer, der bliver transporteret mellem Nordirland og resten af Storbritannien, kontrolleres og afkræves told. Denne told kan virksomheden efterfølgende få refunderet mod bevis for, at varen er blevet solgt i Nordirland. Det er denne del af udtrædelsesaftalen, som den britiske regering nu ønsker at annullere for i stedet at opretholde Storbritanniens indre marked.

Brexit og covid-19 rammer forskellige brancher

Den fortsatte usikkerhed omkring Brexit har allerede medført økonomiske omkostninger for Storbritannien. Således har beslutningen om at forlade EU skabt en forøget usikkerhed i Storbritannien, der gradvist har mindsket investeringerne med samlet ca. 11 pct. de første tre år efter folkeafstemningen i juni 2016. I samme periode faldt produktiviteten med mellem 2-5 pct., jf. Bloom mfl. (2019).²⁵ Ved udgangen af 2018 estimerede flere banker og institutioner, at Storbritanniens BNP var mellem 2-2½ pct. lavere, end det ville have været uden et farvel til EU, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Ydermere tyder de første indikationer på, at de økonomiske konsekvenser af coronakrisen i højere grad rammer andre brancher og virksomheder end Brexit.²⁶ Dermed står den britiske økonomi overfor to store, negative stød til økonomien, og mange britiske virksomheder bliver ramt af mindst ét af dem. I 2020 forventes en vækst i Storbritannien på -10,1 pct. med en delvis genopretning i 2021 på 7,6 pct.

25) Nicholas Bloom mfl. (2019): The impact of Brexit on UK firms. Arbejdspapir 2019:818. Bank of England.

26) Josh De Lyon og Swati Dhingra (2020a): Covid-19 and Brexit: contrasting sectoral effects. *CentrePiece*; Josh De Lyon og Swati Dhingra (2020b): Covid-19 and Brexit: Real-time updates on business performance in the United Kingdom. Arbejdspapir 2020:6. Centre for Economic Performance.

II.4

OFFENTLIGE FINANSER

Indhold i afsnittet

I dette afsnit foretages først en afrapportering af udviklingen i skønnet for den faktiske offentlige saldo fra 2019 og frem til 2025, og der foretages en mere detaljeret beskrivelse af udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter og subsidierne. Fremskrivningsprincipperne er kort beskrevet i boks II.9. Dernæst afrapporteres vurderingen af den strukturelle offentlige saldo frem til 2025. Finanspolitikken kunne lempes i 2020 og de normale underskudsgrænser overskrides, fordi lavkonjunktoren afledt af coronapandemien blev betegnet som en ekstraordinær omstændighed. I afsnittet beskrives reglerne for exceptionelle omstændigheder, og det diskuteres, hvorvidt underskudsgrænsen også kan overskrides i 2021 med henvisning til, at dansk økonomi er ramt af exceptionelle omstændigheder. Endelig foretages en afrapportering af finanspolitikens aktivitetens virkning i det sidste delafsnit.

BOKS II.9 FREMSKRIVNINGSPRINCIPPER FOR OFFENTLIGE FINANSER

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i vedtaget politik. Det indebærer, at der indarbejdes den gældende lovgivning på skatteområdet og overførselssatser. Det er forudsat, at der sker en fuld udnyttelse af udgiftslofterne. Der indarbejdes også konsekvenser af aftaler, der endnu ikke er vedtaget ved lov. Eksempelvis er indregnet kompensation til DSB, Metroselskabet og Arriva på 2 mia. kr., der er aftalt den 6. september og *Klimaaf tale for energi og industri mv. fra 22. juni 2020*. Derimod er der ikke indregnet hverken udgifter eller indtægter fra forslaget *Ny ret til tidlig pension – værdig tilbagetrækning for alle*, da der endnu ikke er indgået en aftale om dette.

Centrale forudsætninger:

- I 2020 følger det nominelle offentlige forbrug regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2020*. For 2021-24 afspejler væksten i det offentlige forbrug udgiftslofterne. Under udgiftslofterne er der en reserve til covid-19-tiltag i årene 2021-24. I denne fremskrivning forudsættes hele denne reserve anvendt på offentligt forbrug.
 - De offentlige investeringer følger i 2020 og 2021 regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2020*. Fra 2022 og frem forudsættes investeringerne at udgøre en konstant andel af BNP svarende til deres gennemsnit for perioden 2010-19.
 - Udgiftsskøn til hjælpepakker følger Finansministeriets skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2020*.^a
- a) Erhvervsstyrelsen har opdateret oplysninger om udbetalt kompensation. Men der er ikke oplysninger om, hvor mange ansøgninger, der mangler at blive færdigbehandlet. Derfor er det valgt at anvende skønnet fra *Økonomisk Redegørelse*.

UNDERSKUD PÅ DEN FAKTISKE SALDO MOD 2025

Et stort overskud
i 2019 blev vendt
til stort underskud
i 2020

I 2019 var der det største faktiske overskud på den offentlige saldo i mere end ti år, og der var et lille overskud på den strukturelle saldo, jf. figur II.30. De offentlige finanser i Danmark var grundlæggende sunde, da den danske økonomi i foråret blev ramt af coronavirus. Coronapandemien og den finanspolitiske reaktion medførte, at det store overskud i 2019 blev vendt til underskud i 2020. Dette afspejler primært lavkonjunktoren og udgifterne til hjælpepakker og andre tiltag for at understøtte økonomien i 2020. I de kommende år vurderes det, at der fortsat vil være et underskud på den offentlige saldo, der gradvist reduceres i takt med, at konjunktursituationen vender tilbage mod et neutralt niveau, og de finanspolitiske lempelser bliver udfaset.

FIGUR II.30 OFFENTLIG SALDO

Et stort overskud i 2019 blev vendt til underskud i 2020. Frem mod 2025 aftager de offentlige underskud.



Anm.: Den vandrette, fuldt optrukne linje angiver underskudsgrænsen på 3 pct. fra Stabilitets- og Vækstpagten, som den faktiske offentlige saldo skal holde sig over. Den stiplede, vandrette linje er grænsen fra budgetloven, som den strukturelle saldo skal holde sig over ved fremsættelsen af forslag til finanslov. Grænsen i budgetloven har været gældende siden forslaget til finanslov for 2014. Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

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

Forværring af saldo på 8 pct. af BNP i 2020, ...

Den faktiske saldo skønnes forværret med 8 pct. af BNP fra et overskud på 3,8 pct. af BNP i 2019 til et underskud på 4,1 pct. af BNP i 2020, jf. tabel II.4. Forværringen skyldes primært coronapandemien. Frem mod 2025 forbedres saldoen gradvist som følge af en forudsat normalisering af konjunktursituationen og udfasning af midlertidige finanspolitiske lempelser.

... men forværringen er mindre end ventet i juni

Det aktuelt skønnede underskud i 2020 på godt 4 pct. af BNP er dog nedjusteret væsentligt siden juni, hvor der var skønnet et underskud på ca. 8 pct. af BNP i 2020, jf. *Den økonomiske situation og den økonomiske politik i lyset af coronakrisen*, De Økonomiske Råds formandskab, juni 2020. Når underskuddet nu vurderes at blive mindre skyldes det primært, at udgifterne til hjælpepakker er blevet nedjusteret samtidigt med, at der er blevet givet mulighed for at få udbetalt feriepenge, hvilket øger skatteindtægterne i 2020. I baggrundsnotat til offentlige finanser er en nærmere sammenligning af det aktuelle skøn med skønnet i juni.

ØMU-gælden stiger med 20 pct. af BNP mod 2025

ØMU-gælden skønnes at stige med 13 pct.point fra 33 pct. af BNP i 2019 til 46 pct. af BNP i 2020, hvor det offentlige underskud skønnes til 4 pct. af BNP. Når ØMU-gælden stiger væsentligt mere end størrelsen på underskuddet, skyldes det en række særlige forhold, der medfører en højere offentlig bruttogæld. Et af disse forhold er udskydelse af betalingsfrister for A-skat, der medfører, at der falder færre betalinger i 2020 end normalt. Det øger gælden midlertidigt i 2020, men reducerer omvendt gælden i 2021, hvor der betales mere i A-skat end normalt. Frem mod 2025 skønnes ØMU-gælden at stige til 53 pct. af BNP. Stigningen i gælden skyldes ud over de løbende underskud også udbetalingerne af feriepenge i 2020. Udbetalingen af feriepenge til de offentlige lønmodtagere medfører et behov for at udstede obligationer eller lignende til finansieringen af udbetalingen. Nettogælden bliver dog ikke påvirket af udbetalingen af feriepenge, da de skyldige feriepenge hidtil har været en gældspost hos stat, kommuner og regioner, der ikke indgik i ØMU-gælden, men nu skal midlerne udbetales og finansieres med gæld, der tæller med i opgørelsen af ØMU-gælden. Samtidig stiller staten likviditet til rådighed for virksomheder, der ikke ønsker at indbetale feriepengene til Lønmodtagernes Feriemidler i år. Samlet forventes udbetalingen af feriepengene at øge ØMU-gælden med knap 3 pct. af BNP.²⁷ Derudover medfører den gradvise ændring af finansieringen af almene boliger en stigning i ØMU-gælden frem mod 2025 på ca. 6 pct. af BNP.

27) Udbetalingen af feriepenge i 2020 fremrykker skattebetalinger, hvilket forbedrer den offentlige saldo og derigennem mindsker såvel ØMU- som nettogæld.

TABEL II.4 OFFENTLIGE INDTÆGTER OG UDGIFTER

Der ventes et stort underskud på den offentlige saldo i 2020 primært drevet af coronapandemien. Frem mod 2025 reduceres underskuddene i takt med, at de midlertidige udgifter til coronapandemien udfases, og konjunktursituationen normaliseres.

	2019	2020	2021	2025
	----- Pct. af BNP -----			
Personskatter mv. ^{a)}	23,7	25,0	23,9	23,5
Aktieskat	1,2	0,9	0,9	0,9
Selskabsskat	2,9	2,2	2,4	2,4
Nordsøbeskatning	0,2	0,0	0,0	0,2
Pensionafkastbeskatning	2,7	1,4	0,8	0,8
Afgifter ^{b)}	15,6	15,8	15,6	15,4
Øvrige indtægter	4,6	4,3	4,2	4,5
Indtægter i alt ^{c)}	50,9	49,7	47,8	47,8
Offentligt forbrug ^{d)}	23,8	25,5	25,0	24,2
Offentlige investeringer ^{e)}	3,3	3,7	3,7	3,5
Indkomstoverførsler	15,6	17,0	16,5	15,7
Øvrige udgifter ^{f)}	4,7	8,0	5,1	4,7
Udgifter i alt ^{c)}	47,5	54,1	50,3	48,2
Primær saldo	3,5	-4,4	-2,5	-0,4
Nettorenteindtægter	0,3	0,3	0,3	0,0
Offentlig saldo	3,8	-4,1	-2,2	-0,4
Strukturel saldo ^{g)}	0,4	-2,3	-0,7	-0,4
ØMU-gæld	33,0	45,9	44,4	53,0
	----- Mia. kr. -----			
Offentlig saldo	88,3	-93,5	-53,0	-10,0
	----- Realvækst, pct. -----			
Off. forbrug ekskl. afskrivninger	1,1	2,6	2,1	0,9

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

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

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

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

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

f) Posten indeholder blandt andet subsidier og kapitaloverførsler.

g) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

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

**Feriepenge øger
personskatterne
i 2020**

Der skønnes et fald i de offentlige indtægter på 1,2 pct. af BNP i år, og dette afspejler primært udviklingen på de finansielle markeder, som indebærer et fald i pensionsafkastskatten. Lavkonjunktoren i 2020 indebærer et stort fald i BNP, hvilket normalt vil medføre et omtrent ligeså stort fald i indkomstgrundlagene for skatterne. Personskatterne ventes imidlertid at stige fra 23,7 pct. af BNP i 2019 til 25,0 pct. af BNP i 2020, hvilket er drevet af engangsindtægter knyttet til muligheden for udbetaling af feriepenge, der er nærmere omtalt i boks II.4 i afsnit II.2. Hertil kommer, at husholdningernes indkomster er faldet relativt lidt i 2020 i forhold til BNP, da blandt andet lønkompensationsordningen har sikret, at flere lønmodtagere har modtaget deres normale indkomst trods nedgangen i produktionen og BNP.

**Skatter knyttet til
finansielle markeder
kan svinge meget**

Udsving på det finansielle marked har stor betydning for en række skatteindtægter. Det gælder først og fremmest pensionsafkastskat og aktieskat, hvor indtægterne var særligt høje i 2019, jf. figur II.31. Pensionsafkastskatten har givet et højt provenu i en årrække, hvilket skal ses i lyset af, at renterne løbende er faldet og derved har givet nogle store engangskursgevinster på obligationsbeholdningerne. I fremskrivningen mod 2025 forudsættes en moderat rentestigning, og det forudsættes, at indtægterne fra såvel aktieindkomstskatten som pensionsafkastskatten normaliseres på deres strukturelle niveauer.

**Udgifter stiger
med 6½ pct. af BNP
i 2020**

De offentlige udgifter ventes øget fra ca. 47½ pct. af BNP i 2019 til 54 pct. af BNP i 2020. Dette er, udover faldet i BNP, også udtryk for hjælpepakkerne, som indebærer en betydelig stigning i det offentlige forbrug og subsidier. Nedenfor gennemgås udviklingen i disse størrelser nærmere.

FIGUR II.31 PENSIONSFAKAST- OG AKTIESKAT

Indtægter fra pensionsafkast- og aktieskat har været på et højt niveau i de senere år og forudsættes at blive reduceret i de kommende år.



Anm.: Der vises de samlede indtægter fra pensionsafkastbeskatning og aktieindkomstskat i pct. af BNP.

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

UDVIKLINGEN I DET OFFENTLIGE FORBRUG

Offentligt forbrug påvirket af mange engangsforhold

Det offentlige forbrug er forudsat at stige fra 23,8 pct. af BNP i 2019 til 25,5 pct. af BNP i 2020, hvorefter de offentlige forbrugsudgifter gradvist reduceres som andel af BNP frem mod 2025. Denne udvikling afspejler primært udviklingen i BNP, hvor der er tale om et stort fald fra 2019 til 2020 og en relativ kraftig stigning de efterfølgende år. Der er dog også en række tekniske forhold, som påvirker udviklingen i det offentlige forbrug, og disse gennemgås nedenfor.

Offentlige budgetter øges med covid-19-udgifter i 2020, ...

I foråret 2020 besluttede Folketingets partier, at de offentlige budgetter kan øges med udgifter direkte knyttet til covid-19. Det skønnes foreløbigt, at det offentlige afholder udgifter til indkøb af værnemidler, rengøring mv. for knap 8 mia. kr. eller 0,4 pct. af BNP i 2020, jf. figur II.32. Dette indebærer også, at udgifterne til offentligt forbrug ventes højere end planlagt med udgiftslofterne i 2020, hvor der i perioden fra 2014 til 2019 var et mindre forbrug under udgiftslofter, jf. figur II.33.

FIGUR II.32 OFENTLIGT FORBRUG OG COVID-19

Ekstra coronaudgifter i 2020 og covid-19-reserver i 2021-24.

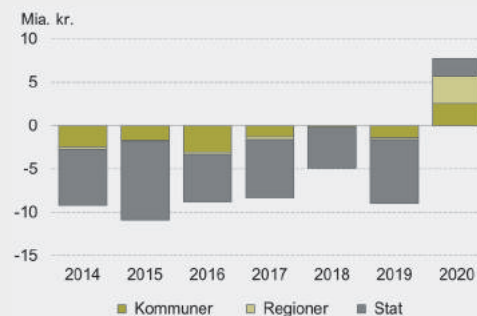


Anm.: Udgiftslofterne overskrides teknisk set ikke i 2020, da finansministeren har anvendt sin administrative bemyndigelse i budgetlovens §12 til at undtage covid-19-relaterede udgifter for udgiftslofterne.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2020 og DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020, Finansministeriet.

FIGUR II.33 MERFORBRUG UNDER UDGIFTSLOFTER

Der har været mindre forbrug under udgiftslofter frem til 2019, men i 2020 ventes udgifterne højere end det planlagte.

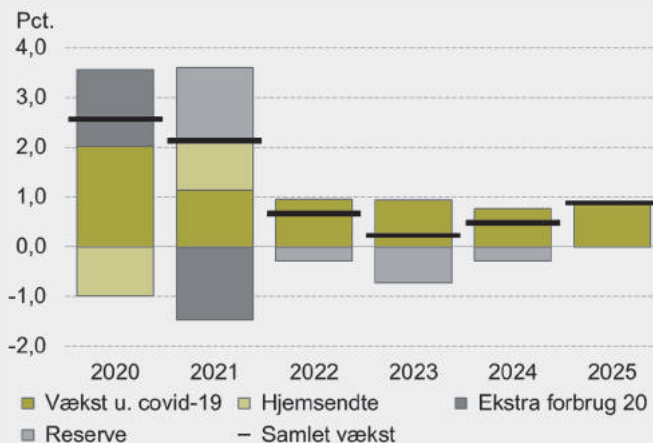


... og reserve til covid-19 reduceres gradvist frem mod 2024

Disse midlertidige udgifter øger isoleret set væksten i det offentlige forbrug i 2020 med 1,5 pct.point og reducerer den tilsvarende i 2021, jf. figur II.34. Væksten i det offentlige forbrug påvirkes endvidere af, at forslaget til finansloven for 2021 indeholder to reserver til covid-19-initiativer, som har virkning i perioden fra 2021 til 2024. Den ene reserve på 1,5 mia. kr. er målrettet offentlige investeringer i 2021. Den anden reserve på 7,7 mia. kr. i 2021 er henført til udgiftslofterne, som primært omfatter udgifter til offentligt forbrug. Denne reduceres gradvist til 1 mia. kr. frem mod 2024. Den gradvise reduktion i reserven indebærer, at væksten i det offentlige forbrug reduceres fra 2021 til 2024 i forhold til situationen uden reserven. Derimod øges niveauet for det offentlige forbrug i alle år frem til 2024 som følge af reserven.

FIGUR II.34 VÆKST I DET OFFENTLIGE FORBRUG

Den samlede vækst i det offentlige forbrug påvirkes af engangsforskydninger knyttet til udgifter til covid-19.



Anm.: Figuren viser udviklingen i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger. "Vækst u. covid-19" angiver den vækst, der ville have været i det offentlige forbrug i fravær af midlertidige forhold knyttet til covid-19, "Hjemsendte" angiver effekten på det offentlige forbrug af personer, der i 2020 har været hjemsendt fra offentlige arbejdspladser uden at kunne arbejde hjemme, "Ekstra forbrug 20" angiver ekstra forbrugsudgifter i 2020 afledt af covid-19, "Reserve" angiver reserve til covid-19-initiativer. "Samlet vækst" er den samlede vækst i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger.

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

Nogle hjemsendte indgår ikke i realvækst i offentligt forbrug

Et andet mere teknisk forhold påvirker også realvæksten i det offentlige forbrug i 2020 og 2021. I forbindelse med hjemsendelse af de offentligt ansatte i foråret modtog de ansatte fortsat løn, uanset om de kunne arbejde hjemmefra eller ej. Det ville normalt medføre, at disse udgifter tæller med i beregningen af realvæksten i det offentlige forbrug. Eurostat har imidlertid i samarbejde med de nationale statistikinstitutioner besluttet, at de personer, der er hjemsendt uden at kunne arbejde, ikke skal tælle med i opgørelsen af realvæksten i det offentlige forbrug. Det gælder blandt andet job, der kræver personlig kontakt og derfor ikke kan udføres hjemmefra. Det er på linje med Finansministeriet forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug reduceres med 5 mia. kr. i 2020 som følge af personer, der har været hjemsendt. Hjemsendte medarbejdere i 2020 reducerer isoleret set væksten i det offentlige forbrug

med 1 pct.point i 2020 og øger væksten med 1 pct.point i 2021. Væksten i det offentlige forbrug uden disse midlertidige forhold relateret til covid-19 skønnes til 2 pct. i 2020 og ca. 1 pct. i de efterfølgende år. Dette er udtryk for væksten i det offentlige forbrug til formål, der ikke er relateret til covid-19.

**Forskel i vækst til
Finansministeriet
skyldes den tekniske
håndtering af
reserve**

Der er en teknisk forskel i håndteringen af covid-19-reserven mellem Finansministeriet og De Økonomiske Råds sekretariat (DØRs). Covid-19-reserven er placeret under udgiftsloftet for statslig drift, men Finansministeriet forudsætter beregningsteknisk, at udgifterne anvendes til udgifter uden for det offentlige forbrug.²⁸ De normale principper i DØRs' fremskrivninger er, at reserver under udgiftslofterne beregningsteknisk placeres som offentligt forbrug i fremskrivninger, da størstedelen af udgifterne under udgiftslofter henføres til de offentlige forbrugsudgifter. Denne forskel i fremskrivningsprincippet giver nogle relativt store forskelle i realvæksten i det offentlige forbrug mellem Finansministeriet og DØRs særligt i 2021 men også de efterfølgende år, jf. figur II.35.

**Det demografi- og
velstands-
korrigerede træk
er knap 1 pct. alle år
frem mod 2025**

Realvæksten i det offentlige forbrug forudsættes til godt 2½ pct. i 2020 og godt 1 pct. i 2021. De efterfølgende år er realvæksten mindre end 1 pct. i denne fremskrivning. Realvæksten er væsentligt højere end et demografi- og velstandskorrigeret forløb i 2020 og 2021, men noget under i de efterfølgende år, jf. figur II.36. Demografi- og velstandskorrigerede træk på de offentlige forbrugsudgifter er udgangspunktet for DØRs neutrale fremskrivninger.

DEMOGRAFI- OG VELSTANDSKORRIGERET TRÆK

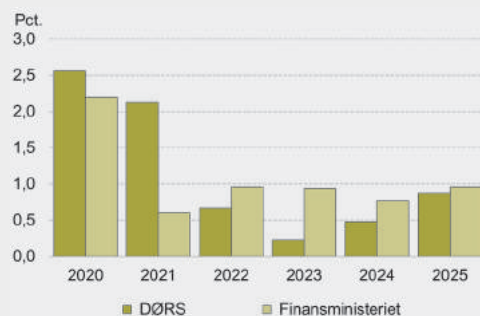
Demografisk træk er den vækst, der skal være i det offentlige forbrug for at sikre en uændret realudgift pr. bruger. Det demografiske træk afhænger af befolkningens størrelse og sammensætning.

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

28) På finanslovsforslaget for 2021 §35.11.07 fremgår, at reserven blandt andet kan anvendes til vaccineindsatser mod covid-19, styrket beredskab på sundhedsområdet, grøn forskning, kontrol af kompensationsordninger og overbeholdning på straffesagsområdet, som primært vil være udgifter, der henføres til det offentlige forbrug. Derudover nævnes, at reserven kan anvendes til finanspolitisk stimuli.

FIGUR II.35 VÆKST I OFFENTLIGT FORBRUG

Håndteringen af covid-19-reserven giver en anden vækst i det offentlige forbrug end hos Finansministeriet.

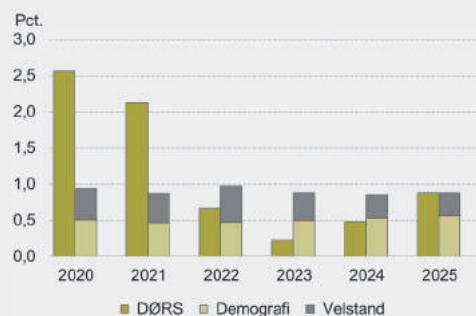


Anm.: Der ses på væksten i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger. Forskellen i væksten i det offentlige forbrug i 2020 skyldes, at der i denne fremskrivning er indarbejdet de seneste nationalregnskabstal, der er offentliggjort den 30. september. For 2020 er der det samme nominelle offentlige forbrug som hos Finansministeriet, men der er forskel på udviklingen i priser og mængder for det offentlige forbrug sammenlignet med Finansministeriet.

Kilde: DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020, Finansministeriet, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

FIGUR II.36 DEMOGRAFISK TRÆK PÅ OFFENTLIGT FORBRUG

Høj vækst i det offentlige forbrug i 2020 og 2021 afløses af en vækst, der er i underkanten af det demografi- og velstandskorrigerede træk i 2022-24.



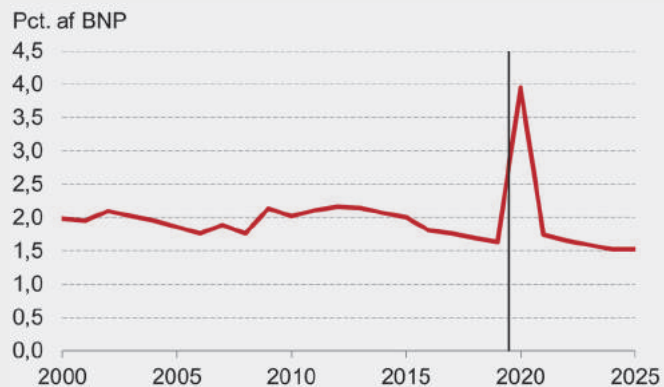
SUBSIDIER OG ØVRIGE UDGIFTER

Subsidier og øvrige udgifter historisk høje i 2020

Subsidierne øges fra 1,6 pct. af BNP i 2019 til 4,0 pct. af BNP i 2020, jf. figur II.37. De øvrige udgifter øges fra 3,1 pct. af BNP i 2019 til 4,1 pct. af BNP i 2020, hvilket primært skyldes tab på garantier, der er givet i forbindelse med hjælpepakker. I 2021 er disse udgiftsposter tilbage på et mere normalt niveau. Det midlertidigt høje niveau afspejler primært hjælpepakkerne. De største ordninger beskrives nedenfor.

FIGUR II.37 SUBSIDIER TIL VIRKSOMHEDER

Hjælpepakkerne har været med til at hæve niveauet for subsidier i år til det højeste niveau i mere end 20 år.



Anm.: Der er kun vist dansk finansierede subsidier.

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

Tre store generelle støtteordninger ...

Det høje niveau for subsidierne skal ses i sammenhæng med særligt tre generelle støtteordninger til virksomheder i 2020. Det gælder løn-kompensationsordningen og kompensation til virksomheders og selvstændiges faste udgifter. De tre ordninger er afviklet henover sommeren 2020. Lønkompenationsordningen beskrives i afsnit II.2, mens kompensationsordningerne til virksomheders og selvstændiges faste udgifter er beskrevet i boks II.10. Der er besluttet en række nye statslige garantiordninger siden marts 2020. Hensigten med ordningerne er, at bankene får et incitament til at låne penge til sunde virksomheder, som oplever en omsætningsnedgang, og hvor risikoen kan være større end normalt. Garantierne påvirker umiddelbart hverken den offentlige saldo eller den offentlige gæld med mindre virksomhederne ikke kan betale lånet tilbage, så staten må betale en del af bankernes tab. Der regnes dog med et betydeligt tab på garantierne.

BOKS II.10 UDVALGTE STØTTE- OG GARANTIORDNINGER

Den direkte støtteordning til virksomheders faste udgifter i Danmark

Virksomheder kan få dækket dele af deres faste omkostninger afhængigt af faldet i omsætningen i perioden fra 9. marts frem til 8. juli 2020 set i forhold til en referenceperiode, der som udgangspunkt er den samme periode i 2019.

- 80 pct., hvis omsætningsnedgangen har været på 80-100 pct.
- 50 pct., hvis omsætningsnedgangen har været på 60-80 pct.
- 25 pct., hvis omsætningsnedgangen har været på 35-60 pct.
- 0 pct., hvis omsætningsnedgangen har været under 35 pct.

Der kan ikke søges om kompensation, hvis de faste udgifter er lavere end 12.500 kr. set over en tremåneders periode. Den maksimale kompensation udgør 110 mio. kr. pr. virksomhed for en firemåneders periode fra 8. marts til 8. juli.

Kompensationen til selvstændige og freelancere

Størrelsen af kompensationen afhænger af omsætningstabet fra 9. marts 2020 til 8. august 2020. Kompensationen fra staten udgør 90 pct. af omsætningstabet. Der kan dog maksimalt modtages 23.000 kr. pr. måned eller 46.000 kr. pr. måned, hvis den selvstændige har en medarbejdende ægtefælle. Der kompenseres 100 pct., hvis der er forbud mod at holde åbent. Ordningen gælder for selvstændige med maksimalt 25 ansatte.

Garantier for udlån til SMV'er og større virksomheder

Staten stiller garanti for 80 pct. af bankernes driftsfinansiering af virksomheder, som oplever omsætningstab på minimum 30 pct. i en periode på mindst 14 dage inden for perioden 1. marts 2020 til 31. december 2020. Det forventede omsætningsfald opgøres i forhold til en referenceperiode. Staten dækker eventuelle tab på garantier for SMV'er. For store virksomheder skal ordningen fungere på markedsvilkår.

Målerettet støtteordning til virksomheders faste udgifter

Der er indført en målerettet støtteordning for virksomheder, som har forbud mod at holde åbent eller er ramt af restriktioner vedrørende forsamlingsforbud på over 500 personer, grænselukninger eller Udenrigsministeriets rejsevejledning. Ordningen er foreløbigt forlænget til 31. oktober 2020, og den bliver forlænget til 31. december 2020, hvis restriktioner fortsat er gældende den 31. oktober 2020.

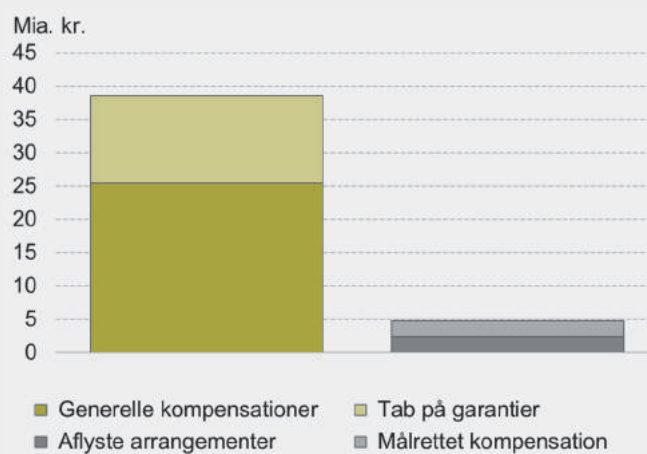
Ordningen kan blandt andet bruges af hoteller, luftfartsvirksomheder, arrangører af store begivenheder, natklubber mv. Ordningen kan også bruges af underleverandører til aflyste arrangementer og underleverandører til tvangslukkede virksomheder. Det betyder, at virksomheder der leverer services og varer til natklubber mv. kan kompenseres for en del af deres faste omkostninger.

... er erstattet af
mindre og mere
målrettede ordninger

De generelle støtteordninger er erstattet med mere målrettede ordninger for brancher, som er særligt hårdt ramt af forsamlingsforbud, grænselukninger mv. samt barer, restauranter og caféer mv., som er ramt af begrænset åbningstid. Disse ordninger gælder foreløbigt frem til 31. oktober. Dertil kommer, at det er besluttet at kompensere virksomheder for aflyste arrangementer. Det er muligt at søge kompensation igennem den såkaldte arrangørordning frem til 31. oktober 2020 for arrangører, der aflyser arrangementer med 350 personer eller derover. Udbetalingerne og de forventede tab ved de to store generelle støtteordninger og de samlede tab på garantier er for eksempel væsentligt større end udbetalingerne fra to af de målrettede ordninger, jf. figur II.38. De målrettede ordninger omfatter væsentligt færre virksomheder, hvorfor de statslige udgifter til disse ordninger er mindre.

FIGUR II.38 KOMPENSATIONER OG GARANTIER

De statslige udgifter til generelle kompensationer og tab på garantier skønnes langt større end udgifterne til de målrettede støtteordninger.



Anm.: De generelle kompensationsordninger omfatter kompensation til selvstændige og virksomheders faste udgifter samt kompensation til selvstændige for nedgang i omsætningen. Tab og garantier er Finansministeriets skøn for tabsrammer på de samlede garantier. Aflyste arrangementer er Finansministeriets skøn for udgifter til aflysning af større arrangementer. Målrettet kompensation er kompensation til virksomheder, der er ramt af forsamlingsforbud på 500 personer, grænselukning mv.

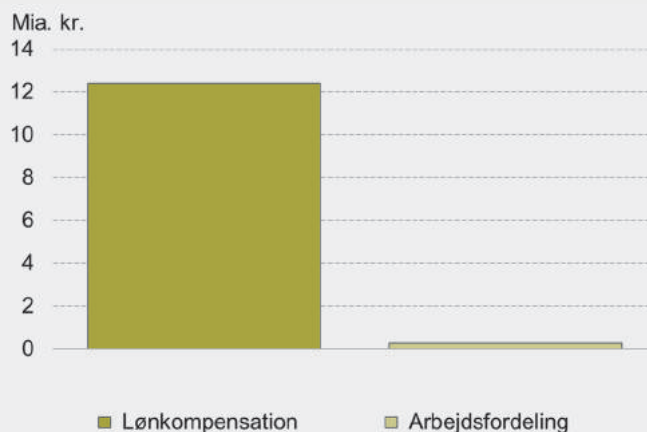
Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2020, Finansministeriet.

Arbejdsfordelingsordning erstatter lønkompensation

Lønkompensationsordningen er erstattet af en arbejdsfordelingsordning. Arbejdsfordelingsordningen indebærer, at alle virksomheder har mulighed for at hjemsende medarbejdere delvist frem til 31. december og maksimalt i en periode på 4 måneder. Hjemsendelserne skal omfatte hele virksomheden, en afdeling eller produktionsenhed i virksomheden. De hjemsendte medarbejdere modtager forhøjede dagpenge, hvor forhøjelsen primært finansieres af arbejdsgiverne. De offentlige udgifter til arbejdsfordelingsordningen skønnes til 0,3 mia. kr. Dette er væsentligt mindre end udgifterne til lønkompensation, jf. figur II.39.

FIGUR II.39 KOMPENSATION FOR HJEMSENDTE MEDARBEJDERE

Statslige udgifter til lønkompensation er meget større end de ventede statslige udgifter til arbejdsfordeling.



Anm.: Skønnet for lønkompensation viser de skønnede statslige overførsler til virksomheder. Effekten på de offentlige finanser er mindre, da der skal betales skat af overførslerne. For arbejdsfordeling er medtaget de offentlige merudgifter, som fremgår af tabel 6 i lovforslaget.

Kilde: Lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om sygedagpenge og barselsorlov (lovforslag om forbedret arbejdsfordeling) og *Økonomisk Redegørelse, august 2020*, Finansministeriet.

STRUKTUREL SALDO MOD 2025

Strukturel saldo
korrigerer for
konjunkturudsving

Den faktiske saldo vil svinge i takt med konjunkturudviklingen, hvor den faktiske saldo bliver forbedret i en højkonjunktur med en lav ledighed og høje skatteindtægter fra de beskæftigede. Modsat svækkes den faktiske saldo i en lavkonjunktur. Det er disse konjunkturudsving, der søges at rense ud for i den strukturelle saldo. Derudover korrigeres også for en række andre forhold, der kan svinge meget fra år til år.

STRUKTUREL SALDO

Den faktiske saldo svinger kraftigt med konjunkturerne, og den er derfor et dårligt mål for de offentlige finansers grundlæggende sundhedstilstand. Derfor er der behov for et mål, der bedre beskriver den underliggende stilling på de offentlige finanser. Den strukturelle saldo søger netop at korrigere for midlertidige udsving.

Den strukturelle saldo søger at rense den faktiske saldo for midlertidige udsving i indtægter og udgifter. Disse midlertidige udsving skyldes dels konjunkturudsving, men også særlige skatter, der kan svinge meget uden at have en nær sammenhæng med konjunktursituationen som blandt andet indtægter fra Nordsøbeskatningen og pensionsafkastbeskatningen.

Den strukturelle saldo er imidlertid en beregnet størrelse, der modsat den faktiske saldo ikke kan observeres, og der er usikkerhed knyttet til opgørelse af den strukturelle saldo også for historiske år.

Den strukturelle
saldo er forværret
pga. finanspolitiske
lempelser, ...

Den strukturelle saldo er svækket væsentligt siden *Dansk Økonomi, efterår 2019*, hvor der var forventet omtrent balance på den strukturelle saldo i både 2020 og 2021. Det skal primært ses i lyset af, at regeringen har valgt at ændre den økonomiske politik i forbindelse med coronapandemien. Nedenfor redegøres først for skønnet for den strukturelle saldo i 2020. Dernæst gennemgås udviklingen fra 2021 til 2025.

... men grænse må
overskrides i 2020,
da corona-
pandemien
er en exceptionel
situation

Hjælpepakkerne svækker den strukturelle saldo markant i 2020 til et underskud på 2¼ pct. af BNP, jf. tabel II.5. Det store underskud i 2020 har dog ikke betydning i forhold til budgetloven, da det er regeringens vurdering, at coronapandemien i 2020 udgør en exceptionel situation, hvor budgetlovens grænse ikke er en bindende restriktion i finanspolitikken. Dette indebærer, at landene midlertidigt kan lempe finanspolitikken, selvom det medfører, at underskuddene på den faktiske og

strukturelle offentlige saldo bliver større end de formelle grænser tillader.²⁹

**Finansministeriet
korrigerer strukturel
saldo i 2020 for
hjælpepakker**

Finansministeriet skønner den strukturelle saldo i 2020 til -0,4 pct. af BNP. Den store forskel mellem DØRs' og Finansministeriets vurdering af den strukturelle saldo i 2020 kan henføres til en forskellig teknisk håndtering af hjælpepakkerne i beregningen af den strukturelle saldo. Hjælpepakkerne betragtes af Finansministeriet som engangsforhold, der kan korrigeres for i den strukturelle saldo, jf. *Danmarks Konvergensprogram 2020*, maj 2020 og *Økonomisk Redegørelse*, august 2020. Finansministeriet begrundet blandt andet denne korrektion med, at støtteordningerne er et engangsforhold af ikke-tilbagevendende karakter og med kort varighed. Et argument for denne tilgang er, at den strukturelle saldo bliver vanskelig at fortolke, hvis der medregnes store engangsudgifter af midlertidig karakter.

**DØRs foretager
to beregninger**

DØRs har en anden tilgang, hvor EU-Kommissionens retningslinjer for håndteringen af hjælpepakkerne lægges til grund. EU-Kommissionen medregner alle udgifter til hjælpepakker i deres opgørelse af den strukturelle saldo.³⁰ De Økonomiske Råds sekretariat regner almindeligvis alle finanspolitiske tiltag med i beregningen af den strukturelle saldo og følger EU-Kommissionens retningslinjer for håndteringen af engangsforhold i beregningen af den strukturelle saldo. I denne fremskrivning er der derfor foretaget to beregninger af den strukturelle saldo. I den ene regnes hjælpepakkerne med i beregningen af den strukturelle saldo. I den anden beregning følges Finansministeriets tilgang. Forskellen mellem Finansministeriets og DØRs' beregninger i 2020 medfører, at DØRs har et strukturelt underskud, der er 0,1 pct. af BNP mindre end Finansministeriet, hvis der korrigeres for den tekniske forskel i håndteringen af covid-19-udgifterne. Det bemærkes, at budgetlovens underskudsgrænse er suspenderet i 2020, hvorfor den tekniske forskel i håndteringen af covid-19-udgifterne ikke har nogen praktisk betydning for overholdelse af budgetloven i 2020.

29) EU-Kommissionen meddelte i en pressemeddelelse fra 20. marts, at de aktiverede den såkaldte general escape clause i Stabilitets- og Vækstpagten, der gør, at landene kan overskride de normale underskudsgrænser i en dyb lavkonjunktur for hele euroområdet eller hele EU. *Coronavirus: Commission proposes to activate fiscal framework's general escape clause to respond to pandemic*, European Commission press release, 20 marts 2020. I *Danmarks Konvergensprogram 2020*, Finansministeriet, maj 2020, fremgår: "På linje med beslutningen blandt EU's finansministre og stats- og regeringschefer er det den danske regerings vurdering, at coronapandemien udgør en sådan exceptionel situation, hvor budgetlovens underskudsgrænse ikke er bindende."

30) I EU-Kommissionens vurdering af den strukturelle saldo fremgår "In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance.", *Assessment of the 2020 Convergence Programme for Denmark*, European Commission.

TABEL II.5 FORSKELLE I DEN STRUKTURELLE SALDO TIL FINANSMINISTERIET

Det vurderes, at der vil være underskud på den strukturelle saldo frem til 2025. Sammenlignet med Finansministeriet vurderes den strukturelle saldo dårligere, hvilket primært skyldes behandlingen af udgifter til covid-19-initiativer og beregningen af det strukturelle provenu for aktie- og pensionsafkastbeskatning.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dansk Økonomi, efterår 2020	0,4	-2,3	-0,7	-0,5	-0,6	-0,4	-0,4
DK2025	0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
Forskel	-0,3	-1,8	-0,2	-0,2	-0,5	-0,2	-0,4
- heraf covid-19	-0,1	-1,9	-0,1	-0,1	-0,1		
Resterende forskel	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,2	-0,4
<i>Bidrag til forskel:</i>							
- Konjunkturbidrag	0,1						
- Nordsøindtægter	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
- Aktiebeskatning	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
- Registreringsafgift	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
- PAL-indtægter	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
- Andet	-0,1	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,2

Anm.: Ved beregningen af den strukturelle saldo er anvendt Finansministeriets metode, men DØRs har egne skøn, hvilket giver anledning til forskelle i vurderingen. Dele af udgifter til covid-19-initiativer indgår i udgifter, der indgår som et syvårs glidende gennemsnit i Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo, jf. boks II.11. Derfor påvirker udgifter til covid-19 den offentlige saldo i alle år fra 2017-23, dog klart mest i 2020.

Kilde: DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, Finansministeriet august 2020, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Underskud tæt på 0,5 pct. af BNP hele vejen til 2025

Langt størstedelen af hjælpepakkerne udløber i 2020. Finanspolitikken lempes dog også de efterfølgende år, og dette svækker den strukturelle saldo i de efterfølgende år. I *Dansk Økonomi, efterår 2019* var vurderingen, at der var omtrent balance på den strukturelle saldo i 2021 til 2025, mens denne fremskrivning viser strukturelle underskud omkring budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP fra 2021 til 2025.

Nogle af udgifterne påvirker den strukturelle saldo i syv år

I årene efter 2020 er DØRs' vurdering af den strukturelle saldo dårligere end Finansministeriets vurdering. En årsag til dette er, at enkelte af de tiltag, der er knyttet til covid-19, vedrører poster, som i Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo indgår som et syvårs glidende gennemsnit, jf. boks II.11. Derfor vil en udgift til covid-19 i 2020 påvirke den strukturelle saldo i alle årene 2017-23, og den tekniske forskel i håndteringen af hjælpepakkerne får derfor også betydning for den strukturelle saldo i årene efter 2020. Denne tekniske forskel forklarer dog kun 0,1 pct. af BNP af forskellen.

BOKS II.11 FINANSMINISTERIETS METODE TIL BEREKNING AF DEN STRUKTURELLE SALDO

Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo tager udgangspunkt i den faktiske saldo. Den faktiske saldo korrigeres for konjunkturudsving og engangsforhold, men en række poster behandles særskilt. Det skyldes, at disse poster har udsving i det årlige provenu, der ikke har en tæt korrelation med konjunkturudviklingen.

I Finansministeriets metode kan beregningen af den strukturelle saldo opskrives som følger:

$$S^* = S - \varepsilon * (0,4*(YF-YF^*) + 0,6*(Q - Q^*)) - (SP - SP^*) - (S\AE - S\AE^*) - E$$

Hvor S^* er den strukturelle saldo, S er den faktiske saldo, ε er budgetelasticiteten,^{a)} YF er bruttoværditilvæksten, mens YF^* er den strukturelle bruttoværditilvækst, Q er beskæftigelsen, Q^* er strukturel beskæftigelse, SP er specielle poster, SP^* er strukturelle specielle poster beregnet som et centret syvårsglidende af SP , $S\AE$ er særlige poster, $S\AE^*$ er de strukturelle niveauer for de særlige poster, der beregnes selvstændigt, E er engangsforhold.

Specielle poster omfatter en lang række af kapitaloverførsler til virksomheder og husholdninger, herunder blandt andet tab på garantier. Særlige poster er indtægter, hvor der beregnes et særskilt strukturelt provenu, hvilket gælder blandt andet pensionsafkastskatten og nordsøbeskatningen. Engangsforhold er blandt andet skattebetalinger knyttet til udbetaling af SP-ordningen i 2009-10 og feriepenge i 2020, samt udgifter vedrørende tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2008 og 2012.

- a) Budgetelasticiteten beskriver den offentlige saldos sammenhæng med konjunkturudviklingen. I beregningen af den strukturelle saldo er budgetelasticiteten ca. $\frac{3}{4}$, dvs. hvis output gap og beskæftigelsesgap begge er -1 svækkes den faktiske offentlige saldo med ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP.

Dårligere vurdering af strukturel saldo skyldes tekniske forhold

Det har større betydning, at DØRs har en anden teknisk håndtering af det strukturelle afkast fra pensionsafkastskatten end Finansministeriet. Det skyldes, at Finansministeriet i deres beregning af det strukturelle afkast tager udgangspunkt i den forudsatte langsigtete rente og aktieafkast, mens DØRs tager udgangspunkt i forudsat rente og aktieafkast

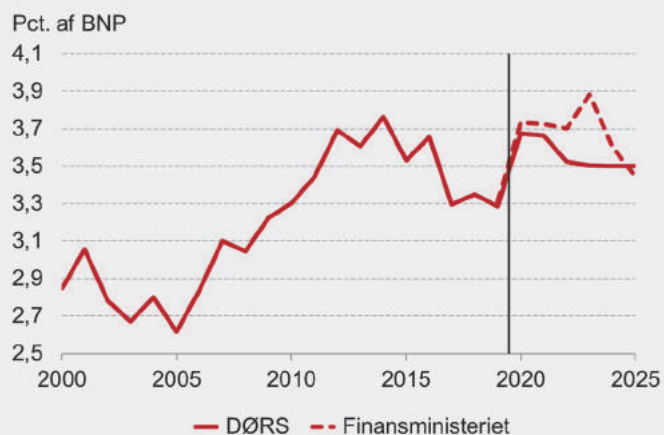
i 2025. Disse forskelle i beregningen af provenuet medfører en forskel på ca. 0,4 pct. af BNP i perioden frem mod 2025, se nærmere i *Baggrundsnotat til offentlige finanser, efterår 2020*. Der vurderes også et lidt lavere provenu fra aktieindkomstkatten fremadrettet end vurderet af Finansministeriet. Modsat vurderes provenuet fra beskatning af olieindvindingen i Nordsøen at give et lidt højere provenu.

**Investeringerne
lavere end hos
Finansministeriet**

I modsat retning trækker, at de offentlige investeringer i årene 2022-24 er lavere end forudsat af Finansministeriet, jf. figur II.40. Det skyldes forskelle i fremskrivningsprincipper, hvor DØRS fremskriver de offentlige investeringer fra 2022 som en konstant andel af BNP, hvilket sikrer et konstant K/Y-forhold på lang sigt. Finansministeriet har i *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, beregningsteknisk løftet rammen for offentlige investeringer, blandt andet for at skabe plads til en kommende infrastrukturplan.

FIGUR II.40 OFFENTLIGE INVESTERINGER

Forskellen i de offentlige investeringerne frem mod 2025 er med til at forklare forskelle i den strukturelle saldo.



Kilde: *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, Finansministeriet august 2020, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

**Lille overskridelse
af budgetlovens
grænse i
2021 til 2023**

Sammenfattende kan det siges, at forskellene i vurderingen af den strukturelle saldo mellem DØRs og Finansministeriet kan tilskrives en række tekniske forhold, herunder håndteringen af hjælpepakker og den konkrete opgørelse af det strukturelle niveau for pensionsafkastskatten. De tekniske forskelle indebærer imidlertid, at DØRs vurdering af de strukturelle underskud er lidt større end budgetlovens underskudsgænse i 2021 til 2023. Nedenfor diskuteres, hvordan de små overskridelser skal ses i forhold til budgetloven.

BUDGETLOVENS REGLER OM STRUKTUREL SALDO

**EU's budgetregler
midlertidigt
suspenderet, ...**

EU's stats- og regeringschefer besluttede som nævnt i marts 2020, at EU's finanspolitiske regler for gæld og underskud var suspenderet under covid-19-krisen. Dette indebar, at EU-landene kunne lempe finanspolitikken ubegrænset i 2020. Formelt set blev den generelle undtagelsesklausul i Stabilitets- og Vækstpagten aktiveret med den begrundelse, at EU var ramt af en ekstraordinær lavkonjunktur. Der er endnu ikke truffet beslutninger om, hvornår EU's budgetregler skal overholdes igen. I september har EU-Kommissionen meddelt landene, at den generelle undtagelsesklausul som minimum er gældende til EU-Kommissionens forårsprognose i 2021, hvor EU-Kommissionen vurderer den økonomiske situation i EU.³¹

**... men budget-
lovens regler gælder
fra 2021**

Den danske budgetlov omfatter en underskudsgænse for den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP. På trods af, at EU's regler midlertidigt er suspenderet, så skal denne gænse overholdes ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2021 med mindre det vurderes, at dansk økonomi er ramt af exceptionelle omstændigheder. Regeringen vurderer ikke, at dansk økonomi i 2021 er ramt af en exceptionel omstændighed, da konjunkturgap skønnes til -1,0 pct. af BNP, og det er ifølge regeringen størrelsesmæssigt inden for det, der kan kaldes en normal konjunktursituation og dermed ikke exceptionelt, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2020*. Regeringen vurderer derfor, at budgetlovens regler skal overholdes i 2021, og regeringen har fremlagt et finanslovsforslag for 2021 med et strukturelt underskud på netop 0,5 pct. af BNP. Det er formelt set finansministerens vurdering af den strukturelle saldo og exceptionelle omstændigheder, som er det afgørende i forhold til budgetloven.

31) Dette fremgår blandt andet af et brev fra Valdis Dombrovskis og Paolo Gentiloni til Nicolai Wammen den 19. september, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dk.pdf>.

Formandskab skal foretage en vurdering af exceptionel omstændighed

Formandskabet skønner som nævnt en lille overskridelse af grænsen for den strukturelle saldo i 2021. Dette har ikke nogen direkte betydning i forhold til budgetloven. Der skal dog tages stilling til den lille overskridelse i forhold til det såkaldte "følg eller forklar" princip. "Følg eller forklar" princippet indebærer, at formandskabet skal foretage en vurdering af

- Hvorvidt underskudsgrænsen i budgetloven overholdes
- Hvorvidt der er mulighed for at overskride grænsen som følge af exceptionelle omstændigheder.

Det bemærkes, at det er uklart ud fra den nuværende lovgivning, hvorvidt vurderingen af underskudsgrænsen i budgetlovens "følg eller forklar"-princip relaterer sig til budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP eller finanspagtens krav, hvor der kan være mindre overskridelser i enkelte år, jf. også *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Nedenfor gennemgås først betydningen af den lille overskridelse. Dernæst diskuteres forståelsen af exceptionelle omstændigheder.

Lille overskridelse af grænsen er uproblematisk

Beregningen af den strukturelle saldo er forbundet med betydelig usikkerhed. På nuværende tidspunkt, hvor man ikke kender varigheden af diverse restriktioner, og hvor støttepakker har hæmmet økonomiens omstillingsproces, er usikkerheden om økonomiens produktionspotentiale ekstraordinært stor. I lyset af denne usikkerhed, der kan være i såvel opad- som nedadgående retning, vurderes overskridelsen af grænsen med 0,2 pct. af BNP i et enkelt år at være uproblematisk.

Exceptionel omstændighed kan være en dyb lavkonjunktur

Exceptionelle omstændigheder er defineret som en usædvanlig begivenhed, der er uden for staternes kontrol, eller et alvorligt økonomisk tilbageslag. Det er dog ikke klart beskrevet i finanspagten, hvad exceptionelle omstændigheder dækker over. Oprindeligt var det tænkt, at exceptionelle omstændigheder alene var lavkonjunkturer og naturkatastrofer, men der har løbende været nye tilfælde, hvor EU-Kommissionen har givet mulighed for at afvige fra saldogrænser som følge af andre forhold. I forhold til budgetloven er en exceptionel omstændighed aldrig blevet nærmere defineret.

EXCEPTIONELLE OMSTÆNDIGHEDER

Der er både ifølge finanspagten og budgetloven muligt at afvige fra saldogrænsen i tilfælde af exceptionelle begivenheder. Formuleringen om exceptionelle omstændigheder er den samme i finanspagten og budgetloven.

Exceptionelle omstændigheder er defineret som en usædvanlig begivenhed, der er uden for staternes kontrol, eller et alvorligt økonomisk tilbageslag.

Budgetlovens bestemmelser om et alvorligt tilbageslag er identisk med finanspagtens. I finanspagten henvises til stabilitets- og vækstpagtens definition af et alvorligt tilbageslag, der er:

- Negativ vækst i BNP *eller*
- Et akkumuleret produktionstab gennem en længere periode med lav realvækst i BNP i forhold til den potentielle vækst

Det sidste vil resultere i et negativt output gap. Det er ikke nærmere defineret, hvornår et output gap er så negativt, at den sidste betingelse er opfyldt.

Uklart om skønnet lavkonjunktur i 2021 er exceptionel i budgetlovens forstand

Formandskabet skønner en lidt dybere lavkonjunktur end Finansministeriet i 2021, hvor output gap skønnes til -1¾ af BNP. Det er uklart om lavkonjunktoren er så dyb, at der er tale om en exceptionel omstændighed i henhold til definitionen i Stabilitets- og Vækstpagten. Det er også uklart, om andre forhold kan inddrages i vurderingen, herunder eksempelvis udviklingen på arbejdsmarkedet og den forventede ændring i output gap mv.

Høje sundhedsudgifter kan også betegnes som en exceptionel omstændighed

EU-Kommissionen har også givet enkelte lande mulighed for at afvige fra saldogrænser som følge af udgifter knyttet til for eksempel flygtningekrisen og antiterrorvirksomhed. Det kan derfor også overvejes, hvorvidt ekstraordinært høje sundhedsudgifter kan betegnes som en exceptionel omstændighed, som kan begrunde en overskridelse af saldogrænsen. Det vil forudsætte, at udgifterne er direkte knyttet til coronapandemien.³² Udgifter til indkøb af en vaccine kan måske betragtes som et exceptionelt forhold, der kan betragtes som en udgift, der

32) Reglerne for Stabilitets- og Vækstpagten er beskrevet i *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, European Commission 2019. På side 26 står om exceptionelle omstændigheder: "the additional spending should be directly linked to the unusual event".

ikke tæller med i vurderingen af overholdelse af saldogrænsen. Det vil dog være op til de enkelte medlemslande at fremføre dette over for EU-Kommissionen.³³

Usikkert om der er exceptionelle omstændigheder i 2021

Udviklingen i sundhedsudgifterne og de afledte effekter på de offentlige udgifter er vanskelige at vurdere på nuværende tidspunkt. Det er grundlæggende uklart, om formandskabets vurdering af konjunktursituationen i 2021 kan betegnes som exceptionel i budgetlovens forstand. Der er dog stor usikkerhed om udviklingen i både konjunktursituationen og sundhedsudgifterne de kommende år, hvorfor situationen bør overvåges nøje.

BUDGETLOVENS SALDOGRÆNSE

Finanspagtens regler for underskud

Budgetlovens grænse for det strukturelle underskud skal fastsættes i overensstemmelse med finanspagtens regler. Det kræves som udgangspunkt, at grænsen for det strukturelle underskud højest må være 0,5 pct. af BNP. Det gælder dog for lande med lav gæld og holdbare offentlige finanser, at de kan ændre underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP.

FINANSPAGTENS REGLER FOR UNDERSKUDSGRÆNSE

Som udgangspunkt må grænsen for det strukturelle underskud højest være 0,5 pct. af BNP i henhold til finanspagten.

Grænsen for det strukturelle underskud kan dog ændres til 1 pct. af BNP. En underskudsgrænse på 1 pct. kræver dog, at landet har holdbare offentlige finanser og en ØMU-gæld, der er væsentligt lavere end 60 af BNP. Det er ikke i finanspagten defineret, hvornår ØMU-gælden er væsentligt lavere end 60 pct. af BNP.

Offentlige finanser er holdbare og gælden under 60 pct. af BNP

Umiddelbart opfylder Danmark kravet om, at de offentlige finanser er holdbare, jf. kapitel III. Den danske ØMU-gæld har også frem til 2019 haft en klar afstand til grænsen på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten, og Danmark var altså et af de få lande, der kunne leve op til kravet om at have en ØMU-gæld på væsentligt under 60 pct. De aktuelle underskud på den offentlige saldo er imidlertid med til at øge ØMU-gælden. Hertil kommer, at der aktuelt sker en række bruttoficeringer af de offentlige aktiver og passiver, der vil øge ØMU-gælden.

33) *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, s. 26, European Commission 2019.

Frem mod 2025 ventes den danske ØMU-gæld at stige til ca. 53 pct. af BNP. I perioden frem mod 2030 er den samlede ØMU-gæld nogenlunde konstant knap 54 pct. af BNP, hvilket afspejler, at der beregningsteknisk ventes omtrent balance på de offentlige finanser, jf. figur II.41 og kapitel III. Danmark ventes altså at overholde grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten frem mod 2030. Afstanden til grænsen er dog mindre end det tidligere var tilfældet.

FIGUR II.41 SALDO OG GÆLD FREM MOD 2030

Den offentlige ØMU-gæld holder sig under 60 pct. af BNP frem mod 2030.



Anm.: Differencen mellem ØMU-gæld og nettogæld antages at være konstant i andel af BNP fra 2025 og frem. Beregningerne for perioden 2026-30 er beskrevet i kapitel III.

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

FINANSEFFEKT

Den opgjorte finanseffekt er lempelig i 2020

Finanspolitikken aktivitetsvirkning – målt ved den et-årige finanseffekt – skønnes til godt 1½ pct. af BNP i 2020 og ca. -¾ pct. af BNP i 2021, jf. tabel II.6. Opgørelsen af finanseffekten er forbundet med større usikkerhed end normalt, da der er taget udgangspunkt i de normale sammenhænge mellem udviklingen i offentlige udgiftsposter og aktiviteten i dansk økonomi. Størstedelen af de finanspolitiske lempelser afspejler dog hjælpepakker, og der er ikke noget erfaringsgrundlag for at vurdere, hvordan hjælpepakkerne påvirker realøkonomien.

**Bortfald af
hjælpepakker slår ud
i en stramning i 2021**

Subsidierne er med til at øge finanseffekten med 0,8 pct. af BNP i 2020, hvilket primært er drevet af hjælpepakker, som i høj grad er subsidier til virksomheder. Eftersom de store hjælpepakker er midlertidige og udløber i 2020 er der et tilsvarende negativt vækstbidrag fra ophøret af disse i 2021.

TABEL II.6 FINANSEFFEKT

Finanseffekten er stor i 2020 som følge af et forøget offentligt forbrug og subsidier knyttet til covid-19-tiltag.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. -----					
Udgifter i alt	1,6	-0,8	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1
offentligt forbrug	0,4	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
offentlige investeringer	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
subsidier	0,8	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,1	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
personlige skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	1,6	-0,8	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1

Anm.: Beregningen af finanseffekten er korrigeret for det midlertidige fald i strukturelt BNP.

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

**Samlet set øger
finanspolitikken
BNP-niveauet i 2021**

Ses der bort fra de store udsving, som de store hjælpepakker medfører i finanseffekten, vurderes finanspolitikken at medføre et øget aktivitetsniveau i 2021, hvilket blandt andet er et resultat af en høj vækst i det offentlige forbrug set over de to år 2020 og 2021.

**Udbetalinger til
husholdningerne
indgår ikke i
finanseffekten**

Der er besluttet en række politiske tiltag, som øger aktivitetsvirkningen af finanspolitikken, men som ikke medregnes i opgørelsen af finanseffekten. Udbetalingen af feriepenge er for eksempel ikke en del af opgørelsen af finanseffekten. Det vurderes imidlertid, at udbetalingen af feriepenge vil hæve det private forbrug med ca. 20 mia. kr., hvilket svarer til en aktivitetsvirkning på knap 1 pct. af BNP, jf. boks II.4 i afsnit II.2.

Feriepengene vil blive udbetalt i fjerde kvartal 2020. Der ventes således kun et mindre bidrag til aktiviteten i 2020, mens der ventes et bidrag til aktiviteten i 2021 svarende til ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP. I perioden 2021-23 er der også forudsat tilbagebetalinger af for meget betalt ejendomsskat. Heller ikke disse tilbagebetalinger indgår i finanseffekten.

**Negativ finanseffekt
i 2022 til 2024**

Der ventes et negativt bidrag til aktiviteten fra finanspolitikken i alle de år, der er dækket af udgiftslofter dvs. frem til 2024. Det skal ses i lyset af, at den samlede vækst i det offentlige forbrug forudsættes forholdsvis afdæmpet. Det hænger som nævnt ovenfor sammen med, at den betydelige reserve til covid-19-initiativer gradvist bliver mindre frem mod 2024 og derved reducerer væksten i det offentlige forbrug.

II.5

SAMMENFATNING OG VURDERINGER

I dette afsnit gives en kort sammenfatning af hovedlinjerne i fremskrivningen, der er præsenteret i kapitlet. Hovedtallene fra prognosen fremgår af tabel II.2, der er placeret i afsnit II.2.

I dette afsnit findes endvidere formandskabets vurdering af den planlagte finanspolitik set i sammenhæng med konjunktursituationen og budgetlovens underskudsgrænser. I rapportens kapitel I, *Aktuel økonomisk politik*, findes herudover vurderinger af andre aspekter af den økonomiske politik.

FREMSKRIVNINGEN I HOVEDTRÆK

**Fald i BNP, stigende
ledighed og mange
på lønkompensation
i foråret**

Coronapandemien har ført til et abrupt tilbageslag i dansk økonomi. Kombinationen af nedlukninger for at bremse smittespredningen og tilbageholdenhed hos husholdningerne førte til et markant fald i BNP i første halvår 2020. Ledigheden steg på blot tre måneder med 60.000 personer til omkring 150.000 personer, og samtidig blev op imod 250.000 personer sendt hjem på lønkompensation.

**Relativt hurtig
indhentning
forventes
i andet halvår**

I takt med at antallet af smittede faldt og nedlukningerne blev ophævet, blev den økonomiske situation forbedret. Baseret på en række kortsigtsindikatorer skønnes det, at en væsentlig del af faldet i første halvår blev indhentet i tredje kvartal. Den økonomiske situation er også forbedret i Danmarks samhandelslande, men i flere lande, ikke mindst i

Sydeuropa, ser det ud til, at genopretningen sker noget langsommere end i Danmark.

Markant lempelse af finanspolitikken i 2020 bidrager til genopretningen

En væsentlig del af forklaringen på den relativt hurtige genopretning er, at finanspolitikken er lempet markant. Hjælpepakker, øgede udgifter til offentligt forbrug og et løft i de offentlige investeringer har understøttet beskæftigelsen og den indenlandske efterspørgsel. Frigivelsen af tre ugers feriepenge samt den ekstraordinære udbetaling til indkomstoverførselsmodtagere ventes yderligere at bidrage til at øge det private forbrug i både 2020 og 2021.

Ledighed omkring 40.000 over strukturelt niveau ved årets udgang

Den relativt hurtige normalisering af aktiviteten har gjort, at ledigheden er faldet til trods for, at den generelle lønkompensationsordning er ophevet. Det er imidlertid usikkert, om faldet vil fortsætte i de kommende måneder. I fremskrivningen er det lagt til grund, at ledigheden ved årets udgang vil ligge omkring 130.000 personer, hvilket er lidt højere end niveauet i august måned. Til sammenligning var ledigheden i begyndelsen af året omkring 90.000 personer, hvilket stort set svarer til den skønnede strukturelle ledighed.

Prognose bygger på, at smittebilledet ikke forværres

Fremskrivningen indebærer, at ledigheden som et resultat af en gradvis normalisering af den økonomiske situation skønnes at falde igen i 2021 og 2022. En afgørende forudsætning for denne udvikling er, at smittebilledet ikke forværres markant i forhold til det nuværende, hverken i udlandet eller i Danmark. Det er ligeledes en forudsætning, at smitten ikke bider sig fast på et niveau, der aftvinger omfattende nedlukninger, som det var tilfældet i foråret.

BNP ventes i 2021 at være tilbage på 2019-niveauet, ...

Den forudsatte, gradvise normalisering betyder, at BNP i Danmark allerede i 2021 kan være oppe på samme niveau som i 2019. Denne fremgang er på linje med den forventede udvikling i blandt andet Sverige og Norge, men hurtigere end i mange andre lande i Europa. Den forventede relativt gunstige udvikling i Danmark kan blandt andet ses i sammenhæng med sammensætningen af den danske eksport, hvor fødevarer og medicin fylder relativt meget. Samtidig har det danske smitteniveau hidtil været lavere end i en række andre lande.

... men ikke hvis smittebilledet forværres

Hvis smittebilledet forværres markant, vil de økonomiske udsigter blive forværret. I et mere pessimistisk scenarie, som er præsenteret i afsnit II.2, reduceres væksten i både Danmark og udlandet, og ledigheden stiger til omkring 165.000 i 2021. I dette scenarie forværres de offentlige finanser mærkbart, sådan at underskuddet ikke bare i 2020, men også i 2021 overskrider EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Scenariet illustrerer dermed en situation, hvor det kan blive relevant at

lempe finanspolitikken yderligere, men hvor EU-regler og den danske budgetlov kan vise sig at lægge formelle begrænsninger, jf. diskussionen nedenfor.

FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

Lempelig finanspolitik i 2020 og 2021

Finanspolitikken er som følge af hjælpepakker og øgede offentlige udgifter blevet lempet mærkbart. Vurderet på den traditionelle finanssekt understøttes den økonomiske aktivitet særligt i 2020, men aktivitetsniveauet er også positivt påvirket i 2021. I tillæg til den lempelige finanspolitik kommer aftalen om udbetaling af feriepenge, som vurderes at løfte det private forbrug med knap 1 pct. af BNP i 2020-21.

Strukturelt underskud i 2021 kan overskride budgetlovens grænse

Den markante lempelse af finanspolitikken bidrager til en mærkbar forværring af den strukturelle saldo på omkring 1 pct.point fra 2019 til 2021. Den strukturelle saldo skønnes i 2021 at udvise et underskud på omkring $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, hvilket er over budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Mindre, midlertidig overskridelse af grænsen vurderes ikke at være problematisk

Budgetlovens underskudsgrænse overskrides ikke i regeringens forslag til finanslov, der bygger på regeringens vurdering af de strukturelle indtægter og udgifter. Beregningen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed; ikke mindst i den aktuelle situation, hvor der også er særlig usikkerhed om, hvordan økonomiens produktionspotentiale (strukturelt BNP) er påvirket. Formandskabet vurderer i lyset af denne usikkerhed ikke, at en overskridelse af grænsen med $\frac{1}{4}$ pct. af BNP i et enkelt år er problematisk. Denne vurdering tager også i betragtning, at beskæftigelsen næste år vurderes at ligge under det strukturelle niveau. Givet udsigterne til en relativt hurtig normalisering af økonomien er det formandskabets vurdering, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for at vedtage yderligere finanspolitiske lempelser. Den planlagte finanspolitik er allerede meget lempelig, og der forventes fald i ledigheden. Samtidig har den svage efterspørgsel ramt meget forskelligt på tværs af brancher. En generel lempelse vil også øge efterspørgslen efter arbejdskraft i brancher, der ikke er ramt nævneværdigt af krisen, herunder eksempelvis byggeriet.

Givet hovedscenariet er der ikke behov for at lempe yderligere i 2021

En yderligere lempelse af finanspolitikken i forhold til finanslovsforslaget for 2021 vil forværre den strukturelle saldo, som allerede i udgangspunktet forventes at udvise et underskud, der overskrider budgetlovens $\frac{1}{2}$ -pct.-grænse. EU-reglerne og budgetloven giver imidlertid mulighed for større underskud i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, jf. diskussionen i afsnit II.4.

En yderligere lempelse kan udfordre budgetlovens underskudsgrænse

Usikkerhed om output gap og vurdering af exceptionelle omstændigheder

Regeringen forventer et output gap på ca. -1 pct. i 2021, og vurderer på den baggrund ikke, at den økonomiske situation kan karakteriseres som exceptionel. Regeringen vurderer derfor, at finanspolitikken skal tilrettelægges inden for budgetlovens eksisterende rammer. Formandskabets skøn for output gap i 2021 er med -1¾ pct. mere negativt end regeringens skøn på -1 pct. Forskellen skyldes i høj grad forskelle i vurderingen af, hvor meget coronapandemien har påvirket økonomiens produktionspotentiale. Usikkerheden om de underliggende strukturelle niveauer er ekstraordinært stor i den nuværende situation, og denne usikkerhed sætter sig også i vurderingen af den strukturelle saldo – og i om situationen kan opfattes som exceptionel i 2021.

Uklart, hvordan exceptionelle omstændigheder defineres

Uanset om situationen i 2021 vurderes at være exceptionel eller ej, er det som nævnt formandskabets vurdering, at den begrænsede overskridelse af underskudsgrænsen, som følger af den planlagte politik, ikke er problematisk. Formandskabet opfordrer trods dette regeringen til i forbindelse med den forestående revision af budgetloven at præcisere, hvad der skal forstås ved exceptionelle omstændigheder, og hvilke konsekvenser exceptionelle omstændigheder måtte have.

Formandskabet anbefaler samlet set og med de givne forventninger til den økonomiske udvikling ikke en yderligere lempelse af finanspolitikken i 2021.

Lempelse relevant, hvis der sker en markant forværring

Konjunkturudsigterne er, som nævnt, meget usikre. Det kan således langt fra afvises, at konjunkturudsigterne forværres markant, eksempelvis forårsaget af en forværring af smittebilledet. I givet fald vil det være relevant at genoverveje behovet for en lempelse af den økonomiske politik. Umiddelbart vil yderligere lempelser bringe den strukturelle saldo i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse, men en markant forværring af konjunktursituationen vil efter formandskabets bedste vurdering gøre det relevant at påberåbe sig exceptionelle omstændigheder.

I givet fald er udbetaling af de sidste to ugers feriepenge fornuftig

Det er formandskabets vurdering, at finanspolitikken bør lempes, hvis den økonomiske situation udvikler sig markant mere negativt end forventet. Det er også vurderingen, at det nuværende rammeværk, trods fortolkningsmæssige uklarheder, er fleksibelt nok til, at det er muligt at lempe inden for budgetlovens og EU-reglernes rammer. I fald der opstår behov for at stimulere efterspørgslen yderligere, vil det være naturligt at udbetale de sidste to ugers feriepenge.

Behov for diskussion af finanspolitiske rammer

Selvom det finanspolitiske rammeværk vurderes at være tilstrækkeligt fleksibelt til at muliggøre en finanspolitisk lempelse, hvis der bliver behov for det, giver den forventede udvikling alligevel anledning til en række overvejelser.

Underskud nær grænsen også efter 2021, og mål om balance i 2025 nås måske ikke

Fremskrivningen viser, at den strukturelle saldo ikke bare i 2021, men også i de følgende år kan komme til at ligge tæt på underskudsgrænsen i budgetloven. Med de givne forudsætninger nås det mellemfristede mål om balance i 2025 ikke. Denne vurdering afviger fra regeringens vurdering, som er, at der opnås balance i 2025. Der er ikke nogen enkel forklaring på de forskellige vurderinger af udviklingen på de offentlige finanser, men en betydelig del af forskellen skyldes, at provenuet fra registreringsafgiften, aktieindkomsts-katten og pensionsafkast-skatten i denne fremskrivning er lavere, end det vurderes af Finansministeriet.

Underskud bringer ikke holdbarhed i fare, ...

Selvom der er udsigt til en årrække med underskud på den strukturelle saldo, er udviklingen forenelig med en mere end holdbar finanspolitik, jf. beregningen af den finanspolitiske holdbarhed i kapitel III. I den forstand er det ikke problematisk, at det mellemfristede mål ikke nås. Omvendt øger et underskud i 2025 risikoen for, at det offentlige underskud i de følgende år kan komme i konflikt med den nuværende underskudsgrænse, også i konjunkturmæssigt neutrale år. Samtidig efterlader forløbet et meget lille spillerum til uforudsete udgifter og stabiliseringsmæssige behov, der måtte opstå i årene frem mod det mellemfristede målar – eller på et senere tidspunkt, eksempelvis i de såkaldte hængekøjeår. Endelig vil manglende opfyldelse af erklærede mål bidrage til at underminere den finanspolitiske troværdighed.

... men kan give problemer alligevel

Underskudsproblem kan adresseres gennem øget fleksibilitet

Udfordringerne med planlagte underskud nær grænsen kan afbødes ved at indføre større fleksibilitet i reglerne. Formandskabet diskuterede i *Dansk Økonomi, efterår 2019* muligheden for med inspiration fra EU-reglerne at tillade, at underskudsgrænsen kan overskrides midlertidigt og i et begrænset omfang. En sådan mulighed vil mindske risikoen for, at der af formelle grunde skal justeres på den finanspolitiske linje, hvis der opstår mere eller mindre tilfældige ændringer i skønnet for udvalgte poster på den offentlige saldo. Omvendt er et argument mod en sådan større fleksibilitet, at det kan føre til en utilsigtet svækkelse af den finanspolitiske disciplin. Med en forventning om flere år med underskud nær underskudsgrænsen vurderes det, at fordelene opvejer ulemperne. Risikoen for misbrug kan om ønskeligt mindskes ved at styrke den uafhængige overvågning.

Lavere underskudsgrænse forudsætter sunde offentlige finanser

Et alternativ til øget fleksibilitet vil være at ændre underskudsgrænsen i budgetloven, eksempelvis fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP. En forudsætning for at sænke grænsen er, at de offentlige finanser er sunde. Denne forudsætning er opfyldt, jf. blandt andet den langsigtede fremskrivning i kapitel III. I henhold til EU-reglerne er der også krav om, at ØMU-gælden er klart under 60 pct. af BNP. Da en eventuelt revideret underskudsgrænse bør kunne gælde i hvert fald frem til 2030, vil det være nødvendigt at planlægge efter at holde gælden på passende afstand af 60 pct. Den forventede udvikling i gælden på lidt længere sigt diskuteres blandt andet i kapitel III.

Lavere underskudsgrænse giver mere spillerum i tilfælde af behov

En lavere underskudsgrænse vil alt andet lige give større forskel mellem den lovfastede underskudsgrænse og den forventede saldoudvikling. Dette vil i lighed med større fleksibilitet mindske risikoen for, at der må gennemføres uhensigtsmæssige stramninger i tilfælde af tilfældige ændringer i skøn. Samtidig vil det også give bedre mulighed for at lempe finanspolitikken, hvis der opstår behov for det i forbindelse med et konjunkturmæssig tilbageslag eller pludseligt opståede udgiftsbehov.

Lavere grænse giver også mulighed for at justere mellemfristet mål

En lavere underskudsgrænse vil samtidig gøre det muligt at erstatte det mellemfristede mål om balance med et mål om underskud på eksempelvis $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Det er i den forbindelse vigtigt at skelne mellem underskudsgrænsen og det mellemfristede saldomål. Saldomålet og en sti dertil bør sættes, så det respekterer kravet om finanspolitisk holdbarhed og afspejler de overordnede politiske prioriteringer. Underskudsgrænsen skal først og fremmest sikre, at (midlertidige) lempelser i forhold til den stipulerede saldoprofil ikke bringer holdbarheden i fare og truer finanspolitikken troværdighed. Forskellen mellem saldoprofilen og den maksimale underskudsgrænse bør ikke være for lille, da det vil forhindre midlertidige diskretionære tiltag.

Lavere grænse og lavere mellemfristet mål vil ikke bringe holdbarhed i fare

En lavere grænse vil med de givne forudsætninger ikke bringe den finanspolitiske holdbarhed i fare, men hvis den lavere grænse udnyttes til at sænke de mellemfristede mål, vil holdbarheden blive svækket. Hvis der er politisk ønske om at øge de offentlige udgifter eller reducere skatterne i de kommende år, vil det være muligt i højere grad, hvis underskudsgrænsen sænkes. Hvorvidt en sådan ændring er til fordel eller ulempe for fremtidige generationer afhænger af, hvordan saldoforringelsen udmøntes.

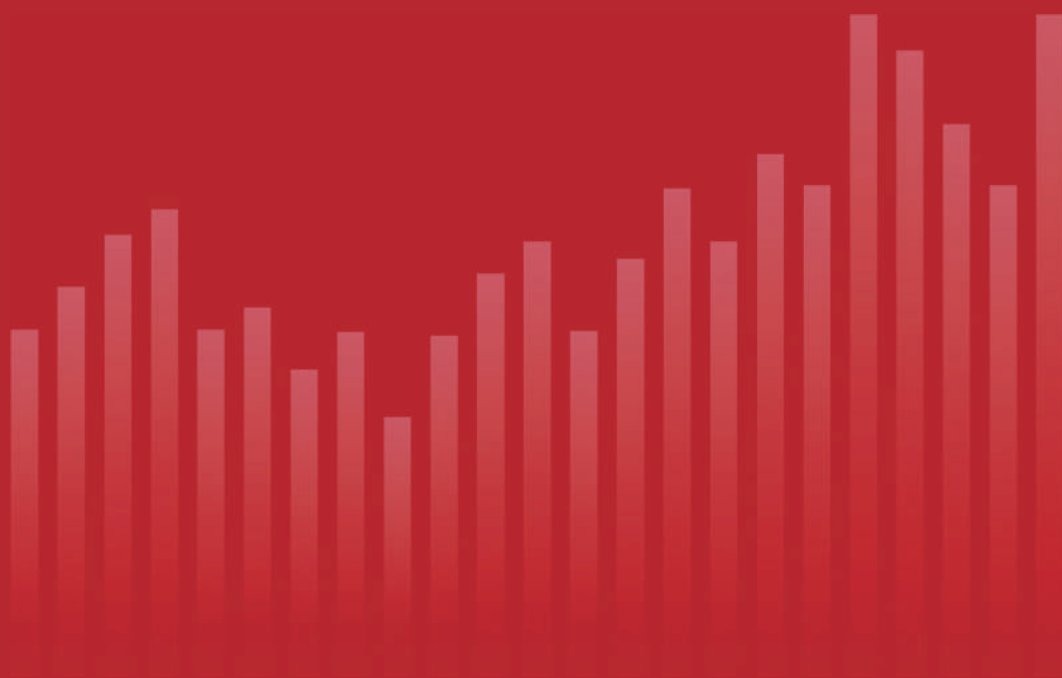
Gode argumenter for en lavere underskudsgrænse

Valget af mellemfristet mål er ubetinget et politisk valg. På baggrund af de offentlige finansers grundlæggende sundhedstilstand vurderes det, at det er forsvarligt, at dette valg træffes inden for lidt lempeligere

rammer. Samlet set vurderer formandskabet derfor, at der er gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen i budgetloven fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP.

**Ny 2030-plan kan
understøtte
troværdigheden**

En lavere underskudsgrænse kan opfattes som et signal om mindre troværdighed i finanspolitikken. For at understøtte troværdigheden opfordres regeringen til at fremlægge en ny mellemfristet plan. En mellemfristet plan, der går til 2030, vil udgøre et bud på de overordnede prioriteringer eksempelvis på skatte-, velfærds- og klimaområdet. En 2030-plan vil indeholde regeringens bud på ny mellemfristet saldomålsætning og illustrere en tilhørende saldoprofil frem mod 2030.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL III

FINANSPOLITISK

HOLDBARHED

KAPITEL III

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

RESUME

I kapitlet præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og finanspolitik. I fremskrivningen udviser den offentlige saldo et underskud på mellem 0 og $\frac{1}{2}$ pct. af BNP frem til 2040, hvorefter den efterhånden vil udvise stigende overskud. Finanspolitikken er med en holdbarhedsindikator på 1,6 pct. af BNP mere end holdbar. Det betyder, at den under de givne forudsætninger kan lempes permanent med ca. 37 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

En ny analyse af udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter siden 1966 viser, at de i gennemsnit er steget i tråd med demografi- og velstandstrækket, som også ligger til grund for den fremadrettede fremskrivning af det offentlige forbrug. Der er dog stor forskel for forskellige delposter og delperioder. En analyse af alternative tilbagetrækningsforløb viser, at den positive holdbarhedsindikator i høj grad afhænger af, at tilbagetrækningsalderen forventes at stige i fremtiden.

III.1

INDLEDNING

**Ny langsigtet
fremskrivning**

Kapitlet præsenterer en ny langsigtet fremskrivning for Danmarks økonomi og udviklingen i de offentlige finanser i de kommende årtier under en række centrale beregningsforudsætninger. Fremskrivningen bruges til at vurdere, hvor holdbar Danmarks finanspolitik er i det lange løb. Formandskabet offentliggør hvert år en beregning af finanspolitikens holdbarhed som en del af sin rolle som finanspolitisk vagthund. Kapitlet forklarer de ændringer, der har fundet sted i de langsigtede udsigter siden *Dansk økonomi, efterår 2019*, og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2020.

**Holdbarheds-
beregninger giver
årligt sundhedstjek**

Beregnings af den finanspolitiske holdbarhed er et årligt sundhedstjek, der skal vurdere, hvordan de offentlige finanser kan tænkes at udvikle sig. Udviklingen skal ses i lyset af forventede langsigtede udviklingstræk i vigtige samfundsøkonomiske størrelser som befolkningens sammensætning, beskæftigelse, opsparing, rente og vækst. Det større fokus på det meget langsigtede perspektiv i dansk økonomi blev centralt fra slutningen af 1990'erne. Her blev man opmærksom på, at den demografiske udvikling med stigende levetid og skiftevis små og store årgange kunne få vigtige konsekvenser for både de offentlige finanser og andre centrale makroøkonomiske forhold. Formandskabets holdbarhedsberegninger fra 1998 til 2011 viste alle, at Danmarks finanspolitik på det tidspunkt var uholdbar, sådan at de fremtidige indtægter ikke forventedes at stå mål med udgifterne, og statsgælden på et tidspunkt ville vokse sig for stor i fravær af ændringer. Siden er fortegnet skiftet, så Danmarks finanspolitik i dag generelt anses for at være mere end holdbar i den forstand, at de fremtidige offentlige indtægter under gængse forudsætninger er mere end tilstrækkelige til at dække de forudsatte fremtidige udgifter. Det skyldes ikke mindst en række politiske tiltag med velfærdsaftalen fra 2006 som den vigtigste. Også genopretningspakken i 2010, tilbagetrækningsaftalen i 2011 og budgetloven i 2012 samt den efterfølgende kraftige indskrænkning af væksten i det offentlige forbrug har hver især bidraget til at forbedre den såkaldte holdbarhedsindikator.

**Langsigtede
fremskrivninger
behæftet med meget
stor usikkerhed**

Fremskrivninger, der rækker så langt ud i fremtiden, er forbundet med stor usikkerhed, især når det drejer sig om udviklingstræk, der først materialiserer sig om mange år. Forudsætningerne bag fremskrivningen kan udvikle sig både mere positivt og mere negativt set fra de offentlige finansers synspunkt, end det antages i den præsenterede fremskrivning. Hvis nogle af de udefrakommende forudsætninger

skulle udvikle sig tilstrækkelig meget mere negativt end antaget, kan det medføre, at den beregnede overholdbarhed vil forsvinde igen i en fremtidig langsigtet fremskrivning. En mere positiv udvikling for de offentlige finanser end tidligere forudsat kan omvendt forøge holdbarhedsindikatoren yderligere. En vigtig årsag til at gentage holdbarhedsberegningerne regelmæssigt er netop, at de dermed vil fungere som et tidligt varslingsystem, så man hurtigt vil blive opmærksom på ændringer i forhold, der på lang sigt kan få mærkbare konsekvenser for de offentlige finanser.

Lup på coronavirus og offentligt forbrug

Den væsentligste økonomiske ændring siden den foregående langsigtede fremskrivning har været coronapandemien. Pandemiens statsfinansielle konsekvenser og den potentielle betydning af et fremadrettet risikobillede, der i højere grad vil tage højde for muligheden for fremtidige pandemiske trusler, bliver diskuteret i kapitlet. Derudover bringer kapitlet en analyse af, hvordan de offentlige forbrugsudgifter historisk har udviklet sig sammenlignet med de principper for udviklingen i udgifterne, der anvendes som et fremadrettet bud på en neutral udvikling i det offentlige forbrug.

Kapitlets opbygning

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds formandskabs foregående lange fremskrivning fra 2019. I afsnit 3 redegøres nærmere for coronapandemiens betydning for Danmarks langsigtede finanspolitiske udsigter. Afsnit 4 belyser den historiske udvikling i det offentlige forbrug og sammenligner med de beregningsantagelser, der anvendes i den fremadrettede fremskrivning. I afsnit 5 vurderes konsekvenserne af ændringer i de tilbagetrækningsregler, der ligger til grund for fremskrivningen. Afsnit 6 belyser forskelle mellem nærværende og regeringens seneste holdbarhedsberegning, mens afsnit 7 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 2025 præsenteret i kapitel II. Udviklingen fra 2026 og resten af århundredet er fremskrevet ved hjælp af den makroøkonomiske model DREAM, Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2020 og en antagelse om, at den økonomiske politik fremadrettet vil være uændret. Boks III.1 præsenterer de nærmere antagelser bag fremskrivningen.

BOKS III.1 FORUDSÆTNINGER BAG DEN LANGSIGTEDE FREMSKRIVNING

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen i de offentlige finanser efter 2025 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Fremskrivningen bygger på Folketingets officielt vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for pensions- og efterlønsalderen, der følger af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011, samt en række antagelser om den fremtidige udvikling i udgifterne til offentlige tjenester mv. Der tages desuden højde for demografiske forskydninger, udtømningen af de fossile reserver i Nordsøen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2025 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel II. Ligeledes er udviklingen frem til 2025 med hensyn til bl.a. BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. Der er dog taget udgangspunkt i en foreløbig mellemfristet kørsel, der udviser små forskelle i forhold til den endelige version præsenteret i kapitel II. For det private forbrugs vedkommende forudsættes en yderligere stigning i forbruget som andel af BNP frem til 2035 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 2020 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2018
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være ca. 2,8 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til 85.000 personer i 2025
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2025
- Inflationen antages at være 1¾ pct. årligt, og den nominelle statsobligationsrente antages at stige gradvis fra 1½ pct. i 2025 til det langsigtede niveau på 4¾ pct., der nås i 2050. Dermed antages på lang sigt en realrente på 3 pct.
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2025 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 2125, hvor middellevetiden for nyfødte er godt 93 år
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgifter mv. antages at være i kraft indtil 2100.

Stigende befolkning i fremskrivning – men mindre end sidste år

Ifølge befolkningsfremskrivningen vil der finde en betydelig befolkningsvækst sted igennem resten af århundredet. Fra godt 5,8 mio. danskere i 2020 vil befolkningen ifølge fremskrivningen stige til 7,1 mio. ved århundredets slutning. Stigningen skyldes både, at middellevælderen antages at stige i resten af århundredet, og at der antages en positiv nettoindvandring. Befolkningsvæksten er dog lidt mindre, end hvad der blev antaget i den tilsvarende fremskrivning i 2019. Det er nettoresultatet af flere modsatrettede ændringer: Levealderen antages nu at stige en anelse mere, men omvendt antages såvel fødselstallet som nettoindvandringen at være lavere i den seneste fremskrivning. Ændringen mht. nettoindvandring skyldes, at tallene for genudvandring af indvandrere er opjusteret som følge af bedre data. Dermed kommer indvandrere og efterkommere på længere sigt til at udgøre en relativt mindre del af befolkningen i henhold til den nye fremskrivning, end det var tilfældet sidste år.

Fremskrivning fortsætter til 2125

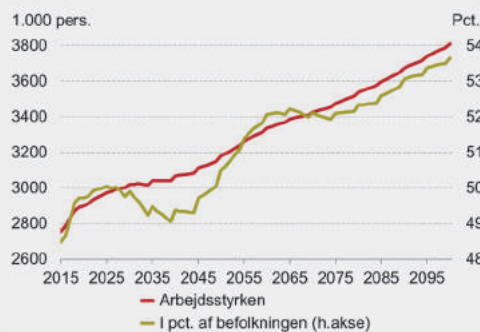
Befolkningen fremskrives til og med 2125, hvorefter den beregnings-teknisk antages at være konstant med samme aldersfordeling osv. i alle senere år, ligesom alle økonomiens øvrige variable antages at være uforandrede, når der ses bort fra produktivitetsvækst og inflation. På det tidspunkt er den forventede middellevetid for nyfødte godt 93 år. Det er naturligt at forestille sig, at der også efter 2125 vil være bevægelser i befolkningen, herunder også fortsat stigende middellevetid. Flere forskere taler således om, at den maksimale levealder for mennesker (og dermed den absolutte grænse for, hvor høj middellevetiden på et tidspunkt kan blive) kan tænkes at være omkring 120 år, jf. Dong mfl. (2016) og de Beer mfl. (2017).

Stigende arbejdsstyrke

Arbejdsstyrken stiger i alle fremskrivningens år bortset fra nogle få år midt i 2030'erne, jf. figur III.1. Fra et niveau på ca. 3.060.000 personer i 2025 vil den ifølge fremskrivningen vokse med knap 100.000 personer frem til 2040 og med yderligere godt 400.000 personer frem til 2075. Målt som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken dog fra 51½ pct. i 2025 til 50½ pct. lige før 2040, hvorefter andelen igen stiger til knap 55 pct. ved århundredets slutning. Den midlertidige nedgang frem mod 2040 er den såkaldte hængekøjeperiode, hvor små årgange afløser store på arbejdsmarkedet. Det ses af figuren, at der kommer en ny hængekøje som en efterdønning af den første ca. 30 år senere. I forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2019* er andelen af befolkningen, der er i arbejdsstyrken, lidt større i de fleste år i den nye fremskrivning, jf. figur III.2. Forskellen er dog beskeden.

FIGUR III.1 ARBEJDSSTYRKEN

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



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2025 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivninger.

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

FIGUR III.2 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

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



**Folkepensionsalder
forudsættes at stige
med 11 år frem mod
2100**

Udover stigningen i befolkningen skyldes den betydelige vækst i arbejdsstyrken i figur III.1 de forudsatte stigninger i aldersgrænserne for efterløn og folkepension, som følger af velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011. De indebærer, at aldersgrænserne vil stige med 11 år frem mod 2100, jf. tabel III.1. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2019* er der som følge af den højere middellevetid i den nyeste befolkningsfremskrivning antaget lidt højere tilbagetrækningsalder på lang sigt.

TABEL III.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2020

År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2020	63	66	2060	70	73
2021	63	66,5	2062	70,5	73
2022	63,5	67	2065	70,5	73,5
2023	64	67	2067	71	73,5
2027	65	67	2070	71	74
2030	65	68	2072	71,5	74
2032	66	68	2075	71,5	74,5
2035	66	69	2077	72	74,5
2037	67	69	2080	72	75
2040	67	70	2082	72,5	75
2042	68	70	2085	72,5	75,5
2045	68	71	2087	73 ^{a)}	75,5
2047	69 ^{a)}	71	2090	73 ^{a)}	76 ^{a)}
2050	69 ^{a)}	72 ^{a)}	2092	73,5 ^{a)}	76 ^{a)}
2052	69,5 ^{a)}	72 ^{a)}	2095	73,5 ^{a)}	76,5 ^{a)}
2055	69,5 ^{a)}	72,5 ^{a)}	2097	74 ^{a)}	76,5 ^{a)}
2057	70	72,5 ^{a)}	2100	74 ^{a)}	77 ^{a)}

a) I disse år er der tale om en ændring i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2019* (konkret en stigning på ½ år).

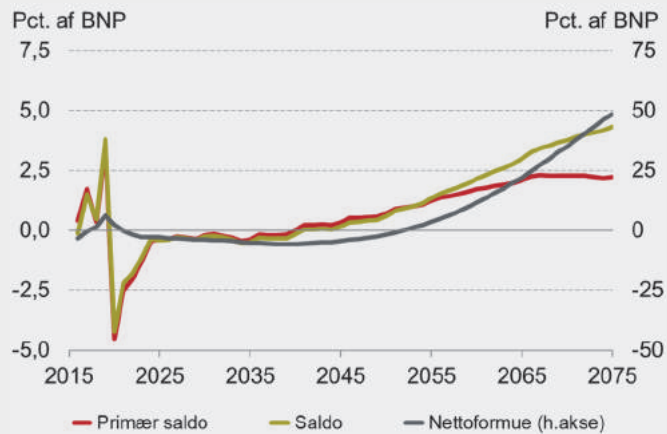
Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i enten efterløns- eller folkepensionsalderen. Efter 2100 fortsætter tilbagetrækningsalderne med at stige, så efterlønsalderen i 2125 antages at være 75½ år og folkepensionsalderen 78,5 år. Fra 2047 henholdsvis 2050 er alderne i de fleste år et halvt år lavere end i fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

Kilde: DREAM.

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

I 2025 udviser såvel den faktiske som den strukturelle saldo et underskud på 0,4 pct. af BNP, jf. kapitel II. Det samme er tilfældet for den primære saldo (saldoen ekskl. renteindtægter og -udgifter). Eftersom både nettogælden og renteniveauet er meget tæt på 0 i de første adskillige år i den langsigtede fremskrivning, følger saldo og primær saldo hinanden meget tæt i fremskrivningens første årtier, jf. figur III.3. Udsvingene er meget små i den såkaldte hængekøjeperiode i de næste 15 år, hvor der er demografisk modvind. Der sker en svag forbedring i de fem år frem mod 2030, hvor saldoen udviser et underskud på 0,2 pct. af BNP. Efter et lavpunkt midt i 2030'erne på -½ pct. af BNP sker der ifølge fremskrivningens forudsætninger derpå en permanent saldoforbedring, bl.a. som følge af begyndende demografisk medvind. Saldoen holder sig dermed under de givne forudsætninger med nød og næppe indenfor budgetlovens ½-pct.-grænse for underskud.

FIGUR III.3 SALDO OG GÆLD I FREMSKRIVNINGEN



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser. Indtil 2025 skal forløbet fortolkes som udviklingen i den faktiske saldo og efter 2025 som udviklingen i den strukturelle saldo. Den primære saldo er lig med saldoen eksklusiv renteindtægter og -udgifter. Nettoformuen er det offentlige finansielle aktiver fratrukket passiverne.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Primær saldo forbedres med knap 3 pct.point på lang sigt

Omkring 2040 bliver begge saldi positive. Den primære saldo bevæger sig derefter mod et relativt stabilt langsigtet niveau på godt 2 pct. af BNP. Det meste af den samlede fremskrevne langsigtede forbedring af den primære saldo i 50-årsperioden fra 2025 til 2075 kommer fra indkomstoverførslerne, der målt som andel af BNP falder fra 15½ til 12 pct. (før skat). Størstedelen af denne besparelse kommer fra ydelserne til ældre (folkepension, tjenestemandspension og efterløn), der blandt andet som følge af aldersindekseringsreglerne vil udgøre en faldende andel af samfundets indkomst. Den offentlige saldo stiger samtidig vedvarende, fordi den stigende nettoformue sammen med det stigende renteniveau efterhånden genererer større og større renteindtægter. Da forløbet er mere end holdbart, vil saldoen i denne mekaniske fremskrivning vedvarende stige som andel af BNP i al fremtid.

Nettogældskvote omkring 0 indtil 2050, vendes derefter til stigende formuekvote

Ved udgangen af 2019 udgjorde den offentlige nettoformue godt 6 pct. af BNP, jf. figur III.3. Som følge af ikke mindst covid-19-pandemien vendes dette i løbet af den mellemfristede fremskrivning til en nettogæld på ca. 2 pct. af BNP i 2025, jf. kapitel II. I hele perioden indtil 2050 vil der i fremskrivningen være en beskeden nettogæld på mellem 0 og 6 pct. af BNP. Efter 2050 vendes denne igen til en nettoformue, der derefter stiger kontinuerligt som andel af BNP ligesom saldoen. I 2075 er den offentlige nettoformue ca. halvt så stor som BNP.

Holdbarhedsindikator 1,6 pct. af BNP

Under fremskrivningens forudsætninger er Danmarks finanspolitik mere end holdbar. Det betyder, at nutidsværdien af alle fremtidige offentlige indtægter overstiger nutidsværdien af de fremtidige udgifter. Holdbarhedsindikatoren er 1,6 pct. af BNP (mod 1,8 pct. for et år siden). Dette tal indebærer, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 1,6 pct. af BNP eller ca. 37 mia. kr., ville finanspolitikken netop være holdbar. En holdbar finanspolitik betyder, at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

ØMU-gæld tæt ved 60 pct. af BNP

I modsætning til den offentlige nettogæld er den såkaldte ØMU-gæld en bruttogældskvote, dvs. den modregner ikke den offentlige sektors finansielle aktiver i gælden. Det har stor betydning for den opgjorte gældsstørrelse, da de offentlige aktiver og passiver er omtrent lige store og begge ligger i størrelsesordenen 50 pct. af BNP i disse år. Ved udgangen af 2019 udgjorde ØMU-gælden 33 pct. af BNP, altså 39 pct. point mere end nettogælden på -6 pct. af BNP. Ved udgangen af 2025 beregnes ØMU-gælden at udgøre 53 pct. af BNP, altså 51 pct. point mere end nettogælden. Regner man beregningsteknisk med, at denne forskel på ØMU- og nettogæld holdes konstant som andel af BNP i årene efter 2025, vil ØMU-gælden nå op på ca. 57 pct. af BNP, når nettogælden ifølge fremskrivningen når sit toppunkt på henved 6 pct. af BNP omkring 2040. Med blot små afvigelser i forhold til fremskrivningens forudsætninger kan Danmarks ØMU-gæld derfor komme i konflikt med ØMU-gældsgrænsen, jf. diskussionen heraf i afsnit III.3.

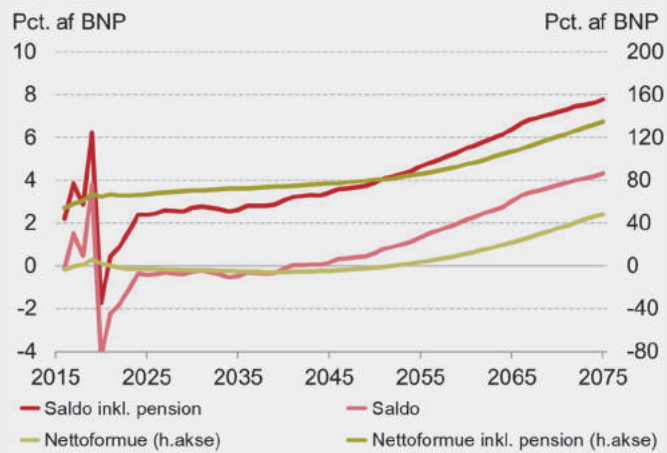
Udskudte skattebetalinger i pensionsformuen vigtigt implicit offentligt aktiv ...

Et forhold, som er meget væsentligt for at vurdere de offentlige financers reelle sundhedstilstand, er de udskudte skattebetalinger, som udgør en stor del af danskernes pensionsformue. Den ubeskattede pensionsformue udgør i dag over 150 pct. af BNP og vokser i fremskrivningen til godt og vel to gange BNP. 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 betydeligt finansielt aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettogæld.

... på knap 70 pct.
af BNP

Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville den i stedet for at være tæt på 0 udgøre knap 70 pct. af BNP i dag, og den ville ifølge fremskrivningen stige til over 100 pct. af BNP efter 2050, jf. figur III.4.

FIGUR III.4 BETYDNINGEN AF UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN



Anm.: Saldo og nettoformue inklusive pension medregner virkningen af de implicitte tilgodehavender, som den offentlige sektor har i form af udskudt skat i pensionskasserne. Det er beregningsmæssigt antaget, at udskudt skat udgør 40 pct. af den ubeskattede pensionsformue, og at det implicitte årlige afkast efter skat beløber sig til 4 pct. af dette tilgodehavende.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Indregnes afkast
herfra, ville saldoen
udvise overskud på
ca. 3 pct. af BNP i
hængekøjeår

Samtidig stammer en tilsvarende andel af det løbende afkast i pensionskasserne fra den udskudte skat og vil også tilfalde den offentlige sektor, når værdierne udbetales. Hvis man indregnede dette løbende afkast i de offentlige nettorentindtægter og dermed den offentlige saldo, ville denne blive permanent forbedret med ca. 3 pct. af BNP. Der ville dermed være et betydeligt overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden. I hængekøjeårene fra 2025 frem mod omkring 2035, hvor saldoen når sit lavpunkt i fremskrivningen, ville saldoen i alle år udvise et overskud på omkring 3 pct. af BNP, hvis man medregnede de implicitte indtægter fra den udskudte skat i pensionskasserne.

ÆNDRINGER I FORHOLD TIL SIDST**Forringelse af HBI
på 0,2 pct.point**

Holdbarhedsindikatoren er forringet med 0,2 pct. af BNP i forhold til fremskrivningen præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2019*, jf. tabel III.2. Den største ændring skyldes et forværret udgangspunkt i 2025, hvor den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II udviser et underskud på den primære saldo på 0,4 pct. af BNP imod et overskud på 0,2 pct. i den foregående fremskrivning. Samtidig er nettogælden forringet med ca. 5 pct. af BNP. Mens det sidstnævnte i høj grad er resultatet af de foregående års mer-underskud som følge af covid-19-pandemien, har saldoforringelsen i 2025 mindre forbindelse med pandemien, men skyldes bl.a. strukturelt lavere arbejdsindkomstskatter som følge af en lavere lønkvote. Desuden antages det private forbrug i 2025 at være lavere som andel af BNP, hvilket hænger sammen med, at BNP er blevet opjusteret som følge af større udenlandsk indkomst. Det lavere forbrug sætter sig i et lavere afgiftsprovenu som andel af BNP. Derudover er provenuet fra udvindingen af fossile brændsler i Nordsøen nedjusteret og udgifterne til offentlige investeringer opjusteret.

TABEL III.2 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, EFTERÅR 2019

	HBI	Årligt beløb	Saldo 2040
	Pct. af BNP	Mia. kr.	Pct. af BNP
Udgangspunkt: Fremskrivning fra efterår 2019	1,8	42	0,5
Ny befolkningsfremskrivning mv.	+0,0	+0	-0,1
Ny mellemfristet fremskrivning	-0,3	-8	-0,4
Ny renteprofil	+0,1	+2	+0,1
Øvrige ændringer	-0,0	-0	-0,2
Ny fremskrivning efterår 2020	1,6	37	-0,2

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2020, som er beregnet til 2350 mia. kr. Ny befolkningsfremskrivning mv. dækker udover befolkningsfremskrivningen over opdaterede data for uddannelses- og erhvervsfrekvenser. Ny renteprofil dækker over en langsommere stigning i statens nettorente efter 2025 end tidligere. Øvrige ændringer dækker over strukturelle effekter efter 2025 af seniorførtidspension, straks-udbetaling af feriepenge samt mindre tekniske ændringer. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er foretaget.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**Langsommere
rentestigning
forbedrer HBI svagt**

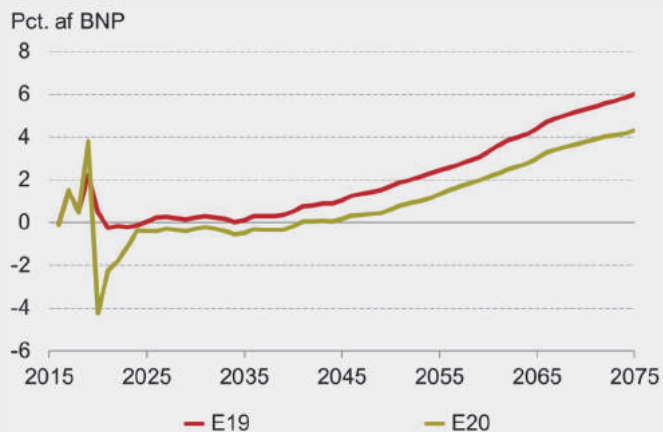
Det er efterhånden en almindelig forventning, at de seneste års lave renteniveau vil blive fastholdt i en længere årrække, og at man kun meget langsomt vil nærme sig et højere, mere langsigtet niveau. Det er således forventningen i OECD (2018), at de vestlige lande først efter 2050 når op på deres langsigtligevægtsrente. Covid-19-pandemien forstærker denne tankegang, idet der efter tidligere større pandemier har været tegn på, at realrenten efterfølgende kan være lav i årtier, jf. Jordà mfl. (2020). Regeringen har i sin seneste langfristede fremskrivning udskudt det tidspunkt, hvor et stabilt renteniveau tænkes nået, fra 2035 til 2050, jf. Regeringen (2020). I nærværende fremskrivning er indfasningen af et højere renteniveau for statsgælden ligeledes blevet forlænget fra 2035 til 2050. Dette forbedrer holdbarheden en anelse, jf. tabel III.2. Man kan tænke på effekten sådan, at en lavere rente i længere tid forøger nutidsværdien af de primære saldi, der ligger langt ude i fremtiden, og da disse udviser et stort overskud i fremskrivningen, vil denne effekt dermed påvirke holdbarheden positivt. Diskonteringen af den gyldne fremtid bliver altså mindre.

**Saldo forringet
med ca. ½ pct. af
BNP frem til 2040**

Den forværrede holdbarhed sætter sig i en forringet saldo i forhold til den foregående lange fremskrivning, jf. figur III.5. Forringelsen udgør ca. ½ pct. af BNP frem til omkring 2040 og vokser gradvis derefter. Den voksende forskel i figuren skyldes den kumulerende effekt af de gradvis lavere offentlige renteindtægter (da den offentlige formue i begge forløb er positiv på lang sigt, men lavere i den nyeste fremskrivning). Denne effekt imødegås dog i de første årtier af, at den primære saldoudvikling *efter* 2025 er lidt mere positiv i den nye fremskrivning. Det skyldes hovedsagelig tre effekter:

- En højere disponibel indkomst som følge af bl.a. lavere beskatning og større udenlandsk formueindkomst får efter 2025 det private forbrug og dermed provenuet fra moms og punkt-afgifter til at stige relativt til tidligere
- Skatteindtægterne fra Nordsøen forudsættes under alle omstændigheder at bortfalde omkring 2040. Saldoforringelsen herfra i 2025 har derfor ingen varig effekt
- De højere offentlige investeringsudgifter i de første år medfører, at stigningen i investeringerne *efter* 2025, der er nødvendig for at fastholde et konstant K/Y-forhold i den offentlige sektor, nu ikke behøver at være så kraftige.

FIGUR III.5 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med saldoen i den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi*, efterår 2019.

Kilde: Egne beregninger på DREAM.

DANMARKS KLIMAPOLITISKE MÅLSÆTNINGER

Klimapolitik kan påvirke de offentlige finanser mærkbart fremover – men indgår endnu ikke i fremskrivningen

En vigtig problemstilling i de kommende år er udformningen af Danmarks klimapolitik. Et stort Folketingsflertal står bag en ambitiøs målsætning om, at Danmarks drivhusgas-emissioner i 2030 skal være faldet med 70 pct. i forhold til 1990, og i 2050 skal landet være klimaneutralt. Der er dog endnu ikke truffet konkrete politiske beslutninger, der skal sikre virkeliggørelsen af disse mål. Da den langsigtede fremskrivning er en illustration af, hvordan gældende – dvs. vedtagen – politik kan tænkes at påvirke de offentlige finanser fremadrettet, er mulige konsekvenser af at realisere de klimapolitiske målsætninger derfor heller ikke indlagt i fremskrivningen. De vil komme til at indgå i fremtidige fremskrivninger i takt med, at Folketinget vedtager de konkrete virkemidler, der skal virkeliggøre målsætningerne.

**Kan både forbedre
og forværre
statsfinanserne**

Det må forventes, at der vil være samfundsøkonomiske omkostninger ved at virkeliggøre fossilfriheden. Virkeliggørelsen kan også få betydelige statsfinansielle konsekvenser. Det er imidlertid ikke på forhånd givet, om disse tiltag vil forværre eller forbedre finanspolitikens holdbarhed. Grundlæggende kan man tilskynde til større fossilfrihed på to måder ved hjælp af økonomiske incitamenter: Man kan lægge en afgift på udledninger for at formindske dem, og man kan give tilskud til indførelsen af ren teknologi, som kan erstatte udledninger. Den første strategi vil medføre flere indtægter til statskassen, mens den sidste vil medføre stigende udgifter.

**Regneeksempler på
virkning af afgift og
subsidier**

To hypotetiske, mekaniske regneeksempler kan give en ide om nogle mulige størrelsesordener ved at gå henholdsvis afgifts- og subsidievejen, jf. boks III.2. I det ene tages udgangspunkt i Klimarådet (2020), der anslår, at en afgift pr. ton CO₂e på 1500 kr., der indføres i årene indtil 2030, kan spille en vigtig rolle i at opfylde de danske klimaambitioner i dette år. I det andet antages det i stedet, at man indfører støtteordninger i form af et subsidium på 1500 kr. for hver ton CO₂e-udledninger, der undgås ved at tage alternativ teknologi i brug. Subsidiet antages at kunne udfases i perioden 2050-70. I regneeksemplerne medfører indførelsen af CO₂-afgiften umiddelbart et provenu svarende til en holdbarhedsforbedring på ca. 0,35 pct. af BNP, mens subsidieregnestykket svarer til en holdbarhedsforværring i størrelsesordenen 0,7 pct. af BNP. Regnestykkerne tager ikke højde for såkaldt tilbageløb eller andre formodede afledte effekter af de to instrumenter.

**Afledt mindre
provenu fra
eksisterende
beskatning**

Uanset om selve CO₂-reduktionen tilskyndes via afgifter eller via subsidier, vil den have mærkbare afledte konsekvenser for de offentlige finanser, idet det eksisterende skatteprovenu vil blive reduceret som følge af bortfald af forbruget af fossile brændsler, anskaffelse af benziner mv.

**Meget grove
overslag**

Det foretagne overslag for de statsfinansielle konsekvenser af at gå afgiftsvejen er et meget groft eksempel og kan ikke opfattes som et realistisk eller centralt skøn. Tilsvarende er overslaget over minimumsudgiften for at gå subsidievejen meget groft. Overslagene skal blot illustrere, at spændvidden for, hvad klimapolitikken kan betyde for de offentlige finanser, er overordentlig stor. Samtidig er det sandsynligt, at de konkrete vedtagelser i vidt omfang vil blive ledsaget af modgående finansieringstiltag. Tiltag, der er fuldt finansieret i varige beløb, vil være neutrale i forhold til den finanspolitiske holdbarhed, men kan medføre yderligere samfundsøkonomiske omkostninger som følge af medfølgende forvriddinger fra finansieringen.

BOKS III.2 HYPOTETISK REGNEEKSEMPEL PÅ VIRKNING AF KLIMAPOLITIK

Ifølge Klimarådet (2020) vil en afgift på 1500 kr. pr. ton CO₂e, der indføres frem imod 2030, kunne spille en hovedrolle i at nå 2030-målet om en reduktion i udledningen af drivhusgasser på 70 pct. i forhold til 1990. Med udgangspunkt i dette niveau for afgiften i 2030 kan foretages et hypotetisk regneeksempel med den antagelse, at en lineær indfasning af denne afgift i 2021-30 vil medføre en tilsvarende lineær reduktion af udledningerne til målet i 2030, og at en tilsvarende gradvis stigning i afgiften i 2030-50 vil medføre den samme reduktion pr. krone, indtil der i 2050 ikke er nogen netto-udledninger, og dermed heller ikke noget provenu af afgiften. Under disse antagelser vil provenuet fra afgiften være på ca. 33 mia. kr. i 2030. Det samlede provenu over de 30 år kan derefter omregnes til en annuitet på ca. 8 mia. kr. i 2020-niveau eller ca. 0,35 pct. af BNP.

Et tilsvarende beregningseksempel for omkostningen ved at subsidiere ren teknologi kan gøres på mange forskellige måder, og det er i særdeleshed vanskeligt at give et konkret skøn på en repræsentativ statsfinansiell omkostning pr. ton CO₂e. I stedet kan man lave et hypotetisk beregningseksempel for minimumsomkostningen ved at subsidiere ren teknologi. Et subsidie til anvendelse af en ren teknologi skal mindst kompensere for den marginale omkostning ved at skifte fra den CO₂e-udledende teknologi. I regneeksemplet antages det, at den marginale omkostning og dermed subsidiets mindste størrelse kan sættes til samme niveau som afgiften ovenfor, dvs. 1500 kr. i 2030 stigende til det dobbelte i 2050. I modsætning til afgiftsprovenuets profil vil udgifterne til subsidiering stige entydigt frem mod 2050, både fordi subsidiesatsen skal stige for at modsvare de stigende marginale omkostninger ved gradvis større reduktioner, og fordi stadig større mængder udledningsfrie aktiviteter skal subsidieres. Det antages, at subsidiet i perioden 2050-70 gradvis udfases som følge af, at CO₂e-neutral teknologi efterhånden vil kunne udkonkurrere den ældre teknologi som følge af asymmetriske teknologiske fremskridt på området. Under disse antagelser kan nutidsværdien af de samlede subsidieudgifter omregnes til en annuitet på 17 mia. kr. eller ca. 0,7 pct. af BNP.

Begge de nævnte eksempler er blot mekaniske bagsiden-af-en-konvolut-regnestykker, der skal illustrere, at en aktiv klimapolitik kan generere såvel øgede indtægter som øgede udgifter for det offentlige, afhængigt af de konkrete virkemidler. Der er eksempelvis ikke taget hensyn til afledte effekter af beskattningen henholdsvis subsidierne eller til en mulig anvendelse af provenuet inklusive en afledt virkning heraf. Beregningerne skal derfor heller ikke fortolkes som et bud på et centralt skøn for provenuet eller omkostningerne ved at gå henholdsvis afgifts- og subsidievejen.

III.3

HOLDBARHED OG GÆLD I CORONAENS TID

COVID-19-PANDEMIEN OG FINANSPOLITISK HOLDBARHED

9 pct. af BNP er groft skøn for corona-omkostningen for de offentlige finanser

Covid-19-pandemien har haft store konsekvenser for både samfundsøkonomien og de offentlige finanser i 2020, og konsekvenserne vil fortsætte i de kommende år, som det fremgår af kapitel II. Efter store midlertidige underskud på den offentlige saldo i nogle år forudsættes saldoen delvist at rette sig igen frem imod 2025. Den primære saldo er dog i den mellemfristede fremskrivning forværret med 0,6 pct. af BNP i 2025 i forhold til udgangspunktet for den seneste tidligere langsigtede fremskrivning præsenteret i *Danmarks økonomi, efterår 2019*. Det skyldes dog primært andre ændringer i fremskrivningen end virkningen af pandemien. Samtidig er den offentlige nettogæld forværret: Mens det i 2019-fremskrivningen forudsattes, at det offentlige havde en positiv nettoformue på 3 pct. af BNP, er dette i nærværende fremskrivning vendt til en nettogæld på 3 pct. af BNP. I perioden 2020-23 er den offentlige nettogæld ifølge fremskrivningen forværret med 9 pct. af BNP. Da denne ændring altovervejende skyldes de formodede direkte og indirekte virkninger af epidemien, kan dette tal bruges som et groft skøn for den offentlige sektors omkostninger herved.

Coronavirus forringer holdbarhed med omkring 0,1 pct. af BNP

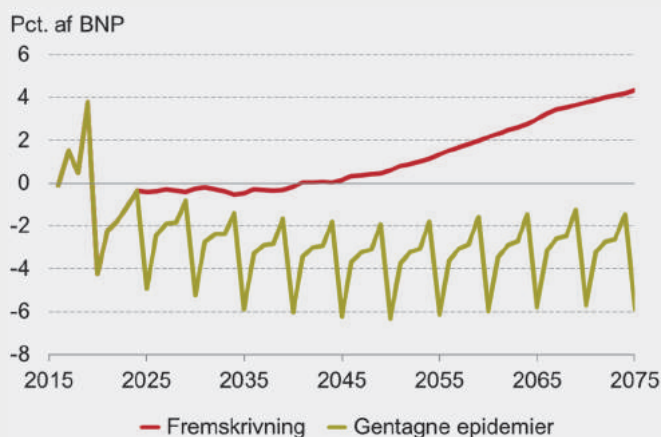
Den igangværende pandemi forudsættes at have udspillet sin rolle i 2025. Selvom tallene for pandemien, herunder også konsekvenserne for det offentlige underskud, kan virke dramatiske, er betydningen for de offentlige finansers sundhedstilstand på lang sigt, dvs. holdbarheden, altså temmelig begrænset. Det hænger sammen med, at der hovedsagelig er tale om en engangsudgift. Engangsudgifter påvirker den langsigtede holdbarhed med en størrelse, der svarer til forrentningen af udgiften med den såkaldte væstkorrigerede rente (renten på statsgæld fratrukket vækstraten i nominelt BNP), som i nærværende fremskrivning antages at være 1½ pct. på lang sigt. Selv ret store underskud på saldoen i et enkelt år påvirker altså kun holdbarheden med et relativt lille beløb. Resultater pandemien i permanente strukturelle ændringer for økonomien, f.eks. i form af højere strukturel arbejdsløshed eller lavere produktivitet, kan virkningen dog potentielt blive større for holdbarheden. Ud fra den nævnte mergæld på 9 pct. af BNP skønnes den samlede holdbarhedsvirkning af coronapandemien at være ca. 0,1 pct. af BNP.

Flere epidemier tænkelige i fremtiden

Man kan dog overveje, om erfaringen fra pandemien gør det relevant at ændre synet på fremtidens mulige udfordringer for samfundsøkonomien. Der har tidligere i dette århundrede været større udbrud af sars og ebola. Disse påvirkede ikke Danmarks økonomi i større grad, men havde betydelige økonomiske konsekvenser i andre verdensdele. Det er muligt at forestille sig, at større tilbagevendende epidemier kan blive et karakteristisk fænomen i fremtiden. Hvis dette bliver tilfældet, vil det også give udfordringer for de offentlige finanser. Som et hypotetisk, ekstremt tankeeksperiment vises i figur III.6 et scenarie, hvor den offentlige saldo påvirkes af fremkomsten af en ny epidemi hvert femte år i perioden 2025-75 med samme negative virkning for de offentlige finanser, som covid-19-pandemien forudsættes at have i den nuværende fremskrivning.

FIGUR III.6 VIRKNINGEN AF GENTAGNE EPIDEMIER

Figuren viser et tankeeksperiment, hvor Danmark rammes af en epidemi hvert femte år fremover.



Anm.: Figuren viser den tænkte virkning på saldoen af en fremtidig epidemi hvert femte år af samme størrelse som covid-19-pandemien. Betydningen af hver epidemi fra 2025 og frem er lagt ind som en fireårig forværring af den primære saldo på i alt 9 pct. af BNP og med samme tidsmæssige profil som i 2020-23.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Underskud på over 3 pct. af BNP i tankeeksperiment

Det ses, at virkningen for saldoen naturligt er dramatisk. I stedet for at blive positiv vil den i den illustrerede tidsperiode vedvarende være negativ og i gennemsnit udvise et underskud på over 3 pct. af BNP i perioden 2020-75. Forløbet skal selvfølgelig ikke betragtes som et realistisk scenarie. Sandsynligheden for, at der vil opstå epidemier af denne størrelse så hyppigt i fremtiden, kan der sættes store spørgsmålstejn ved. Samtidig er det sandsynligt, at man fra det offentlige side vil gribe ind på en anderledes måde ved fremtidige lejligheder, da man har indhøstet flere erfaringer med pandemihåndteringer. Det må formodes at mindske såvel de samfundsøkonomiske som de statsfinansielle omkostninger.

Potentielle gevinster ved større stående beredskab mod epidemier

Det er sandsynligt, at man med erfaringerne fra covid-19-pandemien og viden om tidligere epidemier i andre verdensdele fremover vil have større fokus på forebyggende arbejde – betalingsviljen for at undgå tilsvarende situationer vil tænkeligt være steget. Det er blevet foreslået, at der kan være betydelige samfundsøkonomiske gevinster ved at opbygge et større stående beredskab i sundhedsvæsenet til at imødegå eventuelle fremtidige udbrud, eksempelvis i form af testkapacitet, så de bedre og hurtigere kan inddæmmes. En anden måde, det opdaterede pandemi-trusselsbillede kan påvirke de offentlige finanser, kan således være i form af permanent højere sundhedsudgifter til at vedligeholde et nationalt beredskab på området fremover. Et sådant beredskab vil i det lange løb skulle finansieres ved tilsvarende besparelser andre steder på de offentlige udgifter, enten indenfor sundhedsvæsenet eller på andre udgiftsområder, eller ved højere skatter, end man ellers ville have haft.

DEN OFFENTLIGE GÆLDSEKSTENS BETYDNING

Gældskvote større end i tidligere fremskrivninger

En af de finanspolitiske restriktioner, Danmark er underlagt, er EU-kriteriet om en grænse på 60 pct. for den offentlige gældskvote. I de seneste år er denne grænse ikke blevet overtrådt i De Økonomiske Råds langsigtede fremskrivninger. Som følge af især coronaepidemien er den fremskrevne gældskvote imidlertid nu steget i forhold til den foregående offentliggjorte fremskrivning. I det følgende diskuteres konsekvenserne af dette krav til udviklingen i gælden nærmere.

Centralt at skelne mellem brutto- og nettogæld ...

Et forhold, der komplicerer diskussionen om offentlig gæld, er, at det er nødvendigt at skelne mellem netto- og bruttogæld, hvor forskellen er, at de offentlige finansielle aktiver modregnes i den første, men ikke i den sidste. Forskellen varierer meget fra land til land – mens den for eksempelvis Frankrig var på næsten ubetydelige 9 pct. af BNP, var tallet for Japan omkring 85 pct. af BNP i 2019 ifølge IMF.

... selvom det ofte forsømmes i offentligheden

For nogle problemstillinger er det nettogælden, der er mest relevant, for andre bruttogælden. Distinktionen ignoreres ofte både i offentligheden og i fagøkonomiske debatter, hvilket giver anledning til en del forvirring. Eksempelvis begrundes ØMU-restriktionerne med henholdsvis en grænse på 3 pct. af BNP for underskud på saldoen og 60 pct. af BNP for gælden med, at de to tal på lang sigt vil svare til hinanden.¹ Den underforståede teoretiske sammenhæng er imidlertid mellem saldo og nettogæld, mens man anvender et bruttogældsbegreb, når man konkret vurderer EU-landenes målopfyldelse, selvom der ikke er nogen veldefineret langsigtet sammenhæng mellem *bruttogæld*, BNP-vækst og saldo.

Nettogæld normalt mest relevant – men ØMU-gældsgrænse går på bruttogæld

Som oftest kan man sige, at det er nettogælden, der er den relevante størrelse i de fleste realøkonomiske problemstillinger. Udover den netop nævnte, at det er nettogælden, som hænger logisk sammen med saldoen, er det således (kun) nettogælden, der har betydning i holdbarhedsberegningen. Når man drøfter spørgsmål om fordelingen mellem generationerne, som er en af de centrale dimensioner i spørgsmålet om en optimal statsgældspolitik, er det også nettogælden, der er den relevante størrelse at betragte. Når det drejer sig om at vurdere sandsynligheden for, at en stat kan og vil vedblive med at betale afdrag og renter på gælden, er det imidlertid snarere bruttogælden – eller en mellemting, nemlig bruttogælden fratrukket de likvide dele af de offentlige aktiver – som er den relevante. Anvender man en snævert juridisk/politisk vurdering, er det desuden et bruttogældsbegreb, man skal fokusere på, eftersom ØMU-gælden som nævnt traditionelt opgøres som bruttogæld.

Offentlige aktiver på 56 pct. af BNP skaber negativ nettogæld

Bruttogælden for sektoren offentlig forvaltning og service ved udgangen af 2019 var ifølge Nationalregnskabet på 49,4 pct., mens nettogælden var på -6,2 pct. af BNP. Forskellen på 55,9 pct. point skyldes de offentlige aktiver. Disse dækker over en række forskellige poster, hvoraf de største er bankinskud (8 pct.), gældsbeviser og lån (30 pct.), forskellige former for ejerandele (45 pct.) og andre forfaldne mellemværender (14 pct.), som blandt andet omfatter skattetilgodehavender, jf. tabel III.3. Bankinskuddene udgøres bl.a. af statens indestående i Nationalbanken, mens ejerandelene omfatter en række virksomheder, der er helt eller delvis offentligt ejet: Sund & Bælt, Danmarks Nationalbank, Ørsted og en række kommunale forsyningsværker o.l. Gældsbeviser dækker bl.a. over obligationsbeholdninger. Derimod indgår værdien af det fysiske kapitalapparat, som ejes af of-

1) Under forudsætning af en nominal BNP-vækst på 5 pct., som ansås for realistisk, da Maastricht-kriterierne blev vedtaget i starten af 1990'erne, jf. Groth (2008).

fentlig forvaltning og service, ikke i de finansielle aktiver, ligesom eksempelvis de store implicitte skattetilgodehavender i pensionsformulerne heller ikke indregnes i den danske nettogæld. Det er altså ikke alle aktiver, der tages højde for i nettogælden. Ligeledes er der også implicitte passiver som værdien af fremtidige tjenestemandspensioner, der ikke indgår på passivsiden i de finansielle regnskaber.

TABEL III.3 DEN OFFENTLIGE FORVALTNINGS AKTIVER

	Mia. kr.	Andel
Sedler og mønt samt indskud	111	8,9
Gældsbeviser	152	12,2
Lån	218	17,4
Noterede aktier	164	13,1
Unoterede aktier	187	15,0
Andre ejerandelsbeviser	207	16,6
Andre forfaldne mellemværender	175	14,0
Andet	35	2,8
Finansielle instrumenter i alt	1249	100,0

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

To initiativer forøger balanceoppustning

Som følge af to nyere initiativer formodes aktiverne, og dermed bruttogælden for en given nettogæld, at stige i de kommende år: Dels er finansieringen af almene boliger omlagt, så staten nu indtager en direkte rolle i långivningen, hvilket medfører en balanceoppustning (dvs. en lige stor stigning i aktiver og passiver) på skønsmæssigt 8 pct. af BNP, og dels får boligejere fremover mulighed for at inde fryse nominelle stigninger i ejendomsværdiskat og grundskyld indtil boligens salg. Skønsmæssigt kan dette beløb dreje sig om ca. 5 pct. af BNP på lang sigt. Der er fornuftige begrundelser for hver af de to tiltag, men de medfører samtidig begge en balanceoppustning, der forøger bruttogælden og dermed indsnævrer rammerne for finanspolitikken, når man tager udgangspunkt i en bruttogældsgrænse.

Nettogæld på 5 pct. af BNP svarer til ØMU-gæld tæt ved 60 pct. af BNP

Som beskrevet i afsnit 2 beregnes ØMU-gælden ved udgangen af den mellemfristede fremskrivnings sidste år i 2025 at udgøre 53 pct. af BNP eller 51 pct. point mere end nettogælden. Fastholdes beregningsmæssigt den samme forskel mellem ØMU- og nettogæld i den langsigtede

fremskrivning, vil ØMU-gælden nå et maksimum på ca. 57 pct. af BNP omkring 2040. Dertil kommer virkningen af forskellige større ændringer i de finansielle aktiver efter 2025. Stigningen i skattetilgodehavenderne som følge af boligejernes forbedrede muligheder for at udskyde deres skattebetaling vil således primært stige efter 2025. En gradvis tilbagebetaling af statens udlån i forbindelse med omlægningen af feriepengeordningen vil virke i modsat retning. I regeringens seneste langsigtede fremskrivning kommer ØMU-gælden netop over 60 pct. af BNP i nogle få år i 2050'erne, jf. Regeringen (2020).²

**Balanceoppustning
vigtigere for
Danmark end de
fleste andre lande**

I tabel III.4 fremgår de enkelte EU-landes ØMU-gæld, nettogæld og forskellen mellem de to ultimo 2019, alle som pct. af BNP. Det ses, at Danmark var det land, hvor forskellen var femtestørst. For EU og euroområdet som helhed er der blot en forskel på 15-20 pct. point mellem de to begreber. Problemstillingen med balanceoppustning er altså mindre vigtig i de fleste andre EU-lande, end den er i Danmark.

**En gældsgrænse
er en relevant
selvstændig
betingelse for en
sund finanspolitik ...**

Stigningen i bruttogælden gør det mere presserende at diskutere, hvor vigtig en rolle ØMU-gældsgrænsen bør spille i et fornuftigt sæt finanspolitiske regler. Emnet har været berørt i flere tidligere vismandsrapporter, bl.a. i *Dansk økonomi, forår 2017*. Man kan som udgangspunkt spørge, om den offentlige gælds størrelse overhovedet er et relevant selvstændigt problem for et land, hvis finanspolitik vurderes at være holdbar, som det er tilfældet for Danmark. Der er dog gode argumenter for, at en sund langsigtet finanspolitik udover et krav om holdbarhed også bør indeholde en supplerende regel om, at landet aldrig kommer op på et for stort gældsniveau – hvor "for stort" defineres af, hvornår kreditorer mv. begynder at tvivle på, at landet kan håndtere en HBI-forværring fornuftigt.

2) Regeringens forudsætninger fører til en mere negativ udvikling i nettogælden, end fremskrivningen i nærværende kapitel, jf. afsnit III.6. Omvendt er forskellen på netto- og ØMU-gæld i 2025 noget mindre end i fremskrivningen fra De Økonomiske Råds formandskab.

TABEL III.4 ØMU-GÆLD OG NETTOGÆLD

	ØMU- gæld	Netto- gæld	Forskel
	----- Pct. af BNP -----		
Finland	59,4	-65,6	125,0
Luxembourg	22,1	-56,0	78,1
Sverige	35,1	-30,2	65,3
Cypern	95,5	49,1	46,4
Danmark	33,2	-6,5	39,7
Slovenien	66,1	28,6	37,5
Kroatien	73,2	41,8	31,4
Tyskland	59,8	30,3	29,5
Grækenland	176,6	149,4	27,2
Litauen	36,3	15,3	21,0
Tjekkiet	30,8	10,5	20,3
Bulgarien	20,4	0,4	20,0
Østrig	70,4	52,2	18,2
Euroland	84,1	66,6	17,5
Letland	36,9	19,8	17,1
Frankrig	98,1	81,1	17,0
Holland	48,6	33,7	14,9
Portugal	117,7	106,2	11,5
Irland	58,8	48,7	10,1
Malta	43,1	33,1	10,0
Rumænien	35,2	25,5	9,7
Spanien	95,5	87,4	8,1
Belgien	98,6	90,9	7,7
Polen	46,0	40,8	5,2
Italien	134,8	130,0	4,8
Ungarn	66,3	61,8	4,5
Slovakiet	48,0	45,3	2,7
Storbritannien	85,4	90,0	-4,6

Anm.: Tabellen viser den offentlige sektors ØMU-gæld og nettogæld. ØMU-gælden medregner ikke offentlige aktiver. Modsat nettogælden er ØMU-gælden ikke et nationalregnskabsbegreb, hvorfor der også er andre forskelle på opgørelsen af de to størrelser.

Kilde: Danmarks Statistik og Eurostat.

... idet holdbarhed i sig selv kan være forenelig med en urealistisk høj gældsbyrde

Årsagen hertil er, at finanspolitisk holdbarhed ikke i sig selv sætter nogen grænser for gældskvotens størrelse. At finanspolitikken er holdbar, betyder, at gældskvoten vil være konstant på lang sigt, men det kan være på et vilkårligt højt niveau.³ Er gældskvoten meget høj, kan det imidlertid tænkes, at kreditorer vil begynde at tvivle på, at landet vil eller kan betale sin gæld. Det vil medføre, at der pålægges en risikopræmie på forrentningen af gælden, som kan blive betydelig og dermed i sig selv underminerer påstanden om holdbarhed, idet beregningen heraf bl.a. bygger på antagelsen om en konstant rente i det lange løb, jf. nedenfor. Det er dette, der sommetider formuleres som, at finanspolitikken ikke blot skal være holdbar, men også troværdig. Problemet er især relevant, fordi der i sagens natur er stor usikkerhed om de fremtidige forhold i holdbarhedsberegninger, og man erfaringsmæssigt kan løbe ind i kriser, som kan medføre en betydelig gældsætning i løbet af få år – som krige, finanskriser og større epidemier.

Samtidig kan for lav offentlig gæld også være uhensigtsmæssig

Samtidig er der imidlertid også argumenter for, at den offentlige gæld ikke bør være for lav. For det første lyder et velkendt samfundsøkonomisk effektivitetsargument, at skatteudjævning er bedre end gældsudjævning: Hvis der er gode, eksogene årsager til at forvente udsving i udgiftskomponenter og/eller skattebaser over tid, bør man alt andet lige have konstante skatte- og udgiftssatser over tid og i stedet udnytte de internationale kapitalmarkeder til at udligne forskellene på indtægter og udgifter i de enkelte år. At lade skattesatserne stige eller falde over tid i takt med disse eksogene forhold for at stabilisere saldoen vil medføre unødigt store forvridningstab ved beskatningen, fordi skatteforvridninger normalt stiger mere end proportionalt med skattesatsen. Et tilsvarende ræsonnement gælder for udgiftsposter, givet at disse har betydning for forbrugernes velfærd. Afhængigt af den tidsmæssige profil i indtægterne og udgifterne kan dette argument både føre til positiv og negativ gældsakkumulering. Den demografisk betingede hængeløse i årene frem mod 2040 er netop et eksempel på en midlertidig demografisk betinget forværring af de offentlige finanser, som ifølge dette argument optimalt kan finansieres ved at udnytte de internationale kapitalmarkeder.⁴

3) Eksempelvis har De Økonomiske Råds formandskab i tidligere rapporter blandt andet vist hypotetiske, netop holdbare forløb med følgende langsigtede nettogældskvoter: 65 pct. (foråret 2011), 25 pct. (foråret 2013), 40 pct. (foråret 2018) og -20 pct. (også foråret 2018).

4) Norges oliefondsstrategi kan ses som et udslag af samme tankegang: Landet har i en årrække fået nogle ekstraordinært høje indtægter, som man vælger at opspare i en fond, hvis renteindtægter senere kan medfinansiere offentlige udgifter i senere år, så landet kan opretholde et permanent underskud på den primære saldo på lang sigt.

Krav om ingen eller meget lav nettogæld kan forhindre fornuftige investeringer i fremtiden

For det andet gælder der særlige forhold for investeringer. Investeringer er pr. definition offentlige udgifter, som man vil få gavn af i fremtiden. Det anføres jævnligt, at det kan være rimeligt, at større offentlige investeringsudgifter, der kommer fremtidige generationer til gode, betales helt eller delvist af de samme fremtidige generationer, hvilket netop kan ske i form af en gældsfinansiering af udgifterne, jf. eksempelvis Mankiw og Taylor (2014). Der er dermed en klar fordelingsmæssig dimension i spørgsmålet om at operere med en stort set balanceret offentlig (strukturel) saldo i forhold til en finanspolitik, der forsøger at fordele udgifter og indtægter optimalt over tid. Dette er i første omgang et intergenerationelt fordelingsspørgsmål, men fører også til et efficiensproblem: Hvis beslutningstagerne blot i et vist omfang tænker som anført, men er bundet til et de facto-krav om en (netto-)gældskvote tæt på 0, vil det medføre, at i øvrigt fornuftige gældsfinansierede offentlige investeringer vil blive foretaget i et inoptimalt ringe omfang med tilsvarende negative konsekvenser for fremtidige velstandsniveauer. Dette argument gælder ikke blot for investeringer i Nationalregnskabets officielle, snævre forstand, men også for en del udgifter, der i Nationalregnskabet klassificeres som offentligt forbrug, men også har et fremadrettet formål, eksempelvis miljø, undervisning og sygdomsforebyggelse. Denne tankegang tilsiger i sig selv, at en grænse for nettogælden (og afledt heraf saldoen) bør være rummelig nok til at absorbere et rimeligt lånefinansieret offentligt investeringsniveau.

For det tredje har det meget lave renteniveau i disse år fået flere fagøkonomer til at opfordre til større offentlige investeringer for at udnytte det lave omkostningsniveau, jf. nedenfor.

OECD bruger tommelfingerregel om gældstærskel på 75 pct. af BNP

Der er lavet forskellige empiriske undersøgelser af, hvornår statsgæld i sig selv bliver så stor, at den kan tænkes at påvirke renteniveauet, fordi investorerne begynder at indtænke en risikopræmie for, at gælden ikke vil blive honoreret. Faini (2006) finder, at en stigning i gælden for lande, der i forvejen har en offentlig bruttogæld, som udgør mere end 100 pct. af BNP, har en signifikant virkning på renten. Égert (2010) finder, at de lange statsobligationsrenter i G7-landene eksklusive Japan begynder at stige, når den offentlige (brutto-)gæld overstiger ca. 75 pct. af BNP. OECD har brugt sidstnævnte til at formulere en tommelfingerregel om et gælds niveau på 75 pct. af BNP som tærskel for, hvornår statsgælden begynder at påvirke renteniveauet.

Japan et eksempel på land med høj gæld, men troværdig finanspolitik

Der vil dog være mange andre forhold end blot gældskvotens absolutte størrelse, der har betydning for, hvorvidt et lands statsobligationer anses for at være en sikker investering, og de nævnte undersøgelser kontrollerer kun i ringe grad herfor. Japan nævnes ofte som en illustration heraf – landet har en bruttogæld på langt over 200 pct. af BNP,

men alligevel en meget lav rente. Der er altså tydeligvis tillid i markederne til, at Japan vil honorere sine betydelige gældsforpligtelser. Omvendt kan der være lande, hvor mistilliden sætter ind ved ret lave gældsniveauer.

Generelt er historik og sund politisk kultur nok så vigtige årsager til troværdighed

Generelt vil relevante forhold for investortilliden f.eks. være økonomiens fremtidsudsigter, baggrunden for gældens opståen, statens hidtidige historie med hensyn til at honorere sine betalingsforpligtelser, graden af påpasselighed og kontrol med de offentlige indtægts- og udgiftsposter fra statsadministrationens side samt den generelle tillid til det politiske systems ansvarlighed. Også andelen af gælden, der holdes af indenlandske kreditorer, vil have stor betydning, hvilket eksempelvis ofte nævnes som medvirkende årsag til Japans kreditværdighed. Empiriske undersøgelser af, hvad ratingbureauer lægger vægt på, når de skal kreditvurdere statsgæld, peger især på, at et lands forhistorie med hensyn til at overholde gældsforpligtelser og kvaliteten af de økonomisk-politiske institutioner (målt ved eksempelvis indikatorer for politisk stabilitet og korruption) har stor betydning, jf. Mellios og Paget-Blanc (2006) og Afonso mfl. (2011).

Udskudt skat i pensionskasser særligt forhold for Danmark

For Danmarks vedkommende må de meget store offentlige tilgodehavender i form af udskudt skat i pensionskasserne også formodes at påvirke ratingbureauernes kreditvurderinger positivt. Som anført i afsnit III.2 ville både gæld og saldo (men ikke holdbarhedsindikatoren) være radikalt anderledes, hvis man hypotetisk forestillede sig, at man omlagde beskatningen af pensionsopsparing fra udbetalings- til indbetalingstidspunktet – eller hvis man blot beregningsmæssigt indførte en konstruktion, så den udskudte beskatning talte med i de offentlige aktiver uden nødvendigvis at skulle fjernes fra de nuværende pensionsforvaltere. I afsnit III.2 blev det beregnet, at dette permanent ville formindske nettogælden med 70-80 pct. af BNP. Danmark har altså meget betydelige offentlige finansielle nettoaktiver både i dag og i hele fremskrivningen, når man medregner disse implicitte aktiver.⁵

Officiel saldo og gæld giver ikke altid præcist billede af offentlige financers sundhedstilstand

Den danske pensionsbeskatning er dermed et godt eksempel på den principielle pointe, at den officielt opgjorte offentlige saldo og gæld ikke er et præcist billede af de offentlige financers sundhedstilstand, fordi implicitte aktiver og passiver ikke indgår. En given finanspolitik, der indebærer samme realøkonomiske tiltag og forpligtelser over tid for borgerne, kan føres med vidt forskellige regnskabsmæssigt opgjorte saldi og enten positiv, negativ eller ingen offentlig gæld, jf. Kotlikoff (1993) og Green og Kotlikoff (2008). Denne indsigt, i litteraturen omtalt som

5) Bruttogælden ville dog ikke blive formindsket i samme grad, alene fordi denne ikke kan blive negativ.

“underskudsillusion”, er netop en del af baggrunden for, at man i en række lande har skiftet fokus over mod større vægt på at beregne den finanspolitiske holdbarhed fremfor blot at fokusere på tal for saldo og gæld.

ØMU-gældsgrænse på 60 pct. meget konservativt underkantskøn

Sammenfattende virker det plausibelt, at såvel Danmarks historie med hensyn til tilbagebetaling af lån, den generelle vurdering af det danske økonomisk-politiske miljøes pålidelighed, herunder den meget grundige fokus på holdbarhed, og tilstedeværelsen af pensionsaktiverne vil tælle positivt i en vurdering af danske statsobligationers kreditværdighed. Det må derfor formodes, at ØMU-gældsgrænsen på 60 pct. af BNP er et meget konservativt underkantskøn for, hvornår der kan sættes spørgsmålstegn ved Danmarks troværdighed, så længe Danmark i øvrigt demonstrerer, at landet lægger vægt på at fastholde og nøje overvåge, at finanspolitikken vil være holdbar i det lange løb.

En del EU-lande ligger over 60-pct.-grænsen

Uanset at de fagøkonomiske grunde til at lige præcis 60-pct.-bruttogældsgrænsen er vigtig at overholde, forekommer beskedne, er det et faktum, at grænsen eksisterer i EU-reglerne. Det er ganske vist ikke en grænse, der overholdes af alle EU-landene, jf. den tidligere viste tabel III.4. I 2019 lå 12 af EU-landene over grænsen inklusive tre af de fire største: Frankrig, Italien og Storbritannien. Tyskland, der også har ligget over grænsen så sent som i 2018, kneb lige præcis under med en gæld på 59,8 pct. af BNP. Gennemsnittet for hele EU var på 79,3 pct., og for eurolandene 84,1 pct. Danmark havde den femtelaveste bruttogæld, kun undergået af Estland, Bulgarien, Luxembourg og Tjekkiet.

Overskridelse af grænsen kan give uheldigt signal for Danmark

Alligevel vil mange nok opleve det som et uheldigt signal, hvis Danmark også kommer til at overskride EU-grænsen på et tidspunkt. 60 pct.-grænsen spiller samtidig indirekte en rolle for den strukturelle underskudsgrænse, som EU's finanspagt sætter. Det skyldes, at EU-reglerne giver mulighed for at have et strukturelt underskud på 1 pct. af BNP for lande med en gæld, der ligger væsentligt under 60 pct., og ellers kun ½ pct.

Overholdelse af 60 pct.-krav og stor balanceoppustning kan medføre inefficiet lav nettogæld

Skal Danmark holde sig under grænsen, og måske endda med en passende afstand til grænsen, samtidig med, at den offentlige sektor opererer med offentlige aktiver i størrelsesordenen 50 pct. af BNP, bliver konsekvensen, at Danmark permanent skal operere med en nettogæld på højst omkring 0. Det kan være et tegn på, at landet overtræder efficienshensynene nævnt ovenfor om dels en positiv nettogæld, der afspejler investeringerne (inkl. de reelle investeringer i human- og miljø-

kapital mv.), dels princippet om at lade saldoen og dermed nettogælden tage midlertidige udsving i eksempelvis demografiske stød. Det illustrerer dilemmaet i at finde et fornuftigt gældsmål.

BETYDNINGEN AF DET NUVÆRENDE LAVE RENTENIVEAU

Betydning af det meget lave renteniveau

Det nuværende meget lave renteniveau, som de fleste forventer vil vare ved i adskillige år, har yderligere givet anledning til en diskussion af, om den lave pris på at fremrykke udgifter fra fremtiden til nutiden bør give anledning til at revidere synet på den offentlige gældsætning. Sådanne synspunkter udtrykkes fra mange sider. Det gælder både såvel mere alternative økonomiske retninger, der normalt er i opposition til den gængse mainstream-økonomiske tankegang, som centralt placerede økonomer som Olivier Blanchard, der i 2019 som formand for *American Economic Association* holdt sin formandsforelæsning om netop dette emne, jf. Blanchard (2019).

Blanchard har opfordret til at ændre EU's gældsgrænser

Blanchard har bl.a. anført, at den "fiskale omkostning" ved at udstede gæld er 0, når statens lånerente er lavere end økonomiens vækstrate, som det har været tilfældet i USA i gennemsnit siden 1950, og som det generelt forventes at være tilfældet i en overskuelig årrække fremadrettet. Det betyder, at det ikke vil være nødvendigt at hæve skatterne for at betale renterne af den ekstra gæld, for de kan betales ved at udstede ny gæld, uden at gældskvoten stiger af den grund. Der kan godt være en samfundsmæssig velfærdsmkostning alligevel, men den vil tendere til at være lav, når statsobligationsrenten er lav. Blanchard har senere specifikt anbefalet for eurozonen, at den lægger mere vægt på aktiv finanspolitik, og at såvel 60 pct.- som 3 pct.-grænserne i EU lempes.

OPSUMMERING

Tre mulige scenarier til at forhindre overskridelser af 60 pct.-grænsen

I det foregående er fremført argumenter for, at 60 pct.-gældsgrænsen virker som et meget konservativt underkantskøn for, hvornår Danmarks troværdighed med hensyn til gældstilbagebetaling vil blive italesat. I det omfang, den eksisterende EU-grænse er vigtig for de danske beslutningstagere, vil det dog fortsat være relevant at tage hensyn til den. Det ville være fordelagtigt, hvis EU's saldo- og gældsregler bliver ændret i retning af mere landespecifikke krav. Disse bør indrettes, så de dels kommer til at afhænge af den grundlæggende holdbarhed og dels af basale institutionelle forhold (for Danmarks ved-

kommende ikke mindst pensionsformuen). Indtil sådanne regelændringer gennemføres, vil der dog nok være et ønske hos mange om, at Danmark sørger for at holde sig under 60 pct.-grænsen. I betragtning af, at udviklingen peger på at ØMU-gælden kommer i hvert fald ret tæt på grænsen i fremskrivningen, bliver det derfor relevant at overveje, hvilke økonomiske virkemidler der potentielt skal tages i brug for at hindre en overskridelse. Man kan pege på i hvert fald tre mulige scenarier:

1) Man kan foretage realøkonomiske saldoforbedringer (skattestigninger og/eller offentlige udgiftsbesparelser), der vil formindske både netto- og bruttogælden og samtidig forøge overholdbarheden yderligere. Det kan imidlertid indebære en uheldig tidsmæssig profil i forhold til samfundets ønsker for udviklingen i såvel de offentlige investeringer som det offentlige forbrug.

2) Da næsten hele bruttogælden skyldes, at Danmark har betydelige offentlige finansielle aktiver og dermed er udtryk for en balanceoppustning i stedet for, hvad man nok normalt tænker på som gældsætning i traditionel forstand (en intertemporal forbrugsforskydning), kan man vælge at indskrænke denne forskel i stedet for at foretage yderligere intertemporale forbrugs- og investeringsudskydninger. Dvs. alene af hensyn til at overholde ØMU-gældsgrænsen kan det være relevant at kigge nærmere på at nedbringe nogle af de offentlige aktiver. Det kan eksempelvis ske ved at frasælge flere statslige aktieposter a la Ørsted eller nedbringe de statslige indeståender og obligationsbeholdninger mv. Eksempelvis kan man tilbagerulle ændringen af finansieringen af almene boliger og lignende gældsarrangementer, hvilket i sig selv ville formindske ØMU-gælden med op imod 10 pct.point. Omkostningen er, at finansieringen af boligerne igen vil blive dyrere. Denne merforrentning vil ikke være ligegyldig, men dog betalelig. Her er altså tale om en afvejning i forhold til de begrundelser, der har været for overhovedet at anskaffe og bibeholde de pågældende aktiver indtil nu.

3) Den særlige rolle, som pensionsbeskatningen indtager, kan også gøre det relevant at kigge nærmere på denne konstruktion igen. Et vidtgående forslag vil være at ændre noget af pensionsbeskatningen til straksbeskatning, jf. *Dansk Økonomi, forår 2018*. Et mindre vidtgående forslag vil være at undersøge, om det er muligt at ændre nogle institutionelle regler, så den del af pensionsformuen og afkastet heraf, som reelt er et udskudt skattetilgodehavende og dermed et implicit offentligt aktiv, i højere grad konteres indenfor den offentlige sektors rammer. I Finland, hvor man også har et opsparingsbaseret pensionsystem, er de lovgivningsmæssige rammer lidt anderledes, og de offentlige aktiver medregner derfor også pensionsformuer i privat administrerede pensionskasser, jf. Calmfors (2020). Dette er årsagen til, at

Finland har langt den højeste offentlige nettoformue blandt de nordiske EU-lande. Eksemplet viser, hvordan institutionelle forskelle kan påvirke den officielle opgørelse af de offentlige finanser uafhængigt af det realøkonomiske fundament. Man kan sammenligne med, at ATP's formue indtil 2004 indgik i den offentlige forvaltnings aktiver. På grund af ændrede EU-retningslinjer blev formuen overført til sektoren for forsikringsselskaber og pensionskasser. Denne ændring formindskede den offentlige nettoformue mærkbart. Den betød samtidig, at ØMU-gælden steg, fordi ATP's beholdning af statsobligationer ikke længere kunne modregnes i den offentlige gæld. Samtidig blev overskuddet på den såkaldte ØMU-saldo mindre, fordi ATP's resultat ikke længere indgik i saldoen.

III.4

UDVIKLINGEN I DET OFFENTLIGE FORBRUG

Fremskrivning af det offentlige forbrug en del af holdbarhedsberegningerne

Som en del af formandskabets beregning af finanspolitikens holdbarhed laves der en fremskrivning af udviklingen i det offentlige forbrug. Det offentlige forbrug udgør knap halvdelen af de samlede offentlige udgifter, og den fremtidige udvikling i det offentlige forbrug spiller derfor en betydelig rolle for den finanspolitiske holdbarhed.

Er den historiske udvikling i overensstemmelse med fremskrivningsantagelserne?

Dette afsnit belyser, i hvilken grad den historiske udvikling i det offentlige forbrug har været i overensstemmelse med fremskrivningsantagelserne om, at det offentlige forbrug følger den demografiske og velstandsmæssige udvikling.⁶ I det følgende gives der først en beskrivelse af de principper, som formandskabet anvender ved fremskrivningen af udgifterne til forskellige dele af det offentlige forbrug. Dernæst følger en kort beskrivelse af den historiske udvikling i det offentlige forbrug og dets sammensætning. Herefter ses der på, hvordan udgifterne til forskellige udgiftsområder og udgifterne til det samlede offentlige forbrug historisk set har udviklet sig sammenlignet med den udvikling, man skulle forvente efter fremskrivningsprincipperne. Til sidst i afsnittet illustreres det, hvordan den fremskrevne udvikling i det offentlige forbrug og holdbarheden påvirkes, hvis det offentlige forbrug i en del af fremskrivningsperioden antages at følge det historiske vækstmønster for det offentlige forbrug i stedet for det vækstmønster, der fremkommer ved anvendelse af de sædvanlige fremskrivningsantagelser.

6) Formandsskabet har tidligere for perioden 1991-2008 lavet analyser svarende til dem, der præsenteres her i kapitlet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2010*.

FREMSKRIVNINGEN AF DET OFFENTLIGE FORBRUG

Udgifter til offentligt forbrug følger demografi og velstandsstigninger

Det overordnede princip for fremskrivningen af de nominelle udgifter til det offentlige forbrug er, at de ændres i takt med dels udviklingen i de relevante befolkningsgrupper, dels inflationen og den almindelige velstandsstigning i samfundet.⁷ Princippet sikrer en neutral fremskrivning, hvad angår størrelsen af det offentlige forbrug i forhold til hele samfundøkonomien. Det medfører nemlig, at forbrugsudgifterne udgør en konstant andel af nominelt BNP på lang sigt, når befolkningen og den materielle velstand udvikler sig jævnt. Midlertidige forskydninger i befolkningens aldersstruktur mv. vil imidlertid påvirke den offentlige forbrugskvote.

Et eksempel:
Udgifter til folkeskolen

Betydningen af princippet kan illustreres med et eksempel. Et typisk eksempel på offentlige forbrugsudgifter er undervisning i folkeskolen. Forenkelt kan man tænke i, at udgifterne hertil består af to dele, nemlig udgifter til lærerlønninger og udgifter til køb af materialer (varekøb), f.eks. skolebøger til børnene. Lærernes realløn vil i det lange løb stige i takt med reallønnen i den private sektor, mens priserne på bøger og andre varer vil følge det almindelige prisniveau. Fremskrivningsprincippet medfører populært sagt, at klassekvotienten vil være konstant i fremskrivningen, så der altid vil være det samme antal elever pr. lærer, men der er råd til at købe mere, eller snarere mere avanceret, undervisningsmateriale i takt med den almindelige velstandsstigning. I perioder, hvor antallet af skoleøgende børn stiger, vil både antal ansatte og varekøbet stige tilsvarende, og omvendt, hvis der bliver færre børn.

Princip fastsætter udgifterne og tager ikke stilling til udbyttet heraf ...

Velstandsstigningen slår dermed igennem i form af, at varekøbene pr. bruger (her: skoleelev) vil stige i takt hermed. Som et andet eksempel sikrer det, at læreren, der før skrev med kridt på en tavle, nu i stedet for kan bruge mere avancerede computerbaserede præsentationsmetoder. Velstandsstigningen slår derimod ikke igennem i form af, at der bliver flere (eller for den sags skyld færre) ansatte pr. bruger. Hvis der er produktivetsfremskridt i den offentlige sektor, vil kvaliteten af hver undervisningstime stige over tid, f.eks. fordi lærerne i dag har andre færdigheder end for 50 år siden. Det er imidlertid vigtigt at være bevidst om, at det beskrevne fremskrivningsprincip ikke afhænger af, om der er sådanne produktivetsfremskridt i den offentlige sektor, og hvor store de er. Princippet bestemmer udelukkende, hvor mange udgifter der afsættes til den offentlige sektor, og siger ikke noget om det udbytte, eleverne får af undervisningen.

... og er derfor immunt over for antagelser om offentlig sektors produktivitet

7) Ændringen som følge af førstnævnte kaldes det (rene) demografiske træk. De samlede ændringer som følge af begge de nævnte forhold omtales sommetider som det demografi- og velstandskorrigerede træk.

**Separate
fremskrivninger af
individuelt og
kollektivt offentligt
forbrug**

Det beskrevne overordnede princip udmøntes lidt forskelligt i fremskrivninger af henholdsvis det individuelle og det kollektive offentlige forbrug. Det individuelle offentlige forbrug består af udgifterne til offentlige serviceydelser, som de enkelte borgere efter behov og ønsker gør brug af, såsom børnepasning, undervisning, ældrepleje og sundhedsydelser. Cirka to tredjedele af det offentlige forbrug kategoriseres som individuelt offentligt forbrug. Det kollektive offentlige forbrug, der udgør den resterende tredjedel af det offentlige forbrug, stilles i modsætning til det individuelle offentlige forbrug til rådighed for samfundet som helhed – ikke de enkelte borgere. Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug omfatter blandt andet udgifter til offentlig administration, miljøbeskyttelse, retsvæsen og forsvar.

**Timeproduktivitets-
vækst over for
BNP-vækst**

I fremskrivningerne antages det, at udgifterne til det individuelle offentlige forbrug, der kan henføres til bestemte personer, følger udviklingen i befolkningens størrelse og sammensætning (idet der er forskel mellem forskellige befolkningsgruppers brug af de offentlige ydelser) og derudover den generelle inflation og timeproduktivitetsvæksten (som aktuelt antages at være henholdsvis $1\frac{3}{4}$ og $1\frac{1}{2}$ pct. om året). For udgifterne til sundhed og ældrepleje tages der desuden højde for forventet sund aldring, dvs. at de gennemsnitlige aldersbetingede sundheds- og plejeudgifter for de ældre reduceres, når levealderen vokser. Sund aldringseffekten virker afdæmpende i forhold til de kommende års opadgående pres på sundheds- og ældreplejeudgifterne. Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug, der pr. definition ikke kan relateres til konkrete individer, antages i stedet at følge udviklingen i samfundets samlede velstand, således at de kollektive offentlige forbrugsudgifter altid udgør en konstant andel af nominelt BNP.

**Arbejdstid mv.
påvirker kollektivt,
men ikke individuelt
offentligt forbrug**

Da BNP afhænger af antallet af beskæftigede, som i høj grad er demografisk bestemt, og af timeproduktiviteten, minder metoderne til fremskrivning af det individuelle og det kollektive offentlige forbrug om hinanden, og i en langsigtsligevægt, hvor befolkningssammensætningen og levealderen ikke ændrer sig, vil begge udgøre en konstant andel af BNP. De kollektive offentlige forbrugsudgifter vil imidlertid undervejs i fremskrivningen blive påvirket af forhold som f.eks. generelle ændringer i arbejdstiden eller ændringer i beskæftigelsesfrekvensen, som ikke påvirker udgifterne til individuelt offentligt forbrug. Boks III.3 giver en mere formel beskrivelse af fremskrivningsprincipperne.

BOKS III.3 PRINCIPPER FOR FREMSKRIVNINGEN

Der benyttes forskellige principper ved fremskrivningerne af det individuelle og det kollektive offentlige forbrug. Det fremtidige kollektive offentlige forbrug målt i løbende priser antages at følge den nominelle vækst i BNP, jf. følgende ligning:

$$E_t^{kol} = (1 + p_t)(1 + y_t)E_{t-1}^{kol}, \quad (1)$$

hvor E_t^{kol} er det kollektive offentlige forbrug i år t , p_t er væksten i det generelle prisniveau fra år $t-1$ til år t (beregnet ud fra BNP-deflatoren), og y_t er væksten i det reale BNP fra år $t-1$ til år t .

Udgifterne til det individuelle offentlige forbrug antages at følge befolkningsudviklingen og den underliggende nominelle vækst. For den del af udgifterne, der anvendes til sundhed og ældrepleje, tages der endvidere højde for forventet sund aldring. Det vil sige, at efterhånden som levetiden stiger, falder de gennemsnitlige aldersfordelte sundheds- og plejeudgifter blandt de ældre. Ses der i første omgang bort fra sund aldring, kan den fremtidige udvikling i udgifterne til et givet udgiftsområde j under det individuelle offentlige forbrug beskrives ved følgende ligning:

$$E_t^{ind,j} = (1 + p_t)(1 + v_t) \sum_i e_{i,t-1}^j N_{i,t}, \quad (2)$$

hvor $E_t^{ind,j}$ er det nominelle individuelle offentlige forbrug i år t , p_t fortsat er væksten i prisniveauet fra år $t-1$ til år t , v_t er væksten i arbejdskraftens timeproduktivitet fra år $t-1$ til år t , j ($j=1,2,3,4$) er forskellige udgiftsområder under det individuelle offentlige forbrug (udgiftsområderne er: sundhed, fritid og kultur mv., undervisning og social beskyttelse), $e_{i,t-1}^j$ er det gennemsnitlige nominelle forbrug på udgiftsområde j i år $t-1$ for personer i en given befolkningsgruppe i (karakteriseret ved køn, alder og oprindelse), og $N_{i,t}$ er antallet af personer i befolkningsgruppe i i år t .

Borgernes forbrug af serviceydelserne under det individuelle offentlige forbrug afhænger i høj grad af borgernes alder, jf. figur A, og en ændret alderssammensætning af befolkningen har derfor betydning for udgifterne til individuelt offentligt forbrug.

For sundhedsudgifterne og den del af udgifterne under social beskyttelse, der går til ældrepleje, tages der som nævnt højde for sund aldring. Det gøres ved at medtage et ekstra element $k_{i,t}^j$ i (2):

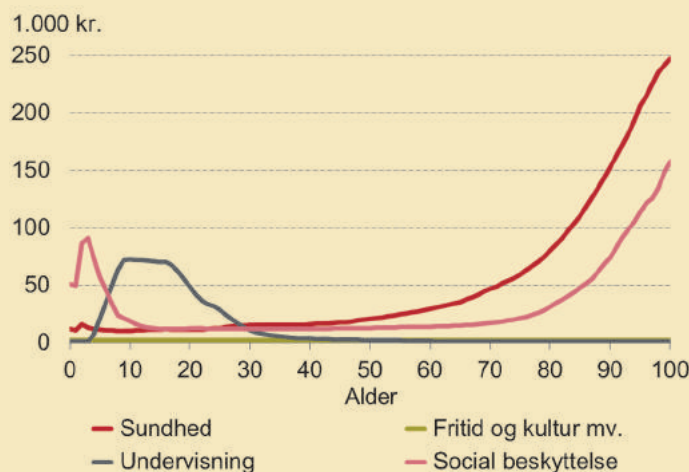
$$E_t^{ind,j} = (1 + p_t)(1 + v_t) \sum_i k_{i,t}^j e_{i,t-1}^j N_{i,t}. \quad (3)$$

Hvis den forventede restlevetid øges fra år $t-1$ til år t i befolkningsgruppe i , og de gennemsnitlige udgifter pr. person i befolkningsgruppen på udgiftsområde j reduceres som følge af sund aldring, er $k_{i,t}^j$ mindre end 1. Ellers er $k_{i,t}^j$ lig med 1.^a

Fortsættes

BOKS III.3 PRINCIPPER FOR FREMSKRIVNINGEN, FORTSAT

FIGUR A GENNEMSNITLIGE ALDERSFORDELTE UDGIFFTER TIL INDIVIDUELT OFFENTLIGT FORBRUG, 2014



Kilde: DREAM.

Virkningen af sund aldring (beskrevet ved $k_{i,t}^j$ i (3)) kan i figur A illustreres ved, at udgiftskurverne for sundhed og social beskyttelse skubbes nedad for den ældre del af befolkningen. Sund aldringsvirkningen bestemmes for sundhedsudgifternes vedkommende ud fra metoden beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. For ældreplejeudgifterne bestemmes sund aldringsvirkningen derimod med den metode, som DREAM og Finansministeriet anvender, jf. f.eks. Finansministeriet (2007).

Når det kollektive offentlige forbrug og det individuelle offentlige forbrug på de forskellige udgiftsområder er fremskrevet, følger det samlede offentlige forbrug E_t definitorisk af:

$$E_t = E_t^{kol} + \sum_j E_t^{ind,j}. \quad (4)$$

a) $e_{i,t}^j$ fremskrives ved hjælp af følgende formel: $e_{i,t}^j = (1 + p_t)(1 + v_t)k_{i,t}^j e_{i,t-1}^j$.

**Fremskrivningsprin-
cip ikke prognose,
men konsekvens-
beregning af
"neutral" politik**

Det er vigtigt at være bevidst om, at formålet med fremskrivningsprincipperne ikke er at bringe en prognose, dvs. det bedste bud på, hvilken udvikling i det offentlige forbrug der fremadrettet opfattes som den mest sandsynlige. Principperne er derimod udtryk for, hvad der som nævnt kan opfattes som en neutral offentlig forbrugsudvikling. Selvom man på et konkret tidspunkt kan have en forventning om, at politikerne vil vælge at prioritere en anden udgiftsudvikling fremadrettet, vil en sådan formodning ikke være relevant for fremskrivningen, da dens formål ikke er at forudsige fremtiden, men at være en konsekvensberegning, der viser resultatet af at følge en neutral økonomisk politik, og dermed blandt andet, hvilke frihedsgrader der vil være for den økonomiske politik fremadrettet. En sammenligning af principperne med den historiske udvikling vil på tilsvarende vis belyse, i hvilket omfang man har valgt en neutral forbrugsudvikling i den givne periode.

DEN HISTORISKE UDVIKLING I DET OFFENTLIGE FORBRUG

**Det offentlige
forbrugs andel af
BNP voksede indtil
starten af 1980'erne**

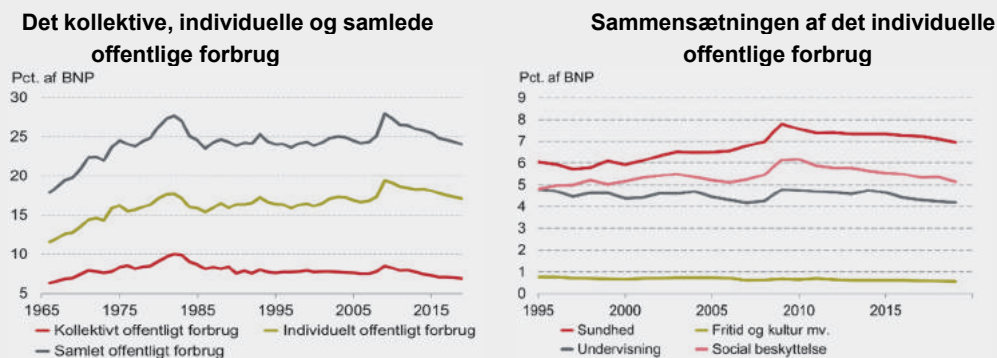
I det følgende ses der på, hvordan udgifterne til offentligt forbrug har udviklet sig fra 1966 til 2019. I forbindelse med opbygningen af velfærdsstaten voksede det offentlige forbrug og dets andel af BNP kraftigt fra 1966 indtil starten af 1980'erne, jf. figur III.7. Herefter skete der en opbremsning i den offentlige sektors vækst, og det offentlige forbrugs andel af BNP faldt tilbage til samme niveau, som var gældende i midten af 1970'erne. Siden 1985 har det offentlige forbrugs andel af BNP ligget omkring 24-25 pct., men med et betydeligt udsving i forbindelse med finanskrisen. Fra 2008 til 2009 steg det offentlige forbrugs andel af BNP således med knap 3 pct.point, da der på dette tidspunkt var en relativ stor stigning i det offentlige forbrug og et betydeligt fald i BNP. Efterfølgende er væksten i det offentlige forbrug blevet reduceret, og det offentlige forbrugs andel af BNP var i 2019 tilbage på samme niveau som før finanskrisen.

**Stram udgiftsstyring
medvirkende til lav
vækst i det offentlige
forbrug siden 2010**

En medvirkende årsag til den relativt lave vækst i det offentlige forbrug gennem de seneste ti år er, at der er indført en strammere udgiftsstyring i den offentlige sektor. Der er således gradvist efter genopretningsaftalen i 2010 indført sanktioner og udgiftslofter, som skal understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med de af Folketinget besluttede økonomiske målsætninger og prioriteringer, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Det strammere udgiftsstyringssystem har betydet, at den faktiske vækst i det offentlige forbrug ikke længere overstiger den budgetterede vækst, som det generelt var tilfældet før 2010.

FIGUR III.7 UDVIKLINGEN I DET OFFENTLIGE FORBRUG OG DETS SAMMENSÆTNING

Det offentlige forbrugs andel af BNP har efter midten af 1980'erne stabiliseret sig omkring 24-25 pct.



Anm.: Det offentlige forbrug og dets fordeling på kollektivt og individuelt offentligt forbrug er opgjort hvert år fra 1966 og frem. Opdelingen af de individuelle offentlige forbrugsudgifter på udgiftsområderne i figuren til højre findes først fra 1995. Det individuelle offentlige forbrug består af udgifterne til offentlige serviceydelser, som de enkelte borgere efter behov og ønsker gør brug af, såsom børnepasning, undervisning, ældrepleje og sundhedsydelser. Det kollektive offentlige forbrug stilles til rådighed for samfundet som helhed – ikke de enkelte borgere. Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug omfatter blandt andet udgifter til offentlig administration, miljøbeskyttelse, retsvæsen og forsvar.

Kilde: Statistikbanken.dk.

Større vækst i individuelt end kollektivt offentligt forbrug

Udgifterne til kollektivt og individuelt offentligt forbrug udviklede sig stort set parallelt i perioden fra 1966 og frem til midten af 1980'erne, jf. igen figur III.7. Efter 1985 er det individuelle offentlige forbrug imidlertid vokset væsentligt mere end det kollektive offentlige forbrug. Som konsekvens af de forskellige vækstrater er det individuelle offentlige forbrugs andel af BNP vokset siden 1985, mens det kollektive offentlige forbrugs andel er faldet.

Størst udgiftsvækst på sundhedsområdet siden 1995

Fra 1995 og frem er det muligt at opdele de individuelle offentlige forbrugsudgifter på fire udgiftsområder: sundhed, fritid og kultur mv., undervisning og social beskyttelse. Der har fra 1995 til 2019 været en lille stigning i det individuelle offentlige forbrugs andel af BNP på ½ pct. point. Udviklingen i udgifterne på de fire udgiftsområder har dog været ret forskellig. Væksten i udgifterne har været størst på sundhedsområdet, og de individuelle offentlige forbrugsudgifter på sundhedsområdet udgør i 2019 7 pct. af BNP mod 6 pct. i 1995. Målt som andel af BNP har der også været en beskeden vækst i udgifterne til udgiftsområdet so-

cial beskyttelse. For undervisning og fritid og kultur mv. har udgifts-væksten derimod været mindre end væksten i BNP, og de to udgifts-områder udgør derfor en mindre andel af BNP i 2019 end i 1995.

OVERENSSTEMMELSEN MELLEM DEN HISTORISKE UDVIKLING OG FREMSKRIVNINGSPRINCIPPERNE

Faktisk udvikling kan afvige fra fremskrivninger

Den faktiske udvikling i det offentlige forbrug kan af forskellige årsager afvige fra den fremskrevne udvikling. Én mulig årsag til afvigelser er, at de størrelser, der indgår i fremskrivningsmodellen, udvikler sig anderledes end antaget. Hvis eksempelvis inflationen eller væksten i timeproduktiviteten vokser mere end forudsat i fremskrivningen, vil det trække i retning af, at både det individuelle og det kollektive offentlige forbrug vokser mere end forventet.⁸ Er der ikke så meget sund aldring som antaget i fremskrivningen – dvs. at de gennemsnitlige aldersfordelte sundheds- og ældreplejeudgifter blandt de ældre reduceres mindre end antaget – vil det også virke i retning af, at den faktiske vækst i det individuelle offentlige forbrug bliver højere end forventet.

Politiske beslutninger har betydning

En anden mulig forklaring på afvigelser mellem udviklingen i det faktiske og fremskrevne offentlige forbrug er, at relevante forhold, som fremskrivningsmodellen ikke tager højde for, ændrer sig. Her har det især væsentlig betydning, hvis de politiske ønsker til udviklingen i det offentlige forbrug ændrer sig. Besluttet det eksempelvis, at serviceniveauet og udgifterne til offentligt forbrug pr. borger skal øges, vil det trække i retning af, at det offentlige forbrug vokser mere end forventet ud fra fremskrivningsmodellen.

Det undersøges, hvor stor den historiske afvigelse har været

I det følgende belyses det, i hvilken grad den historiske udvikling i henholdsvis det kollektive offentlige forbrug, det individuelle offentlige forbrug, det samlede offentlige forbrug og forskellige undergrupper af det individuelle offentlige forbrug har været i overensstemmelse med fremskrivningsprincipperne. Det gøres ved at sammenligne den faktiske gennemsnitlige årlige vækst i en given offentlig forbrugstype over en bestemt periode med den vækst, som man ifølge fremskrivningsprincipperne skulle forvente (med en demografisk og velstandsmæssig udvikling svarende til den faktiske udvikling i den valgte periode). Forskellen mellem den faktiske vækst og den forventede vækst ifølge fremskrivningsprincipperne kaldes mervæksten. Boks III.4 beskriver mere detaljeret, hvordan mervæksten beregnes.

8) En højere timeproduktivitet øger BNP (for en given beskæftigelse) og dermed også det forventede kollektive offentlige forbrug.

BOKS III.4 OPGØRELSE AF HISTORISK MERVÆKST*Det kollektive offentlige forbrug*

Mervæksten i udgifterne til det kollektive offentlige forbrug fra år $t-1$ til år t opgøres ved hjælp af følgende ligning (samme notation som i boks III.3, men alle størrelser er nu observerede og ikke fremskrevne):

$$\text{mervækst}_t^{\text{kol}} = \frac{(1 + g_t^{\text{kol}})}{(1 + p_t)(1 + y_t)} - 1 \approx g_t^{\text{kol}} - (p_t + y_t), \quad (1)$$

hvor g_t^{kol} angiver væksten i det nominelle kollektive offentlige forbrug, p_t er inflationen opgjort ud fra BNP-deflatoren, og y_t er væksten i det reale BNP. Mervæksten er således lig med forskellen mellem den faktiske vækst i udgifterne til det kollektive offentlige forbrug og den antagne vækst, som er lig med væksten i nominelt BNP.

Det individuelle offentlige forbrug

Mervæksten i udgifterne til det individuelle offentlige forbrug på udgiftsområde j fra år $t-1$ til år t opgøres med udgangspunkt i følgende ligning:^a

$$\text{mervækst}_t^{\text{ind},j} = \frac{(1 + g_t^j)}{(1 + p_t)(1 + d_t^j)(1 + s_t^j)(1 + v_t)} - 1 \approx g_t^j - (p_t + d_t^j + s_t^j + v_t), \quad (2)$$

hvor g_t^j angiver væksten i det nominelle forbrug af forbrugstype j , p_t fortsat er inflationen opgjort ud fra BNP-deflatoren, d_t^j angiver den del af væksten, der kan tilskrives ændringer i befolkningens størrelse og sammensætning, s_t^j angiver den del af væksten, der kan tilskrives sund aldring (s_t^j er negativ, hvis der er sund aldring), og v_t er væksten i arbejdskraftens timeproduktivitet. Mervæksten er her lig med væksten i det nominelle individuelle offentlige forbrug på udgiftsområde j fratrullet inflationen, betydningen af demografiske ændringer og sund aldring samt timeproduktiviteten. Det er også muligt at opskrive en ligning svarende til (2) for mervæksten i udgifterne til det samlede individuelle offentlige forbrug. Denne ligning udelades dog her.

En central antagelse ved beregningen af d_t^j og s_t^j er, at de gennemsnitlige udgifter pr. person i de forskellige befolkningsgrupper på hvert udgiftsområde vokser i samme takt over tid, hvis der ses bort fra sund aldring. Det vil sige, at kurverne i figur A i boks III.3 proportionalforskydes opad over tid, når de nominelle udgifter vokser. Denne antagelse passer formentlig bedre jo mindre tidsmæssig afstand, der er til 2014, som danner udgangspunkt for beregningen af gennemsnitsudgifterne i de forskellige befolkningsgrupper. Jo længere frem eller tilbage i tiden man bevæger sig i forhold til 2014, jo mere usikkerhed vil der derfor være forbundet med beregningen af d_t^j og s_t^j – og dermed også mervæksten.

- a) Yderligere detaljer om opgørelsen af mervækst i det individuelle offentlige forbrug findes i et særskilt dokumentationsnotat, som findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

DET KOLLEKTIVE OFFENTLIGE FORBRUG

Gennemsnitlig årlig mervækst på 0,2 pct.point i det kollektive offentlige forbrug

Fra 1966 til 2019 var den gennemsnitlige årlige vækst i det nominelle kollektive offentlige forbrug fratrasket den gennemsnitlige årlige inflation 2,3 pct., mens den gennemsnitlige årlige vækst i det reale BNP var 2,1 pct., jf. tabel III.5. Der var således en gennemsnitlig årlig mervækst i det kollektive offentlige forbrug på 0,2 pct.point. Mervæksten i det kollektive offentlige forbrug har dog varieret betydeligt siden 1966. Frem til starten af 1980'erne var der en relativ stor mervækst, jf. figur III.8. Siden har der gennemsnitligt set været mindrevækst, dvs. at det kollektive offentlige forbrug er vokset mindre end BNP.

TABEL III.5 DEKOMPONERING AF VÆKSTEN I DET KOLLEKTIVE OFFENTLIGE FORBRUG

Mervækst i det kollektive offentlige forbrug er blevet afløst af mindrevækst.

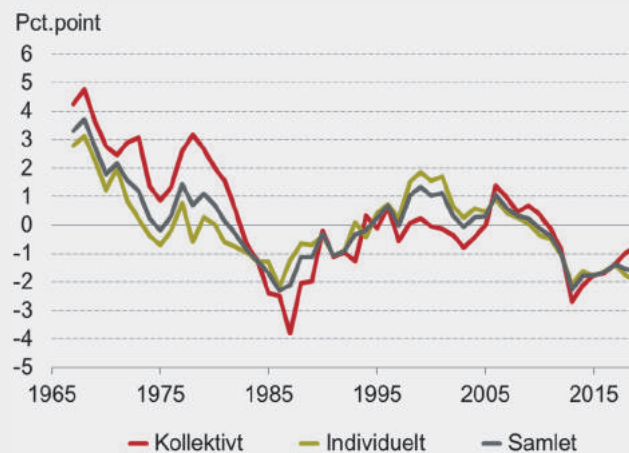
	Vækst i alt	BNP	Mervækst
	----- Gennemsnitlig årlig vækst i pct. -----		
1966-2019	2,3	2,1	0,2
1966-85	4,6	2,9	1,7
1985-2000	1,5	2,3	-0,8
2000-19	0,8	1,3	-0,4
1995-2019	1,3	1,6	-0,3

Anm.: "Vækst i alt" angiver væksten i det nominelle kollektive offentlige forbrug fratrasket inflationen opgjort ud fra udviklingen i BNP-deflatoren. "BNP" angiver realvæksten i BNP. "Mervækst" angiver forskellen mellem "Vækst i alt" og "BNP".

Kilde: Statistikbanken.dk og egne beregninger.

FIGUR III.8 MERVÆKSTRATER FOR DET KOLLEKTIVE, INDIVIDUELLE OG SAMLEDE OFFENTLIGE FORBRUG

Ingen tendens til systematisk mer- eller mindrevækst i det offentlige forbrug siden 1966.



Anm.: Mervæksten i det kollektive offentlige forbrug er lig med væksten i det nominelle kollektive offentlige forbrug fratrasket væksten i nominelt BNP. Mervæksten i det individuelle offentlige forbrug er lig med væksten i det nominelle individuelle offentlige forbrug fratrasket inflationen, betydningen af demografiske ændringer og sund aldring samt væksten i timeproduktiviteten i private byerhverv. Mervæksten i det samlede offentlige forbrug er beregnet som et vægtet gennemsnit af mervæksten i det kollektive og det individuelle offentlige forbrug, hvor vægtningen foretages efter de to forbrugstypers andel af det samlede offentlige forbrug. Der anvendes et centralt glidende gennemsnit med et vindue på syv år. For de år, hvor der ikke kan beregnes årlige vækstrater for alle syv år inden for vinduet, bestemmes det glidende gennemsnit ud fra de år, hvor de årlige vækstrater kan bestemmes.

Kilde: Statistikbanken.dk, data fra DREAM og egne beregninger.

DET INDIVIDUELLE OFFENTLIGE FORBRUG

Gennemsnitlig årlig mindrevækst på 0,1 pct.point i det individuelle offentlige forbrug

Fra 1966 til 2019 var den gennemsnitlige årlige vækst i det nominelle individuelle offentlige forbrug fratrasket den gennemsnitlige årlige inflation på 2,8 pct., jf. tabel III.6. Ifølge fremskrivningsprincipperne skulle dette vækstmål forventeligt have været 2,9 pct. med den givne historiske udvikling i demografi og timeproduktivitet samt den skønnede virkning af sund aldring.⁹ Der har således været en gennemsnitlig årlig mindrevækst i det individuelle offentlige forbrug på 0,1 pct.point i forhold til den forventede vækst ifølge fremskrivningsprincipperne. Lige som det er tilfældet for det kollektive offentlige forbrug har der siden 1966 både været perioder med mervækst og perioder med mindrevækst i det individuelle offentlige forbrug. Den tidsmæssige udvikling i de årlige mervækstrater for det individuelle offentlige forbrug har i nogen grad fulgt udviklingen i de årlige mervækstrater for det kollektive offentlige forbrug.

TABEL III.6 DEKOMPONERING AF VÆKSTEN I DET INDIVIDUELLE OFFENTLIGE FORBRUG

Den historiske udvikling i udgifterne til individuelt offentligt forbrug har ligget relativt tæt på den udvikling, der skulle forventes ifølge fremskrivningsprincipperne.

	Vækst i alt	Demografi	Sund aldring	Timeproduktivitet	Mervækst
	----- Gennemsnitlig årlig vækst i pct. -----				
1966-2019	2,8	0,4	-0,1	2,7	-0,1
1966-85	4,6	0,3	0,0	4,1	0,2
1985-2000	2,4	0,2	-0,2	2,4	0,0
2000-19	1,5	0,6	-0,2	1,5	-0,4
1995-2019	1,7	0,6	-0,2	1,5	-0,1

Anm.: "Vækst i alt" angiver væksten i det nominelle individuelle offentlige forbrug fratrasket inflationen opgjort ud fra udviklingen i BNP-deflatoren. "Demografi" angiver den del af "Vækst i alt", der kan tilskrives ændringer i befolkningens størrelse og alderssammensætning. "Sund aldring" angiver den skønsmæssige betydning af sund aldring på "Vækst i alt". "Timeproduktivitet" angiver væksten i timeproduktiviteten i private byerhverv. "Mervækst" er lig med "Vækst i alt" fratrasket "Demografi", "Sund aldring" og "Timeproduktivitet".

Kilde: Statistikbanken.dk, data fra DREAM og egne beregninger.

9) De 2,9 pct.point vises ikke i tabel III.6, og er pga. afrundinger ikke lig med summen af 0,4, -0,1 og 2,7 pct.point.

Individuelt offentligt forbrug udgør større andel af BNP pga. fald i arbejdstiden

Selvom udgifterne til det individuelle offentlige forbrug historisk er steget lidt mindre end forventet ifølge de anvendte fremskrivningsprincipper, udgør udgifterne alligevel en noget større andel af BNP i dag end i 1966, jf. tidligere figur. Det skyldes flere forskellige forhold, hvoraf en af de vigtigste er, at arbejdstiden for de beskæftigede er faldet væsentligt i perioden. Den aftalte årlige arbejdstid pr. beskæftiget er således reduceret med mere end 20 pct. siden 1966. Det kan fortolkes som en indkomsteffekt, hvor de beskæftigede har udnyttet noget af den højere produktivitet til at få mere fritid. Derfor stiger BNP langsommere, end væksten i timeproduktiviteten og befolkningsstigningen i sig selv ville tilsige.

Mervækst hvis timeproduktiviteten erstattes af årsproduktiviteten

Hvis man alternativt havde anvendt et fremskrivningsprincip om, at det individuelle offentlige forbrug stiger i takt med det demografiske træk plus væksten i produktiviteten pr. beskæftiget (i stedet for timeproduktiviteten), ville man få en lavere forventet vækst i det individuelle offentlige forbrug. Baseret på en produktivitet pr. beskæftiget ville der have været en gennemsnitlig årlig mervækst i de individuelle offentlige forbrugsudgifter på 0,4 pct.point fra 1966 til 2019 i stedet for den tidligere nævnte gennemsnitlige årlige mindrevækst på 0,1 pct.point.¹⁰ Beregningerne illustrerer, at generelle reduktioner i arbejdstiden øger den offentlige sektors størrelse, hvis man ønsker, at den offentlige service skal være uændret. Når arbejdstiden sættes ned, er det således nødvendigt at øge antallet af ansatte i den offentlige sektor for at kunne fastholde det samlede antal udførte arbejdstimer ved produktionen af de offentlige serviceydelser.

DET SAMLEDE OFFENTLIGE FORBRUG

Ingen mer- eller mindrevækst i det samlede offentlige forbrug

Væksten i det samlede offentlige forbrug har i perioden 1966-2019 stort set svaret til den forventede vækst ifølge fremskrivningsprincipperne, og der har således for perioden som helhed hverken været mer- eller mindrevækst i det samlede offentlige forbrug, jf. tabel III.7. I løbet af den nævnte periode har der dog i nogle år været en betydelig mer- eller mindrevækst. Det individuelle offentlige forbrug udgør som tidligere nævnt omkring to tredjedele af det samlede offentlige forbrug, og den tidsmæssige udvikling i mervæksten i det samlede offentlige forbrug følger derfor i højere grad udviklingen i mervæksten i det individuelle offentlige forbrug end mervæksten det kollektive offentlige forbrug.

¹⁰) Ved beregningen af mervæksten baseret på produktivitet pr. beskæftiget er produktiviteten bestemt som timeproduktiviteten gange den normale aftalte årlige arbejdstid i timer.

TABEL III.7 MERVÆKSTEN I DET SAMLEDE OFFENTLIGE FORBRUG

Set over hele perioden 1966-2019 har der været god overensstemmelse mellem den faktiske udvikling i det samlede offentlige forbrug og den forventede udvikling ifølge fremskrivningsprincipperne.

	Vækst i alt	Mervækst
	----- Gennemsnitlig årlig vækst i pct. -----	
1966-2019	2,7	0,0
1966-85	4,6	0,8
1985-2000	2,1	-0,3
2000-19	1,3	-0,4
1995-2019	1,6	-0,2

Anm.: "Vækst i alt" angiver væksten i det nominelle offentlige forbrug fratrasket inflationen opgjort ud fra udviklingen i BNP-deflatoren. "Mervækst" er det vægtede gennemsnit af mervæksten i det kollektive offentlige forbrug (vist i tabel III.5) og mervæksten i det individuelle offentlige forbrug (vist i tabel III.6), hvor vægtningen foretages efter de to brugstypers andel af det samlede offentlige forbrug.

Kilde: Statistikbanken.dk, data fra DREAM og egne beregninger.

FORSKELLIGE UDGIFTSOMRÅDER UNDER DET INDIVIDUELLE OFFENTLIGE FORBRUG

Individuelt offentligt forbrug opdeles på fire udgiftsområder

Fra og med 1995 er det muligt at belyse ikke bare udviklingen i det samlede individuelle offentlige forbrug, men også udviklingen på fire forskellige udgiftsområder under det individuelle forbrug. Udgiftsområderne er afgrænset efter, hvilke serviceområder de offentlige udgifter hører under, og benævnes sundhed, fritid og kultur mv., undervisning og social beskyttelse. I det følgende ses der på, i hvilken grad der har været mer- eller mindrevækst på de forskellige udgiftsområder.

Forskellig mervækst på de forskellige udgiftsområder

I perioden 1995-2019 var der mervækst på udgiftsområderne sundhed og social beskyttelse, som også er de udgiftsområder, hvor der var den største vækst i udgifterne. For sundhed er den gennemsnitlige årlige mervækst beregnet til 0,4 pct.point, og for social beskyttelse er det tilsvarende tal 0,1 pct.point, jf. tabel III.8. For fritid og kultur mv. og undervisning beregnes det derimod, at der var en gennemsnitlig årlig mindrevækst på henholdsvis 1,5 og 0,8 pct.point.

TABEL III.8 DEKOMPONERING AF VÆKSTEN I DET INDIVIDUELLE OFFENTLIGE FORBRUG, 1995-2019

Fra 1995 til 2019 steg udgifterne til sundhed mere end forventet ud fra fremskrivningsprincipperne. Udgifterne til undervisning og fritid og kultur mv. steg derimod mindre end forventet.

	Vækst i alt	Demografi	Sund aldring	Timeproduktivitet	Mervækst
	----- Gennemsnitlig årlig vækst i pct. -----				
Sundhed	2,2	0,9	-0,5	1,5	0,4
Fritid og kultur mv.	0,4	0,4	0,0 ^{a)}	1,5	-1,5
Undervisning	1,1	0,3	0,0 ^{a)}	1,5	-0,8
Social beskyttelse	1,9	0,4	-0,1	1,5	0,1
Individuelt offentligt forbrug i alt	1,7	0,6	-0,2	1,5	-0,1

a) Det antages, at der ikke er nogen sund aldringseffekt på udgiftsområdet.

Anm.: "Vækst i alt" angiver væksten i det nominelle individuelle offentlige forbrug på et givet udgiftsområde fratrasket inflationen opgjort ud fra udviklingen i BNP-deflatoren. "Demografi" angiver den del af "Vækst i alt", der kan tilskrives ændringer i befolkningens størrelse og alderssammensætning. "Sund aldring" angiver den skønsmæssige betydning af sund aldring på "Vækst i alt". "Timeproduktivitet" angiver væksten i timeproduktiviteten i private byerhverv. "Mervækst" er lig med "Vækst i alt" fratrasket "Demografi", "Sund aldring" og "Timeproduktivitet".

Kilde: Statistikbanken.dk, data fra DREAM og egne beregninger.

Øget andel ældre har især øget udgifterne på sundhedsområdet

Det er især på sundhedsområdet, at ændringerne i befolkningens størrelse og alderssammensætning har haft betydning for væksten i udgifterne. De demografiske ændringer (ekskl. sund aldring) har således virket i retning af at øge den gennemsnitlige årlige vækst i sundhedsudgifterne med 0,9 pct.point, hvorimod bidraget til den gennemsnitlige årlige vækst i udgifterne inden for fritid og kultur mv., undervisning og social beskyttelse kun var på 0,3-0,4 pct.point. Forskellen i de demografiske ændringers betydning hænger sammen med, at andelen af ældre er vokset, og at sundhedsudgifterne er særligt høje for de ældre.

Sund aldring har reduceret sundhedsudgifterne med 0,5 pct.point p.a.

En stigende restlevetid blandt de ældre og den deraf følgende forventede reduktion i sundhedsudgifterne på givne alderstrin skønnes isoleret set at have reduceret væksten i sundhedsudgifterne med 0,5 pct.point ifølge den anvendte regnemetode. Væksten i udgifterne til social beskyttelse er derimod kun blevet reduceret med 0,1 pct.point som følge af sund aldring.¹¹

11) At sund aldring har reduceret væksten i udgifterne til social beskyttelse mindre, end det er tilfældet for væksten i sundhedsudgifterne, hænger blandt andet sammen med at det

ØGET BRUG AF DE OFFENTLIGE SERVICEYDELSER

Bruger flere de offentlige ydelser kan udgifterne stige

For nogle offentlige serviceydelser er der fra 1995 til 2019 sket en ændring i andelen af borgerne, som gør brug af ydelserne. På undervisningsområdet har der eksempelvis været en stigning i andelen af borgerne, der er under uddannelse efter afslutningen af grundskolen. En sådan øget brug af det offentlige uddannelsessystem vil principielt medvirke til at øge udgifterne på undervisningsområdet på samme måde, som et øget antal unge vil gøre det for et fastholdt uddannelsesmønster.

Flere unge under uddannelse øger de forventede udgifter til uddannelsesområdet

Ved beregningen af den udgiftsvækst, som man ifølge fremskrivningsprincipperne skulle forvente på undervisningsområdet, antages det, at forskellige befolkningsgruppers brug af uddannelsessystemet er uændret over tid. Den tidligere beregning af den forventede historiske vækst og mervækst i udgifterne på undervisningsområdet under det individuelle offentlige forbrug tager således ikke højde for stigningen i andelen af unge under uddannelse. Antages det, at de unges øgede brug af uddannelsessystemet har samme virkning på udgifterne til uddannelse som et øget antal unge med en given uddannelsesdeltaelse, beregnes den forventede gennemsnitlige årlige vækst i udgifterne til uddannelsesområdet at være 0,5 pct.point højere end i den tidligere beregning. Den gennemsnitlige årlige mindrevækst i udgifterne til undervisningsområdet øges derfor med denne antagelse fra 0,8 til 1,2 pct.point, jf. tabel III.9

Større andel børn passes i offentligt finansierede pasningstilbud

Et andet område, hvor der har været en øget brug af de offentlige serviceydelser, er pasningsområdet. Hvis det på samme måde som for uddannelsesområdet antages, at den øgede andel børn, der passes i offentlige pasningsordninger, har betydning for de forventede offentlige udgifter til børnepasning, så har den forventede gennemsnitlige årlige vækst i udgifterne til social beskyttelse været 0,3 pct.point højere, end det fremgår af den tidligere beregning. Når der tages højde for den øgede brug af pasningsordningerne, har der dermed været en gennemsnitlig mindrevækst på 0,2 pct.point i udgifterne til social beskyttelse mod en gennemsnitlig mervækst på 0,1 pct.point i den tidligere beregning, jf. igen tabel III.9.

kun er for en del af udgifterne til social beskyttelse – udgifterne til hjemmehjælp – at sund aldrig forventes at have betydning, og at der benyttes en lidt anderledes metode til bestemmelse af den sunde aldrings betydning på plejehjemsområdet end på sundhedsområdet.

**Mindrevækst øges,
når der tages højde
for stigning i andel
brugere**

For det samlede individuelle offentlige forbrug øger den stigende andel unge under uddannelse og den stigende andel børn i de offentlige pasningstilbud skønsmæssigt den forventede gennemsnitlige årlige udgiftsvækst med 0,2 pct.point. Tages der udgangspunkt i den højere forventede udgiftsvækst, øges mindrevæksten i det samlede individuelle offentlige forbrug fra 0,1 til 0,3 pct.point.

TABEL III.9 MERVÆKST I DET INDIVIDUELLE OFFENTLIGE FORBRUG, 1995-2019

Mindrevæksten på udgiftsområderne undervisning og social beskyttelse er større, hvis der tages højde for stigningen i andelen af borgerne, der gør brug af uddannelses- og børnepasningstilbud.

	Mer- vækst	Øget brug	Korrigeret mervækst
- Gennemsnitlig årlig vækst i pct.-			
Sundhed	0,4	0,0	0,4
Fritid og kultur mv.	-1,5	0,0	-1,5
Undervisning	-0,8	0,5	-1,2
Social beskyttelse	0,1	0,3	-0,2
Individuelt offentligt forbrug i alt	-0,1	0,2	-0,3

Anm.: "Mervækst" angiver den gennemsnitlige årlige vækst i det nominelle individuelle offentlige forbrug på et givet udgiftsområde fratrasket den gennemsnitlige årlige inflation, betydningen af ændringer i demografi og sund aldring samt den gennemsnitlige årlige realvækst i timeproduktiviteten i private byerhverv. "Øget brug" angiver den del af væksten i det individuelle offentlige forbrug på et givet udgiftsområde, der kan tilskrives ændringer i andelen af borgerne mellem 16 og 40 år, der er under uddannelse, og ændringer i andelen af børnene mellem 0 og 13 år, der passes i en offentlig pasningsordning. "Korrigeret mervækst" angiver forskellen mellem "Mervækst" og "Øget brug".

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken.dk, oplysninger fra Statistisk Tiårsoversigt (diverse årgange), data fra DREAM og registerdata.

ÅRSAGER TIL FORSKELLENE MELLEM DE FORSKELLIGE UDGIFTSOMRÅDER

Forskellig politisk prioritering af forskellige offentlige serviceområder

Der er som allerede nævnt betydelig forskel mellem udgiftsudviklingen for de forskellige underkategorier af det individuelle offentlige forbrug. Den forskellige udvikling hænger blandt andet sammen med, at den politiske prioritering af de forskellige offentlige serviceområder ikke har været ens.

Sundhedsområdet har haft høj prioritet

Sundhedsområdet er blevet prioriteret højt i forhold til andre velfærdsområder siden 1995 og har løbende fået tilført ekstra ressourcer. Af finanslovsaftalerne for 2011 fremgår det eksempelvis, at sundhedsvæsenet forventedes at råde over 23 mia. kr. ekstra i 2011 i forhold til 2001, og at der fra 2001 til 2009 blev ansat ca. 3.000 flere læger og ca. 4.000 flere sygeplejersker på sygehusene, jf. Finansministeriet (2010). Fra 2009 til 2019 er antallet af fuldtidsbeskæftigede i sundhedsvæsenet vokset med ca. 6 pct., mens beskæftigelsen i andre dele af den offentlige sektor har været stort set uændret eller faldende.¹² De øgede midler til sundhedsområdet er bl.a. gået til at øge behandlingskapaciteten i sundhedsvæsenet med henblik på at nedbringe ventetiderne og til at forbedre indsatsen over for livstruende kræft- og hjertesygdomme.

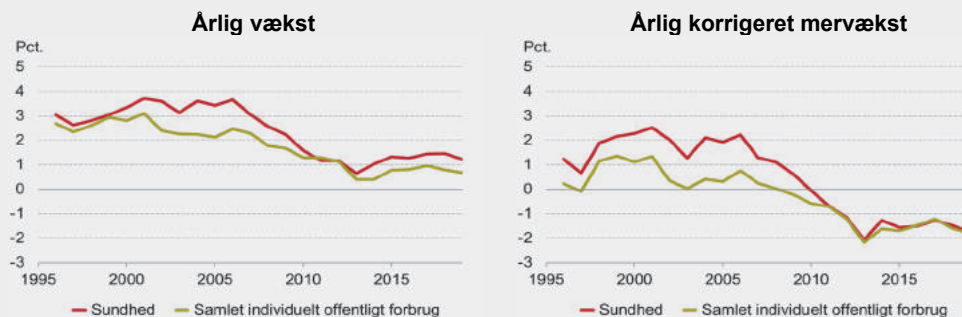
Finanskrisen dæmpede væksten i sundhedsudgifterne

For at forbedre de offentlige finanser efter finanskrisen blev væksten i de offentlige udgifter reduceret, herunder også udgifterne til sundhed. Efter finanskrisen har sundhedsvæsenet fortsat haft en større udgiftsvækst end de andre velfærdsområder, men blandt andet pga. den demografiske udvikling, der forventeligt skulle øge udgifterne til sundhedsydelser, er mervæksten på sundhedsområdet fra slutningen af 1990'erne til 2009 blevet afløst af en mindrevækst på stort set samme niveau som mindrevæksten i det samlede individuelle offentlige forbrug, jf. figur III.9. Det skal her bemærkes, at byggeomkostningerne til de nye supersygehuse betragtes som offentlige investeringer i nationalregnskabet, ikke offentligt forbrug. På sigt kan afskrivninger af den øgede bygningskapital medvirke til at øge væksten i udgifterne til offentligt forbrug på sundhedsområdet.

¹²) Kilde: Statistikbanken.dk.

FIGUR III.9 INDIVIDUET OFFENTLIGT FORBRUG PÅ SUNDHEDSOMRÅDET

Der har været en relativ stor vækst i udgifterne til sundhedsområdet siden 1995.



Anm.: "Årlig vækst" angiver væksten i det nominelle individuelle offentlige forbrug på et givet udgiftsområde fratrasket inflationen opgjort ved BNP-deflatoren. "Årlig korrigeret mervækst" angiver væksten i det nominelle forbrug fratrasket inflationen og timeproduktiviteten i private byerhverv samt betydningen af ændringer i demografi, sund aldring, ændringer i andelen af 16-40-årige under uddannelse og ændringer af andelen af 0-13-årige børn i offentlige pasningstilbud. Der anvendes et centralt glidende gennemsnit med et vindue på syv år. For de år, hvor der ikke kan beregnes årlige vækstrater for alle syv år, bestemmes det glidende gennemsnit ud fra de år, hvor de årlige vækstrater kan bestemmes.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken.dk, oplysninger fra Statistisk Tiårsoversigt (diverse årgange), data fra DREAM og registerdata.

Dyr medicin kan have medvirket til vækst i sundhedsudgifterne

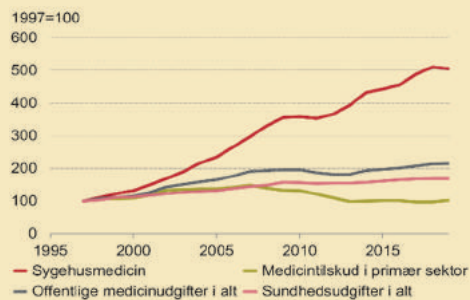
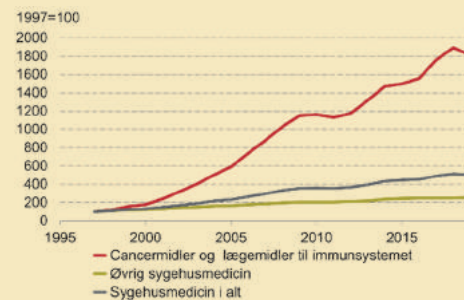
Det er ikke nødvendigvis kun politiske prioriteringer, der har givet særlig høj vækst i sundhedsudgifterne. Det fremføres ofte, at sundhedsområdet er specielt, fordi der hele tiden udvikles ny medicin og nye behandlingsmetoder. De nye medicintyper og behandlingsmetoder er ofte dyrere (og i nogle tilfælde meget dyrere) end de eksisterende, hvilket lægger et opadgående pres på sundhedsudgifterne, da borgerne ønsker at få den bedst mulige behandling, når de bliver syge. Siden midten af 1990'erne har der været en meget stor stigning i udgifterne til den medicin, som anvendes på sygehusene. Det kan have været en medvirkende årsag til mervæksten på sundhedsområdet, jf. boks III.5.

Kultur og fritid mv. har oplevet den største mindrevækst

Udgiftsområdet kultur og fritid mv. er det udgiftsområde under det individuelle offentlige forbrug, hvor der har været den mindste udgiftsvækst og den største mindrevækst i perioden 1995-2019, jf. tabel III.9. Den lave udgiftsvækst hænger blandt andet sammen med, at bevillingerne til mange kulturinstitutioner løbende er blevet reduceret, og at der ikke i væsentligt omfang er blevet bevilget midler til nye initiativer på området. Udgifterne til kulturområdet blev eksempelvis reduceret, da Folketinget i 2002 besluttede at omprioritere de offentlige udgifter i retning mod blandt andet sundheds- og ældreområdet.

BOKS III.5 UDVIKLINGEN I UDGIFTERNE TIL SYGEHUSMEDICIN

Udgifterne til den medicin, som anvendes på sygehusene, er steget kraftigt i forhold til andre typer af offentlige sundhedsudgifter siden midten af 1990'erne, jf. figur A.^a Stigningen i udgifterne til sygehusmedicin har været særlig stor for medicin til behandling af kræft og sygdomme i immunsystemet (f.eks. leddegigt), jf. figur B. For kræftmedicinens vedkommende vurderer Søgaard (2018), at omkring halvdelen af udgiftsvæksten kan tilskrives stigende priser på medicinen. Den anden halvdel skyldes flere patienter, flere kræftmedicin at tilbyde patienterne og ikke mindst hurtigere ibrugtagning af de nye og dyrere kræftmedicin.

FIGUR A OFFENTLIGE MEDICIN- OG SUNDHEDSUDGIFTER**FIGUR B UDGIFTER TIL SYGEHUSMEDICIN**

Anm.: Væksten i alle udgiftsmål er fraregnet væksten i det generelle prisniveau opgjort ud fra udviklingen i BNP-deflatoren. "Sygehusmedicin" er den medicin, der anvendes på sygehusene, og som patienterne får uden egenbetaling. "Medicintilskud i primær sektor" angiver udgifterne til offentlige medicintilskud ved receptursalg af tilskudsberettiget medicin. "Sundhedsudgifter i alt" angiver den del af det individuelle offentlige forbrug, der hører til sundhedsområdet.

Kilde: Statistikbanken.dk og Medstat.dk.

Det estimeres, at den gennemsnitlige årlige stigning i sundhedsudgifterne i perioden 1997-2019 ville have været 0,2 pct.point mindre, hvis udgifterne til sygehusmedicin var steget i samme takt som sundhedsudgifterne i alt, hvilket svarer til halvdelen af den gennemsnitlige årlige mervækst i perioden 1995-2019.

Her bør det bemærkes, at det er vanskeligt at afgøre, hvordan de stigende udgifter til sygehusmedicin har påvirket udviklingen i de samlede sundhedsomkostninger. Det kan således ikke afgøres, om og i givet fald i hvilket omfang de stigende udgifter til sygehusmedicin har betydet, at andre udgifter på sundhedsområdet er blevet reduceret.

- a) Udgifterne til sygehusmedicin udgjorde 2,4 pct. af sundhedsudgifterne i 1997. I 2019 var denne andel vokset til 7,2 pct.

Også betydelig mindrevækst på undervisningsområdet

På undervisningsområdet har der også været en lavere vækst i udgiftsniveauet fra 1995 til 2019 end for det samlede individuelle offentlige forbrug. Den gennemsnitlige årlige mindrevækst i perioden var på 0,8 pct.point (1,2 pct.point, hvis der tages højde for det forventede bidrag til udgiftsvæksten, som skyldes en stigende andel unge under uddannelse efter grundskolen), jf. tabel III.9. Som det er tilfældet for udgiftsområdet kultur og fritid mv., har undervisningsområdet løbende været udsat for besparelser. Der er dog også tilført midler til undervisningsområdet, blandt andet i forbindelse med "Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden" (globaliseringspuljen). Denne aftale, som blev indgået i 2006, angav mål for, hvor stor en andel af de unge, der skulle gennemføre en ungdomsuddannelse i 2010 og 2015, og hvor stor en andel af de unge, der skulle have en videregående uddannelse i 2015, jf. Finansministeriet (2006). Samlet set har tilførslen af midler på undervisningsområdet dog ikke været stor nok til at kunne forhindre en mindrevækst på området.

Udgifter til social beskyttelse har stort set fulgt den generelle udgiftsudvikling

På udgiftsområdet social beskyttelse har der været en gennemsnitlig årlig mervækst i perioden 1995-2019 på 0,1 pct.point, jf. igen tabel III.9. Social beskyttelse indeholder mange forskelligartede offentlige serviceydelser, herunder børnepasning, hjemmehjælp, tilbud til personer med særlige behov (handicappede mv.) og hjælp til at komme i beskæftigelse (aktivering, jobcentre). Der er ikke her set nærmere på, hvordan udgiftsudviklingen har været på forskellige delområder, der medtages under social beskyttelse.

FREMSKRIVNINGER MED BRUG AF DET HISTORISKE VÆKSTMØNSTER FOR DET OFFENTLIGE FORBRUG

Holdbarhedsvirkning af at fortsætte med historiske mervækstrater beregnes

I dette afsnit ses der ved hjælp af forskellige regneeksempler på, hvordan holdbarheden og den forventede fremtidige udvikling i det offentlige forbrug ændres, hvis det offentlige forbrug i en del af fremskrivningsperioden antages at følge det historiske vækstmønster for det offentlige forbrug i stedet for det vækstmønster, der følger af de sædvanlige fremskrivningsantagelser (også kaldet grundforløbet i det følgende).

Der ses på tre eksempler

Konkret ses der på tre eksempler med følgende overordnede afvigelser fra grundforløbet:

- A. *Samme mer-/mindrevækst som i 1966-2019, ensartet.* Der antages mervækst i udgifterne til det kollektive offentlige forbrug og mindrevækst i udgifterne til det samlede individuelle offentlige forbrug, svarende til mønstret i perioden 1966-2019

- B. *Samme mer-/mindrevækst som i 1995-2019, ensartet.* Der antages mindrevækst i udgifterne til det kollektive og det samlede individuelle offentlige forbrug, svarende til mønstret i perioden 1995-2019. Det antages, i lighed med eksempel A, at de fire udgiftsområder under det individuelle offentlige forbrug har den samme mindrevækst
- C. *Samme mer-/mindrevækst som i 1995-2019, differentieret.* Der antages mer- eller mindrevækst i udgifterne til det kollektive offentlige forbrug og udgifterne til de fire forskellige udgiftsområder under det individuelle offentlige forbrug, svarende til mønstret i perioden 1995-2019. I modsætning til eksempel A og B antages mervæksten her at variere mellem de fire udgiftsområder under det individuelle offentlige forbrug.

Resultatet fremgår af tabel III.10

De antagne mervækstrater i de tre eksempler fremgår af tabel III.10, som også viser konsekvenserne for det offentlige forbrugs andel af BNP og holdbarhedsindikatoren. I det følgende kommenteres kort på de enkelte eksempler.

Kun begrænset betydning af at anvende mervækstmønstret fra 1966 til 2019

Eksempel A illustrerer, at betydningen af at erstatte de normale frem skrivningsprincipper med den historiske mervækst i det kollektive offentlige forbrug og mindrevæksten i det samlede individuelle offentlige forbrug er begrænset. Det skyldes grundlæggende, at de to afvigelser går i modsat retning og næsten udligner hinanden.

Korrektion for serviceudbygning ville ændre billedet

Siden 1966 er der sket en væsentlig udbygning af den offentlige sektor, og brugen af de offentlige servicetilbud er øget. Fremadrettet vil der formentlig ikke ske en tilsvarende vækst i den offentlige sektor. Hvis man kunne fraregne den del af udgiftsvæksten i det individuelle offentlige forbrug i perioden 1966-2019, der kan tilskrives en øget brug af de offentlige servicetilbud, ville man formentlig finde en noget større mindrevækst i det individuelle offentlige forbrug end de antagne 0,1 pct. point i eksempel A. Det ville trække i retning af at reducere væksten i det offentlige forbrug og forbedre holdbarheden.

TABEL III.10 EKSEMPLER PÅ VIRKNINGEN AF AT ÆNDRE FREMSKRIVNINGSSANTAGELSERNE OM UDVIKLINGEN I DET OFFENTLIGE FORBRUG

Ændringer i fremskrivningsantagelser om det offentlige forbrug har stor betydning for holdbarheden.

	A	B	C
Ændring af gennemsnitlige årlige vækst sammenlignet med grundforløbet:	----- Pct.point -----		
Kollektivt offentligt forbrug	0,2	-0,3	-0,3
Individuelt offentligt forbrug:			
Sundhed	-0,1	-0,3	0,4
Fritid og kultur mv.	-0,1	-0,3	-1,5
Undervisning	-0,1	-0,3	-1,2
Social beskyttelse	-0,1	-0,3	-0,2
Virkning, hvis ændring gælder 25 år (2025-2050):	----- Pct. af BNP -----		
Ændring i offentlige forbrugs andel af BNP i 2100	-0,1	-1,8	-1,2
Ændring i sundhedsudgifters andel af BNP i 2100	-0,2	-0,5	0,8
Ændring i holdbarhedsindikatoren	0,1	1,4	0,9
Virkning, hvis ændring gælder 75 år (2025-2100):			
Ændring i offentlige forbrugs andel af BNP i 2100	-0,1	-4,8	-2,2
Ændring i sundhedsudgifters andel af BNP i 2100	-0,5	-1,4	2,4
Ændring i holdbarhedsindikatoren	0,1	3,0	1,5

Anm.: Tabellen viser virkningen af at ændre fremskrivningen af det offentlige forbrug på forskellige måder set i forhold til den fremskrivning, der opnås ved at anvende de sædvanlige fremskrivningsantagelser.

Eksempel A bruger de gennemsnitlige årlige mervækstrater i det kollektive og det samlede individuelle offentlige forbrug i perioden 1966-2019, jf. tabel III.5 og tabel III.6.

Eksempel B anvender mervæksten for perioden 1995-2019, idet det antages, at der er *den samme mervækst* i de forskellige underkategorier af det individuelle offentlige forbrug, svarende til mervæksten for det samlede individuelle offentlige forbrug.

Eksempel C anvender ligeledes mervæksten for perioden 1995 til 2019, men her tages udgangspunkt i *forskellige mervækstrater* for de fire udgiftsposter under det individuelle offentlige forbrug.

I eksempel B og C tages der for det individuelle offentlige forbrug udgangspunkt i de korrigerede mervækstrater, hvor der korrigeres for den stigende andel af unge under uddannelse og den stigende andel af børn i de offentlige pasningstilbud, jf. tabel III.9. Dette er ikke muligt i eksempel A. Baggrunden for at anvende korrigerede mervækstrater, hvor det er muligt, er, at det ikke kan forventes, at der fremover sker stigninger i andelen af de unge, der er under uddannelse, eller i andelen af børnene, der passes i offentlige pasningstilbud, svarende til det historiske billede.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**Videreføres
mindrevæksten i
perioden 1995-2019
forbedres HBI
mærkbart**

Eksempel B fokuserer på mervækstmønstret i de seneste 25 år. I perioden 1995-2019 var der en mindrevækst i både kollektivt og samlet individuelt forbrug.¹³ Videreføres denne historiske mindrevækst, forbedres holdbarheden mærkbart, og det offentlige forbrugs andel af BNP falder. Holdbarheden forbedres med 1,4 pct., hvis mindrevæksten fastholdes i 25 år, og med 3 pct., hvis den fastholdes i 75 år. Modstykket er et fald i det offentlige forbrugs andel af BNP på henholdsvis 1,8 og 4,8 pct. set i forhold til et forløb baseret på de fremskrivningsprincipper, der normalt anvendes.

**Differentierede
vækstrater ...**

I eksempel B antages det, at mindrevæksten er den samme for alle fire udgiftsposter under det individuelle offentlige forbrug. Det antages således, at der er en mindrevækst på 0,3 pct. på alle individuelle udgiftsposter. Denne mindrevækst svarer til det vægtede gennemsnit af mervæksten for de fire poster, og dækker over mervækst på nogle områder og mindrevækst på andre. Det tages der højde for i eksempel C.

**... giver anledning til
sammensætnings-
effekter**

Eksempel C fokuserer på mervæksten i samme periode som i eksempel B, dvs. 1995-2019, men der indlægges forskellige mer- og mindrevækstrater for de fire poster under det individuelle offentlige forbrug. Konkret har sundhedsudgifterne udvist mervækst i perioden, hvorimod der har været mindrevækst i de tre øvrige poster. Det vægtede gennemsnit er, som nævnt, det samme som i eksempel B, men dette gælder kun i udgangspunktet. Som tiden går, vil sundhedsudgifterne vokse relativt til det øvrige individuelle offentlige forbrug, og dermed vil det samlede individuelle offentlige forbrug vokse mere i eksempel C end i eksempel B.

**Væsentlig betydning
for holdbarheden ...**

Fremskrives med differentierede mer- og mindrevækstrater, bliver forbedringen af holdbarheden set i forhold til grundforløbet derfor mærkbart mindre end i eksempel B med ensartet vækst. Forskellen vokser med den periode, der betragtes. Antages de historiske mer- og mindrevækstrater at blive fastholdt i 25 år, forbedres holdbarheden med 0,9 pct. af BNP (mod de 1,4 pct. under antagelsen om ensartede mindrevækstrater). Fastholdes mer- og mindrevækstraterne i 75 år, øges forskellen mellem de to beregninger, sådan at holdbarhedsforbedringen med differentierede mervækstrater kun er halvt så stor som i eksempel B.

13) Når der i eksempel B og C fokuseres på perioden 1995-2019, er det muligt at anvende de korrigerede mervækstrater, som korrigerer den historiske mervækstberegning for den stigende andel af børn i pasningsordninger og unge i uddannelse.

... og for udviklingen i det individuelle offentlige forbrug

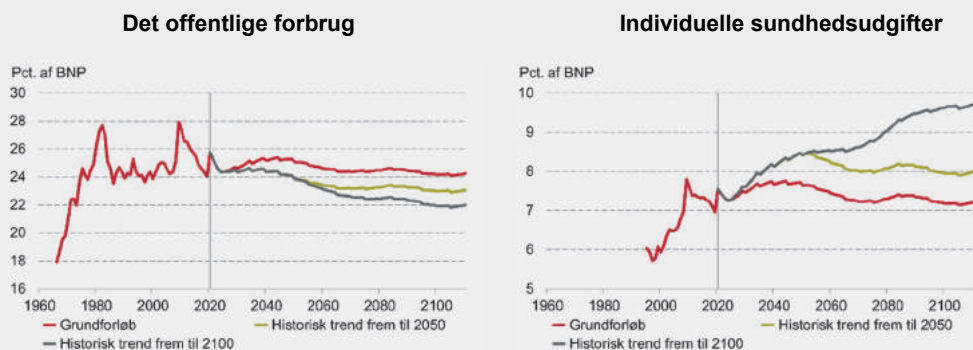
Bag den mindre holdbarhedsforbedring med differentierede mer- og mindrevækstrater ligger en mærkbar forskydning i sammensætningen af det individuelle offentlige forbrug. Beregning C viser eksempelvis, at sundhedsudgifterne bliver øget med 2,4 pct.point af BNP, hvis mervæksten i sundhedsudgifterne over perioden 1995-2019 på 0,4 pct. fastholdes frem til 2100, jf. også tabel III.10 og figur III.10.

Mer- eller mindrevækst over en længere periode kan have stor betydning

Eksemplerne præsenteret her viser, at selv en relativt beskeden årlig mindrevækst i det offentlige forbrug kan betyde en væsentlig forbedring af holdbarheden, hvis mindrevæksten fastholdes i en længerevarende periode. På tilsvarende vis kan mervækst over en længere periode give en betydelig forværring af holdbarheden. Som et element i at sikre en holdbar finanspolitik bør der derfor være en fortsat opmærksomhed omkring udviklingen i det offentlige forbrug.

FIGUR III.10 UDVIKLINGEN I DET OFFENTLIGE FORBRUG UNDER FORSKELLIGE FREMSKRIVNINGSSANTAGELSER (EKSEMPEL C)

Det offentlige forbrugs andel af BNP forventes at falde, hvis de seneste 25 års vækstmønster for det offentlige forbrug fortsætter. Sundhedsudgifterne vil dog udgøre en stigende andel af BNP.



Anm.: I grundforløbet fremskrives det offentlige forbrug med de sædvanlige fremskrivningsantagelser. "Historisk trend frem til 2050" antager, at den årlige vækst i de forskellige underkategorier af det offentlige forbrug afviger fra grundforløbet i perioden 2025-50 med de historiske mervækstrater i perioden 1995-2019, jf. eksempel C i tabel III.10. "Historisk trend frem til 2100" antager, at de samme mervækstrater er gældende i perioden 2025-2100. De lodrette streger angiver starten på fremskrivningsperioden.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

III.5

ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

**Ny beslutning om
tilbagetræknings-
aldre i efteråret**

I efteråret 2020 skal Folketinget bekræfte beslutningen om at hæve aldersgrænsen for at få efterløn til 66 år, gældende fra 2032, og aldersgrænsen for at få folkepension til 69 år, gældende fra 2035. Det er en konsekvens af de tidligere vedtagne aftaler, som igen er en væsentlig forudsætning for den finanspolitiske udvikling i fremskrivningen præ-senteret i afsnit III.2. Spørgsmålet om de fremtidige aldersgrænser for offentligt betalt tilbagetrækning har stor offentlig opmærksomhed. Regeringen har fremsat forslag om en tidlig pension for personer, der har været særlig længe på arbejdsmarkedet. Samtidig har der været forskellige forslag fra andre sider om at ændre eller standse indekseringen af tilbagetrækningsaldrene.

**Tradition for,
at senere
tilbagetrækning
skal sikre holdbar
finanspolitik**

Da offentligheden i starten af 2000-tallet blev bevidst om, at den stigende levetid gjorde de offentlige finanser uholdbare, var der et bredt politisk flertal for, at problemet med de offentlige finanser skulle løses ved at hæve tilbagetrækningsaldrene i takt med den stigende levetid. Det resulterede i velfærdsaftalen i 2006, hvor dette overordnede princip blev fastlagt. Siden justerede tilbagetrækningsaftalen i 2011 princippet ved dels at fremrykke starten på levetidsindekseringen og dels at begrænse efterlønsordningen, så den på længere sigt forventes kun at blive anvendt af et meget begrænset antal.

**Siden 2011 er
holdbarheden
generelt forbedret
yderligere**

Efter vedtagelsen af tilbagetrækningsaftalen i 2011 vurderede såvel regeringen som De Økonomiske Råds formandskab, at holdbarhedsproblemet var blevet løst, så finanspolitikken netop var holdbar. I årene siden da har begge institutioner gentagne gange opjusteret holdbarhedsindikatoren i deres langsigtede beregninger, så finanspolitikken nu vurderes at være overholdbar, hvis aldersindekseringen fremover implementeres som forudsat i de to aftaler. Der er en række forskellige årsager til den forbedrede holdbarhedsindikator. En væsentlig årsag er, at det offentlige forbrug i det seneste tiår er steget mindre end demografi- og velstandstrækket, jf. afsnit III.4. En anden årsag er større kapitalindkomster end tidligere forudsat, som bl.a. har medført højere pensionsformuer og deraf følgende skatteindtægter.

**Tilbagetræknings-
regler er afvejning
mellem fordeling
og efficiens**

Spørgsmålet om, hvilke befolkningsgrupper der skal have ret til en offentlig tilbagetrækningsydelse, og hvor generøs denne skal være, er et vigtigt politisk fordelingsspørgsmål. Indretningen af tilbagetrækningsydelserne vil samtidig påvirke de økonomiske incitamenter og dermed potentielt ændre befolkningens adfærd. Især vil mere gunstige regler

for folkepension og tilsvarende ydelser formindske arbejdsudbuddet. Den optimale indretning af tilbagetrækningssystemet er dermed et klassisk eksempel på en afvejning mellem fordelings- og effektivitets-hensyn. Afvejningen omhandler både valg mellem materiel velstand og fritid, mellem hensyn til forskellige generationer og mellem fordelingen for forskellige befolkningsgrupper på et givet tidspunkt, eksempelvis grupper med forskelligt uddannelsesniveau og forventet levealder.

Afgørende, at eventuelle ændringer ikke anfægter holdbarhed

Er der politiske ønsker om at ændre på tilbagetrækningsreglerne i forhold til forudsætningerne i velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne fra 2006 og 2011, er det afgørende, at ændringerne gennemføres indenfor en ramme, hvor finanspolitikken er holdbar. Eftersom holdbarhedsindikatoren er positiv, er der ifølge de gældende vurderinger principielt mulighed for at justere reglerne i en mere generøs retning. Man skal imidlertid være klar over omkostningen for de offentlige finanser.

Beregningerne hviler på mange meget usikre faktorer, herunder arbejdsudbud

Samtidig er det vigtigt at være bevidst om, at holdbarhedsberegninger ligesom alle andre fremskrivninger, der rækker mange årtier frem i tiden, i sagens natur er meget usikre. Såvel ændringer i den observerede gennemsnitlige levealder som mange andre vigtige forhold kan medføre et forløb, der er meget anderledes end det her forudsatte. En ændring i den fremadrettede profil for tilbagetrækningsaldrerne, der med dagens forudsætninger netop er holdbar, kan senere vise sig at medføre et forløb, hvor holdbarhedsindikatoren alligevel bliver negativ. Eksempelvis kan et fremtidigt ønske hos befolkningen om lavere årlig arbejdstid forværre den finanspolitiske holdbarhed væsentligt. Det kan også tænkes, at befolkningen vil vælge en længere periode som tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet end forudsat. Udviklingen i USA kan tyde på en sådan tendens, jf. Dalgaard og Strulik (2017). Det vil således få konsekvenser for holdbarheden, hvis befolkningen i højere grad vælger at trække sig tilbage for egne midler, når folkepensionsalderen stiger, end forudsat i fremskrivningen. I *Dansk Økonomi, efterår 2016* blev det således beregnet, at hvis der overhovedet ingen arbejdsudbudseffekt er af at hæve tilbagetrækningsaldrerne fra 2030 og frem, vil det give en HBI-forringelse på 1,8 pct. af BNP.

STOP FOR INDEKSERING

Stop for indeksering af folkepensionsalder ved 69 eller 70 år vil skabe holdbarhedsproblem

I løbet af 2020 har der været forskellige forslag fremme om at standse indekseringen af folkepensionsalderen ved et givet år, eksempelvis 70 år. I figur III.11 vises konsekvenserne af at standse indekseringen af tilbagetrækningsaldrene ved henholdsvis en aldersgrænse for folkepension ved 69 (fra 2035), 70 (fra 2040) og 71 år (fra 2045) og tilsvarende aldersgrænser tre år tidligere for efterløn. Det svarer til, at Folketinget foretager sin sidste indeksering i henholdsvis 2020, 2025 og 2030. De tre forløb forringer holdbarhedsindikatoren med henholdsvis 2,3, 1,9 og 1,6 pct. af BNP. Da HBI i fremskrivningen i udgangspunktet er 1,6 pct. af BNP, vil finanspolitikken ifølge forudsætningerne i nærværende fremskrivning blive uholdbar, hvis indekseringen standser ved 69 eller 70 år. Forløbet, hvor man standser indekseringen ved en folkepensionsalder på 71 år, er med de samme antagelser netop holdbart. I fremskrivningen falder det forventede antal leveår efter pensionsalderen langsomt. Omvendt vil antallet af år på pension stige i de tre forløb, hvor indekseringen helt standser ved et bestemt alderstrin, i takt med at levealderen stiger.

Længere tid på pension forringer saldo både via direkte og afledte effekter

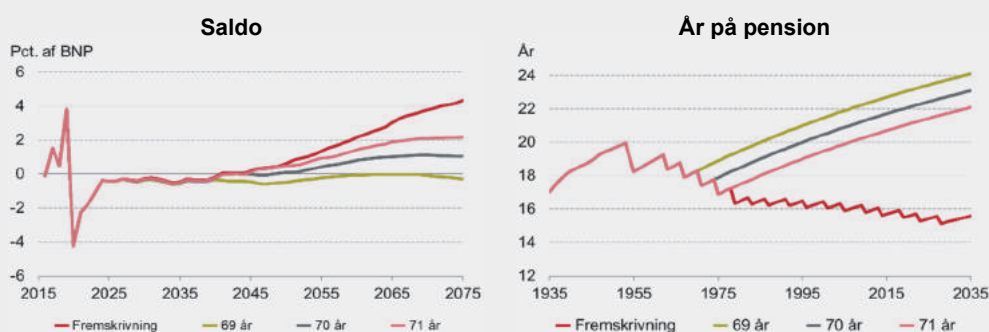
Saldoen forringes i de tre alternativer i første omgang, fordi udbetalingerne til folkepensionen stiger, når en større andel af befolkningen vil være berettiget til at modtage den. Derudover er der væsentlige afledte negative effekter på arbejdsudbuddet. Det medfører en lavere indtjening og dermed et lavere provenu fra både personlige indkomstskatter og selskabsskatter. Vekslingen af indkomst til fritid medfører desuden, at skatteindtægterne fra moms og andre forbrugsafgifter falder. På udgiftssiden vil det kollektive offentlige forbrug følge BNP og derfor være lavere end i grundforløbet, men de øvrige offentlige udgifter vil stige som andel af BNP i forhold til grundforløbet.

Stop ved 70 år giver permanent negativ saldo – stop ved 71 år giver positiv saldo indtil 2125

I forløbet med en langsigtet folkepensionsalder på 69 år udviser saldoen et underskud på omkring $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i en længere periode fra 2030 til 2050, jf. figur III.11. Derefter forbedres den, men langt mindre end i grundforløbet og vil ligge tæt på balance de næste årtier, indtil den atter forværres i takt med ny demografisk modvind fra omkring 2070. Dette forløb opnår således aldrig en positiv saldo, og på helt lang sigt vil saldoen udvise støt stigende underskud som andel af BNP, som det er tilfældet for alle uholdbare forløb. Forløbet, der standser ved 70 år, vil have en positiv saldo fra omkring 2050, som ifølge fremskrivningen vil blive vendt til stigende underskud efter 2100. Forløbet med en fast pensionsalder på 71 år på lang sigt vil have en positiv saldo i perioden fra midt i 2040'erne og frem til 2125.

FIGUR III.11 STOP FOR ALDERSINDEKSERING

Figuren viser konsekvenserne for saldo og forventet antal år på folkepension af at standse indekseringen af tilbagetrækningsalderen ved en folkepensionsalder på henholdsvis 69, 70 og 71 år.



Anm.: I figuren med forventet antal år på pension angiver årstallene fødselsårsgange.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Otte års lavere pensionsalder beregnes at mindske arbejdsstyrken med 380.000 personer

I forløbet, hvor folkepensionsalderen fastholdes på 69 år, vil det med fremskrivningens forudsætninger formindske arbejdsstyrken i forhold til grundforløbet med et stigende antal personer igennem århundredet. I 2037, hvor efterlønsalderen holdes konstant modsat i grundforløbet, vil arbejdsstyrken derfor være 4.000 mindre end forudsat. I 2040, hvor pensionsalderen stiger med et år i grundforløbet, vil forskellen stige til 31.000 personer. I 2100 vil aldersgrænserne være otte år lavere end i grundforløbet, og arbejdsstyrken ca. 380.000 personer eller 10 pct. lavere end forudsat i fremskrivningen. Forløbene, hvor pensionsalderen i stedet standser ved 70 eller 71 år, er parallelle, bortset fra, at den langsigtede forskel til grundforløbets arbejdsstyrke naturligt er mindre, nemlig henholdsvis knap 330.000 og knap 280.000 færre personer.

Med fortsat stigning i levetid efter 2125 vil pensionsalder på 71 år give uholdbar finanspolitik

Der knytter sig naturligt meget stor usikkerhed til sådanne beregninger af konsekvenserne af at ændre tilbagetrækningsalderen. Når forløbet, hvor indekseringen standser ved 71 år, netop er holdbart under de anvendte forudsætninger, skyldes det, at der i grundforløbet manifesteres en betydelig overholdbarhed. Denne hviler i sig selv på en række usikre antagelser, herunder at de positive udsigter for de offentlige finanser ikke vil blive anvendt til andre lempelser i form af skattelettelser eller øgede offentlige udgifter. Nok så vigtigt er det, at levealderen ligesom alle andre forhold i fremskrivningen antages at være konstant fra og med 2125. Regner man i stedet med, at der også efter 2125 vil

være stigende middellevetid og deraf følgende forøgede sundhedsudgifter mv., vil en folkepensionsalder, der permanent er på 71 år, fortsat føre til en uholdbar finanspolitik.

Regeringen vurderer lidt lavere HBI-forværring ved konstant pensionsalder

Finansministeriet har ligeledes regnet på konsekvenserne af at fastholde folkepensionsalderen på henholdsvis 69 og 70 år, jf. Regeringen (2020). Omend holdbarheden også ifølge denne publikation forringes betragteligt, er forringelsen dog lidt lavere ifølge regeringens beregninger, nemlig en HBI-forværring på henholdsvis 1,9 og 1,5 pct. af BNP imod som nævnt 2,3 og 1,9 pct. af BNP i beregningerne fra De Økonomiske Råds formandskab.

Forskellige antagelser om arbejdsudbud for pensionister og om kollektivt forbrug

Der er en lang række forskelle i beregningsantagelserne hos de to institutioner. Regeringen har i forbindelse med sin seneste langsigtede fremskrivning justeret antagelsen om arbejdsudbuddet hos personer over folkepensionsalderen. Modsat tidligere forudsætter regeringen nu, at ændringer heri vil følge restlevetiden i stedet for aldersgrænsen for folkepension. Det medfører, at disse personers arbejdsudbud ikke påvirkes i sådanne eksperimenter, og gør dermed virkningen på arbejdsudbuddet af ændringer i tilbagetrækningsaldrene lidt mindre. Omvendt antager regeringen modsat De Økonomiske Råds formandskab, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug ikke påvirkes af, at BNP falder, jf. afsnit III.6. Denne forskel trækker isoleret set i retning af, at omkostningen for de offentlige finanser ved at indekser folkepensionen vil blive størst i regeringens beregninger.

Tidshorisont giver beregningen et arbitrært element

Derudover medregner regeringen modsat beregningerne i nærværende kapitel ikke eventuelle stigninger i levetiden i perioden 2100-2125. Da der normalt antages, at levetiden fortsat vil stige også i denne periode, vil konsekvenserne af at fastholde folkepensionsalderen på et bestemt tidspunkt naturligt blive beregnet som mindre, hvis perioden ikke indgår. Denne forskel kan alene forklare hele den samlede forskel: Hvis tidshorisonten for analyserne i nærværende kapitel også standse ved 2100, ville HBI-omkostningen ved en konstant folkepensionsalder på henholdsvis 69 og 70 år være henholdsvis 2,0 og 1,6 pct., altså stort set det samme som regeringens tal. Eksemplet illustrerer, at der er et betydeligt arbitrært element i beregningen af, hvad det betyder for holdbarheden at standse indekseringen på et givet tidspunkt. Resultatet vil nemlig afhænge direkte af tidshorisonten for fremskrivningen.

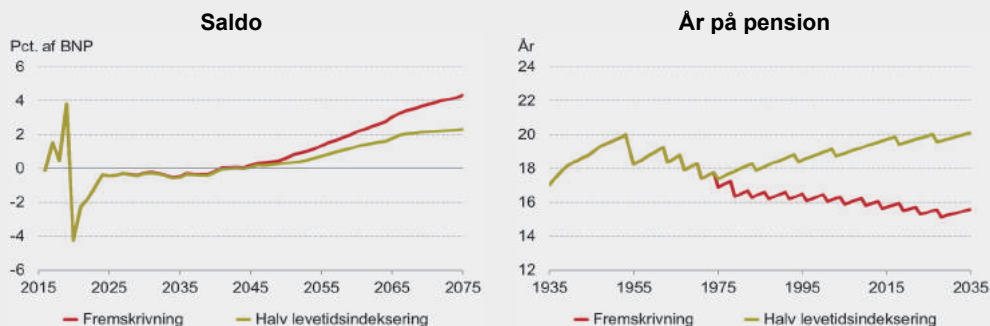
ÆNDRET INDEKSERINGSHASTIGHED

Forløb med halv levetidsindeksering

Givet at finanspolitikken i udgangspunktet er overholdbar med de forudsatte indekseringsregler, er det muligt at justere reglerne, så indekseringen bliver mere lempelig, uden at man får en uholdbar situation. En sådan lempeligere justering kan foretages på mange måder. I figur III.12 vises konsekvensen for saldoen, hvis man forestiller sig, at man fra og med 2040 hæver pensionsalderen med $\frac{1}{2}$ år, hver gang levealderen er steget med 1 år. Det fører til en stigning på tre år i aldersgrænsen for folkepension fra 2040 frem mod 2100, hvor stigningen i grundforløbet var på syv år. Restlevetiden for 60-årige vil ifølge befolkningsfremskrivningen vokse med ca. $6\frac{1}{2}$ år i samme periode. Dette forløb vil medføre en HBI på $\frac{1}{2}$ pct. og dermed forringe holdbarheden med 1,1 pct. af BNP.

FIGUR III.12 FORLØB MED HALV LEVETIDSLINDEKSERING

Figuren viser konsekvenserne for saldo og forventet antal år på folkepension ved fra 2040 at hæve folkepensionsalderen med et halvt år, hver gang middellevetiden er steget med et år.



Anm.: I figuren med forventet antal år på pension angiver årstallene fødselsårgange.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Regeringen og DØR har tidligere vist forløb med konstant andel af livet på pension

Finansministeriet har tidligere i forskellige publikationer anført, at de gældende indekseringsregler ikke giver de forskellige generationer samme andel af livet på pension, jf. Finansministeriet (2017) og Regeringen (2018). Ministeriet har også beregnet, hvad det betegner som en generationsneutral indeksering af tilbagetrækningsaldrerne, hvor andelen af livet, der kan tilbringes på folkepension, holdes konstant. Det resulterer i et forløb, hvor tilbagetrækningsaldrerne stiger mindre stejlt end forudsat med de gældende regler. De Økonomiske Råds formandskab har tilsvarende i tidligere vismandsrapporter i 2016, 2017 og 2018 beregnet konsekvenserne af, at man fremadrettet fastholder en folkepensionsperiode, der udgør en konstant andel af livet.

Konstant livsandel på pension fra 2030 forringer HBI med 1 pct. af BNP

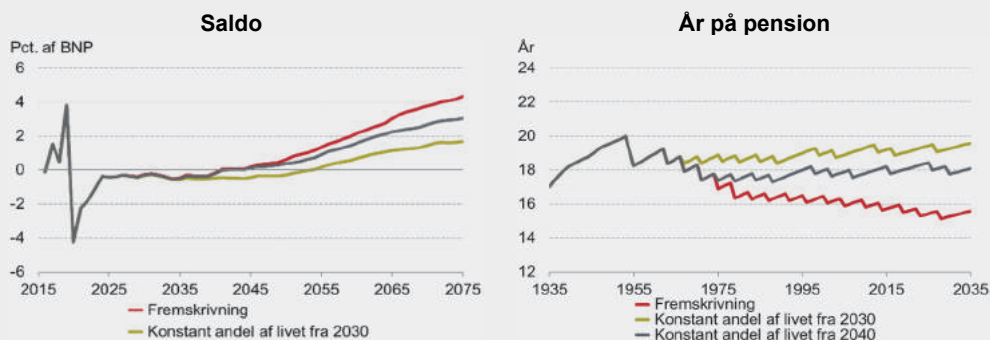
Figur III.13 illustrerer konsekvenserne af at fastholde den andel af livet, man kan forvente at tilbringe som folkepensionist, på 21 pct. fra 2030. Det medfører, at pensionsalderen i 2035 vil stige med et halvt i stedet for et helt år, og fremadrettet vil der være tilsvarende lavere stigninger i tilbagetrækningsaldrerne, så folkepensionsalderen i 2100 beregnes at være 73½ år i stedet for 77 år. Forløbet forringer holdbarheden med 1,1 pct. af BNP, så holdbarhedsindikatoren i dette forløb bliver 0,4 pct. af BNP. Det ses af figuren, at i forhold til grundforløbet får saldoen en fladere profil. Hængekøjen når sit lavpunkt med underskud på godt ½ pct. af BNP i anden halvdel af 2030'erne, inden den efterhånden langsomt forbedres. På lang sigt vil den udvise støt stigende overskud som andel af BNP, som det er tilfældet for alle overholdbare forløb.

Konstant livsandel på pension fra 2040 forringer HBI med 0,7 pct. af BNP

Venter man i stedet til 2040 med at fastholde perioden på folkepension som en konstant andel af livet, bliver holdbarhedsforringelsen noget mindre, nemlig 0,7 pct. af BNP, svarende til, at dette forløb vil have en HBI på 0,9. Ligesom grundforløbet vil dette forløb indebære en saldo, der er omtrent i balance i 2040 og derefter permanent bliver mere positiv, omend i et lavere tempo end i grundforløbet.

FIGUR III.13 KONSTANT ANDEL AF LIVET PÅ PENSION

Figuren viser konsekvenserne for saldo og forventet antal år på folkepension af at fastholde folkepensionsalderen, så perioden på folkepension udgør en konstant andel af livet, fra henholdsvis 2030 og 2040.



Anm.: I figuren med forventet antal år på pension angiver årstallene fødselsårgange.

Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Overblik over konsekvenser af alternative forløb

I tabel III.11 ses en oversigt over de beregnede virkninger af de seks præsenterede alternative forløb for udviklingen i indekseringen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension. De seks forløb vil alle i varierende omfang formindske arbejdsstyrken og BNP og forringe den offentlige saldo på lang sigt og den finanspolitiske holdbarhedsindikator. En standsning af indekseringen af folkepensionsalderen ved 69 eller 70 år vil med fremskrivningens forudsætninger resultere i et forløb, hvor finanspolitikken ikke er holdbar. En indeksering ved 71 år vil medføre et netop holdbart forløb, mens en indeksering fra 2040 med halvdelen af stigningen i midllevetiden for 60-årige vil medføre et forløb med en positiv holdbarhedsindikator. Også de to præsenterede forløb, hvor andelen af livet, der kan tilbringes med folkepension, holdes konstant fra henholdsvis 2030 og 2040, vil være overholdbare, men altså i mindre grad end i grundforløbet.

TABEL III.11 ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

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

	HBI	Saldo 2040	Arbejds- styrke 2075	BNP 2075	Pensionsal- der 2075
	----- Pct. af BNP -----		1.000 pers.	Mia. kr.	Alder
Grundforløb	1,6	-0,2	3478	5300	74,5
Stop ved 69 år	-0,8	-0,3	3238	5066	69
Stop ved 70 år	-0,4	-0,2	3285	5108	70
Stop ved 71 år	-0,0	-0,2	3331	5151	71
Halv indeksering fra 2040	0,4	-0,2	3371	5190	72
Konstant andel fra 2030	0,5	-0,5	3368	5192	72
Konstant andel fra 2040	0,9	-0,2	3414	5232	73

Anm.: Arbejdsstyrken anvender DREAM's definition, som afviger fra Nationalregnskabets. I 2020 udgjorde arbejdsstyrken i DREAM 2903.000 personer. BNP angiver realt BNP i mia. kr.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

TIDLIG PENSION

Forslag om tidlig pension betinget af 42 år på arbejdsmarkedet

Regeringen har i august fremlagt et udspil til en ny ordning, tidlig pension, for personer, der har tilbragt særlig mange år på arbejdsmarkedet. Konkret vil personer, der som 61-årige kan dokumentere, at de har været på arbejdsmarkedet i mindst 42 år, kunne få ret til en offentlig pension op til tre år inden den almindelige folkepensionsalder. Pensionsydelsen nedtrappes, hvis man har en pensionsopsparing på mere end 2 mio. kr. Ifølge regeringens beregninger vil mellem 20.000 og 50.000 personer kunne opnå denne ret i årene indtil 2030. Regeringen forudsætter, at antallet, der vil finde det fordelagtigt at udnytte ordningen, vil være noget lavere, nemlig 15-30.000 personer. Heraf ville en del alternativt have valgt efterløn. Regeringen forventer, at den nye ordning vil reducere beskæftigelsen svarende til 6.000 helårsbeskæftigede i 2022 stigende til 10.000 helårsbeskæftigede i 2025.

Forslaget finansieres ved højere beskatning ...

Regeringen antager, at ordningen vil koste ca. 3 mia. kr. årligt. Det indgår i forslaget, at reglerne for at modtage den tidlige pension skal justeres, hvis det viser sig, at antallet på ordningen udvikler sig væ-

sentligt anderledes end forudsat. Regeringen har sammen med forslaget fremsat forslag til en finansiering, der fra 2023 forudsættes at indbringe et tilsvarende merprovenu. Det drejer sig om indførelsen af en særlig selskabsskat for den finansielle sektor, lagerbeskatning af kapitalgevinster på selskabers ejendomme, en højere skattesats for de højeste aktie- og positive nettokapitalindkomster samt et loft for selskabers fradragsret for lønninger over 10 mio. kr.

... og påvirker derfor ikke HBI, men vil reducere BNP

Med regeringens beregningsforudsætninger vil den finanspolitiske holdbarhedsindikator ikke blive påvirket, hvis forslaget vedtages, idet merudgifterne til den tidlige pension og det ekstra provenu fra finansieringsforslagene vil gå lige op. Der vil dog være en række samfundsøkonomiske konsekvenser af forslagene. Således vil BNP blive lavere, hvis forslagene gennemføres, dels som følge af det lavere arbejdsudbud og dels som følge af eventuelle negative effekter på investeringerne og dermed kapitalapparatet fra de foreslåede skatteforhøjelser.

SKAT PÅ DEN FINANSIELLE SEKTOR

Fagøkonomisk diskussion om finansskat

Ikke mindst forslaget om en særskilt ekstra selskabsskat for banker og andre finansielle institutioner har vakt opmærksomhed. Fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt bør skattebaser som udgangspunkt være brede og ensartede. Hvis særskatter på særlige sektorer ikke skal medføre en ekstra forvridding, kræves der derfor et særligt argument. Efter finanskrisen har det blandt fagøkonomer været diskuteret, om en særlig skat for finanssektoren i form af en såkaldt FAT (*financial activities tax*) kunne være berettiget, jf. bl.a. Claessens mfl. (2010). Især tre potentielle effektivitetsargumenter for en særskilt finansskat har været fremført, jf. Sørensen (2011):

- Opvejning af anden skattemæssig særbehandling af sektoren
- Beskatning af overnormal profit i sektoren
- Mulighed for at dæmpe overdreven risikotagning i sektoren.

Finanssektor har forskellig særbehandling i nuværende system

Den finansielle sektor og især bankerne behandles i dag anderledes end andre sektorer på flere forskellige måder i det danske skattesystem. Der betales således ikke moms af forbruget af finansielle ydelser modsat de fleste andre forbrugsvarer. Det indebærer isoleret set, at virksomheders forbrug af finansielle tjenester er overbeskattet, fordi de ikke kan fradrage momsen, mens husholdningernes forbrug er underbeskattet, fordi de ikke betaler momsen. Til gengæld betaler finansielle virksomheder en lønsumsafgift, der fungerer som en form for erstatning for momsen. Lønsumsafgiftens grundlag adskiller sig dog fra momsen ved, at den ikke inkluderer såkaldt overnormal profit, dvs. den

del af de finansielle virksomheders overskud, der overstiger en normalforrentning af egenkapitalen, jf. Sørensen (2011), Nielsen og Fonseca (2013) og Sjödin mfl. (2016). Lønsumsafgiften er forhøjet flere gange, bl.a. i forbindelse med nedsættelse af den generelle selskabsskattesats. Fra 2021 vil den være 15,3 pct. for den finansielle sektor.

Skattefradrag og stempelafgifter

Den skattemæssige behandling af sektoren adskiller sig også på andre måder fra det øvrige erhvervsliv. Mens privatpersoner normalt ikke kan trække deres forbrugsudgifter fra i deres skattepligtige indkomst, er dette muligt for nogle af udgifterne til forbruget af finansielle ydelser, idet den såkaldte rentemarginal (forskellen på ind- og udlånsrenter) er fradragsberettiget. Det samme gælder bidraget til realkreditinstitutter. Dette udgør dermed et skattemæssigt subsidie til denne type forbrug. Samtidig er der stempelafgifter på nogle finansielle ydelser, der fordyrer disse. Udover den skattemæssige særbehandling er sektoren også karakteriseret ved en omfattende regulering, som bl.a. kræver særlige administrative forholdsregler i branchens virksomheder. Særbehandlingen af sektoren trækker således i forskellig retning, hvad den samlede byrde angår. Regeringen har i fremlæggelsen af sit pensionsforslag antydnet, at sektoren samlet er skattebegünstiget. Hvis dette er en vigtig baggrund for forslaget om særbeskatning, forekommer det naturligt, at regeringen fremlægger et samlet regnestykke, der sandsynliggør dette.

Er der overnormal profit i finanssektoren?

Et andet potentielt argument for en særskilt finanssskat kan være en formodning om, at der er særlig overnormal profit i sektoren. Det er parallelt til eksempelvis beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen, hvor der er et tydeligt element af overnormal profit i form af den såkaldte ressourcerente, og hvor sektoren er underlagt en særbeskatning i både Danmark og andre lande, jf. *Miljø og Økonomi 2012*. I den internationale litteratur antages det ofte, at finansielle virksomheder er pris sættere, hvilket indebærer, at de har markedsmagt og dermed potentielt mulighed for at indtjene en overnormal profit. Der er dog ingen nyere grundig dansk analyse af konkurrenceforholdene i hele den danske finansielle sektor, omend der er forskellige spredte vidnesbyrd om ufuldkommen konkurrence. I en analyse af konkurrenceproblemer i *Dansk Økonomi, efterår 2005* fremstod finansiell virksomhed som en af de brancher, der havde den højeste markup. I 2017 beskrev Konkurrencerådet i en rapport konkurrenceproblemer i realkreditsektoren, jf. Konkurrencerådet (2017). I sit pensionsudspil angiver regeringen, at banker og kreditinstitutter har haft særdeles store overskud i de senere år.

**Traditionel
selskabsskat har en
række forvridninger**

En almindelig særlig selskabsskat på den finansielle sektor virker ikke målrettet, hverken mod forekomsten af overnormal profit eller mod at oprette forvridninger i sektoren. Tværtimod er selskabsbeskatning i almindelighed kendetegnet ved at skabe en række forvridninger, herunder at give incitament til uhensigtsmæssig høj låntagning, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. En eventuel særlig finanssskat vil i højere grad være målrettet mod de nævnte potentielle problemstillinger, hvis den er udformet som en beskatning af eventuel ren profit i sektoren. Det kan ske ved at indføre et fradrag for normalforrentningen af egenkapital (et såkaldt ACE – *allowance for corporate equity*), så den pågældende skattebase modsat den almindelige selskabsskat kun udgøres af den rene profit, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*.

**ACE-skat virker
mere målrettet
imod potentielle
problemer**

Inddrages den rene profit beregnet ved sådan et egenkapitalfradrag i beregningen af lønsumsafgiften, vil denne skat isoleret set få et skattegrundlag, der svarer bedre til momsgrundlaget. Samtidig vil fradraget i sagens natur være målrettet mod forekomsten af overnormal profit i sektoren. Et egenkapitalfradrag vil samtidig i forhold til en traditionel selskabsskat give et større incitament til at finansiere ved hjælp af egenkapital i stedet for låntagning – forudsat at soliditetsgraden ikke i forvejen er bestemt af bindende regulering.

**Generelt kan
beskatning af
virksomheder blive
overvæltet – helt
eller delvist**

Incidensen af en særskat på bankerne, dvs. hvem der reelt vil betale skatten, har været diskuteret i offentligheden. Generelt vil virksomheder, både finansielle og andre, forsøge at opnå så stor efter-skat-profit som muligt. Ændres de skatter, virksomhederne pålægges, vil de derfor også om muligt ændre adfærd for at maksimere profitten i den nye situation. Det kan medføre, at noget af eller i særlige tilfælde hele skatten overvæltes på andre aktører, der reelt kommer til at bære den. Det kan være virksomhedens kunder, de ansatte eller leverandører til virksomhederne. I det omfang skatterne ikke overvæltes, vil virksomhedernes ejere bære incidensen, hvilket for aktieselskaber typisk vil sætte sig i lavere aktiekurser.

**Mulighederne for
overvæltning vil bl.a.
afhænge af skattens
udformning og
virksomhedernes
markedsmagt**

Generelt er det almindeligt, at selskabsejere bærer noget af, men ikke hele incidensen af selskabsskatter og produktionsafgifter, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Det samme kan formodes at være tilfældet ved en forhøjelse af den almindelige selskabsskattesats. Mulighederne for at overvælte beskatning på kunderne ved at hæve priserne vil blandt andet afhænge af, i hvor høj grad de finansielle virksomheder har markedsmagt og dermed mulighed for at være prissættere, og hvor meget virksomhederne er udsat for international konkurrence. Flere internationale undersøgelser finder tegn på, at forskellige former for beskatning påvirker bankernes prissætning, jf. Finans Danmark (2020). Sørensen (2011) finder tegn på, at den danske lønsumsafgift har formindsket

ejernes gevinster, men ikke klare tegn på, at den er blevet overvæltet på forbrugerne i form af højere rentemarginal eller på de ansatte i form af lavere lønvækst. Sådanne beregninger er dog behæftet med stor usikkerhed, da man ikke kan vide, hvordan udviklingen i sektoren ville have været, hvis lønsumsafgiften ikke havde eksisteret. En skat på ren profit vil i princippet ikke forvride og dermed ikke give anledning til at ændre på priser mv. Den kan dog påvirke incitamentet til at foretage udenlandsk skattearbitrage og til at ændre virksomhedernes lokaliseringsbeslutninger.

III.6

SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

Regeringens indikator for holdbarheden er fortsat 1 pct. af BNP

Regeringen har i august offentliggjort sin seneste holdbarhedsberegning, jf. Regeringen (2020). Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,0 pct. af BNP. Det er på linje med regeringens seneste tidligere opgørelse fra oktober 2019, men en mindre optimistisk vurdering af den langsigtede stilling for de offentlige finanser end fremskrivningen præsenteret i afsnit III.2.¹⁴

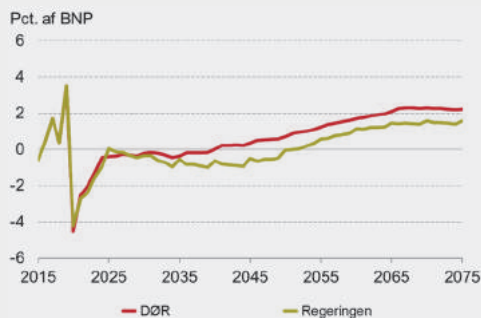
Primær saldiforskel på ½-1 pct. af BNP i næsten alle år fra omkring 2035

I 2025 er den primære saldo i balance i regeringens fremskrivning, mens der er et underskud på 0,4 pct. af BNP i nærværende fremskrivning, jf. figur III.14. Regeringens primære saldo udviser et underskud på mellem ½ og 1 pct. af BNP i perioden 2035-45, hvorefter der sker en bedring, så den primære saldo bliver positiv omkring 2050 og udviser et overskud på 1½ pct. i 2075. Den primære saldo præsenteret i afsnit III.2 er nogenlunde konstant frem til omkring 2035, hvorefter den forbedres til omkring 2 pct. af BNP i 2075. Der er dermed en forskel på mellem ½ og 1 pct. point på de to primære saldi fra omkring 2035 og frem. Denne forskel går igen i saldoen, hvor forskellen forstærkes af, at der efterhånden er en stigende forskel på rentebetalinger i de to forløb, jf. figur III.15. I begge forløb udviser saldoen permanent stigende overskud som andel af BNP, men i regeringens fremskrivning er der først overskud på saldoen fra 2060. I 2040'erne udviser regeringens saldo underskud i størrelsesordenen 1½ pct. af BNP.

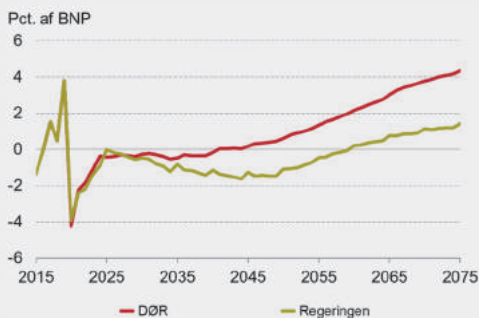
Også i 2019 var der en væsentlig forskel på de to institutioners fremskrevne saldi, men niveauet er i begge blevet sænket, og forskellene er nu en smule større end året før

¹⁴) Regeringen omtaler sin HBI i august 2020 som 0,95 mod 1,0 i oktober 2019.

FIGUR III.14 PRIMÆR SALDO



FIGUR III.15 SALDO



Anm.: Figuren sammenligner fremskrivningen i nærværende kapitel med udviklingen ifølge regeringens opdaterede 2025-forløb fra august 2020. Efter 2025 skal forløbene fortolkes som udviklingen i de strukturelle saldi.

Kilde: Regeringen (2020) og egne beregninger på DREAM.

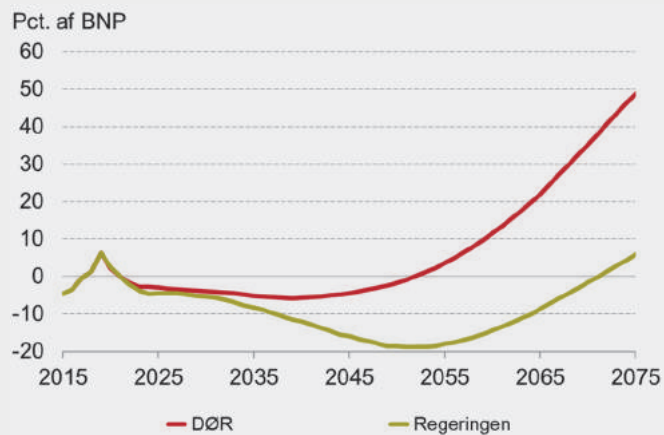
Den offentlige nettoformue vokser permanent hurtigere end BNP

I regeringens lange fremskrivning når nettogælden et maksimum på 19 pct. af BNP omkring 2050, hvorefter gældskvoten falder og ca. 20 år senere bliver vendt til en formuekvote, jf. figur III.16. At den offentlige nettoformuekvote i begge forløb vokser på lang sigt, er en konsekvens af, at begge forløb er overholdbare.

Forskelle i beregningsforudsætninger udligener til dels hinanden

Der er en lang række forskelle i beregningsforudsætningerne mellem formandskabets og regeringens langsigtede fremskrivninger, som imidlertid i et vist omfang opvejer hinanden, hvad betydningen for den offentlige saldo, gældsudvikling og holdbarhed angår. I tabel III.12 ses betydningen af en række af disse, hvor man gradvis har lagt en række forudsætninger, der svarer bedre til regeringens, ind i fremskrivningen foretaget med DREAM-modellen. Den væsentligste forskel for holdbarhedsindikatoren er forskellen i antagelser med hensyn til, hvordan den såkaldte sunde aldring indgår, jf. nedenfor. Denne forskel alene kan godt og vel forklare hele HBI-forskellen på 0,6 pct.point mellem de to institutioner. Der er dog også en række andre forskelle i antagelserne, som påvirker holdbarheden, men de udligener hinanden.

FIGUR III.16 NETTOFORMUE



Anm.: Figuren viser udviklingen ifølge regeringens opdaterede 2025-forløb fra august 2020 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: Regeringen (2020) og egne beregninger på DREAM.

**Regeringens
mellemlistede
forudsætninger
påvirker næsten
ikke HBI**

I forløbet beskrevet i punkt 2 i tabellen følger man regeringens skøn for de offentlige finanser samt realøkonomiske forudsætninger om BNP, privat forbrug mv. frem til 2025 i stedet for den mellemlistede fremskrivning beskrevet i kapitel II, men fortsat formandskabets beregningsforudsætninger for udviklingen efter 2025. Det giver en beskeden forværring af såvel 2040-saldoen som holdbarheden. Det er umiddelbart overraskende, at forskellen er så lille, eftersom både saldoen og den primære saldo i 2025 forbedres med næsten $\frac{1}{2}$ pct.point, når regeringens mellemlistede fremskrivning lægges til grund. Der er imidlertid nogle forskelle i forsyningsbalancens sammensætning og den private sektors disponible indkomst mellem de to forløb. Disse medfører en væsentlig anderledes økonomisk og dermed statsfinansiell udvikling i de efterfølgende år, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*, hvor den samme virkning er til stede. Den private sektors disponible indkomst er således mindre relativt til BNP i regeringens forløb. Det resulterer i lavere kapitalindkomster, forbrug og skatteindtægter på længere sigt, hvilket igen forringer den langsigtede saldo.

TABEL III.12 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING

	HBI	Saldo 2040
	----- Pct. af BNP -----	
1. DØR oktober 2020	1,6	-0,2
2. Ændret fremskrivning til 2025	-0,1	-0,2
3. Ændret sund aldring	-0,7	-0,3
4. Ændret kollektivt offentligt forbrug	+0,2	-0,0
5. Intet nominalprincip for punktafgifter	+0,4	+0,2
6. Energiafgiftsprovenufald ^a	-0,1	-0,0
7. Fald i registreringsafgifter	-0,1	-0,1
8. Ændret rente	+0,0	+0,0
9. Ændret slutår	+0,1	n.a.
10. Forrentning kontra kursgevinster	n.a.	-0,2
11. Ændret privat forbrugsandel	-0,3	-0,0
12. Ændrede offentlige investeringer	-0,0	+0,3
13. Øvrige forskelle	0,0	-0,6
14. Regeringens 2025-forløb, august 2020	1,0	-1,1

a) Her regnes på konsekvensen af et strukturelt fald i energiafgifterne, som forudsættes i DREAM's egne offentliggjorte fremskrivninger, men ikke i forløbet i nærværende kapitel.

Anm.: Tallene i punkt 1 og 14 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer. Beregningerne i tabelens punkt 1-9 og 11-12 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages. Øvrige ændringer dækker bl.a. over, at antagelser om afledte effekter ikke er identiske i de to forløb.

Kilde: DREAM, Regeringen (2020) og egne beregninger.

**Forskelle i
antagelser om sund
aldring påvirker
holdbarheden
markant**

Sund aldring, dvs. betydningen af, at især ældre med en given alder kan tænkes at have et mindre behov for sundhedsydelse, når middellevetiden stiger, kan have stor betydning for trækket på de offentlige sundhedsudgifter, jf. analysen heraf i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Regeringen forudsætter en betydelig lavere effekt af sund aldring end formandskabet, idet man kun tager højde for effekten i de sidste tre år før død i stedet for de sidste ti år. Der er desuden også mere tekniske beregningsforskelle mellem de to institutioners beregning af effekten af sund aldring. Formandskabets beregninger hviler på en økonometrisk analyse, mens regeringen anvender nogle mere simple gennemsnitsberegninger. Lægger man alternativt regeringens demografiske træk ind i fremskrivningen, vil dette i sig selv forringe holdbarheden med 0,7 pct. af BNP og 2040-saldoen med 0,3 pct. af BNP (punkt 3).

**Regeringens
antagelse om
kollektivt offentligt
forbrug forbedrer
holdbarheden**

Det kollektive offentlige forbrug (udgifter som forsvar, centraladministration, forskning mv., der ikke kan henføres til specifikke brugere) følger også forskellige principper i de to fremskrivninger, hvilket giver en systematisk forskel i påvirkningen af de offentlige finanser, når befolkningen ændrer sig. I nærværende fremskrivning udgør det en konstant andel af BNP og følger altså ret direkte økonomiens samlede velstandsudvikling, jf. afsnit III.4 og boks III.6. Regeringen fremskriver det kollektive offentlige forbrug dels med befolkningsvæksten, dels med den generelle produktivitetsvækst, uanset om denne udmøntes i en tilsvarende højere produktion eller ej. I perioder som 2025-40, hvor der er demografisk modvind, og beskæftigelsen derfor vokser mindre end den samlede befolkning, medfører regeringens princip en højere vækst i de offentlige udgifter. Derfor forværrer regeringens antagelse 2040-saldoen en anelse (punkt 4). Efter 2040 vokser beskæftigelsen i resten af århundredet hurtigere end befolkningen, og derfor medfører regeringens antagelse en bedre holdbarhed end formandskabets.

**Modsatrettede
antagelser om
afgiftsprovenu**

Punkt 5-7 omhandler forskellige beregningsforudsætninger mht. afgifter. I regeringens fremskrivning forudsætter man modsat i formandskabets fremskrivning beregningsteknisk, at nominalprincippet for forskellige punktafgifter mv. bliver ophævet efter 2025, hvilket entydigt forbedrer 2040-saldoen og holdbarheden (punkt 5). Omvendt indregner regeringen en antagelse om lavere fremtidig energiintensitet i forbruget og dermed lavere energiafgifter (punkt 6), som forværrer de offentlige finanser. Regeringens fremskrivning opererer også med et fald i provenuet fra registreringsafgiften fra ca. 0,9 pct. af BNP i 2019 til 0,7 pct. i 2030. I formandskabets fremskrivning er der et lige så stort fald i provenuet fra registreringsafgifter, men det indtræffer hurtigere, så det lavere afgiftsniveau allerede nås i 2025. Dette indebærer en større svækkelse af skatteindtægterne *efter* 2025 i regeringens fremskrivning (punkt 7). Tilsammen giver de tre forskellige sæt forudsætninger regeringens holdbarhedsindikator og 2040-saldo en beskeden forbedring på omkring 0,1 pct. af BNP.

BOKS III.6 BEREGNING AF DEMOGRAFISK TRÆK FOR KOLLEKTIVT FORBRUG

I de langsigtede fremskrivninger beregner såvel regeringen som De Økonomiske Råds formandskab udgifterne til det offentlige forbrug, så de overordnet følger udviklingen i befolkningen (ofte benævnt det (rene) demografiske træk) og den økonomiske velstand (velstandstrækket), tilsammen her omtalt som det demografi- og velstandskorrigerede træk, jf. afsnit III.4. Som det fremgår af hovedteksten, er der dog to forskelle mellem institutionerne i den konkrete beregning, som begge påvirker saldo og holdbarhed: Dels virkningen af sund aldring og dels metoden til at fremskrive det kollektive offentlige forbrug. Problemstillingen med hensyn til det første er beskrevet indgående i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Hvad angår det kollektive offentlige forbrug, behandles dette i regeringens fremskrivninger helt parallelt med delkomponenterne i det individuelle forbrug, idet trækket antages at stige dels med udviklingen i befolkningstallet, dels med produktivitetsvæksten. Regeringens fremskrivningsprincip indebærer eksempelvis, at en stigning i antallet af nyfødte vil øge udgifterne til det kollektive offentlige forbrug.

Formandskabet fremskriver de kollektive offentlige forbrugsudgifter som en konstant andel af BNP. Dette princip udspringer i, at disse udgifter er kendetegnet ved, at de ikke stilles til rådighed for konkrete enkeltindivider, men for hele samfundet, jf. Danmarks Statistik (2019). Med et fagudtryk er de som udgangspunkt ikke rivaliserende goder, mens de individuelle offentlige ydelser er rivaliserende goder, omend der i praksis er en stor gråzone imellem disse to yderligheder.

Fremskrivningsprincippet for kollektive ydelser medfører, at opdelingen i, hvad der er demografiske ændringer, og hvad der er velstandsændringer, ikke er helt skarp. Udgifterne reagerer ikke direkte på demografiske ændringer, men i det omfang, disse påvirker BNP, vil de fortsat have en effekt. Flere nyfødte påvirker altså ifølge dette princip ikke de kollektive forbrugsudgifter, så længe de er børn, men når de bliver gamle nok til at indgå i arbejdsstyrken, vil de forøge BNP og dermed udgiftsniveauet.

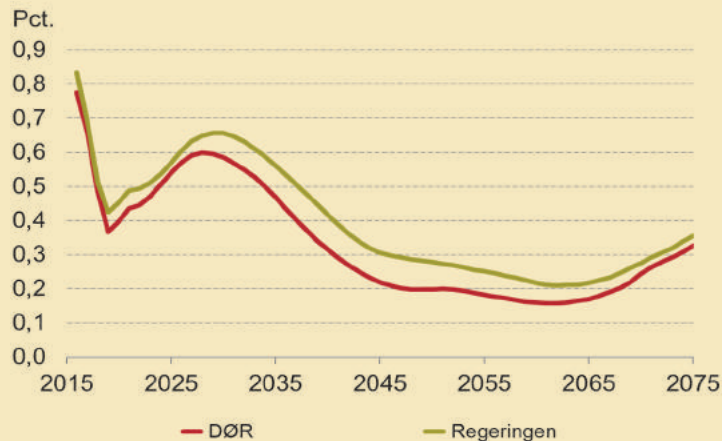
Formandskabet har derfor ikke tidligere offentliggjort en dekomponering af det demografi- og velstandskorrigerede træk for det kollektive offentlige forbrug i en rent demografisk komponent og en velstandskomponent. Det er imidlertid praktisk at kunne foretage en sådan dekomponering, da det rene demografiske træk ofte spiller en rolle i forskellige sammenhænge. Man kunne forestille sig forskellige måder at foretage denne sondring. En pragmatisk og enkel tilgang er at antage, at det rene demografiske træk for kollektivt forbrug opgøres simpelt som stigningen i indbyggerantallet. Velstandseffekten er så lig med BNP pr. indbygger, sådan at de tilsammen definitorisk svarer til udviklingen i BNP. Det er valgt at bruge denne dekomponering i fremadrettede beregninger af det rene demografiske træk for de offentlige kollektive forbrugsudgifter.

BOKS III.6 BEREGNING AF DEMOGRAFISK TRÆK FOR KOLLEKTIVT FORBRUG, FORTSAT

En konsekvens af denne dekomponering er, at flere nyfødte vil påvirke det demografiske træk positivt, men til gengæld påvirke BNP pr. indbygger i modsat retning, så den samlede effekt fortsat er nul. Den nævnte beregning af det demografiske træk påvirker derfor ikke forbrugsudgifterne i fremskrivningen, men kun deres dekomponering i de to elementer. En anden konsekvens er, at det rene demografiske træk for kollektivt forbrug vil være det samme som regeringens, selvom det velstands- og demografikorrigerede træk fortsat er forskelligt i de to institutioners beregninger.

De samlede forskelle i stigningen i det rene demografiske træk i de to institutioners fremskrivninger fremgår af figur A. Det rene demografiske træk for kollektive og individuelle offentlige udgifter er sammenvejet med de andele, de udgør af det samlede offentlige forbrug. Det ses, at stigningen i det rene demografiske træk som vurderet af formandskabet ligger under det, regeringen vurderer. Forskellen hidrører udelukkende fra de forskellige antagelser om sund aldring i det individuelle offentlige forbrug. I perioden 2025-75 udgør den gennemsnitlige årlige stigning 0,3 pct. i formandskabets fremskrivning imod 0,37 pct. i regeringens alternativ.

FIGUR A SAMMENLIGNING AF DET RENE DEMOGRAFISKE TRÆK, SAMLET OFFENTLIGT FORBRUG



Kilde: DREAM og Regeringen (2020).

Statsgældsrenten reelt ens

En lavere rente på statens gæld og tilgodehavender vil normalt forbedre holdbarheden i en situation som Danmarks, hvor fremskrivningerne udviser store overskud på den primære saldo på meget lang sigt, fordi nutidsværdien heraf bliver større. Regeringen har i sin nyeste

fremskrivning sænket den 10-årige statsobligationsrente fra 2050 og frem fra 4½ til 4 pct. Det er et betydeligt lavere niveau end formandskabets langsigtede rente på 4,75 pct. Rentesænkningen slår dog ikke igennem i diskonteringen af den primære saldo, da regeringen ikke direkte anvender et renteniveau på 4 pct. i sin diskontering frem til 2100, men i stedet den implicitte forrentning af statsgælden. På grund af sammensætningseffekter er denne i regeringens fremskrivning steget til et gennemsnitligt niveau på 4,6 pct. i perioden 2050-2100 mod ca. 4 pct. et år tidligere. Samtidig er BNP-væksten lidt lavere i regeringens fremskrivning end i formandskabets, sådan at den effektive vækstkorrigerede realrente for den nævnte periode faktisk er større i regeringens fremskrivning end i formandskabets. Det bekræftes af beregningen i punkt 8, hvor formandskabets rente erstattes af en nominel rente, der svarer til regeringens vækstkorrigerede realrente. Dette har ingen betydning for hverken holdbarhed eller saldo (punkt 8).

Kortere tidshorisont forbedrer HBI lidt

Regeringen fremskriver befolkningsudviklingen og dermed bl.a. udviklingen i levetiden til 2100 og således ikke lige så langt ud i fremtiden som i nærværende fremskrivning, hvor man standser i 2125. Dette forbedrer HBI en anelse, idet den primære saldo er på et relativt gunstigt niveau i 2100 (punkt 9).

Forskellig behandling af offentligt formueafkast giver saldiforskelle – men mindre end tidligere

En særlig rolle spiller omvurderingerne af de offentlige aktiver (punkt 10). I formandskabets fremskrivning forudsættes det, at såvel offentlige aktiver som passiver forrentes med samme rentesats på 4,75 pct. på lang sigt. Regeringen forudsætter også et ensartet afkast, men sådan, at en del af afkastet på aktiverne består af systematiske omvurderinger (kursgevinster), som ikke indgår i saldoen, selvom de påvirker de offentlige finanser positivt. Denne forskel medfører, at den offentlige saldo i 2040 forringes med ca. 0,2 pct. af BNP, som i stedet optræder som positive omvurderinger af de offentlige aktiver. Hvis hele det antagne afkast af aktiverne faldt i form af renter og udbytter i stedet for omvurderinger, ville saldoen permanent ligge tilsvarende højere. Punktet beskriver en velkendt forskel mellem de to institutioners beregningsantagelser, men eftersom regeringen i sin seneste fremskrivning har nedjusteret omvurderingerne, er forskellen i 2040 nu kun halvt så stor som i tidligere sammenligninger, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

Regeringens private forbrugsprofil forringer HBI

Selv i et forløb, hvor regeringens mellemfristede fremskrivning indtil 2025 lægges til grund, jf. punkt 2, vil det private forbrug efter 2025 stadig udvikle sig anderledes, når antagelserne i nærværende kapitel i øvrigt anvendes. For at undersøge betydningen heraf belyser punkt 11 et forløb, hvor regeringens antagelse om udviklingen i det private forbrug følges helt indtil 2075. Dette medfører et højere forbrugsniveau

end de foregående punkter, hvilket medfører en forbedret saldo i starten som følge af et større afgiftsprovenu, men forringede skatteindtægter på lang sigt som følge af lavere formueindkomst, og derfor også en mærkbar forringelse af HBI.

Regeringen opererer med et lavere langsigtet offentligt investeringsniveau

De to fremskrivninger har forskellige principper med hensyn til behandlingen af det offentlige investeringsniveau efter 2025. I fremskrivningen i nærværende kapitel udvikler den offentlige sektors (netto-)kapitalapparat sig i takt med sektorens værditilvækst, som igen vokser omtrent i takt med det offentlige forbrug. Det offentlige forbrug vokser som andel af BNP efter 2025, og det er nødvendigt med højere investeringsudgifter for at opretholde K/Y-forholdet. I regeringens fremskrivning udgør det offentlige forbrug også en voksende andel af BNP frem mod 2040, mens investeringsudgifterne relativt til BNP er omtrent konstante. Regeringen har dog ændret sit fremskrivningsprincip på dette punkt i forhold til tidligere, hvor man fremskrev en særlig "effektivitetstrend" for maskin- og bygningskapital, der medførte en klart faldende investeringskvote.

Færre offentlige investeringer forbedrer saldo i begyndelsen, men ikke på lang sigt

I punkt 12 indlægges regeringens antagelser om investeringsniveauet frem til 2075. Da konsekvensen er færre investeringer end i fremskrivningen fra afsnit III.2, forbedrer dette saldoen i de første årtier og mindsker dermed 2040-underskuddet med 0,3 pct.point. De lavere investeringer medfører dog også et mindre offentligt kapitalapparat, hvilket betyder, at det på længere sigt bliver dyrere at opretholde den samme udvikling i det offentlige forbrug. Derfor bliver holdbarheden en anelse forværret med regeringens investeringsprofil.

En række andre forskelle har betydning for 2040-saldoen

Efter, at de nævnte forskelle er forsøgt elimineret i et sammenligningsforløb som i tabel III.12, er holdbarheden på niveau med regeringens. Der er imidlertid fortsat en væsentlig diskrepans med hensyn til 2040-saldoen. Der er en række andre beregningsforskelle mellem de to fremskrivninger, som bl.a. skyldes, at de er foretaget på forskellige økonomiske modeller med forskellige afledte effekter. Således er prisdannelsen forskellig efter 2025, hvilket bevirker, at BNP-deflatoren ikke udvikler sig ens i de to forløb, og det har igen betydning for de forskellige offentlige indtægts- og udgiftsposter som andel af BNP. Selvom beskæftigelsesudviklingen overordnet minder om hinanden, stiger beskæftigelsen i regeringens fremskrivning dog lidt mindre frem mod 2040, men omvendt mere på længere sigt. Der er også forskelle med hensyn til bl.a. antagelserne om produktivitetstvekst samt rente- og afkaststruktur og dermed kapitalindkomster i de to fremskrivninger.

Sammenfatning

Sammenfattende har den præsenterede dekomponering forklaret forskellene mellem de to institutioners beregning af holdbarhedsindikatoren, men kun halvdelen af forskellen på saldoen i 2040. Det er et velkendt fænomen, som også har været demonstreret i tidligere rapporter, 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.

III.7**SAMMENFATNING**

Finanspolitikken er mere end holdbar – holdbarhedsindikator på 1,6 pct. af BNP

I kapitel III præsenteres en langsigtet fremskrivning og tilhørende holdbarhedsberegning. Beregningen viser, at den offentlige saldo i perioden fra 2025 til 2040 vil udvise små underskud. Under fremskrivningens forudsætninger holder de sig dog under budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP. Fra ca. 2040 vil de offentlige finanser blive forbedret som følge af blandt andet demografisk medvind og højere pensionsalder, og saldoen udviser stigende overskud i resten af århundredet. Finanspolitikken er mere end holdbar, idet den såkaldte holdbarhedsindikator udgør 1,6 pct. af BNP. Det betyder, at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 37 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at skulle hæve skatterne.

Vigtigt at være bevidst om den meget store usikkerhed i beregningerne

Der er dog overordentlig stor usikkerhed om de langsigtede forudsætninger i beregningerne. Mange forskellige vigtige forudsætninger kan udvikle sig anderledes end antaget i fremskrivningen, og som en konsekvens heraf kan finanspolitikken udvikle sig både mere og mindre positivt end beskrevet i kapitlet. Blandt de vigtigste forudsætninger er antagelserne om befolkningens arbejdsudbud. Hvis den årlige arbejdstid for de beskæftigede falder i fremtiden, vil det påvirke de offentlige finanser negativt via lavere skatteindtægter. Det samme vil være tilfældet, hvis befolkningen ikke øger antallet af år, de tilbringer på arbejdsmarkedet, i det forudsatte omfang, når folkepensions- og efterlønsalderen fremover sættes i vejret.

Lille forværring siden sidst

Fremskrivningen peger på en lille forværring af de offentlige finanser i forhold til den langsigtede fremskrivning i *Dansk økonomi, efterår 2019*, hvor holdbarhedsindikatoren udgjorde 1,8 pct. af BNP. Forværringen skyldes en mere negativ vurdering af den økonomiske udvikling frem mod 2025.

**ØMU-gælden
kommer tæt på
60 pct.-grænsen**

Blandt andet som følge af coronaepidemien når ØMU-gælden ifølge fremskrivningen op på et noget højere niveau og vil med de anvendte beregningsforudsætninger på et tidspunkt komme tæt på ØMU-gældsgrænsen på 60 pct. af BNP. Dermed bliver denne traktatfæstede grænse, der hidtil ikke har været anset for reelt bindende for Danmark, mere nærværende. Samtidig er den offentlige nettogæld tæt på 0 pct. af BNP. Stort set hele ØMU-gælden skyldes dermed, at det offentlige har aktiver og passiver i nogenlunde samme størrelsesorden, hvor aktiverne ikke tæller med i opgørelsen af ØMU-gælden.

**Nuværende
gældsgrænse
ikke passende for
Danmark**

En øvre grænse for den offentlige gæld kan være en fornuftig supplerende restriktion for finanspolitikken udover et krav om, at den skal vurderes at være holdbar. Den gældende ØMU-gældsgrænse på 60 pct. er dog et meget konservativt underkantskøn for, hvornår der vil blive stillet spørgsmål ved de offentlige finansers troværdighed. Samtidig kan gældsgrænsen også være for lav i forhold til en optimal sammensætning af offentlige indtægter og udgifter over tid. Danmark bør derfor arbejde for, at EU's gældsregler erstattes af mere landespecifikke grænser, der blandt andet tager hensyn til særlige forhold som store offentlige aktiver – herunder også implicitte aktiver som værdien af den udskudte skat i pensionskasserne.

**De offentlige
forbrugsudgifter
siden 1966 har
udviklet sig i tråd
med antagelserne i
fremskrivning**

En analyse af den historiske vækst i de offentlige forbrugsudgifter siden 1966 viser, at denne vækst samlet set har udviklet sig i tråd med de anvendte principper i fremskrivningen, men med stor forskel på forskellige tidsperioder. I perioden 1966-85, hvor velfærdsstaten blev opbygget, var der en betydelig mervækst i de offentlige forbrugsudgifter i forhold til udviklingen i befolkningen og den almene produktivitet. I perioden siden 1985 har udviklingen i udgifterne omvendt i gennemsnit været lidt lavere, end hvad demografi- og velstandsudviklingen i sig selv ville tilsige.

**Mervækst i sundhed,
mindrevækst i
uddannelse og
kultur**

Siden 1995, hvor forbrugsudviklingen kan følges på forskellige delområder, er udgifterne til sundhed steget mere og udgifterne til undervisning og kultur mindre, end fremskrivningsprincipperne tilsiger. De sidste ti år har der generelt været mindrevækst i de offentlige forbrugsudgifter.

**Debat om justering
af aldersindeksering
af pension**

Til efteråret skal Folketinget bekræfte forhøjelsen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension i henholdsvis 2032 og 2035. Dette har af født en debat om, hvorvidt den planlagte indeksering af aldersgrænserne bør justeres eller helt aflyses. Indekseringen af aldersgrænserne har været et afgørende element i at skabe en holdbar finanspolitik. Med den nuværende beregnede overholdbarhed er det dog muligt at lempe indekseringsreglerne uden at sætte holdbarheden over styr.

I sidste ende et politisk valg – men afgørende, at holdbarheden ikke sættes over styr

Kapitlet beregner konsekvenserne af såvel at indføre en langsommere indeksering som helt at standse indekseringen ved en pensionsalder på henholdsvis 69, 70 og 71 år. Alle forløbene vil medføre lavere beskæftigelse og indkomst fremover, end det ellers ville have været tilfældet. Det er i sidste ende et politisk valg, om man mener, at sådanne justeringer er berettigede. Det er dog afgørende, at eventuelle ændringer ikke medfører, at finanspolitikken bliver vurderet som uholdbar. Det vil således være tilfældet, hvis indekseringen stopper ved 69 eller 70 år, hvilket under de anvendte antagelser vil betyde, at finanspolitikken vil blive uholdbar. Et forløb, hvor grænserne fremover ændres, så perioden med folkepension fastholdes som en konstant andel af livet, vil medføre en holdbarhedsindikator på 0,6 pct. af BNP, hvis den indføres fra 2030, og 0,9 pct. af BNP, hvis indførelsen sker i 2040.

Forslag om tidlig pension vil reducere nationalindkomsten

Regeringen har fremlagt et forslag om en særskilt tidlig pension for personer, der har tilbragt særlig mange år på arbejdsmarkedet. Hvis forslaget vedtages, vil det ligeledes medføre lavere BNP og nationalindkomst som følge af det lavere arbejdsudbud. Desuden må der formodes at være negative effekter på opsparing og investeringer fra de foreslåede skatteforhøjelser, der skal finansiere forslaget. Det skal opvejes mod de fordelingsmæssige konsekvenser af forslaget.

En eventuel finansskat kan med fordel udformes som skat på overnormal profit

Den tidlige pension tænkes blandt andet finansieret ved en skat på den finansielle sektor. Kapitlet diskuterer forskellige mulige rationaler og problemer ved sådan en skat. En eventuel finansbeskatning kan med fordel udformes som en skat på overnormal profit frem for en traditionel selskabsbeskatning.

LITTERATUR

Afonso, A., P. Gomes og Ph. Rother (2011): Short and Long-run Determinants of Sovereign Debt Credit Ratings. *International Journal of Finance & Economics*, 16 (1).

de Beer, J., Bardoutsos, A. og Janssen, F. (2017): Maximum human lifespan may increase to 125 years. *Nature*, 546(7660), E16-E17.

Blanchard, O. (2019): Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*, 109 (4): s. 1197-1229. DOI: 10.1257/aer.109.4.1197.

Calmfors (2020): *Fiscal Frameworks and Fiscal Sustainability in the Nordics*. Rapport, Nordisk Ministerråd.

Claessens, S., M. Keen og C. Pazarbasioglu (2010): *Financial Sector Taxation. The IMF's Report to the G-20 and Background Material*. International Monetary Fund.

Dalgaard, C. J. og Strulik, H. (2017): The genesis of the golden age: Accounting for the rise in health and leisure. *Review of Economic Dynamics*, 24, s.132-151.

Danmarks Statistik (2019): Det offentlige forbrug. Måling af realvæksten i det offentlige forbrug. Notat, Danmarks Statistik, maj 2019.

Dong, X., Milholland, B. og Vijg, J. (2016): Evidence for a limit to human lifespan. *Nature*, 538 (7624), 257-259.

Égert, B. (2010): Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical? OECD Economics Department Working Papers No. 763.

Faini, R. (2006): Fiscal Policy and Interest Rates in Europe. *Economic Policy*, 47, s. 443-489.

Finans Danmark (2020): Effekter af særskat på danske banker. Notat.

Finansministeriet (2006): *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden, Aftale om fremtidig indvandring*.

Finansministeriet (2007): *Mod nye mål – Danmark 2015. Teknisk baggrundsrapport*.

Finansministeriet (2010): *Aftaler om Finansloven for 2011*.

Finansministeriet (2017): *Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet*.

Green, J. og L.J. Kotlikoff (2008): On the General Relativity of Fiscal Language. Kapitel 7 I A.J. Auerbach og D. Shaviro (red.): *Institutional Foundations of Public Finance*. Harvard University Press.

Groth, C. (2008): Debatten om stabilitets- og vækstpagten. *Samfundsøkonomen*, 1, s. 42-48.

Jordà, Ò., S.R. Singh og A.M. Taylor (2020): Longer-Run Economic Consequences of Pandemics. Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2020-09.

Klimarådet (2020): *Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion*. Rapport. Marts 2020.

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

Kotlikoff, L.J. (1993): From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy. *Journal of Economics*, Suppl. 7, s. 17-41.

Mankiw, N.G. og M.P. Taylor (2014): *Macroeconomics*. Second European Edition. Worth Publishers.

Mellios, C. og E. Paget-Blanc (2006): Which factors determine sovereign credit ratings? *The European Journal of Finance*, 12 (4).

Nielsen, H.M. og B.H. Fonseca (2013): *National rapport: Beskatning af den finansielle sektor i Danmark*. Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd, Forårsseminar 2013. Stockholm

OECD (2018): GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en.

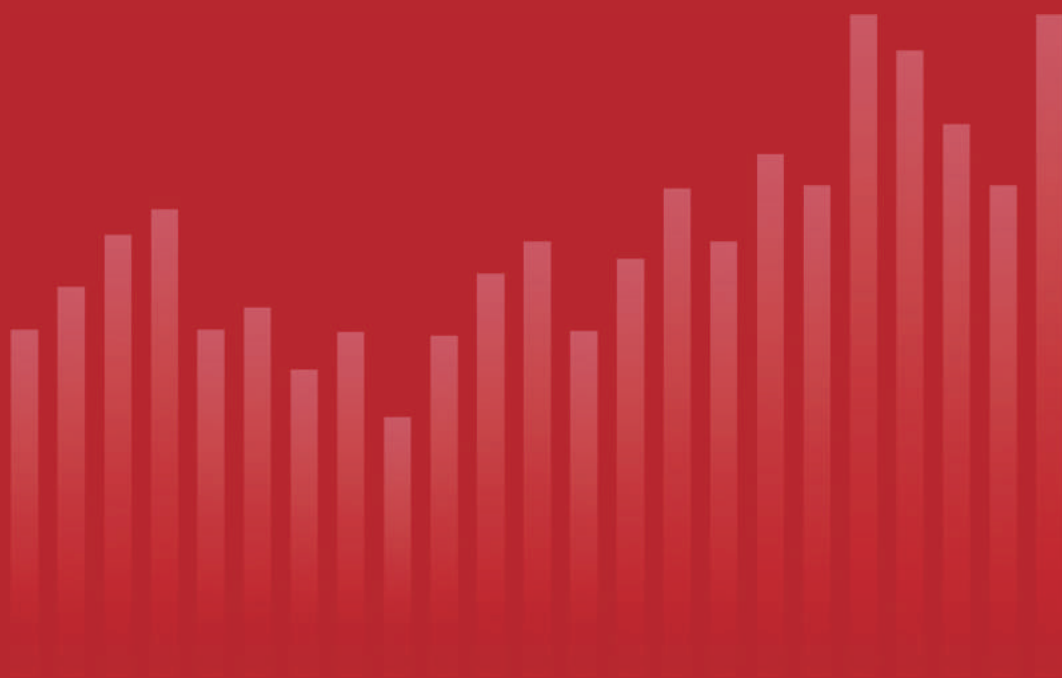
Regeringen (2018): *Danmarks Konvergensprogram 2018*.

Regeringen (2020): *DK2025 - En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*.

Sjödin, C., A.-K. Löfgren og E. Ruthström (2016): Skatt på finansiell verksamhet. *Betänkande av Utredningen om skatt på finanssektorn. Statens Offentliga Utredningar*, SOU 2016:76. Stockholm.

Søgaard, J. (2018): Bilmarkedet er mere transparent end lægemiddelmarkedet. www.altinget.dk.

Sørensen, P.B. (2011): The Danish Experience With A Financial Activities Tax. Præsentation til Brussels Tax Forum.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL IV **KONJUNKTUR- UDSVING OG FINANSPOLITIK**

KAPITEL IV

RESUME

Kapitlet ser på mulighederne for at føre en aktiv, konjunkturstabiliserende finanspolitik.

Der indledes med en teori- og litteraturbaseret diskussion af mulighederne for at føre en aktiv finanspolitik, inden der ses nærmere på, hvor lang tid der går fra økonomien rammes af et stød til et finanspolitisk indgreb kan modvirke det.

En analyse peger på, at et forøget offentligt forbrug påvirker særligt personer med en mellemlang videregående uddannelse, en forøgelse af offentlige bygge- og anlægsinvesteringer påvirker overvejende faglærte, mens en stigning i det private forbrug især påvirker kortuddannede.

Endelig anbefales det, at der lægges tre kriterier til grund:

1. Adskil konjunkturstimulerende og strukturelle tiltag
2. Benyt tiltag med hurtig virkning
3. Benyt tiltag mod stor effekt pr. anvendt krone

IV.1

INDLEDNING

Den økonomiske udvikling foregår i et ujævnt tempo

Den økonomiske velstand vokser over tid, men fremgangen sker i et ujævnt tempo. Økonomien rammes løbende af forskellige typer af stød, der skaber større eller mindre udsving i den økonomiske aktivitet i form af såkaldte konjunkturcykler. Udviklingen i år i forbindelse med udbruddet af coronavirus er et eksempel på et, ganske vist utraditionelt, stød til økonomien, som har medført en større økonomisk nedgang. Også i mere normale tider kan økonomiske udsving være ganske omkostningsfulde for samfundet, og derfor er det relevant at overveje, hvordan man fra økonomisk-politisk hold mest hensigtsmæssigt kan udjævne dem.

I Danmark er konjunktur-stabilisering et anliggende for finanspolitikken

Stabiliseringspolitik udføres i mange lande ved brug af såvel pengepolitik som finanspolitik. Førstnævnte er imidlertid ikke en mulighed i Danmark, da pengepolitikken er reserveret til at holde kronekursen fast over for euro ud fra et mål om at sikre en stabil prisudvikling. Dermed er stabiliseringen af den kortsigtede økonomiske udvikling i Danmark overladt til finanspolitikken. Helt overordnet kan der i den sammenhæng sondres mellem *de automatiske stabilisatorer* og *den diskretionære finanspolitik*.

Automatiske stabilisatorer er relativt store i Danmark, ...

De automatiske stabilisatorer dækker over, at bortfald af indkomst bliver delvist modvirket af lavere skattebetalinger og indkomsterstattende ydelser. I en international sammenhæng er de automatiske stabilisatorer relativt store i Danmark. I Det Økonomiske Råds formandskab (2019, kap. IV) blev det illustreret, at dette reducerer omkostningerne ved konjunkturudsving relativt meget i Danmark. I samme analyse blev der dog også argumenteret for, at omkostningerne ved konjunkturudsving stadig kan være anseelige, og at der særligt er nogle grupper i samfundet, der rammes hårdt af konjunkturudsving.

... så er der behov for diskretionær finanspolitik herudover?

Det rejser spørgsmålet, om hvilket behov og hvilke muligheder, der er for at stabilisere økonomien udover bidraget fra de automatiske stabilisatorer. Den konjunkturrelaterede diskretionære finanspolitik dækker over justeringer af det offentlige forbrug, de offentlige investeringer, skatter og indkomstoverførsler med det formål at stabilisere økonomien. I forbindelse med en lavkonjunktur kan det eksempelvis dreje sig om at øge det offentlige forbrug, fremrykke planlagte offentlige investeringer, øge indkomstoverførslerne eller sænke skatter og afgifter.

Mulighederne for at føre diskretionær finanspolitik

Dette kapitel ser nærmere på, hvilke muligheder der eksisterer for at føre en sådan aktiv finanspolitik. Det drejer sig både om at vurdere hensigtsmæssigheden ved at justere på de nævnte størrelser, når der alene er tale om et kortsigtet hensyn til økonomien, ligesom det søges at skabe overblik over, hvor hurtigt og fleksibelt de forskellige instrumenter overhovedet kan tilpasses.

Kapitlets indhold

I afsnit IV.2 indledes der med en diskussion af, under hvilke forhold aktiv finanspolitik er velegnet til at stabilisere økonomien. I afsnit IV.3 ses der nærmere på, hvor præcist, man kan forudse behovet for ændringer i finanspolitikken og hvor hurtigt finanspolitikken kan påvirke konjunkturerne, når der både skal afsættes tid til planlægning, implementering og effekt af ændringerne. I afsnit IV.4 diskuteres det med udgangspunkt i resultaterne fra danske og internationale empiriske studier, hvor kraftigt aktiviteten i økonomien kan forventes at blive påvirket af finanspolitik, og der præsenteres en analyse, der med udgangspunkt i den danske produktionsstruktur viser, for hvilke socio-økonomiske grupper beskæftigelsen stiger ved anvendelse af forskellige typer af ekspansiv finanspolitik. Endelig opsummeres og konkluderes der i afsnit IV.5.

IV.2

PRINCIPPER FOR FINANSPOLITISK STABILISERING

I det følgende diskuteres først nogle generelle overvejelser om udformningen af finanspolitiske tiltag, der har til formål at stabilisere de økonomiske udsving. Dernæst diskuteres, hvilke forhold der bestemmer, hvor store aktivitetseffekter finanspolitik har på kort sigt. Endelig diskuteres resultaterne af nyere bidrag, der i lyset af udbruddet af coronavirus fokuserer på, hvordan udbudsstød i dele af økonomien kan manifestere sig i efterspørgselsstød.

GENERELLE OVERVEJELSER OM FINANSPOLITISK STABILISERING

Kortsigtede udsving kan blive imødegået af finanspolitik

Økonomien rammes løbende af stød, der fører til udsving i samlet produktion, beskæftigelse og inflation. Disse kortsigtede makroøkonomiske udsving kan have betydelige samfundsøkonomiske omkostninger,

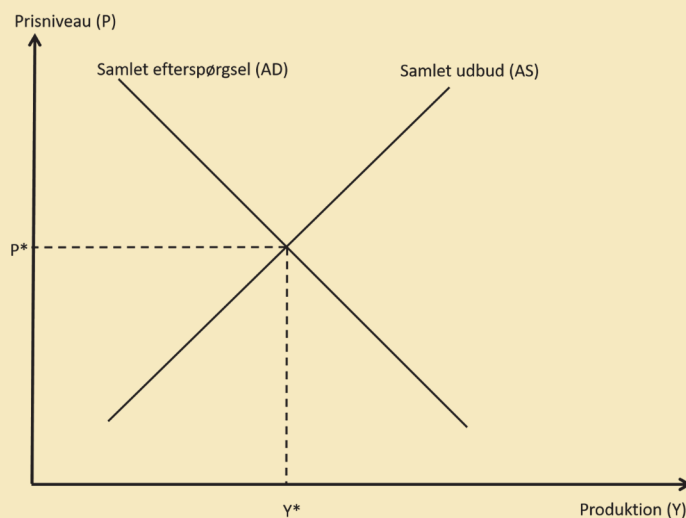
	men kan blive modvirket via aktiv finanspolitik. Finanspolitisk stabilisering kan eksempelvis ske i form af fremrykning eller udskydelse af offentlige investeringsprojekter, midlertidige skattelettelser eller –stigninger eller midlertidige ændringer i størrelsen af det offentlige forbrug.
Finanspolitik er velegnet til stabilisering af stød fra økonomiens efterspørgselsside	Finanspolitik påvirker primært økonomien via den samlede forbrugs- og investeringsefterspørgsel, som det også er tilfældet for eksempelvis pengepolitik. Da finanspolitik primært virker via økonomiens efterspørgselsside, er finanspolitiske indgreb mest velegnede ved stød til den samlede efterspørgsel. Det kan eksempelvis dreje sig om et internationalt konjunkturuomslag, der påvirker eksportefterspørgslen, en midlertidig international renteændring, der påvirker den private forbrugs- og investeringsefterspørgsel, eller et skifte i husholdninger og virksomheders forventninger til fremtiden.
Finanspolitik mindre velegnet ved udbudsstød	Skyldes udsvingene i stedet stød til økonomiens udbudsside, er finanspolitik mindre velegnet til at stabilisere økonomien. Eksempelvis vil et udbudsstød, der forøger virksomhedernes produktionsomkostninger føre til et fald i den samlede beskæftigelse og produktion. Samtidig vil de øgede omkostninger trække i retning af et øget prispres i økonomien, hvilket svækker konkurrenceevnen og reducerer nettoeksporten. Hvis finanspolitikken lempes i denne situation for at modvirke faldet i beskæftigelse og produktion, vil det trække yderligere i retning af højere prisstigninger på et tidspunkt, hvor der er behov for en tilpasning i form af lavere priser og lønninger, jf. boks IV.1. Ved udbudsstød er der ved anvendelse af aktiv finanspolitik derfor en afvejning mellem at stabilisere prisudviklingen og stabilisere udviklingen i den samlede aktivitet.
Udsving i skattesatser kan have omkostninger	I udformningen af finanspolitiske tiltag bør der derfor tages højde for, hvordan økonomien er ramt og for, hvor hurtigt og kraftigt de finanspolitiske tiltag påvirker økonomien. Et yderligere hensyn er, at der kan være samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med at anvende de finanspolitiske instrumenter. Ud fra et rent effektivitetssynspunkt er det eksempelvis hensigtsmæssigt at holde skattesatserne konstante over tid, jf. Barro (1979). Det skyldes primært, at omkostningerne i form af forvriddninger af den økonomiske aktivitet ved en yderligere forøgelse af en givet skattesats stiger, jo højere skattesatsen er. Dermed kan det samlede effektivitetstab ved beskatning gøres mindst mulig ved at holde skatterne faste over tid, idet der undgås perioder med høje effektivitetstab ved beskatning.

BOKS IV.1 UDBUDS- OG EFTERSPØRGSELSSTØD

Virkningerne af forskellige makroøkonomiske stød kan illustreres i et såkaldt AS-AD diagram - idet AS betegner det samlede udbud (*aggregate supply*) og AD angiver den samlede efterspørgsel (*aggregate demand*). I diagrammet angiver *x-aksen* den samlede produktion i økonomien, mens *y-aksen* angiver det indenlandske prisniveau. Økonomiens ligevægt er illustreret ved punktet, hvor AD-kurven og AS-kurven mødes (angivet ved Y^* og P^*), jf. figur A.

AD-kurven har en negativ hældning. Dette afspejler, at et højere indenlandsk prisniveau forværrer konkurrenceevnen og dermed reducerer nettoeksporten og den samlede efterspørgsel. Finanspolitik kan flytte AD-kurven. Eksempelvis vil en stigning i det offentlige forbrug skubbe AD-kurven til højre, både som følge af den direkte effekt på efterspørgslen og potentielt også via afledte effekter på det private forbrug og de private investeringer. En reduktion i de samlede skatter kan ligeledes rykke AD-kurven til højre, såfremt husholdningerne reagerer ved at øge det private forbrug.

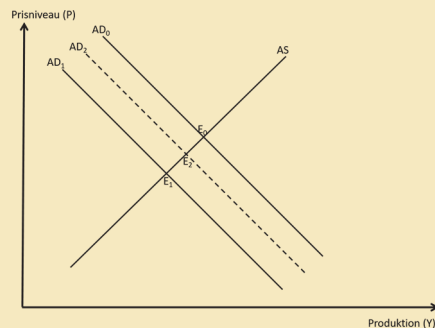
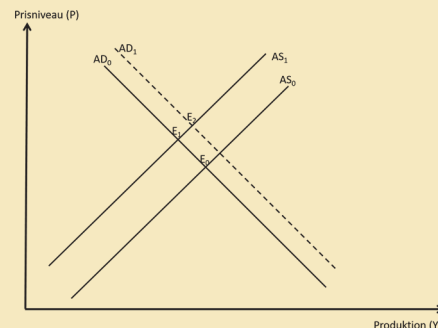
AS-kurven har en positiv hældning på kort og mellemlang sigt. Dette kan eksempelvis afspejle, at en højere produktion kræver en øget indsats af arbejdskraft. Dette kan af flere årsager forøge virksomhedernes marginalomkostninger, eksempelvis fordi det reducerer produktiviteten, at flere ansatte skal dele den samme mængde kapital, eller fordi det forøger lønningerne. Virksomhederne reagerer på højere marginalomkostninger ved at forøge deres priser, hvilket skaber den positive hældning på kurven.

FIGUR A PRODUKTION OG PRISNIVEAU I LIGEVEGT

BOKS IV.1 UDBUDS- OG EFTERSPØRGSELSSTØD, FORTSAT

Ved et stød, der reducerer den samlede efterspørgsel, vil AD-kurven rykke til venstre. I figur B er illustreret en sådan situation, hvor finanspolitikken ikke ændres (bevægelsen fra AD_0 til AD_1). Efterspørgselsstødet resulterer i et fald i såvel produktionen som økonomiens prisniveau (bevægelsen fra E_0 til E_1). Hvis dette modvirkes via ekspansiv finanspolitik, vil AD-kurven forskyde sig fra AD_1 til den stiplede AD_2 , og økonomiens nye ligevægt vil være punktet E_2 i stedet for E_1 . Dermed modvirkes faldet i såvel produktionen som prisniveauet. Dette illustrerer, at aktiv finanspolitik er velegnet til håndtere efterspørgselsstød idet det i denne situation bidrager til at reducere udsving i såvel produktionen som prisudviklingen.

Ved et udbudsstød vil produktion og prisniveauet derimod blive påvirket i forskellige retninger. I figur C er illustreret et udbudsstød, der resulterer i højere priser og en lavere produktion (skiftet fra AS_0 til AS_1 , der flytter økonomiens ligevægt fra E_0 til E_1). Hvis finanspolitikken lempes i denne situation som reaktion på faldet i produktionen, vil AD-kurven forskyde sig fra AD_0 til den stiplede AD_1 og økonomiens nye ligevægt vil være punktet E_2 i stedet for E_1 . Dermed mindskes faldet i produktionen, men samtidig forøges stigningen i prisniveauet. Det illustrerer, at i tilfælde med udbudsstød, vil aktiv finanspolitik ikke kunne stabilisere både prisudviklingen og udsvingene i produktionen.

FIGUR B EFTERSPØRGSELSSTØD**FIGUR C UDBUDSSTØD**

Der kan være omkostninger ved udsving i offentligt forbrug

Ligeledes kan det forventes, at borgerne foretrækker et offentligt serviceniveau, der er nogenlunde uændret over tid. Der kan derfor være omkostninger forbundet med at føre finanspolitik via ændringer i det offentlige forbrug, såfremt dette giver sig udslag i udsving i det serviceniveau, som den offentlige sektor stiller til rådighed for borgerne.

Normalt ses konjunkturudsving som udsving omkring et strukturelt niveau

Som oftest lægges det til grund for konjunkturvurderinger og konsekvensberegninger, at konjunkturudsving repræsenterer bevægelser i aktivitetsniveauet omkring et strukturelt niveau, der ikke påvirkes af udsvingene. Under denne "gap-teori" vil økonomien i nogle perioder blive ramt af stød, der gør, at aktivitetsniveauet er over det strukturelle niveau (positivt output gap), og i andre perioder vil stød til økonomien gøre, at aktiviteten ligger under det strukturelle niveau (negativt output gap). I fravær af stød vil økonomien falde til ro på dette niveau. Stabiliseringspolitiske tiltag er med dette gængse syn relevante ved et stort output gap, uanset om dette er negativt eller positivt. Stabiliseringspolitik kan endvidere kun bidrage til at mindske udsvingene omkring det strukturelle niveau.

Hysteresis-effekter kan modificere "gap-teori"

En modifikation til dette traditionelle syn på konjunkturudsving består i, at en succesfuld stabiliseringspolitik potentielt kan påvirke udbudssiden af økonomien, og dermed de strukturelle niveauer, hvis der er såkaldte *hysteresis*-effekter. Sådanne effekter kan eksempelvis dække over, at en længevarende periode med høj ledighed fører til, at ledige oplever tab af humankapital, hvorved deres evner og arbejdsmarkedstilknytning varigt forringes. En succesfuld stabiliseringspolitik, der hindrer perioder med høj ledighed, kan dermed bidrage til en lavere strukturel ledighed samt højere produktivitet.

Med Friedmans alternativ ses konjunkturudsving som bevægelsen i en elastisk streng

Mens *hysteresis*-effekter kan nuancere gap-teorien, findes der imidlertid også en radikalt anden måde at se konjunkturudsving på. Ifølge en ide, der går tilbage til Friedman (1964), vil økonomien i fravær af forstyrrelser befinde sig på sin maksimale produktionskapacitet. Ethvert stød til økonomien vil resultere i en afvigelse fra dette aktivitetsniveau og dermed i et samfundsøkonomisk aktivitetstab. Dermed kan konjunkturudsving ses som bevægelsen i en *elastisk streng*.¹ Ved at reducere udsvingene i produktionen kan stabiliseringspolitik dermed løfte det gennemsnitlige aktivitetsniveau ved at bidrage til, at økonomien i en større del af tiden befinder sig tæt på det maksimale aktivitetsniveau. Stabiliseringspolitiske tiltag er således under denne teori relevante, ligeså snart der er et betydeligt fald i produktion og forbrug, uanset om dette fald implicerer et negativt output gap.

I dette kapitel tages der udgangspunkt i det syn på konjunkturudsving, der er indeholdt i gap-teorien.

1) Ideen kan illustreres ved en elastisk streng, der er fastgjort til undersiden af et bord. En forstyrrelse består i, at strengen trækkes ned. Lige så snart der gives slip på strengen, vil den hoppe tilbage på plads og finde sig til ro på undersiden af bordet.

FINANSPOLITISKE MULTIPLIKATORER

Direkte aktivitetseffekter ...

Finanspolitiske tiltag kan både have direkte og afledte aktivitetseffekter. Ved ændringer i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer vil der eksempelvis være en *direkte* aktivitetseffekt, dvs. der vil være en umiddelbar effekt på efterspørgsel og produktion (eksempelvis opgjort ved BNP).

... og afledte aktivitetsvirkninger ...

I tillæg til de direkte aktivitetseffekter kan der være *afledte* aktivitetseffekter som følge af afledte effekter på det private forbrug, de private investeringer og nettoeksporten. Ved skatteændringer vil der ikke være direkte aktivitetseffekter, men der kan være afledte effekter på det private forbrug via ændringer i husholdningernes disponible indkomst.

... giver tilsammen de finanspolitiske multiplikatorer

Den finanspolitiske multiplikator angiver de samlede effekter (både de direkte og de afledte) på BNP i forhold til den oprindelige ændring i det finanspolitiske instrument. Hvis multiplikatorerne for offentligt forbrug og offentlige investeringer er større end én, vil der altså ved en forøgelse af de offentlige udgifter være et samlet bidrag fra de øvrige dele af efterspørgslen, der trækker i retning af øget efterspørgsel og aktivitet. For finanspolitiske tiltag, der består af skatteændringer, angiver en negativ multiplikator tilsvarende, at en reduktion i skatterne samlet giver anledning til øget efterspørgsel og aktivitet.

FINANSPOLITISKE MULTIPLIKATORER

Den finanspolitiske multiplikator er udtryk for, hvor stor en aktivitetseffekt en ændring i et finanspolitisk instrument giver anledning til, sat i forhold til størrelsen af den finanspolitiske ændring.

Ved en stigning i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer vil en multiplikator over 1 eksempelvis betyde, at de øvrige efterspørgselselementer (privat forbrug, investeringer og nettoeksport) under ét forøges. Tilsvarende angiver en negativ multiplikator med hensyn til skatterne, at en reduktion i skatterne vil forøge privat forbrug, investeringer og nettoeksport under ét.

Ikke oplagt, om ekspansiv finanspolitik øger eller mindsker privat efterspørgsel

Ud fra økonomisk teori er det ikke oplagt, om man kan forvente, at ekspansive finanspolitiske tiltag forøger eller reducerer de private dele af efterspørgslen. Det betyder eksempelvis, at den finanspolitiske multiplikator ved en stigning i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer både kan være større eller mindre end én. Det afhænger

blandt andet af, hvad der bestemmer den enkelte husholdnings forbrugsadfærd. For nogle husholdninger kan deres forbrug være bestemt af den *aktuelle* indkomst efter skat, mens det for andre i stedet er den forventede indkomst efter skat over hele livsforløbet, der er relevant.

I nogle tilfælde kan der være en positiv forbrugs-multiplikator

Den aktuelle indkomst kan eksempelvis være bestemmende for forbruget, fordi nogle husholdninger er udsat for lånebegrænsninger, eller fordi nogle husholdninger vælger deres forbrug ud fra simple tommelfingerregler. I dette tilfælde vil en ufinansieret stigning i det offentlige forbrug føre til en stigning i det private forbrug, da husholdningernes aktuelle disponible indkomst stiger. Stigningen i det private forbrug vil endvidere forøge den samlede efterspørgsel, produktion og beskæftigelse. Dette vil ligeledes forøge husholdningernes disponible indkomst og derved forøge det private forbrug yderligere osv. Den finanspolitiske multiplikator er i dette tilfælde derfor større end én, jf. boks IV.2. Ligeledes vil en ufinansieret og midlertidig skattelettelse forøge det private forbrug og den samlede aktivitet, da husholdningernes aktuelle indkomst efter skat forøges.

Fremadskuende forbrugsadfærd kan reducere multiplikatorer

Hvis forbrugsefterspørgslen i stedet er bestemt af fremadskuende husholdninger, der ikke er lånebegrænsede og som baserer sine forbrugsdispositioner på den forventede livstidsindkomst, kan det trække i retning af, at de afledte aktivitetseffekter og dermed de finanspolitiske multiplikatorer reduceres. Eksempelvis kan husholdningerne ved en ufinansieret stigning i det offentlige forbrug vælge at reducere deres forbrug, hvis de tager højde for, at en periode med et højere offentligt forbrug før eller siden indebærer højere skatter. Dermed kan der i stedet for at være en positiv forbrugsmultiplikator være en negativ effekt på det private forbrug. Ligeledes kan der ved en ufinansieret skattelettelse være en tendens til, at husholdningerne undlader at forøge deres forbrug, hvis de tager højde for, at skatterne må stige i fremtiden.²

2) Sidstnævnte er et eksempel på såkaldt *ricardiansk ækvivalens*. Denne teori tilsiger, at under en række forudsætninger og for en given udvikling over tid i det offentlige forbrug, vil det private forbrug i en given periode ikke blive påvirket af, om de offentlige udgifter finansieres via skatter eller via gældsstiftelse.

BOKS IV.2 TRADITIONELLE FINANSPOLITISKE MULTIPLIKATORER

Når det private forbrug er bestemt af den aktuelle indkomst, vil den finanspolitiske multiplikator ved en ufinansieret stigning i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer ofte være større end én. I en simpel makroøkonomisk model for det korte sigt (med faste priser og et upåvirket investeringsomfang), den såkaldte IS-LM model, er den finanspolitiske multiplikator ved en ufinansieret stigning i det offentlige forbrug eksempelvis givet ved:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - c \cdot (1 - m) \cdot (1 - \tau)}$$

hvor c angiver den marginale forbrugskvote ud af den aktuelle indkomst (dvs. hvor meget husholdningerne vil forøge deres forbrug ved en stigning i den disponible indkomst), m angiver hvor stor en andel af en stigning i det private forbrug, der dækkes via import, og τ angiver den gennemsnitlige marginalskat på indkomst. Med $c > 0$ vil denne multiplikator være større end én (så længe den gennemsnitlige marginalskat på indkomst og det marginale importindhold i det private forbrug er mindre end 100 pct.). Der skabes således en forbrugsmultiplikator, hvor den oprindelige stigning i efterspørgsel, produktion og indkomst fører til en stigning i det private forbrug, der yderligere stimulerer efterspørgsel, produktion og indkomst osv.

Tilsvarende er multiplikatoren ved ufinansierede ændringer i skatterne givet ved:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T} = - \frac{c \cdot (1 - m)}{1 - c \cdot (1 - m) \cdot (1 - \tau)}$$

Denne multiplikator er negativ, da en reduktion i skatterne giver sig udslag i øget aktivitet. Den numeriske værdi af multiplikatoren er imidlertid mindre end multiplikatoren for det offentlige forbrug. Dette afspejler, at der ikke er nogen direkte aktivitetseffekt ved en ændring i skatterne.

For en stigning i det offentlige forbrug, der er fuldt finansieret med en stigning i skatterne, vil multiplikatoren i stedet være præcis én. I dette tilfælde vil der således samlet ikke være nogen afledt effekt, men der vil fortsat være en positiv aktivitetseffekt som følge af den direkte aktivitetseffekt.

Flere teoretiske bidrag finder multiplikatorer større end 1

Når der tages højde for såvel fremadskuende husholdninger som imperfektioner i form af blandt andet lånebegrænsninger og manglende muligheder for at forsikre sig imod individspecifikke stød, kan den finanspolitiske multiplikator ved en ufinansieret stigning i det offentlige forbrug være større end én, jf. Auclert mfl. (2018) og Hagedorn mfl. (2019).³ I disse bidrag skyldes aktivitetsstigningen blandt andet, at ekspansive finanspolitiske tiltag bevirker, at den disponible indkomst stiger blandt lånebegrænsede lavindkomstgrupper, der har en relativt høj

3) Begge disse bidrag tager udgangspunkt i en lukket økonomi.

marginal forbrugskvote. Omvendt har de personer, der forøger deres opsparing (for at muliggøre den øgede offentlige gæld), i forvejen en relativt høj indkomst og en relativt lav marginal forbrugstilbøjelighed.

Finanspolitik kan føre til *crowding-out*

Det er ligeledes ikke entydigt, hvordan finanspolitik påvirker investeringsomfanget. Såfremt ekspansiv finanspolitik forøger den samlede efterspørgsel i økonomien, kan det stimulere virksomhedernes investeringsaktivitet, fordi virksomhederne ønsker at forøge deres produktionskapacitet. Ekspansiv finanspolitik kan imidlertid også føre til såkaldt *crowding-out* dvs. fortrængning af aktivitet i den private sektor. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis en finanspolitisk ekspansion nødvendiggør en stigning i antallet af offentligt ansatte og dermed reducerer den mængde arbejdskraft, der er til rådighed for den private sektor. Det kan ligeledes være tilfældet, hvis den indenlandske rente stiger ved en finanspolitisk ekspansion, hvorved de private investeringer falder.⁴ Endelig kan ekspansiv finanspolitik reducere nettoeksporten, både som følge af, at importen forøges, og fordi de indenlandske lønninger og priser stiger, hvilket svækker konkurrenceevnen.

Indenlandsk aktivitetseffekt afhænger af importindhold i berørte brancher

I hvor høj grad en finanspolitisk ekspansion vil forøge den indenlandske aktivitet afhænger dermed blandt andet af, i hvilke brancher aktiviteten forøges, samt hvor stort importindholdet er i de varer, der produceres i disse brancher. Hvis en finanspolitisk lempelse eksempelvis primært forøger aktiviteten i brancher, der producerer varer med et højt importindhold, vil det trække i retning af, at den indenlandske aktivitetseffekt bliver beskeden.

Multiplikatorer kan være forskellige i åbne og lukkede økonomier ...

En stor del af de empiriske undersøgelser vedrørende effekterne af finanspolitik, som diskuteres i afsnit IV.4, fokuserer på USA. Det er vigtigt at være opmærksom på, at de finanspolitiske multiplikatorer kan være forskellige for en stor økonomi som USA og en lille åben økonomi som Danmark. På den ene side er der formentlig større *crowding-out* via nettoeksporten i en lille åben økonomi, hvor udenrigshandelen spiller en større rolle for den økonomiske aktivitet. På den anden side vil der i en lille åben økonomi med frie kapitalbevægelser og en fast valutakurs ikke være *crowding-out* som følge af en indenlandsk rentestigning. Hvilken af disse to effekter der er stærkest, afhænger blandt andet af importindholdet i det private forbrug, hvor følsom nettoeksporten er over for en ændring i konkurrenceevnen, og hvor følsom investeringsefterspørgslen er over for renteændringer.

4) Denne kanal er ikke relevant for en lille åben økonomi med frie kapitalbevægelser og en fast valutakurs som den danske, hvor den indenlandske rente reelt er bestemt udefra, men det kan godt gøre sig gældende, hvis der er tale om en international koordineret indsats eksempelvis i forbindelse med et internationalt tilbageslag.

... og afhænge af
konjunktur-
situationen

De finanspolitiske multiplikatorer kan også være afhængige af, i hvilken situation økonomien aktuelt befinder sig. Eksempelvis kan det forventes, at *crowding-out*-effekterne af ekspansiv finanspolitik er ubetydelige i en lavkonjunktur, hvor der i forvejen er et relativt lavt aktivitetsniveau i den private sektor. Det taler for, at de finanspolitiske multiplikatorer er (numerisk) størst under en lavkonjunktur. Omvendt kan husholdningerne også være tilbageholdende med at omsætte indkomststigninger i øget privat forbrug under en lavkonjunktur, hvor der kan være betydelig usikkerhed om den enkelte husholdnings jobsituation og indkomstforhold. Det trækker i retning af, at de finanspolitiske multiplikatorer er relativt lave i en lavkonjunktur.

Aktiv finanspolitik
kan påvirke
forventninger og
derved adfærd

Hvis husholdninger og virksomheder opfatter aktiv finanspolitik som et signal om, at myndighederne vil gå langt for at holde hånden under økonomien i tilfælde af et dybt tilbageslag, kan det påvirke den private efterspørgsel via forventningseffekter. Eksempelvis kan en finanspolitisk lempelse under en lavkonjunktur få husholdningerne til at reducere deres forsigtighedsopsparing og forøge deres forbrug, fordi de i mindre grad frygter, at økonomien vil havne i en dyb lavkonjunktur. Dette kan bidrage til højere finanspolitiske multiplikatorer under en lavkonjunktur.

Samlet set er der derfor ikke ud fra økonomisk teori alene et entydigt svar på, hvor store aktivitetseffekterne kan forventes at være ved finanspolitiske tiltag. I afsnit IV.4 diskuteres resultaterne af nogle af de empiriske undersøgelser, der har forsøgt at estimere størrelsesordenen af disse effekter direkte ud fra data.

FINANSPOLITIK I LYSET AF CORONAVIRUS

I den aktuelle situation er økonomien, som følge af udbruddet af coronavirus, ramt af en række forskellige stød til både økonomiens efterspørgsels- og udbudsside.

Fald i det private
forbrug kan både
afspejle udbuds- og
efterspørgselsstød

Et virusudbrud kan særligt ramme forbruget af goder, der i høj grad er forbundet med menneskelig kontakt, eksempelvis restaurantbesøg eller musikbegivenheder. Dette kan ses som et stød til efterspørgslen efter visse typer af goder, idet husholdningerne derved forsøger at undgå at blive smittet med virus, jf. Baqaee og Farhi (2020) og kapitel V i denne rapport. Det kan imidlertid også opfattes som et udbudsstød, idet virksomhedernes evne til at udbyde goder uden en sundhedsrisiko svækkes, jf. Chetty mfl. (2020).⁵

5) Eksempelvis kunne restauranter før udbruddet af coronavirus tilbyde deres kunder måltider uden væsentlig risiko for at blive syge. Dette gode har restauranter ikke længere mulighed for at tilbyde deres kunder i samme grad.

Ekspansiv finanspolitik er ikke effektivt til at modvirke fald i det private forbrug

En sådan reaktion i det private forbrug er vanskelig at modvirke effektivt med ekspansiv finanspolitik, da forbrugsreduktionen ikke skyldes et fald i indkomsten, men er resultatet af manglende lyst til at omsætte indkomst til forbrug på grund af manglende mulighed for at forbruge uden en sundhedsrisiko. Ekspansiv finanspolitik, der forøger husholdningernes disponible indkomst, risikerer derfor blot at føre til en forøgelse af den private opsparing uden positive afsmittende effekter på den økonomiske aktivitet.

Nedlukning af økonomisk aktivitet repræsenterer umiddelbart et udbudsstød

Der er også andre forhold, der påvirker virksomhedernes muligheder for og tilskyndelse til at producere varer og levere tjenesteydelser til deres kunder. I særdeleshed har nogle brancher i en periode oplevet egentlige nedlukninger af den økonomiske aktivitet som led i myndighedernes forsøg på at mindske smittespredningen i samfundet. En nedlukning repræsenterer umiddelbart et udbudsstød, der rammer den pågældende branche. Ligeledes kan der være udbudsstød som følge af, at husholdningerne holder igen med at udbyde deres arbejdskraft, jf. kapitel V. Virksomheder, der ikke er udsatte for egentlige nedlukninger, kan endvidere se sig nødsaget til at ændre deres produktionsprocesser, så der i højere grad kan sikres fysisk afstand mellem de ansatte.

En nedlukning kan sprede sig som ringe i vandet, ...

En nedlukning af aktiviteten i nogle dele af økonomien kan sprede sig som ringe i vandet og påvirke den økonomiske aktivitet i andre dele af økonomien via såkaldte værdikæder. Eksempelvis kan de umiddelbart berørte virksomheder i de nedlukkede brancher producere halvfabrikata, der anvendes som input i produktionen i andre brancher og eventuelt i andre lande. Der vil dermed være virksomheder, der ikke umiddelbart berøres af nedlukningen, men som har sværere ved at skaffe nødvendige halvfabrikata eller som får højere omkostninger ved at fremskaffe disse. Nedlukningen virker dermed som et udbudsstød til disse brancher, der trækker i retning af, at virksomhederne hæver deres priser og reducerer deres produktion.

... herunder via efterspørgslen i øvrige brancher

Et udbudsstød i én branche kan endvidere manifestere sig som efterspørgselsstød til andre brancher. Det kan eksempelvis være tilfældet, når en branche, der må indskrænke eller lukke helt ned, reducerer sine indkøb hos leverandører. Dermed vil virksomhederne i de øvrige brancher blive ramt af lavere efterspørgsel efter deres varer og tjenesteydelser, jf. Guerrieri mfl. (2020).

Nedlukning kan også påvirke øvrige brancher via forbrugs- efterspørgsel, ...

Guerrieri mfl. (2020) diskuterer også en anden mulig efterspørgselskanal ved udbudsstød, der midlertidigt rammer dele af økonomien, eksempelvis i form af en nedlukning af aktiviteten. Udbudsstödet reducerer således den indkomst, der indtjenes af de ansatte i disse sektorer. Såfremt nogle af de ansatte er underlagt lånebegrænsninger, vil deres indkomstbortfald føre til, at denne gruppes generelle efterspørgsel efter varer og tjenester reduceres. Dermed falder den samlede efterspørgsel efter varer og tjenester fra andre sektorer end de umiddelbart berørte. Samlet fører det til, at et udbudsstød i dele af økonomien under visse omstændigheder kan skabe et samlet aktivitetsfald, der er større, end nedlukningen umiddelbart giver anledning til.

... men afledte aktivitetseffekter af finanspolitik kan være begrænsede

Guerrieri mfl. (2020) peger imidlertid også på, at det ikke oplagt, at ekspansiv finanspolitik er effektivt til at modvirke aktivitetsfaldet, selvom udbudsstödet konsekvenser har karakter af efterspørgselsstød. I deres undersøgelse har en underskudsfinansieret stigning i det offentlige varekøb (fra de sektorer, der ikke er nedlukkede) således ikke nogen afledte aktivitetseffekter; den finanspolitiske multiplikator er én i dette tilfælde. Det skyldes, at de personer, der bliver hjemsendt i de nedlukkede sektorer, og som følge af deres indkomstnedgang har en relativt høj marginal forbrugstilbøjelighed, ikke får gavn af de ekspansive finanspolitiske tiltag. Dem, der får gavn heraf, er i stedet de beskæftigede i de sektorer, der ikke er nedlukkede, og som endvidere er dem, der har den laveste marginale forbrugstilbøjelighed, da de er i forvejen er i beskæftigelse.⁶

Øget forsikring kan være alternativ til aktiv finans- og pengepolitik

Såvel Guerrieri mfl. (2020) som Woodford (2020) peger i stedet på, at indkomstoverførsler rettet mod de ansatte i de udsatte sektorer kan være effektive til at modvirke faldet i aktiviteten. Dermed rettes tiltagene mod de personer, der har den højeste marginale forbrugstilbøjelighed. Det indikerer, at øget forsikring via styrkede automatiske stabilisatorer, eksempelvis i form af mere generøse ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, kan være mere effektivt i forhold til at modvirke et aktivitetsfald i den aktuelle situation end andre typer af efterspørgselsstimulerende politik.

6) Guerrieri mfl. (2020) forudsætter således i deres grundscenarie, at der ikke er nogen arbejdskraftmobilitet mellem de forskellige sektorer, således at personer, der er ansat i nedlukkede sektorer, ikke kan nyde gavn af de ekspansive tiltag rettet mod de øvrige sektorer. Dette kan være en rimelig antagelse på kort sigt.

IV.3

FINANSPOLITIK TAGER TID

Afsnittet beskriver fire årsager til, der går tid, før finanspolitik har aktivitetsvirkning

Ideelt set skal finanspolitikken virke uden forsinkelse, når økonomien rammes af stød, der påvirker efterspørgslen. I praksis er der flere forhold, der vil forsinke finanspolitikken aktivitetsvirkning. I dette afsnit beskrives årsagerne til, at finanspolitik ikke kan påvirke økonomien uden forsinkelse. Forsinkelserne eller de såkaldte *lags* kan underopdeles i fire kategorier, jf. figur IV.1. Når økonomien rammes af et stød, går der tid, før det erkendes, at økonomien rent faktisk er blevet påvirket. Derefter skal der planlægges og vedtages konkrete tiltag, som kan påvirke efterspørgslen. Efterfølgende skal tiltaget implementeres, før det kan påvirke økonomien.

FIGUR IV.1 FASER I FINANSPOLITIKKENS VIRKNING

Der er fire faser, der skal gennemgås, før finanspolitikken kan påvirke økonomien:

Økonomien rammes af et stød	Behov for finanspolitiske tiltag skal erkendes	Finanspolitiske tiltag skal vedtages	Finanspolitiske tiltag skal implementeres	Finanspolitiske tiltag begynder at påvirke økonomien
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	

Behovet for et tiltag skal først erkendes

Først skal det erkendes, at økonomien er ramt af et stød, der begrunder et finanspolitisk tiltag. Erkendelsen kan blandt andet være baseret på økonomiske prognoser, hvor der tages stilling til, om økonomien befinder sig i en høj- eller lavkonjunktur, eller er på vej i en af disse retninger. En vurdering af konjunktursituationen vil tage udgangspunkt i en bred vifte af nøgletal. Der er ikke et enkelt nøgletal, der alene kan beskrive økonomiens tilstand, men det mest overordnede mål er BNP. Udviklingen i BNP er også væsentligt i beregningen af output gap. Derfor er der nedenfor fokuseret på, hvor præcist forskellige institutioner kan forudsige BNP-væksten.

Tiltaget skal beslutes i Folketinget

Det er Folketinget, som har ansvaret for stabiliseringspolitikken. Efter behovet for et finanspolitisk tiltag er erkendt, skal der vedtages konkrete tiltag i Folketinget. Det kan involvere en intern beslutningsproces i regeringen, før et forslag præsenteres og kan forhandles på plads med andre partier. Herefter skal tiltaget vedtages i Folketinget. Det

kræver normalt mindst 30 dage at vedtage en lovændring. Det afhænger af den konkrete situation, hvor lang tid det tager at beslutte et tiltag. Det såkaldte beslutningslag bekrives kun på meget overordnet niveau i dette afsnit.

Implementering af den vedtagne politik

Når et finanspolitisk tiltag er vedtaget i Folketinget, skal det implementeres i praksis. Det er forskelligt fra tiltag til tiltag, hvad der kan forsinke implementeringen af den vedtagne politik. Det kan i nogle tilfælde gå hurtigt; hvis der eksempelvis er tale om en ændring af registreringsafgiften, kan biler i nogle tilfælde sælges med den nye afgift med det samme. I andre tilfælde kan det tage lang tid at gennemføre et tiltag. Skal der eksempelvis bygges en helt ny motorvejsstrækning, vil det kræve en vurdering af virkningerne på miljøet (VVM-undersøgelse), der tager tid at gennemføre. Efterfølgende skal projektet i udbud, før selve entreprenørarbejdet kan begynde. Der gives i afsnittet eksempler på, hvor lang tid det tager at gennemføre forskellige finanspolitiske tiltag.

Tiltaget påvirker økonomien

Efter tiltaget er implementeret, kan det påvirke aktiviteten i økonomien. Der vil naturligvis være forskel på, hvor hurtigt forskellige tiltag har fuldt gennemslag på økonomien. Et anlægsprojekt vil påvirke aktiviteten i takt med, at projektet gennemføres. En nedsættelse af en skat vil have aktivitetseffekter i takt med, at husholdningerne omsætter deres forøgede disponible indkomst i privat forbrug. I afsnittet diskuteres, hvor lang tid der kan forventes at gå fra forskellige typer af finanspolitik er gennemført, til de får maksimal aktivitetseffekt.

HVORDAN VURDERES DEN AKTUELLE ØKONOMISKE SITUATION?

Nødvendigt at vurdere både, hvor økonomien er, og hvor økonomien er på vej hen

Den første fase i figur IV.1 ovenfor beskriver perioden fra økonomien rammes af et stød, til behovet for et indgreb erkendes. Hvis de økonomiske prognoser skal kunne identificere en lav- eller højkonjunktur, er det en forudsætning, at prognoserne kan vurdere, hvor i konjunkturcyklen økonomien aktuelt befinder sig. En rimelig præcis vurdering af den aktuelle økonomiske situation er en forudsætning for, at det kan vurderes, hvorvidt økonomien befinder sig i eller bevæger sig mod en høj- eller lavkonjunktur.

Nøgletal er bagudskuende

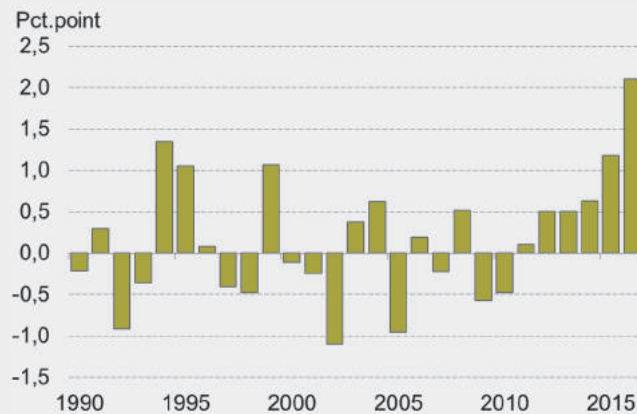
De centrale nøgletal for dansk økonomi skal først indsamles og bearbejdes af Danmarks Statistik, før de kan offentliggøres. De omhandler altså alle en periode, der er et stykke tilbage i tid, og for vurderingen af den aktuelle økonomiske situation er det nutiden og i særlig grad frem-

	tiden, der er det væsentlige. En anden mulighed er at benytte tillidsindikatorer for erhverv og forbrugere. Disse indikatorer har en tendens til i nogle tilfælde at svinge betydeligt fra måned til måned, men de har en vis forudsigelseskraft for centrale økonomiske variable, jf. Finansministeriet (2020).
Vurderingen af den økonomiske situation bygger på en helhedsvurdering	Ved vurderingen af den økonomiske situation er der ikke ét nøgletal, der alene kan opsummere en dækkende tilstand for dansk økonomi. Det vil altid være nødvendigt at se på flere forhold, der på forskellig vis kan beskrive udviklingen på forskellige områder af økonomien. De mest overordnede nøgletal er arbejdsløshed, beskæftigelse og BNP. Men disse kan ikke stå alene, da der kan opstå ubalancer andre steder i økonomien. I forløbet op til finanskrisen opstod der eksempelvis ubalancer på boligmarkedet og de finansielle markeder. Disse ubalancer viste sig at være af større betydning end udviklingen i væksten i BNP.
Usikkerhed om økonomiens aktuelle situation	Det er ikke altid oplagt, hvor dansk økonomi aktuelt befinder sig i konjunkturcyklen. Vurderingen af dette vil være baseret på foreløbige oplysninger, der er til rådighed fra Danmarks Statistik og andre kilder. Eksempelvis offentliggør Danmarks Statistik det første bud på væksten i BNP for et givet år ved udgangen af februar i det efterfølgende år. Dette første bud revideres løbende i de efterfølgende ca. to et halvt år, før det endelige nationalregnskab foreligger.⁷ Danmarks Statistik vurderer, at usikkerheden på den første offentliggørelse af væksten er ca. $\pm 1\frac{1}{2}$ pct.point, men i nogle år kan der ske væsentligt større revisioner af væksten fra den første offentliggørelse til det endelige nationalregnskab. Det gjorde sig eksempelvis gældende i 2016, hvor væksten blev revideret med godt 2 pct.point, jf. figur IV.2. De store revisioner i væksten i de senere år skal blandt andet ses i lyset af, at forbedrede oplysninger om merchanting har medført en opjustering af væksten i BNP, jf. De Økonomiske Råds sekretariat (2020).

7) Det endelige nationalregnskab er aldrig helt endeligt, da der med mellemrum foretages såkaldte hovedrevisioner, hvor også væksten i de endelige år i nationalregnskabet bliver revideret.

FIGUR IV.2 REVISIONER AF VÆKSTEN I BNP

BNP er revideret med op til 2 pct.point fra første til endelige opgørelse.



Anm.: Der ses på revisioner fra den første offentliggørelse af væksten til den første endelige opgørelse af væksten. Effekter fra større hovedrevisioner og datarevisioner, der foretages med mellemrum af Danmarks Statistik, er ikke inkluderet i figuren. Data går kun til 2016, da det er det sidste endelige år fra nationalregnskabet.

Kilde: Nationalregnskab 2019, juni version, Statistisk Efterretning Nationalregnskab og Betalingsbalance, Danmarks Statistik 1. juli 2020.

Output gap og beskæftigelsesgap er mål for kapacitetspres, ...

I lyset af den betydelige usikkerhed på opgørelser af væksten i BNP er det oplagt, at økonomiske prognoser ikke præcist kan forudsige den økonomiske vækst. Men de økonomiske prognoser skal gerne kunne give et forvarsel, hvis dansk økonomi bevæger sig i retning af en uligevægt, hvor der enten er for stor aktivitet eller for lille aktivitet i økonomien set i forhold til de strukturelle niveauer. Ved vurderingen af kapacitetspresset i dansk økonomi ses blandt andet på output gap, der udtrykker, hvor stor den aktuelle produktion er i forhold til den strukturelle produktion, og beskæftigelsesgap, der udtrykker hvor høj beskæftigelsen er i forhold til det underliggende, strukturelle niveau. Store afvigelser mellem de faktiske og strukturelle niveauer er udtryk for, at økonomien befinder sig i en lavkonjunktur eller en højkonjunktur, jf. "gap-teorien", jf. afsnit IV.2.

... som ikke kan opgøres endeligt

Problemet ved at vurdere, om økonomien er i en høj- eller lavkonjunktur alene på baggrund af output gap og beskæftigelsesgap, er, at disse er beregnede størrelser, som aldrig opgøres endeligt. Der vil være

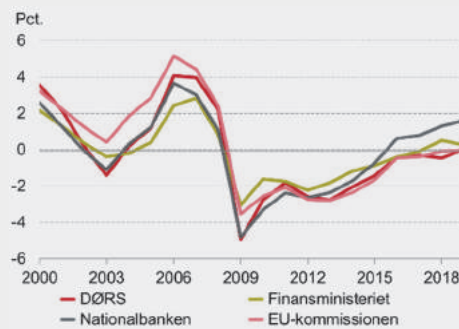
**Overordnet enighed
om vurdering af
konjunktur-
situationen**

usikkerhed om, hvor stort et output gap er – også for historiske år. I Danmark beregnes output gap og beskæftigelsesgap af DØRS, Finansministeriet og Nationalbanken, mens også EU-Kommissionen har en lang tradition for at beregne output gap for medlemslandene.

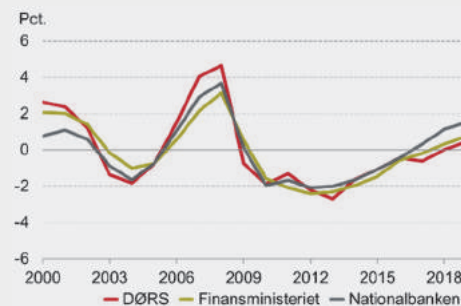
De seneste beregninger af output gap fra alle de fire institutioner viser overordnet set, at der aktuelt er den samme vurdering af konjunkturudviklingen i løbet af perioden fra 2000 til 2019. Der er dog i nogle tilfælde væsentlige forskelle på vurderingen af, hvor afvigende konjunktursituationen er fra et neutralt niveau. Alle institutioner vurderer, at dansk økonomi i 2006 befandt sig i en højkonjunktur med et væsentligt positivt output gap. Men størrelsen af det beregnede output gap varierer fra et skøn fra Finansministeriet på 2½ pct. af BNP til et skøn fra EU-Kommissionen på godt 5 pct. af BNP, jf. figur IV.3. De tre danske institutioner beregner også et beskæftigelsesgap, hvor DØRS eksempelvis vurderer, at beskæftigelsesgap var noget større i 2007-08, end det vurderes af Finansministeriet og Nationalbanken, jf. figur IV.4.

FIGUR IV.3 OUTPUT GAP

Overordnet enighed om vurderingen af konjunktursituationen, men forskelle i den præcise vurdering af output gap.

**FIGUR IV.4 BESKÆFTIGELSESGAP**

Tendens i ændringerne i beskæftigelsesgap er overordnet de samme, men der er forskelle på niveauet i de enkelte år.



Kilde: DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, Finansministeriet 2020, Kapitel II Dansk Økonomi, efterår 2020, Nationalbanken samt, EU-Kommissionen.

PRÆCISIONEN I FORUDSIGELSEN AF BNP-VÆKSTEN

BNP er det bredeste mål, der kan observeres

Der er som nævnt ikke ét enkelt nøgletal, der kan bruges til at vurdere konjunktursituationen for dansk økonomi. Den samlede vurdering af den økonomiske situation vil typisk bero på vurderingen af en række indikatorer. Nedenfor fokuseres på væksten i BNP, da det beskriver den samlede økonomiske udvikling og indgår i beregningen af output gap. Endvidere opgøres BNP af Danmarks Statistik. Dermed kan den endelige vækst i BNP observeres.

Alle institutioner skønner for BNP

BNP-væksten er en størrelse, som alle de nævnte institutioner skønner over. DØRS, Finansministeriet, OECD og EU har alle en lang tradition for at skønne over væksten i Danmark for indeværende år og det kommende år. Det afgørende for en prognose er, at den kan bidrage til at give en rimelig retvisende forudsigelse af den økonomiske vækst. Det er altså relevant at se på, om de forskellige institutioner, der udarbejder prognoser, samlet set er i stand til at give et rimeligt retvisende skøn for udviklingen i økonomien.

**Prognoserne bliver
gradvist mere
præcise**

Der er som forventet en klar tendens til, at skønnet for BNP-væksten bliver mere præcist jo tættere man kommer på perioden, der skønnes for, jf. figur IV.5. De mest præcise prognoser for et år er for alle de fire institutioner den, der udgives sidst i det givne år. Det er ikke overraskende, for på det tidspunkt er vidensgrundlaget større, idet der er adgang til data for en del af det pågældende år. Samtidigt er sandsynligheden for, at et udefrakommende stød skal få væsentligt betydning for væksten i indeværende år mindre.

**Både størrelse og
systematik i fejlskøn
har betydning**

Størrelsen af et fejlskøn for væksten kan opgøres på mindst to måder. Der kan ses på de numeriske fejlskøn som i figur IV.5 eller på de gennemsnitlige fejlskøn som i figur IV.7. De numeriske fejlskøn beskriver, hvor store forskelle der er på prognoserne for væksten og den endelige uafhængigt af fortegn. De numeriske fejlskøn siger noget om størrelsen af fejlskøn, men ikke om en eventuel retning i fejlskønnene. De gennemsnitlige fejlskøn beskriver, om prognoserne systematisk har været for optimistiske (eller pessimistiske). Systematiske fejl – også kaldet *bias* – kan være et større problem end selve usikkerheden knyttet til skønnene. Systematiske fejl kan føre til, at der bliver anbefalet en økonomisk politik, der som udgangspunkt er for ekspansiv (eller kontraktiv) i forhold til den faktiske konjunktursituation. Der ses i det følgende både på de numeriske fejlskøn og de gennemsnitlige fejlskøn.

**Fejlskøn kan måles i
forhold til det
foreløbige eller
endelige
nationalregnskab**

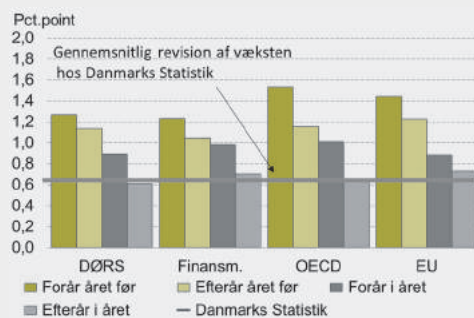
Størrelsen af fejlskøn kan måles i forhold til såvel den første opgørelse af væksten i BNP i Danmark, der offentliggøres af Danmarks Statistik ved udgangen af februar det efterfølgende år, som det endelige nationalregnskab, der offentliggøres knap tre år efter udløbet af et år. Der er i det følgende set på fejlskøn i forhold til det endelige nationalregnskab, da den økonomiske politik bør være afstemt med den faktisk realiserede vækst. Det medfører dog, at der aktuelt kun er observationer frem til 2016, der er det sidste år, hvor der foreligger endelige nationalregnskaber.

**Fejlskøn på linje
med Danmarks
Statistikks revisioner
af væksten**

Fælles for alle prognoser er, at den sidste prognose i gennemsnit har et fejlskøn af samme størrelse som revisionen af det årlige nationalregnskab fra den første offentliggørelse i februar til den endelige offentliggørelse. Danmarks Statistiks løbende revisioner af væksten er ikke den eneste grund til, at prognoserne har haft fejlskøn. Men det kan næppe forventes, at prognoserne kan opnå en præcision, der er væsentligt bedre end Danmarks Statistiks løbende revisioner af væksten. Samlet set har prognoserne haft en præcision, som antyder, at anbefalingerne til den økonomiske politik har været rimeligt retvisende.

FIGUR IV.5 STØRRELSE AF NUMERISKE FEJLSKØN

For alle prognoserne bliver fejlskøn gradvist mindre i takt med, at tiden går. For de sidste prognoser for året er de gennemsnitlige fejlskøn på størrelse med nationalregnskabs revision.

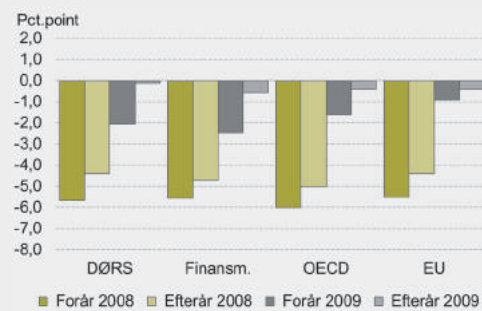


Anm.: Der er set på skøn for perioden fra 2000-16, og disse sammenlignes med det endelige nationalregnskab som det foreligger i dag. De gennemsnitlige numeriske revisioner af væksten for Danmarks Statistik er et gennemsnit af numeriske revisioner for perioden 2000-16 som vist i figur IV.2.

Kilde: Økonomisk Redegørelse diverse årgange, Finansministeriet, Dansk Økonomi diverse årgange, De Økonomiske Råd, Economic Outlook diverse årgange, OECD, European Economic Forecast, EU-Kommisjonen.

FIGUR IV.6 STORE FEJLSKØN FOR 2009

Finanskrisen medførte, at der var nogle særligt store fejlskøn men i løbet af 2009 var skøn tæt på den endelige vækst.



Bedre vurdering af vendepunkter kan kræve nye datakilder og metoder

Prognoserne har omvendt haft svært ved at forudsige vendepunkter i væksten. Det skyldes, at en lavkonjunktur ofte udløses af et ikke forudset udefrakommende stød, der væsentligt ændrer på forudsætnin-gerne for dansk økonomi. Det kan eksempelvis være en pludselig nedgang i udlandsvæksten, bekymring blandt husholdninger der udløser et fald i forbrugskvoten, mistro til det finansielle system, eller – som aktuelt – at en epidemi spreder sig. Den forsinkelse, der er i de eksisterende datakilder, gør, at der er begrænset mulighed for hurtigt at konstatere disse ændringer. En bedre identifikation af vendepunkter vil kræve, at der findes nye og hurtigere datakilder, der kan bruges til at identificere vendepunkter med en tilstrækkelig pålidelighed.

Finanskrisen påvirkede størrelsen af fejlskøn

Der var ingen af prognoserne, der forudså det kraftige fald i væksten i 2009, jf. figur IV.6. Alle prognoser skønnede i foråret 2008 en moderat vækst i 2009, men det endte med et kraftigt fald i væksten. Den finansielle krise ramte verden i kølvandet på Lehman Brothers' konkurs i efteråret 2008. Dybden af finanskrisen kunne ikke forudsiges i foråret

2008, og der er således meget store fejlskøn for væksten i 2009, der påvirker de gennemsnitlige fejlskøn for hele perioden.

Ingen systematiske fejl i skøn

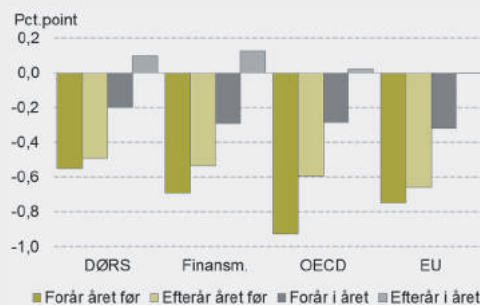
Det er ikke kun størrelsen af de absolutte revisioner, der er væsentlig. Det er også af betydning, hvor store de gennemsnitlige fejlskøn er. Hvis der er store systematiske fejlskøn, kan prognoserne give anledning til systematisk forkerte politikanbefalinger. Skønnene for det kommende år er generelt blevet revideret ned i gennemsnit, jf. figur IV.7. Det dækker dog særligt over den meget store revision af skønnene for 2009, hvor ingen forudså et fald i BNP i foråret 2008, og prognoserne for 2009 udarbejdet i efteråret 2008 ventede blot et beskedent fald i BNP. Ses der bort fra 2009, er revisionerne væsentligt mindre, hvor de to danske institutioner i gennemsnit har skønnet 0,2-0,4 pct.point for højt på væksten for det kommende år i deres forårsprognoser, mens de udenlandske institutioner har skønnet 0,4-0,6 pct.point for højt i deres skøn for det kommende år, jf. figur IV.8. For de sidste prognoser for året er fejlskønnene i gennemsnit ret tæt på nul, der har altså kun været beskedne systematiske fejl i vurderingen af væksten i prognoser for det kommende år og slet ingen systematiske fejl i prognoser udarbejdet sidst på året.

Fejlskøn er usystematiske

For alle prognoserne er der en tendens til, at fejlskøn er usystematiske. Derfor er de gennemsnitlige fejl som vist i figur IV.8 tæt på nul for alle prognoser. Det betyder ikke, at prognoserne rammer næsten rigtigt, men blot at de rammer stort set lige så meget for højt i nogle tilfælde, som de rammer for lavt i andre tilfælde. Det er derfor, der er nogle fejlskøn, når der ses på skønnenes numeriske afvigelse fra Danmarks Statistiks opgørelse som det gøres i figur IV.5.

FIGUR IV.7 PROGNOSERNES GENNEMSNITLIGE FEJLSKØN

I gennemsnit er væksten revideret ned i de prognoser, der er blevet udarbejdet for det kommende år.

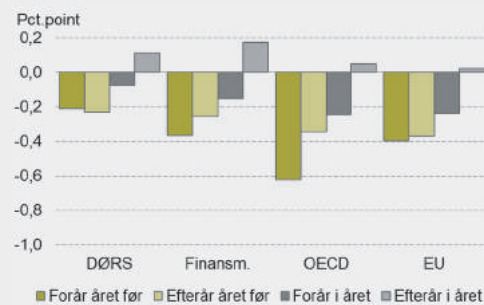


Anm.: Der er set på skøn for perioden fra 2000-16 og sammenlignet disse med det endelige nationalregnskab, som det foreligger i dag.

Kilde: Økonomisk Redegørelse diverse årgange, Finansministeriet, Dansk Økonomi diverse årgange, De Økonomiske Råd, Economic Outlook diverse årgange, OECD, European Economic Forecast, EU-Kommisjonen.

FIGUR IV.8 GENNEMSNITLIGE FEJLSKØN UDEN 2009

Når skøn for 2009 udelades er der kun begrænsede fejlskøn.



Gennemsnitlige fejlskøn er begrænsede

En forudsætning for at føre en aktiv finanspolitik er, at den aktuelle konjunktursituation og udviklingen i konjunkturerne det kommende år kan forudsiges relativt præcist. I vurderingen af konjunktursituationen er det vigtigt at anvende en bred vifte af indikatorer. I afsnittet fokuseres på udfordringerne med at forudsige BNP-væksten. De økonomiske prognoser er naturligt mere usikre, jo længere frem i tiden de skal forudsige udviklingen. De gennemsnitlige fejlskøn har dog været begrænsede, når der ses bort fra skøn for 2009. Prognoser har altså overordnet set været i stand til at give et relativt retvisende billede af den faktiske økonomiske udvikling. De har således kunnet danne et forholdsvis godt udgangspunkt for fastlæggelsen af den økonomiske politik.

VEDTAGELSE AF FINANSPOLITIK

Udgifter og indtægter kan vedtages hurtigt

Den næste fase i figur IV.1 ovenfor angiver processen med at vedtage en ændring af finanspolitikken. Det er Folketinget, som har ansvaret for stabiliseringspolitikken i Danmark. Det kræver som udgangspunkt

lovgivning, hvis Folketinget skal beslutte en justering i finanspolitikken. Der er kun få formelle krav, der kan forsinke vedtagelsen af offentlige indtægter eller udgifter. I grundloven er der angivet formelle regler for, hvad der kræves for at ændre skatter og de statslige udgifter, og det fremgår, at ingen skat må opkræves uden en vedtaget lov, som under normale omstændigheder tager minimum 30 dage at gennemføre. Tilsvarende er der et krav om, at udgifter skal bevilliges, hvilket under normale omstændigheder vil tage omtrent lige så længe.

**Planlægning går
forud for forslaget**

Lovgivning kræver et lovforslag, der kan tages stilling til. Det varierer, hvor hurtigt der kan udarbejdes et forslag internt i regeringen, og det afhænger af mange forhold, som påvirker længden af den politiske beslutningsproces. Det afhænger blandt andet af kompleksiteten af forslaget, og hvor mange prioriteringer af forskellige forhold, der skal foretages. Generelt vil en fremrykning af allerede besluttede initiativer kunne gøres hurtigere, mens udarbejdelsen af en stor sammenhængende plan med mange delelementer kan være langvarig. En fremrykning af en allerede planlagt skattelettelse kan således typisk ske hurtigt, mens en ny plan for infrastrukturinvesteringer vil kræve betydelige forudgående analyser.

**Tilsyneladende ens
forslag kan have
forskellig
behandlingstid**

Der er formelt ikke forskel i de krav, der er til at fremrykke en allerede besluttet skattelettelse eller indføre en ny skattelettelse. I praksis kan det dog være nemmere at fremrykke en skattelettelse, da der allerede er udarbejdet et beslutningsgrundlag i forbindelse med den oprindelige vedtagelse af skattelettelsen. Ved en indførelse af en ny skattelettelse kan det kræve, at der udarbejdes et helt nyt beslutningsgrundlag, der skal vurdere de statsfinansielle og fordelingsmæssige konsekvenser forud for de politiske forhandlinger. Det er heller ikke oplagt, om der vil være et flertal for den nye skattelettelse. Forårspakke 1.0 fra 2004 og Forårspakke 2.0 fra 2009 var således mindre komplekse at gennemføre end skattereformen fra 2012, selvom de havde det fælles træk, at der var tale om midlertidigt underfinansierede tiltag.

**Hastigheden i
beslutningen
afhænger af flertal
for politikken**

Hastigheden afhænger også af de politiske rammer, der omgærdet regeringen. Selv to tiltag, der i udgangspunkt er ens, kan en regering – afhængigt af sin parlamentariske situation – have nemt eller vanskeligt ved at finde et flertal for de to forårspakker, der blev foreslået af de daværende regeringer af konjunkturbesyn, tog det ganske kort tid at vedtage fremrykningen af skattelettelser. Det samme var tilfældet i foråret 2020, hvor en aftale om at øge kommunernes investeringsramme hurtigt blev indgået. Men kan en regering ikke umiddelbart samle støtte til sine forslag, vil en vedtagelse af forslaget naturligt trække i langdrag, som de langvarige forhandlingsforløb omkring 2025-planerne fra 2016 og 2017 er eksempler på. Her tog det ca. halvandet år fra det første

udspil til en skatteændring i august 2016, til der endeligt blev indgået en aftale i februar 2018.

IMPLEMENTERINGEN AF DE FINANSPOLITISKE TILTAG

**Implementerings-
tiden er afgørende
for, hvornår tiltag
kan påvirke
økonomien**

Efter vedtagelse venter implementeringen, men også på dette område er der store variationer i hastigheden; der er ganske stor forskel på, hvor hurtigt det er muligt at implementere en skattelettelse og et offentligt investeringsprojekt. I det følgende gennemgås en række eksempler på, hvorfor implementeringstiden afviger mellem forskellige finanspolitiske tiltag, dvs. tredje fase i figur IV.1.

**Implementeringen er
den tid der går fra
beslutningen til
midlerne kommer ud
i økonomien**

Implementeringen af et finanspolitisk tiltag omfatter processen efter Folketinget har vedtaget et finanspolitisk tiltag. Det kan eksempelvis være tiden fra Folketinget har vedtaget en skattelettelse til den rent faktisk når ud til husholdninger eller virksomheder. For et byggeri af en motorvej vil det være tiden fra vedtagelsen af anlægsloven til entreprenørerne påbegynder anlægget.

**Implementerings-
tiden afhænger af
kompleksitet**

Jo flere forskellige trin der skal gennemgås for at få omsat et finanspolitisk tiltag til faktisk aktivitet, jo længere vil det vare at gennemføre. Det simpleste at implementere er de tiltag, hvor Folketinget selv har kontrol over implementeringsprocessen, mens tiltag, hvor en lang række eksterne interessenter skal involveres, kan tage meget lang tid. I tabel IV.1 er en oversigt over forskellige instrumenter og deres kompleksitet og ventede implementeringstid.

**Simpelt at fremrykke
en planlagt
skattelettelse**

Folketinget kan vedtage skattelettelser uden at skulle høre andre interessenter. En ændring af en skat er således et instrument med en lav grad af kompleksitet i implementeringen. Der er i flere tilfælde blevet fremrykket skattelettelser. Det skete eksempelvis i forbindelse med Forårspakke 1.0 fra 2004. Det viste sig dengang, at det var muligt at gennemføre tiltaget hurtigt, da regeringen offentliggjorde deres udspil til Forårspakke 1.0 midt i marts 2004, hvorefter den blev vedtaget ved udgangen af april 2004. Det blev vedtaget at ændre skatten med virkning for indkomståret 2004, så der var behov for at trykke nye forskudsopgørelser, før skattelettelsen skulle få effekt hos lønmodtagerne. Det medførte, at skattelettelsen fik effekt fra lønnen for juli måned.

TABEL IV.1 TID FOR GENNEMFØRELSE AF FINANSPOLITIK

Gennemførelsen af forskellige finanspolitiske tiltag afhænger af, hvor komplekse de er at gennemføre.

	Kompleksitet	Tid for gennemførelse
Fremrykning af skattelettelse	Lav	Kort
Ændring af eksisterende afgift	Lav	Kort
Ny skattelettelse	Lav	Kort
Udbetaling af tvangsopsparing	Lav	Kort
Ny midlertidig overførselsindkomst	Lav	Kort
Offentligt varekøb	Mellem	Kort
Renovering af almene boliger	Høj	Lang
Mindre investeringer	Høj	Mellem
Større anlægsprojekter	Meget høj	Lang

Ændringer af afgifter også simpelt

Folketinget skal ændre en afgift ved lov. En nedsættelse af en afgift kan gøres med virkning fra den dato, lovforslaget fremsættes. Dette skete for eksempel i forbindelse med en ændring af registreringsafgiften i 2017. Når loven fik effekt fra det tidspunkt, hvor forslaget blev fremsat, skal det ses i lyset af, at det ellers ville kunne standse salget af biler i perioden frem til vedtagelsen af loven.

Nye typer af midlertidige indkomstoverførsel

Folketinget kan beslutte at indføre en ny indkomstoverførsel. Dette kan gøres af konjunkturforsyn, hvilket eksempelvis er tilfældet for de 1.000 kr., der i efteråret 2020 udbetales til alle, der modtog overførselsindkomst i april. Det var simpelt at implementere tiltag, der kan implementeres i løbet af få måneder. Ved indførelse af nye permanente indkomstoverførsler eller større ændringer af de eksisterende, er det typisk mere komplekst at implementere disse.

Store Investeringer kan tage lang tid

I praksis er det ofte vanskeligt at ændre investeringerne på kort sigt. Det skyldes, at der – særligt ved store investeringsprojekter – er behov for en analyse- og høringsfase, før et projekt kan gennemføres. Der er krav om at gennemføre en VVM-undersøgelse ved alle nyanlæg af motorveje og jernbanestrækninger i fjerntrafik. VVM-undersøgelsen skal undersøge, hvordan projekterne påvirker det omliggende miljø. Sådanne undersøgelser kan være langvarige og for flere af Vejdirektoratets projekter tager en VVM-undersøgelse omkring halvandet år at gennemføre. Der vil også være krav om, at store projekter skal i udbud,

og det kan være nødvendigt at gennemføre ekspropriationer, hvilket også vil forsinke gennemførelsen af projektet. I de større infrastrukturprojekter er en betydelig del af udgifterne i de første år af projektet betaling til lodsejere, hvis ejendomme bliver eksproprieret. Hovedparten af udgifterne til entreprenørydelser falder faktisk først efter de første to år af projektet, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2013).

Mindre investeringer kan gennemføres hurtigere

Det er dog ikke alle investeringsprojekter, der er lige komplicerede. Mindre projekter kan ofte gennemføres uden udarbejdelse af en VVM-undersøgelse. Det kan eksempelvis dreje sig om ombygning af eksisterende jernbanestationer eller vejprojekter med mindre end fire kørebaner. Disse projekter har dog fortsat typisk en størrelse, der kræver et offentligt udbud, før processen kan gå i gang, men selve entreprenørarbejdet ved statslige projekter kan ofte gennemføres i løbet af 2-3 år, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2013).

Klare skuffeprojekter kan øge hastigheden i gennemførelsen

En del af forsinkelsen i forbindelse med investeringsprojekter skyldes, at det tager tid at planlægge disse. Det burde i nogle tilfælde være muligt at gennemføre dele af planlægningen af projekterne, inden Folketinget beslutter, de skal igangsættes. Derved vil der være nogle planer i skuffen, der kan gennemføres i tilfælde af et konjunkturtilbageslag. Det er dog ikke hele planlægningen, der kan gennemføres, eksempelvis vil en VVM-undersøgelse kun være gældende i en begrænset periode efter den er færdig.

Offentlige varekøb kan fremrykkes, ...

Det offentlige køber en del varer for at kunne levere serviceydelser til befolkningen. En del af disse varer kan uden problemer holde sig i længere tid. Det er dermed muligt i et vist omfang at time varekøbet, så det passer til konjunktursituationen, uden der ændres på den service, der ydes til borgerne. Mindre varekøb vil typisk allerede være omfattet af eksisterende indkøbsaftaler eller være så små, at de ikke kræver udbud, mens større varekøb kan kræve et udbud. Det er således muligt for staten at ændre på de offentlige institutioners mulighed for at fremrykke varekøb.

... men det er usikkert, hvor hurtigt de enkelte enheder vil gennemføre varekøb

De enkelte institutioner kan som minimum ændre en del af deres varekøb hurtigt, men der er mange aktører, og det er usikkert, om de enkelte statslige styrelser eller de enkelte skoler og daginstitutioner vil ændre deres varekøb hurtigt. De hidtidige erfaringer med styringen af udgifterne i kommunerne har vist, at de har haft svært ved at ramme de aftalte budgetter; hvor der i en årrække var budgetoverskridelser, har kommunerne i de senere år brugt færre midler end budgetteret, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019).

Renovering af almene boliger er brugt som finanspolitik

Den samlede ramme for renovering af almene boliger fastsættes af Folketinget. Der er således umiddelbart en direkte statslig kontrol med renoveringsindsatsen, og det har flere gange været søgt at anvende renoveringsindsatsen i stabiliseringspolitikken. Det er senest tilfældet i 2020, hvor der er indgået en aftale, som indebærer et højt niveau for renoveringer. Gennemførelse af renoveringer af almene boliger kan dog tage lang tid at påbegynde, da det blandt andet forudsætter, at der er opbakning blandt beboerne i de enkelte boligafdelinger. Tilbage i 2011 blev det også forsøgt at fremrykke renovering af almene boliger.⁸ Der er aldrig offentliggjort en egentlig evaluering af, hvor effektiv fremrykningen af renoveringsindsatsen var dengang. Det tog dog generelt længere tid at få gennemført renoveringerne, end det var forventet ved aftalens indgåelse. Den gennemsnitlige størrelse af de projekter, der søges sat i gang nu, er dog væsentligt mindre, end det var tilfældet i 2011, hvilket kan gøre, at det er nemmere at styre de mindre projekter. Forsinkelserne burde således være mindre i forbindelse med den aktuelle fremrykning.

Engangsudbetalinger har vist sig effektiv

Der har tidligere været aftaler om, at husholdninger i særlige situationer kunne få opsparede midler udbetalt. Det gjaldt ved udbetaling af midler i SP-ordningen i 2009 og tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2012 og 2018. Muligheden for at få udbetalt midlerne blev vedtaget af Folketinget, men det var op til den enkelte, om vedkommende ville udnytte tilbuddet. Der var i begge situationer en mindre forsinkelse fra indgåelse af aftalen, til der faktisk kunne ansøges om udbetalingen. I forbindelse med udbetaling af midlerne fra SP var det forholdsvist simpelt at opgøre, hvor meget der skulle udbetales, da alle, der havde indbetalt til SP, havde en konto i SP. Ved tilbagebetaling af efterlønsmidlerne var der også registerdata, der kunne opgøre de oprindelige indbetalinger. Udbetalingen af feriepenge i 2020 er mere kompleks, da midlerne endnu ikke er indbetalt, og størrelsen på den enkelte lønmodtagers tilgodehavende ikke er endeligt opgjort. Derfor er der i forbindelse med denne engangsudbetaling nødvendigvis en lidt større forsinkelse.

Store forskelle i tiden for implementering af forskellige tiltag

Implementeringstiden for forskellige finanspolitiske tiltag varierer. Generelt kan skatter og afgifter ændres hurtigt og påvirke husholdningerne og virksomhederne med en begrænset forsinkelse. Midlertidige indkomstoverførsler kan også indføres hurtigt, mens større ændringer

8) Et eksempel er Bellahøjhusene, der var en del af den aftalte fremrykning, hvor renoveringsindsatsen blev væsentligt forsinket blandt andet som følge af fredningssager og modstand mod projekt i nogle boligafdelinger. Det er først nu, at renoveringsindsatsen er kommet i gang.

i af de generelle indkomstoverførsler er mere komplekst. For investeringer er der flere formelle regler, der kan gøre implementeringen langvarig. Mindre investeringsprojekter kan dog gennemføres hurtigere end de største og mest komplicerede.

HVOR HURTIGT PÅVIRKES ØKONOMIEN AF FINANSPOLITISKE TILTAG?

Fuldt gennemslag på aktiviteten kan tage tid, ...

Den fjerde fase i figur IV.1 vedrører det såkaldte *outside lag*, altså tiden fra en finanspolitisk ændring er trådt i kraft, til de afledte aktivitetsevirkninger slår fuldt igennem på økonomien.

... eksempelvis fordi der går tid, før husholdningerne justerer deres forbrug ...

Hvis et finanspolitisk tiltag virker ved at øge husholdningernes disponible indkomst, eksempelvis i form af lavere skatter eller øgede overførsler, kan der således gå tid fra, at husholdningerne indser, at deres indkomst er steget, til de omsætter dette i øget forbrug eller øgede investeringer i deres boliger. Det modsatte kan imidlertid også være tilfældet. Hvis husholdningerne er fremadskuende og ikke er underlagt lånebegrænsninger, kan de ændre deres forbrugsdispositioner alene på en forventning om en fremtidig ændring i deres disponible indkomst. Der kan endvidere gå tid fra, virksomhederne registrerer den heraf følgende stigning i efterspørgslen efter varer og tjenester, og til de justerer deres efterspørgsel efter arbejdskraft osv.

... og tilsvarende for afledte effekter af tiltag på udgiftssiden

For finanspolitiske tiltag, der består af ændringer i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer, vil der være direkte aktivitetseffekter, der slår igennem én-til-én på efterspørgsel og BNP, jf. afsnit IV.2. Disse direkte aktivitetseffekter opstår lige så snart, de finanspolitiske tiltag træder i kraft. Der kan imidlertid også opstå indirekte aktivitetseffekter, eksempelvis fordi ændringen i aktiviteten slår igennem på husholdningernes disponible indkomst eller virksomhedernes lyst til at investere. For disse afledte aktivitetseffekter gælder lige så vel som for finanspolitiske tiltag, der virker via disponibel indkomst, at der kan gå tid før effekterne materialiserer sig.

Danske undersøgelser finder relativt hurtige aktivitetseffekter af offentligt forbrug ...

To empiriske undersøgelser for Danmark, der omtales yderligere i afsnit IV.4, finder imidlertid begge, at de fulde aktivitetseffekter af finanspolitiske tiltag indfinder sig relativt hurtigt. Ravn og Spange (2014) finder således, at den maksimale effekt på BNP ved en stigning i det offentlige forbrug indfinder sig i det første kvartal efter tiltaget. I den undersøgelse reduceres det private forbrug, når det offentlige forbrug stiger, mens der til gengæld sker en stigning i de private investeringer (hvilket muliggør, at der på kort sigt samlet er en positiv afledt aktivitetseffekt). I Bergman og Hutchinson (2010), hvor der findes en positiv

afledt effekt på det private forbrug af en stigning i det offentlige forbrug, indtræffer den maksimale BNP-effekt inden for et år, mens det fulde gennemslag på det private forbrug kommer lidt senere.

... og
skatteændringer

I de to undersøgelser findes endvidere, at aktivitetseffekterne af ændrede skatter indfinder sig relativt hurtigt. I Ravn og Spange (2014) kommer den maksimale effekt på BNP i første kvartal efter en ændring i skatterne. I Bergman og Hutchinson (2010) går der en længere periode (omkring syv kvartaler), før den fulde effekt på BNP indtræffer, men størstedelen af effekten opstår med det samme.

IV.4

AKTIVITETSEFFEKTER AF FINANSPOLITIK

Dette afsnit diskuterer, hvor kraftigt finanspolitiske tiltag kan forventes at påvirke den økonomiske aktivitet. Først præsenteres nogle af hovedresultaterne fra de empiriske undersøgelser af finanspolitikens aktivitetsevirkninger. Der er tale om en omfattende litteratur, og der fremdrages kun nogle overordnede hovedpointer. Dernæst præsenteres resultaterne af en ny analyse, der med udgangspunkt i produktionsstrukturen i det danske nationalregnskab fokuserer på, hvor store effekterne på beskæftigelsen er på tværs af socioøkonomiske grupper ved forskellige typer af ekspansiv finanspolitik.

AKTIVITETSEFFEKTER AF FINANSPOLITIK: RESULTATER AF EMPIRISKE UNDERSØGELSER

Forskellige metoder
til empirisk at
identificere effekter
af finanspolitik

En lang række undersøgelser har opgjort aktivitetseffekterne af finanspolitik på kort og mellemlang sigt. Størstedelen af undersøgelserne baserer sig på data for USA. Der er flere udfordringer forbundet med at estimere effekterne af diskretionære ændringer af finanspolitikken på den økonomiske aktivitet. En udfordring består i at adskille de automatiske stabilisatorer fra de diskretionære tiltag. Dertil kommer, at der ofte vil være et dybere identifikationsproblem, idet finanspolitikken ofte lempes under en lavkonjunktur og strammes under en højkonjunktur. Dermed vil det umiddelbart se ud som om, at der er en negativ sammenhæng mellem økonomisk aktivitet og anvendelsen af aktiv finanspolitik, uanset hvad effekterne af aktiv finanspolitik måtte være. Der findes forskellige metoder til at forsøge at håndtere dette. Tre af de mest anvendte er:

- *Naturlige eksperimenter*, idet det eksempelvis udnyttes, at historiske tilfældigheder har gjort, at finanspolitiske tiltag har været rettet mod nogle områder, mens andre sammenlignelige områder ikke på samme måde har nydt gavn af tiltagene
- *Den narrative tilgang*, hvor der tages udgangspunkt i de faktiske politiske udmeldinger, og derudfra dannes mål for, hvor aktiv finanspolitikken har været i en given periode
- *Strukturelle VAR-estimationer*, der dækker over analyser med udgangspunkt i samvariationen mellem forskellige tidsserier (herunder BNP og mål for finanspolitikken), idet der ud fra økonomisk teori pålægges antagelser om, i hvilken rækkefølge de enkelte variable påvirker hinanden.

Tegn på
multiplikatorer
for det offentlige
forbrug under én

I en oversigtsartikel fra 2019 konkluderes det på baggrund af en lang række studier, der anvender forskellige metoder, at størstedelen af estimaterne for økonomisk udviklede lande tyder på, at multiplikatorerne med hensyn til offentligt forbrug ligger mellem 0,6 og 1, jf. Ramey (2019). Det indikerer dermed, at en stigning i det offentlige forbrug samlet har en positiv aktivitetseffekt, men at der ikke er en positiv afsmitning på aktiviteten i den private sektor under ét; der er snarere en negativ samlet afsmitningseffekt. Som forklaret i afsnit IV.2 kan der være flere årsager til dette. Det kan teoretisk set være udtryk for, at husholdningerne reducerer deres forbrug som reaktion på en stigning i det offentligt forbrug, fordi de indser, at dette før eller siden må blive modsvaret af højere skatter.

Nogle typer af
studier finder
relativt store
aktivitetseffekter af
skatteændringer ...

Ramey (2019) konkluderer også, at der er større uklarhed om aktivitetseffekterne af skatteændringer. De undersøgelser, der baserer sig på den narrative tilgang, finder eksempelvis ganske store (negative) multiplikatorer i omegnen af minus 2 og minus 3. Blandt andet finder Romer og Romer (2010) en multiplikator, der over tid når minus 3. Det tyder på, at multiplikatorerne for skatteændringer numerisk er større end for ændringer i det offentlige forbrug.⁹

... men ikke generel
enighed i litteraturen

Andre typer af undersøgelser finder imidlertid mindre effekter, jf. Ramey (2019). Resultaterne af et metastudie baseret på 98 studier færdiggjort mellem 1992 og 2013 peger endvidere på, at aktivitetseffekterne af skatteændringer generelt er lavere end aktivitetseffekterne af udgiftsændringer, jf. Gechert og Rannenberg (2018). Mens oversigtstudiet i Ramey (2019) er baseret på en subjektiv vurdering af de gen-

9) En forklaring på de relativt store (numerisk) multiplikatorer for skatteændringer er, at de også kan afspejle effekter via arbejdsudbuddet, snarere end aktivitetseffekter via efterspørgslen.

nemgående resultater i den empiriske litteratur, anvendes i metastudiet i Gechert og Rannenberg (2018) formelle statistiske metoder til at opgøre de gennemsnitlige aktivitetseffekter på tværs af studierne. Metastudier kan give et mere systematisk overblik over resultaterne i litteraturen, men de kan imidlertid også have den ulempe, at de bygger på resultater af studier med svag empirisk identifikation af effekterne. Derved kan resultaterne fra metastudier give et fejlagtigt billede af de egentlige årsagssammenhænge.

Uklart om finanspolitik er mere effektivt under lavkonjunkturer

Et vigtigt spørgsmål er, om effekterne af finanspolitik afhænger af, om økonomien befinder sig i en høj- eller lavkonjunktur. Nogle undersøgelser har fundet indikationer af, at finanspolitikken kan være væsentligt mere effektiv i lavkonjunkturer, eksempelvis fordi der er en mindre grad af *crowding-out* i den private aktivitet, jf. Auerbach og Gorodnichenko (2012) og Fazzari mfl. (2020).¹⁰ I det nævnte metastudie findes det, at der er en udtalt tendens til, at aktivitetseffekterne er størst under en lavkonjunktur ved finanspolitiske tiltag i form af ændringer i det offentlige forbrug, de offentlige investeringer eller indkomstoverførsler, jf. Gechert og Rannenberg (2018). Til gengæld findes der ikke tegn på, at aktivitetseffekterne af skatteændringer er konjunkturafhængige. Ramey og Zubairy (2018) finder på baggrund af lang tidsserie for USA, at den finanspolitiske multiplikator ved ændringer i de offentlige udgifter ikke overstiger 1 – heller ikke under lavkonjunkturer.¹¹ I den tidligere nævnte oversigtsartikel konkluderes det endvidere, at der generelt ikke er robust evidens for, at de finanspolitiske multiplikatorer er større end én i lavkonjunkturer, jf. Ramey (2019). Der er dermed uenighed i den empiriske litteratur om, i hvor høj grad de finanspolitiske multiplikatorer er konjunkturafhængige.

Ikke entydig evidens for betydelige aktivitetseffekter af offentlige investeringer

I Ramey (2020) gives et overblik over resultaterne vedrørende aktivitetseffekterne af offentlige investeringer. I artiklen konkluderes det blandt andet, at der er tegn på, at aktivitetseffekterne af offentlige investeringer på kort sigt generelt er mindre end for ændringer i det offentlige forbrug. Det konkluderes endvidere, at undersøgelser på tværs af amerikanske delstater indikerer, at investeringer i veje og broer i løbet af de første år ikke fører til en stigning i beskæftigelsen; der er i stedet i nogle undersøgelser negative beskæftigelseseffekter. Det kan

10) I Auerbach og Gorodnichenko (2012) er den konjunkturafhængige multiplikatoreffekt imidlertid i høj grad drevet af forskelle i effekterne på tværs af konjunkturer i militærudgifter og i mindre grad af andre udgiftstyper.

11) Ramey og Zubairy (2018) finder til gengæld i tråd med resultaterne i flere andre undersøgelser, at de finanspolitiske multiplikatorer kan være større end én, når økonomien befinder sig i en situation, hvor den nominelle rentesats er tæt på sin nedre grænse på 0 pct.

blandt andet skyldes de forsinkelser, der er forbundet med større investeringsprojekter, jf. afsnit IV.3. Der er dog også dele af den empiriske litteratur, der finder større aktivitetseffekter af de offentlige investeringer. I metastudiet af Gerchert og Rannenberg (2018) findes det eksempelvis, at offentlige investeringer er det finanspolitiske instrument, der har den største multiplikator i en konjunkturneutral situation samt at multiplikatoren kan være ganske høj under en lavkonjunktur.

Bergman og Hutchinson finder en multiplikator for det offentlige forbrug i underkanten af 1

Som diskuteret i afsnit IV.2 er det ikke oplagt at forvente, at resultaterne med henblik på de finanspolitiske multiplikatorer på baggrund af særligt amerikanske undersøgelser også gør sig gældende for Danmark. Der findes ganske få empiriske undersøgelser af effekterne af finanspolitik i Danmark. I Bergman og Hutchinson (2010) anvendes en strukturel VAR-estimation med udgangspunkt i tidsserier for skatter, offentligt forbrug, BNP og privat forbrug over perioden 1971-2000. I undersøgelsen findes det, at under normale tider er multiplikatoren for det offentlige forbrug knap én. Resultatet er dermed i tråd med konklusionen i Ramey (2019). Der findes endvidere en lidt mindre multiplikator for skatterne i Bergman og Hutchinson (2010).

Ravn og Spange finder en multiplikator for det offentlige forbrug, der kortvarigt er på lige godt 1

Ravn og Spange (2014) analyserer effekterne af finanspolitik i Danmark over perioden 1983-2011, dvs. i perioden efter indførelsen af fastkursregimet i Danmark. De anvender ligeledes en strukturel VAR-model, om end med en lidt anden empirisk specifikation end Bergman og Hutchinson (2010). Resultaterne i Ravn og Spange (2014) hviler blandt andet på en antagelse om, at den diskretionære finanspolitik først kan reagere på ændrede makroøkonomiske forhold med mindst et kvartals forsinkelse. Ravn og Spange (2014) finder på helt kort sigt en finanspolitisk multiplikator med hensyn til ændringer i det offentlige forbrug på lige godt én. Ravn og Spange (2014) finder endvidere, at det private forbrug falder, når det offentlige forbrug stiger. Ligesom i Bergman og Hutchinson (2010) finder Ravn og Spange (2014), at multiplikatoren for indkomstskatteændringer (numerisk) er mindre end for det offentlige forbrug.

HVEM PÅVIRKES AF EN FINANSPOLITISK EKSPANSION?

Forskellige instrumenter påvirker forskelligt

Indtil nu har fokus været på, hvordan finanspolitik set under ét påvirker den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen. Der er imidlertid mange finanspolitiske instrumenter, der kan anvendes, hvis finanspolitikken skal stimulere økonomien, og betydelig forskel på hvor meget de hver især stimulerer beskæftigelsen samt hvilke dele af beskæftigelsen.

Brancher påvirkes forskelligt

Viden om, hvor målrettet man med forskellige finanspolitiske tiltag kan påvirke aktiviteten i forskellige brancher, er særligt brugbar i situationer, hvor økonomiens brancher er ramt asymmetrisk. I forbindelse med tilbageslaget i 2020 er beskæftigelsesfaldet indenfor hotel- og restaurationsbranchen eksempelvis større end i andre brancher, mens industribeskæftigelsen blev særligt hårdt ramt i forbindelse med finanskrisen i 2008-09.

Nogle grupper bliver hårdere ramt af konjunkturtilbageslag

Nogle grupper er særligt repræsenterede i nogle brancher, og derfor har tilbageslagets karakter betydning for, hvilke grupper på arbejdsmarkedet, der rammes. De Økonomiske Råds formandskab (2019) fandt, at mænd, kortuddannede samt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere erfaringsmæssigt typisk rammes hårdest ved konjunkturtilbageslag.

Stor forskel på beskæftigelseseffekt

Der er stor variation i, hvor meget finanspolitiske instrumenter påvirker den samlede beskæftigelse, blandt andet fordi importindholdet i de respektive efterspørgselskategorier er meget forskellige. Importindholdet er eksempelvis meget stort i anskaffelser af inventar til den offentlige sektor, herunder pc'er, mens børnepasning primært indebærer brug af indenlandsk arbejdskraft med et meget lille importindhold til følge.

Finanspolitiske tiltag påvirker brancherne forskelligt

Derfor må stigninger i aktiviteten også forventes at påvirke beskæftigelsen i de enkelte brancher helt forskelligt. Eksempelvis kan øgede offentlige bygningsinvesteringer i særlig grad forventes på kort sigt at øge beskæftigelsen i bygge- og anlægsbranchen, mens øgede offentlige udgifter til børnepasning særligt må øge beskæftigelsen i den offentlige sektor. Øgede offentlige udgifter til børnepasning må dog forventes ikke kun at øge beskæftigelsen i den offentlige sektor. Flere børn i børnehaverne vil øge efterspørgslen efter blandt andet møbler og andet inventar og dermed øge beskæftigelsen i blandt andet industri samt handels- og transportbranchen.

Forskel på køns- og uddannelsesfordeling på tværs af brancher

Ligeledes er forskellen i uddannelses- og kønsfordelingen på tværs af brancher betydelig. Mange personer med en mellemlang uddannelse er sygeplejersker, lærere eller pædagoger, hvilket er meget udbredte uddannelser indenfor den offentlige sektor, mens typiske erhvervsfaglige uddannelser er murer og tømrer, der er ansat indenfor byggeriet og dermed i den private sektor. Tilsvarende er der en overvægt af kvinder blandt sygeplejersker, lærere og pædagoger samt overvægt af mænd blandt murere og tømrere. Det må derfor forventes, at øget efterspørgsel som offentligt forbrug vil øge beskæftigelsen for kvinder med en mellemlang uddannelse, mens øgede bygningsinvesteringer vil øge beskæftigelsen for mænd med en erhvervsfaglig uddannelse.

Finanspolitiske instrumenter virker ad forskellige kanaler

Der er i praksis mange forskellige finanspolitiske instrumenter, som kan tages i anvendelse for at påvirke aktivitet og beskæftigelse. Der er instrumenter, som offentligt forbrug og investeringer, der direkte påvirker aktiviteten, og instrumenter, som skatter og indkomstoverførsler, der påvirker mere indirekte via den disponible indkomst. Virkningen af skatter og indkomstoverførsler på aktiviteten og beskæftigelse afhænger i sidste ende af, hvor stor en del af indkomststigningen, der omsættes til privat forbrug. Der er også stor forskel på, hvor meget forskellige forbrugskategorier vil stige, når den disponible indkomst stiger, jf. boks IV.3. I afsnittet undersøges derfor, hvor meget en stigning på 1 mia. kr. i det private forbruget fordelt på forbrugskategorier som angivet i tabel A i boks IV.3 vil øge beskæftigelsen fordelt på brancher.

Kun få empiriske studier – og ingen for Danmark

Der findes kun få studier, og så vidt vides ingen for Danmark, der har undersøgt, hvilke gruppers beskæftigelse, der stiger ved en finanspolitisk ekspansion. To udenlandske studier undersøger beskæftigelses-effekten ved en generel finanspolitisk ekspansion opgjort på køn – begge på baggrund af strukturelle VAR-modeller. Bredemeier mfl. (2017a) finder, at en generel finanspolitisk ekspansion i USA primært stimulerer kvinders beskæftigelse, og Akitoby mfl. (2019) finder tilsvarende resultater for G-7 landene. Herudover finder Bredemeier (2017b), ligeledes på baggrund af en strukturel VAR-model, at beskæftigelsen i USA indenfor service, handel og kontor stiger, mens beskæftigelsen blandt arbejdere er uændret ved positive offentlige udgiftsstød.

BOKS IV.3 FORBRUGSALLOKERING

Når det samlede forbrug stiger, vil nogle kategorier af forbrug stige mere end andre. Eksempelvis er indkomstelasticiteten for nødvendighedsvarer som fødevarer lavere end for mere luksusprægede forbrug som bilkøb. Indkomstelasticiteten er et relativt mål for, hvor stærkt efterspørgslen ved givne priser reagerer på en indkomstændring. I beregningerne af beskæftigelsesvirkningen i dette kapitel af en stigning i det private forbrug er anvendt ADAM's forbrugssystem.^{a)} I modellen er indkomst- og priselasticiteter ved forbrugsallokeringen fastlagt på baggrund af estimationer.

I tabel A er vist, hvordan en stigning i det private forbrug fordeles på ADAM's otte forbrugskomponenter. Det fremgår, at 26,6 pct. af stigningen i det samlede forbrug går til bilforbruget, hvilket er markant mere end bilforbrugets andel på 3,9 pct. af det samlede forbrug. Den store stigning i bilforbruget afspejler, at bilkøbet er meget konjunkturfølsomt, hvilket den estimerede indkomstelasticitet afspejler. Stigningen i varige goder og turistudgifter er også større end den andel, som de udgør. Derimod stiger de andre forbrugskategorier mindre end deres andel udgør og boligforbruget påvirkes slet ikke.

TABEL A VIRKNING AF EN STIGNING I DISPONIBEL INDKOMST FORDELT PÅ FORBRUGSKATEGORIER

	Virkning af stød	Andel af forbrug
	----- Pct. -----	-----
Føde- og drikkevarer	7,1	14,5
Energi	0,3	4,6
Brændsel	0,8	2,5
Biler	26,6	3,9
Varige goder	27,1	17,3
Husleje	0	21,9
Service	32,1	36,6
Turistudgifter	5,9	4,3
Turistindtægter	0	-5,6
I alt	100,0	100,0

Anm.: Tabellen viser virkningen af et stød til disponibel indkomst på 1 mia. kr., hvor det er antaget, at den marginale forbrugstilbøjelighed er 0,6, fordelt på forbrugskategorier. Fordelingen på forbrugskategorier er beregnet ved hjælp af ADAM's forbrugssystem.

Kilde: ADAM's modelgruppe og egne beregninger.

a) I Knudsen (2020) er en beskrivelse af modellens forbrugssystem.

VIRKNINGEN PÅ BESKÆFTIGELSEN AF FINANSPOLITIK

Ny analyse af de forventede effekter ved ekspansiv finanspolitik

I det følgende anvendes en anden analysetilgang end i de førnævnte studier, der analyserer virkningen af tidligere gennemførte generelle lempelser af finanspolitikken. Her analyseres forventede virkninger på beskæftigelsen af lempelser af forskellige finanspolitiske instrumenter. Analysen er foretaget ved at sammenstille input-output-beskæftigelsesmultiplikatorer med registeroplysninger om, hvilke grupper der er beskæftigede i erhvervene.

Analysen benytter input-output-struktur og registerdata

For det første anvendes input-output-multiplikatorerne for at tage højde for, i hvilket omfang forskellige brancher leverer til forskellige typer af offentlig efterspørgsel. For det andet udnyttes det, at man ved brug af registerdata kan opgøre, hvordan beskæftigelsen i de respektive brancher er sammensat. Det gør det muligt at skønne over, hvilke socio-økonomiske gruppers beskæftigelse der øges ved øget offentlig efterspørgsel. Input-output-multiplikatoren viser både de direkte effekter på den pågældende branche, men også de afledte effekter på produktion og beskæftigelse i andre brancher.¹² I Jensen (2019) er en gennemgang af beregningsmetoden for de danske input-output-multiplikatorer.

Restriktive antagelser

Metoden indebærer nogle forholdsvis restriktive antagelser om behovet for den samlede arbejdskraft og om fordelingen på arbejdskraftstyper ved en stigning i efterspørgslen. Der sondres ikke mellem effekten af gennemsnitlig og marginal efterspørgsel; en stigning i efterspørgslen resulterer således i, at der skal anvendes lige så meget arbejdskraft ved en udvidelse af produktionen med én ekstra enhed, som der skal for gennemsnittet af den eksisterende produktion. Det er ligeledes antaget, at det ikke er muligt at substituere mellem forskellige typer af arbejdskraft, som har forskellig uddannelse, køn, alder eller herkomst. Beregningerne i kapitlet skal derfor betragtes som et første forsøg på at få viden om, hvilke gruppers beskæftigelse der umiddelbart øges ved en finanspolitisk ekspansion.

Analysen medtager ikke afledte effekter af den øgede beskæftigelse

Den beskrevne input-output-beskæftigelsesmultiplikator angiver det umiddelbare efterspørgselstræk. Den øgede beskæftigelse vil betyde, at indkomsterne i samfundet vil stige, hvilket kan øge det private forbrug, som igen kan øge produktionen og beskæftigelsen i erhvervene.

¹² Et eksempel kan illustrere dette. Produktion i et slagteri kræver input fra landbruget i form af levende dyr, men også input fra el-, vand- og transportbranchen. Samtidig vil landbruget også have behov for medicin til dyrene fra sundhedssektoren og el og vand i forbindelse med pasningen samt foder og transport af dette. Alle disse følgeeffekter er medregnet i den beskrevne input-output-multiplikator.

(dette benævnes også indkomstmultiplikatoren). Denne effekt er ikke indregnet i input-output-beskæftigelsesmultiplikatoren.

BESKÆFTIGELSESEFFEKT FORDELT PÅ BRANCHER

Forskel i importindholdet har betydning for beskæftigelsesvirkningen

Der er betydelig forskel blandt de finanspolitiske instrumenter på, hvor meget en stigning i en offentlig udgift på 1 mia. kr. samlet vil øge beskæftigelsen, og på hvordan beskæftigelsesstigningen er fordelt på tværs af brancher. En stigning i det ikke-markedsmæssigt individuelt offentligt forbrug på 1 mia. kr., øger beskæftigelsen med godt 1.000 fuldtidsbeskæftigede personer, mens offentlige investeringer i maskiner øger beskæftigelsen med godt 300 fuldtidsbeskæftigede personer, jf. bilagstabellerne.¹³ Den store forskel i beskæftigelsesvirkningen skyldes blandt andet forskelle i, hvor meget den øgede efterspørgsel imødekommes via øget import, og hvor meget indenlandsk arbejdskraft leverer. I det følgende beskrives beskæftigelsesvirkningen fordelt på brancher ved stigning i offentligt forbrug, offentligt varekøb og offentlige investeringer samt privat forbrug (som kan påvirkes gennem ændringer i den økonomiske politik).

Offentligt forbrug

Såvel en stigning i kollektivt offentligt forbrug som ikke-markedsmæssigt individuelt offentligt forbrug vil især trække på branchen *Offentlig administration, undervisning og sundhed*. En stigning i udgifterne på 1 mia. kr. til kollektivt offentligt forbrug vil øge fuldtidsbeskæftigelsen med knap 1.000, hvoraf knap 700 personer vil være i *Offentlig administration, undervisning og sundhed*, jf. bilagstabellen. Den resterende stigning i beskæftigelsen fordeler sig over de fleste andre brancher.

Træk på andre sektorer

Kollektivt offentligt forbrug indenfor miljøbeskyttelse, fritids- kultur og religiøse tjenester og markedsmæssigt individuelt offentligt forbrug vil ikke i så stort omfang trække på *Offentlig administration, undervisning og sundhed*, som det er tilfældet for anden kollektiv offentligt forbrug.¹⁴ Offentligt forbrug til miljøbeskyttelse vil også i et vist omfang trække på *Landbrug, skovbrug og fiskeri* og *Erhvervsservice*. Øges det offentlige forbrug indenfor fritid, kultur og religiøse tjenester, vil det især påvirke aktiviteten i *Kultur, fritid og anden service* samt *Information og kommunikation*.

13) Ikke-markedsbestemt individuelt offentligt forbrug er blandt andet undervisning af børn i grundskolen og behandling af patienter på hospitalerne. Kollektivt offentligt forbrug er eksempelvis til den overordnede administration af undervisning og sundhed, der ikke kan henføres til den enkelte elev eller patient.

14) Fritids- kultur og religiøse tjenester omfatter eksempelvis udgifter til folkekirken. Markedsmæssigt individuelt offentligt forbrug omfatter eksempelvis hushjælp.

**Offentligt varekøb
antages ændret
proportionalt med
offentligt forbrug**

I beregningerne af virkningen på beskæftigelsen af en stigning i det offentlige forbrug er det i de foregående beregninger antaget, at varekøbet ændres proportionalt med det samlede offentlige forbrug. En ændring af det samlede offentlige forbrug vil imidlertid medføre, at der sker en ændring af den offentlige service, mens det offentlige varekøb ikke nødvendigvis påvirker den opfattede service.

**Dele af det offentlige
varekøb kan
betragtes som
lagerinvesteringer**

Det offentlige varekøb består både af fysiske varer og tjenesteydelser, som eksempelvis rengøring, der med det samme påvirker den offentlige service. Men nogle varer kan holde sig i længere tid uden at tage skade, og nogle tjenester har form af en investering som udgifter til konsulenttydelser til udvikling af nye it-systemer. Det offentlige varekøb omfatter også mindre reparations- og vedligeholdelsesarbejder. Disse varekøb kan betragtes som en lagerinvestering, der kan fremrykkes. En fremrykning af disse varekøb vil ikke påvirke den opfattede service hos brugerne, men det vil øge det offentlige forbrug på kort sigt.

**Stort importindhold
i varekøb**

En stigning i offentligt varekøb vil især trække på *Erhvervsservice* samt *Information og kommunikation*, hvor halvdelen af stigningen i beskæftigelsen vil vedrøre fra. Importindholdet i det offentlige varekøb er noget større end i offentligt forbrug, derfor er beskæftigelseseffekten af øget offentligt varekøb også væsentligt mindre. Der er et højt importindhold i købet af fysiske varer, mens der er et mere begrænset i købet af konsulenttydelser.

**Bygnings-
investeringer
trækker på
*Bygge- og anlæg***

En stigning på 1 mia. kr. i offentlige investeringer i bygninger og i boliginvesteringer vil øge beskæftigelsen med omkring 800 fuldtidsbeskæftigede personer, hvoraf den største del vil være i *Bygge- og anlæg*. En tilsvarende stigning i anlægsinvesteringer vil øge beskæftigelsen med godt 500 personer, og her vil det største træk ligeledes være på *Bygge- og anlæg*.

**Investeringer i
maskiner trækker på
*Handel- og transport***

Øgede offentlige investeringer i transportmidler samt maskiner (ICT) og inventar giver den mindste beskæftigelsesstigning blandt de analyserede finanspolitiske instrumenter. De to typer af investeringer vil især trække på *Handel og transport*. Øgede offentlige investeringer i intellektuelle rettigheder (forskning og udvikling) vil øge beskæftigelsen med ca. 800 personer. Her vil det største træk være på *Offentlig administration, undervisning og sundhed* efterfulgt af *Kultur, fritid og anden service*.

**Øget privat forbrug
via stigning i
disponibel indkomst**

Der er ikke et enkelt finanspolitisk instrument, der direkte øger det private forbrug, men finanspolitikken kan tilstræbe at øge det private forbrug via en forøgelse af borgernes disponible indkomst. Det kan ske ved at sænke skatter og afgifter eller ved at øge overførslerne. Ved en

stigning i det samlede private forbrug vil nogle forbrugskategorier stige mere end andre, jf. boks IV.3. Det skal bemærkes, at den samlede beskæftigelsesvirkning af en stigning i det private forbrug ikke kan sammenlignes med de finanspolitiske instrumenter, da det ikke er et instrument i sig selv.

**Øget privat forbrug
øger især
beskæftigelsen i
Handel- og transport**

En stigning i det private forbrug vil resultere i, at næsten halvdelen af stigningen i beskæftigelsen sker i *Handel- og transport*, mens stigningen i både *Offentlig administration, undervisning og sundhed* samt i *Kultur, fritid og anden service* er på omkring en syvende del, jf. bilagstabellen.

Opsummering

I tabel IV.2 nedenfor er en oversigt over den samlede beskæftigelses-effekt for hvert udgiftsstød og en angivelse af, hvilke erhverv der opnår den største beskæftigelsesstigning.

TABEL IV.2 OVERSIGTSTABEL

En oversigt over den samlede beskæftigelseseffekt og brancher med den største beskæftigelsesvirkning for finanspolitiske instrumenter.

	Samlet beskæftigelses- effekt	Branche med den største beskæftigelsesvirkning
--- Personer ---		
Kollektivt offentligt forbrug	893	Offentlig admin., underv. og sund. (76 pct.)
Miljøbeskyttelse	979	Offentlig admin., underv. og sund. (58 pct.)
Fritid- kultur og religiøse	1.012	Kultur, fritid og anden service (57 pct.)
Markedsbestemt individuelt	829	Handel og transport (42 pct.)
Ikke-markedsbestemt individuelt	1.344	Offentlig admin., underv. og sund. (78 pct.)
Varekøb	460	Erhvervsservice (26 pct.)
Bygningsinvesteringer	778	Bygge- og anlæg (65 pct.)
Anlægsinvesteringer	552	Bygge- og anlæg (50 pct.)
Transportmidler	340	Handel og transport (54 pct.)
Maskiner (ICT) og inventar	340	Handel og transport (77 pct.)
Intellektuelle rettigheder ^{a)}	810	Offentlig admin, underv. og sund. (46 pct.)
Boliginvesteringer	810	Bygge- og anlæg (59 pct.)
Privat forbrug ^{b)}	660	Handel og transport (46 pct.)

a) Udgifter til forskning og udvikling.

b) Den samlede beskæftigelsesvirkning er ikke sammenlignelig med de andre udgiftstyper, da ændringer i det private forbrug ikke er et finanspolitisk instrument.

Anm.: Tallet i parentes angiver, hvor stor en andel af den øgede beskæftigelse der hidrører fra branchen. Input-output tabellen er for 2016 og opregnet til 2020-prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger.

FORDELING PÅ SOCIOØKONOMISKE GRUPPER

Der er betydelig forskel på fordelingen af socioøkonomiske forhold som køn, uddannelse og herkomst på tværs af brancher. Det betyder også, at brug af de respektive typer af finanspolitiske instrumenter, der er diskuteret ovenfor, påvirker de socioøkonomiske grupper vidt forskelligt.

Køn

**Kvindens
beskæftigelse stiger
mest ved øget
offentligt forbrug ...**

Ved en forøgelse af kollektivt offentligt forbrug og ikke-markedsbestemt individuelt offentlig forbrug er det i vid udstrækning kvinders beskæftigelse, der stiger, jf. tabel IV.3. Blandt alle beskæftigede udgør kvinder 47 pct. af de beskæftigede, men ved en stigning i kollektivt offentligt forbrug vil 63 pct. af stigningen i beskæftigelsen udgøres af kvinder. Det offentlige forbrug trækker først og fremmest på *Offentlig administration, undervisning og sundhed*.

**... mænds ved
offentlige
investeringer**

En stigning i de offentlige investeringer samt boliginvesteringer vil først og fremmest øge beskæftigelsen blandt mænd. Disse investeringer trækker i betydeligt omfang på *Bygge- og anlægsbranchen*.

**Privat forbrug: ingen
kønsforskelle**

Kønsfordelingen i den direkte frembringelse af varer og tjenester til privatforbrug er meget lige fordelt, dog med en lille relativ overvægt af mænd. Dermed vil en stigning i det private forbrug overordnet set komme de to køn lige meget til gode.

TABEL IV.3 KØN

Andelen af mænd blandt alle beskæftigede er 53 pct. Ved en stigning i bygningsinvesteringerne vil 80 pct. af de beskæftigede være mænd. Derfor vil en stigning i denne kategori især øge beskæftigelsen for mænd.

	Mænd	Kvinder
	----- Pct. -----	
Alle beskæftigede	53	47
Kollektivt offentligt forbrug	37	63
Miljøbeskyttelse	45	55
Fritid- kultur og religiøse	51	49
Markedsbestemt individuelt	53	47
Ikke-markedsbestemt individuelt	34	66
Varekøb	67	33
Bygningsinvesteringer	80	20
Anlægsinvesteringer	76	25
Transportmidler	61	39
Maskiner (ICT) og inventar	60	40
Intellectuelle rettigheder ^{a)}	43	57
Boliginvesteringer	78	22
Privat forbrug	53	47

a) Udgifter til forskning og udvikling.

Anm.: Tabellen viser andelen af mænd blandt alle beskæftigede (1. række), og de der opnår beskæftigelse, når en række offentlige udgiftskategorier stiger med 1 mia. kr. (efterfølgende rækker). Input-output tabellen er for 2016 og opregnet til 2020-prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger på baggrund af blandt andet registerdata.

Uddannelse

**Offentligt forbrug
øger især
beskæftigelsen for
mellemlang og lang
videregående
uddannelse**

En stigning i kollektivt offentligt forbrug og ikke-markedsbestemt individuelt forbrug vil øge beskæftigelsen relativt set mere for personer med en mellemlang og lang videregående uddannelse, jf. tabel IV.4. Typiske mellemlange videregående uddannelser er som nævnt sygeplejerske, pædagog og lærer. Øgede udgifter til miljøbeskyttelse vil især øge beskæftigelsen for personer med en mellemlang videregående uddannelse. En stigning i udgifter til fritid, kultur og religiøse tjenester vil forøge beskæftigelsen relativ set for personer med en gymnasial uddannelse og personer med en lang videregående uddannelse. En stigning i markedsbestemt individuelt offentligt forbrug vil øge beskæftigelsen relativ set mere for personer med en grunduddannelse som højeste gennemførte uddannelse. Endelig vil en forøgelse af det offentlige varekøb øge beskæftigelsen relativ set mere for personer med en lang videregående uddannelse. Det skyldes, at der er relativt mange med disse uddannelser indenfor *Information og kommunikation*.

**Bygningsinvestering
øger primært
beskæftigelsen for
faglærte**

Øgede udgifter til offentlige bygnings- og anlægsinvesteringer samt boliginvesteringer øger i betydeligt omfang beskæftigelsen for personer med en erhvervsfaglig uddannelse, hvilket indenfor byggefagene er uddannelser som murer, tømrer og elektriker.

**Maskininvesteringer
øger beskæftigelsen
for kortuddannede
...**

Ved en forøgelse af offentlige investeringer i transportmidler samt maskiner og inventar øges beskæftigelsen relativ set mere for personer med højest en grunduddannelse. Øgede offentlige investeringer i transportmidler øger også beskæftigelsen blandt personer med en gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse mere end deres andel i den samlede beskæftigelse tilsiger.

**... det gælder også
det private forbrug**

Endelig vil en forøgelse af det private forbrug særligt øge beskæftigelsen for personer med grunduddannelse eller gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse. Det skyldes, at ca. halvdelen af beskæftigelsesfremgangen er drevet af *Handel og transport*, hvor der er en høj andel af personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

TABEL IV.4 UDDANNELSE

Blandt alle beskæftigede har 34 pct. en erhvervsfaglig uddannelse. Ved en forøgelse af bygningsinvesteringer vil 51 pct. af stigningen i beskæftigelsen have en erhvervsfaglig uddannelse. Derfor øges beskæftigelsen forholdsvis meget for denne uddannelsesgruppe.

	Grund	Gym	Fag	KVU	MVU	LVU
	Pct.					
Alle beskæftigede	21	9	34	5	19	12
Kollektivt offentligt forbrug	14	8	29	4	31	15
Miljøbeskyttelse	17	7	32	4	26	14
Fritid- kultur og religiøse	22	12	30	5	15	16
Markedsbestemt individuelt	27	11	35	5	13	10
Ikke-markedsbestemt indiv.	14	8	28	3	32	16
Varekøb	20	10	35	7	14	15
Bygningsinvesteringer	24	6	51	6	8	6
Anlægsinvesteringer	24	6	47	6	9	8
Transportmidler	32	11	37	6	8	6
Maskiner (ICT) og inventar	28	10	38	6	11	8
Intellektuelle rettigheder ^{a)}	17	10	28	5	25	16
Boliginvesteringer	24	6	50	6	8	6
Privat forbrug	26	11	33	5	14	11

a) Udgifter til forskning og udvikling.

Anm.: Tabellen viser fordeling på højest fuldført uddannelse blandt alle beskæftigede (1. række), og blandt de der bliver beskæftiget, når en række offentlige udgiftskategorier stiger med 1 mia. kr. (efterfølgende rækker).. Input-output tabellen er for 2016 og opregnet til 2020-prisniveau. Grund: Grunduddannelse, Gym: Gymnasial uddannelse, Fag: Erhvervsfaglig uddannelse, KVU: Kort videregående uddannelse, MVU: Mellemlang videregående uddannelse, LVU: Lang videregående uddannelse.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger på baggrund af blandt andet registerdata.

Alder

**Offentligt forbrug:
lidt højere
gennemsnitsalder**

Den gennemsnitlige alder for alle beskæftigede er 41,8 år, jf. næstsids-
te søjle i bilagstabellen. En stigning i kollektivt offentligt forbrug og
individuelt ikke-markedsmæssigt offentligt forbrug vil øge beskæftigel-
sen for personer, hvis gennemsnitsalder er lidt højere end gennemsnit-
tet blandt alle, da disse især trækker på *Offentlig administration, sund-
hed og uddannelse*

**Øgede investeringer
påvirker
beskæftigelsen for
de lidt ældre ...**

Øgede bygge- og anlægsinvesteringer samt boliginvesteringer øger
primært beskæftigelsen blandt de lidt ældre, da disse i betydeligt om-
fang trækker på *Bygge- og anlæg*, der er den branche, som har den
højeste gennemsnitsalder.

**... og det private
forbrug blandt de
yngre**

En stigning i det private forbrug vil navnlig øge beskæftigelsen for
yngre personer, fordi beskæftigelsestrækket især er på *Handel- og
transport*, som er den branche, der har den laveste gennemsnitsalder.

Herkomst

**Offentligt forbrug:
dansk herkomst**

En stigning i det offentlige forbrug øger beskæftigelsen mest for per-
soner med dansk oprindelse, jf. tabel IV.5. En stigning i markedsbe-
stemt individuelt offentligt forbrug, der især trækker på *Handel- og
transport*, vil dog øge beskæftigelsen relativt mere for ikke-vestlige ind-
vandrere og efterkommere.

**Maskininvesteringer:
ikke-vestlige**

En forøgelse af offentlige investeringer i bygninger og anlæg øger be-
skæftigelsen relativ set mest for personer med dansk oprindelse, mens
offentlige investeringer i maskiner, der især trækker på handel og
transport, vil øge beskæftigelsen relativt mere for ikke-vestlige indvan-
drere og efterkommere.

**Privat forbrug:
ikke-vestlige**

Endelig vil en stigning i det private forbrug, der især trækker på *Handel-
og transport*, øge beskæftigelsen relativt set lidt mere for ikke-vestlige
indvandrere og efterkommere.

TABEL IV.5 HERKOMST

Ved en forøgelse af bygningsinvesteringer vil 91 pct. den øgede beskæftigelse have dansk herkomst. En forøgelse af denne udgiftskategori vil derfor øge beskæftigelsen for personer med dansk herkomst forholdsvis meget.

	Dansk	Vestlig	Ikke-vestlig
	-----	Pct. -----	-----
Alle beskæftigede	89	5	7
Kollektivt offentligt forbrug	91	4	5
Miljøbeskyttelse	89	5	6
Fritid- kultur og religiøse	88	5	7
Markedsbestemt individuelt	88	5	8
Ikke-markedsbestemt individuelt	90	4	6
Varekøb	88	6	6
Bygningsinvesteringer	91	5	4
Anlægsinvesteringer	90	5	5
Transportmidler	86	5	9
Maskiner (ICT) og inventar	88	5	8
Intellektuelle rettigheder ^{a)}	89	4	6
Boliginvesteringer	91	5	5
Privat forbrug	88	4	8

a) Udgifter til forskning og udvikling.

Anm.: Tabellen viser fordeling efter herkomst blandt alle beskæftigede (1. række), og blandt de der bliver beskæftiget, når en række offentlige udgiftskategorier stiger med 1 mia. kr. (efterfølgende rækker). Blandt alle beskæftigede har 89 pct. dansk herkomst. Input-output tabellen er for 2016 og opregnet til 2020-prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger på baggrund af blandt andet registerdata.

Geografi

Geografisk fordeling	De beskæftigede er geografisk fordelt, så halvdelen af de beskæftigede bor i byområder, en fjerdedel i yderområderne og en fjerdedel i øvrige kommuner. ¹⁵ Der er forskel på, i hvilke områder beskæftigelsen stiger mest ved en stigning i de offentlige udgifter, afhængigt af hvilket instrument der vælges.
Offentligt forbrug: byområder	En stigning i offentligt forbrug af fritid, kultur og religiøse tjenester, der i stort omfang trækker på <i>Kultur, fritid og anden service</i> og intellektuelle rettigheder, der især trækker på <i>Offentlig administration, undervisning og sundhed</i> , vil navnlig øge beskæftigelsen for personer, der bor i byområder, jf. tabel IV.6.
Investeringer: yderområder og øvrige områder	Når bygge- og anlægsinvesteringer samt boliginvesteringer forøges vil beskæftigelsen stige relativt mere for personer, der bor i yderområder end for personer der bor i byområder. Disse typer af Investeringer trækker i stort omfang på <i>Bygge- og anlæg</i> .
Privat forbrug: byområder	En forøgelse af det private forbrug, der især trækker på handel og transport, øger beskæftigelsen relativ mere for personer, der bor i byområderne end for personer, der bor i yderområderne.

15) Yderområder er afgrænset til kommuner, hvor medianborgeren har mere end en halvtimes kørsel til en by med mere end 45.000 indbyggere. Bykommuner omfatter hovedstadsområdet og byer med mere end 45.000 indbyggere.

TABEL IV.6 OMRÅDER

Blandt alle beskæftigede bor 25 pct. i yderområderne. Ved en stigning i bygningsinvesteringerne vil 29 pct. af forøgelsen i beskæftigelsen bo i yderområder. Derfor stiger beskæftigelsen for denne gruppe forholdsmæssigt meget.

	By	Yder	Øvrige
	Pct.		
Alle beskæftigede	49	25	26
Kollektivt offentligt forbrug	51	24	25
Miljøbeskyttelse	47	27	26
Fritid- kultur og religiøse	56	20	24
Markedsbestemt individ.	50	24	26
Ikke-markedsbestemt indi.	52	24	25
Varekøb	52	22	26
Bygningsinvesteringer	43	29	29
Anlægsinvesteringer	44	28	28
Transportmidler	49	25	27
Maskiner (ICT) og inventar	47	26	27
Intellektuelle rettigheder ^{a)}	54	22	24
Boliginvesteringer	43	28	29
Privat forbrug	51	23	26

a) Udgifter til forskning og udvikling.

Anm.: Tabellen viser fordeling på områder blandt alle beskæftigede (1. række), og blandt de der bliver beskæftiget, når en række offentlige udgiftskategorier stiger med 1 mia. kr. (efterfølgende rækker). Yderområder er afgrænset til kommuner, hvor medianborgeren har mere end en halv times kørsel til en by med mere end 45.000 indbyggere. Bykommuner omfatter hovedstadsområdet og byer med mere end 45.000 indbyggere. Øvrige kommuner er de kommuner, der hverken er yderkommuner eller bykommuner. Input-output tabellen er for 2016 og opregnet til 2020-prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger på baggrund af blandt andet registerdata.

Indkomster

Den ækvivalerede disponible indkomst er et mål for en persons forbrugsmuligheder, når der er taget højde for skatter og indkomstoverskuds samt familiemæssige forhold. Forskelle i den ækvivalerede indkomst blandt beskæftigede er derfor et udtryk for indkomstforskelle mellem grupper af beskæftigede.

Tiltag via offentligt forbrug, offentlige investeringer og privat forbrug påvirker hver deres indkomstsegment

En stigning i det kollektive offentlige forbrug og ikke-markedsmæssigt individuelt offentlig forbrug trækker især på *Offentlig administration, undervisning og sundhed*, hvor den disponible indkomst svarer til gennemsnittet blandt de beskæftigede, jf. sidste søjle i bilagstabellen. En stigning i bygge- og anlægsinvesteringer samt boliginvesteringer trækker i vid udstrækning på *Bygge- og anlæg*, hvor den gennemsnitlige disponible indkomst er under gennemsnittet blandt de beskæftigede. Den gennemsnitlige ækvivalerede disponible indkomst er 285.000 kr. indenfor *Handel- og transport*, hvilket er den laveste blandt brancherne. En stigning i det private forbrug trækker især på denne branche.

OPSUMMERING

Der findes kun få internationale og ingen danske studier, der analyserer, hvilke gruppers beskæftigelse der stiger ved en finanspolitisk ekspansion. Der er ingen af studierne, der undersøger forskelle i beskæftigelsesvirkningen mellem finanspolitiske instrumenter.

I nærværende analyse er den umiddelbare effekt af forskellige finanspolitiske instrumenter på beskæftigelsen undersøgt. Den anvendte analysemetode indebærer en række restriktive antagelser. Derfor skal resultaterne opfattes som et første bud på, hvilke gruppers beskæftigelse der øges ved forskellige finanspolitiske tiltag.

Beregningerne indikerer, at der er en betydelig forskel på, hvor meget beskæftigelsen stiger afhængigt af, hvilket finanspolitisk instrument der tages i brug:

- Den største beskæftigelseseffekt fås ved at øge det offentlige forbrug, herunder især offentligt ikke-markedsmæssigt individuelt forbrug, såsom undervisning og sygdomsbehandling
- Den laveste beskæftigelsesvirkning fås ved at øge offentlige investeringer i maskiner, (ICT) og transportmidler.

Der er ligeledes betydelig forskel på, hvilke gruppers beskæftigelse der stiger mest afhængigt af det anvendte finanspolitiske instrument:

- Kvinders beskæftigelse stiger især ved øget offentligt forbrug
- Mænds beskæftigelse øges især ved offentlige bygnings- og anlægsinvesteringer samt boliginvesteringer
- Beskæftigelsen for personer med højest en grunduddannelse øges relativt set mest ved stigning i det private forbrug. Denne gruppes beskæftigelse stiger også mest ved stigning i offentlige bygnings- og anlægsinvesteringer samt markeds-mæssigt individuelt offentligt forbrug
- Beskæftigelsen for personer med en erhvervsfaglig uddannelse øges især ved en stigning i offentlige bygnings- og anlægsinvesteringer eller boliginvesteringer
- Beskæftigelsen stiger relativt set mest for personer med en videregående uddannelse, hvis det offentlige forbrug øges
- Beskæftigelsen vokser relativt set mest for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, hvis det private forbrug, markeds-mæssigt individuelt offentligt forbrug eller offentlige investeringer i transportmidler øges.

Endelig vil en stigning i det private forbrug øge beskæftigelsen relativt set mere for yngre og for personer med forholdsvis lave disponible indkomster.

BILAGSTABELLER**TABEL A BESKÆFTIGELSESMULTIPLIKATORER VED STØD PÅ 1 MIA. KR. TIL
OFFENTLIGE UDGIFTER**

	Kollektivt offentligt forbrug ^{a)}	Miljø- beskyttelse	Fritids-, kultur- og religiøse	Ikke- markeds- bestemt individuel off. forbrug	Marked- bestemt individuel off. forbrug
	----- Personer -----				
Landbrug, skovbrug og fiskeri	1	148	2	1	2
Råstofindvinding	0	0	0	0	0
Industri	20	16	14	11	44
Forsyningsvirksomhed	3	3	4	5	2
Bygge og anlæg	29	34	15	8	36
Handel og transport mv.	51	39	58	52	345
Information og kommunikation	25	23	197	14	12
Finansiering og forsikring	6	9	7	3	3
Ejendomshandel og udlejning af erhvervsejendomme	8	7	7	3	5
Erhvervsservice	65	128	95	100	35
Offentlig administration, undervisning og sundhed	687	567	36	1.046	94
Kultur, fritid og anden service	11	5	577	100	250
I alt	905	979	1.012	1.344	829

a) Samlet kollektivt offentligt forbrug eksklusiv miljøbeskyttelse samt fritids-, kultur og religiøse tjenester.

Anm.: Tabellen viser, hvor meget beskæftigelsen fordelt på brancher stiger, når forskellige offentlige udgiftskategorier stiger med 1 mia. kr. Input-output tabellen er for 2016 opregnet til 2020-prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger.

**TABEL B BESKÆFTIGELSESMULTIPLIKATORER VED STØD PÅ 1 MIA. KR. TIL
OFFENTLIGE UDGIFTER**

	Offentligt varekøb	Bygninger	Anlæg	Maskiner (ICT) og inventar	Transport- midler
	----- Personer -----				
Landbrug, skovbrug og fiskeri	1	1	1	0	1
Råstofindvinding	1	1	1	0	0
Industri	78	57	90	43	97
Forsyningsvirksomhed	3	2	2	1	1
Bygge og anlæg	68	509	275	3	3
Handel og transport mv.	50	56	52	261	180
Information og kommunikation	115	11	9	5	9
Finansiering og forsikring	3	6	5	4	3
Ejendomshandel og udlejning af erhvervsejendomme	3	18	2	2	3
Erhvervsservice	120	108	103	17	33
Offentlig administration, undervisning og sundhed	15	6	8	2	3
Kultur, fritid og anden service	5	3	3	2	3
I alt	460	778	552	340	336

Anm.: Tabellen viser, hvor meget beskæftigelsen fordelt på brancher stiger, når forskellige offentlige udgifts-kategorier stiger med 1 mia. kr. Input-output tabellen er for 2016 opregnet til 2020-prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger.

TABEL C BESKÆFTIGELSESMULTIPLIKATORER VED STØD PÅ 1 MIA. KR. TIL OFFENTLIGE UDGIFTER

	Intellek- tuelle rettigheder ^{a)}	Boliginve- steringer	Privat Forbrug ^{b)}	Alder	Disponibel indkomst
	-----	Personer -----		-- År --	--- Kr. ---
Landbrug, skovbrug og fiskeri	1	1	6	47,4	300.000
Råstofindvinding	0	1	0	45,5	429.000
Industri	12	58	21	43,8	320.000
Forsyningsvirksomhed	4	2	6	47,1	338.000
Bygge og anlæg	9	479	7	41,3	293.000
Handel og transport mv.	56	78	303	37,3	285.000
Information og kommunikation	90	15	25	39,9	349.000
Finansiering og forsikring	8	7	19	44,0	440.000
Ejendomshandel og udlejning af erhvervsejendomme	6	61	7	49,1	386.000
Erhvervsservice	104	99	61	42,3	322.000
Offentlig administration, undervisning og sundhed	375	7	108	43,7	310.000
Kultur, fritid og anden service	147	4	98	41,3	286.000
I alt	810	810	660	41,8	311.000

a) Udgifter til forskning og udvikling.

b) Sammenvejet med vægte fra en beregning med ADAM.

Anm.: Tabellen viser, hvor meget beskæftigelsen fordelt på brancher stiger, når forskellige offentlige udgiftskategorier stiger med 1 mia. kr., samt den gennemsnitlige alder og disponibel indkomst fordelt på brancher. Input-output tabellen er for 2016 opregnet til 2020-prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik (2020): Input-output tabellen og egne beregninger på baggrund af blandt andet registerdata.

IV.5

OPSAMLING OG KONKLUSIONER

**Diskretionær
pengepolitik ikke en
mulighed i Danmark**

Stabiliseringspolitikken er i Danmark overladt til finanspolitikken. Pengepolitikken er reserveret til at sikre en fast kronekurs over for euro, og Nationalbanken lader for alle praktiske formål den styrende rente følge ECB's. Det udelukker ikke, at renteudviklingen bidrager til at stabilisere konjunkturudsvingene i dansk økonomi; det vil være tilfældet, hvis konjunkturerne i euroområdet svinger i takt med de danske, og ECB's rente dermed er rimeligt afstemt med danske forhold. Men det er ikke muligt for Nationalbanken at føre såkaldt diskretionær pengepolitik, dvs. at fastsætte renten ud fra en særskilt hensyntagen til danske konjunkturforhold.

**Finanspolitikken
automatiske
stabilisatorer er
relativt store i
Danmark**

Finanspolitikken kan bidrage til stabilisering gennem såvel de automatiske stabilisatorer som via diskretionære tiltag. De automatiske stabilisatorer er resultatet af skatte- og overførselssystemets design; eftersom de fleste skatter betales som en andel af indkomsten, betales der automatisk mindre i skat, når indkomsterne falder i lavkonjunkturer. Herudover udbetales der indkomsterstøttende ydelser til mange af dem, der har mistet eller fået reduceret deres indkomst. Dette holder hånden under efterspørgslen i perioder med lav økonomisk aktivitet. Tilsvarende begrænses fremgangen i disponibel indkomst automatisk under en højkonjunktur, idet stigende indkomster og stigende beskæftigelse udløser større skattebetalinger og færre indkomstoverførsler. I en international kontekst lader det til, at de automatiske stabilisatorer i Danmark yder et relativt stort bidrag til at udjævne konjunkturudsvingene, jf. De Økonomiske Råds Formandskab (2019).

**Fordele ved
automatiske
stabilisatorer**

Selvom de automatiske stabilisatorer bidrager til at udjævne konjunkturudsvingene, er det et relevant spørgsmål, i hvilket omfang finanspolitikken herudover bør benyttes diskretionært. I udgangspunktet er der fordele forbundet ved at lade stabiliseringen bero på de automatiske stabilisatorer fremfor diskretionære finanspolitiske tiltag; de virker hurtigt og målrettet, og der undgås de velfærdsomkostninger, der er forbundet med ændrede skattesatser og udsving i det offentlige service-niveau (som kan blive resultatet ved diskretionære ændringer i det offentlige forbrug).

**I hvilket omfang bør
finanspolitikken
aktivt bidrage til at
stabilisere?**

I nogle situationer rammes økonomien imidlertid af så store tilbageslag, at effekten på aktivitet og beskæftigelse er særligt mærkbar, også efter de automatiske stabilisatorers bidrag; det var eksempelvis tilfæl-

det i forbindelse med finanskrisen og den efterfølgende statsgælds-krise. Også i forbindelse med det nuværende tilbageslag efter udbrudet af coronavirus har der indfundet sig et meget betydeligt fald i beskæftigelsen, der – sammen med fortsat betydelig usikkerhed – gør overvejelser om aktive finanspolitiske indgreb relevante. I dette kapitel er der set nærmere på mulighederne for at benytte finanspolitikken diskretionært.

Tre overordnede kriterier

Der kan lægges tre kriterier til grund for en aktiv finanspolitisk stabilisering:

- Der bør ske en klar adskillelse mellem tiltag, der har til formål at stimulere økonomien på kort sigt og tiltag, der har til formål at styrke økonomien strukturelt
- Den bør ideelt set virke hurtigt, så den kan iværksættes og få virkning, så snart behovet vurderes at være til stede
- Den bør være effektiv i den forstand, at den aktivitetsmæssige effekt pr. udgiftskrone er så stor som mulig.

Adskil konjunktur- og strukturrensyn

Strukturpolitiske tiltag bør begrundes ud fra en samlet samfundsøkonomisk vurdering af, at fordelene overstiger omkostningerne på længere sigt og ikke ud fra, om initiativet på kort sigt kan øge aktivitetsniveauet i økonomien. Det udelukker imidlertid ikke, at det kan være hensigtsmæssigt at fremrykke eller udskyde allerede planlagte projekter af strukturel karakter, såfremt konjunktursituationen tilsiger det, og hvis fremrykningen eller udskydelsen ikke i sig selv er omkostningsfuld. Det kan eksempelvis dreje sig om en allerede planlagt fremtidig skatteletelse eller et offentligt investeringsprojekt, der fremrykkes under en lavkonjunktur for derved at forøge aktiviteten.

De to sidstnævnte punkter diskuteres grundigt i kapitlets afsnit IV.3 og IV.4 og uddybes i det følgende.

VIRKNINGEN AF AKTIV FINANSPOLITIK

Uklart, om der kan forventes væsentlige afledte aktivitetseffekter af finanspolitik via udgiftssiden

Resultaterne af en række internationale studier og nogle få danske studier indikerer, at generelle ændringer i det offentlige forbrug ikke har væsentligt afledte effekter på det private forbrug og de private investeringer under ét; med andre ord er den såkaldte finanspolitiske multiplikator i dette tilfælde næppe markant større end én. Resultaterne peger dermed i retning af, at den væsentligste effekt af aktiv finanspolitik via ændringer i det offentlige forbrug er den direkte aktivitetseffekt. For offentlige investeringer og skatteændringer er der mindre konsensus i

	den empiriske litteratur om størrelsen af aktivitetseffekterne idet forskellige typer af studier peger i forskellige retninger. En række studier har endvidere fundet tegn på, at aktivitetseffekterne af finanspolitik er større under lavkonjunkturer end under højkonjunkturer, men der er heller ikke generel konsensus om, hvor meget de finanspolitiske multiplikatorer varierer henover konjunkturcyklen.
Konjunkturskift rammer forskelligt på tværs af grupper	I De Økonomiske Råds Formandskab (2019) blev det vist, at der er stor forskel på, hvordan forskellige socioøkonomiske grupper påvirkes af ændringer i konjunktursituationen. Eksempelvis rammes mænd, kortuddannede, ansatte i fremstillingssektoren samt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere hårdere ved konjunkturtilbageslag end andre grupper. Det er dermed ikke kun finanspolitikens samlede aktivitetsvirkning, der er interessant, men også effekten af aktiv finanspolitik på de forskellige gruppers beskæftigelse.
Finanspolitikken og påvirkningen på tværs af grupper	Derfor er der i en ny analyse set nærmere på, hvordan beskæftigelsen for en række socioøkonomiske grupper påvirkes af forskellige finanspolitiske tiltag. Der er set på effekten af at øge det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer indenfor forskellige udgiftsområder, og der er set på effekten af at øge de disponible indkomster. Forøgelsen af de disponible indkomster kan tolkes som dækkende over såvel forøgede indkomstoverførsler som lavere skatter.
Beskæftigelseseffekt er opdelt på køn, ...	Kvindernes beskæftigelse stiger mere end mænds ved en forøgelse af det offentlige forbrug, mens mænds beskæftigelse omvendt stiger mest ved en forøgelse af de offentlige bygge- og anlægsinvesteringer samt boliginvesteringerne. Dette afspejler alene den kønsmæssige sammensætning af beskæftigelsen i de primært berørte brancher. Herudover opnås følgende andre konklusioner:
... uddannelse, ...	Typen af finanspolitisk instrument bestemmer, hvordan forskellige uddannelsesgrupper påvirkes: • Beskæftigelsen for personer med højest en grunduddannelse stiger mest ved tiltag, der øger det private forbrug. Det er også i dette segment, at de yngre og personer med relativt lave indkomster er rigt repræsenteret. Det samme gør sig gældende, hvis de offentlige investeringer i transportmidler, maskiner (ICT) og inventar samt markedsmæssigt individuelt offentligt forbrug øges • Beskæftigelsen for personer med en erhvervsfaglig uddannelse stiger mest, hvis offentlige investeringer i bygninger og anlæg samt boliginvesteringer forøges

- Beskæftigelsen stiger relativt set mest for personer med en videregående uddannelse, hvis det offentlige forbrug øges.

... og på oprindelse

Herudover påvirkes beskæftigelsen relativt set mest for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, hvis det private forbrug stiger, eller ved en forøgelse af markeds-mæssigt individuelt offentligt forbrug og offentlige investeringer i transportmidler.

EN GRUNDLÆGGENDE UDFORDRING VED AKTIV FINANSPOLITIK

En forudsætning for, at det er overhovedet muligt at iværksætte løbende finanspolitiske indgreb er, at det er muligt at have en nogenlunde præcis vurdering af økonomiens tilstand og den retning, som den bevæger sig i.

Usikkerhed om økonomiens tilstand

I afsnit IV.3 diskuteres det, hvorfor der kan gå en rum tid mellem det tidspunkt, hvor økonomien rammes af et stød, der kræver opmærksomhed, og det tidspunkt hvor et indgreb rent faktisk påvirker aktiviteten i økonomien. Herudover illustreres det, at det samlede aktivitetsniveau løbende observeres med betydelig usikkerhed og underkastes større revisioner i lang tid efter første offentliggørelse.

Stor forskel i implementeringstid for forskellige instrumenter

Der er betydelig forskel på tværs af finanspolitiske indgreb, for hvor hurtigt et tiltag kan forventes at blive implementeret, jf. tabel IV.7. Eksempelvis kan Folketinget vedtage skattelettelser uden at skulle høre andre interessenter. Der er flere eksempler på, at skatteændringer er blevet implementeret relativt hurtigt, særligt når der har været tale om fremrykninger af allerede aftalte ændringer. Ligeledes kan ændringer i det offentlige varekøb og mindre offentlige investeringsprojekter formentlig gennemføres relativt hurtigt. Ved andre typer af finanspolitiske tiltag, eksempelvis igangsættelse af større offentlige investeringsprojekter, kan der forventes at gå relativt lang tid, før tiltagene kan nå at påvirke økonomien.

Det private forbrug øger især beskæftigelsen for personer med en grunduddannelse ...

Ved typiske konjunkturtilbageslag er det især personer med højest en grunduddannelse og faglærte, der rammes. Finanspolitiske indgreb, der er målrettet personer med en grunduddannelse, påvirker den disponible indkomst. Det drejer sig eksempelvis om fremrykning af skattelettelser, udbetaling af tvangsopsparing og nye midlertidige indkomstoverførsler, jf. tabel IV.7. En forøgelse af de disponible indkomster vil føre til en stigning i det private forbrug, der særligt vil øge beskæftigelsen i handel- og transportbranchen, hvor personer med en grunduddannelse er stærkt repræsenteret.

**... bygnings-
investeringer de
faglærtes**

Finanspolitiske tiltag, der i særlig grad tilstræber at øge faglærtes beskæftigelse, er mindre offentlige bygningsinvesteringer, renoveringer af almene boliger eller større anlægsprojekter. Implementeringstiden af disse tiltag er imidlertid lang, hvilket gør dem mindre velegnede til stabilisering ved kortvarige konjunkturbageslag.

**Denne gang er det
anderledes**

Den nuværende lavkonjunktur har en anden karakter end sædvanligt; den er udløst af udbruddet af coronavirus og påvirket af nedlukninger og restriktioner samt af, at forbrugerne i et eller andet omfang kan have neddroget deres forbrugsaktiviteter for at undgå at blive smittet. Beskæftigelsen er særligt faldet indenfor handel og transport samt erhvervsservice, og det taler for tiltag, der øger det offentlige varekøb, og som styrker det private forbrug; det kan bidrage til at øge beskæftigelsen indenfor disse brancher. Hvis frygten for at blive smittet, eller situationen kommer ud af kontrol og fører til en ny generel nedlukning, vil finanspolitiske instrumenter, der har til formål at øge det private forbrug, imidlertid være mindre virksomme end under normale omstændigheder.

**Ved akutte kriser bør
fokus være på
instrumenter med
hurtigt gennemslag**

Ved akutte økonomiske kriser bør fokus være på at anvende instrumenter, der påvirker økonomien efter relativt kort tid. Ved et tilbageslag, hvor der er udsigt til en længerevarende periode med et lavt aktivitetsniveau, kan der i stedet være andre overvejelser, der er mere relevante, eksempelvis hvor stort gennemslaget af tiltaget er på økonomien, og hvilke gruppers beskæftigelse der påvirkes.

**Stabilisering via
offentligt forbrug er
forbundet med
ulemper**

Stabilisering via den del af det offentlige forbrug, der ikke vedrører varekøb, er forbundet med betydelige ulemper og fremstår ikke som et oplagt instrument; dels påvirker det direkte den offentlige servicestandard, som ikke logisk bør afhænge af konjunktursituationen, og dels vil de beskæftigelsesmæssige effekter komme grupper til gode, der typisk er mindre berørt af konjunkturudsvingene.

***Fine tuning* bør
undgås**

Generelt bør aktiv finanspolitik kun anvendes ved større udsving i den økonomiske aktivitet. De automatiske stabilisatorer træder hurtigt og målrettet i kraft, og som følge af usikkerhed om såvel den økonomiske udvikling som om timing og virkning af diskretionære indgreb, bør man undgå at forsøge at *fine tune* aktiviteten, hvis der ikke er større konjunkturmæssige ubalancer til stede. Ellers risikerer man at skubbe økonomien væk fra sin langsigtligvægt, eksempelvis fordi man har forvekslet et positivt output gap med et negativt.

**Bedre rammer for
stabiliserings-
politikken i
fremtiden?**

Mulighederne for at føre aktiv finanspolitik kan imidlertid blive bedre fremover. Dette skyldes, at der verden over, herunder i Danmark, i stadig stigende grad, indsamles forskellige aktivitetstal af høj frekvens, blandt andet for det private forbrug baseret på bankernes daglige betalingsstatistikker. Herudover har elndkomstregistret ført til hurtigt offentliggjorte beskæftigelsestal af en høj troværdighed. Betalingsstatistikkerne revideres ikke, og beskæftigelsestallene er i langt mindre grad end eksempelvis BNP-tal underlagt efterfølgende revisioner. Samlet betyder dette, at det kan blive nemmere at reagere hurtigere, når økonomien skifter retning og bevæger sig fra én konjunktursituation til en anden. Det vil være meget brugbart i en stabiliseringsmæssig sammenhæng.

TABEL IV.7 FINANSPOLITISKE TILTAG

Centrale karakteristika ved relevante finanspolitiske tiltag.

	Tid for gennemførelse	Beskæftigelsesændring ved 1 mia. kr.	Primær beskæftigelseseffekt Branche ^{b)}	Uddannelse ^{c)}
		-- Personer --		
Initiativer der løfter forbruget ^{a)}	Kort	660	Handel og transport (46 pct.)	Grunduddannelse (26 pct.)
Offentligt varekøb	Kort	460	Erhvervsservice (26 pct.)	Lang videregående (15 pct.)
Renovering af almene boliger	Lang	778	Bygge og anlæg (59 pct.)	Faglært (50 pct.)
Mindre investeringer, maskiner og inventar	Mellem	340	Handel og transport (77 pct.)	Grunduddannelse (28 pct.)
Mindre investeringer, bygninger	Mellem	778	Bygge og anlæg (65 pct.)	Faglært (51 pct.)
Større anlægsprojekter	Lang	552	Bygge og anlæg (50 pct.)	Faglært (47 pct.)

a) Eksempelvis fremrykning af allerede vedtagne eller nye skattelettelser, udbetaling af tvangsopsparing eller en midlertidig indkomstoverførsel

b) Tallet i parentes angiver, hvor stor en andel af den øgede beskæftigelse, der hidrører fra branchen. Eksempelvis vil 46 pct. af beskæftigelsesfremgangen ved en forøgelse af det private forbrug finde sted i *Handel og transport*.

c) Tallet i parentes angiver, den pågældende uddannelsesgruppes andel af beskæftigelsesstigningen. Eksempelvis vil 26 pct. af beskæftigelsesfremgangen ved en forøgelse af det private forbrug finde sted blandt personer med højest en grunduddannelse. I tabellen er anført de kategorier, der opnår den relativ største stigning på tværs af uddannelseskategorier. Faglærte vil for alle tiltag få den største absolutte stigning i beskæftigelsen.

Anm.: For brancher er anført den største stigning i beskæftigelsen.

Kilde: Ved beregning af beskæftigelsesvirkningen er anvendt samme metode som i afsnit IV.4. Se afsnit IV.3 og IV.4 for uddybning af tabellen.

LITTERATUR

Akitoby, B., J. Honda og H. Miyamoto (2019): Countercyclical Fiscal Policy and Gender Employment Gap: Evidence from the G-7 Countries. IMF Working Paper 19/4.

Auclert, A., M. Rognlie og L. Straub (2018): The Intertemporal Keynesian Cross. NBER Working Paper no. 25020.

Auerbach, A. og Y. Gorodnichenko (2012): Measuring the output responses to fiscal policy: *American Economic Journal: Economic policy* 4(2), s. 1-27.

Barro, R.J. (1979): On the determination of public debt. *Journal of Political Economy* 87(5), s. 940-971.

Baqaei, D.R. og E. Farhi (2020): Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with an Application to the Covid-19 Crisis. NBER Working Paper no. 27152.

Bergman, U.M., og M.M. Hutchinson (2010): Expansionary Fiscal Contractions: Re-evaluating the Danish Case. *International Economic Journal*, 24 (1), s. 71-93.

Bredemeier, C., F. Juessen og R. Winkel (2017a): Man-cessions, fiscal policy, and the gender composition of employment. *Economic Letters*, 158, s. 73-76.

Bredemeier, C., F. Juessen og R. Winkel (2017b): Fiscal Policy and Occupational Employment Dynamics. IZA Discussion Paper no. 10466.

Chetty, R.J.N. Friedman, N. Hendren og M. Stepner og the Opportunity Insights Team (2020): How did COVID-19 and Stabilization Policies Affect Spending and Employment? A new Real-Time Economic Tracker Based on Private Sector Data. NBER Working Paper no. 27431.

De Økonomiske Råds formandskab (2013): *Dansk Økonomi, Efterår 2013*.

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

De Økonomiske Råds sekretariat (2020): Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, efterår 2020.

Fazzari, S.M., J. Morley og I. Panovska (2020): When is discretionary fiscal policy effective. Udkommer i *Studies in Nonlinear Dynamics and Econometrics*.

Finansministeriet (2020): *Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

Friedman (1964): Monetary Studies of the National Bureau. *The National Bureau Enters Its 45th Year*. National Bureau of Economic Research, s. 7–25.

Gechert, S. og A. Rannenberg (2018): Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis. *Journal of Economic Surveys*, 32(4), s. 1160-1182.

Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straub, og I. Werning (2020): Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? NBER Working Paper no. 26918.

Hagedorn, M., I. Manovskii og K. Mitman (2019): The Fiscal Multiplier. NBER Working Paper no. 25571.

Jensen, P.R. (2019): Brugervejledning til input-output multiplikatorer i Statistikbanken. Danmarks Statistik.

Knudsen, D. (red.) (2012): *ADAM – en model for Danmark*. Danmarks Statistik.

Ramey, V. (2020): The Macroeconomic Consequences of Infrastructure Investment. NBER Working Paper no. 27625.

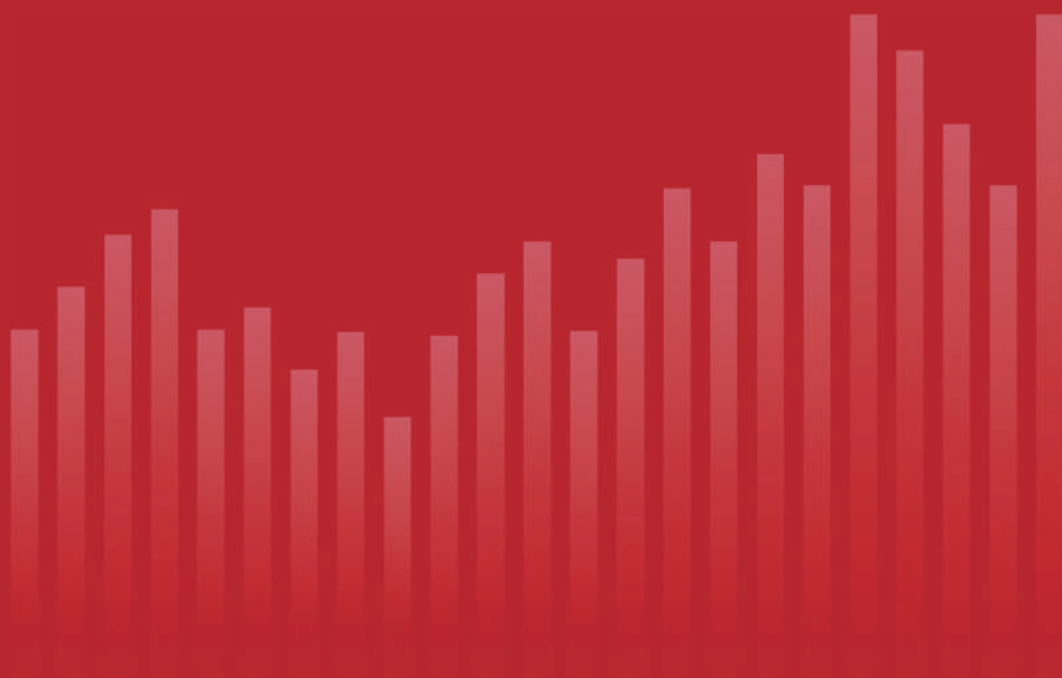
Ramey, V. (2019): Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research? *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2), s. 89-114.

Ramey, V. og S. Zubairy (2018): Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data. *Journal of Political Economy*, 126 (2), s. 850-901.

Ravn, S.H. og M. Spange (2014): The Effects of Fiscal Policy in a Small Open Economy with a Fixed Exchange Rate. *Open Economies Review*, 25 (3), s. 451-476.

Romer, C.D. og D.H. Romer (2010): The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *The American Economic Review*, 100 (3), s. 763-801.

Woodford, M. (2020): Effective Demand Failures and the Limits of Monetary Stabilization Policy. NBER Working Paper no. 27768.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL V **EPIDEMIOLOGI OG** **ØKONOMI**

KAPITEL V

RESUME

Kapitlet undersøger sammenhængen mellem epidemiologi og økonomi, og de afvejninger myndighederne står over for ved et virusudbrud. Kapitlet tager afsæt i udbruddet af coronavirus i 2020, men mange af betragtningerne er også relevante for et fremtidigt virusudbrud.

I kapitlet præsenteres forskellige strategier til at håndtere et virusudbrud, herunder inddæmning (hvor målet er at udrydde virus, før den får fodfæste), undertrykkelse (hvor det forsøges at begrænse smitten, så den ikke når bredt ud i samfundet) og afbødning (hvor smitten tillades at nå bredt ud i samfundet, men i et kontrolleret tempo). Det diskuteres endvidere, under hvilke forudsætninger de forskellige strategier er hensigtsmæssige at forfølge.

Endelig diskuteres nogle af de instrumenter, der kan tages i anvendelse for at nå en given strategi, og hvordan de benyttes på mest hensigtsmæssig vis. Disse dækker eksempelvis over nedlukninger af dele af økonomien, smitteopsporing og test.

V.1

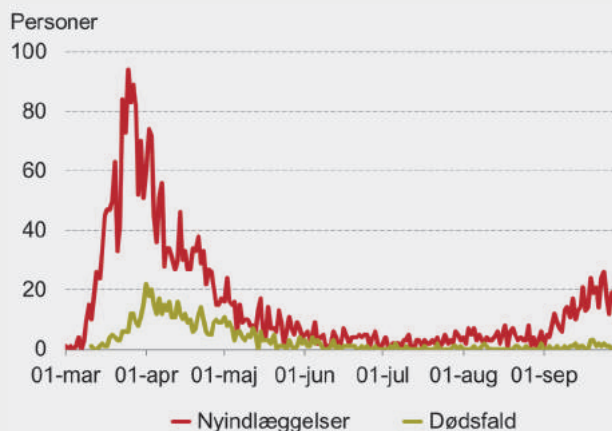
INDLEDNING

Udbrud af
coronavirus i
Danmark

Ligesom det meste af verden blev Danmark i begyndelsen af 2020 hårdt ramt af udbruddet af coronavirus. I løbet af få uger blev et betydeligt antal danskere smittet med virus, og antallet af nyindlagte med covid-19 nåede i slutningen af marts op på knap 100 personer om dagen, jf. figur V.1. Smittespredningen havde endvidere som konsekvens, at der i slutningen af marts og begyndelsen af april dagligt var mellem 10 og 20 døde med covid-19.

FIGUR V.1 NYINDLÆGGELSER OG DØDSFALD

Antallet af nyindlagte med covid-19 nåede op i underkanten af 100 personer om dagen i marts 2020, men faldt derefter betydeligt. De seneste uger har der gennemsnitligt været omkring 15 nyindlæggelser pr. dag. Antallet af døde pr. dag med covid-19 er faldet betydeligt siden april.



Anm.: Figuren viser det daglige antal af nyindlagte med covid-19 og antallet af personer, der er døde med covid-19 i Danmark. Seneste observation er 30. september 2020.

Kilde: <https://www.ssi.dk>.

En række initiativer
har haft til formål at
begrænse smitte

Med udsigt til en markant stigning i antallet af smittede og med fare for et betydeligt kapacitetspres i sundhedsvæsenet gennemførte regeringen fra midten af marts en række initiativer, der havde til formål at begrænse smittespredningen. Det indebar blandt andet lukning af skoler

og pasningstilbud, nedlukning af en række økonomiske aktiviteter, rejserestriktioner, forsamlingsforbud og hjemsendelse af en stor del af de offentligt ansatte. Desuden opfordrede myndighederne borgerne til i højere grad at holde afstand og til at sikre en god håndhygiejne.

Markant fald i nyindlæggelser og dødsfald siden april, men stigning den senere tid

I begyndelsen af april begyndte antallet af nyindlagte at falde markant, og lidt senere fulgte det daglige antal af døde med coronavirus med ned. Udviklingen fortsatte de efterfølgende måneder på trods af, at der i løbet af maj blev påbegyndt en gradvis lempelse af de indførte restriktioner, herunder en delvis genåbning af de økonomiske aktiviteter, der havde været nedlukket. Den seneste tid – siden starten af august – er der imidlertid sket en kraftig stigning i antallet af registrerede smittede og på det seneste er antallet af nyindlæggelser begyndt at stige.

Virusudbrud udgør ikke kun en sundhedsmæssig krise

Udbruddet af coronavirus har ikke kun haft sundhedsmæssige konsekvenser. Både globalt og i Danmark er der i 2020 sket et markant fald i den økonomiske aktivitet, og ledigheden er steget. Faldet i aktiviteten afspejler flere forskellige forhold, herunder at forbrugere og virksomhederne har været tilbageholdende med at forbruge og investere, samt at der som nævnt har været visse dele af den økonomiske aktivitet, der har været nedlukket.

Kapitlet ser nærmere på samspillet mellem virus og økonomi

I dette kapitel ses der nærmere på sammenhængen mellem virus og økonomi og de politiske afvejninger, der er forbundet hermed. Kapitlet tager afsæt i udbruddet af coronavirus i 2020, men mange af betragtningerne i kapitlet er også relevante, hvis der i fremtiden skulle opstå et nyt udbrud af en anden type af virus. I kapitlet præsenteres forskellige strategier til at håndtere et virusudbrud, herunder inddæmning (hvor målet er helt fra starten af udbruddet at undgå, at virus introduceres i samfundet), undertrykkelse (hvor det forsøges at begrænse smittespredningen, så den ikke når bredt ud i samfundet) og afbødning (hvor målet er en positiv, men kontrolleret smittespredning i samfundet). Det diskuteres under hvilke økonomiske og epidemiologiske forudsætninger, de forskellige strategier er mest hensigtsmæssige. En strategi kan opfyldes ved brug af en række konkrete værktøjer, såsom nedlukning, massetest og kontaktopsporing. Fordele og ulemper ved udvalgte værktøjer diskuteres, herunder hvordan de anvendes til at reducere smitten på mest omkostningseffektiv vis. Kapitlet indeholder ikke en egentlig evaluering af de danske myndigheders strategi ej heller en prognose for udviklingen i antallet af smittede.

Kapitlets indhold

I afsnit V.2 introduceres nogle centrale epidemiologiske begreber, og der anvendes en grundlæggende epidemiologisk model til at illustrere spredningen af virus i et samfund. Inden for rammerne af denne model illustreres desuden konsekvenserne af indgreb, der reducerer smittespredningen i en periode. I afsnit V.3 fokuseres på den gensidige sammenhæng mellem økonomisk aktivitet og epidemiologi. I afsnittet diskuteres først, hvordan et virusudbrud kan påvirke den økonomiske aktivitet. Dernæst anvendes den økonomisk-epidemiologiske model i Eichenbaum mfl. (2020a), der tager højde for visse af disse kanaler, til at illustrere centrale afvejninger, som myndighederne står over for ved et virusudbrud. Den anvendte model er på mange måder forsimplet og i den sidste del af afsnittet diskuteres nogle øvrige forhold, der ikke er indeholdt i modellen i Eichenbaum mfl. (2020a), men som har relevans for de centrale afvejninger.

Afsnit V.4 samler op på de to forudgående afsnit og diskuterer, under hvilke omstændigheder forskellige strategier til at imødegå et virusudbrud kan være hensigtsmæssige, når der tages højde for såvel de sundhedsmæssige som de økonomiske aspekter. Givet valget af strategi, er der forskellige konkrete værktøjer, der kan være relevante at tage i anvendelse. Afsnit V.5 diskuterer en række af disse værktøjer, herunder hvordan de kan anvendes til at mindske smitten på mest omkostningseffektiv vis. Endelig konkluderes der i afsnit V.6, der også indeholder formandskabets anbefalinger.

V.2**VIRUSFORLØB I EN BASAL
EPIDEMIOLOGISK MODEL****Indhold**

I dette afsnit introduceres nogle centrale begreber, og efterfølgende anvendes en grundlæggende epidemiologisk model til at analysere effekterne af offentlige tiltag, der reducerer smittespredningen i en periode. Den anvendte model i dette afsnit indeholder ikke en beskrivelse af økonomisk adfærd eller af, hvordan borgerne generelt reagerer på et virusudbrud. Afsnittet har alene til formål at illustrere smitteudviklingen i et samfund og er derfor kun et første skridt til at forstå samspillet mellem epidemiologi og økonomi. I afsnit V.3 anvendes en økonomisk-epidemiologisk model, der bygger videre på den anvendte model i nærværende afsnit.

VIRUSSPREDNING OG EPIDEMIOLOGISKE BEGREBER

Virus spreder sig ved at modtagelige og smittede mødes

Ved et virusudbrud vil en del af befolkningen være modtagelig over for smitte. Som følge af kontakt mellem mennesker vil en del af de modtagelige blive smittet, hvorefter de kan viderebringe sygdommen til andre modtagelige. Afhængig af karakteren af virus, kan nogle af de smittede dø, mens andre af sig selv vil blive helbredt. De helbredte vil ofte have dannet antistoffer imod den betragtede virus, hvilket varigt eller i en periode kan mindske eller helt eliminere deres risiko for igen at blive smittet.

Kontakttal

Hvor smitsom en virus er, kan karakteriseres ved det såkaldte kontakttal, der angiver, hvor mange personer en smittet i gennemsnit når at smitte, mens denne er smitsom.

DET BASALE OG EFFEKTIVE KONTAKTTAL

Det basale kontakttal (også kaldet " R_0 ") angiver, hvor mange personer en smittet i gennemsnit når at smitte i perioden, hvor denne er smitsom, opgjort i den hypotetiske situation, hvor hele befolkningen er modtagelig over for virus. Det basale kontakttal er som udgangspunkt konstant over tid og afspejler blandt andet, hvor smitsom virus grundlæggende er. Det kan dog blive påvirket af adfærdsændringer i befolkningen eksempelvis, hvis hygiejneråd i højere grad efterleves, eller hvis borgerne i højere grad holder fysisk afstand imellem sig.

Det effektive kontakttal angiver, hvor mange personer en smittet i gennemsnit når at smitte givet det antal af personer, der er modtagelig over for virus på det pågældende tidspunkt. En stor andel modtagelige vil således trække i retning af et højt effektivt kontakttal, fordi det alt andet lige vil være mere sandsynligt, at en smittet møder en person, der er modtagelig.

Kontakttallene betegnes undertiden også reproduktionstallene (og blev tidligere betegnet *smittetrykkene* af Statens Serum Institut).

**Flokimmunitet:
Det effektive
kontakttal
kommer under én**

Så længe det effektive kontakttal er større end én, vil antallet af smittede stige over tid. I det omfang, der opnås immunitet efter helbredelsen, vil antallet af modtagelige over for virus dermed falde over tid. På et tidspunkt kan antallet af modtagelige være faldet til et så lavt niveau, at det effektive kontakttal kommer under én; der bliver "så langt" mellem smittede og modtagelige, at virus får vanskeligt ved at vandre videre. På dette tidspunkt har samfundet nået såkaldt *flokimmunitet*, og antallet af smittede vil derefter begynder at aftage.¹

FLOKIMMUNITET

Flokimmunitet beskriver situationen, hvor antallet af modtagelige over for virus er faldet så meget, at antallet af smittede begynder at falde over tid. *Flokimmunitet* kan udtrykkes ved, at det effektive kontakttal kommer under én, således at 100 smittede i gennemsnit når at smitte mindre end 100 modtagelige personer, mens de er smittede. Dermed vil antallet af smittede falde over tid, idet smitteintensiteten ikke er høj nok til, at virus kan opretholdes i befolkningen.

Jo højere det basale kontakttal for en virus er, desto mere skal antallet af modtagelige falde, før der opnås *flokimmunitet*, jf. boks V.2 senere i afsnittet. Det betyder også, at en varig adfærdssændring i befolkningen, der reducerer smittespredningen, har som konsekvens, at det ikke kræver et helt så stort fald i antallet af modtagelige for at opnå *flokimmunitet*.

**Vaccine kan bidrage
til flokimmunitet**

Flokimmunitet behøver ikke nødvendigvis at blive opnået ved, at en tilstrækkelig stor del af befolkningen bliver smittet. Hvis der opfindes en vaccine imod den betragtede virus, kan vaccinering af en tilstrækkelig stor del af befolkningen ligeledes få andelen af befolkningen, der er modtagelig over for virus til at blive så lav, at *flokimmunitet* opnås.

1) I praksis kan smitteudviklingen i samfundet blive væsentligt begrænset allerede inden, der opnås *flokimmunitet* som følge af, at ikke alle smittede har lige stor risiko for at sprede smitte. Det kan betyde, at smitten i en periode dør ud, allerede inden *flokimmunitet* nås, for så igen at stige på et senere tidspunkt eksempelvis som følge af såkaldte superspredereffekter.

ILLUSTRATION AF UDBREDELSEN AF VIRUS

Model kan illustrere spredning af virus

I det følgende præsenteres en grundlæggende epidemiologisk model; den såkaldte SIR-model.² I næste delafsnit anvendes den til at analysere konsekvenserne af indgreb, der påvirker smittespredningen forskelligt over tid. Den betragtede model er ganske stiliseret, men kan illustrere nogle generelle pointer vedrørende smittespredning.

Alle antages at være modtagelige i udgangspunktet og lige smitsomme

Det lægges til grund, at hele befolkningen i udgangspunktet er modtagelig for den betragtede virus. Endvidere lægges det til grund, at alle, der på et givet tidspunkt er smittet, har samme risiko for at smitte andre. Dermed ses der bort fra, at der kan være såkaldte superspredere, der af forskellige årsager når at smitte et stort antal personer. Modellen er opdelt i perioder, og her bliver den anvendt sådan, at hver periode svarer til en uge. Spredningen af virus starter i den første uge, hvor en gruppe af personer smittes med virus.

Tre grupper af personer: Modtagelige, smittede og helbredte

På et hvilket som helst tidspunkt kan befolkningen inddeles i tre forskellige grupper af personer:

- personer, der er modtagelige over for virus (S)
- personer, der *aktuelt* er smittede med virus (I)
- personer, der efter at have været smittede er helbredte (R).

Nogle af de smittede dør og indgår ikke længere i nogle af de tre grupper. Modelrammen er formelt beskrevet i boks V.1. I det følgende og i afsnit V.3, antages det, at helbredte opnår evig immunitet. En mere generel fremstilling ville tage højde for, at der kun opnås midlertidig eller slet ingen immunitet. I boks V.4 i slutningen af dette afsnit illustreres forløb, hvor helbredte kun opnår immunitet i en midlertidig periode.

Smitteintensitet afhænger blandt andet af, hvor mange der er modtagelige

Intensiteten, hvorved den enkelte smittede smitter andre, er blandt andet bestemt af hvor stor en andel af befolkningen der på et givet tidspunkt er modtagelig over for virus. Derudover er smitteintensiteten bestemt af forhold såsom virussens grundlæggende smitsomhed, borgernes adfærd (eksempelvis i form af afstand og hygiejne) samt mængden og varigheden af kontakter, den enkelte har (der eksempelvis kan påvirkes via offentlige tiltag). Disse øvrige forhold tages i den betragtede model i dette afsnit for givet.

2) SIR er en engelsk forkortelse af ordene *susceptibles* (modtagelige), *infected* (smittede) og *recovered* (helbredte). Den betragtede modelramme lægger sig tæt op af SIR-modellen i Eichenbaum mfl. (2020a), men den grundlæggende SIR-model går helt tilbage til Kermack og McKendrick (1927).

Grundforløb ...

I det følgende betragtes et stiliseret grundforløb, hvor 1 promille af befolkningen bliver smittet i uge 0 som følge af udefra kommende forhold. Det lægges til grund, at de politiske myndigheder ikke indfører nogen restriktioner, og at befolkningen ikke ændrer sin adfærd; borgerne vasker hænder og holder samme afstand som før virusudbruddet og besøger det samme antal restauranter, museer og festivaler.

... kan ikke betragtes som en prognose

Forløbet er tilpasset således, at det basale kontakttal er 2,1. Endvidere er lagt til grund, at 0,5 pct. af de smittede dør.³ Disse to parametre er valgt, så de er konsistente med den eksisterende viden om coronavirus, jf. boks V.1. Det skal dog understreges, at der er tale om et stiliseret forløb, som ikke er forsøgt tilpasset, så det eksempelvis reproducerer det hidtidigt observerede antal af smittede eller døde med coronavirus i Danmark. De viste forløb kan derfor heller ikke anvendes som prognoser for udviklingen i Danmark, og modellen kan endvidere ikke benyttes til at evaluere den førte politik. Modellen er også forsimplet på anden vis; hvis en stor del af befolkningen var smittet med virus på samme tidspunkt, ville kapaciteten på sygehusene være utilstrækkelig. Dermed ville dødeligheden ved virus – og andre sygdomme som kræver behandling – formentlig stige. Denne konsekvens er der ikke taget højde for, idet kapacitetspresset i sundhedsvæsenet ikke er inddraget i modellen.⁴

I grundforløbet opnås flokimmunitet efter 18 uger

I det betragtede forløb uden politiske tiltag og adfærdsændringer i befolkningen opnås flokimmunitet efter ca. 18 uger, jf. figur V.2. Det afspejler, at antallet af personer, der er, eller har været smittet, på dette tidspunkt udgør 52 pct. af befolkningen. Med det basale kontakttal på 2,1, der er lagt til grund, er dét det krævede antal for at opnå flokimmunitet, jf. boks V.2. Efter 18 uger er antallet af modtagelige således faldet så meget, at det effektive kontakttal kommer under 1, jf. figur V.2.

3) Til sammenligning er dødeligheden ved almindelig influenza omkring 0,1 pct.

4) I afsnit V.3 betragtes et scenarie, hvor det i stedet lægges til grund, at dødsrisikoen stiger med antallet af personer, der aktuelt er smittede.

BOKS V.1 DEN ANVENDTE MODEL

I det følgende beskrives den anvendte SIR-model. t angiver tidspunktet opgjort i antal uger, idet periode 0 angiver den uge, hvor smitten opstod. Befolkningens størrelse er på dette tidspunkt givet ved N_0 . En lille del af befolkningen, I_0 , smittes med virus, og den øvrige del af befolkningen $S_0 = N_0 - I_0$ er på dette tidspunkt modtagelig overfor virus.

Det lægges til grund, at antallet af nysmittede (dvs. tilgangen til gruppen af smittede) fra og med uge 0 er givet ved:

$$N_{ysmittede_t} = \beta_t \cdot \frac{S_t \cdot I_t}{N_t}$$

Dette afspejler, at smitte med virus opstår som følge af, at smittede og modtagelige mødes. Parameteren β_t opfanger effekten af forskellige forhold, herunder offentlige restriktioner rettet mod erhvervslivet og privatsfæren samt den enkeltes adfærd, eksempelvis graden af fysisk afstand mellem mennesker og håndhævelsen af råd vedrørende hygiejne.

Antallet af smittede udvikler sig dermed, uge for uge, ud fra følgende sammenhæng:

$$I_{t+1} = I_t + \beta_t \cdot \frac{S_t \cdot I_t}{N_t} - I_t \cdot (\pi_r + \pi_d)$$

Bemærk, at antal smittede er en beholdningsstørrelse. En person kan således befinde sig i denne gruppe i kortere eller længere tid. I hver periode vil der være afgang fra gruppen bestående i, at nogle af de smittede helbredes ($I_t \cdot \pi_r$), mens nogle dør ($I_t \cdot \pi_d$). De smittede, der i den indeværende uge hverken helbredes eller dør, befinder sig også i gruppen af smittede i den efterfølgende uge.

Antallet af modtagelige reduceres i takt med, at der finder smitte sted:

$$S_{t+1} = S_t - \beta_t \cdot \frac{S_t \cdot I_t}{N_t}$$

Der ses således bort fra fødsler og dødsfald, der ikke er relateret til den betragtede virus, og det lægges til grund, at helbredte for evigt har opnået immunitet over for den betragtede virus. Antallet af helbredte udvikler sig således ud fra:

$$R_{t+1} = R_t + I_t \cdot \pi_r$$

Udviklingen i den samlede befolkning er beskrevet ved:

$$N_{t+1} = N_t - I_t \cdot \pi_d,$$

BOKS V.1 DEN ANVENDETE MODEL, FORTSAT

Endelig er udviklingen i antallet af døde beskrevet ved:

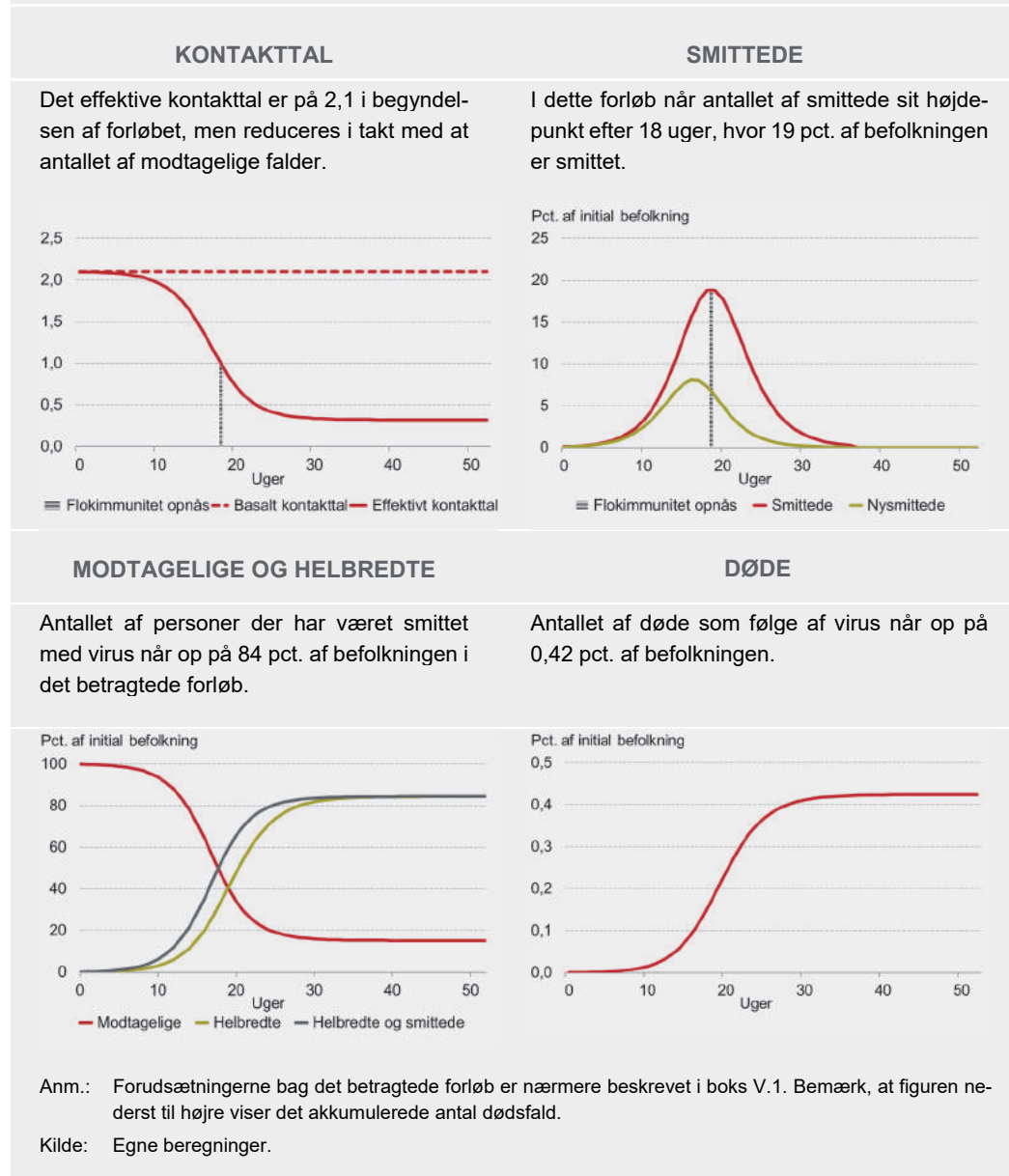
$$D_{t+1} = D_t + I_t \cdot \pi_d$$

Parameteren π_d er sat således, at 0,5 pct. af de smittede dør. Dermed lægges samme antagelse til grund som i Eichenbaum mfl. (2020a), der blandt andet baserer dette på en undersøgelse fra Sydkorea fra marts 2020. Denne undersøgelse har den fordel, at den baserer sig på en relativt omfattende test af befolkningen, hvorved der fås et troværdigt indtryk af, hvor mange personer, der reelt er smittede. I et oversigtsstudie fra august, finder WHO, at dødsrisikoen for covid-19 ligger mellem 0,5 pct. og 1 pct., jf. WHO (2020b). I lyset heraf er antagelsen i nærværende fremstilling i den nedre ende. I Statens Serum Institut (2020d) findes til gengæld på baggrund af bloddonorundersøgelser en dødelighed på 0,3 – 0,5 pct. for covid-19, og et nyere studie for Island finder en dødelighed på 0,3 pct., jf. Gudbjartsson mfl. (2020).^{a)} Dødsrisikoen er naturligvis ikke et naturgivent forhold, men vil i praksis afhænge af en række forhold, herunder alderssammensætningen i befolkningen, andelen af befolkningen, der har kroniske sygdomme og kvaliteten af sundhedsvæsenet.

I grundforløbet lægges det til grund, at β_t er konstant over tid, og denne fastlægges på et niveau, der sikrer, at det basale kontakttal er på 2,1. Dette svarer til Statens Serum Instituts vurdering af kontakttallet for coronavirus i Danmark for d. 12 marts 2020, dvs. i begyndelsen af udbruddet af coronavirus og før effekten af adfærdssændringer og nedlukningerne havde påvirket dette.^{b)} Det lægges desuden til grund, at en smittet afslutter sit sygdomsforløb efter 18 dage, hvad enten dette sker i form af død eller helbredelse. Dette svarer ligeledes til antagelsen i Eichenbaum mfl. (2020a). Det antages, at smitte kan ske under hele sygdomsperioden.

Statens Serum Institut har tidligere i deres vurdering af konsekvenserne af at lempe restriktionerne i Danmark anvendt mere sofistikerede udgaver af den betragtede model; såkaldte SEIR-modeller (idet "E" står for *exposed*, dvs. gruppen af personer, der er smittede, men endnu ikke udviser symptomer), jf. Statens Serum Institut (2020a). I disse modelberegninger inddrages blandt andet forskellige aldersgrupper ligesom, der tages højde for kontaktmønstre i befolkningen samt hospitalsindlæggelser.

- a) I Statens Serum Institut (2020) findes det imidlertid også at den beregnede dødelighed kan være 0,9 pct. hvis der tages udgangspunkt i de repræsentative test udført i regi af Testcenter Danmark.
- b) Se Statens Serum Institut: *Smittetryksberegning: Kommentar til debat om beregning af smittetryk*. 19. maj 2020, https://www.ssi.dk/aktuelt/nyheder/2020/05_smittetryksberegning_19052020.

FIGUR V.2 GRUNDFORLØB

**Forløb kan
indebære væsentligt
kapacitetspres
i sundhedsvæsenet**

Antallet af personer, der aktuelt er smittede på tidspunktet, hvor flokimmunitet opnås, udgør 19 pct. af befolkningen. I det viste forløb er der som nævnt ikke taget højde for, at et sådant scenarie kan medføre et væsentligt kapacitetspres i sundhedsvæsenet, og at det eksempelvis kan føre til en højere risiko for at dø af virus eller andre kritiske sygdomme på grund af manglende behandlingsmuligheder. Der er ligeledes heller ikke taget højde for, at borgerne kan ændre deres adfærd for at undgå at blive smittet, hvilket kan bidrage til at begrænse smittespredningen og føre til et mere langstrakt forløb. Dette tages der til gengæld højde for i den økonomisk-epidemiologiske model, der anvendes i afsnit V.3.

**Virus dør ud
af sig selv, ...**

I det betragtede forløb vil virus reelt være uddød efter knap 40 uger, idet antallet af smittede her er forsvindende lavt. At virus dør ud af sig selv, også i fravær af en vaccine, skyldes, at en tilstrækkeligt stor del af befolkningen opnår immunitet efter at have været smittet.

**... men betydelig
grad af *overshooting*
i antallet af
personer, der
når at have
været smittet ...**

I alt når 84 pct. af befolkningen at have været smittet før virus dør ud. Det er bemærkelsesværdigt, at der når at blive smittet så mange flere personer, end det er påkrævet for at opnå flokimmunitet. Denne egenskab betegnes *overshooting*. Det kan ses som et resultat af, at der på tidspunktet, hvor flokimmunitet opnås, er mange smittede, hvorved der fortsat sker en betydelig smittespredning i den efterfølgende periode. I ugen, lige efter niveauet for flokimmunitet er opnået, vil yderligere 6 pct. af befolkningen således blive smittet, og flere vil blive smittet de efterfølgende uger, indtil smitten praktisk talt ophører efter godt 30 uger, jf. figur V.2.

**... og i antallet
af døde**

Overshooting har blandt andet den implikation, at det endelige antal dødsfald overstiger det minimale antal dødsfald, der følger af at opnå flokimmunitet (i en situation uden en vaccine). I det betragtede forløb (med et basalt kontakttal på 2,1) svarer dette minimale antal til 0,26 pct. af befolkningen.⁵ Samlet dør over hele forløbet 0,42 pct. af befolkningen, jf. figur V.2.⁶ I næste delafsnit diskuteres hvordan tiltag, der påvirker smittespredningen, kan påvirke graden af *overshooting*.

5) Dette er opgjort som 0,5 pct. (svarende til dødeligheden) af 52 pct. af befolkningen (som er det antal personer, der skal nå at have været smittet før flokimmunitet opnås i fravær af en vaccine, jf. boks V.2).

6) Som nævnt kan antallet af dødsfald imidlertid blive væsentligt højere, hvis der tages højde for, at dødsrisikoen stiger, når kapacitetspresset i sundhedsvæsenet stiger.

BOKS V.2 KONTAKTTALLET OG FLOKIMMUNITET

I den betragtede modelramme kan det effektive kontakttal opgøres som:

$$\mathcal{R}_t = \beta_t \cdot \frac{S_t}{N_t} \cdot \frac{1}{\pi_r + \pi_d}, \quad (1)$$

idet $\beta_t \cdot S_t/N_t$ angiver intensiteten, hvorved en smittet smitter andre, og $1/(\pi_r + \pi_d)$ er den forventede varighed af en infektion. I den betragtede model er det basale kontakttal givet ved:

$$\tilde{\mathcal{R}}_{0,t} = \beta_t \cdot \frac{1}{\pi_r + \pi_d}, \quad (2)$$

svarende til (1) i tilfældet hvor hele befolkningen er modtagelig overfor virus (dvs. hvor $S_t/N_t = 1$), som det tilnærmelsesvist er tilfældet i begyndelsen af forløbet. Ud fra (1) og (2) fås følgende sammenhæng mellem det effektive og basale kontakttal:

$$\mathcal{R}_t = \tilde{\mathcal{R}}_{0,t} \cdot \frac{S_t}{N_t} \quad (3)$$

Flokimmunitet er defineret ved, at antallet af aktuelt smittede når sit toppunkt og dermed begynder at falde. Tidspunktet, hvor flokimmunitet nås, kan endvidere karakteriseres ved, at det effektive kontakttal når ned på 1. Ud fra (3) kan det ses, at dette gør sig gældende når:

$$\left(\frac{S_t}{N_t}\right)^* = \frac{1}{\tilde{\mathcal{R}}_{0,t}} \quad (4)$$

I det betragtede forløb uden vaccine svarer det til, at flokimmunitet opnås, når antallet af personer, der er, eller har været, smittede er givet ved:

$$\left(\frac{I_t + R_t}{N_t}\right)^* = 1 - \frac{1}{\tilde{\mathcal{R}}_{0,t}} \quad (5)$$

Eksempelvis lægges det til grund for det grundforløb, der betragtes i nærværende afsnit, at det basale kontakttal er på 2,1. Det har som konsekvens, at det i fravær af en vaccine er nødvendigt, at 52 pct. af befolkningen når at have været smittet, før flokimmunitet opnås, jf. tabel A. Med de øvrige forudsætninger i grundforløbet (herunder ingen politiske tiltag eller adfærdsændringer i befolkningen) sker det som nævnt efter 18 uger.

Er det basale kontakttal i stedet på 1,5, kræver det kun, at en tredjedel af befolkningen har været smittet før der opnås flokimmunitet. Med de øvrige forudsætninger i grundforløbet sker dette efter 33 uger, da smittespredningen foregår i et lavere tempo end i grundforløbet. Hvis det basale kontakttal i stedet er 2,7, kræver det, at 63 pct. af befolkningen har været smittet og sker efter 14 uger.

BOKS V.2 KONTAKTTALLET OG FLOKIMMUNITET, FORTSAT**TABEL A FLOKIMMUNITET I SIR-MODELLEN UDEN POLITISKE TILTAG**

	$R_0 = 1,5$	$R_0 = 2,1$	$R_0 = 2,7$
Andel modtagelige ved flokimmunitet	66,7 pct.	47,6 pct.	37,0 pct.
Andel af befolkningen, der er, eller har været, smittede, når flokimmunitet opnås ^{a)}	33,3 pct.	52,4 pct.	63,0 pct.
Dødsfald ved opnåelse af flokimmunitet ^{b)}	0,17 pct.	0,26 pct.	0,31 pct.
Tidspunkt, hvor flokimmunitet opnås ^{c)}	33 uger	18 uger	14 uger

a) Under forudsætning af, at der ikke er en vaccine til rådighed. De to første rækker summerer således til 100 pct. Bemærk, at det endelige antal af smittede som udgangspunkt vil være højere end de viste i anden række som følge af *overshooting*.

b) Under forudsætning af, at der ikke er en vaccine til rådighed. Opgjort som den antagne dødelighed ganget med andelen af befolkningen, der er eller har været smittet når flokimmunitet opnås.

c) Opgjort under de øvrige forudsætninger i grundforløbet, herunder at det initiale antal smittede udgør 1 promille af befolkningen.

Kilde: Egne beregninger.

De ovenstående resultater forudsætter blandt andet, at alle i den betragtede befolkning er lige modtagelige over for smitte og har samme risiko for at smitte andre. I praksis vil det være tilfældet, at nogle personer er mere modtagelige end andre, og at nogle personer er mere udsatte for smitte og i højere grad smitter andre som følge af en større social kontakt. Det kan have som konsekvens, at der sker en selektiv udtømmning af gruppen af modtagelige tidligt i et virusudbrud, idet de personer, der er mest modtagelig over for virus og har størst risiko for at smitte andre, smittes tidligt. Det gennemsnitlige (basale) kontakttal for den resterende del af de modtagelige vil derfor efterfølgende være relativt lavt. Det kan føre til, at flokimmunitet opnås, når væsentligt færre personer er, eller har været, smittet, end vist i tabel A, jf. Gomes mfl. (2020) og Britton mfl. (2020).

Lavere basalt kontakttal giver mere langstrakt forløb, men med færre smittede og døde

I det viste grundforløb er det som nævnt lagt til grund, at det basale kontakttal er på 2,1. I boks V.3 er illustreret et alternativt forløb, hvor dette i stedet er 1,5. Det illustrerer eksempelvis konsekvenserne af, at borgerne permanent ændrer adfærd og i højere grad efterlever hygiejneråd og holder fysisk afstand til andre mennesker, ligesom det kan illustrere konsekvenserne af, at myndighederne får etableret en effektiv test- og smitteopsporingsstrategi. I forløbet med et lavere kontakttal sker smittespredningen langsommere, og det tager derfor væsentligt

længere tid, før virus dør ud. Til gengæld nås flokimmunitet med færre smittede, og der når over hele forløbet kun at blive smittet 60 pct. af befolkningen. Der vil desuden ikke opstå et lige så stort kapacitetspres i sundhedsvæsenet som i grundforløbet.

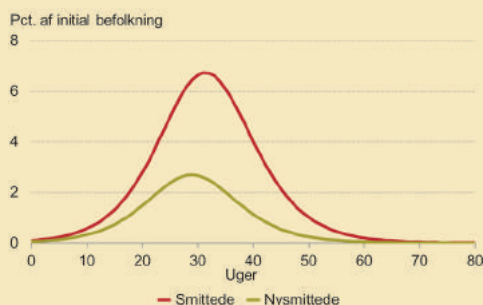
BOKS V.3 FORLØB MED LAVERE BASALT KONTAKTTAL

I det følgende betragtes et forløb, hvor det basale kontakttal er på 1,5 og dermed lavere end i det viste grundforløb i hovedteksten.

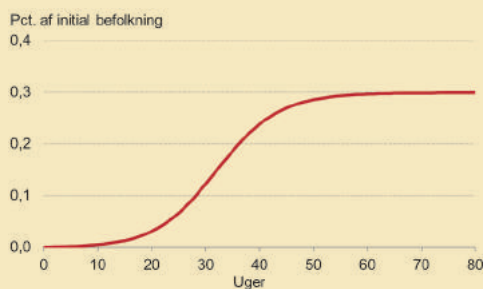
Det lavere kontakttal har som konsekvens, at smittespredningen sker i et væsentligt lavere tempo. Selvom der kun kræves, at en tredjedel af befolkningen er eller har været smittet for, at der opnås flokimmunitet, sker dette først efter 33 uger, jf. figur A. På dette tidspunkt er aktuelt knap 7 pct. af befolkningen smittet med virus, og kapacitetspresset i sundhedsvæsenet vil være væsentligt mindre end i forløbet med et basalt kontakttal på 2,1.

Virus er i dette forløb først reelt uddød efter omkring 70 uger. Til gengæld når færre at blive smittede med virus end i grundforløbet. I alt når 60 pct. af befolkningen at have været smittet med virus, og der er dermed en mindre grad af *overshooting* end i grundforløbet. Antallet af dødsfald når i løbet af virusudbruddet op på 0,3 pct. af befolkningen, jf. figur B. Det er dermed også væsentligt lavere end i grundforløbet.

FIGUR A SMITTEDE



FIGUR B DØDE



Anm.: Forudsætningerne bag forløbet er som i boks V.1 bortset fra at det basale kontakttal er sat til 1,5.

Kilde: Egne beregninger.

**Midlertidig
immunitet kan føre
til smittebølger og
flere dødsfald**

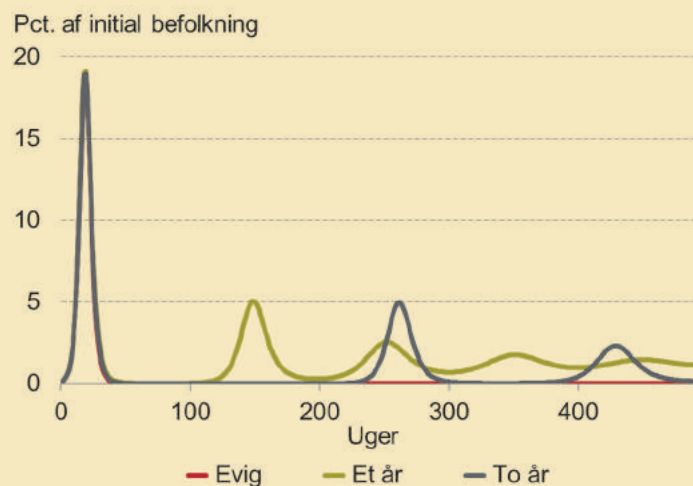
I samtlige de betragtede forløb i både nærværende afsnit og afsnit V.3 er det lagt til grund, at helbredte for evigt opnår immunitet, fordi de har dannet antistoffer imod virus. Det er dog ikke sikkert, at det er den rette antagelse for eksempelvis coronavirus. I boks V.4 er illustreret nogle alternative forløb, hvor det i stedet lægges til grund, at personer, der har været smittede, kun er immune over for virus i ét henholdsvis to år

efter, de er blevet raske. Det har som konsekvens, at der over tid vil opstå gentagne smittebølger, hvor antallet af smittede stiger og dernæst falder. Midlertidig immunitet har desuden som konsekvens, at antallet af dødsfald stiger.

BOKS V.4 MIDLERTIDIG IMMUNITET

I de forløb, der præsenteres i såvel afsnit V.2 som V.3, lægges det til grund, at personer der er blevet helbredte, er immune over for den betragtede virus for evigt. I denne boks betragtes to tilfælde, hvor en helbredt kun er immun i ét hhv. to år (i gennemsnit) efter helbredelse, og i en situation hvor der aldrig fremkommer en vaccine. Hver uge vil en vis andel af de helbredte overgå til at være en del af gruppen af personer, der er modtagelige over for virus.

Midlertidig immunitet har som konsekvens, at der vil opstå tilbagevendende cykler i antallet af smittede. Der vil således være perioder, hvor antallet af smittede falder, og perioder hvor antallet af smittede stiger. Virus vil dermed aldrig dø helt ud, men svingningerne vil over tid blive mere og mere afdæmpede, jf. figur A.

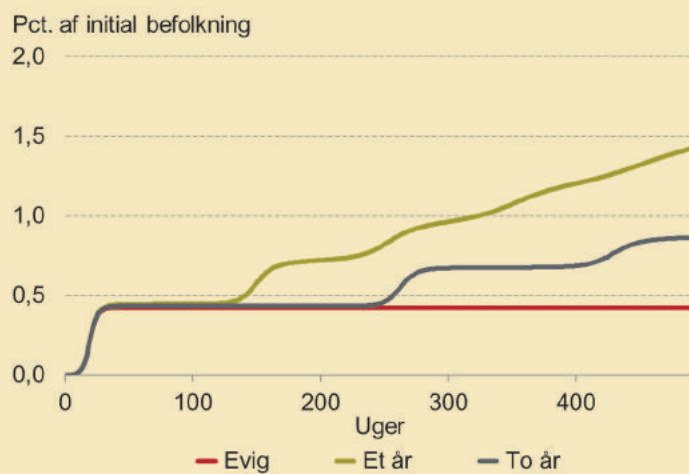
FIGUR A SMITTEDE

Anm.: I figuren angiver "Evig" situationen, hvor helbredte har opnået evig immunitet som i den øvrige del afsnittet. "Et år" angiver, at en helbredt i gennemsnit opnår immunitet i et år og tilsvarende med "To år". Bemærk, at alle tre kurver er omtrent sammenfaldende i begyndelsen af forløbet.

Kilde: Egne beregninger.

BOKS V.4 MIDLERTIDIG IMMUNITET, FORTSAT

Midlertidig immunitet vil desuden have som konsekvens, at antallet af dødsfald som følge af virus stiger i forhold til grundforløbet, og at det vokser over tid. Er helbredte eksempelvis immune i et år i gennemsnit, vil antallet af dødsfald efter ti år være omkring 1,5 pct. af befolkningen (sammenlignet med 0,4 pct. med varig immunitet).

FIGUR B ANTAL DØDE

Anm.: I figuren angiver "Evig" situationen, hvor helbredte har opnået evig immunitet som i den øvrige del afsnittet. "Et år" angiver, at en helbredt i gennemsnit opnår immunitet i et år og tilsvarende med "To år".

Kilde: Egne beregninger.

KONSEKVENSERNE AF OFFENTLIG INTERVENTION

I hvor høj grad kan *overshooting* reduceres?

Som nævnt er der i det ovenfor betragtede grundforløb en høj grad af *overshooting*. Der ender altså med at have været en større del af befolkningen, der har været smittet, end det er nødvendigt for at opnå flokimmunitet (i fravær af en vaccine). I det følgende illustreres inden for den beskrevne modelramme (med varig immunitet), hvorvidt offentlig intervention, der i en periode påvirker smittespredningen, kan påvirke graden af *overshooting*. I afsnittet fokuseres alene på konsekvenserne af givne reduktioner i smittespredningen uden angivelse af hvilken form for intervention, der har fundet sted.⁷ Der betragtes tre scenarier:

- Tiltagene reducerer abrupt smitteintensiteten betydeligt i en kortere periode
- Tiltagene reducerer smitteintensiteten i en længere periode
- Tiltagene reducerer gradvist smitteintensiteten i perioden, hvor antallet af smittede stiger, og udfases derefter gradvist.⁸

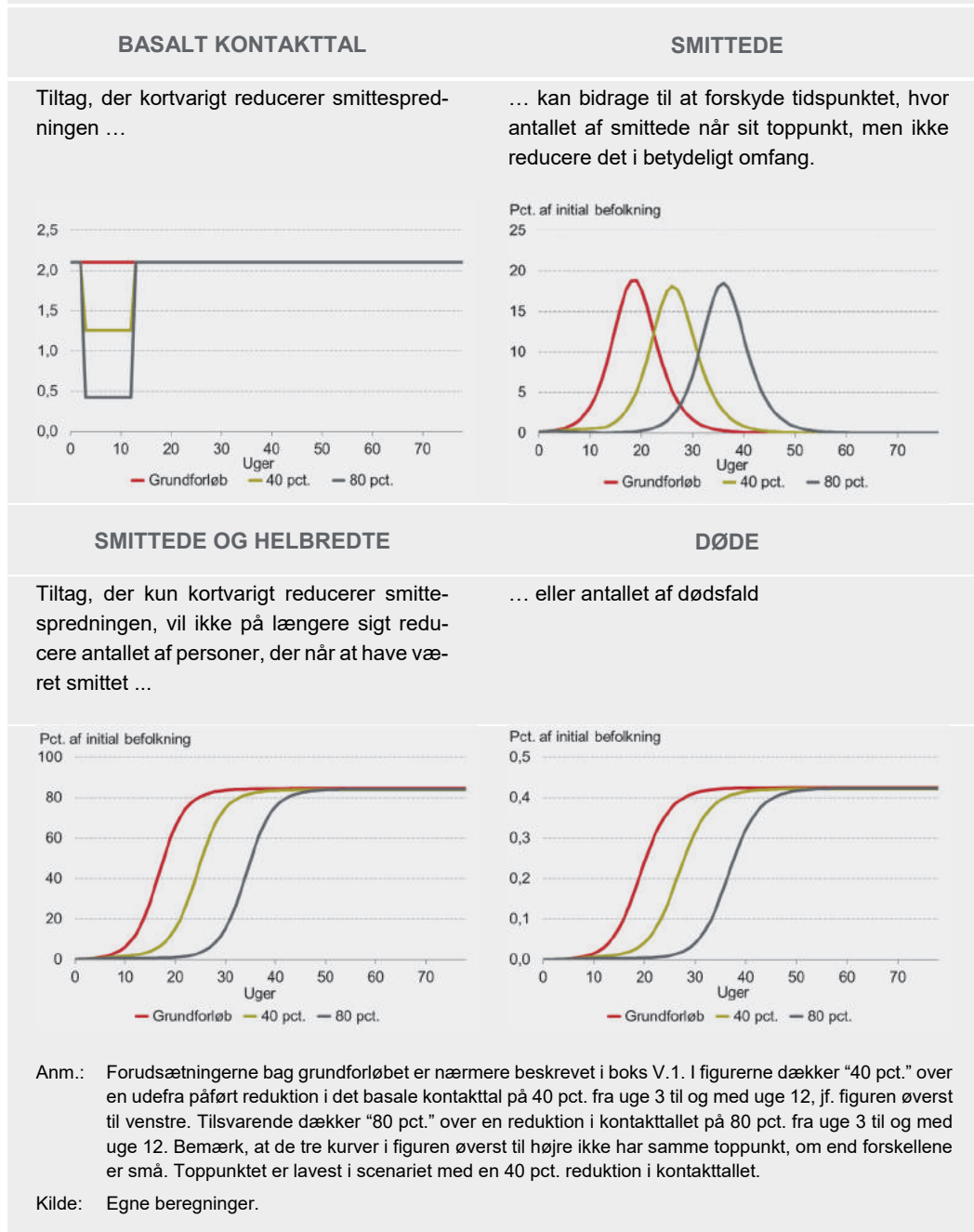
Kortvarige tiltag reducerer ikke antallet af dødsfald

I figur V.3 er vist konsekvenserne af tiltag, der reducerer det basale kontakttal med henholdsvis 40 pct. og 80 pct. i en kortere periode på 10 uger begyndende fra den tredje uge. Sådanne tiltag fører ikke af sig selv til en reduktion i graden af *overshooting* eller antallet af dødsfald som følge af virus på lang sigt, jf. nederste del af figur V.3. Det skyldes, at situationen grundlæggende er den samme, når tiltagene fjernes, som før de blev indført.⁹ Ved at begrænse smittespredningen kraftigt i en kortere periode, vil der, når tiltagene fjernes, være en meget lav grad af immunitet i befolkningen.

7) De betragtede scenarier kan eksempelvis være resultatet af en midlertidig nedlukning af dele af økonomien, men det kan også dække over eksempelvis begrænsninger af forsamlingsfriheden, rejserestriktioner eller ændret adfærd i befolkningen (øget fysisk afstand, efterlevelse af hygiejneråd mv.).

8) Denne type intervention er blandt andet interessant fordi den inden for rammerne af den økonomisk-epidemiologiske model, der anvendes i afsnit V.3, kan anses for at være optimal i nogle af de viste scenarier, i den forstand, at den samfundsmæssige velfærd bliver højest mulig.

9) Medmindre det er lykkedes fuldstændigt at udrydde virus.

FIGUR V.3 TILTAG DER KORTVARIGT REDUCERER SMITTESPREDNING

Men kortvarige tiltag udskyder tidspunktet, hvor antallet af smittede er højest

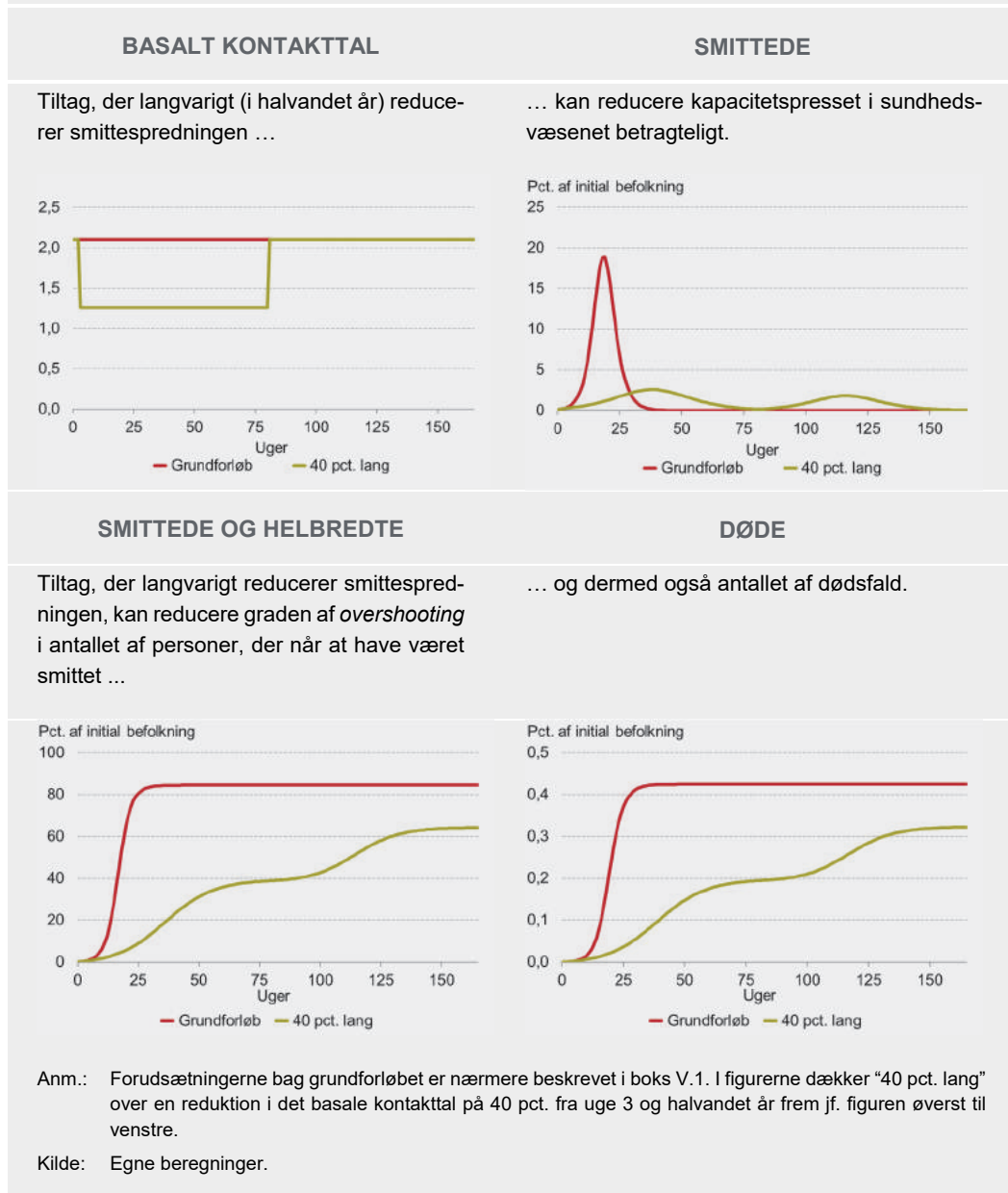
De to tiltag vil heller ikke i væsentligt omfang reducere antallet af smittede eller presset på sundhedsvæsenet på tidspunktet, hvor dette er på sit højeste. Til gengæld vil de begge føre til, at dette kapacitetspres nås på et senere tidspunkt. I grundforløbet topper antallet af smittede efter 18 uger, mens det sker efter 26 uger i tilfældet med en midlertidig reduktion af kontakttallet på 40 pct. I tilfældet med en midlertidig reduktion af kontakttallet på 80 pct., når antallet af smittede sit toppunkt efter 36 uger. Dermed vil tiltag, der midlertidigt begrænser smittespredningen, føre til, at der vindes tid. Dette kan muliggøre opbygning af kapacitet i sundhedsvæsenet og infrastruktur relateret til test og smitteopsporing, samt at der er mere tid til at forske i vacciner og effektive behandlingsformer.

Tiltag, der i en lang periode begrænser smitte, reducerer antal døde, ...

I figur V.4 er vist konsekvenserne af et tiltag, der ligesom i den grønne kurve i det ovenstående reducerer det basale kontakttal med 40 pct., men over en periode på halvandet år. Et sådan tiltag vil betyde en markant (varig) reduktion i antallet af døde som følge af virus. Dette afspejler, at sådanne tiltag fører til en lavere grad af *overshooting* i antallet af smittede. Der er således 64 pct. af befolkningen, der over hele forløbet når at have været smittet mod 84 pct. i grundforløbet uden offentlig intervention.

... fordi der gradvist og i mere roligt tempo opbygges immunitet

Det skyldes, at smitten med virus begrænses i en længere periode, samtidig med at der dog opbygges en vis grad af immunitet i befolkningen (da der løbende pågår smittespredning om end på et lavere niveau end i grundforløbet). Når tiltagene fjernes, vil der således fortsat opstå en ny stigning i antallet af smittede, men denne vil være af en begrænset størrelse, jf. figur V.4. Der vil derved være et markant mindre pres på sundhedsvæsenet, end det er tilfældet i grundforløbet (antallet af smittede når således på intet tidspunkt over 3 pct. af befolkningen).

FIGUR V.4 TILTAG DER LANGVARIGT REDUCERER SMITTESPREDNING

**Gradvise tiltag kan
designes, så
overshooting
reduceres ...**

Endelig viser figur V.5 konsekvenserne af tiltag, der bevirker, at det basale kontakttal reduceres gradvist i takt med, at antallet af smittede stiger, hvorefter tiltagene gradvist udfases i takt med at antallet af smittede falder. I det betragtede eksempel, har disse tiltag som konsekvens, at det basale kontakttal falder fra 2,1 i begyndelsen af forløbet til 1,5 efter ca. 20 uger, hvorefter det igen stiger til 2,1 omkring uge 40 og forbliver på dette niveau, jf. figur V.5. Den gradvise udfasning sikrer, at det effektive kontakttal holdes under én efter uge 20. Mens det i grundforløbet som nævnt er nødvendigt, at godt 50 pct. af befolkningen bliver smittet, før antallet af smittede begynder at falde, kræves det kun at omkring en tredjedel af befolkningen smittes før antallet af smittede begynder at falde med de betragtede gradvise tiltag. Det afspejler, at det basale kontakttal på tidspunktet, hvor antallet af smittede toppe, er faldet til 1,5.¹⁰ Når udfasningen af tiltagene pågår, eksempelvis i form af en gradvis genåbning af brancher, der har været nedlukkede, sker dette så gradvist, at der undgås en ny stigning i antallet af smittede. Det afspejler, at det effektive kontakttal som nævnt er under én i hele udfasningsperioden. Når det basale kontakttal eksempelvis er tilbage på 2,1 efter godt 40 uger, vil antallet af personer, der er eller har været smittede, udgøre omkring 70 pct. af befolkningen, jf. figuren nederst til venstre i figur V.5. Det er dermed højere end det niveau, der sikrer flokimmunitet med et basalt kontakttal på 2,1 (dvs. 52 pct.), og der sker derfor ikke efterfølgende en ny stigning i antallet af smittede.¹¹ Den gradvise indfasning og efterfølgende udfasning reducerer dermed graden af *overshooting*.¹²

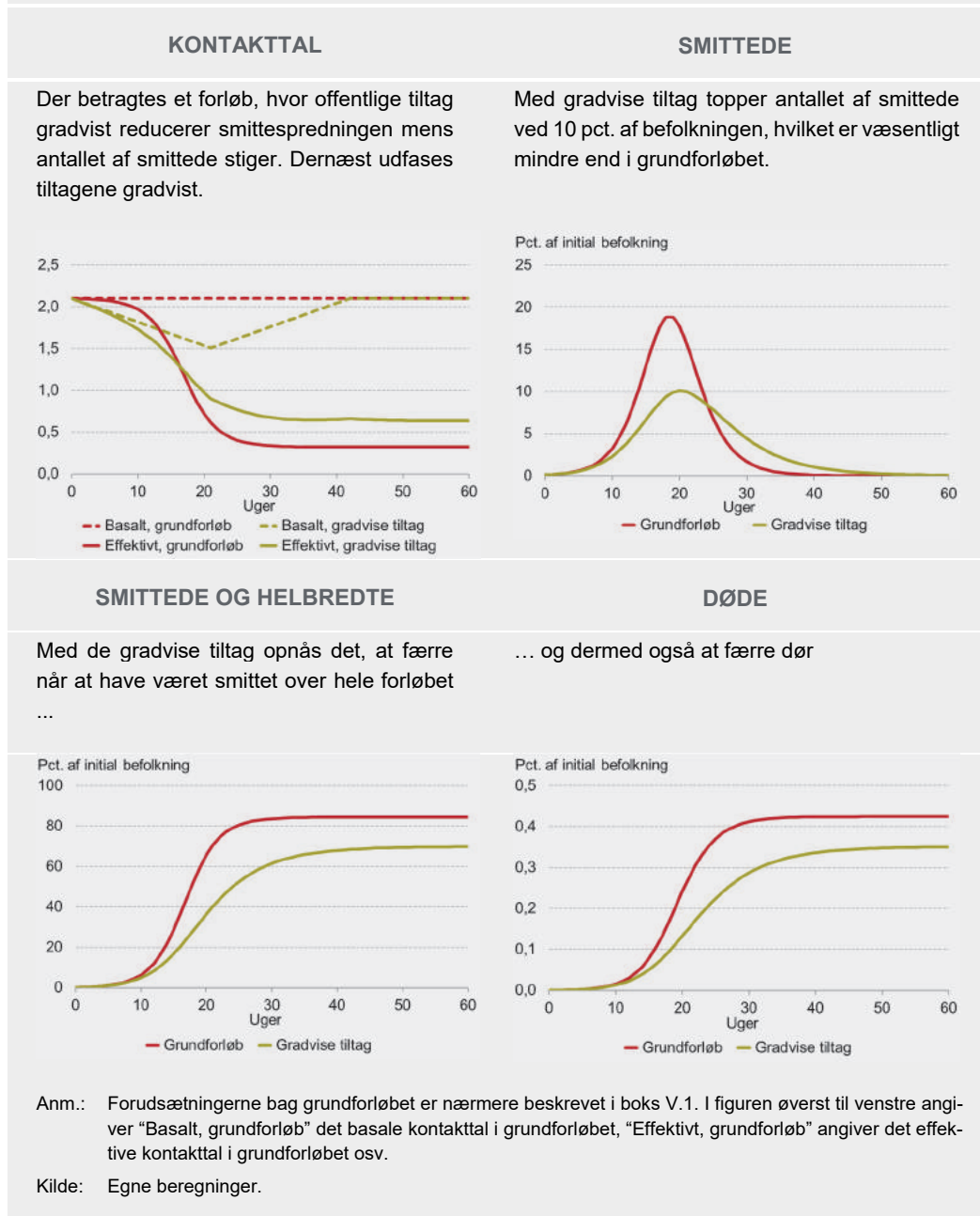
**... og dermed også
antallet af dødsfald**

Samlet har det som konsekvens, at antallet af personer, der når at blive smittet inden virus dør ud, reduceres fra 84 pct. af befolkningen i grundforløbet til ca. 70 pct. Det betyder endvidere, at antallet af dødsfald reduceres fra 0,42 pct. af befolkningen i grundforløbet til 0,35 pct., jf. figur V.5. Presset på sundhedsvæsenet mindskes endvidere i betydeligt omfang.

10) Et lavere basalt kontakttal betyder således alt andet lige, at flokimmunitet opnås med et lavere antal smittede, jf. boks V.2.

11) Mere generelt sikrer det betragtede tiltag, at andelen af befolkningen, der er eller har været smittede, i hele udfasningsperioden overstiger det niveau, der sikrer flokimmunitet givet det aktuelle niveau for det basale kontakttal.

12) Man kan naturligvis godt forestille sig et mere finjusteret forløb, hvor graden af *overshooting* reduceres endnu mere end i de her betragtede forløb.

FIGUR V.5 TILTAG DER IND- OG UDFASES GRADVIST

OPSUMMERING

Opsummering

I afsnittet er spredningen af virus i et samfund illustreret inden for rammerne af en grundlæggende SIR-model. I de viste forløb er det lagt til grund, at der ikke kommer en vaccine mod virus, og at det ikke er muligt fuldt ud at udrydde virus via smittebegrænsende tiltag. Virus uddør derfor kun som konsekvens af, at der nås tilstrækkeligt stor immunitet i befolkningen i takt med, at mange har været smittede. I tilfældet helt uden politiske tiltag og adfærdsændringer i befolkningen, kan der på tidspunktet, hvor antallet af aktuelt smittede når sit højeste være et meget stort pres på ressourcerne i sundhedsvæsenet. Endvidere vil antallet af personer, der når at have været smittet over hele forløbet overstige det antal, der er nødvendigt for at opnå flokimmunitet. Denne såkaldte *overshooting* betyder, at det samlede antal dødsfald er højere end det minimale antal dødsfald, der følger af at opnå flokimmunitet (i en situation uden en vaccine og med en givet dødelighed ved virus).

Tiltag, der kun kortvarigt påvirker smittespredningen i samfundet vil ikke direkte, i den betragtede SIR-model, reducere graden af *overshooting*. De kan imidlertid udskyde tidspunktet, hvor kapacitetspresset i sundhedsvæsenet er størst, og dermed bidrage til at der kan opbygges kapacitet. Tiltag, der i en lang periode mindsker smittespredningen, kan til gengæld både reducere graden af *overshooting* og mindske presset på sundhedsvæsenet betydeligt. Det kan eksempelvis dreje sig om tiltag, der indføres gradvist i takt med, at antallet af smittede stiger og tilsvarende udfases gradvist efterfølgende.

V.3

SAMSPILLET MELLEM VIRUS OG ØKONOMISK AKTIVITET

Indhold

I dette afsnit diskuteres først forskellige kanaler, hvorigennem et virusudbrud kan påvirke husholdninger og virksomheders økonomiske dispositioner. Dernæst benyttes modellen i Eichenbaum mfl. (2020a) til at anskue samspilseffekter mellem et virusudbrud og økonomisk aktivitet. Inden for denne modelramme illustreres de grundlæggende afvejninger, som myndighederne står over for ved et virusudbrud.

Litteraturen om sammenhængen mellem økonomi og epidemiologi er endnu i sin tidlige fase, og modellen i Eichenbaum mfl. (2020a), der anvendes i afsnittet, er på mange områder forsimplet. I sidste del af afsnittet diskuteres nogle af de elementer, der ikke er taget højde for i den betragtede model, men som har konsekvenser for de centrale afvejninger, myndighederne står over for ved et virusudbrud.

EFFEKTER PÅ ØKONOMISK ADFÆRD

Et virusudbrud kan påvirke husholdninger og virksomheders adfærd via en række kanaler, også i de tilfælde, hvor myndighederne ikke pålægger nogen restriktioner.

Virusudbrud kan få husholdningerne til at sænke deres forbrug ...

Husholdningerne kan reagere på et virusudbrud ved at sænke deres forbrug for at reducere risikoen for at blive smittet i forbindelse med forbrugsaktiviteter. Mange forbrugsaktiviteter kan ikke foretages, uden at personer kommer i kontakt med andre i butikker, restauranter, ved frisøren eller lignende. I et studie, der fokuserer på forbrugsfaldet i Danmark og Sverige i de første måneder af udbruddet af coronavirus, konkluderes det eksempelvis, at virusudbruddet i sig selv bidrog til et betydeligt fald i forbruget, og at nedlukningen af dele af økonomien kun bidrog med en mindre del, jf. Andersen mfl. (2020a) og boks V.5.

... og ændre deres forbrugs-sammensætning

Nogle forbrugsaktiviteter indebærer imidlertid en relativt lav risiko for at blive smittet med virus, og et virusudbrud kan dermed få husholdningerne til at dreje deres forbrug i retning af aktiviteter med mindre risiko for smitte. Husholdningerne kan eksempelvis vælge at skære ned på restaurant- og biografbesøg og i højere grad selv lave mad eller købe take away og streame film hjemmefra. Ligeledes kan et virusudbrud føre til, at folk i højere grad benytter sig af nethandel fremfor at handle i fysiske butikker.

BOKS V.5 STUDIER AF ADFÆRDSREAKTIONER IFM. CORONAVIRUS

En række studier har fokuseret på konsekvenser for økonomisk adfærd af udbruddet af coronavirus.

Eksempelvis anvender Andersen mfl. (2020a) forskellen mellem Sverige og Danmark, i hvor stor en del af de økonomiske aktiviteter, der blev nedlukket, til at vurdere, i hvor høj grad virusudbruddet i sig selv førte til lavere forbrug, og i hvor høj grad, nedlukning bidrog hertil. I studiet findes det, at forbrugsnedgangen kun var en anelse større i Danmark end i Sverige (29 pct. mod 25 pct.). Dette taler for, at størstedelen af faldet i forbruget kan tilskrives virusudbruddet i sig selv. I studiet findes endvidere, at det særligt er ældre, der har reduceret forbruget, hvilket er konsistent med, at de er den gruppe, der er mest udsat ved smitte med coronavirus.

I Chetty mfl. (2020) analyseres på baggrund af data for USA, hvordan såvel virusudbruddet som den efterfølgende politikreaktion påvirkede økonomien. I studiet findes det blandt andet, at folk i begyndelsen af forløbet reducerede deres forbrug i betydeligt omfang i områder med mange smittede og inden for brancher, der kræver fysisk kontakt.

I Engle mfl. (2020) undersøges det med udgangspunkt i GPS-data i hvor høj grad smitte påvirker befolkningens mobilitet i USA. I studiet findes det, at øget smitte i et geografisk område reducerer borgernes mobilitet, også når der tages højde for, om der blev udstedt udgangsforbud i de pågældende områder. Udgangsforbud reducerer ligeledes borgernes mobilitet. I studiet findes det endvidere, at effekterne af såvel smitte som udgangsforbud er større, jo højere befolkningstætheden er i et område.

Virusudbrud kan reducere arbejdsudbud og føre til mere hjemmearbejde

Et virusudbrud kan også få husholdningerne til at ændres deres arbejdsudbud: folk kan vælge at arbejde færre timer, holde mere ferie og tage orlov for at undgå at blive smittet på arbejdspladsen eller i forbindelse med transport til og fra arbejde. For de personer, der har mulighed for at arbejde hjemme, kan det ligeledes føre til en stigning i omfanget af hjemmearbejde.

Virusudbrud kan føre til omlægninger af produktion

Et virusudbrud kan også påvirke virksomhedernes dispositioner. Det kan eksempelvis have som konsekvens, at virksomheder i en periode lukker dele af produktionen ned eller ændrer på arbejdsgangene, så der i højere grad undgås fysisk kontakt mellem ansatte og til kunder. Hvis virusudbruddet fører til større usikkerhed eller forventninger om lavere fremtidig indtjening, kan det ligeledes føre til en reduktion i virksomhedernes investeringsomfang.

I det følgende præsenteres en økonomisk-epidemiologisk model, hvor der tages højde for to af de nævnte kanaler: husholdningernes valg af forbrug og arbejdstid.

DE CENTRALE AFVEJNINGER ILLUSTRERET I EN ØKONOMISK-EPIDEMIOLOGISK MODEL

Gensidig sammenhæng mellem virus og økonomisk adfærd

I det følgende anvendes modellen i Eichenbaum mfl. (2020a) til at illustrere den gensidige sammenhæng mellem virus og økonomisk adfærd samt de grundlæggende afvejninger, som de politiske myndigheder står overfor. Modellen bygger på den SIR-model, der blev anvendt i afsnit V.2, og det lægges eksempelvis fortsat til grund, at personer, der har været smittede, opnår evig immunitet imod virus. Forudsætningerne bag modellen er mere udførligt beskrevet i boks V.6.

Den anvendte model er stiliseret

Der er både med hensyn til de epidemiologiske og økonomiske forudsætninger tale om en ganske stiliseret model, der på mange måder er forsimplet. Eksempelvis lægges det til grund, at personer udelukkende handler egennyttigt og ser bort fra, at de gennem deres handlinger kan smitte andre. I praksis kan man forestille sig, at folks adfærd er motiveret ud fra hensynet til både eget og andres velbefindende. I modellen er det desuden kun muligt for myndighederne at mindske smittespredningen ved generelle begrænsninger af den økonomiske aktivitet. Der ses derfor bort fra, at det kan være muligt at begrænse smittespredningen gennem blødere og mere selektive tiltag såsom indførelse af krav om mundbind i kollektiv transport, test og karantæneforanstaltninger rettet mod smittede mv. I modellen ses der endvidere bort fra, at der kan være betydelige forskelle i smitbarhed og dødelighed ved virus på tværs af befolkningsgrupper, ligesom det antages, at der ikke er senfølger forbundet med at have været smittet.

De præcise størrelsesordener bør ikke tages for bogstaveligt

Der er tale om en stærkt stiliseret model, og dens resultater skal fortolkes derefter. Mens modellen bidrager til at illustrere nogle grundlæggende kvalitative afvejninger, som er relevante for myndighedernes reaktion ved et virusudbrud, bør de præcise størrelsesordener af effekterne ikke tillægges for stor vægt.

BOKS V.6 DEN ANVENDETE MODEL

Modellen i Eichenbaum mfl. (2020a) anvender en simpel SIR-model, som den anvendte i afsnit V.2 med varig immunitet, men kobler hertil en økonomisk model, der giver en eksplicit beskrivelse af husholdningernes valg af forbrug og arbejdstid og tager højde for, at disse valg påvirker smittespredningen.

Det lægges til grund, at antallet af nysmittede er givet ved følgende relation:

$$Nysmittede_t = \pi_1 \cdot S_t \cdot C_t^S \cdot I_t \cdot C_t^I + \pi_2 \cdot S_t \cdot H_t^S \cdot I_t \cdot H_t^I + \pi_3 \cdot S_t \cdot I_t \quad (1)$$

hvor C_t^S og H_t^S er henholdsvis samlet forbrug og arbejdstid for gruppen af personer, der er modtagelige, mens C_t^I og H_t^I er samlet forbrug henholdsvis arbejdstid for gruppen af personer, der er smittede.

Leddene $\pi_1 \cdot S_t \cdot C_t^S \cdot I_t \cdot C_t^I$ beskriver derfor den del af smittespredningen, der skyldes menneskelig kontakt i forbindelse med forbrugsaktiviteter, mens $\pi_2 \cdot S_t \cdot H_t^S \cdot I_t \cdot H_t^I$ angiver den del af smittespredningen, der skyldes menneskelig kontakt i forbindelse med arbejde. Endelig angiver $\pi_3 \cdot S_t \cdot I_t$ den del af smittespredningen, der ikke er et resultat af interaktioner i forbindelse med økonomisk aktivitet.

Ved at definere:

$$\beta_t = \pi_1 \cdot C_t^S \cdot C_t^I + \pi_2 \cdot H_t^S \cdot H_t^I + \pi_3 \quad (2)$$

kan ligning (1) skrives som:

$$Nysmittede_t = \beta_t \cdot S_t \cdot I_t \quad (3)$$

Dette illustrerer, at den epidemiologiske del af modellen i Eichenbaum mfl. (2020a) reelt er sammenfaldende med den SIR-model, der blev anvendt i afsnit V.2.^{a)} Som det ses af ligning (2) er β_t og dermed det basale kontakttal dog eksplicit afhængig af husholdningernes økonomiske dispositioner med den anvendte model i dette afsnit.

I nærværende model tages der desuden højde for, at der med en vis sandsynlighed fremkommer en vaccine imod virus. Det lægges forsimpelende til grund, at antallet af fremtidige nysmittede er nul fra det tidspunkt vaccinen fremkommer. Sandsynligheden for at en sådan vaccine fremkommer antages konstant over tid. Bemærk, at de personer, der allerede er smittet på tidspunktet hvor en vaccine fremkommer, ikke har gavn af vaccinen. Ligeledes tages der højde for, at der kan fremkomme behandling, der gør at smittede bliver helbredt. Det lægges derved til grund, at der ikke er nogen risiko for at dø af virus fra det tidspunkt, hvor den helbredende medicin er fremkommet.

a) Der er en enkelt forskel i og med, at der i Eichenbaum mfl. (2020a) ikke divideres med den samlede befolkning i udtrykket for antallet af nysmittede. Dette har dog meget begrænset kvantitativ betydning, da det trods alt er relativt få personer, der dør som følge af virus i de betragtede forløb.

BOKS V.6 DEN ANVENDETE MODEL, FORTSAT

Den enkelte husholdning antages at have en uendelig planlægningshorisont og vælger på ethvert tidspunkt forbrug og arbejdstid ved at maksimere en intertemporal nyttefunktion givet ved:

$$U_0 = E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \delta^t \cdot \left(k + \ln c_t - \frac{\theta}{2} \cdot (h_t)^2 \right), \quad (4)$$

hvor E_0 angiver den matematiske forventning dannet på tidspunkt $t = 0$, c_t og h_t er den enkeltes valg af forbrug og arbejdstid, δ er et mål for, i hvor høj grad husholdningerne vægter forbrug på et senere tidspunkt relativt til i dag, k er en konstant og θ er udtryk for, hvor stort et nyttetab husholdningerne opnår ved af arbejde frem for at holde fri. Parameteren k er med til at bestemme, hvor stor en nytte den enkelte opnår så længe denne er i live, og dermed hvor stort det samfundsmæssige tab af velfærd er ved et dødsfald.

I modellen ses bort fra opsparing, og derfor svarer den enkeltes forbrug i hver periode til arbejdsindkomsten efter skat:

$$(1 + \mu_t) \cdot c_t = w_t \cdot h_t + T_t, \quad (5)$$

hvor μ_t er en tidsvarierende skat på forbrug, w_t er den enkeltes timeløn og T_t er en offentlig indkomstoverførsel. I modellen kan parameteren μ_t anvendes til at påvirke forbruget og valget af arbejdstid og kan derfor benyttes som et redskab til eksempelvis at gennemføre en delvis nedlukning af økonomien. Det antages at være det eneste instrument, myndighederne kan anvende til at påvirke smittespredningen.

Den enkelte husholdning kan frit vælge sit forbrug og sin arbejdstid under hensyntagen til ligning (5). I deres valg heraf tager de personer, der er modtagelige over for virus højde for, at et øget forbrugsniveau og en højere arbejdstid forøger risikoen for at blive smittet. Smittede og helbredte har ikke en risiko for at blive smittet. Personer, der er smittet med virus, har en lavere produktivitet og dermed en lavere timeløn, end de ellers ville have haft, og de arbejder af den årsag mindre.

**Vaccine og
helbredende
behandling kan
blive tilgængelig**

I det betragtede forløb tages højde for, at der kan fremkomme en vaccine mod virus, ligesom der kan komme helbredende behandlinger. Det lægges forsimpelende til grund, at der ophører med at være nysmittede fra det tidspunkt, hvor en vaccine fremkommer.^{13,14} Tilsvarende forudsættes det, at der ikke længere er risiko for, at smittede dør af virus fra det tidspunkt, hvor helbredende behandling fremkommer. Som i Eichenbaum mfl. (2020a) lægges det til grund, at der i hver periode er en konstant sandsynlighed for, at en vaccine fremkommer ligeså vel som der er en konstant sandsynlighed for, at helbredende medicin bliver tilgængelig. Disse sandsynligheder er valgt, så det i modellen på ethvert tidspunkt forventes, at der vil gå et år, før en vaccine er tilgængelig og ligeledes for helbredende behandling.

**Modtagelige
reducerer deres
forbrug og
arbejdstid**

Der kan i modellen opstå smitte med virus tre steder: i forbindelse med forbrugsaktiviteter, på arbejdspladsen og som følge af tilfældige kontakter, der ikke er relateret til arbejde og forbrug. Illustrationerne i forrige afsnit tog kun højde for den sidste kanal – den tilfældige kontakt – så det nye i dette afsnit er, at smittespredning også opstår mere systematisk i forbindelse med arbejde og forbrug. De enkelte husholdninger tager højde for sammenhængen mellem økonomiske dispositioner og risikoen for at blive smittet med virus. De personer, der er modtagelige for virus (hvilket i begyndelsen af virusudbruddet er stort set alle), vil derfor reagere ved at reducere deres forbrug og arbejdstid i takt med, at antallet af smittede stiger i håb om at undgå at blive smittet med virus. Dette er konsistent med resultaterne fra Andersen mfl. (2020a), der indikerer, at udbruddet af coronavirus af sig selv førte til et betydeligt fald i forbruget, jf. boks V.5.

**Smittede og
helbredtes adfærd er
som i fravær af virus**

I den anvendte model vil de personer, der smittes med virus, handle på samme måde som i fravær af virus.¹⁵ Det er en konsekvens af, at det som nævnt lægges til grund, at folk handler egennyttigt, hvorved smittede i deres valg af adfærd ikke tager højde for, at de potentielt kan smitte andre. Personer, der har været smittede og efterfølgende er blevet helbredt, handler ligeledes på samme måde, som de ville have gjort i fravær af et virusudbrud, da det som nævnt lægges til grund, at disse har opnået evig immunitet imod den betragtede virus.

13) Dette er naturligvis en stærkt forsimpelende antagelse. Der kan være en periode, hvor det på grund af kapacitetsproblemer vil være umuligt, at tilbyde alle en vaccine. Desuden kan der også være grupper i samfundet, der ikke ønsker at lade sig vaccinere.

14) Der kan imidlertid i dette tilfælde være en gruppe af personer, der allerede er smittede, og disse vil ikke få gavn af vaccinen.

15) De smittede har imidlertid en lavere produktivitet og timeløn, og vælger som følge heraf en lavere arbejdstid. Det kan også fortolkes som, at en andel af de smittede (20 pct. i de betragtede forløb) ikke kan gå på arbejde som følge af sygdom, mens den resterende andel arbejder videre som hidtil.

For helbredte er der således ikke nogen omkostning i form af risiko for smitte ved at deltage i økonomiske aktiviteter.

Grundforløb med lidt færre smittede end i afsnit V.2

I boks V.7 præsenteres et grundforløb med udgangspunkt i den anvendte økonomisk-epidemiologiske model. Forløbet bygger videre på grundforløbet i afsnit V.2, herunder med et basalt kontakttal i begyndelsen af virusudbruddet på 2,1. I nærværende grundforløb vil de personer, der er modtagelige over for virus, som nævnt reducere deres forbrug og arbejdsudbud i takt med, at antallet af smittede stiger for derved at forsøge at undgå at blive smittet. I det viste grundforløb fører reduktionen i forbrug og arbejdstid til et fald i det basale kontakttal i perioden, hvor antallet af smittede stiger. Dermed bidrager ændringen i husholdningernes adfærd til en begrænsning i smittespredningen i denne periode, og samlet reduceres graden af *overshooting* og antallet af døde en anelse i forhold til grundforløbet i afsnit V.2.

Negativ smitteeksternalitet

Der er i den betragtede model en negativ eksternalitet knyttet til de smittedes adfærd, idet smittede som nævnt antages ikke at tage højde for, at de via forbrug og arbejde risikerer at smitte personer, der er modtagelige over for virus. Smittede vil dermed vælge at forbruge og arbejde mere, end hvad der er hensigtsmæssigt set fra samfundets perspektiv.¹⁶ Dermed er der samfundsmæssige gevinster ved tiltag, der i en periode reducerer aktiviteten i samfundet og dermed reducerer smittespredningen og antallet af døde.

16) Derudover kan der også være en indirekte eksternalitet. De personer, der er modtagelige over for virus, vil i deres valg af adfærd tage højde for de omkostninger, de selv vil blive udsat for i tilfælde af, at de bliver smittet, men ikke for de negative eksternaliteter, de vil kunne påføre andre som smittede. Dette har som konsekvens, at modtagelige ikke reducerer deres aktivitet i et tilstrækkeligt omfang set fra et samfundsmæssigt perspektiv, jf. resultaterne i Bethune og Korinek (2020).

BOKS V.7 DET BETRAGTEDE GRUNDFORLØB

I det følgende præsenteres et grundforløb uden politiske tiltag med anvendelse af modellen i Eichenbaum mfl. (2020a). Forløbet bygger videre på grundforløbet i afsnit V.2. Som i afsnit V.2 er det derfor lagt til grund at:

- Det basale kontakttal er på 2,1 i begyndelsen af forløbet
- Dødeligheden ved virus er 0,5 pct.
- Varighed af et sygdomsforløb er 18 dage.

Derudover er anvendt de samme antagelser som i Eichenbaum mfl. (2020a), herunder at:

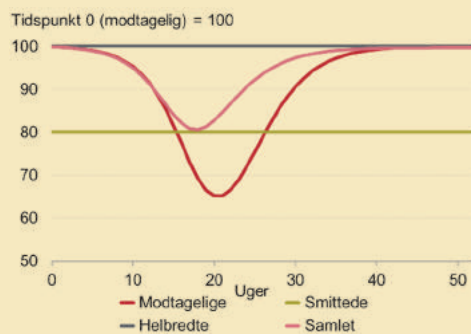
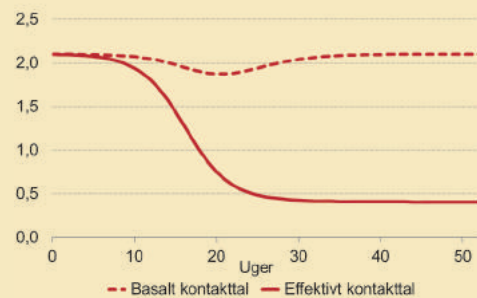
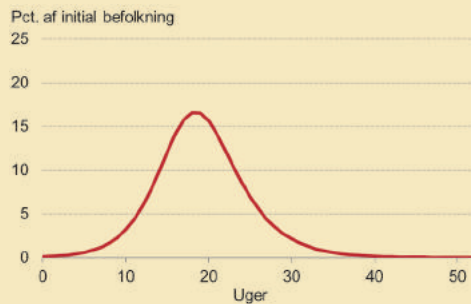
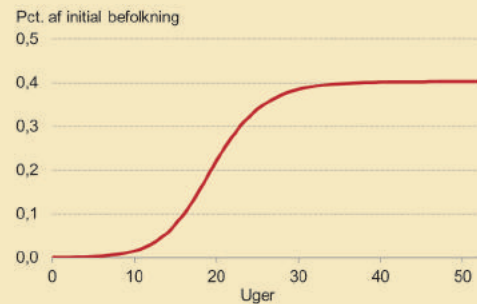
- Sandsynligheden for at en vaccine fremkommer svarer til, at denne forventes at komme en efter et år
- Sandsynligheden for at helbredende behandling fremkommer svarer til, at denne forventes at komme efter et år
- Aktiviteter forbundet med forbrug og arbejde står for 2/3 af smittespredningen i begyndelsen af forløbet^{a)}
- Parameteren k i husholdningerne nyttefunktion i ligning (4) i boks V.6 er sat til 0, hvilket sammen med de øvrige parametervalg har som konsekvens, at værdien af et statistisk liv er 159 gange så stor som BNP pr. indbygger^{b)}.

I forløbet vil de husholdninger, der er modtagelige over for virus, reagere på virusudbruddet ved at reducere forbrug og arbejdsudbud i takt med at antallet af inficerede stiger, jf. figur A. Disse adfærdsreaktioner vil af sig selv reducere smittespredningen og dermed det basale kontakttal i perioden hvor antallet af smittede stiger, jf. figur B. Når antallet af smittede efterfølgende begynder at falde, vil husholdningerne gradvist forøge deres forbrug og arbejdsudbud igen, hvorved det basale kontakttal gradvist kommer tilbage til 2,1.

Reduktionen i smittespredningen i perioden hvor antallet af smittede stiger har som konsekvens, at antallet af smittede topper på et lidt lavere niveau efter 18 uger (ca. 16 pct. af befolkningen) end i grundforløbet i afsnit V.2, jf. figur C. Begrænsningen i smittespredningen i begyndelsen af udbruddet har endvidere som konsekvens, at der som følge af en lidt lavere grad af *overshooting* dør en anelse færre end i grundforløbet i afsnit V.2, jf. figur D.

Bemærk, at figurerne i det følgende illustrerer forløbet under forudsætning af, at der på et givet tidspunkt hverken er fremkommet en vaccine eller helbredende behandling.

- De tre parametre π_1 , π_2 og π_3 i ligning (1) i boks V.6 er således opskaleret proportionalt i forhold til forudsætningerne i Eichenbaum mfl. (2020a), hvor det basale kontakttal er på 1,5 i begyndelsen af forløbet.
- Til sammenligning lægger Finansministeriet i Danmark til grund, at værdien af et statistisk liv er 85 gange så høj som BNP pr. indbygger.

BOKS V.7 DET BETRAGTEDE GRUNDFORLØB, FORTSAT**FIGUR A FORBRUG OG ARBEJDS-
UDBUD****FIGUR B KONTAKTTAL****FIGUR C SMITTEDE****FIGUR D DØDE**

Anm.: I den anvendte model er der en én-til-én sammenhæng mellem forbrug og arbejdsudbud. Derfor er de relative ændringer i forbruget og de relative ændringer i arbejdsudbuddet identiske. Figur A illustrerer derfor effekten på begge størrelser (idet det initiale niveau er normaliseret til 100). Kurven "Samlet" angiver det samlede forbrug/den samlede arbejdstid. Udviklingen i denne afspejler blandt andet sammensætningseffekter, dvs. at der over tid er forskelle i hvor stor en andel af befolkningen, der befinder sig i de enkelte grupper (modtagelige, smittede og helbredte).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eichenbaum mfl. (2020a).

**Illustration af
optimal politik ...**

I den betragtede modelramme har de politiske myndigheder mulighed for at påvirke den generelle økonomiske aktivitet og derigennem smittespredningen ved at anvende en tidsvarierende skat på forbruget, som reelt også virker som en tilsvarende skat på arbejdsindkomst. Dette kan ses som en enkel måde at tage højde for, at myndighederne kan reducere den økonomiske aktivitet ved at indføre restriktioner på erhvervslivet eller gennemføre egentlige nedlukninger. I det følgende

illustreres den optimale politik, forstået som den politikreaktion, der resulterer i at summen af de enkelte borgeres velfærdsniveauer bliver så høj som mulig, givet forudsætningerne i den anvendte model, herunder husholdningernes præferencer. I udformningen af den optimale politikreaktion står myndighederne over for en grundlæggende afvejning mellem hensynet til at undgå tab af menneskeliv og hensynet til at undgå et for stort fald i produktion og forbrug undervejs i forløbet.

**... i grundforløb
og under fire
alternative scenarier**

Først betragtes resultaterne af den optimale politik i grundforløbet (dvs. med samme forudsætninger, som ligger til grund for forløbet illustreret i boks V.7). Dernæst betragtes den optimale politik under fire forskellige afvigelser fra forudsætningerne i grundforløbet:

1. Højere dødelighed ved virus
2. Højere værdi af et statistisk liv
3. Lavere sandsynlighed for at en vaccine opstår
4. Dødelighed ved virus afhænger af antallet af smittede (via kapacitetspres i sundhedsvæsenet).

Optimal politik i grundforløbet

**Optimalt med
betydeligt
aktivitetsfald
i begyndelsen
af forløbet**

Med forudsætningerne i grundforløbet, er det optimalt med en relativt aggressiv politikrespons, der helt fra virusudbruddets start begrænser smittespredningen ved at reducere den samlede økonomiske aktivitet med 18 pct. i forhold til forløbet uden optimal politik, jf. figur V.6. Det skyldes, at der er en vis sandsynlighed for, at en vaccine imod virus fremkommer. Ved hurtigst muligt at reducere den økonomiske aktivitet, og dermed smittespredningen, kan der undgås tab af menneskeliv, hvis en vaccine skulle vise sig at blive tilgængelig inden for kort tid.

**Illustrationer
betinget af, at
vaccine og
helbredende medicin
ikke er fremkommet**

Bemærk, at figur V.6 illustrerer konsekvenserne af den optimale politik under betingelse af, at der på et hvilket som helst tidspunkt *ikke* er fremkommet en vaccine, men idet der hele tiden forventes at komme én om et år. I det øjeblik en vaccine rent faktisk fremkommer, forudsættes det som tidligere nævnt, at antallet af nysmittede fremover vil være nul. Dermed kan begrænsningen af den økonomiske aktivitet fjernes uden tab af menneskeliv. Ligeledes kan begrænsningen af økonomisk aktivitet fjernes uden tab af menneskeliv, hvis der på et givet tidspunkt fremkommer helbredende behandling.

**Antal smittede
topper på et
lavere niveau**

Med den optimale politikreaktion vil den reducerede smitteintensitet som følge af begrænsningen af den økonomiske aktivitet bevirke, at antallet af smittede topper lidt senere end i forløbet uden optimal politik. Det niveau, antallet af smittede topper på, er desuden lavere end i

forløbet uden nogen politikreaktion, jf. figur V.6. Det er endvidere optimalt at lade begrænsningen af den økonomiske aktivitet blive afviklet i takt med, at antallet af smittede begynder at aftage. Den optimale politikreaktion kan således ses som en kombination af de to sidste tiltag, der blev betragtet i slutningen af afsnit V.2. Det sikres således, at smittespredningen begrænses i længere tid, samt at begrænsningen udfases gradvist i takt med, at antallet af smittede falder.

**“Kurre på tråden”
som følge af
asynkrone forløb**

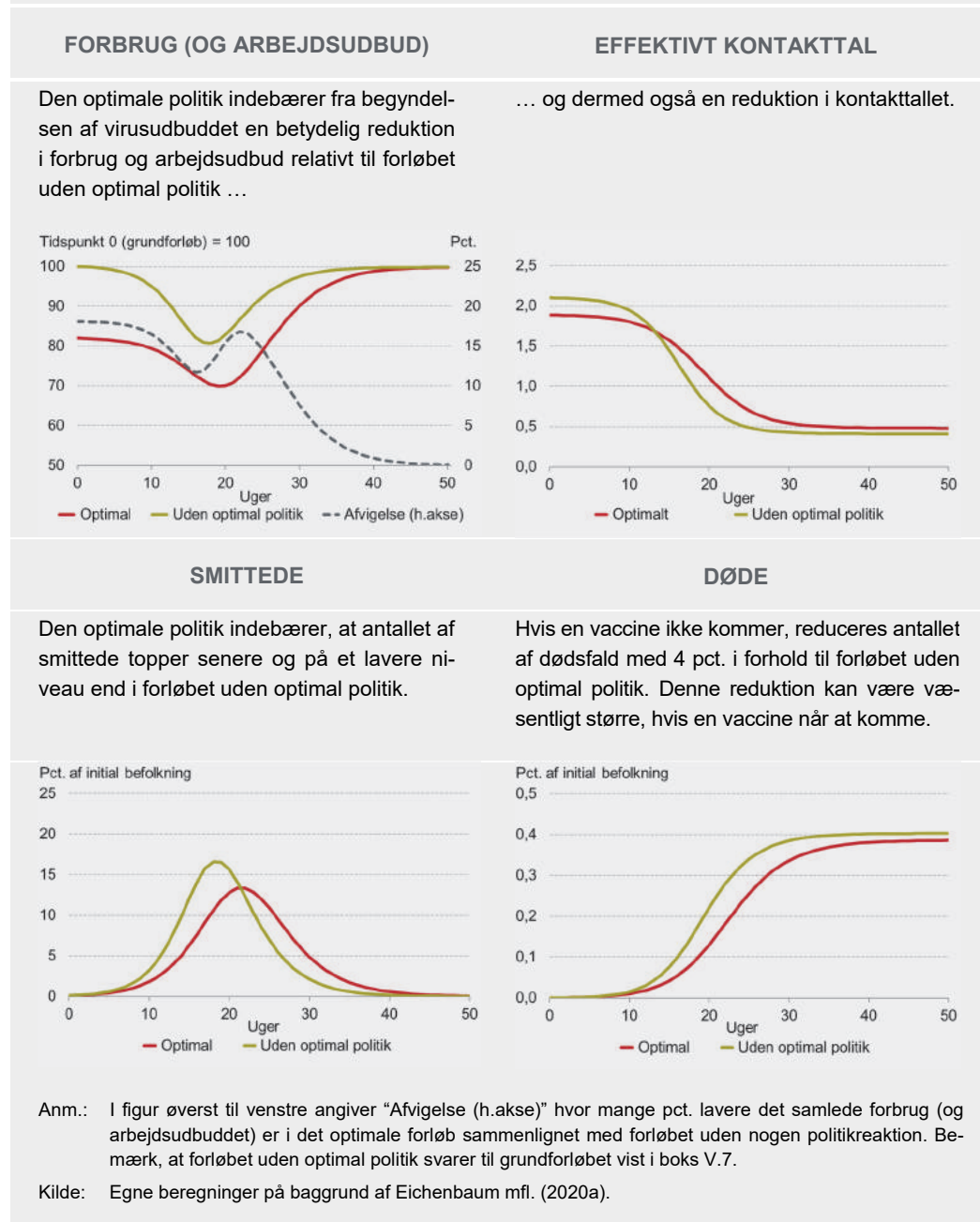
Bemærk, at der frem mod uge 23 er en “kurre på tråden” i den stiplede kurve i øverste figur til venstre i figur V.6, der angiver hvor mange pct. forbruget (og arbejdsudbuddet) i det optimale forløb ligger under forbruget i forløbet uden en politikreaktion.¹⁷ Der sker således først en indsnævring i en periode, hvorefter der sker en udvidelse. Indsnævringen er udtryk for, at de personer, der er modtagelige over for virus i forløbet uden en politikreaktion, reducerer deres forbrug i relativt stort omfang i takt med, at antallet af smittede stiger, som illustreret i boks V.7. I det optimale forløb bliver en stor del af dette forbrugsfald fremrykket til begyndelsen af forløbet, og der sker derfor ikke så stort et fald efterfølgende. Den efterfølgende udvidelse mellem uge 18 og uge 23 afspejler, at husholdningernes forbrugsniveau normaliseres tidligere i forløbet uden optimal politik, fordi antallet af smittede topper tidligere.

**Optimal politik
indebærer en vis
smittespredning**

Den optimale politikreaktion indebærer, at der løbende sker en smittespredning i samfundet. Dette er primært begrundet i hensynet til at undgå et for stort fald i den økonomiske aktivitet, men bidrager samtidig til, at der opbygges immunitet i befolkningen. Samlet fører dette til, at virus dør ud en anelse senere end i forløbet uden optimal politik i tilfældet, hvor en vaccine aldrig fremkommer. Hvis der ikke når at komme en vaccine, vil det samlede antal af dødsfald blive reduceret med 4 pct. sammenlignet med forløbet uden optimal politik. At antallet af dødsfald reduceres i dette tilfælde afspejler, at begrænsningen af smittespredningen gennem længere tid reducerer det samlede antal dødsfald, jf. afsnit V.2.¹⁸ Kommer der en vaccine, inden virus dør ud, vil reduktionen i antallet af døde i forhold til forløbet uden optimal politik være større, jf. figur V.6.

17) Denne går igen i flere af de scenarier, der betragtes nedenfor.

18) Den optimale politik kan således siges at “spille på to heste”: På den ene side sættes der på, at en vaccine bliver tilgængelig; på den anden side opbygges der også immunitet i befolkningen i tilfælde af at en vaccine ikke skulle blive tilgængelig.

FIGUR V.6 OPTIMAL POLITIK I GRUNDFORLØBET

Højere dødelighed ved virus

Med højere dødelighed er større aktivitetsbegrænsning optimal, ...

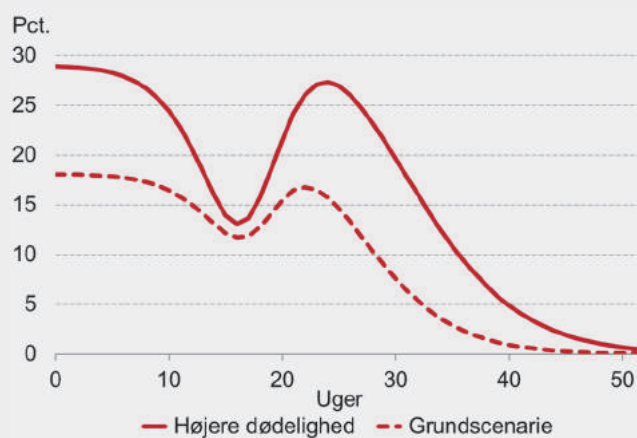
... og aktivitetsbegrænsningen står på i længere tid

I figur V.7 er illustreret konsekvenserne for den optimale politik, hvis dødsrisikoen er 1 pct. i stedet for 0,5 pct. som i grundscenariet. Det vil i forløbet uden politiske tiltag forøge det samlede antal dødsfald i løbet af virusudbruddet til 0,78 pct. af befolkningen og bevirke et større fald i forbruget i begyndelsen af udbruddet end illustreret i boks V.7. Den optimale politikreaktion består i dette tilfælde i en endnu større begrænsning af den økonomiske aktivitet end i grundscenariet, jf. figur V.7. Dette skyldes, at omkostningen ved at folk bliver smittet med virus nu er større.

Den optimale politik indebærer desuden, at begrænsningen af den økonomiske aktivitet står på i længere tid end i grundscenariet. Det afspejler, at gevinsten ved at vente på en vaccine er større, når dødeligheden er større.

FIGUR V.7 REDUKTION I FORBRUG

Ved en fordobling af dødeligheden indebærer den optimale politik en kraftigere reduktion i forbrug og arbejdsudbud undervejs i virusudbruddet.



Anm.: Se anm. til figur V.6. Bemærk, at den stiplede kurve er identisk med den stiplede kurve i øverste venstre figur i figur V.6.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eichenbaum mfl. (2020a).

Højere værdisætning af et liv

I figur V.8 er illustreret konsekvenserne af, at værdien af et statistisk liv (VSL) er forøget med 60 pct. i forhold til grundforløbet.¹⁹

VÆRDI AF ET STATISTISK LIV (VSL)

Værdien af et statistisk liv angiver samfundets betalingsvillighed for at opnå en lille reduktion i risikoen for at dø. Det kan fortolkes som den samlede nutidsværdi af hver fremtidigt leveår, man kan forvente at leve, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2016).

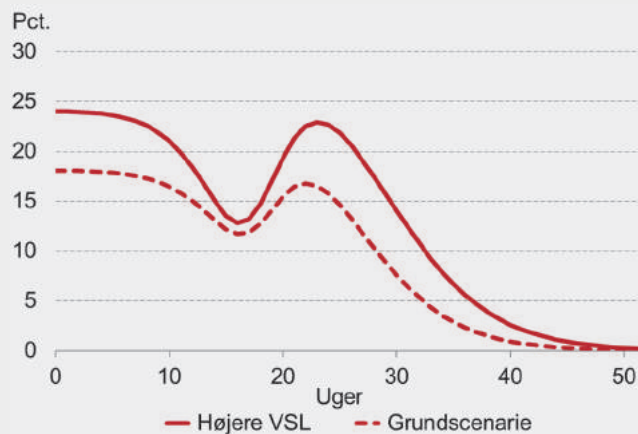
**Højere VSL
trækker i retning af
større aktivitets-
begrænsning**

En højere værdi af et statistisk liv trækker ligesom en højere dødelighed i retning af, at det er optimalt med en større begrænsning af den økonomiske aktivitet undervejs i virusudbruddet sammenlignet med grundscenariet, jf. figur V.8. Det afspejler, at såvel den enkeltes som samfundets omkostning ved smitte forøges, når værdien af et statistisk liv er højere. Der er dermed en større gevinst ved at begrænse aktivitet og smittespredning. I tilfældet hvor en vaccine ikke når at fremkomme, vil reduktionen i antallet af dødsfald imidlertid kun være en anelse større end i grundscenariet med en lavere statistisk værdi af et liv.

19) Dette er gennemført ved at forøge konstanten k i husholdningernes nyttefunktion, jf. ligning (4) i boks V.6.

FIGUR V.8 REDUKTION I FORBRUG

Ved en stigning i værdien af et statistisk liv på 60 pct., indebærer den optimale politik en kraftigere reduktion i forbrug og arbejdsudbud undervejs i virusudbuddet.



Anm.: Se anm. til figur V.6. Bemærk, at den stiplede kurve er identisk med den stiplede kurve i øverste venstre figur i figur V.6.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eichenbaum mfl. (2020a).

Lavere sandsynlighed for at en vaccine opstår

Når vaccine
er mindre
sandsynlig ...

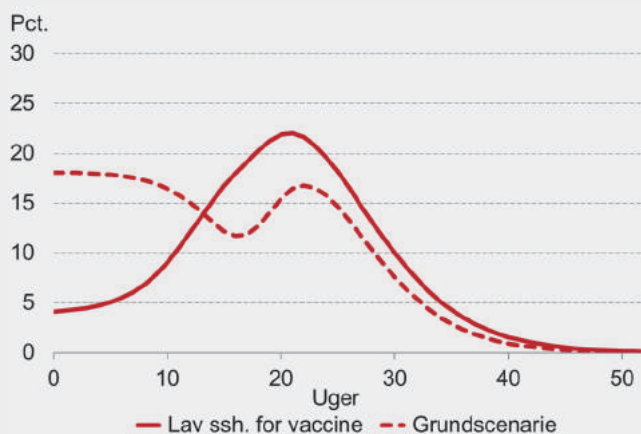
I figur V.9 illustreres konsekvenserne af den optimale politik når sandsynligheden for, at en vaccine fremkommer er 90 pct. lavere end i grundscenariet ovenfor, svarende til at det tager 10 år før en vaccine ventes at fremkomme. Dette ændrer væsentligt på tidsprofilen for den optimale politikreaktion. Årsagen er, at der er en mindre forventet gevinst ved at udskyde smittespredning i forventning om, at vaccine bliver tilgængelig. I stedet forventes det i højere grad, at flokimmunitet opnås ved at tilstrækkeligt mange bliver smittede, og hensynet med den optimale politik er derfor snarere at mindske graden af *overshooting*. I stedet for en betydelig begrænsning af den økonomiske aktivitet i begyndelsen af forløbet, er det i stedet optimalt med en behersket begrænsning af den økonomiske aktivitet her.

... følger den optimale politikreaktion i højere grad antallet af smittede

Til gengæld begrænses den økonomiske aktivitet og smittespredningen yderligere i takt med, at antallet af smittede stiger og smitteeksternaliteteten dermed bliver mere omkostningsfuld. Når antallet af smittede har nået sit toppunkt, udfases begrænsningen af den økonomiske aktivitet. Profilen for den optimale politikreaktion minder derfor om det sidste af de tre typer af tiltag, der blev betragtet i slutningen af afsnit V.2, hvor begrænsningen af den økonomiske aktivitet først indføres gradvist og derefter udfases gradvist. Som følge af den gradvise indfasning og efterfølgende udfasning af begrænsningen af den økonomiske aktivitet, reduceres antallet af døde i forhold til forløbet uden optimal politik som følge af en mindre grad af *overshooting*.²⁰

FIGUR V.9 REDUKTION I FORBRUG

Med en lav sandsynlighed for at en vaccine fremkommer, vil begrænsningen af den økonomiske aktivitet i højere grad følge udviklingen i antallet af smittede.



Anm.: Se anm. til figur V.6. Bemærk, at den stiplede kurve er identisk med den stiplede kurve i øverste venstre figur i figur V.6.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eichenbaum mfl. (2020a).

20) Eichenbaum mfl. (2020a) illustrerer omvendt, at den optimale politikreaktion ikke afhænger nævneværdigt af sandsynligheden for, at helbredende medicin fremkommer. Det skyldes, at det ikke har den store omkostning, at personer bliver smittet, hvis der inden for en kortere tidsperiode kommer helbredende behandling. Til forskel herfra vil gruppen af aktuelt smittede ikke nyde gavn af vaccine. Det forklarer, hvorfor der er så stor forskel i betydningen for den optimale politik.

Dødelighed afhænger af antal smittede

Hvis dødelighed
afhænger af
kapacitetspres
i sundhedsvæsenet
...

I figur V.10 illustreres konsekvenserne for den optimale politik i en situation, hvor dødeligheden stiger med antallet af smittede. Dette illustrerer konsekvenserne af, at et øget kapacitetspres i sundhedsvæsenet reducerer kvaliteten af den behandling, der tilbydes indlagte. Konkret er det lagt til grund, at dødeligheden ved virus i fravær af politiske tiltag stiger fra 0,5 pct. til 1,5 pct. i takt med, at antallet af smittede stiger. Det fører til, at antallet af døde samlet når 0,8 pct. af befolkningen i løbet af virusudbruddet.²¹

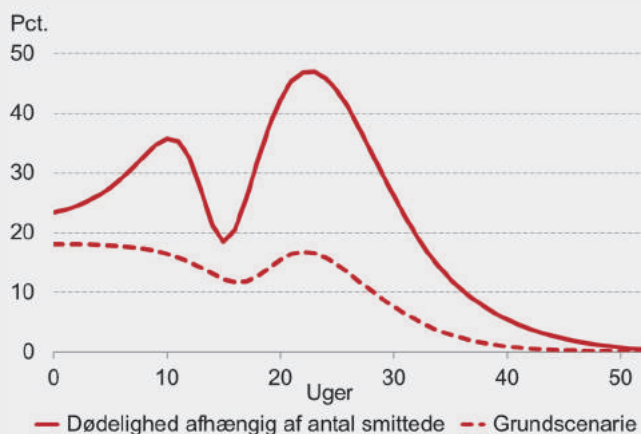
... er der yderligere
eksternaliteter

Den optimale politik indebærer en væsentlig reduktion i den økonomiske aktivitet i begyndelsen af forløbet og en yderligere begrænsning i takt med, at antallet af smittede stiger, jf. figur V.10. Dette afspejler, at der er en yderligere eksternalitet forbundet med den enkeltes valg af forbrug og arbejdsudbud. Den enkelte tager således ikke højde for omkostningerne i form af et øget kapacitetspres i sundhedsvæsenet, hvis denne bliver smittet eller smitter andre. Samlet bevirker den optimale politik, at dødeligheden kun når at stige til 0,9 pct., og at antallet af døde reduceres med ca. en tredjedel i forholdet til forløbet uden politiske tiltag i tilfældet, hvor en vaccine ikke når at komme.

21) Som i Eichenbaum mfl. (2020a) er det her lagt til grund, at der er en kvadratisk sammenhæng mellem dødeligheden og antallet af smittede. Når antallet af smittede er lavt, vil en yderligere stigning i antal smittede således kun føre til en mindre stigning i dødeligheden, mens denne effekt er mere udtalt, jo flere der er smittede.

FIGUR V.10 REDUKTION I FORBRUG

Når dødeligheden stiger med antal smittede, er det optimalt at den økonomiske aktivitet begrænses i stigende omfang i takt med at antallet af smittede stiger.



Anm.: Se anm. til figur V.6. Bemærk, at den stiplede kurve er identisk med den stiplede kurve i øverste venstre figur i figur V.6.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eichenbaum mfl. (2020a).

Opsummering

Med udgangspunkt i den økonomisk-epidemiologiske model i Eichenbaum mfl. (2020a) er det illustreret, at den optimale politikreaktion ved et virusudbrud kan bestå i en betydelig begrænsning af den økonomiske aktivitet fra starten af udbruddet. Dette er tilfældet, hvis det er sandsynligt, at en vaccine fremkommer inden for en kortere periode. I dette tilfælde er der en markant gevinst ved at udsætte smittespredningen. I hvor høj grad den økonomiske aktivitet bør begrænses afhænger blandt andet af, hvor høj dødeligheden ved virus er, og hvor høj en betalingsvillighed borgerne har for at reducere risikoen for at dø tidligt. Hvis det er usandsynligt, at en vaccine fremkommer, bør begrænsningen af den økonomiske aktivitet i højere grad intensiveres i takt med, at antallet af smittede stiger, for derved at mindske graden af *overshooting*. Dette er ligeledes tilfældet, hvis dødeligheden ved virus afhænger af kapacitetspresset i sundhedsvæsenet.

ANDRE FORHOLD MED RELEVANS FOR DE GRUNDLÆGGENDE POLITISKE AFVEJNINGER

I det følgende diskuteres resultaterne fra andre nyere studier med fokus på sammenhængen mellem økonomi og epidemiologi, idet fokus er på forhold, der påvirker den grundlæggende afvejning mellem at undgå tab af menneskeliv og undgå for store fald i den økonomiske aktivitet.

Gevinster ved test

Flere studier har pointeret, at der kan være betydelige gevinster ved at anvende test og karantæneforanstaltninger til at reducere smittespredningen frem for en generel nedlukning af økonomien.

Tilfældige test kan muliggøre målrettet karantæne

Berger mfl. (2020) tager eksempelvis højde for, at smittede i en periode kan være symptomfrie, men alligevel smitte andre. De analyserer på den baggrund effekterne af tilfældige test af symptomfrie personer kombineret med karantæne i tilfælde af en positiv test (betinget karantæne), idet personer i karantæne har en mindre risiko for at smitte andre. I studiet findes det, at sammenlignet med en generel økonomisk nedlukning, kan tilfældige test og betinget karantæne reducere de negative økonomiske konsekvenser, uden at antallet af dødsfald forøges. Dette skyldes, at karantænetiltagene i højere grad kan målrettes de smittede, hvorved den økonomiske aktivitet i højere grad kan fortsætte, uden det skaber for stor en smittespredning. Berger mfl. (2020) finder endvidere, at test og betinget karantæne udsætter tidspunktet, hvor antallet af smittede toppe. Dermed kan der vindes tid, hvilket eksempelvis gør det muligt at opbygge kapacitet i sundhedsvæsenet.

Test kan i kombination med karantæne reducere dødsfald

Eichenbaum mfl. (2020b) diskuterer ligeledes anvendelsen af tilfældige (masse)test og betinget karantæne, idet de tager udgangspunkt i en udvidelse af den model, der ligger til grund for resultaterne tidligere i dette afsnit. I den modificerede version lægges det til grund, at smittede er symptomfrie, og den enkelte kender derfor ikke sin egen sundhedstilstand.²² I studiet skelnes mellem to typer af karantæne: *smart inddæmning* og *stringent inddæmning*. Under *smart inddæmning* bliver de, der testes positive, isoleret på en sådan måde, at de ikke smitter via arbejde eller deres forbrugsaktivitet (svarende til hjemmeisolation, hvor myndighederne stiller forbrugsvarer til rådighed). Under *stringent inddæmning* bliver de fuldstændigt isoleret, således at de heller ikke

²² I studiet findes det, at test i fravær af karantæneforanstaltninger vil forøge smittespredningen. Det skyldes, at de personer, der finder ud af, at de er smittede, ikke risikerer at blive smittet ved at forbruge og arbejde. De vil dermed, i den betragtede model, udvise en mindre grad af forsigtighed, end hvis de havde været i tvivl om, hvorvidt de var smittede. Dette er et resultat af, at der som tidligere nævnt ses bort fra, at folks adfærd til dels kan være bestemt af hensynet til andre menneskers velbefindende.

smitter via fysisk kontakt, der ikke er relateret til forbrug og arbejde (svarende til en mere ekstrem form for isolation).²³ I studiet findes det, at *smart* inddæmning i et omfang svarende til, at 38 pct. af befolkningen testes efter det første år, stort set halverer antallet af dødsfald, ligesom faldet i aktivitetsniveauet bliver mindsket.²⁴ Sidstnævnte effekt skyldes, at det bliver mindre risikabelt at arbejde og forbruge, når de smittede i højere grad isoleres. *Stringent inddæmning* indebærer en endnu større reduktion af smittespredningen og antallet af døde. Det kræver imidlertid også, at en større andel af befolkningen testes (59 pct. efter det første år), og det indebærer endvidere, at smittespredningen begrænses i så stort et omfang, at flokimmunitet aldrig opnås.

**Midlertidig
immunitet kan øge
gevinsten ved
test og betinget
karantæne**

Eichenbaum mfl. (2020b) foretager også en følsomhedsanalyse, hvor der tages højde for, at personer, der har været smittede, kun opnår midlertidig immunitet over for virus. I dette tilfælde vil epidemien blusse op igen fra tid til anden i takt med, at folk bliver smittet på ny, jf. afsnit V.2. Dette vil endvidere medføre gentagne perioder med fald i den økonomiske aktivitet. I dette tilfælde vil såvel *smart inddæmning* som *stringent inddæmning* (i det ovenfor nævnte omfang) ikke bare reducere antallet af smittede og døde på kort sigt, men også fuldstændigt afværge fremtidige udbrud.²⁵ Tilstedeværelsen af midlertidig immunitet øger dermed den potentielle gevinst ved at foretage test og anvende betinget karantæne.

**Selv med
omkostninger ved at
teste kan intensiv
teststrategi
være optimal**

Piguillem og Shi (2020) analyserer tilfældige test og betinget karantæne i en model, hvor en andel af de inficerede aldrig når at udvise symptomer. Dermed er der i studiet en andel af de personer, der har opnået immunitet over for virus, som ikke er vidende om dette. Piguillem og Shi (2020) påpeger, at test både kan frigøre arbejdskraft sammenlignet med en generel nedlukning og kan bidrage til at reducere smittespredningen. Til forskel fra de to ovenfor nævnte bidrag, tages der højde for, at der er omkostninger ved at teste. Det lægges til grund, at omkostningen ved at teste én ekstra person er stigende i testomfanget. Selv med disse forudsætninger findes det i studiet, at det er optimalt med et intensivt testomfang. Der findes endvidere, at test (kombineret med betinget karantæne) er en substitut for en mere generel ned-

23) I studiet tages ikke højde for, at der kan være omkostninger forbundet med at teste ligesom der kan være omkostninger forbundet mere karantænefaciliteter, eksempelvis i form af, at det offentlige stiller hotelværelser til rådighed for personer i karantæne.

24) Med den teststrategi, der forudsættes i Eichenbaum mfl. (2020b) vil der gradvist komme flere personer i testgruppen. Når en person indtræder i testgruppen, vil denne forblive der indtil vedkommende har været konstateret smittet og derefter er testet som helbredt.

25) Bemærk, at dette resultat gør sig gældende for en lukket økonomi.

lukning. Antallet af dødsfald i det optimale testscenarie i studiet er således omtrent det samme som med en generel nedlukning, men de negative økonomiske konsekvenser som resultat af lavere produktion mildnes betydeligt.

**Kontaktopsporing
kan være et
effektivt redskab**

En anden type test består i såkaldt kontaktopsporing, hvor testene i stedet for at være tilfældige målrettes personer, der har været i kontakt med smittede og derfor har særlig stor risiko for at være smittet. Hvis kontaktopsporing er tilstrækkelig velfungerende i den forstand, at en stor andel af de smittede kan opspores ved lave omkostninger, kan det være et samfundsøkonomisk effektivt redskab sammenlignet med en bred nedlukning eller ingen politiske tiltag, jf. Alvarez mfl. (2020). Selv i tilfælde hvor kontaktopsporing er mindre velfungerende, kan det være hensigtsmæssigt at anvende det som et supplement til nedlukning. Effektiviteten afhænger af, i hvor høj grad det er muligt at målrette testene mod alle de formodede smittede, det vil sige, om alle kontakterne kan opspores, og hvor omkostningsfuldt dette vil være.

**Gevinster ved at
målrette restriktioner**

Flere studier finder, at der kan være betydelige gevinster ved at målrette restriktioner mod udsatte grupper fremfor at foretage en generel nedlukning af økonomien.

**Målrettede
restriktioner er
mere omkostnings-
effektivt end
generel nedlukning**

Acemoglu mfl. (2020) foretager eksempelvis en analyse, hvor der indgår tre forskellige aldersgrupper: Unge, midaldrende og ældre. Der tages højde for, at risikoen for at blive smittet, risikoen for at blive indlagt på hospitalet (betinget af at være blevet smittet), og risikoen for at dø af virus afhænger af alderen. Acemoglu mfl. (2020) finder, at målrettede restriktioner, der bevirker, at ældre i mindre grad bliver udsat for smitte, er væsentligt mere omkostningseffektive end generelle nedlukninger. Antallet af smittede og døde reduceres således, og samtidig muliggør de målrettede restriktioner, at de yngre og midaldrende personer hurtigere kan deltage fuldt ud på arbejdsmarkedet. Dermed mildnes de negative økonomiske konsekvenser.

**Hensigtsmæssigt at
fjerne restriktioner
for yngre først**

Rampini (2020) betragter en model med to aldersgrupper, idet den yngre aldersgruppe i højere grad deltager på arbejdsmarkedet og i mindre grad får komplikationer i tilfælde af, at de bliver smittet (således at personer i denne gruppe i mindre grad bliver indlagt og dør af virus). I studiet tages udgangspunkt i, at der har fundet en generel nedlukning sted, der har medført restriktioner for alle grupper. Ved at fjerne restriktionerne for den yngre aldersgruppe først, kan antallet af dødsfald, presset på sundhedsvæsenet og de økonomiske omkostninger ved tiltagene blive reduceret sammenlignet med en situation, hvor restriktionerne på et senere tidspunkt fjernes for alle grupper på én gang.

Substitution mellem forbrugsgoder kan reducere omkostningerne ved virusudbrud

Krueger mlf. (2020) peger på, at såvel de negative økonomiske som sundhedsmæssige omkostninger ved et virusudbrud kan blive væsentligt reducerede, når der tages højde for, at forbrugerne kan substituere mellem forskellige forbrugsgoder. I studiet anvendes en udvidelse af modellen i Eichenbaum mfl. (2020a), idet der inddrages flere sektorer og forbrugsgoder, og der tages højde for, at der er forskel på, hvor stor en smitteintensitet det enkelte forbrugsgode er forbundet med. Ved et virusudbrud vil forbrugerne substituere væk fra de varer, hvor forbruget er forbundet med relativt stor smitterisiko og over mod varer, hvor forbruget er forbundet med relativ lav smitterisiko. Det reducerer i sig selv smittespredningen og antallet af dødsfald, og samtidig reduceres det overordnede fald i den økonomiske aktivitet. I studiet lægges det til grund, at der ikke er nogen friktioner, der hindrer ansatte i sektorer, der rammes af det ændrede forbrugsmønster, fra at bevæge sig over i andre sektorer.

V.4

STRATEGIER VED ET VIRUSUDBRUD

Dette afsnit samler op på de to forudgående afsnit og diskuterer hvilken strategi – herunder inddæmning, undertrykkelse og afbødning – der er mest hensigtsmæssig rent samfundsøkonomisk. Svaret afhænger af en række samfunds-mæssige og epidemiologiske forhold samt af politiske afvejninger. Hvad angår den nuværende coronaepidemi, er mange af disse forhold endnu ukendte. Givet valget af strategi kan forskellige værktøjer være relevante at tage i anvendelse. Afsnit V.5 diskuterer en række af disse værktøjer.

Tre typer af strategier

Der er tre grundlæggende strategier til at håndtere et virusudbrud: Ved *inddæmningsstrategien* er formålet mere eller mindre at få slået udbruddet ned fra start og undgå, at virus spreder sig til den øvrige del af samfundet. Ved *afbødningstrategien* tillades en kontrolleret spredning af virus. *Undertrykkelsesstrategien* kan ses som en hybrid mellem inddæmning og afbødning. Her accepteres det, at virus er i samfundet, men det forsøges at begrænse smitten, så den ikke når bredt ud i samfundet.²⁶ En sådan strategi kan eksempelvis være relevant, hvis det ikke lader sig gøre, eller hvis det er meget omkostningsfuldt, at ind-dæmme virus.

26) Betegnelsen inddæmning svarer til *containment* på engelsk, mens afbødning svarer til *mitigation* og undertrykkelse svarer til *suppression*.

OVERORDNEDE STRATEGIER

Hvis der handles tilpas tidligt i et virusudbrud kan det være en mulighed at anvende en **inddæmningsstrategi** og forsøge at undgå, at der opstår en epidemi. Dette indebærer som regel at syge identificeres og isoleres eksempelvis ved hjælp af kontaktopsporing, før de når at give virus videre. En succesfuld inddæmningsstrategi kan endvidere kræve betydelige indrejserestriktioner for derved at undgå, at der opstår nye smittetilfælde fra udlandet. Taiwan er et eksempel på et land, der i høj grad har fulgt en strategi, hvor det er forsøgt at inddæmme coronavirus, jf. boks V.8.

Ved en **undertrykkelsesstrategi** forsøges det at undgå, at virus spreder sig bredt i samfundet, og dermed at holde virus nede eksempelvis indtil en vaccination er tilgængelig. Danmark og Norge har anvendt en undertrykkelsesstrategi i forbindelse med udbruddet af coronavirus, jf. boks V.8.

Ved en **afbødningsstrategi** tillades virus at blive i samfundet i en længere periode med det sigte, at der opnås flokimmunitet. I stedet for at eliminere udbruddet søges det at sikre en kontrolleret smittespredning og at afbøde udbruddets konsekvenser, herunder et stort pres på sundhedsvæsenets ressourcer. Dermed undgås potentielt omkostningerne ved en mere skrap smittebekæmpelse, som er nødvendig for at undertrykke eller inddæmme virus. Sverige er et eksempel på et land, der i grove træk har fulgt en afbødningsstrategi, jf. boks V.8.

De danske myndigheder har anvendt "hammer og dans"

Et eksempel på en undertrykkelsesstrategi er "hammeren og dansen", jf. Pueyo (2020). Denne strategi har Danmark anvendt siden foråret.²⁷ Strategien går ud på først at "banke smitten i bund" med aggressive nedlukningstiltag (hammeren) og dernæst gradvist genåbne økonomien, imens smitten holdes i ave ved mere målrettede tiltag som kontaktopsporing (dansen). Strategien kan eksempelvis være relevant, hvis smitten ønskes undertrykt fra et udgangspunkt, hvor virus er relativt udbredt i befolkningen.

²⁷) Betegnelsen er efterfølgende brugt af Statsminister Mette Frederiksen, som en beskrivelse af den danske strategi, jf. Tv2 (2020) (<https://www.tv2lorry.dk/tv2dk/mette-frederiksen-vi-vil-se-flere-lokale-nedlukninger-resten-af-aaret>).

BOKS V.8 STRATEGIER TIL HÅNTERING AF CORONAVIRUS

Taiwan er et eksempel på et land, der har anvendt en inddæmningsstrategi i forbindelse med udbruddet med coronavirus. Til dette formål er anvendt en kombination af kontrol og karantæne af indrejsende, test og overvågning, jf. Cheng mfl. (2020). Taiwan har mere eller mindre forhindret spredning af virus inden for landets grænser. De fleste smittede har således været rejsende fra udlandet, og smittespredning fra disse personer er bremsset.

Blandt de nordiske lande har Norge og Sverige fulgt forskellige strategier i relation til udbruddet af coronavirus i 2020.

Sverige har i høj grad undgået større nedlukninger og egentlige forbud. I stedet har fokus været på at opfordre borgerne til at udvise agtpågivenhed ved blandt andet at holde fysisk afstand. I særdeleshed har myndighederne opfordret ældre til at undgå kontakt med andre. På enkelte områder har der været indført egentlige restriktioner, eksempelvis forbundet med besøg på plejehjem, ligesom der har været forsamlingsforbud og indført fjernundervisning i dele af uddannelsessystemet.^{a)}

Norge har fulgt en anden strategi, der har karakter af undertrykkelse. Allerede i midten af marts indførtes en større nedlukning, der blandt andet indebar fjernundervisning i skolerne, lukning af restauranter og fitnesscentre og restriktioner på indrejse.^{b)} Derudover har Norge anvendt test i betydeligt omfang.

Danmark fulgte i begyndelsen af virusudbruddet en inddæmningsstrategi for dermed at forsøge at undgå, at virus blev introduceret i samfundet. Relativt hurtigt gik de danske myndigheder derefter over til en anden type af strategi, der i højere grad havde karakter af afbødning, idet formålet var at udflade smittekurven, så kapacitetspresset i sundhedsvæsenet ikke blev for stort på noget tidspunkt.

I marts fulgte imidlertid en omfattende nedlukning af samfundet med henblik på at få kontakttallet ned, blandt andet i form af fjernundervisning i skoler, nedlukning af en række økonomiske aktiviteter, hjemsendelse af en del af de offentligt ansatte, lukning af de danske grænser mv. Dette kan ses som første del af overgangen til "hammeren og dansen", der har karakter af en undertrykkelsesstrategi. Siden da er myndighederne i højere grad gået over til den anden del, med en gradvis genåbning af økonomien kombineret med et massivt testomfang og kontaktopsporing, fortsatte restriktioner på rejser og visse typer af erhvervsaktiviteter, krav om mundbind i kollektiv transport og forskellige tiltag målrettet lokale udbrud.

a) Se eksempelvis: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/communicable-disease-control/covid-19--the-swedish-strategy/>

b) Se eksempelvis: <https://www.businessinsider.com/how-sweden-and-norway-handled-coronavirus-differently-2020-4?r=US&IR=T>

Der findes forskellige varianter af inddæmning, undertrykkelse og afbødning

Inddæmning, undertrykkelse og afbødning er overordnede kategorier af strategier, og inden for hver kategori findes flere forskellige varianter, som er karakteriseret ved, hvor mange smittede der tillades på forskellige tidspunkter af forløbet. Et eksempel på en ekstrem form for afbødning er en strategi, hvor virus tillades at sprede sig frit uden nogen indgriben fra myndighederne. En sådan strategi vil føre til, at et relativt stort antal personer når at blive smittet, blandt andet som følge af *overshooting*, jf. afsnit V.2. Den kan imidlertid være relevant i epidemier med relativt ufarlige sygdomme. Overgangen mellem afbødning og undertrykkelse er desuden flydende i den forstand, at man kan forestille sig strategier, hvor smitten holdes på et lavt blus gennem et længere forløb, således at andelen, der har været smittet, stiger gradvist. En sådan strategi kan enten karakteriseres som en løs undertrykkelsesstrategi eller en meget langsom afbødningsstrategi.

En strategi kan opnås ved brug af flere forskellige redskaber

En strategi kan i princippet opnås ved en kombination af flere forskellige værktøjer, som reducerer smitten i samfundet, om end der kan være forskelle på, hvilke redskaber der egner sig bedst til forskellige strategier. I afsnit V.5 beskrives nogle af de redskaber, som kan anvendes til at bekæmpe coronavirus og epidemier generelt, og det diskuteres under hvilke omstændigheder, de er anvendelige til de forskellige strategier.

VALG AF STRATEGI

Valg af strategi afhænger af flere usikre økonomiske og epidemiologiske forhold

Med baggrund i afsnit V.3 er det muligt at afdække nogle af de forhold, som påvirker hvilken strategi, der er mest hensigtsmæssig, jf. tabel V.1. Der er ikke tale om udtømmende liste, men en oversigt over de forhold, som er væsentlige. Hvad angår coronaepidemien, er der væsentlig usikkerhed om flere af forholdene. Samlet set er det derfor ikke muligt på nuværende tidspunkt at afgøre, hvilken strategi der er mest hensigtsmæssig.

Høje omkostninger ved smitte trækker i retning af undertrykkelse eller inddæmning ...

Desto større omkostningerne ved sygdommen er, jo mere trækker det i retning af at følge en undertrykkelsesstrategi, eller hvis det er muligt en inddæmningsstrategi, for derved at minimere antallet af smittede. Omkostningerne er eksempelvis større, jo højere dødeligheden er, og jo flere der får langvarige mén. En høj værdisætning af menneskeliv vil ligeledes trække i denne retning. Herudover spiller kapaciteten i sundhedsvæsenet en rolle for omkostningerne; jo mere begrænset kapaciteten er, desto højere bliver overdødeligheden, når der er mange smittede. Når omkostningerne ved smitte er større, bliver det mere fordelagtigt at søge at bremse smitte med virus.

... ligesom usikkerhed om konsekvenserne

I mange tilfælde er dødeligheden og omfanget af senfølger ved sygdommen ikke kendt, og dette kan i sig selv være et argument for at inddæmme eller undertrykke udbredelsen af smitten. Større usikkerhed om omkostningerne vil således typisk trække i retning af at mindske antallet af smittede for at mindske risikoen.

Tidlig opdagelse kan muligvis inddæmning

Hvis sygdommen opdages på et tidligt tidspunkt, hvor smitten endnu ikke er udbredt i samfundet, mindskes behovet for at bruge store nedlukningstiltag, hvis smitten ønskes nedbragt. Dermed mindskes omkostningerne ved at inddæmme smitten, hvis dette muligt, hvilket gør det mere fordelagtigt at anvende en inddæmningsstrategi. I relation til coronavirus vanskeliggøres inddæmningsstrategien dog blandt andet af, at en del af de smittede med coronavirus ikke udviser symptomer, samt at syge, der får symptomer, kan smitte, før dette sker.

Gode muligheder for vaccine og smittebekæmpelse trækker i retning af undertrykkelse eller inddæmning

Herudover spiller teknologi en rolle for valg af strategi. Hvis en vaccine forventes at blive til rådighed inden for den nære fremtid, bliver det mere attraktivt at undertrykke eller ligefrem inddæmme virus. Omkostningerne ved at begrænse smittespredningen bestemmes også ved de teknologiske og institutionelle muligheder for forskellige former for smittebekæmpelse. Hvis kontaktopsporing er effektivt og ikke særlig omkostningsfuldt, er det nemmere og billigere at undertrykke eller inddæmme virus. Det samme gælder, hvis det er muligt på omkostnings-effektiv vis at begrænse smitten fra udlandet.

Store omkostninger ved nedlukning trækker i retning af afbødning

Undertrykkelse indebærer typisk et vist element af nedlukning eller i hvert fald en risiko for dette, da det især ved nye og ukendte sygdomme er usikkert, om epidemien kan undertrykkes helt uden brug af nedlukning. Jo større omkostningerne ved nedlukning er, desto kraftigere trækker det i retning af at vælge en afbødningsstrategi frem for at bruge mange ressourcer på undertrykkelse eller inddæmning. Omkostningerne ved nedlukning er større, hvis der er negative langsigtede økonomiske effekter af aktivitetsforbud. Eksempelvis kan vigtig viden om arbejdsprocesser og organisering gå tabt, hvis virksomheder lukker som følge af aktivitetsforbud, og dette kan skade produktionen på længere sigt. Disse effekter kan dog blive begrænset af støtteordninger, der er sat i værk for at begrænse virksomhedslukninger.

Gode muligheder for isolation af sårbare og varig immunitet trækker i retning af afbødning

Jo nemmere det er at isolere sårbare personer, desto mindre er omkostningerne ved at acceptere en mere generel smitteudbredelse i samfundet. Gode muligheder for at afskærme sårbare personer taler derfor også for at vælge afbødningsstrategien. Varig immunitet vil trække i samme retning; hvis helbredte opnår immunitet, er det muligt

at opnå flokimmunitet i befolkningen. Dermed mindskes omkostningerne ved smitteudbredelse i forhold til situationen, hvor det er muligt at blive smittet gentagne gange.

Med en ny og ukendt virus kan ændret adfærd mildne konsekvenserne, men forlænge udbruddet

Særligt ved en ny virus, hvor der er betydelig usikkerhed om de sundhedsmæssige konsekvenser, kan det være tilfældet, at folk af sig selv vælger en høj grad af forsigtighed i deres adfærd og eksempelvis i højere grad isolerer sig fra andre mennesker. Disse adfærdsreaktioner kan som nævnt i afsnit V.3 mildne de sundhedsmæssige omkostninger ved et virusudbrud. Det betyder isoleret set, at der er mindre behov for offentlige tiltag med henblik på at begrænse smittespredningen, og kan derfor gøre afbødningsstrategien mere attraktiv. Adfærdsreaktionerne kan imidlertid også betyde, at der kan gå for lang tid, før flokimmunitet opnås, i forhold til hvad der er ønskeligt. Dette trækker isoleret set i retning af at gøre afbødningsstrategien mindre attraktiv.

Gode muligheder for substitution i forbruget kan trække i begge retninger

Under visse forhold vil epidemien medføre et begrænset antal smittede, selv hvis den udvikler sig under frie forhold, jf. Krueger mfl. (2020). Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis der er så gode substitutionsmuligheder i forbruget, at forbrugerne af egen kraft udskifter forbrug af smittefarlige goder og ydelser med forbrug af mindre smittefarlige goder og ydelser. Dermed mindskes smittespredningen selv i fravær af offentlige tiltag, hvilket mindsker behovet for at myndighederne træder til for at begrænse smitten. På den anden side kan bedre substitutionsmuligheder også mindske omkostningerne ved nedlukning, idet forbrug fra nedlukkede brancher lettere kan udskiftes med forbrug fra brancher, som stadig er åbne.

TABEL V.1 FORHOLD AF BETYDNING FOR VALG AF STRATEGI

Forhold, der trækker i retning af undertrykkelse eller inddæmning	Henvisning
Høj dødelighed/senfølger efter sygdomsforløb	Afsnit V.3
Usikkerhed om dødelighed og senfølger	
Høj sandsynlighed for at vaccine opstår indenfor en kortere periode	Afsnit V.3
Begrænset behandlingskapacitet i sundhedsvæsenet	Afsnit V.3
Gode muligheder for at teste og foretage kontaktopsporing	Alvarez mfl. (2020)
Gode muligheder for at begrænse smitte fra udlandet	
Høj værdi af statistisk liv	Alvarez (2020)
Tidlig opdagelse så nedlukning kan undgås	
Forhold, der trækker i retning af afbødning	Henvisning
Gode muligheder for at isolere udsatte grupper	Acemoglu mfl. (2020)
Varig immunitet for helbredte	
Gode substitutionsmuligheder i forbruget ^{a)}	Krueger mfl. (2020)
Varige produktivitetstab ved nedlukning af økonomisk aktivitet	
a) Dette vil dog samtidig også reducere omkostningerne ved en nedlukning af dele af økonomien, hvilket kan være en del af undertrykkelsesstrategi.	

V.5

VÆRKTØJER MOD SMITTESPREDNING

Hvilke værktøjer er mest velegnede til at opnå forskellige strategier?

Forskellige strategier indebærer forskellige grænser for, hvor meget og hvor hurtigt smitten tillades at sprede sig i samfundet – under afbødning skal smitten udbredes med kontrolleret hastighed, under undertrykkelse skal større udbredelse hindres, og under inddæmning skal smitten stoppes helt. Under alle omstændigheder er der imidlertid behov for tiltag, som reducerer smitten, om end i forskelligt omfang. I dette afsnit diskuteres hvilke værktøjer, som er mest hensigtsmæssige at anvende til at forfølge de forskellige strategier.

Hensigtsmæssigt valg af værktøjer tager højde for smitteeffekt og omkostninger ...

Der er flere hensyn, som indgår i overvejelserne om, hvilke værktøjer der skal tages i anvendelse for at opnå en ønsket strategi. For det første er det relevant at se på, hvor effektivt et værktøj er til at reducere smitten i forhold, hvad værktøjet koster for samfundet. De samfunds-mæssige omkostninger kan eksempelvis være udgifter forbundet med smitteopsporing eller tabt produktion ved nedlukning af erhvervsaktiviteter.

... samt fordeling og usikkerhed

Derudover kan der tages hensyn til effekter på fordeling og usikkerhed. Fordelingsmæssige hensyn bliver relevante, hvis tiltag – eksempelvis nedlukning af økonomisk aktivitet – påvirker udsatte grupper anderledes end andre. Usikkerhed er særlig relevant i tilfældet med coronavirus og andre nyopståede sygdomme, idet vidensgrundlaget er ufuldstændigt – eksempelvis er der endnu kun begrænset viden om effekten på smittespredningen af forskellige tiltag, de helbredsmæssige konsekvenser af sygdommen på kort og på lang sigt samt de grundlæggende epidemiologiske parametre såsom inkubationstid og smitteperiode.

Værktøjernes effektivitet påvirker valg af strategi

Effektiviteten af de værktøjer, som er til rådighed, påvirker også hvilken strategi, som er mest hensigtsmæssig. Hvis der er mange relativt billige og effektive redskaber til rådighed, trækker det således i retning af at forfølge en inddæmnings- eller undertrykkelsesstrategi, hvor smitten begrænses. Hvis det omvendt ikke er muligt at begrænse smitten uden dyre nedlukninger, trækker det i retning af at afbøde.

Afsnittet er empirisk og primært relevant for coronavirus

Store dele af dette afsnit er empirisk og trækker på den viden, som er opnået i forbindelse med udbredelsen af coronavirus. Derfor er overvejelserne primært relevante for coronavirus, om end de givetvis også vil kunne finde anvendelse, hvis en lignende epidemi skulle opstå i fremtiden.

Afsnittets indhold

I afsnittet diskuteres først nedlukninger af forskellige erhvervsmæssige og ikke-erhvervsmæssige aktiviteter. Dernæst diskuteres en række teststrategier, såsom kontaktopsporing og massetest. Til slut præsenteres en række andre tiltag, som hverken er relateret til nedlukning eller test.

NEDLUKNING AF AKTIVITETER

Forbud mod aktiviteter, der involverer fysisk nærhed

Et muligt redskab til at mindske smitte er at anvende lovgivning til at begrænse aktiviteter, som er forbundet med fysisk nærhed. Det kan både være erhvervsmæssige aktiviteter og fritidsmæssige aktiviteter som f.eks. at forsamles i foreninger eller i offentlige områder. Idéen er at skabe større fysisk afstand mellem mennesker og dermed mindske smittespredningen.

Nedlukninger har nok mindsket smitten, ...

Undersøgelser fra en række lande viser, at nedlukninger har betydet kraftige reduktioner i spredningen af coronavirus. En undersøgelse på tværs af 11 europæiske lande i foråret 2020 finder, at de betragtede nedlukninger i gennemsnit har reduceret spredningen af coronavirus med 81 pct., jf. Flaxman mfl. (2020). En anden undersøgelse på tværs af amerikanske amter (*counties*) konkluderer, at forskellige nedlukningstiltag har mindsket væksten i antal bekræftede smittede betragteligt, jf. Courtemanche mfl. (2020). Undersøgelser fra Kina og Italien drager lignende konklusioner, jf. Tian mfl. (2020) og Gatto mfl. (2020). De ovennævnte undersøgelser om effekten af nedlukning og andre tiltag diskuteres i nærmere detaljer i boks V.9.

... men vanskeligt at adskille effekter af nedlukning fra andre forhold, som påvirker smitten

En udfordring ved undersøgelserne er, at det kan være vanskeligt at adskille effekten fra nedlukning fra effekten af andre ændrede forhold. For det første vil der typisk være et tidsmæssigt sammenfald mellem nedlukning og andre tiltag, som er rettet mod smittereduktion, hvilket gør det vanskeligt at afgøre, hvad der er den egentlige drivkraft bag efterfølgende ændringer i smitteudbredelsen. For det andet kan befolkningen selv i fravær af tiltag vælge at øge afstanden til andre og på anden vis ændre adfærd for at undgå smitte. Det kan dels skyldes egoistiske motiver (frygten for selv at blive smittet), dels altruistiske motiver (hensynet til andre). Disse selvvalgte ændringer i adfærd sker ofte som reaktion på større smitteudbredelse, jf. Engle mfl. (2020). Da nedlukning og andre politiske tiltag typisk også sker i perioder med stigende smitte, er det vanskeligt at afgøre, i hvor høj grad et efterfølgende fald i smitten skyldes tiltagene eller selvvalgt adfærd.²⁸

28) Der kan også være vekselvirkninger mellem forskellige tiltag, som gør det vanskeligt at adskille effekterne fra hinanden. En nedlukning kan eksempelvis bevirke, at anvisninger

**Store umiddelbare
omkostninger
ved generelle
nedlukninger**

Generelle nedlukninger, som den der blev indført i Danmark i løbet af foråret 2020, kan have store umiddelbare omkostninger for velfærden. Disse omkostninger skal dog ses i lyset af, hvordan smittesituationen vil udvikle sig uden en generel nedlukning, og hvordan dette vil påvirke udviklingen i økonomien. Hvis der eksempelvis forfølges en strategi, hvor smitten ønskes bremses, er det muligt, at en generel nedlukning i dag betyder, at en større generel nedlukning i fremtiden kan undgås. Det kan også betyde, at stigende smitte, og de deraf afledte negative konsekvenser for forbrug og beskæftigelse, undgås, jf. afsnit V.3. Dermed kan det indebære færre omkostninger over en længere periode at lukke ned i dag frem for på et senere tidspunkt.

**Prioritering
af nedlukning
ud fra smitteeffekt,
omkostninger,
fordeling og
usikkerhed**

Der er flere faktorer, som kan indgå i prioriteringen af, hvilke aktiviteter der skal nedlukkes først. For det første indgår effekten på smitten, som afhænger af karakteren af de aktiviteter, der begrænses, og karakteren af den pågældende sygdom. Eksempelvis kan spredningen øges af coronavirus, hvis aktiviteten involverer, at mange personer står tæt ved hinanden i længere tid. Under sådanne omstændigheder vil effekten af nedlukning være stor. For det andet er det relevant at overveje de samfundsmæssige omkostninger ved at nedlukke de forskellige aktiviteter. Omkostningen vil typisk afhænge af såvel den direkte velfærdsgevinst ved at udføre aktiviteten som af indirekte effekter gennem påvirkningen af andre aktiviteter. Indirekte effekter opstår eksempelvis, fordi produktionen af bestemte input som elektricitet og halvfabrikata er vigtige for produktionen i andre virksomheder. Andre forhold, som er relevante for prioriteringen, er effekter på fordeling og usikkerhed.

**Mindre viden
om gevinster og
omkostninger ved
nedlukning af ikke-
erhvervsmæssige
aktiviteter**

Der er mindre viden om gevinsterne og omkostningerne ved nedlukning af de fleste aktiviteter, der ikke er direkte erhvervsmæssige, som f.eks. forsamlingsforbud, rejserestriktioner og udgangsforbud. Som nævnt peger empiriske undersøgelser på, at nedlukninger generelt set har begrænset spredningen af coronavirus, men det er svært at skelne mellem effekterne af nedlukning af forskellige typer af aktiviteter. Derudover er det vanskeligt at opgøre velfærdstab ved at nedlukke ikke-erhvervsmæssige aktiviteter, da fritidsaktiviteter som besøg fra venner og familie ikke handles på et marked og derfor ikke har en markedspris, som kan anvendes til værdifastsættelse.

om at holde afstand tages mere seriøst. En sådan effekt vil ikke kunne tilskrives enten anvisninger eller nedlukning, men en kombination af begge tiltag.

BOKS V.9 TILTAG SOM MINDSKER SPREDNING AF CORONAVIRUS

En række undersøgelser ser nærmere på effekten af såkaldte ikke-farmaceutiske tiltag på spredningen af coronavirus. Ikke-farmaceutiske tiltag dækker over restriktioner på forskellige smittesprende aktiviteter og andre politiske redskaber, der ikke involverer medicinske behandlinger. Hovedfokus i det følgende er på empirisk forskning, som anvender estimationsmetoder til at belyse effekten af forskellige tiltag, og som er udgivet i et fagfællebedømt tidsskrift. Litteraturen er ny og hastigt voksende, så konklusionerne kan ændre sig på kort tid.

Flaxman mfl. (2020) undersøger konsekvenserne af forskellige politiske tiltag for spredningen af coronavirus i 11 europæiske lande, heriblandt Danmark. Metoden er en strukturel estimation af en epidemiologisk model, hvor kontakttallet tillades at variere alt efter, hvilken politik der føres. De fem typer af politik, som undersøges, er: Skolelukninger, påbud om og opfordringer til selvisolering, forbud mod offentlige begivenheder, opfordring til at holde afstand til andre og nedlukning. Nedlukning defineres som restriktioner på sociale interaktioner, herunder forbud mod offentlige forsamlings, lukning af uddannelser (inklusive skoler), offentlige institutioner og kulturelle institutioner samt udgangsforbud. Nedlukning vil således typisk omfatte eller ske i forlængelse af flere af de andre typer af restriktioner. I undersøgelsen er det ikke muligt at adskille effekten af nedlukning fra effekten af de andre tiltag, hvilket ifølge Flaxman mfl. (2020) netop kan skyldes det tidsmæssige sammenfald mellem tiltagene.

Courtemanche mfl. (2020) undersøger effekterne af forskellige smittebegrænsende tiltag på antallet af bekræftede covid-19-smittede i amerikanske *counties*. Der anvendes en *event study*-tilgang, hvor udviklingen før og efter indførelsen af forskellige tiltag undersøges. Denne metode gør det muligt at undersøge, om der er tegn på identifikationsmæssige problemer i form af forskellige trends i smittespredningen, før tiltagenes indførelse, hvilket der ikke er. Der undersøges fire forskellige tiltag: udgangsforbud (såkaldt *shelter-in-place orders*), lukninger af offentlige skoler, forbud mod større offentlige forsamlings og forbud mod underholdningsrelaterede erhverv, som f.eks. barer, restauranter og fitnesscentre. Der findes signifikante effekter af udgangsforbud og af at lukke underholdningsrelaterede erhverv, men ikke af skolelukninger og forbud mod større offentlige forsamlings. Courtemanche mfl. (2020) nævner, at fraværet af statistisk signifikante effekter for de to sidstnævnte typer af tiltag kan skyldes statistisk usikkerhed, eller at skolegang og større forsamlings er blevet erstattet af mere uformelle sociale aktiviteter. Derfor er det relevant at overveje, om denne type af substitution kan finde sted, når effekten af forskellige tiltag evalueres.

Tian mfl. (2020) undersøger effekterne af smittereducerende tiltag under de første 50 dage af coronaepidemien i Kina. De anvender en såkaldt Markov chain Monte Carlo estimation til at estimere en epidemiologisk model før og efter indførelsen af forskellige politiske tiltag. Metoden vælger modellens parametre, så de stemmer overens med data for antal smittede og befolkningsvandringer på tværs af 296 byer. Den første konklusion er, at virus har spredt sig hurtigere til områder, som har haft flere rejsende fra Wuhan, og at rejserestriktioner har sænket spredningen. Den anden konklusion er, at der er statistisk signifikante effekter af suspenderingen af offentlig transport samt kombinationen af forsamlingsforbud og lukning af underholdningsrelaterede virksomheder.

BOKS V.9 TILTAG SOM MINDSKER SPREDNING AF CORONAVIRUS, FORTSAT

Gatto mfl. (2020) undersøger effekterne af smittereducerende tiltag i Italien. Som i Tian mfl. (2020) anvendes en Markov chain Monte Carlo estimation til at estimere parametrene i en epidemiologisk model. Der anvendes epidemiologisk data og data for befolkningsvandringer på tværs af 109 områder. Konklusionen er, at tiltagene har reduceret udbredelsen af virussen markant. Tiltagene deles op i to grupper efter, hvornår de er indført. Effekten estimeres som reduktioner i de modelparametre, som bestemmer smitteudbredelsen på landsplan. Gatto mfl. (2020) bemærker, at estimaterne derfor afspejler de samlede effekter af forskellige ændringer, som reducerer smitten, og at det således ikke er muligt at adskille effekten af forskellige politiske tiltag fra hinanden.

**En række indikatorer
belyser
omkostninger ...**

Hvad angår nedlukning af forskellige erhvervsmæssige aktiviteter, er det muligt at belyse omkostningerne og gevinsterne ud fra fire indikatorer, som beregnes på brancheniveau, jf. tabel V.2. Omkostningerne belyses for det første ud fra produktionens størrelse, opgjort ved værditilvæksten for den pågældende branche. Produktionens størrelse indikerer det direkte produktionstab forbundet med lukning af branchen.²⁹ En anden indikator, som ikke nødvendigvis er relateret til størrelse, er, om branchen er essentiel for samfundets virke. Dette gælder typisk produktion, der understøtter basale behov som sikkerhed, mad og sundhed. En tredje indikator er muligheden for at arbejde hjemme, hvilket formindsker produktionstab ved at lukke adgangen til den fysiske arbejdsplads.

**... og gevinster ved
erhvervsnedlukning**

Gevinsterne ved nedlukning af erhverv belyses ved et indeks for fysisk nærhed til andre personer på jobbet. Dette mål belyser potentialet for smittespredning forbundet med erhvervsaktiviteten og dermed gevinsten i form af lavere smitte, hvis aktiviteten nedlukkes. Dette suppleres med et mål for andelen af unikke besøgende, som findes for udvalgte brancher i USA. Dette mål er relevant, idet smittespredningen kan være større ved erhvervsaktiviteter, hvor der er mange besøgende, som ikke omgås til hverdag.

29) Herudover kan der være indirekte effekter af nedlukning som følge af, at leveringer af inputvarer mellem brancherne forstyrres. Disse kan eksempelvis belyses ved brug af input-output tabeller fra nationalregnskabet, jf. Andersen mfl. (2020b).

TABEL V.2 OMKOSTNINGER OG GEVINSTER VED NEDLUKNING

Indikatorer for omkostninger	Indikatorer for gevinster
Værditilvækst	Indeks for fysisk nærhed
Kategorisering af essentielle brancher	Andelen af unikke besøgende i udvalgte brancher
Indeks for hjemmearbejde	

Anm.: Tabellen viser de indikatorer for omkostninger og gevinster, som indgår i afsnittet.

Anden regulering end forbud

I stedet for at forbyde aktiviteter er det muligt at indføre lovgivning, som på forskellig vis sigter mod at øge den fysiske afstand mellem deltagerne. Det kan eksempelvis være en grænse for antal kunder pr. kvadratmeter, afstandskrav i restauranter eller restriktioner på åbningstider i nattelivet. Sådanne krav har også omkostninger for samfundet, men de er mindre, end hvis de pågældende aktiviteter forbydes fuldstændig. Til gengæld må det også forventes, at effekten på smittespredning er mindre.

Omkostninger ved nedlukning af erhvervsmæssige aktiviteter

Produktionstab ved nedlukning er en omkostning for samfundet

Hvis en erhvervsmæssig aktivitet lukkes, sker der et produktionstab, og dette er en omkostning for samfundet. Hvis produktionen indstilles helt, er det umiddelbare tab afhængigt af værdien af produktionen.³⁰ Hvis der er tale om mindre begrænsninger, og det fortsat er muligt at holde dele af produktionen åben, vil tabet naturligvis være mindre. Det gælder også i erhverv, hvor den fysiske arbejdsplads lukkes, men produktionen kan opretholdes ved hjemmearbejde, jf. diskussionen nedenfor.

Omallokering af arbejdskraft og kapital vil mindske produktionstab

Med tiden vil arbejdskraft og kapital fra nedlukkede erhverv søge mod de åbne dele af økonomien, hvorved produktionen i disse erhverv stiger, og det samlede produktionstab mindskes. Hastigheden og omfanget af denne omallokering afhænger af flere forhold. Hjælpepakker, der

30) Det umiddelbare tab vil være større end produktionsværdien. Det skyldes, at produktionsværdien er vurderet fra markedsprisen, som afspejler den marginale gevinst ved at forbruge varen. Når forbrugsmængden reduceres, stiger prisen imidlertid, hvilket afspejler, at den marginale forbrugsværdi af forbruget øges. Eksempelvis vil det indebære et større velfærdstab at reducere antallet af årlige restaurantbesøg fra 1 til 0, end fra 12 til 11. Mertabet afhænger af priselasticiteten, som blandt andet afspejler, hvor let det er at substituere med andre goder.

fastholder arbejdskraft og kapital i de lukkede brancher, vil dæmpe omallokeringen, så længe de er i kraft. Konjunkturer og andre forhold kan påvirke behovet for arbejdskraft og kapital i de øvrige dele af økonomien, og dermed hvor hurtigt ressourcerne søger derhen. Omallokeringen påvirkes også af, om den frigjorte arbejdskraft og kapital er af en type, som kan finde anvendelse i produktionen i de virksomheder, der fortsat er åbne. Endelig kan erhvervslivets forventninger også spille en rolle – hvis nedlukningen forventes at være langvarig, øges tilskyndelsen til at lukke virksomheden og lade kapital og arbejdskraft finde anvendelse andetsteds.

**BVT som mål
for umiddelbart
produktionstab**

BVT måler værdien af produktionen i en branche og indikerer dermed det umiddelbare produktionstab ved nedlukning, jf. figur V.11. Dette angiver produktionstab for branchen i tilfældet, hvor alle aktiviteter indstilles – hvis kun dele af produktionen begrænses, vil effekten være mindre.

**Indirekte effekter
på andre dele af
økonomien**

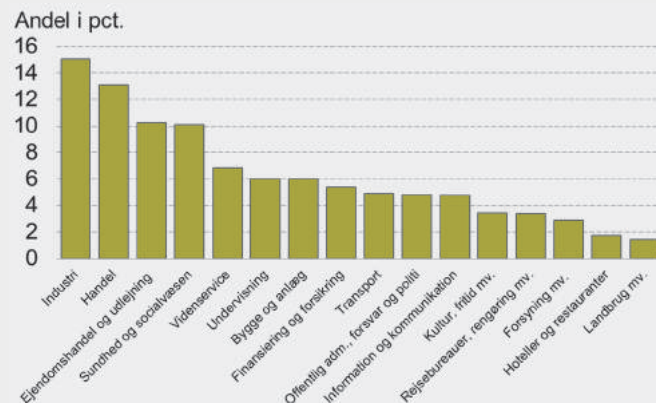
Ud over de direkte effekter ved begrænsninger på erhvervsmæssig aktivitet vil der være indirekte effekter, som forplanter sig til andre brancher. Disse effekter kan gå gennem formindsket efterspørgsel eller manglende leverancer af varer og tjenester. Derudover kan lukningen af daginstitutioner og grundskolen i de små klasser medføre indirekte effekter på produktionen gennem en reduktion af forældrenes effektive arbejdsudbud.

Essentielle brancher

Dele af produktionen er så vigtigt for opretholdelse af samfundet, at det er vanskeligt at undvære. Det gælder tilvejebringelsen af goder, der opfylder basale behov – der kan eksempelvis være tale om mad, vand, sikkerhed og sundhed. Det kan også være infrastruktur, som er nødvendig for at opretholde kommunikation og transport af mennesker og varer. Her er typisk tale om produktion, som er vigtig, selv om den målte produktionsværdi ikke nødvendigvis er stor.

FIGUR V.11 BVT FORDELT PÅ BRANCHEGRUPPER

BVT er en indikator for det direkte produktionstab ved at lukke en branche ned.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Nationalregnskabet.

Amerikanske myndigheders liste over essentielle brancher, ...

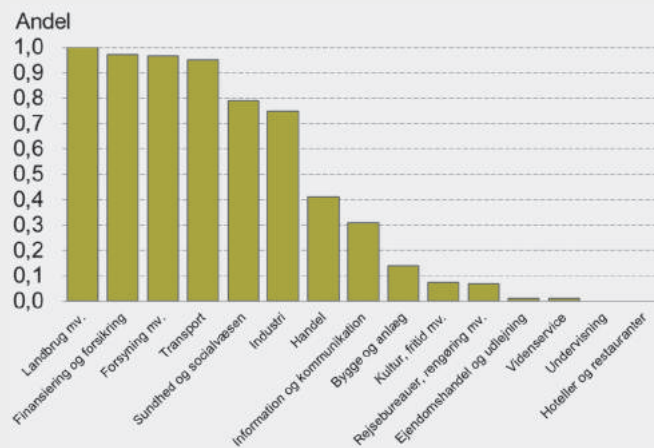
For at belyse hvilke dele af økonomien, der er essentielle for samfundets opretholdelse, anvendes i det følgende det amerikanske *Department of Homeland Security's* vurdering af, hvilke brancher der er en del af landets såkaldte kritiske infrastruktur, jf. boks V.10. Den amerikanske liste over brancher anvendes, idet der ikke findes en officiel inddeling fra de danske myndigheder, jf. Jensen (2018). Resultaterne skal derfor ses i lyset af, at kategoriseringen af essentielle brancher kan være anderledes i Danmark.

... som understøtter fødevareproduktion, infrastruktur, transport, sundhed og sikkerhed

Brancher, som anses for essentielle af de amerikanske myndigheder, er typisk karakteriseret ved, at de bidrager til enten fødevareproduktion, infrastruktur, transport, sundhed eller sikkerhed, jf. figur V.12. Der inkluderes både brancher, som direkte bidrager til at holde disse funktioner i gang, og brancher med et mere indirekte bidrag. Et eksempel på sidstnævnte er brancher inden for bygge og anlæg, som står for reparation og konstruktion af fysisk infrastruktur som veje og jernbaner. Et andet eksempel er virksomheder indenfor detailhandel, som sælger fødevarer og medicin.

FIGUR V.12 ESSENTIELLE BRANCHER

De amerikanske myndigheder betegner brancher indenfor bl.a. fødevarereproduktion, infrastruktur, transport og sundhed som essentielle.



Anm.: Andel danske beskæftigede, som arbejder i en underbranche, der af de amerikanske myndigheder betegnes som værende essentiel for samfundet. Se boks V.10 for nærmere detaljer om data og definition af branchegrupper.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Mongey mfl. (2020) og registerdata.

BOKS V.10 DATA PÅ BRANCHENIVEAU**Essentielle brancher**

Indekset for essentielle brancher er fra Mongey mfl. (2020). De bruger klassifikationen fra Tomer og Kane (2020), som er baseret på Department of Homeland Security's vurdering af, hvilke amerikanske brancher der er essentielle. Indekset er en diskret variabel, der er lig 1, hvis branchen er essentiel, og 0 hvis den ikke er. De amerikanske brancher oversættes til danske branchekoder ved brug af branchekoblingen fra Eurostat, der kobler amerikanske NAICS-koder til europæiske NACE rev. 2-koder. I nogle tilfælde er koblingen mellem amerikanske og danske brancher ikke én til én, men én til flere eller flere til én. Her kobles brancherne ved brug af samme metode, som Dingel og Neimann (2020) anvender til at koble amerikanske med danske jobfunktioner, idet beskæftigede i USA og beskæftigede i Danmark anvendes som vægte. Den danske beskæftigelse fås fra registerdata, den amerikanske fra Mongey mfl. (2020). Det er ikke muligt at koble brancherne inden for "landbrug mv." og "offentlig administration, forsvar og politi". Derfor sættes branchegruppen "landbrug mv." til 1, da Department of Homeland Security (2020) angiver, at fødevareproduktion er essentielt. "Offentlig administration, forsvar og politi" udelades, da det ikke umiddelbart er muligt at afgøre hvilke af underbrancherne i den gruppe, som er essentielle.

Det endelige indeks for essentielle brancher beregnes som et gennemsnit over antal beskæftigede i hver branchegruppe. Et indeks på eksempelvis 0,6 vil dermed indikere, at omtrent 60 pct. af de beskæftigede i gruppen arbejder i en dansk branche, hvor den tilsvarende amerikanske branche er erklæret essentiel af de amerikanske myndigheder. Definitionen af branchegrupperne er angivet til sidst i denne boks.

Hjemmearbejde

Det første indeks for hjemmearbejde er fra Dingel og Neiman (2020) og er en diskret variabel, som antager værdien 1, hvis hjemmearbejde er muligt. Dingel og Neiman (2020) konstruerer indekset for jobfunktioner i USA (jobfunktioner angiver typer af jobs, eksempelvis kokkearbejde og advokatarbejde). Konstruktionen af indekset er baseret på den såkaldte O*NET-database, som indeholder karakteristika ved hver jobfunktion. Ud fra disse karakteristika afgøres, om det kan udelukkes, at hjemmearbejde er muligt. En jobfunktion kodes eksempelvis til at være uegnet til hjemmearbejde, hvis den involverer dagligt udendørs arbejde, eller hvis den i høj grad afhænger af betjeningen af køretøjer eller mekaniserede apparater.

BOKS V.10 DATA PÅ BRANCHENIVEAU, FORTSAT

Det andet indeks for hjemmearbejde er konstrueret af del Rio-Chanona mfl. (2020). Indekset opgøres på jobfunktionsniveau og angiver andelen af arbejdsopgaver, som kan udføres hjemme. Dette indeks baseres også på O*NET-data. I O*NET sammenkædes hver jobfunktion med et vist antal arbejdsopgaver. Del Rio-Chanona mfl. (2020) foretager en subjektiv vurdering af, om hver arbejdsopgave kan udføres hjemme. Dernæst beregnes indekset for hver jobfunktion som andelen af arbejdsopgaver, der kan udføres hjemme. I modsætning til det første indeks kan det andet indeks altså antage flere værdier mellem 0 og 1, hvilket kan give et mindre grovkornet billede af mulighederne for hjemmearbejde. Til gengæld er det andet indeks primært baseret på forfatterens subjektive vurderinger af mulighederne for at udføre forskellige arbejdsopgaver hjemme. I modsætning hertil er det første indeks defineret ud fra karakteristika ved jobs, som forfatterne ikke selv har defineret, men i stedet har taget fra O*NET-data.

Indeksene for hjemmearbejde er opgjort for amerikanske jobfunktioner, som kobles til danske jobfunktioner ved at anvende metoden fra Dingel og Neiman (2020), der også anvendes ovenfor til at koble danske brancher med essentielle brancher i USA. Til dette anvendes data for dansk beskæftigelse fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for 2018.

Indikator for fysisk nærhed

Den første indikator for smittespredning viser fysisk nærhed til andre på jobbet og er fra Mongey mfl. (2020). De konstruerer indekset for amerikanske jobfunktioner ud fra O*NET-data, hvor arbejdere skulle svare på, i hvor høj grad deres arbejde indebærer fysisk kontakt. Metoden fra Dingel og Neiman (2020) anvendes til at koble fra amerikanske jobfunktioner til danske jobfunktioner. Derefter anvendes registerdata til at beregne indekset for den gennemsnitlige ansatte i hver branchegruppe.

Branchedefinitioner

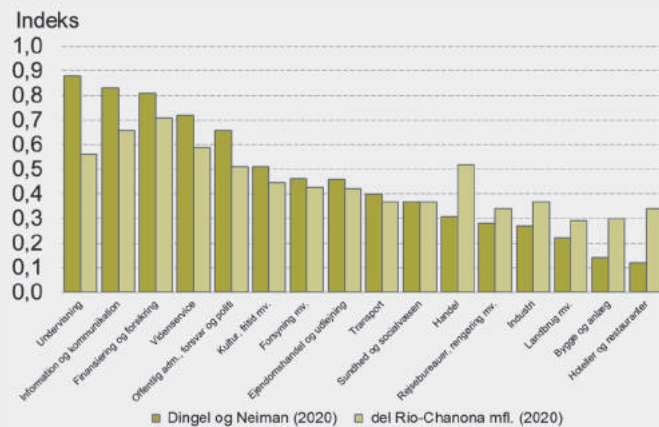
Branchegrupperingen i afsnittet tager udgangspunkt i Danmark Statistiks 19-gruppering af branchekoder, men af hensyn til læsbarheden foretages der en aggregering af Danmarks Statistiks grupper "B Råstofindvinding", "D Energiforsyning" og "E Vandforsyning og renovation" til én gruppe, "Forsyning mv.", og af grupperne "R Kultur og fritid" og "Andre serviceydelser mv." til gruppen "Kultur, fritid mv.". For de resterende grupper anvendes 19-grupperingen, idet der dog anvendes følgende kortere navngivning: "Landbrug mv." svarer til Danmarks Statistiks gruppe A, "Industri" til C, "Bygge og anlæg" til F, "Handel" til G, "Transport" til H, "Hoteller og restauranter" til I, "Information og kommunikation" til J, "Finansiering og forsikring" til K, "Ejendomshandel og udlejning" til L, "Vidensservice" til M, "Rejsebureauer, rengøring mv." til N, "Offentlig adm., forsvar og politi" til O, "Undervisning" til P og "Sundhed og socialvæsen" til gruppe Q.

Hjemmearbejde er muligt i en række kontorjob

Hjemmearbejde er primært muligt i serviceerhverv, der involverer meget kontorarbejde, jf. figur V.13. De to indeks for hjemmearbejde er placeret på en skala fra 0 til 1, hvor 0 angiver, at hjemmearbejde ikke er muligt på nogen af arbejdspladserne i branchegruppen, og 1 angiver, at hjemmearbejde er muligt på alle arbejdspladser. Indeksene er konstrueret ud fra amerikanske jobdata på baggrund af to forskellige metoder, og beregnes for den gennemsnitlige ansatte i Danmark i forskellige branchegrupper, jf. beskrivelsen i boks V.10. Begge indeks indikerer, at 41 pct. af alle danske job kan udføres i hjemmet. Ifølge de to indeks kan hjemmearbejde lade sig gøre i de fleste job inden for information, kommunikation, finansiering, forsikring og vidensservice. Det tyder på, at det er muligt at begrænse den fysiske aktivitet i en lang række job uden at stoppe produktionen. Hvad angår undervisning afviger de to indeks betydeligt fra hinanden, hvilket indikerer usikkerhed om, hvorvidt hjemmearbejde er muligt i denne branche. For de fleste andre brancher er der nogenlunde overensstemmelse mellem de to indeks.

FIGUR V.13 HJEMMEARBEJDE

Mulighederne for hjemmearbejde varierer på tværs af brancher og er typisk højere i brancher med meget kontorarbejde.



Anm.: De to indeks angiver mulighederne for hjemmearbejde for den gennemsnitlige beskæftigede i forskellige branchegrupper. Se boks V.10 for nærmere detaljer om data og definition af branchegrupper.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Dingel og Neiman (2020), del Rio-Chanona mfl. (2020) og registerdata.

Produktiviteten kan påvirkes af hjemmearbejde

Et øget omfang af hjemmearbejde kan påvirke produktiviteten, og en sådan effekt er ikke omfattet af de to indeks. Bloom mfl. (2015) finder en positiv effekt af hjemmearbejde på produktiviteten for kinesiske ansatte i et *call center*. En tilfældig udvalgt gruppe af ansatte arbejdede hjemme i ni måneder, mens en kontrolgruppe fortsatte med at arbejde på kontoret. Det er imidlertid usikkert, om effekten kan overføres til danske forhold under coronaepidemien, bl.a. fordi det var frivilligt at deltage i forsøget for de ansatte, og fordi de mødte fysisk op på arbejde en dag om ugen. Bartik mfl. (2020) undersøger konsekvenserne for produktiviteten af hjemmearbejde under coronaepidemien ved brug af to spørgeskemaundersøgelser til amerikanske virksomheder. Resultaterne peger i hver sin retning: Produktiviteten er øget ifølge den ene undersøgelse, men faldet ifølge den anden. I begge undersøgelser anvendes spørgsmål til virksomhedernes opfattelse af produktivitetsændringer og ikke faktiske målte ændringer, hvorfor konklusionerne er behæftet med en del usikkerhed. Det er også muligt, at de langsigtede

effekter af hjemmearbejde er anderledes, da forhold som videnspredning kan afhænge af at arbejde fysisk tæt på hinanden. Effekter gennem videnspredning vil muligvis ikke manifestere sig på den korte bane, men over en længere tidshorisont.

Særlige overvejelser om undervisning og pasning af små børn

Hvad angår skoler og daginstitutioner kan der være en yderligere omkostning ved nedlukning ud over det direkte produktionstab. Lukning af disse institutioner kan nemlig betyde, at et stort antal børn skal passes hjemme, hvilket må formodes at svække forældrenes effektive arbejdsudbud.

Gevinster ved nedlukning: Mindre smittespredning

To indikatorer for potentialet for smittespredning

I de følgende præsenteres to indikatorer, som belyser potentialet for smittespredning i forskellige brancher og dermed gevinsterne ved nedlukning. Den første indikator afspejler den fysiske nærhed til andre personer for ansatte. Den anden indikator måler andelen af unikke besøgende for udvalgte erhverv i USA, hvilket under visse betingelser også er relevant for smittespredningen.

Indikatorerne måler ikke den faktiske smittespredning

I begge tilfælde er der tale om indikatorer, der ikke måler den faktiske smittespredning. Indikatorerne er dannet på baggrund af viden om og vurderinger af, i hvor høj grad erhvervsaktiviteterne er forbundet med situationer, der formodes at give anledning til større smittespredning. Indikatorerne supplerer derfor hinanden og giver tilsammen et mindre usikkert billede af smittepotentialet, end hvis man blot betragter et enkelt mål.

Amerikansk indikator for ansattes nærhed til andre mennesker

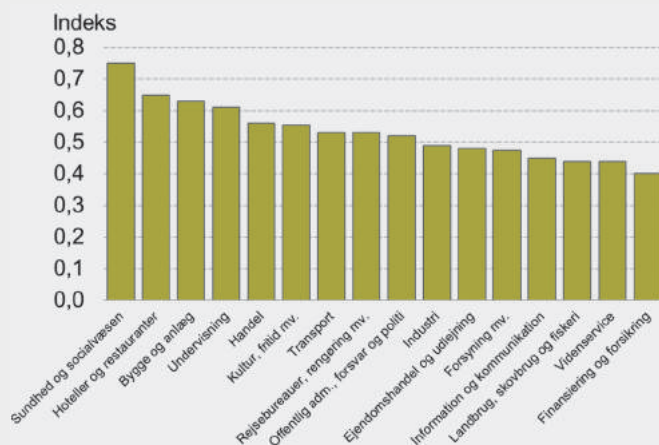
Den første indikator for smittespredning er dannet på baggrund af en amerikansk spørgeskemaundersøgelse, som belyser nærheden til andre for beskæftigede i forskellige job. Disse data er oversat til danske forhold ved at anvende danske data for antallet af beskæftigede i forskellige job på brancheniveau, jf. boks V.10.

Større fysisk nærhed for ansatte i personlige tjenesteerhverv

Beskæftigede i de personlige tjenesteerhverv har typisk en høj grad af fysisk nærhed til andre i deres arbejde, hvilket øger potentialet for smittespredning, jf. figur V.14. Ansatte i brancher med mange kontorjob har typisk en mindre grad af fysisk nærhed til andre.

FIGUR V.14 GENNEMSNITLIG FYSISK NÆRHED

Indekset for fysisk nærhed for den gennemsnitlige ansatte varierer på tværs af brancher og er typisk højest i personlige tjenesteehverv.



Anm.: Indekset for fysisk nærhed er konstrueret ved brug af en amerikansk spørgeskemaundersøgelse, som måler, i hvor høj grad forskellige typer af job er forbundet med fysisk nærhed til andre personer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Mongey mfl. (2020) og registerdata.

Aktiviteter med mange unikke deltagere kan medføre større smitte

Smittespredningen kan også blive påvirket af, om en aktivitet har mange deltagere, der ikke omgås til dagligt. Det skyldes, at coronavirus lader til at være karakteriseret ved, at relativt få superspredere står for en stor del af smitten, jf. Endo mfl. (2020). Det indebærer, at der kan være et særlig stort smitteomfang forbundet med møder mellem personer, som ikke omgås til daglig, jf. Simonsen mfl. (2020). Hvis superspredere udelukkende har gentagne møder med de samme mennesker (f.eks. på en lille arbejdsplads eller i hjemmet), vil virussen kun blive videregivet til få, da de fleste i omgangskredsen allerede er smittet, og den samme person ikke kan smittes to gange inden for en kort periode. Hvis en superspreder derimod mødes med mange forskellige mennesker (f.eks. på et offentligt sted), er potentialet for videregivelse større.³¹

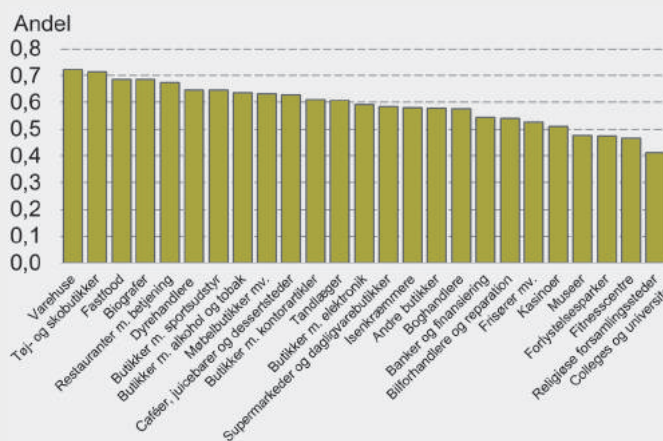
31) Denne effekt gælder i mindre grad, hvis smittetilbøjeligheden er mere jævnt fordelt, og smitten dermed ikke er drevet af få superspredere. Her vil den enkeltes smittetilbøjel-

Forskel i andel unikke besøgende på tværs af brancher

Der er stor forskel på andelen af unikke besøgende på tværs af brancher, jf. figur V.15. På universiteter og religiøse institutioner er andelen eksempelvis relativt lav, og i tøjbutikker og stormagasiner er den høj. I fortolkningen af figuren skal tages højde for, at andelen af unikke besøgende er målt ud fra mobiltelefondata fra USA i februar 2020. Det er muligt, at tallene ser anderledes ud for Danmark, og hvis man måler på andre tider af året, hvor befolkningens vaner angående fritids- og arbejdsaktiviteter kan være anderledes.

FIGUR V.15 ANDEL UNIKKE BESØGENDE I USA

Figuren viser, at andelen af unikke besøgende varierer på tværs af udvalgte brancher i USA.



Anm.: Andelen af unikke besøgende er opgjort ud fra GPS-data fra mobiltelefoner, jf. boks V.10.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Benzell mfl. (2020).

Alternative mål for smittepotentialet i brancher med mange besøgende

For nogle serviceerhverv er smittepotentialet ikke alene bestemt af de ansattes fysiske nærhed, men også kundernes. Det gælder restauranter, butikker, kulturelle institutioner, uddannelser og andre erhverv, som indebærer, at mennesker mødes fysisk gennem længere eller kortere tid. I disse tilfælde belyses smittepotentialet derfor bedst ved indikatorer, som afspejler, om aktiviteten indebærer, at mange personer

lighed nemlig være så lav, at kun en lille andel af bekendtskabskredsen er smittet. Derfor indtræffer den begrænsende effekt fra, at den samme person kun kan smittes en gang over en kort periode, ikke. Med andre ord er det mindre vigtigt, om der sker færre gentagne møder med de samme mennesker, eller om der sker færre møder med nye mennesker.

er tæt ved hinanden gennem længere tid. Der er to alternative indikatorer for smittepotentiale, som begge tager højde for, i hvor høj grad de ansatte og besøgende er tæt på hinanden.

Amerikansk mål for fysisk nærhed af ansatte og kunder i udvalgte brancher

Den første alternative mål er beregnet ud fra GPS-koordinater fra amerikanske mobiltelefoner, og afspejler primært hvor mange mennesker, der er samlet på lidt plads, og i hvor lang tid, de er sammen, jf. Benzell mfl. (2020).³² Derudover tages højde for antallet af ældre besøgende (idet konsekvenserne ved at blive smittet for ældre er større) og antallet af unikke besøgende (idet flere unikke besøgende indebærer større sammenblanding af forskellige mennesker og dermed større smittespredning). Målet er baseret på GPS-koordinater fra amerikanske mobiltelefonbrugere, som anvendes til at spore individers færde.

Dansk indikator for smittepotentiale

Det andet alternative mål afspejler smittepotentialet på tværs af udvalgte brancher i Danmark og er konstrueret af *den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbningen af Danmark*, jf. Andersen mfl. (2020b). Målet er genereret ud fra data for antal besøgende og Sundhedsstyrelsens vurdering af, hvor meget smitte den pågældende erhvervsaktivitet indebærer. I analysen indgår brancher, som var nedlukket i Danmark i løbet af foråret 2020.

Forskelle i smittepotentiale relativt til økonomisk betydning

I både det amerikanske og det danske studie holdes målet for smittespredningen op mod forskellige mål for økonomisk betydning for at undersøge, hvilke brancher der har høj smitte i forhold til, hvor vigtige de er rent økonomisk. Ifølge de to studier er fitnesscentre, sportsbutikker, caféer, barer og værtshuse samt fritids- og ungdomstilbud blandt de erhvervsmæssige aktiviteter, som har relativt størst smittepotentiale i forhold til økonomisk betydning. Omvendt ligger universiteter og colleges samt banker og finansielle virksomheder lavt, hvad angår smittepotentiale i forhold til økonomisk betydning. Der er stor forskel på, hvilke aktiviteter der indgår i de to studier, og begge studier kan således betragtes som et supplement til de øvrige overvejelser i dette afsnit om fordele og ulemper ved at lukke forskellige aktiviteter.³³

32) Indekset afspejler den samlede smittespredning i branchen og altså ikke smitteomfanget for den gennemsnitlige beskæftigede, sådan som det er tilfældet med nærhedsindekset ovenfor.

33) Otte af brancherne fra den amerikanske undersøgelse går igen i den danske rapport, og for disse brancher er rangeringen af smittepotentiale relativt til økonomisk betydning stort set den samme i de to undersøgelser.

Fordeling og nedlukning

Som nævnt er det også relevant at overveje effekterne på indkomstfordeling ved nedlukning. Disse effekter kan samtænkes med mulighederne for at få adgang til hjælpepakker og andre fordelingspolitiske redskaber såsom indkomstoverførsler.

Lavindkomstgrupper er mere sårbare over for nedlukning

Personer med lav indkomst er som udgangspunkt mere sårbare over for nedlukning i den forstand, at de sjældnere arbejder i job, hvor hjemmearbejde er muligt, at de oftere arbejder fysisk tæt på andre, og at de sjældnere arbejder i en essentiel branche, jf. figur V.16. Da de har sværere ved at arbejde hjemme, vil en eventuel nedlukning ramme hårdere i den forstand, at der er større sandsynlighed for at miste jobbet i fravær af hjælpepakker og andre foranstaltninger. Derudover er sandsynligheden for, at deres branche lukker alt andet lige større, da de oftere arbejder i job med stor fysisk nærhed og i brancher, som ikke er essentielle.

Amerikansk studie konkluderer, at coronavirus har medført fyringer af især lavtlønnede

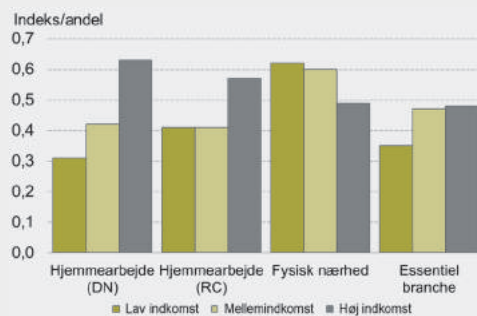
Chetty mfl. (2020) undersøger de økonomiske konsekvenser af coronaepidemien i USA og finder, at forbruget, der afhænger af fysisk interaktion såsom hotelophold, restaurantbesøg og transport, er faldet særligt, hvilket har medført et fald i beskæftigelsen i disse brancher. Det er i højere grad lavtlønnede, som har mistet deres job, da de er overrepræsenteret inden for hoteller, restauranter og andre erhverv, der involverer personlige tjenester. Analysens resultater kan både afspejle effekten af politisk besluttede nedlukninger og af reduceret forbrug af frygt for at blive smittet. Desuden kan konklusionerne være anderledes i Danmark, da der er forskel på, hvilke hjælpepakker og andre foranstaltninger der er indført i Danmark og i USA.

Ikke entydige kønsforskelle

Forskellene mellem mænd og kvinders sårbarhed er generelt mindre og ikke så entydige, som forskellene mellem den højeste og den laveste indkomstgruppe, jf. figur V.17. På den ene side arbejder kvinder oftere i essentielle brancher og i job, hvor hjemmearbejde er muligt. På den anden side er den fysiske nærhed til andre også større for kvinder i gennemsnit. Et virusudbrud kan også påvirke opgavedelingen i husholdningen, hvis børn hjemsendes grundet nedlukning af skoler og institutioner. Hvis det primært er kvinderne, som passer de hjemsendte børn, mens mændene er på arbejde, kan det forøge kønsforskellene på arbejdsmarkedet og i hjemmet, jf. Alon mfl. (2020).

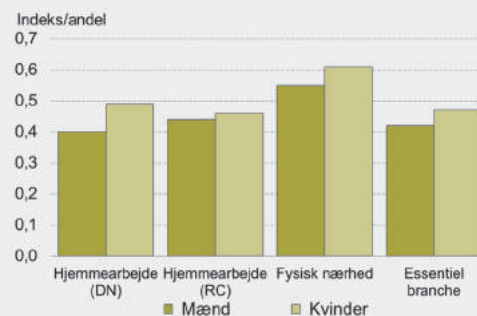
FIGUR V.16 INDKOMST

Personer med lavere indkomst har dårligere muligheder for at arbejde hjemme, arbejder tættere på andre og arbejder sjældnere i en essentiel branche.



FIGUR V.17 KØN

Kvinder har bedre muligheder for at arbejde hjemme, arbejder tættere på andre og oftere i en essentiel branche.



Anm.: Lav indkomst angiver gruppen af beskæftigede, der ligger under første kvartil i indkomstfordelingen, mellemindkomst er gruppen, der ligger mellem første og tredje kvartil, og høj indkomst er gruppen, der ligger over tredje kvartil. Hjemmearbejde (DN) er indekset fra Dingel og Neiman (2020) og hjemmearbejde (RC) er indekset fra del Rio-Chanona mfl. (2020). Se boks V.10 for nærmere detaljer om data.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Dingel og Neiman (2020), del Rio-Chanona mfl. (2020), Mongey mfl. (2020) og registerdata.

TEST OG KARANTÆNE

Test gør det muligt at målrette begrænsninger af aktiviteter mod de smittede

Brede nedlukninger rammer både raske og syge mennesker og indebærer dermed en kraftig nedlukning af produktionen. Test gør det muligt at målrette begrænsninger af aktiviteter mod dem, som er smittede, og kan derfor indebære mindre økonomiske omkostninger end brede nedlukninger, jf. diskussionen i afsnit V.3. Fordelene ved test skal vejes op mod omkostningerne. Det kræver ressourcer at udføre og administrere testene, og det koster tid for dem, som skal testes.³⁴ Perso-

34) En anden mere indirekte ulempe er, at informationen om smitte principielt set kan tænkes at medføre mere smittespredende adfærd, jf. Eichenbaum mfl. (2020b). Dette kan principielt set forekomme, fordi individer ikke længere frygter at blive smittet, hvis de ved, at de allerede er syge. Hvis de ikke tilskyndes at gå i karantæne, kan informationen om, at de er syge, altså lede til mere smittespredende adfærd. Denne effekt hviler dog på en antagelse om, at adfærden primært styres af egennytte, og at hensynet til andre betyder mindre. Hvis moralske overvejelser indebærer, at hensynet til andre vægter

ner, som testes positivt, skal desuden i karantæne, hvilket også er forbundet med omkostninger. Disse omkostninger skal dog ses i lyset af, at målrettede tiltag, hvis de er virkningsfulde nok, kan betyde, at brede nedlukninger undgås.

Effektiv anvendelse af test er særlig vigtig, hvis strategien er undertrykkelse

Test er især vigtige redskaber, hvis en undertrykkelsesstrategi følges, og antallet af smittede er lavt. Her er det nemlig særligt fordelagtigt at målrette begrænsningerne af aktiviteter mod de relativt få smittede fremfor at anvende mere generelle begrænsninger. For at dette kan lade sig gøre, skal anvendelsen af test og andre tiltag være så effektive, at smitten holdes i ave, indtil en vaccine eller behandling opstår. Test kan dog også være vigtige for en afbødningsstrategi – eksempelvis for at overvåge, hvor tæt samfundet er på at opnå flokimmunitet ved brug af antistoftest.

Den danske testkapacitet er løbende udvidet

Antallet af ugentlige test i Danmark er steget, og dette er gjort muligt af en løbende udvidelse af testkapaciteten, jf. figur V.18. Udviklingen i antal testede afspejler også smitteniveauet i samfundet – i løbet af august og september er smitten steget, og dette er ledsaget af en stigning i antal testede.

Flere forskellige måder at anvende test på

I det følgende beskrives en række forskellige måder, hvorpå test kan anvendes til at dæmpe smitten. For det første kan test anvendes til at overvåge udbredelsen af coronavirus i befolkningen. Dette skaber et bedre grundlag for at lave præcise og omkostningseffektive indgreb rettet mod de dele af samfundet, hvor smitten er størst. En anden mulighed er at foretage gentagne test af hele befolkningen med få ugers mellemrum og isolere de smittede. Endelig er der mere målrettede testredskaber, hvor testene gives til personer, som har større sandsynlighed for at være smittet (eksempelvis nære kontakter til smittede, rejssende eller ansatte i erhverv med stor smittepotentiale) eller til sundhedspersonale eller andre med megen kontakt med sårbare.

Incitament til at lade sig teste og gå i karantæne

En fælles udfordring for alle testredskaber er, at de afhænger af befolkningens villighed til at lade sig teste og gå i karantæne. En række tiltag sigter mod at påvirke befolkningens adfærd i denne henseende, og de diskuteres i slutningen af delafsnittet.

højest, vil personer, som tester positivt, vælge at begrænse den smittespredende adfærd, og dermed forsvinder omkostningen ved at teste.

FIGUR V.18 ANTAL TEST PR. UGE

Antal ugentlige test er steget, hvilket afspejler en stigning i testkapaciteten.



Kilde: www.ssi.dk.

Overvågning af udbredelsen i befolkningen

Overvågning af smitten for at holde øje med, om en strategi opfyldes ...

Overvågning af udbredelsen af smitten i befolkningen er en forudsætning for at forfølge en strategi, hvad enten denne er afbødning, undertrykkelse eller inddæmning. Hvad angår afbødning, er det nødvendigt at holde øje med, om smitten bevæger sig i retning af et niveau, hvor kapaciteten i sundhedsvæsenet bliver udfordret. Viden om, hvor mange som har været smittet, giver desuden en idé om, hvor langt samfundet er fra at opnå flokimmunitet. Hvad angår inddæmning og undertrykkelse, er overvågning relevant for at sikre, at smitten ikke breder sig.

... og for at kunne foretage effektive indgreb

Overvågning er også en forudsætning for at sikre, at de rette tiltag indføres på det rigtige tidspunkt og målrettes de rigtige dele af samfundet. Eksempelvis gør overvågning det muligt at sætte ind med geografisk målrettede tiltag for at bremse lokalt opståede smitteudbrud.

Oplysninger om de testede kan anvendes til belyse udviklingen i smitten

Overvågning af coronavirus foregår til dels ved, at Statens Serum Institut indsamler oplysninger om, hvem der har været testet, og om testen var positiv eller negativ. Disse oplysninger anvendes til at monitorere udviklingen i udbredelsen på tværs af blandt andet aldersgrupper, køn, kommuner, brancher og herkomst. En ulempe ved metoden er, at

det ikke er et repræsentativt udsnit af befolkningen, der udtages til test, og at smitteforekomsten blandt de testede derfor ikke nødvendigvis giver et godt billede af smitteforekomsten i befolkningen. Da mange af de testede er formodede smittede, må smitteandelen således forventes at være større end den faktiske smitteandel i befolkningen. Antallet af positivt testede kan imidlertid være en brugbar indikator for smitteudviklingen i samfundet, idet der dog skal tages højde for, om der sker større ændringer i omfanget af test eller udvælgelsen af testede.

Stikprøver giver et mere præcist indtryk af det generelle smitteniveau, hvis deltagelsen og antal smittede er høj nok

Udbredelsen kan også belyses gennem tilfældige stikprøver, og dette gøres i den nationale prævalensundersøgelse for covid-19.³⁵ I princippet vil en tilfældig stikprøve sikre, at der er tale om et repræsentativt udsnit af befolkningen, og at prævalensundersøgelsen dermed giver et billede af det faktiske smitteniveau. Dette forudsætter dog, at deltagelsesandelen i stikprøven er tilstrækkelig høj. I den seneste runde af undersøgelsen modtog 18.000 en invitation, og deltagelsesandelen ser ud til at lande mellem 30 og 40 pct., jf. Statens Serum Institut (2020b). En højere deltagelse vil bidrage til at give et mere præcist billede af udviklingen i epidemien i forskellige dele af landet. En stikprøveundersøgelse giver desuden et mere præcist billede af smitteniveauet, jo mere udbredt smitten er i befolkningen.

Gentagne test af hele befolkningen

Ved massetest testes hele befolkningen hyppigt

Massetest går ud på at teste i så stort omfang, at hele befolkningen kan testes eksempelvis hver anden uge. Den amerikanske økonom, Paul Romer, er fortalende for denne strategi, jf. Peto mfl. (2020) og Taipale mfl. (2020). Idéen bag strategien er at teste hele befolkningen for at opdage og isolere en stor del af de inficerede, hvorved smitteudbredelsen reduceres. Effektiviteten af strategien afhænger af en række forhold.

Massetest er effektivt, hvis test- og karantæneprocessen er hurtig og fintmasket

For det første vil effekten være større, hvis inficerede personer hurtigst muligt kommer i karantæne. Jo længere tid der går, fra en person er smittet til vedkommende ender i karantæne, desto flere kan vedkommende nå at smitte. Derfor afhænger effekten af, hvor tit individer testes, svartiderne på testen, og hvor hurtigt isolationen foregår. For det andet vil effekten af strategien være større, hvis test- og karantæneprocessen er mere fintmasket i den forstand, at flere af de inficerede, som får en test, ender med at gå i karantæne. Dette afhænger dels af,

35) I den nationale prævalensundersøgelse testes både for, om deltagerne er smittet med covid-19, og om de har været smittet (en såkaldt antistoftest). Dermed kan undersøgelsen både anvendes til at overvåge det nuværende smitteniveau og til at give en indikation af, hvor tæt samfundet er på at opnå flokkimmunitet, såfremt immunitet kan opnås.

i hvor høj grad de, som er udvalgt til at blive testet, rent faktisk tager en test. Det afhænger også af, at testen ikke fejldiagnosticerer for mange smittede som raske. Endelig afhænger det af tilbøjeligheden til at gå i karantæne blandt personer, som testes positive.

Massetest kræver stor kapacitet ...

En mulig udfordring med massetest er, at det kræver stor kapacitet og er dyrt. Hvis hele den danske befolkning skal testes hver anden uge, skal der udføres 2,9 mio. test om ugen. Til sammenligning blev der i uge 38 foretaget knap 360.000 test. Med andre ord skal der testes otte gange så mange for at opnå målet om, at alle testes hver anden uge. Dette vil formentlig være en stor udfordring for testkapaciteten i Danmark med mindre, der tages nye testtyper og -procedurer i brug. Hertil kommer, at der kan være omkostninger forbundet med isolation – særligt hvis der stilles hotelværelser til rådighed for personer, som ikke har mulighed for at isolere sig i eget hjem.³⁶

... det er dyrt, men kan være prisen værd

Massetest er derfor forbundet med betydelige omkostninger. Men såfremt de gør det muligt at undgå generelle nedlukninger af økonomien, som i foråret, kan de være meget værdifulde, og ud fra en samfundsøkonomisk betragtning vil betalingsviljen være stor.

Nye, billigere og hurtigere test gør massetest mere attraktiv

Nye, billigere og hurtigere testtyper, som kan gøre masseteststrategien mere attraktiv, er under udvikling, jf. Taipale mfl. (2020). Flere af de nye testtyper kan desuden benyttes i hjemmet, hvilket kan gøre det mindre besværligt at tage testene og øge andelen af de udvalgte, som tager testen. Til gengæld kan det være vanskeligere for myndighederne at monitorere resultaterne fra hjemmetest, og dermed er det vanskeligere at overvåge smittespredningen og iværksætte kontaktopsporing og andre tiltag, der kræver, at de enkelte smittede er identificeret af myndighederne. En anden vigtig parameter ved nye test er pålideligheden. De hjemmetest, der eksisterer aktuelt, er ofte ikke godkendt af myndighederne, da de vurderes at være for upålidelige. Upålidelighed gør naturligvis en test mindre attraktiv, men invaliderer ikke nødvendigvis dens anvendelighed som led i en masseteststrategi. Testens præcision skal holdes op mod pris, hurtighed og andre karakteristika.

36) Da en vis andel af falsk positive test må forventes, vil der ved brug af massetest være en del personer, som isolerer sig, selvom de ikke er syge.

Kontaktopsporing og andre målrettede test

Der opdages flest, hvis testene målrettes formodede smittede

Hvis testene målrettes personer, som formodes at være smittede, opdages alt andet lige flere smittede. En vis grad af målretning kan opnås ved at teste personer med symptomer. Effekten af denne teststrategi på smitteudbredelsen begrænses imidlertid af, at ikke alle smittende har symptomer, jf. WHO (2020a). Nogle af disse personer kan opspores ved eksempelvis at teste i områder, på arbejdspladser eller på skoler, hvor der er konstateret udbrud.

Kontaktopsporing kan være et effektivt redskab

Ved kontaktopsporing målrettes testene personer, der har været i kontakt med smittede og derfor har særlig stor risiko for at være smittet, jf. afsnit V.3 og Alvarez mfl. (2020). Effektiviteten af kontaktopsporing er blandt andet bestemt af, i hvor høj grad det er muligt at opspore en stor andel af de smittede ved lave omkostninger. Dermed afhænger effektiviteten af flere forhold, såsom hvor velfungerende og grundig kontaktopsporingssenheden er, befolkningens adfærd og samarbejdsvilje samt mulighederne for og accepten af overvågning af borgerne. Kontaktopsporing kan både fungere som alternativ og supplement til nedlukning af økonomiske aktiviteter. Manuel kontaktopsporing foregår ved, at smittede og deres kontakter ringes op telefonisk, og derfor må der påregnes et vist ressourceforbrug pr. smittet. Hvis antallet af smittede er højt, er det derfor dyrere at foretage manuel kontaktopsporing, hvis alle smittede skal kontaktes.

Hastighed er også vigtigt for effektiv kontaktopsporing

Et andet vigtigt forhold ved effektiviteten af smitteopsporing er, at smittede hurtigt opspores, jf. Ferretti mfl. (2020). Hvis en stor del af de smittede ikke har symptomer – enten fordi de først udvikler dem senere i forløbet, eller fordi de slet ikke udvikler dem – er det vigtigt at opspore og isolere dem hurtigt, før de når at give smitten videre. Dette kræver, at de opspores kort tid efter, de er smittet. Et element i en hastig opsporing består i at strømline arbejdet med kontaktopsporing og sikre, at der er ressourcer nok. Et andet element består i at sikre hastige testsvar.

Begrænset monitorering af effektivitet i smitteopsporing i Danmark

For at sikre at smittekæderne brydes, er det vigtigt, at kontaktopsporingen foregår så effektivt som muligt, og dette er der pt. begrænset viden om i Danmark, jf. Frøkjær (2020). Styrelsen for Patientsikkerhed opgør på baggrund af tal i juni og juli, at kontaktopsporingssenheden får fat i omtrent 90 pct. af de kendte smittede. I gennemsnit udleverer de smittede, som enheden har fat i, oplysninger på 4,5 nære kontakter. Ud af disse ringer enheden til en tredjedel, de resterende står de smittede selv for at kontakte. Den relativt lave andel skal ses i lyset af, at der også er børn iblandt de nære kontakter, som de smittede typisk selv står for at kontakte. Der følges ikke op på, hvor mange af de nære

Nok ressourcer til kontaktopsporing kan mindske behovet for nedlukningstiltag	kontakter, som bliver testet, og hvor hurtigt dette i givet fald sker. Dermed vides ikke, om opsporingen af nogle smittekæder stopper, fordi de smittede ikke får fat i alle nære kontakter, eller fordi nogle af de nære kontakter vælger ikke at lade sig teste. Samlet set er det altså ikke muligt at vurdere, hvor effektiv kontaktopsporingen er i Danmark.
Kontaktopsporing i Danmark er i højere grad baseret på at smittede selv opspor end i Norge og Tyskland	Hvis der er nok ressourcer til kontaktopsporing, således at den er tilstrækkelig finmasket og hurtig, kan det medvirke til at mindske smittespredningen, så behovet for nye nedlukningstiltag mindskes. Kontaktopsporing er arbejdskraftintensivt, og derfor vil virkningen af kontaktopsporingen afhænge af, om bemanningen er tilstrækkelig. Så længe smitten er på et nogenlunde lavt niveau, vil ressourcerne, der anvendes på at sikre, at kontaktopsporing er så effektiv, som den kan blive, formentlig være begrænsede sammenlignet med omkostningerne ved en ny generel nedlukning.
Kontaktopsporing i Danmark baserer sig i højere grad på, at de smittede selv opspor end i Norge og Tyskland	Kontaktopsporingen i Danmark baserer sig i højere grad på, at de smittede selv opspor kontakterne end i Tyskland og Norge, jf. McGhie og Pedersen (2020), Fischer (2020) og Folkehelseinstituttet (2020). I både Norge og Tyskland er det således myndighederne, som står for at få fat i smittedes kontakter og følge op på dem. I Danmark er det i højere grad de smittede selv, som oplyser deres nære kontakter om, at de muligvis er smittede. Tyskland og Norge har i løbet af august og september haft en relativt beskeden vækst i antallet af registrerede smittede sammenlignet med Danmark.³⁷ En smitteopsporing, der i mindre grad er baseret på, at de smittede selv informerer deres kontakter, indebærer, at der anvendes flere ressourcer til opsporing pr. smittet. Hvis det også indebærer, at smitten er lavere, kan det dog betyde færre udgifter til opsporing og andre smittereducerende tiltag på sigt. I sommer satte Tyskland et mål om at have én ansat til kontaktopsporing pr. 4.000 indbyggere, hvilket svarer til omtrent ni gange flere end Danmarks tal for august, jf. McGhie og Pedersen (2020).³⁸
Smitte-app som supplement til kontaktopsporing	En app til mobiltelefoner, som angiver, om brugeren har været i nærheden af personer, der bliver konstateret smittet, kan være et nyttigt supplement til kontaktopsporing. En af fordelene ved en app kan være, at den er hurtigere end traditionel kontaktopsporing, jf. Ferretti mfl. (2020). En anden fordel er, at appen også opfanger kontakter, som

37) Se f.eks. www.ourworldindata.org. Den forskellige udvikling kan ikke nødvendigvis tilskrives, at Danmark har en anden smitteopsporingsindsats – der er mange andre mulige forklaringer såsom forskelle i udviklingen af testkapacitet, forskelle i restriktioner på erhvervslivet og tilfældigheder.

38) Disse tal skal dog ses i lyset af, at bemanningen efterfølgende er opskaleret i Danmark, og at der er muligheder for at trække på ressourcer fra andre dele af den offentlige sektor herunder den operationelle stab i Rigspolitiet, jf. Elkorn (2020).

den smittede ikke kender, hvorimod traditionel kontaktopsporing typisk i højere grad opfanger kendte kontakter og ikke eksempelvis personer, som har været tæt på den smittede i et tog eller på en restaurant.

Virkningen afhænger af antal brugere, måleegenskaber og befolkningens adfærd

Appens effektivitet afhænger kvadratisk af antallet af brugere, jf. Barrat mfl. (2020). Det skyldes, at appen kun fungerer, når to personer, der møder hinanden, begge har appen. Her kan det være en udfordring, at bekymringer om overvågning afholder nogle fra at downloade og aktivere appen. Effektiviteten afhænger også af appens evne til at måle, om to personer er i nærheden af hinanden. Leith og Farrell (2020) stiller spørgsmålstejn ved, om den anvendte *bluetooth* teknologi er velegnet. På baggrund af forskellige forsøg konkluderer forfatterne, at signalstyrken, der anvendes til at afgøre, om to personer er i nærheden af hinanden, afhænger af, hvilken vej telefonen rettes, samt de fysiske omgivelser i form af mennesker, bygninger og transportmidler. Sluttelig afhænger virkningen af appen – som ved de andre teststrategier – af befolkningens villighed til at lade sig teste og gå i karantæne.

smitte|stop har formentlig haft beskeden virkning indtil videre

Den danske app, smitte|stop, har formentlig haft en beskeden effekt på smittespredning indtil videre, jf. Sundheds og Ældreministeriet (2020). Appens virkning kan belyses ved at anvende Statens Serum Instituts løbende spørgeskemaundersøgelse fra danskere, som bestiller tid på coronaprover.dk. Svarandelen ligger på ca. 58 pct. I perioden fra d. 6 juli til d. 11 september har 586 personer angivet, at de bestiller tid til en coronaprøve, fordi de er blevet noticeret fra appen om, at de har været i nærheden af en smittet. Ud af disse angiver 478 personer, at appen er den eneste årsag til testbestilling. Ud af de 478 personer er 8 personer efterfølgende blevet testet positiv med covid-19. Hvis spørgeskemaet er repræsentativt og nogenlunde pålideligt, har appen altså bevirket, at omtrent 14 personer er testet positiv via bookning af test på coronaprover.dk. Dette er et lavt tal, sammenlignet med de godt 7.100, som testede positiv i den periode, hvori spørgeskemaet blev indsamlet. Tallet skal dog ses i lyset af, at ikke alle testede i Danmark booker tid via coronaprover.dk – det er eksempelvis også muligt at blive testet uden tidsbestilling ved grænseovergange og mobile testcentre. Det er således muligt, at notifikationer fra appen har medført, at flere smittede er blevet opdaget via test ad andre veje end coronaprover.dk.

Potentiale for forbedring af appens virkning

Appens virkning vil være større, hvis flere anvender den. Det er ikke muligt at opgøre, hvor mange personer der aktivt anvender den, da der ikke indsamles data om de enkelte brugere grundet fortrolighedshensyn. I slutningen af september 2020 var appen imidlertid hentet omtrent 1,4 mio. gange, hvilket betyder, at under 25 pct. af befolkningen anvender den. Dermed er der potentiale for en forøgelse af antallet af

brugere og dermed en forbedring af dens virkning. Et andet potentiale kan ligge i at undersøge appens funktionalitet gennem eksempelvis spørgeskemaer eller forsøg, som kan afdække, om der er behov for justeringer af kodningen af appen. En sidste mulighed er at kræve, at personer, der deltager i aktiviteter med stort smittepotentiale, har en mobiltelefon med en tændt smittesporingsapp.

**Test af rejsende
fra områder med
stor smitte**

Test kan også målrettes rejsende fra områder og lande, hvor der er stor smitte. Dette kan eksempelvis ske ved at have testfaciliteter i lufthavne og ved grænseovergange og isolere de indrejsende, indtil der foreligger et testresultat. En anden mulighed er at kræve, at indrejsende skal fremvise en negativ test, som er foretaget for nylig.

Incitament til test og karantæne

**Befolkningens
villighed til test og
isolation er vigtig**

Befolkningens villighed til at lade sig teste og gå i karantæne, hvis de er smittede, er et centralt element i enhver teststrategi. Det gælder uanset, om der er tale om massetest, kontaktopsporing eller andre strategier.

**Kontantbeløb eller
sanktioner som
tilskyndelse til test**

I det omfang, at anbefalingerne om test ikke følges, kan tilskud eller anden regulering skabe tilskyndelse hertil. Én mulighed er at give et kontant beløb til dem, som møder op. Omkostningerne ved denne løsning afhænger naturligvis af antallet af test. I tilfældet med kontaktopsporing og repræsentative stikprøver er det ikke nødvendigvis en dyr løsning. En anden mulighed er sanktioner for dem, som ikke møder op.

**Nem og hurtig
proces kan tilskynde
til at lade sig teste**

Tilskyndelsen til at blive testet kan også øges ved at sikre, at det er nemt, omkostningsfrit og hurtigt at blive testet og få svar. I Danmark er det gratis for alle at bestille en coronatest, men besværet ved at blive testet kan holde nogle tilbage. For at mindske besværet kan man bl.a. sørge for, at bestillingsprocessen er let samt, at der er et godt udvalg af ledige tider, en god geografisk dækning af teststeder og kort ventetid efter testen. Som nævnt ovenfor vil en reduktion i ventetiden før og efter test desuden betyde, at smittede findes hurtigere, og dermed i højere grad isoleres, før de når at smitte andre.

**Øget pålidelighed
som følge af flere
test kan tilskynde til
test og karantæne**

En anden mulighed er at tilbyde flere uafhængige test til de samme personer for at øge pålideligheden og mindske problemer med unødige karantæner. Dette er primært virksomt, hvis der er tale om mere usikre test. Øget pålidelighed kan både gøre det mere acceptabelt at lade sig teste og gøre det mere acceptabelt at gå i karantæne.

Kompensation af omkostningerne ved karantæne

Der er flere muligheder for at tilskynde til karantæne ved at kompensere for omkostningerne ved at isolere sig. For det første kan der stilles boliger og hotelværelser til rådighed for personer, som ikke har mulighed for at isolere sig i eget hjem på tilfredsstillende vis. Det kan eksempelvis være familier, som bor mange mennesker på lidt plads. I Danmark kan kommunen visitere smittede, som ikke har mulighed for at gå i isolation i eget hjem, til et eksternt isolationsophold ud fra en række isolations- og målgruppekriterier, jf. Sundhedsstyrelsen (2020). For det andet kan man gennem lovgivning og støtteordninger sikre sig, at smittede, som ikke kan gå på arbejde, ikke mister deres job eller på anden vis skades økonomisk. Dette kan være særligt relevant for personer, der arbejder på akkord og andre ansatte, hvor lønnen afhænger direkte af antallet af udførte timer.

Isolation af smittede er essentielt, men det vides ikke, om det sker

Et essentielt element i enhver teststrategi er, at de smittede isoleres. Før 12. marts blev smittede og deres husstand sat i karantæne i eget hjem og dagligt kontakten af myndighederne for at følge op på, om karantænen blev holdt, jf. Styrelsen for Patientsikkerhed (2020). Fra og med 12. marts blev denne praksis opgivet med det argument, at Danmark var gået væk fra at benytte sig af en inddæmningsstrategi. Derfor er der begrænset viden om, i hvor høj grad smittede holder karantænen. En norsk spørgeskemaundersøgelse tyder på, at ikke alle følger myndighedernes opfordring til karantæne, jf. Steens mfl. (2020).

Konsekvenser for privatlivets fred af mere overvågning

En øget monitorering af smittede og potentielt smittedes adfærd kan have uønskede konsekvenser for privatlivets fred. Dette er også omkostninger, som skal vejes op mod gevinsterne ved øget overvågning i form af et bedre informationsniveau. En anden mulig gevinst ved øget overvågning er, at informationen kan anvendes til at sanktionere individer, som ikke overholder retningslinjerne om test og isolation. Sådanne sanktioner kan give gevinster i form af mindsning af smittespredning, men kan være uønsket grundet moralske og etiske overvejelser.

ANDRE TILTAG**Afskærmning af udsatte grupper**

En mulig variant af en afbødningsstrategi er at afskærme udsatte grupper og lade smitten brede sig i resten af samfundet, jf. Acemoglu mfl. (2020). Denne strategi er hensigtsmæssig, hvis følgende forhold er opfyldt. For det første skal afskærmningen være tilstrækkelig tæt. Hvis en stor andel af befolkningen smittes, kan det være vanskeligt at undgå, at smitten breder sig til udsatte – eksempelvis er der risiko for, at personalet på plejehjem og sygehuse bliver smittet, og det kan også være vanskeligt at isolere udsatte, der bor i eget hjem, i tilstrækkelig grad.

For det andet skal sygdommen ikke have for store helbredsmæssige omkostninger for resten af befolkningen. For det tredje skal de velfærdsmæssige omkostninger for de udsatte som følge af, at de muligvis har mindre kontakt med familie og venner, ikke være for store. De velfærdsmæssige omkostninger ved afskærmning kan være særligt høje, hvis der ikke opnås varig immunitet efter smitte. I dette tilfælde vil smitten nemlig blusse op igen af og til, jf. afsnit V.2, og derfor vil det være nødvendigt at afskærme de udsatte, indtil der opstår en vaccine eller behandling.

Udbredelsen af information om antal smittede

Information om, hvor udbredt en sygdom er, kan påvirke adfærd og dermed smittespredningen. I en amerikansk undersøgelse konkluderes således, at befolkningens mobilitet påvirkes af officielle smittetal, jf. Engle mfl. (2020). I undersøgelsen måles befolkningens mobilitet i amerikanske *counties* ud fra GPS-data fra mobiltelefoner. Dette sammenholdes med udviklingen i officielle smittetal på *county*-niveau. Der er en negativ sammenhæng mellem mobilitet og smitte, selv når der tages højde for, om der er udstedt et udgangsforbud i det pågældende *county*, hvilket tyder på, at information om smitteudbredelse har en direkte effekt på adfærd. Denne konklusion skal dog ses i lyset af, at der ikke tages højde for andre politiske tiltag, som kan påvirke mobiliteten – eksempelvis nedlukninger af erhvervsaktiviteter. I Danmark er information om antallet af smittede over tid og opdelt på kommuner tilgængeligt på Statens Serum Instituts hjemmeside og i nyhedsmedier, hvilket gør det muligt for befolkningen at reagere på lokale smitteudbrud.

Information om og opfordring til smittereducerende adfærd

Det er også muligt at påvirke adfærd og smittespredning gennem information om, hvordan smitte undgås og opfordringer til befolkningen. En spørgeskemaundersøgelse viste, at 20 pct. af de privatansatte lønmodtagere indenfor fremstilling arbejdede hjemme i midten af marts, jf. Dansk Industri (2020). Fremstillingssektoren var ikke nedlukket ved lov, men myndighederne opfordrede til at ansatte i alle virksomheder arbejdede hjemme i det omfang, det kunne lade sig gøre. Det er vanskeligt at opgøre effekten af opfordringer til og information om anden smittereducerende adfærd, som f.eks. korrekt brug af mundbind, hyppig håndvask og fysisk afstand til andre personer. I de fleste tilfælde er udgifterne ved udbredelsen af information begrænsede. Hvis en opfordring følges, kan den ændrede adfærd dog have omkostninger for den enkelte (eksempelvis besværet ved at vaske hænder eller bruge mundbind). Disse omkostninger skal vejes op mod gevinsterne i form af mindre smitte.

Opbygning af kapacitet kan bidrage til at håndtere fremtidige epidemier, ...

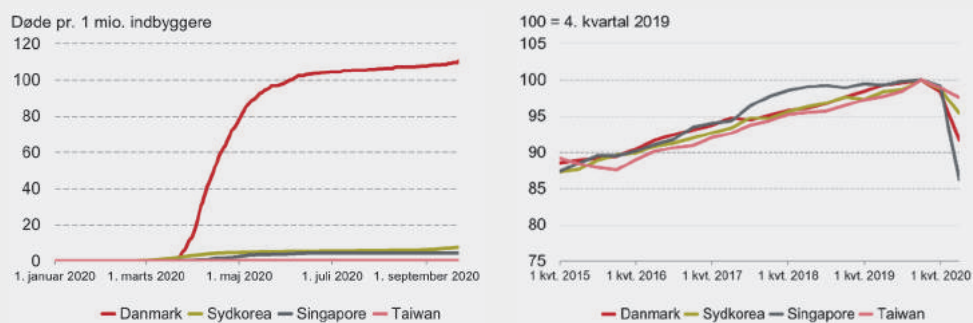
Opbygning af institutionel kapacitet kan medvirke til at mindske konsekvenserne af fremtidige epidemier. Pardo mfl. (2020) argumenterer for, at en række østasiatiske lande har klaret sig godt gennem coronaepidemien, fordi de har lært af tidligere epidemier (SARS, MERS og H1N1) og derfor opbygget institutionel kapacitet på tre områder. For det første har de haft den nødvendige lovgivning på plads, som har gjort dem i stand til at reagere hurtigt. For det andet har de opbygget et sundhedssystem, som kan opdage og bekæmpe spredningen af nye sygdomme og har kapacitet til at håndtere infektioner. For det tredje har de anvendt teknologi til kontaktopsporing, karantænehåndhævelse, udbredelse af informationer og overvågning af sygdomsudbredelse.

... men er ingen garanti for at undgå nedlukning og dødsfald

Institutionel kapacitet er dog ikke en garanti for at klare sig gennem coronaepidemien uden nedlukning og dertilhørende økonomiske konsekvenser, jf. figur V.19. Sydkorea, Singapore og Taiwan har færre døde med covid-19 pr. indbygger end Danmark. Sydkorea og Taiwan har desuden oplevet et mindre fald i BNP end Danmark ifølge de foreløbige tal for første halvdel af 2020. Men Singapore har oplevet et kraftigere fald i BNP end Danmark, hvilket skal ses i lyset af, at store dele af økonomien har været lukket ned i en længere periode i foråret. Der kan være mange forklaringer på forskellene i udviklingen i antal døde med covid-19 og BNP i de fire betragtede lande (eksempelvis forskelle i opgørelsesmetoder, befolkningens alderssammensætning, erhvervsstruktur og kultur), og det er derfor ikke muligt at drage konklusioner om den egentlige årsagssammenhæng på baggrund af den observerede udvikling. For at finde ud af i hvor høj grad institutionel kapacitet kan forklare udviklingsforskellene, kræver det derfor en nærmere undersøgelse af eksempelvis, hvordan smitteopsporingsindsats, brug af teknologi, karantænehåndhævelse og andre tiltag har bidraget til at mindske smitten i de betragtede lande.

FIGUR V.19 DØDSFALD OG BNP I ØSTASIATISKE LANDE OG DANMARK

Antallet af døde med covid-19 pr. 1 mio. indbyggere er markant lavere i tre østasiatiske lande, som har nylige erfaringer med at håndtere andre epidemier, men alle tre lande har været ramt af en nedgang i produktionen i første halvdel af 2020.



Anm.: Der kan være forskelle i opgørelsesmetoder på tværs af lande.

Kilde: Ourworldindata.org, Macrobond og nationalregnskabet.

OPSAMLING

Prioriteringen af redskaber ud fra smitteeffekt, omkostninger, fordeling og usikkerhed

Der er en række redskaber til rådighed, som har forskelle virkninger på spredningen af coronavirus og forskellige omkostninger. Effekten på smittespredningen skal vejes op mod omkostningerne, når der foretages en prioritering af, hvilke redskaber der anvendes for at forfølge en given strategi. Der skal også tages højde for usikkerhed, som er en særlig udfordring i tilfældet med en ny og ukendt virus. Derudover skal fordelingsmæssige effekter tages i betragtning.

Effektfuldt at nedlukke aktiviteter, hvor mange er tæt sammen i lang tid

Nedlukninger af smittespredende aktiviteter ser ud til at være et virksomt redskab, men har også omkostninger. Effekten på smitteudbredelsen afhænger af karakteren af aktiviteten: Ved aktiviteter som indebærer, at mange personer står tæt sammen i lang tid, må en stor smitteeffekt forventes, hvis aktiviteterne nedlukkes. Det omvendte gælder aktiviteter, hvor få mennesker samles, og hvor det er muligt at holde afstand.

Nedlukning reducerer velfærd

Forbud mod aktiviteter har velfærdsmæssige konsekvenser. Ved erhvervsmæssige aktiviteter kan omkostningerne opgøres ud fra produktionsnedgangen i den nedlukkede aktivitet og afledte effekter på andre

	dele af økonomien. I tilfældet med fritidsmæssige aktiviteter er det vanskeligere at opgøre omkostningerne ved nedlukning, da fordelene ved aktiviteterne ikke handles på et marked og derfor ikke har en markedspris, som kan bruges til værdifastsættelse.
Omkostninger ved nedlukning af erhverv afhænger af effekten på produktionen	I tilfældet med erhvervsmæssige aktiviteter betragtes tre indikatorer, som belyser produktionsnedgangen og dermed omkostningerne ved nedlukning for forskellige brancher. For det første indikerer en stor produktionsværdi, at der er et stort direkte produktionstab forbundet med at lukke aktiviteten. For det andet er nogle erhverv så vigtige, og vanskelige at erstatte, at de kan siges at være essentielle for samfundet. For det tredje kan gode muligheder for hjemmearbejde mindske produktionstab ved en nedlukning af den fysiske arbejdsplads betydeligt.
Store umiddelbare omkostninger ved generelle nedlukninger	Generelle nedlukninger, hvor en stor del af de erhvervsmæssige aktiviteter begrænses, kan have store umiddelbare omkostninger. Omkostningerne ved at lukke ned skal dog ses i lyset af, hvad alternativet er. I visse tilfælde kan det være mindre omkostningsfuldt at lukke ned i dag end at vente og risikere en større og dyrere nedlukning i fremtiden. Under en inddæmnings- eller undertrykkelsesstrategi, hvor antallet af smittede er lavt, vil det formentlig være mindre omkostningsfuldt, hvis det effektive kontakttal kan holdes under 1 ved brug af mere målrettede tiltag. Hvad angår mindre forbud, så kan der være enkelte aktiviteter med så stort smittepotentiale, at det er nødvendigt at holde dem lukket gennem en længere periode, hvis smitten ønskes holdt i ave.
Test gør det muligt at målrette begrænsninger mod de smittede	En anden kategori af redskaber involverer test af, om individer er eller har været smittet med virus. Test gør det muligt at isolere syge for at forhindre smitte. Karantæne kan betragtes som en slags målrettet nedlukning, hvor begrænsningen af aktiviteter kun rammer dem, som testes positiv. I tilfældet, hvor der kun er få positivt testede, vil omkostningerne ved karantæne derfor typisk være mindre, end ved bredere nedlukninger. Test og karantæne kan bruges på flere forskellige måder.
Massetest er virkningsfuldt under visse betingelser men kræver billige test	Ved massetest testes hele befolkningen gentagne gange med et fast tidsinterval. Massetest kan under visse betingelser være så effektivt, at smitten helt stopper. Effektiviteten øges, hvis testene er præcise, tidsintervallet er kort samt hvis befolkningen er tilstrækkelig gode til at efterleve myndighedernes påbud angående test. Massetest er mere attraktivt, hvis omkostningerne pr. test er lave. Nye billige testtyper, som kan foretages i hjemmet, kan bidrage til at gøre massetest mindre omkostningsfuldt.

**Effektiv
kontaktopsporing
kan mindske
behovet for dyre
nedlukninger ved
undertrykkelse**

Et andet testredskab er kontaktopsporing, hvor smittedes kontakter testes for at opspore og eliminere smittekæder. Her målrettes testene mod personer, som formodes at være smittede, hvorved der findes flere smittede, end hvis det samme antal test havde været uddelt til tilfældige. Dermed kan redskabet anvendes til at finde og isolere smittede under en inddæmnings- eller undertrykkelsesstrategi, hvor smitteniveauet er lavt. Hvis kontaktopsporing er effektivt, mindskes behovet for større nedlukninger under en undertrykkelsesstrategi. Kontaktopsporing er mest virkningsfuldt, hvis test og isolationsprocessen er hurtig, så smittede isoleres, før de når at give sygdommen videre. Et andet væsentligt forhold er, at opsporingsprocessen er tilstrækkelig præcis til at identificere de personer, som rent faktisk har været i tæt kontakt med smittede.

**Virkning af dansk
kontaktopsporing
er ikke velbelyst
grundet manglende
overvågning**

Virkningen af den danske kontaktopsporingssenhed er ikke velbelyst. Det skyldes blandt andet, at der ikke er monitorering af, hvor mange af de kontaktede, som tager kontakt til sundhedsmyndighederne for at tage en test, og hvor mange af den gruppe, som efterfølgende testes positivt. Der er heller ingen overvågning af hvor mange smittede, som går i karantæne. Den manglende registrering og overvågning af kontaktede skal ses i lyset af hensynet til privatlivets fred.

**Formentlig
beskeden effekt
af dansk app
indtil videre**

Omkostningerne ved at opspore manuelt vil typisk være høje, hvis et stort antal smittede skal kontaktes. Manuel kontaktopsporing kan suppleres med en app, hvor omkostningerne ved at tage kontakt til de smittedes kontakter er lavere. Appen kan desuden have den fordel, at den opsporer smittede, som ikke opfanges af manuel kontaktopsporing - eksempelvis personer, som ikke er i de smittedes bekendtskabskreds, men som alligevel har været tæt på en af de smittede. Det lader til, at den danske app til smitteopsporing indtil videre har medført en beskeden reduktion i smittespredningen.

**Tilskyndelse til test
og karantæne gør
teststrategier mere
succesfulde**

En fællesnævner for de forskellige typer af teststrategier er, at de er mere succesfulde, hvis befolkningen er villig til at lade sig teste og efterfølgende gå i karantæne. Tilskyndelsen til test og karantæne kan påvirkes ad flere veje: Dels kan omkostningerne mindskes (eksempelvis ved at stille gratis hotelværelser til rådighed), dels kan gevinsterne øges (eksempelvis ved at give et kontantbeløb for personer, som lader sig teste), dels kan der indføres sanktioner mod personer, som ikke følger retningslinjerne.

V.6

OPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Virusudbrud har både betydelige sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser

Udbruddet af coronavirus har ramt verdenssamfundet hårdt i 2020. I løbet af sensommeren er der sket en markant stigning i antallet af smittede med coronavirus i Danmark samt en stigning i antallet af indlagte på hospitalerne. Udbruddet af coronavirus har betydelige sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser for samfundet. I dette kapitel har fokus været på den gensidige sammenhæng mellem epidemiologi og økonomi. Diskussionerne i kapitlet er relevante for både den resterende del af den nuværende epidemi og for fremtidige lignende virusudbrud.

Væsentlige omkostninger ved lavere økonomisk aktivitet

Virusudbruddet medfører af sig selv et betydeligt fald i den økonomiske aktivitet, blandt andet fordi husholdningerne holder igen med at forbruge for ikke at blive smittet. Det går særligt ud over brancher, hvor det er vanskeligt at undgå kontakt med andre mennesker. En periode med lav økonomisk aktivitet har en række samfundsmæssige omkostninger. Udover at produktionstab af sig selv medfører et velfærdstab, vil lavere aktivitet medføre øget ledighed og indkomsttab for personer i de berørte brancher med risiko for, at det sætter sig i langvarig ledighed. Der er ligeledes en risiko for, at virksomhedslukninger resulterer i tab af virksomhedsspecifik viden, hvilket kan reducere produktiviteten på lang sigt. Det er på nuværende tidspunkt svært at vurdere, hvilken form og hvilket omfang de strukturelle effekter kan forventes at have. Det vil blandt andet afhænge af, hvor længe sundhedskrisen kommer til at stå på.

Nogle tiltag, der begrænser smittespredning, reducerer også økonomisk aktivitet

Der er i Danmark som i de fleste andre lande indført restriktioner og tiltag med henblik på at begrænse spredning af coronavirus. Mens sådanne tiltag mindsker smittespredningen, vil de imidlertid også kunne forøge faldet i den økonomiske aktivitet. Regeringen og Folketinget har søgt at kompensere for de økonomiske konsekvenser ved forskellige typer af hjælpepakker.³⁹

39) Disse hjælpepakker er nærmere behandlet i kapitel I: Aktuell økonomisk politik i nærværende rapport.

**Tre overordnede strategier:
Inddæmning, undertrykkelse og afbødning**

Der kan skelnes mellem tre overordnede typer af strategier til at imødegå et virusudbrud i samfundet. Ved en *inddæmningsstrategi* er formålet at udrydde virus. En stringent inddæmningsstrategi har vist sig at være vanskelig i forbindelse med coronavirus, blandt andet fordi en stor del af de smittede ikke udviser symptomer, og fordi smitten importeres fra andre lande. Hvis inddæmning ikke er mulig eller for omkostningsfuldt, kan smittespredning begrænses gennem en *undertrykkesstrategi*. I modsætning til inddæmning forsøges virus ikke udryddet, men holdt på et lavt niveau eksempelvis indtil en vaccination er tilgængelig. Endelig er det muligt at benytte sig af en *afbødningsstrategi*, hvor virus spredt sig bredt i samfundet men på kontrolleret vis for at begrænse de sundhedsmæssige omkostninger ved udbruddet, såsom overbelastning af sundhedsvæsenet. Under afbødningsstrategien accepteres implicit et større antal smittede, hvilket kan have den fordel, at der med tiden opbygges flokimmunitet i befolkningen, såfremt immunitet opnås efter smitte.

I nogle tilfælde kan inddæmning eller undertrykkelse være hensigtsmæssigt, ...

Det er ikke oplagt, hvorvidt inddæmning, undertrykkelse eller afbødning er mest hensigtsmæssig i relation til udbruddet af coronavirus. Dette afhænger blandt andet af en række epidemiologiske og økonomiske forhold, som der indtil videre er betydelig usikkerhed om. Undertrykkelse eller inddæmning kan være hensigtsmæssig, hvis virus har en høj dødelighed, og hvis der eksempelvis forventes en vaccine inden for kortere tid. Usikkerheden om, hvorvidt coronavirus medfører senfølger, taler ligeledes for at udvise forsigtighed og anlægge en strategi, hvor smitten undertrykkes eller inddæmmes. Dette kan til gengæld kræve et omfattende testberedskab (for at identificere smittede), god kontrol af smittespredning fra udlandet, effektiv smitteopsporing og periodevis nedlukninger af dele af økonomien. Alle disse elementer kan indebære ikke-ubetydelige samfundsmæssige omkostninger.

... mens det i andre tilfælde kan være hensigtsmæssigt med afbødning

Under visse omstændigheder kan det være hensigtsmæssigt i stedet at basere sig på en strategi med kontrolleret smittespredning. Hvis helbredte udvikler antistoffer, der i længere tid beskytter imod ny smitte af samme virus, vil en sådan strategi resultere i, at der over tid opnås flokimmunitet i samfundet som følge af, at tilstrækkeligt mange personer har været smittede. Dermed vil antallet af smittede alene af den grund falde før eller siden. Fordelen ved kontrolleret smittespredning er imidlertid mindre, hvis personer, der har været smittede kun er immune over for virus i en kortere periode. Afbødningsstrategien bliver mere gunstig i forhold til undertrykkelse, hvis der eksempelvis er gode muligheder for at afskærme sårbare grupper fra smitte, hvis der ikke er udsigt til, at der kommer en vaccine, og hvis det er vanskeligt at undgå smittespredning fra udlandet.

Under afbødning kan det være relevant at søge at mindske *overshooting*

Hvis der søges at opnå flokimmunitet via kontrolleret smittespredning, er det hensigtsmæssigt at forsøge at mindske graden af *overshooting*, dvs. at det endelige antal smittede overstiger det antal, der i fravær af en vaccine er nødvendigt for at opnå flokimmunitet. Dermed mindskes antallet af dødsfald som følge af virus. For at mindske *overshooting* er det nødvendigt med tiltag, der begrænser smittespredningen over længere tid og eksempelvis op- og nedtrappes i takt med, at antallet af smittede stiger og falder. Dette bidrager endvidere til at mindske risikoen for, at sundhedsvæsenet når kapacitetsgrænsen.

Den danske strategi er "hammer og dans"

I starten af epidemien forsøgte de danske myndigheder at inddæmme epidemien. Derefter blev der skiftet til en strategi med karakter af afbødning og sidenhen til en undertrykkelsesstrategi i form af den såkaldte "hammer og dans". Hammeren udgøres af nedlukningen i begyndelsen af udbruddet, som havde til formål at banke smitten ned. Dansen er den nuværende fase, hvor mindre udbrud ideelt set håndteres ved målrettede tiltag såsom kontaktopsporing og lokale restriktioner.

Tiltag bør vælges så de opfylder strategi med mindst mulige omkostninger for samfundet, ...

Uanset strategi, bør de smittebegrænsende tiltag anvendes, så strategien forfølges ved så få samfundsøkonomiske omkostninger som muligt. Derfor bør de tiltag, som nedbringer smitten meget i forhold til, hvad de koster samfundet, tages først i brug. Omvendt bør tiltag, som har en lille effekt på smitten i forhold til, hvad de koster for samfundet, anvendes sidst eller slet ikke anvendes.

... idet der tages højde for effekter på usikkerhed og fordeling

I udvælgelsen af de mest hensigtsmæssige strategier og værktøjer, bør der tages højde for effekter på fordeling og usikkerhed. Fordelings-effekter kan eksempelvis opstå i forbindelse med nedlukninger, som kan have en social slagside, fordi beskæftigede med lav indkomst ofte har job, der er vanskelige at udføre hjemmefra. Usikkerhed kan eksempelvis være relevant, fordi redskaber, der med stor sandsynlighed kan begrænse smittespredningen alt andet lige er at foretrække frem for redskaber, hvor der er større usikkerhed om virkningerne.

Under undertrykkelse er målrettede tiltag formentlig at foretrække frem for generel nedlukning

I den nuværende situation, hvor strategien er "hammer og dans", vil målrettede tiltag formentlig være et foretrække frem for en større nedlukning, som er en meget dyr løsning. Eksempler på målrettede tiltag er kontaktopsporing og lokale tiltag i områder, hvor smitten er særlig stor. Det kan også være forbud mod aktiviteter med særligt stort smittepotentiale, såsom store koncerter og andre såkaldte supersprederbegivenheder. Sådanne tiltag er at foretrække frem for større nedlukninger i stil med den, der af et par omgange blev indført i marts.

Essentielle aktiviteter bør udpeges ved generel nedlukning

Hvis den nuværende undertrykkelsesstrategi fastholdes, kan en nedlukning af større omfang alligevel blive en nødvendighed. I dette tilfælde bør der på forhånd foreligge en klar prioritering fra politisk hold, under hensyn til, at regionale forhold og branchestrukturer kan forskyde afvejningerne. Udgangspunktet for denne prioritering må være at udpege de aktiviteter, der er af såkaldt essentiel karakter, og som derfor ikke er hensigtsmæssige at nedlukke. Det er i sidste ende en politisk afvejning, men kan ud over sundhedsområdet dreje sig om infrastruktur, fødevarer, politi, militær og domstole.

Flere kriterier bør indgå i overvejelse om, hvilke aktiviteter der nedlukkes

Nedlukninger bør naturligvis ske blandt aktiviteter, der ikke kan erklæres essentielle. Blandt disse skal forskellige hensyn vejes op imod hinanden; hvor meget bidrager de respektive aktiviteter til smittespredningen, i hvor høj grad er det muligt at udføre arbejdet hjemmefra, hvor meget værdi skabes der i de relevante brancher, og hvem rammes af restriktioner, der pålægges de respektive aktiviteter?

Regeringen bør melde klart ud om mulige scenarier

En ny generel nedlukning vil i sig selv være omkostningsfuld mens den står på, og samtidig kan øget usikkerhed blandt virksomheder og husholdninger indebære mere tilbageholdende adfærd, hvad angår investeringer og forbrug. Et lavere investeringsniveau vil i sidste ende reducere det langsigtede velstandsniveau. Regeringen bør derfor melde klart ud om, hvilke initiativer den påtænker at anvende, hvis den senere tids stigning i antallet af smittede fortsætter eller tager til. Virksomhedernes muligheder for at planlægge sine dispositioner styrkes, hvis de kender nogle mulige sandsynlige scenarier, i det tilfælde smitten kommer ud af kontrol. Alternativet er en situation, hvor de hverken kender sandsynligheden herfor eller konsekvensen deraf. En sådan betinget plan foreligger eksempelvis i New Zealand.

Dyrt at teste bredt, men besparelserne kan være betydelige

Med en strategi som den danske er det hensigtsmæssigt med en betydelig test- og smitteopsporingskapacitet for at identificere de smittede. Mens større økonomiske nedlukninger rammer både raske og syge, muliggør test og karantæneforanstaltninger målrettede begrænsninger mod syge. Ligeledes kan test afsløre, om der er særlig meget smitte og dermed særlig behov for at sætte målrettet ind for at hjælpe bestemte geografiske områder, erhverv, uddannelser eller befolkningsgrupper. Der er naturligvis en række omkostninger forbundet med at teste, smitteopspore og sikre karantæneforanstaltninger. Det kræver eksempelvis ressourcer at smitteopspore og at udføre og administrere testene. Der kan imidlertid være betydelige samfunds-mæssige gevinster ved at smitteopspore, stille testkapacitet til rådighed for borgerne og indføre karantæneforanstaltninger for dem, der testes positiv, fremfor at foretage større nedlukninger af økonomisk aktivitet.

Dette begrundes med stor sandsynlighed et omfattende test- og opspøringsberedskab.

Massetest kan principielt set bremse smitten, men kræver bl.a. test på en stor skala

Der er flere testredskaber, som kan tages i brug for at bekæmpe smitten. Den amerikanske økonom Paul Romer har anbefalet brugen af massetest, hvor hele befolkningen testes omtrent hver anden uge. Denne strategi kan principielt sikre, at langt de fleste smittede opda- ges, hvorved kontakttallet holdes under 1, og virus inddæmmes. Det kræver dog, at en række forudsætninger er opfyldt. For det første skal befolkningen være villig til at lade sig teste og dem, som tester positivt, skal være villige til gå i karantæne. For det andet skal testene være tilstrækkeligt præcise, så der ikke er for mange smittede, der ved en fejl tester negativt. For det tredje skal testhyppigheden være tilstrækkelig høj. En hensigtsmæssig og farbar masseteststrategi kræver desuden, at der er en testteknologi til rådighed, som gør det muligt at ud- føre et meget stort antal test.

Massetest bør overvejes, hvis billige hjemmetest bliver en realitet

Massetest bør overvejes, hvis der kommer tilstrækkeligt sikre testty- per, som kan udføres i stor skala til rådighed. Der er flere nye test un- der udvikling, som kan udføres i hjemmet uden brug af nævneværdig laboratoriekapacitet, og som formentlig vil være væsentlig billigere at producere end eksisterende test. En udfordring ved disse test er, at de er mindre sikre end eksisterende test, hvilket dog ikke nødvendigvis er invaliderende for effekten af massetest.⁴⁰ Hvis test udføres i hjemmet, kan en anden udfordring være, at det i højere grad bliver den enkelte borgers ansvar at udføre testene korrekt og på det angivne tidspunkt.

Kontaktopsporing kan teoretisk set bremse smitten, hvis den kan gøres effektiv nok

Smitteopsporing er en mere målrettet teststrategi, som går ud på at optræfle smittekæder ved at opspore og teste kontakter til smittede. Denne strategi kan teoretisk set bremse smitten og sikre, at virus kan inddæmmes, men det kræver, at en række forudsætninger kan opfyl- des. Dels skal opsporingen være fintmasket, det vil sige, der skal fin- des en tilstrækkelig stor andel af de personer, som har været i kontakt med smittede. Dels skal processen være tilstrækkelig hurtig, så de smittede ikke når at give sygdommen videre, før de opspores. Dels skal indførelsen af smitte fra udlandet ikke være for omfangsrig, da der

40) Ulempen ved falsk negative test er, at smittede ikke opdages, og dermed bringer smit- ten videre. Denne ulempe kan dog muligvis mindskes ved at sætte testhyppigheden op for at fange dem, som ikke opfanges. Ulempen ved en falsk positiv test er, at personer skal gå i karantæne, selvom de reelt er raske. Det kan endvidere have som konse- kvens, at personer, der har fået en falsk positiv test efterfølgende undlader at udvise forsigtighed i deres adfærd, fordi de fejlagtigt tror, at de er immune. Disse problemer kan mindskes ved at lade positivt testede, tage en ekstra test for at øge sikkerheden af testresultatet.

her vil være tale om smittede, som ikke er kendte af kontaktopsporingssenheden. Sluttelig afhænger redskabet af, at en tilstrækkelig høj andel af de smittede går i karantæne.

Essentielt at overvåge kontaktopsporing og sikre, at den er effektiv

Der er ikke noget klart billede af, hvor effektiv kontaktopsporingen er i Danmark. Det skyldes blandt andet, at der ikke er nogen monitorering af de opsporede kontakter til de smittede, herunder viden om, hvorvidt de lader sig teste, hvor hurtigt de i givet fald lader sig teste, om de tester positiv og om de i givet fald isolerer sig efterfølgende. Med valget af undertrykkelse som strategi, er det essentielt løbende at kunne evaluere, hvor effektiv kontaktopsporingen er.

Overvågning af kontaktopsporing muliggør effektiv ressource-anvendelse

Ideelt set kan en grundig monitorering afgøre, hvor stor en andel af de nysmittede, som kan spores til et allerede kendt smitteudbrud, og hvor stor en andel af smitten, som er opstået fra en hidtil ukendt smitekilde. En grundig monitorering af hvor effektiv kontaktopsporingen er, vil gøre det muligt at sætte ind med flere ressourcer eller ændringer i arbejdsgange og processer, hvis det viser sig, at der er behov for gøre kontaktopsporingen mere virkningsfuld. Øget overvågning af de smittede ved kontaktopsporing skal afvejes mod hensynet til privatlivets fred. Man kan dog forestille sig en mild udgave, hvor kontaktopsporingssenheden følger op på de kontaktede for at undersøge, om de efterfølgende er blevet testet, og om der er behov for at opspore deres kontakter for at nå et led længere ud i smittekæden.

Betalingsvillighed for at undgå ny nedlukning kan være høj

Større nedlukninger er omkostningsfulde for samfundet, men kan være en nødløsning, hvis smittespredningen tager til, og virus søges undertrykt. Da større nedlukninger indebærer betydelige samfundsøkonomiske omkostninger, kan det imidlertid være hensigtsmæssigt at anvende mange ressourcer på kontaktopsporing og andre tiltag, hvis dette kan betyde, at smittespredningen kan holdes nede uden at gøre brug af en ny nedlukning.

Sammenligning af kontaktopsporing med andre lande for at følge *best practice*

Det vil være hensigtsmæssigt at sammenligne den danske indsats med kontaktopsporingen i andre lande for at sikre, at *best practice* følges. En undersøgelse af, om der er forskelle i arbejdsgange og resourceforbrug, og om disse forhold kan bidrage til at forklare eventuelle forskelle i kontaktopsporingens virkning, kan være et vigtigt skridt i retningen af at forbedre effektiviteten af den danske smitteopsporing.

Repræsentative test kan være hensigtsmæssige

Ved en strategi, hvor der sættes på kontrolleret smittespredning, er det hensigtsmæssigt løbende at kunne overvåge, hvor langt samfundet er i processen. Det er derfor nødvendigt at foretage repræsentative test med henblik på at afgøre, hvor stor en andel af befolkningen, der er

smittede, og hvor mange der har udviklet antistoffer imod virus. Repræsentative test kan også anvendes til at lære mere om sygdommens karakter – herunder omfanget af asymptomatisk smittede, senfølger og viden om, hvordan virussen smitter. Den information kan bidrage til en bedre håndtering af epidemien, også i den nuværende situation, hvor strategien er undertrykkelse. I Danmark har myndighederne testet tilfældigt udvalgte stikprøver, men under halvdelen af de inviterede mødte op til testen i den seneste runde, hvilket betyder at testens resultater er knap så repræsentative, som de kunne være.

Relevant at overveje, om der bør være bedre incitamenter til at deltage i test ...

Uanset om der testes med det formål at overvåge smitteniveauet eller at finde og isolere smittede, er det essentielt at sikre, at der er så stor deltagelse som muligt. I tilfældet med repræsentative test kan der være flere årsager til, at nogle af de adspurgte ikke deltager. Én mulig forklaring er glemsomhed, og derfor er det vigtigt at sikre sig, at der gives tilstrækkelig med påmindelser om at deltage i undersøgelsen. En anden mulig forklaring er, at de adspurgte ikke finder det anstrengelserne værd at deltage. I dette tilfælde kan det være relevant at forøge tilskyndelsen ved at anvende økonomiske incitamenter. Dette kan eksempelvis ske i form af en kontant belønning ved at deltage i testen. Alternativt kan der gives sanktioner for dem, som ikke møder op. Hvis den manglende deltagelse i stedet skyldes egentlig modstand mod at lade sig teste, kan det være svært at øge deltagelsen ved hjælp af påmindelser, økonomiske incitamenter eller sanktioner. I stedet bør der i dette tilfælde overvejes at forøge antallet af personer, der inviteres til at deltage i testen. Hvad angår brugen af test helt generelt (og altså ikke kun for repræsentative test), bør det overvejes, om besværet ved at lade sig teste kan mindskes – eksempelvis ved at sikre, at der er god geografisk dækning på testcentre og at der ikke er lange ventetider på at blive testet og få et efterfølgende testsvar.

... og at gå i karantæne

Et centralt element i alle strategier, som sigter mod at begrænse smitten, er, at de smittede isolerer sig. Derfor er det også relevant at overveje, om der er de rigtige incitamenter til at gå i karantæne. Omkostningerne ved at gå i karantæne kan eksempelvis mindskes ved at stille hotelfaciliteter til rådighed for smittede, som ikke har muligheder for selv at isolere sig.

Beredskab kan være forsikring imod fremtidige epidemier

Historien viser, at pandemier opstår fra tid til anden. Mens de forekommer relativt sjældent, kan de til gengæld have betydelige sundhedsmæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser. Det er derfor relevant at overveje, om der er et stærkt nok beredskab i tilfælde af en fremtidig pandemi. Et beredskab kan indbefatte monitorering af potentielle udbrudsstrusler og løbende opdatering af planer i forhold hertil. Et beredskab bør organiseres efter *best practices* i omverdenen og kan

potentielt muliggøre, at et virusudbrud tidligt kan inddæmmes, eksempelvis via effektiv kontaktopsporing, test og kontrol af indrejsende, så der dermed kan undgås større nedlukninger. Et velfungerende beredskab kan således virke som en forsikring imod fremtidige epidemier.

LITTERATUR

Acemoglu, D., V. Chernozhukov, I. Werning, og M.D. Whinston (2020): A Multi-Risk SIR Model with Optimally Targeted Lockdown. NBER Working Paper No. 27102.

Alon, T., M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey og M. Tertilt (2020): The impact of COVID-19 on gender equality. NBER Working Paper No. 26947.

Alvarez, F.E., D. Argente, og F. Lippi (2020): A Simple Planning Problem for COVID-19 Lockdown. *Covid Economics*, 14, s. 1-32. CEPR press.

Andersen, A.L., E.T. Hansen, N. Johannesen og A. Sheridan (2020a): Pandemic shutdown and consumer spending: Lessons from Scandinavian policy responses to COVID-19. Arbejdspapir.

Andersen, T.M., M. Svarer og P. Schröder (2020b): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark.

Barrat, A., C. Cattuto, M. Kivelä, S. Lehmann og J. Saramäki (2020): Effect of manual and digital contact tracing on COVID-19 outbreaks: a study on empirical contact data.

Bartik, A.W., Z.B. Cullen, E.L. Glaeser, M. Luca, og C.T. Stanton (2020): What jobs are being done at home during the COVID-19 crisis? Evidence from firm-level surveys. NBER Working Paper No. 27422.

Benzell, S.G., A. Collis og C. Nicolaides (2020): Rationing social contact during the COVID-19 pandemic: Transmission risk and social benefits of US locations. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117 (26).

Berger, D.W., K. F. Herkenhoff, og S. Mongey (2020): An SEIR Infectious Disease Model with Testing and Conditional Quarantine. NBER Working Paper No. 26901.

Bethune, A.Z. og A. Korinek (2020): Covid-19 Infection Externalities: Trading Off Lives vs. Livelihoods. NBER Working Paper No. 27009.

Bloom, N., J. Liang, J. Roberts og Z.J. Ying (2015): Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1), s. 165-218.

Britton, T., F. Ball og P. Trapman (2020): A mathematical model reveals the influence of population heterogeneity on herd immunity to SARS-CoV-2. *Science*, 369 (6505), s. 846-849.

Cheng, H.Y., S.Y. Li, og C.H. Yang (2020): Initial rapid and proactive response for the COVID-19 outbreak—Taiwan's experience. *Journal of the Formosan Medical Association*, 119(4), 771.

Chetty, R. J.N. Friedman, N. Hendren, M. Stepner og the Oppourtunity Insights Team (2020): How did COVID-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector data. NBER Working Paper No. 27431.

Courtemanche, C., J. Garuccio, A. Le, J. Pinkston og A. Yelowitz (2020): Strong Social Distancing Measures In The United States Reduced The COVID-19 Growth Rate: Study evaluates the impact of social distancing measures on the growth rate of confirmed COVID-19 cases across the United States. *Health Affairs*, 39(7), s. 10-1377.

Dansk Industri (2020): Hjemmearbejde under coronakrisen. DI Analyse. Marts 2020.

Department of Homeland Security (2020): Guidance on the essential critical infrastructure workforce.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): Økonomi og Miljø, 2016.

del Rio-Chanona, R.M., P. Mealy, A. Pichler, F. Lafond og D. Farmer, (2020): Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: An industry and occupation perspective. ArXiv preprint. arXiv:2004.06759.

Dingel, J.I., og B. Neiman (2020): How many jobs can be done at home? NBER Working Paper No. 26948.

Eichenbaum, M.S., S. Rebelo, og M. Trabandt (2020a): The Macroeconomics of Epidemics. NBER Working Paper No. 26882.

Eichenbaum, M.S., S. Rebelo, og M. Trabandt (2020b): The Macroeconomics of Testing and Quarantining. NBER Working Paper No. 27104.

Elkorn, C. (2020): Efter kritik af få hænder til smitteopsporing: Rigspolitiet sætter 300 mand på opgaven. Berlingske. d. 25. september 2020.

Endo, A., S. Abbott, A.J. Kucharski og S. Funk (2020): Estimating the overdispersion in COVID-19 transmission using outbreak sizes outside China. *Wellcome Open Research*, 5(67), s. 67.

Engle, S., J. Stromme og A. Zhou (2020): Staying at home: mobility effects of covid-19.

Ferretti, L., C. Wymant, M. Kendall, L. Zhao, A. Nurtay, L. Abeler-Dörner, M. Parker, D. Bonsall og C. Fraser (2020): Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing. *Science*, 368(6491).

Fischer, E. (2020): Dansk smitteopsporing halter langt efter andre lande. *Sundhedspolitisk tidsskrift*, d. 21. august 2020. Tilgået elektronisk d. 17/9-2020.

Flaxman, S., S. Mishra, A. Gandy, H.J.T. Unwin, T.A. Mellan, T. A., H. Coupland, ... og M. Monod (2020): Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. *Nature*, 584, s. 257-261.

Folkehelseinstituttet (2020): Smittesporing. Netpublikation tilgået på fhi.no d. 29. september 2020.

Frøkjær, S. (2020): Detektor: Op mod 655 kontakter kan være 'misset' i coronaopsporing. Artikel på www.dr.dk, tilgået d. 12 august, 2020.

Gatto, M., E. Bertuzzo, L. Mari, S. Miccoli, L. Carraro, R. Casagrandi, og A. Rinaldo (2020): Spread and dynamics of the COVID-19 epidemic in Italy: Effects of emergency containment measures. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117(19), s. 10484-10491.

Gomes, M.G.M., R.M. Corder, J.G. King, K.E. Langwig, C. Souto-Maior, J. Carneiro, G. Goncalves, C. Penha-Gocalves, M.U. Ferreira og R. Aguas (2020): Individual variation in susceptibility or exposure to SARS-CoV-2 lowers the herd immunity threshold.

Gudbjartsson, D.F., G.L. Norddahl, P. Melsted, K. Gunnarsdottir, H. Holm, E. Eythorsson, ... og B. Thorsteinsdottir (2020): Humoral immune response to SARS-CoV-2 in Iceland. *New England Journal of Medicine*.

Herby, J. (2020): Paul Romer's Focus Is Wrong. The Problem Is not Testing Capacity but Testing Participation. CEPOS Working Paper 63.

Jensen, M. (2018): Sektoransvar eller sektoropgave. Brief februar 2018. Forsvarsakademiet.

Kermack, W.O. og A.G. McKendrick (1927): A Contribution to the Mathematical Theory of Epidemics. *Proceedings of the Royal Society of London*, series A 115, no. 772: s. 700-721.

Krueger, D., H. Uhlig, og T. Xie (2020): Macroeconomic Dynamics and Reallocation in an Epidemic. NBER Working Paper No. 27047.

Leith, D.J., og S. Farrell (2020): Coronavirus Contact Tracing: Evaluating The Potential Of Using Bluetooth Received Signal Strength For Proximity Detection. ArXiv preprint. arXiv:2006.06822.

McGhie, S. og F.S. Pedersen (2020): Eksperter efterlyser tysk effektivitet i Danmarks smitteopsporing: »Jeg ville gerne have haft en mere aggressiv tilgang herhjemme«. Berlingske Tidende, d. 24. august 2020.

Mongey, S., L. Pilossoph og A. Weinberg (2020): Which workers bear the burden of social distancing policies? NBER Working Paper No. 27085.

Pardo, R., M.A. Pabon, X. Chen, B. Jing, J. Lee, J. Ting, T. Matsuda og K. Yu (2020): Preventing the next pandemic: Lessons from East Asia. King's College London.

Peto, J., J. Carpenter, G.D. Smith, S. Duffy, R. Houlston, D.J. Hunter, ... og C. Turnbull (2020): Weekly COVID-19 testing with household quarantine and contact tracing is feasible and would probably end the epidemic. *Royal Society Open Science*, 7(6).

Piguillem, F. og L. Shi (2020): The Optimal COVID-19 quarantine and testing policies. CEPR Discussion Paper Series.

Pueyo, T. (2020): Coronavirus: The hammer and the dance. Blogindlæg.

Rampini, A. (2020): Sequential lifting of COVID-19 interventions with population heterogeneity. NBER Working Paper No. 27063.

Simonsen, L., K. Sneppen og R. Taylor (2020): Impact of Superspreaders on dissemination and mitigation of COVID-19.

Statens Serum Institut (2020a): Ekspertrapport: Matematisk modellering af COVID-19 smittespredning og sygehusbelastning ved scenarie for delvis genåbning af Danmark.

Statens Serum Institut (2020b): Notat: Foreløbige resultater fra den repræsentative seroprævalensundersøgelse af COVID-19.

Statens Serum Institut (2020c): Epidemiologisk trend og fokus: Kontakttal. 11. juni 2020.

Statens Serum Institut (2020d): Fokusrapport: Mørketallet.

Steens, A., B.F. de Blasio, L. Veneti, A. Gimma, W.J. Edmunds, K. Van Zandvoort, ... og B. Robberstad (2020): Poor self-reported adherence to COVID-19-related quarantine/isolation requests, Norway, April to July 2020. *Eurosurveillance*, 25(37).

Sundheds- og Ældreministeriet (2020): Appen smitte|stop er et effektivt redskab i smitteopsporing. Pressemeddelelse d. 30/7-2020.

Sundhedsstyrelsen (2020): Isolation ved påvist COVID-19.

Styrelsen for patientsikkerhed (2020): Vigtig information om ophør af karantæne og isolation. Nyhed publiceret d. 12. marts 2020 på <https://stps.dk/>.

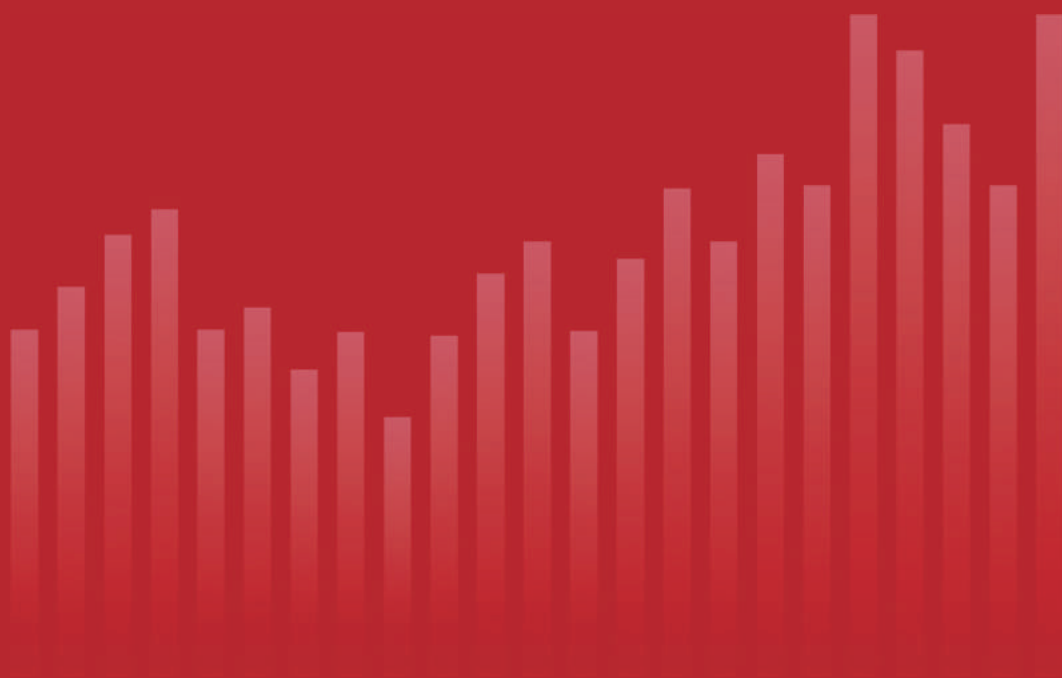
Taipale, J., P. Romer, og S. Linnarsson (2020): Population-scale testing can suppress the spread of COVID-19.

Tian, H., Y. Liu, Y. Li, C.H. Wu, B. Chen, M.U. Kraemer, ... og B. Wang (2020): An investigation of transmission control measures during the first 50 days of the COVID-19 epidemic in China. *Science*, 368(6491), s. 638-642.

Tomer, A. og J.W. Kane (2020): How to protect essential workers during COVID-19. Brookings Report. Brookings Institute March 2020.

WHO (2020a): Transmission of SARS-CoV-2: implications for infection prevention precautions. Scientific Brief. 9 July 2020.

WHO (2020b): Estimating mortality from COVID-19. Scientific brief. 4. August 2020.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

**SKRIFTLIGE
INDLÆG FRA
DET ØKONOMISKE
RÅDS MEDLEMMER**

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Finansministeriet
Erhvervsministeriet
Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation
3F - Fagligt Fælles Forbund
Dansk Metal
Akademikerne
DI
SMVdanmark
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet Tænk
CEPOS
Finans Danmark
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særligt sagkyndig Torben M. Andersen
Særligt sagkyndig Mette Ejrnæs
Særligt sagkyndig Helena Skyt Nielsen

FINANSMINISTERIET

Aktuel økonomisk politik

Formandskabet vurderer, at der i den nuværende situation ikke er behov for yderligere lempelser af finanspolitikken i forhold til det planlagte med regeringens finanslovforslag for 2021. Finansministeriet er enig i formandskabets vurdering af, at finanspolitikken er passende i forhold til konjunkturodsigterne, og ligeledes enig i, at der er behov for at være opmærksom på den økonomiske udvikling, herunder ved en markant forværring af situationen i forhold til det forudsatte.

Formandskabet betoner i relation til tilrettelæggelsen af finanspolitikken og de overordnede rammer for finanspolitikken, at der vurderes at være behov for at afklare og definere kriterierne for exceptionelle omstændigheder – svarende til undtagelsesklausulen i budgetloven – nærmere. Formandskabet vurderer endvidere, at der er gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen i budgetloven fra -0,5 til -1 pct. af BNP under forudsætning af, at de offentlige finanser er sunde og ØMU-gælden klart under 60 pct. af BNP. Finansministeriet er enig i, at dette er vigtige emner, som bør belyses nærmere, og vil tage initiativ til tekniske drøftelser med formandskabets sekretariat om blandt andet kriterierne for exceptionelle omstændigheder, herunder også i samspil med den forestående evaluering af budgetloven.

I forhold til formandskabets aktuelle skøn for den strukturelle saldo i 2020 og 2021 bemærker Finansministeriet, at korrektionen for engangsforhold i forbindelse med de nationale metoder som udgangspunkt ikke bør påvirkes af EU's behandling af situationen for 2020, hvor den generelle undtagelsesklausul blev taget i anvendelse. Tilsvarende for 2021, hvor EU-Kommissionen har meddelt, at undtagelsesklausulen også vil være aktiveret. Det er således Finansministeriets vurdering, at tiltag, som opfylder kriterierne for engangsforhold, også bør behandles som sådan i forbindelse med opgørelser af den strukturelle saldo på budgetlovens metode. Finansministeriets metode indebærer, at engangsforhold behandles symmetrisk, hvad enten de går i op- eller nedadgående retning.

I forhold til formandskabets anbefalinger vedrørende hjælpepakker er Finansministeriet enig i, at de midlertidige hjælpepakker har bidraget til at understøtte dansk økonomi i 2020, og at hjælpepakker bør afvikles i takt med, at restriktioner på erhvervslivet ophæves. Afviklingen af hjælpepakkerne kan dog ikke ses uafhængigt af sygdomsbilledet, som gør det nødvendigt med en række restriktioner, der har stor betydning for aktivitetsniveauet i dele af dansk erhvervsliv og kultur.

På klimaområdet anbefaler formandskabet en generel drivhusgasafgift til at drive den grønne omstilling – med en troværdig plan for indfasning. Offentlige investeringer til forskning skal supplere dette ved at understøtte teknologiudvikling med stort spredningspotentiale. Formandskabet vurderer yderligere, at lækageeffekten kan reduceres ved at give fradrag i afgiften og lave en lempelig indfasning for konkurrenceudsatte virksomheder, mens fordeling og provenu håndteres mest hensigtsmæssigt i indkomstbeskatning, fx via en grøn check.

Finansministeriet er overordnet enig i, at den grønne omstilling bør drives af en blanding mellem investeringer, et hensigtsmæssigt afgiftssystem og yderligere tiltag til at imødegå blandt andet lækageeffekter og fordelingsmæssige konsekvenser. Der vil dog også være brug for at bringe en række andre konkrete virkemidler i brug for at opfylde målsætningerne i blandt andet Klima-loven.

Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet vurderer i kapitel III, at finanspolitikken er holdbar på lang sigt. Formandskabet opgør en højere holdbarhedsindikator (HBI) end Finansministeriet, hvilket i høj grad afspejler, at formandskabet forudsætter en lavere vækst i de offentlige forbrugsudgifter på sigt, fordi de tillægger sund aldring en større vægt i beregningen.

Formandskabet viser også beregninger af betydningen for den finanspolitiske holdbarhed af forskellige forudsætninger om levetidsindekseringen af pensionsalderen. Resultaterne giver et vigtigt perspektiv og ligger op ad analyser, som også er vist i DK2025 – *En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* samt Finansministeriets analyse om den generations-neutrale finanspolitiske holdbarhedsindikator. Regeringen har nedsat en pensionskommission, der blandt andet har fået til opgave at afdække virkningerne af forskellige forudsætninger om mekanismen for levetidsindekseringen af pensionsalderen på sigt.

Rapporten indeholder en række betragtninger om betydningen og definitionen af den offentlige gæld og om de dilemmaer, der kan være forbundet med en oppustning af den offentlige sektors balance. Finansministeriet bemærker i den forbindelse, at den offentlige sektor ikke blot har implicite aktiver, men også implicite passiver, blandt andet fremtidige udgifter til sundhed, ældrepleje og pension. Begge dele er afspejlet i holdbarhedsberegningen, herunder også i Finansministeriets opgørelse af holdbarheden med generationsneutrale regler efter 2025, hvor de implicite offentlige aktiver og passiver er ca. lige store.

Finansministeriet er enig i, at forskellen mellem netto- og ØMU-gælden på sigt kan føre til reelle dilemmaer – selv om Finansministeriet dog vurderer forskellen mellem de to til at være noget mindre end formandskabet. I forhold til ØMU-gælden skal det understreges, at EU-reglerne gælder for alle lande – herunder de lande, hvor høj offentlig gæld eller underskud var en stærkt medvirkende faktor til, at de for mindre end 10 år siden blev kastet ud i meget alvorlige økonomiske kriser. ØMU-gældsgrænsen, som er fastsat i EU-traktaten og kun kan ændres ved ratifikation i alle EU-lande, skal således også vurderes i lyset af, at det for dansk økonomi har betydning, at andre lande fører en ansvarlig finanspolitik, som forebygger nye gældskriser.

Konjunkturudsving og finanspolitik

Formandskabet præsenterer i kapitel IV en række relevante overvejelser og klassiske økonomiske vinkler på aktiv finanspolitik og konjunkturstabilisering. Finanspolitikkenes rolle og mulighed for konjunkturstabilisering er et vigtigt tema, ikke mindst i den nuværende situation, hvor dansk økonomi fortsat er præget af virkningerne af coronakrisen, og der i forlængelse heraf er iværksat en række tiltag med henblik på at genoprette den økonomiske aktivitet.

Finansministeriet finder diskussionen af, hvor hurtigt forskellige finanspolitiske instrumenter kan sættes i værk, særdeles relevant. Finansministeriet finder samtidig, at de kriterier, formandskabet lægger frem for aktiv finanspolitisk stabilisering (s. 269 i rapporten), ikke fremstår tilstrækkeligt nuanceret. Adskillelsen mellem tiltag, der har til formål at stimulere økonomien på kort sigt, og tiltag, der har til formål at styrke økonomien strukturelt, behøver reelt ikke være så skarp som formandskabet anfører.

Generelt vil det være en fordel, hvis konjunkturpolitiske tiltag også har et strukturpolitisk sigte, herunder til fremme af prioriteter, som under alle omstændigheder er politisk ønskede. Det gælder hvad enten, der er tale om fx grydeklare investeringsprojekter eller klimaindsatser, som alligevel ønskes gennemført, eller midlertidig underfinansiering af en længerevarende reform af hensyn til konjunkturerne i den første tid. Ligeså kan kriteriet om høj aktivitetsmæssig effekt pr. udgiftskrone heller ikke stå alene, men skal ses i sammenhæng med den til enhver tid siddende regering og Folketings ønsker til den politiske kurs, og desuden også under hensyntagen til kapacitetsudnyttelsen i de forskellige dele af økonomien, der påvirkes forskelligt af forskellige tiltag.

Epidemiologi og økonomi

Finansministeriet vil gerne kvittere for en interessant og meget aktuel analyse af sammenhængen mellem epidemiologi og økonomi. Det er et relevant emne, og analysen kommer godt omkring de dilemmaer, der er ved de forskellige strategier, herunder fordele og ulemper.

Finansministeriet noterer sig, at det ifølge formandskabet ikke er muligt at afgøre, hvilken strategi der aktuelt er mest hensigtsmæssig ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt. Det understreger den store usikkerhed, der knytter sig til sådanne strategiske valg og dermed også analysens begrænsninger i forhold til at anvende den som et politisk værktøj, hvor der nødvendigvis skal træffes svære valg på et stadig større, men begrænset vidensgrundlag.

ERHVERVSMINISTERIET

Erhvervsministeriet kvitterer endnu engang for en omfattende og spændende efterårsrapport fra formandskabet.

Prognose for dansk økonomi

Formandskabet forventer, at BNP i løbet af 2021 vil være tilbage på samme niveau som i 2019. Med øje på den seneste udvikling i spredningen af COVID19-virusset internationalt, er Erhvervsministeriet bekymret for, at prognosen er for optimistisk. Mange europæiske lande oplever lige nu stigende smittespredning af COVID-19 og har som resultat heraf genindført restriktioner i forskelligt omfang. Det samme er netop sket i Danmark. Med udsigt til vinteren kan anden bølge af pandemien stå for døren. Dette er den største usikkerhedsfaktor lige nu og vil påvirke økonomien og aktivitetsudviklingen.

Hjælpepakker

Erhvervsministeriet noterer sig, og deler formandskabets vurdering af, at kompensationsordningerne har bidraget til at holde hånden under dansk erhvervsliv i en ekstraordinær situation. Således vurderer formandskabet, at hjælpepakkerne har bidraget til, at en række sunde virksomheder, som ellers ville være gået ned, har haft mulighed for at overleve en periode, hvor eksistensgrundlaget har været stærkt truet på grund af restriktioner og nedlukninger. Efter ekspertgruppens anbefaling er de generelle kompensationsordninger nu udfaset med henblik på, at erhvervslivet kan vende tilbage mod mere normale virksomhedsdynamikker. Der er fortsat målrettede kompensationsordninger til stede for særligt hårdramte erhverv, der er nedlukket eller ramt af forbud.

Erhvervsministeriet er enig i, at der er behov for større forudsigelighed for virksomhederne. Det er dog vanskeligt at lave et varslingsystem, som præcist kan tage højde for smittens udvikling, og hvad der skal vælges af restriktioner i den konkrete situation. Det er endvidere vigtigt at følge et samtidighedsprincip, vedr. udmelding om restriktioner og kompensationsordninger.

Klimapolitik

Med hensyn til klimapolitikken anbefaler formandskabet, at hovedelementet i en grøn skattereform bør være en generel drivhusgasafgift og fremhæver, at en ensartet afgift understøtter omkostningseffektiv omstilling og målrettet teknologiudvikling. Formandskabet vurderer, at tilskud, krav og forbud kan fordyre den grønne omstilling, hvorfor en eventuel lækage kan reduceres med et skattemæssigt fradrag, og eventuelle fordelingsmæssige konsekvenser kan modgås med eksempelvis en grøn check.

Som det fremgår af klimaloven, skal omstillingen ske så omkostningseffektivt som muligt og på en balanceret måde med inddragelse af både virksomhedernes konkurrenceevne og fordelingspolitiske hensyn. Det bør herunder indgå, at en ensartet afgift vil medføre risiko for stor lækage i nogle sektorer og dermed at produktionen blot flytter rykker til udlandet. Dette vedrører især energiintensiv industri og landbruget, der ifølge vismandsrapporten Økonomi og Miljø 2019 har lækagerater på over 70 pct. I forhold til lækageproblematikken peger formandskabet på et bundfradrag i CO₂-afgiften. Det kan principielt anvendes på linje med tilskudspuljer, men vil teknisk være vanskeligt at administrere.

Erhvervslivet er vigtig for den grønne omstilling, og flere af virksomhederne har af egen drift taget den grønne dagsorden til sig, bl.a. som et konkurrenceparameter. Vi ser derfor også allerede mange virksomheder i regi af klimapartnerskaberne opstille egne målsætninger og investere i grøn omstilling, hvor erhvervslivet byder ind med en række initiativer på eget initiativ.

Genstart af dansk eksport

Formandskabet vurderer, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere finanspolitiske lempelser. Erhvervsministeriet er enig i den vurdering, men der er behov for at følge udviklingen nøje i lyset af den seneste alvorlige smitteudvikling i Europa og USA. Der blev i starten af oktober indgået *Aftale om genstart af dansk eksport*, som afsatte ressourcer til gen-

start af en række danske eksporterhverv, som lider under den faldende internationale efterspørgsel og de varierende restriktioner, andre lande måtte anvende. Der kan blive behov for at genbesøge eksporterhvervene og se på deres situation.

Ny ret til tidlig pension

Formandsskabet fremhæver, at en kommende skat på den finansielle sektor til finansiering af aftalen med fordel kan udformes som en særskat på overnormal profit (fx ACE-fradrag) frem for en traditionel selskabsbeskatning. Erhvervsministeriet er enig i, at skatten skal designes omkostningseffektivt, men en model med ACE-fradrag, som formandskabet peger på, er god i teorien, men kan være meget svær at administrere.

I det politiske udspil om Ny ret til tidlig pension indgik en forhøjelse af aktieskatten fra 42 pct. til 45 pct. Dette finansieringselement er udgået. I stedet blev der aftalt en ændring af den kommunale beskæftigelsesindsats.

KOMMUNALE ORGANISATIONER

Formandskabet vurderer fortsat, at den økonomiske krise som følge af coronaepidemien betyder et stort fald i BNP i 2020. Udsigterne er dog mindre dystre, end de var i foråret, og som følge heraf vurderer formandskabet, at der aktuelt ikke er behov for yderligere finanspolitisk stimulering.

Formandskabet skønner, at dansk økonomi ved udgangen af 2021 fortsat vil ligge 1 pct. under niveauet for strukturel beskæftigelse, og med et outputgab på ca. 1½ pct. Prognosen indeholder dog en særlig stor grad af usikkerhed som følge af usikkerheden omkring udviklingen i smittespredning, både i Danmark og landene omkring os. Siden arbejdet med rapporten blev afsluttet, har en række europæiske lande oplevet eksplosiv vækst i smitte og stigende dødstal. I sammenligning hermed er smitteudviklingen i Danmark endnu på et moderat niveau og dødstallet fortsat lavt. Udviklingen i vores nabolande viser dog, at det hurtigt kan ændre sig. Det større stød til europæisk og global økonomi som følge af smitteopblusningen trækker i retning af formandskabets pessimistiske scenarie, og udviklingen bør derfor overvåges nøje.

Med en fortsat betydelig vækst i smitten i vores største samhandelslande og yderligere smittespredning i Danmark vil billedet formentlig ændre sig mere i retning af formandsskabets pessimistiske scenarie med et beskæftigelsesgab på mere end 100.000 personer i 2021. Det vil i så fald tilsi en klar finanspolitisk reaktion.

Formandskabet argumenterer for, at den kommende revision af budgetloven bør indeholde en lempelse af underskudsgrænsen for strukturel saldo fra -0,5 til -1 pct. af BNP. Dette vil give mulighed for at planlægge en saldogprofil i de kommende år med beskedne underskud, og samtidig have en vis afstand til underskudsgrænsen, og dermed mulighed for at føre aktiv finanspolitik i tilfældet af kommende økonomiske tilbageslag.

Vi er enige i formandskabets vurdering af, at budgetlovens underskudsgrænse bør lempes fra -0,5 til -1 pct. Samtidig ser vi muligheden for at indføre fleksibilitet i underskudsgrænsen, så der tillades kortvarige underskud under grænsen, som et supplement til en generel sænkelse af underskudsgrænsen. Vi deler dermed ikke formandskabets opfattelse af, at de to tiltag skal ses som alternativer til hinanden.

Den historiske analyse af udviklingen i offentligt forbrug viser, at det i store træk har udviklet sig i samme tempo som det neutrale fremskrivningsprincip ville tilsige.

Dette understreger i vores optik vigtigheden af, at man ikke lader de finanspolitiske prioriteringer over de seneste 10 eller 20 år ligge til grund for fremskrivningsprincippet, men netop bruger den længst mulige periode og dermed fastholder det nuværende neutrale fremskrivningsprincip, da det ikke er givet at samme politiske vinde vil blæse fremadrettet som i den seneste årrække.

Formandskabets vurdering af den finanspolitiske holdbarhed er mere positiv end Finansministeriets tilsvarende. En stor del af forklaringen er forskellen i anvendelse af sund aldring, hvor Finansministeriet mere forsigtigt indregner tre år som terminalomkostninger, mod formandskabets 10. Vi mener, at en vis forsigtighed angående indregningen af sund aldring er hensigtsmæssig. Dette underbygges også af VIVEs rapport fra maj måned 2020 "Fremtidens sundhedsudgifter". Her konkluderes det, at der ved fremskrivning af sundhedsudgifterne bør vises tilbageholdenhed med at henregne mere end 5 år af menneskers sidste levetid som terminalomkostninger.

I rapporten fastslås det, at man bør undgå finanspolitisk finetuning, da der er en række forsinkelsesmekanismer indbygget i de finanspolitiske redskaber. Man bør derfor have fokus på at bruge værktøjerne ved større, længerevarende tilbageslag. Samtidig bemærker formandskabet, at det offentlige forbrug – trods store aktivitetsvirkninger – ikke er velegnet til at føre konjunkturpolitik med.

Vi deler denne opfattelse. Det giver de bedste forudsætninger for at sikre det optimale niveau i den velfærdsservice, som kommuner og regioner leverer, hvis udviklingen i offentligt forbrug er jævn og afstemt med de demografiske udfordringer mv. Pludselige opbremsninger kan give udsving i serviceniveauet, der ikke er i overensstemmelse med borgernes ønsker. I en situation med stor udbredelse af smitte vil der dog være behov for, at der i en periode fortsat prioriteres ekstra midler til varekøb og personale ifm. den coronaspecifikke indsats.

Formandskabet behandler i rapportens sidste kapitel det i lyset af coronakrisen højaktuelle spændingsfelt mellem epidemiologi og økonomi.

Vi vil gerne rose formandskabet for at tage fat på det aktuelle stof og få skitseret mange af de væsentlige balancer, der nødvendigvis må indgå i den politiske prioritering. Kapitlet giver en fin beskrivelse af sammenhængen mellem smittebegrænsende tiltag og samfundsøkonomi.

Der er så mange usikkerhedsfaktorer i forhold til den fremtidige udvikling mht. smittespredning, senfølger af smitte, mutationer af virus osv., at det ikke på det foreliggende grundlag er muligt at udpege, hvilken strategi der i det lange løb vil vise sig som den bedste. I forhold til den anvendte SIR-model er antagelsen om, at alle smitter lige meget, dog en oplagt begrænsning, idet der herved ikke tages hensyn til fx "superspredere", og hvordan det potentielt kan bidrage til eksplosive smitteforløb og derigennem også har betydning i forhold til, hvornår og hvor hurtigt de forskellige virkemidler kan og bør bringes i anvendelse.

Vi bakker op om regeringens coronastrategi med effektiv smitteopsporing og inddæmning af smitten. Vi er derudover enige med formandskabet i, at det vil være hensigtsmæssigt, at regeringen melder klart ud om, hvilke initiativer den påtænker at anvende, hvis den senere tids stigning i antallet af smittede fortsætter eller tager til.

Pandemien har tvunget os til at operere i helt nyt og ukendt farvand. Hvis vi ikke ser og griber de muligheder, som tegner sig på grund af krisen, så kommer dansk økonomi svagere ud på den anden side. Det kunne derfor være yderst relevant, hvis formandskabet i kommende rapporter ville se nærmere på dels læringen af epidemien i et samfundsøkonomisk perspektiv (fx fordele/ulemper v. øget hjemmearbejde, øget brug af digitale møder) dels følge op på epidemiens effekter på erhvervsstruktur, bosætning, marginalisering på arbejdsmarkedet osv.

DANMARKS NATIONALBANK

Nationalbanken deler formandskabets vurdering, at BNP først vil være tilbage på niveauet fra 2019 ved udgangen af 2021 men fortsat væsentligt under, hvad det ville have været uden de indenlandske og internationale effekter fra covid-19. Den delvise genopretning har i vidt omfang været drevet af husholdningerne, ligesom boligmarkedet har klaret sig godt. Omvendt står den mere eksportorienterede del af økonomien over for betydelige udfordringer, da mange lande er hårdere ramt end Danmark.

De offentlige finanser er forringet af hjælpepakker, mere generelle økonomiske tiltag og øgede udgifter til sygdomstest og sygdomsbekæmpelse. Samtidig er de sædvanlige finanspolitiske spilleregler midlertidigt suspenderet. Nationalbanken deler formandskabets vurdering af, at budgetsituationen i lyset af de sunde offentlige finanser i udgangspunktet ikke aktuelt giver anledning til bekymring.

Budgetloven har siden vedtagelsen i 2012 bidraget til, at tidligere tiders nærmest systematiske årlige budgetoverskridelser er blevet elimineret. Det bør fastholdes. Omvendt er grænsen for underskud på den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP restriktiv for et land med så lav offentlig gæld, og det er strammere end tilladt i EU-lovgivningen. Formandskabet foreslår, at underskudsgrænsen sænkes til 1,0 pct. af BNP. Nationalbanken er enig i, at sænkningen er forenelig med sund finanspolitik.

Nationalbanken deler formandskabets anbefalinger af udfasning af hjælpepakkerne. De har holdt hånden under økonomien, men hæmmer erhvervsdynamikken og mobiliteten på arbejdsmarkedet, hvis de opretholdes i for lang tid. Samtidig er der næppe behov for yderligere lempelser i finanspolitikken helt aktuelt. Økonomien er ved at komme sig, bl.a. understøttet af udbetalingen af nogle af de indfrosne feriepenge. Det er hensigtsmæssigt at sikre plads til yderligere lempelser, i tilfælde af at økonomien forværres igen på et senere tidspunkt. Der er udsigt til en ganske stærk vækst i privatforbruget til næste år. Som formandskabet også har påpeget, er der et hensyn til, at den samlede udvikling dækker over store forskydninger, hvor kapaciteten i flere delsektorer er sat mere eller mindre ud af kraft, mens der kan opstå kapacitetsproblemer i de delsektorer, hvor efterspørgslen kanaliseres hen.

Regeringen planlægger en særskat på den finansielle sektor. Det er Nationalbankens vurdering, at karakteren og omfanget af den foreslåede beskatning ikke udfordrer den finansielle stabilitet. Det er imidlertid afgørende, at belastningen af sektoren ikke anvendes eller accepteres som argument for at slække på krav til kapital, nedskrivningsegnede passiver eller indsatsen over for fx hvidvask. Den aktuelle svækkelse af de offentlige finanser ændrer ikke meget på den langsigtede holdbarhed. Formandskabet finder, at finanspolitikken fortsat er overholdbar. Dette resultat afhænger dog kritisk af antagelserne om befolkningens arbejdsudbud, der især påvirkes af arbejdstid og tilbagetrækningsalder, først og fremmest fortsat tilpasning af den offentligt understøttede tilbagetrækningsalder til befolkningens stigende levealder og helbreds-tilstand. Overholdbarheden kunne principielt helt eller delvist anvendes til at indføre en langsommere indeksering af pensionsalderen. Konsekvensen vil imidlertid være færre midler til finansiering af velfærd, til reduktion af skatter og til klimaomstillingen. Nationalbanken deler den brede fagøkonomiske konsensus om, at de klimapolitiske mål mest omkostningseffektivt opnås ved at pålægge en passende ensartet afgift på udledning af drivhusgasser. Derved styrkes adfærden hos alle virksomheder og husholdninger til gunst for de mere overkommelige tilpasninger, hvorved behovet for dyrere og selektive tiltag falder. I det omfang, der vurderes at være hensyn til købekraften hos dele af forbrugerne eller risiko for lækage til udlandet fra CO₂-intensiv produktionsvirksomhed, kan det håndteres ved at anvende provenuet fra afgiften til reduceret indkomstskat og overgangsfradrag for historisk CO₂-anvendelse. Det vil være særligt gunstigt for både omstillingens effektivitet og styrke og for den finansielle sektors håndtering af klimarisici i deres udlån, at den fremtidige incitamentsstruktur bliver kendt i tide.

Internationalt samarbejde på klimaområdet er helt afgørende. I sin seneste rapport påviser IMF på det globale plan, at omkostningerne ved at sætte ind over for klimaproblemet er beskedne i forhold til skadesomkostningerne ved at lade stå til. En tilstrækkelig effekt på skadesomkostningerne forudsætter imidlertid en tilstrækkelig bred og dyb indsats på tværs af lande.

DANSK ARBEJDERGIVERFORENING

Konjunktur og aktuel økonomisk politik

DA er enig med formandskabet i, at den førte økonomiske politik har understøttet økonomien og bidraget til, at Danmark indtil videre er et af de lande, som har klaret sig bedst under coronakrisen.

Meget af den ære bør tilskrives trepartsaftalen om midlertidig lønkompensation. Aftalen har været yderst populær, hvilket skyldes, at den med hurtig udbetaling af støttepenge fungerede som en effektiv og ubureaukratisk redningskrans for tusindvis af danske lønmodtagerjobs. Det er desuden vigtigt at påpege, at virksomhederne bidrog med en stor egenfinansiering af ordningen. Omkring 1/3 af lønudgifterne til de hjemsendte blev betalt af virksomhederne.

I forhold til støtte og hjælpepakker til erhvervslivet er det DA's grundlæggende holdning, at statslig involvering i erhvervslivet bør begrænses, så virksomheder kan tilpasse sig givne økonomiske rammebetingelser. Men så længe der er virksomheder, hvis indtægtsgrundlag er forsvundet som følge af påbud og restriktioner, bør der ydes støtte til disse virksomheder.

DA mener ydermere, at det er sundt fornuft at afvente med eventuelle yderligere lempelser af finanspolitikken udover de planlagte. Forværres konjunkturudsigterne, som følge af eksempelvis tiltagende smittespredning, kan yderligere lempelser komme på tale. I den forbindelse vil det være oplagt at se på udbetalingen af de sidste to ugers indefrosne feriemidler. Forudsætningen for en udbetaling bør fortsat være, at der ydes likviditetsmæssig garanti til virksomhederne, som der var ved udbetalingen af de første tre ugers indefrosne feriemidler.

Formandskabet skriver i deres rapport, at regeringen bør melde klart ud om, hvilke initiativer den påtænker at anvende i tilfælde af, at antallet af smittede fortsætter eller tager til. DA vil i den forbindelse gerne pointere, at det er meget u hensigtsmæssigt for danske virksomheder, når der kommer pludselige nedlukninger af samfundet. Det skaber usikkerhed og besværliggør virksomhedernes planlægning. Derfor deler DA formandskabets holdning om, at det bør varsles på forhånd, hvis der er udsigt til yderligere nedlukninger af samfundet.

Den økonomiske genopretning afhænger af en effektiv teststrategi. Her kan virksomhederne spille en vigtig rolle. I dag hæmmes indsatsen dog af uklare regler. Det er eksempelvis usikkert, om en virksomhed kan kræve medarbejdere testet, selvom det er et krav for at kunne afsætte virksomhedens produkter på eksportmarkederne. Ligeledes kan en virksomhed ikke blot kræve medarbejderne testet af hensyn til at forebygge smittespredning på virksomheden.

Aftalen om tidlig pension

Formandskabets rapport behandler kun kort aftalen vedrørende tidlig pension. DA savner en diskussion af aftalen i nærværende rapport. Mere konkret kunne formandskabet have vurderet, om anciennitet på arbejdsmarkedet er en hensigtsmæssig måde at afklare på, om en person kan varetage et job.

DA's holdning til aftalen er, at retten til tidligere pension trækker mange raske og rørige seniorer ud af arbejdsmarkedet. Det er hænder og hoveder, som vi kommer til at mangle på den anden side af krisen. Derfor efterlyser DA, at formandskabet byder ind med reformforslag og initiativer, som kan modgå aftalens negative effekt på beskæftigelsen.

Budgetlov og finanspolitik

Modsat formandskabet ser DA ingen grund til at ændre på underskudsgrænsen i budgetloven. Budgetloven har været afgørende for, at vi i dag har sunde offentlige finanser. Det er de selv

samme sunde offentlige finanser, som har givet politikkerne handlemuligheder i finanspolitikken under coronakrisen.

En sænkelse af underskudsgrænsen i budgetloven risikerer at blive en glidebane, og en lempet underskudsgrænse vil blive det nye referencepunkt i den økonomiske politik. Det kan svække de offentlige finanser på sigt, og det vil dermed indskrænke Danmarks manøvremlighed ved fremtidige kriser. Af samme årsager bør der holdes fast i det sunde princip om, at den økonomiske politik planlægges ud fra, at der skal være mellemfristet balance på de offentlige balancer.

Budgetloven, som den er nu, tillader overskridelser ved exceptionelle omstændigheder. COVID-19-pandemien er netop en exceptionel omstændighed. Derfor har budgetloven ikke været en begrænsning for aktiv finanspolitik under coronakrisen. DA er dog enig med formandskabet i, at det vil være nyttigt med større klarhed over, hvad der opfattes som exceptionelle omstændigheder.

Finanspolitisk holdbarhed og udvikling i pensionsalderen på længere sigt

DA mener, at levetidsindekseringen (*Velfærdsaftale, 2006*) er en hjørnesten i den danske økonomiske politik. Aftalen står som et tydeligt udtryk for rettidig økonomisk- og politisk omhu.

Levetidsindekseringen sikrer en parallel udvikling i levetid og pensionsalder. Det er et sundt princip, som der ikke bør ændres på. Gør man det, vil det medføre tab af arbejdsudbud og gøre Danmark mindre velstående på længere sigt.

Derudover skal man huske på den store usikkerhed, som ligger i de økonomiske fremskrivninger og holdbarhedsberegninger. Derfor bør der ikke på kort sigt planlægges lempelser af den økonomiske politik – som eksempelvis levetidsindekseringen – på baggrund af usikre overskud i fremtiden. Usikkerheden understreges af, at De Økonomiske Råds sekretariat beregner holdbarheden til 1,6 pct. af BNP, mens finansministeriet vurderer holdbarheden til 1,0 pct. af BNP.

I det hele taget finder DA det ærgerligt, at formandskabets flere gange i rapporten kommer med forslag, som svækker finanspolitikken på længere sigt.

FH – FAGBEVÆGELSENS HOVEDORGANISATION

Kapitel I: Aktuell økonomisk politik

Finanspolitik på kort sigt

FH mener, at der fortsat er behov for yderligere finanspolitiske lempelser. Formandskabets prognose understreger den enorme usikkerhed, der er om udviklingen i international og dansk økonomi i øjeblikket. Det er FH's vurdering, at der er større risiko for, at der p.t. bliver gjort "for lidt" end "for meget". Den enorme usikkerhed giver tilbageholdne husholdninger og virksomheder. Vi skal gøre, hvad vi kan for at reducere den usikkerhed så meget, det er muligt. FH er enig i, at udbetaling af de resterende feriepenge er et fornuftigt tiltag i den forbindelse.

FH noterer sig, at formandskabet mener, at der er plads til yderligere lempelser inden for de finanspolitiske rammer. FH er desuden enig i, at beregningen af den strukturelle saldo er behæftet med stor usikkerhed, og at det ikke bør være en hæmsko for yderligere lempelser, at det strukturelle underskud overstiger budgetlovens grænse i et enkelt år givet den exceptionelle situation, vi befinder os i. Selvom Finansministeriet/regeringen p.t. vurderer 2021 som et "normalt" år, har Europa-Kommissionen meddelt, at der både i 2020 og 2021 ses bort fra regler om underskud i Stabilitets- og vækstpagten.

Pension og Kapitalindkomstskat

FH imødeser ligesom Formandskabet den kommende pensionskommission og mener, at et eftersyn af levetidsindekseringen er yderst relevant. FH håber også, at arbejdet kan resultere i en fuldstændig løsning på samspilsproblemerne og i et mere gennemskueligt system.

FH mener, at formandskabet har en meget snæver vurdering af forslaget om en ny ret til tidlig pension. Forslaget vil isoleret set begrænse arbejdsudbuddet, men det bliver mere end opvejet af, at der samtidig er udsigt til en stor stigning i arbejdsudbuddet i kraft af den stigende pensionsalder. Samtidig kan man ikke se bort fra, at folkelig opbakning til en fortsat stigning i pensionsalderen kræver rammer, som sikrer en værdig tilbagetrækning for de grupper, der har svært ved at blive på arbejdsmarkedet til op i en høj alder.

Klimapolitik

FH anerkender, at der kan være gode teoretiske argumenter for en generel klimaafgift. På nuværende tidspunkt er det imidlertid urealistisk at implementere en generel klimaafgift under tilstrækkeligt hensyn til ulighed, lækageproblemer og praktisk implementering. Arbejdet med grøn skattereform er kompliceret og teknisk, og samtidig forbundet med potentielt store ubalancer i forhold til fordeling, arbejdspladser, velfærd mv.

Derfor foreslår FH i helhedsplanen for en retfærdig grøn omstilling, at der nedsættes en ekspertkommission, der kan gøre os klogere på, hvordan man helt konkret designer afgifter, der gavner omstillingen. En kommission, der skal arbejde ud fra helt klare og faste principper om, at de kommende klimaafgifterne hverken må øge uligheden eller skubbe vores produktion, job og udledninger til andre lande. Ekspertkommissionen skal være færdig med sit arbejde om to år, og afgifterne skal være indført i 2025 i det omfang, de tager de nødvendige hensyn til arbejdspladser og fordeling. På den måde kan vi gøre balancerede afgifter til et af flere værktøjer til at nå målet om 70 pct. reduktion i 2030.

I FH's helhedsplan for den en retfærdig grøn omstilling fremlægges forslag til, hvordan fremtidens bilbeskatning kan skrues sammen, så vi sikrer, at den grønne omstilling af bilparken går hånd i hånd med social balance, samtidig med at lønmodtagerne fortsat kan tage bilen til og fra arbejde. FH mener, at fremtidens bilbeskatning skal sikre, at støtten til lav- og nulemissionsbiler rammer bredt på tværs af bilstørrelse og indkomstgrupper, og at provenuet fra bilbeskatningen opretholdes.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Konjunktur

Formandskabets prognose er et positivt bud på udviklingen i dansk økonomi, når man ser på BNP-niveauet, der allerede i løbet af 2021 forventes at være tilbage på før-krise-niveau. FH noterer sig dog, at der på trods af det vil gå længere tid, inden arbejdsmarkedet har hentet det tabte, og før vi er tilbage i en normal konjunktursituation, hvor outputgap og beskæftigelsesgap er lukket.

FH er enig i vurderingen af, at dansk økonomi indtil videre under coronakrisen har klaret sig bedre end mange andre lande. Udviklingen herhjemme er dog også meget afhængig af, hvordan det går international økonomi. Der er stor usikkerhed om den økonomiske udvikling både ude og hjemme. Det understreger formandskabets prognose også, bl.a. med et bud på et mere pessimistisk scenarie.

Den store usikkerhed vil være til stede, så længe COVID-19 er i samfundet. FH bemærker også, at formandskabets hovedscenarie er bygget på antagelser om, at smittebilledet ikke forværres markant i forhold til situationen ultimo september, og der ikke sker yderligere omfattende ned-lukning, og at en vaccine eller effektiv behandling udbredes i løbet af 2021. Dertil lægger formandskabet til grund, at der ikke sker et hårdt Brexit. Det er der dog forholdsvis stor sandsynlighed for på nuværende tidspunkt.

Offentlige finanser

FH noterer sig, at Danmark fortsat har sunde offentlige finanser, og at der på baggrund af formandskabets vurderinger af de offentlige finanser er plads til yderligere lempelser af finanspolitikken. Det ses af:

1) Fortsat afstand til underskudsgrænsen for den faktiske saldo i Stabilitets- og vækstpacten fra 2021 og frem (grænsen de facto suspenderet i 2020 og 2021). 2) Selv om formandskabet påregner et underskud på den strukturelle saldo omkring budgetlovens grænse de kommende år, mener FH ikke, at det bør afholde regeringen fra evt. yderligere finanspolitiske lempelser i den givne situation. Dels fordi det kan diskuteres, hvorvidt der i 2021 er tale om et "normalt" år (under exceptionelle omstændigheder kan der afviges fra underskuds-grænsen). EU har fx meddelt, at der i både 2020 og 2021 ses bort fra regler om underskud i Stabilitets- og vækstpacten. Dels som følge af den enorme usikkerhed, der er i beregningen af den strukturelle saldo. Usikkerheden indebærer bl.a., at der i budgetloven først kræves en reaktion i tilfælde af "væsentlig" overskridelse af underskudsgrænsen. "Væsentlig overskridelse" anføres som mindst ½ pct. af BNP. 3) Udsigt til, at den offentlige gæld holder sig under grænsen på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og vækstpacten.

Dertil kommer, at finanspolitikken vurderes overholdbar, jf. kapitel III.

Budgetlov

FH støtter Formandskabets efterlysning af en klar definition af exceptionelle begivenheder i budgetloven og støtter Formandskabet i, at det bør være en del af revisionen af budgetloven.

Derudover støtter FH anbefalingen om at lempe saldokravet i budgetloven fra ½ til 1 pct. af BNP bl.a. i lyset af de offentlige financers grundlæggende gode sundhedstilstand. På den baggrund er FH også enig i vurderingen af, at det er muligt at lempe det mellemfristede saldomål fremover. Det vil sikre økonomisk rum til at føre en aktiv finanspolitik, hvis den økonomiske situation forværres yderligere og økonomisk belast til den kommende periode med demografiske modvind. De finanspolitiske mål skal planlægges med udgangspunkt i holdbare financer.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

På baggrund af formandskabets opdaterede beregninger kan FH konstatere, at på trods af coronakrisen er de offentlige financer fortsat markant overholdbare og sunde på trods af små underskud i hængekjørene.

FH bakker grundlæggende op om formandskabets opfordring til at indføre noget mere fleksibilitet i de kort- og mellemfristede styringsmålsætninger. Der er alene udsigt til små strukturelle underskud i hængekjørene, og derefter voksende overskud. FH er meget enig i, at der er gode argumenter for at nedsætte underskudsgrænsen i budgetloven, jf. kapitel II. De fastlagte krav i styringsmålsætninger må ikke blokere for at føre fornuftig finanspolitik, når de offentlige financer er sunde både på kort og langt sigt.

Formandskabet rejser en vigtig og presserende diskussion om, at ØMU-gældsgrænsen kan blive en restriktion for, at Danmark kan føre en hensigtsmæssig offentlige, selvom de bagvedlæggende offentlige financer er sunde. FH er enige i, at vi skal overholde gældsgrænsen, men det er fornuftigt at arbejde for, at EU's gældsregler erstattes af mere landespecifikke grænser og definitioner, der tager højde for de landespecifikke forskelle mellem EU-landene herunder værdien af den udskudte skat i pensionskasserne. Det vil forhindre, at der føres en ikke-optimal finanspolitik, der har rod i definitioner, der ikke afspejler de offentlige financers reelle sundhedstilstand.

FH tilslutter sig derudover vurderingen af, at den gældende ØMU-gældsgrænse på 60 pct. er et konservativt skøn for, hvornår der vil blive stillet spørgsmål ved de offentlige financers troværdighed.

Formandskabet fremlægger interessante beregninger om konsekvenser af forskellige tilbagetrækningsmodeller, som det vil være oplagt at bringe med ind i det kommende arbejde i Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning.

FH er enig i, at holdbarhedsindikatoren er behæftet med usikkerhed, og det bekræftes af, at regeringen og Formandskabet kommer frem til to forskellige resultater.

Kapitel IV: Konjunkturudsving og finanspolitik

FH deler formandskabets vurdering af, at de automatiske stabilisatorer er nyttige i forhold til at modvirke konjunkturudsving. Set ud fra et lønmodtagersynspunkt er det grundlæggende fornuftigt at arbejde for en stabil økonomisk udvikling.

Formandskabet bidrager primært med teoretiske overvejelser vedr. diskretionær finanspolitik. De mest håndfaste konklusioner er de tre opstillede kriterier for diskretionær finanspolitik, samt at de fraråder fine tuning, hvilket er i tråd med deres tidligere anbefalinger.

FH havde gerne set, at man havde brugt flere kræfter på at analysere den danske stabiliseringspolitik mere specifikt. Finanskrisen for ti år siden er en oplagt case at analysere nærmere, herunder om den økonomiske politik før og efter krisen var hensigtsmæssig. Det kunne fx ske i form af en gennemgang af virkningen af dagpengeopstramninger mv.

Blandt formandskabets tre kriterier for iværksættelsen af diskretionær finanspolitik kan FH bakke op om at diskretionær finanspolitik med fordel kan have kort aftræk og bør have størst mulig effekt pr. krone. Anbefalingen af at adskille konjunktur og strukturpolitik er dog mindre oplagt, og formandskabet bløder da også selv lidt op i forhold til at fremrykninger af allerede vedtagne strukturtiltag også kan give mening. FH anser det for muligt at kombinere konjunktur-stabiliserende politik med strukturforbedrende tiltag. Det kunne fx være i forhold til klimapolitikken.

Kapitel V: Epidemiologi og økonomi

Formandskabet har skrevet et ganske udmærket kapitel om epidemier og de overvejelser, som et land bør gøre sig ved håndteringen af epidemien. Der er alt overvejende tale om en række generelle betragtninger og i mindre grad om konkrete vurderinger og anbefalinger til den danske strategi og indsats.

FH deler vurderingen af det hensigtsmæssige i at have en omfattende test- og opsporingskapacitet, for derigennem at kunne undgå nye nedlukninger med de negative effekter, det vil have for produktion og beskæftigelse. FH kan godt se behovet for planlægning af fremtidige tiltag, men understreger, at planlægning ikke må gå ud over en fleksibel og målrettet håndtering af epidemien, hvor rammer og situation hurtigt kan ændre sig.

3F – FAGLIGT FÆLLES FORBUND

Forårets og sommerens hjælpepakker har holdt hånden under rigtig mange danske job. Det har gjort, at dansk økonomi ikke er faldet ned i et endnu dybere hul med negative selvforstærkende effekter til følge. Men vi har stadig områder og brancher, der er meget hårdt ramt, og hvor man kan frygte, at de nuværende og mulige fremtidige corona-restriktioner gør, at lønmodtagerne fortsat vil komme i klemme. De skal hjælpes. Med arbejdsfordelingsordninger, efteruddannelse og omskoling, og til at finde nyt arbejde. Vi havde også gerne set, at man mere generelt løftede sikkerhedsnettet i dagpengesystemet med et "corona-tillæg" - som det er sket i Sverige – så de, der rammes hårdt på arbejdsløshed, får noget mere økonomisk luft.

3F frygter mere, at der bliver stimuleret for lidt end for meget. Vi står nu med overkapacitet i vores økonomi, med en enorm økonomisk usikkerhed, og et risikobillede der primært peger ned. På det seneste har vi igen set stigninger i 3F'ernes arbejdsløshed - efter en ellers klar

positiv udvikling siden slut maj. Det billede der tegnes i rapporten af 3Fs arbejdsløshed er forkert, da det ikke tager højde for de store sæsonbevægelser, der præger 3F'ernes arbejdsmarked. Regeringen bør klargøre en ny runde af finanspolitiske stimulanser der - om nødvendigt - hurtigt kan sættes i spil, jf. kapitel IV. Vi mener ikke, man skal afskrive muligheden for at sætte målrettet ind på områder, som er ekstraordinært hårdt ramt, og som kræver et ekstra skub at få i omdrejninger igen. Det må også kunne lade sig gøre i en begrænset periode uden at ødelægge den virksomhedsdynamik, som vismændene har fokus på.

For 3F handler aftalen om "tidlig pension" om at rebalancere nogle af de skævheder, der kom med de facto afskaffelse af efterlønnen ved 2011-tilbagetrækningsreformen. Ud over at man skar to år af den ellers 5-årige efterløn, der var forudsætningen for 2006-velfærdsreformen, blev der med 2011-reformen også indført massiv modregning i efterlønnernes pensionsformue, med nye "samspilsproblemer" til følge. Samtidigt forhøjes pensionsalderen markant i disse år, og det betyder at især mange af de ufaglærte og faglærte uden den "tidlige pension" vil få urimeligt mange år på arbejdsmarkedet. I 3F er vi således meget glade for den nye aftale herunder lempelsen for adgang til seniorenpension. Når det er sagt, så er 3F og dets medlemmer fortsat stærkt bekymrede over den indekseringsmekanisme, der følger af 2006-velfærdsreformen, hvor et års forøgelse af restlevetiden giver en forhøjelse af pensionsalderen på ét år. At det på alle måder er en ekstrem mekanisme, kan man se af OECD's opgørelse af pensionsalderne for unge i 20'erne i medlemslandene. Her ligger Danmark helt ekstremt. Vi ser således frem til den nye pensionskommission - både hvad angår alternativer til den nuværende indekseringsmekanisme, de fordelingsmæssige perspektiver hertil, samt tiltag der yderligere kan mindske samspilsproblemerne i pensionssystemet og meget gerne, så det bliver mere overskueligt. At det kan lade sig gøre at vælge en anden pensionsalder i fremtiden inden for den finanspolitiske holdbare ramme viser kapitel III.

3F arbejder - som FH-medlemsorganisation - i retning mod en CO₂e-afgift, men påpeger både vanskeligheder ved den tekniske indretning af sådan en afgift, lækagerisici og den sociale slagside. Særligt lækage er en stor udfordring, der kalder på et EU-svar.

Vismændenes lange fremskrivning understreger, at de offentlige finanser i Danmark trods corona-krisen fortsat er meget sunde. Der afleveres en check i børneværelset - ikke en regning. Der kommer således store overskud på finanserne ude på den længere bane og selv på den korte bane, hvor der er demografisk modvind, har vi begrænsede offentlige underskud. Når der tages højde for de store offentlige finansielle aktiver, ser vi en begrænset stigning i nettogælden - en gæld der endda på sigt bliver til en stor formue. Sundhedstilstanden understreges yderligere af det enorme tilgodehavende staten har i den danske private pensionsformue. De udskudte skatter udgør ifølge vismændene ca. 70 procent af BNP, svarende til at staten har omkring 1.600 mia. kr. til gode her. Blev det løbende formueafkast af dette skattetilgodehavende indregnet i den offentlige saldo, ville den permanent blive forbedret med ca. tre procent af BNP. Danmark ville i det lys få en offentlig saldo, der ligger meget markant over den kritiske finanspolitiske grænse, og der ville aldrig være udfordringer med den offentlige gæld. 3F er derfor enige i at den finanspolitiske, kritiske grænse bør lempes til -1 procent af BNP. Vi er også enige i, at EU's saldo- og gældskrav bør ændres i retning af landespecifikke krav. Der bør - også

internationalt - være langt større fokus på finanspolitisk holdbarhed og nettogæld, ligesom det store danske skattetilgodehavende i den private pensionssektor mere officielt må frem i lyset.

Billedet af at den offentlige service skulle være stukket af i forhold til samfundsøkonomien holder ikke. Væksten i det offentlige forbrug har på den lange bane kun lige fulgt med demografi, sund aldring og den generelle velstandsudvikling, mens væksten i nyere tid har ligget lavere.

“Konjunkturudsving og finanspolitik” er et interessant kapitel, med en god gennemgang, der opstiller principper, der bør indgå i en hver beslutning om diskretionær finanspolitik. Det er dog ikke altid oplagt at struktur- og konjunkturpolitik bør skilles ad. Det er heller ikke klart, hvornår der er tale om “fine tuning”. Der er således tegn på, at større økonomiske tilbageslag kan sætte sig negativt i strukturerne. Spørgsmålet er, om en situation, hvor der er pres på kapaciteten, så også kan øge de strukturelle grænser, fordi der bliver investeret mere, eller fordi svage grupper får en chance for at komme ind på arbejdsmarkedet, fordi der er mangel på arbejdskraft? Hvis det sidste er rigtigt, er det ikke en fordel at køre under kapacitetsgrænsen. Input-outputberegningerne i kapitlet kan bruges til at prioritere den finanspolitiske værktøjskasse, når vi har identificeret økonomisk tilbageslag. Med de nye højfrekvente statistikker, vi har fået under coronakrisen, får vi langt hurtigere mulighed for at måle, hvornår økonomien bliver ramt, hvor hårdt den bliver ramt, men også hvem der bliver ramt.

I kapitlet om “Epidemiologi og økonomi” hæfter vi os ved de målrettede tiltag, der kan forhindre spredning. Nedlukning rammer ekstra hårdt i mange af 3F’s brancher, fordi de ligger dårligt placeret i opgørelser over de fire kriterier der stilles op i kapitlet: Værdiskabelse, bidrag til smittespredning, mulighed for hjemmearbejde og essentielle brancher. Under den første nedlukning var det da også i høj grad 3F’s medlemmer, der blev ramt, og vi frygter, at en ny nedlukning endnu en gang vil ramme 3F’erne hårdt. Der er ud over de økonomiske omkostninger også en fordelingsmæssig side, man skal have øje på. Kommer der en ny nedlukning, er det derfor også i 3F’s interesse at blive klogere på, om nye hjælpepakker til f.eks. særligt udsatte brancher som hoteller og restauranter skal genindføres. Vi er også enige med vismændene i, at det er relevant at vide, hvilke nedlukninger/restriktioner der vil ske, såfremt det bliver nødvendigt.

DANSK METAL

Kapitel I: Aktuell økonomisk politik

Dansk Metal deler formandskabets grundlæggende vurdering af dansk økonomi. Sundhedskrisen har sat sig i en økonomisk krise, der både har ramt den økonomiske vækst, beskæftigelsen og de offentlige finanser hårdt.

Dansk Metal deler også synspunktet om, at en ny generel nedlukning af Danmark vil være dyr. Det skyldes både selve nedlukningen, men også den forøgede usikkerhed en sådan nedlukning vil føre med sig. Af samme grund er det helt afgørende, at der fra politisk hold løbende gøres hvad der er nødvendigt for at holde smitten i ave.

Finanspolitik

Det er vismændenes opfattelse, at den planlagte finanspolitik er passende givet konjunkturodsigterne, men at det bør overvejes at lempe finanspolitikken, hvis konjunkturodsigterne forværes markant.

Den opfattelse deles af Dansk Metal, og en mulighed er at udbetale de resterende to ugers feriepenge, hvis behovet skulle opstå. I Dansk Metal er vi ikke så bekymrede for, at der bliver givet 'for meget gas' i den økonomiske politik. Det skal især ses i lyset af den enorme usikkerhed, der er både i Danmark og internationalt.

Den strukturelle saldo ikke er en empirisk observerbar størrelse, og beregningen af den er behæftet med en del usikkerhed. Derfor mener Dansk Metal ikke at et enkelt eller to års overskridelser af underskudsgrænsen, skal forhindre regeringen i at føre en ekspansiv politik, hvis det er nødvendigt. Derfor mener Dansk Metal også, at det bør overvejes at indføre en højere grad af fleksibilitet i reglerne.

Pension og kapitalindkomstskat

I rapporten efterlyses et eftersyn af pensionssystemet. Dansk Metal finder det fornuftigt, at der nu er nedsat en kommission, der skal se nærmere på nedslidning og tilbagetrækning.

Vismændene ser også nærmere på regeringens udspil 'Ny ret til tidlig pension' og peger i den forbindelse på, at ordningen vil reducere arbejdsudbuddet på 10.000 personer og forværre de offentlige finanser med 3 mia. kr.

Dansk Metal hilser tiltaget om tidlig tilbagetrækning velkomment og peger i den forbindelse også på, at der i de kommende år stadig forventes et øget arbejdsudbud på mere end 50.000 i 2025.

Klimapolitik

Der er fra politisk hold besluttet et ambitiøst klimamål, der indebærer at udledningen af CO₂e skal reduceres med 70 pct. i 2030 – målt ift. udledningerne i 1990. Det er en målsætning som Dansk Metal bakker op.

Formandskabet peger i den forbindelse på, at en drivhusafgift skal drive omstillingen. I Dansk Metal ser vi også afgifter som et nødvendigt redskab, hvis målsætningen skal indfris. Samtidig har vi en bekymring for, at en for hurtig indfasning vil resultere i kraftig forringelse af konkurrenceevnen med deraf følgende tab af eksport og jobs. Dansk Metal har derfor udarbejdet 11 principper for indførelse af en CO₂e-afgift. De principper tilsiger blandt andet, at der skal tages hensyn til konkurrenceudsatte erhverv. Formandskabet peger rigtigt på, at klimapolitikken kan have fordelingsmæssige konsekvenser. Det adresserer Dansk Metal også i sine principper, og vi deler opfattelsen af, at de kan imødegås f.eks. ved indførelse af grønne checks eller lignende tiltag.

Herudover ser Dansk Metal forskning og teknologiudvikling som helt afgørende faktorer, hvis målsætningen skal nås i 2030 til en pris som danskerne er parat til at betale. Her er det væ-

sentligt, at Danmark skal være foregangsland. Det vil sige, at vi skal dokumentere, at omstillingen er mulig uden for store tab af job og velstand, ellers bliver det meget svært at overbevise omverdenen om, at vi har fundet løsningen.

Endelig vil Dansk Metal fremhæve vigtigheden af udbygningen af energinfrastrukturen, som bliver helt afgørende for, at en grøn omstilling kan gennemføres. Dette gælder ikke mindst på transportområdet, hvor elbilerne vil blive fravalgt, selv hvis de er konkurrencedygtige på pris, hvis ikke den nødvendige kapacitet af ladestander er til rådighed.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Den økonomiske aktivitet er gennem krisen blevet understøttet af hjælpepakkerne, der helt sikkert har været med til at holde gang i økonomien og hånden under beskæftigelsen gennem krisen. Som de seneste skud i bøssen har regeringen og Folketinget sendt 1.000 kr. ud til folk på overførselsindkomster og frigivet tre af de fem ugers indefrosne feriepenge. Tiltag som Dansk Metal har bakket op omkring, samtidig med at vi noterer os, at der fortsat er lidt tørt krudt tilbage i kassen. Dels i form af de sidste feriepenge, dels i den såkaldte krigskasse som regeringen afsatte i sit forslag til finanslov.

I takt med at smitten faldt blev mange restriktioner lempet og hjælpepakkerne faset ud. Det er set gennem Dansk Metals briller præcis sådan som det skal være.

I sensommeren og det spæde efterår har vi desværre igen set stigninger i smitten, og fra myndighedernes side, har der været resolut handling med genindførelse af en række restriktioner – om end noget mindre omfattende end i foråret. Lempelser efterfulgt af stramninger er formentlig et grundvilkår som økonomien skal eksistere under, i hvert fald indtil der er fundet en behandling og/eller en vaccine.

For Dansk Metal er det alvorligt, at især investeringerne blandt SMV'erne, stadig ser ud til at halte. Samtidig viser en særkørsel fra Danmarks Statistik, at industrivirksomheder med mindre end 250 ansatte har dårligere kapacitetsudnyttelse og færre ordrer end industrien generelt. Samtidig ser de mere dystert på fremtiden.

Krisen har også understreget, at uden tilstrækkelig digitalisering, så bliver virksomhederne meget sårbare i situationer, hvor det ikke længere er muligt at sende sælgere ud til kunder, deltage i messer m.m.

En anden bekymring hos Dansk Metal er, at COVID-19 har haft en meget negativ effekt på antallet af indgåede uddannelsesaftaler inden for Metalindustriens Uddannelsesudvalg. I forhold til trepartsaftalen om flere praktikpladser, ligger vi nå markant under niveauet, hvis der skal nås 8.000 – 10.000 ekstra praktikpladser ift. 2016. Udviklingen giver anledning til panderynker, da konsekvensen jo åbenlyst kan blive mangel på kvalificeret arbejdskraft i industrien om 3-4 år.

Offentlige finanser

De offentlige finanser var stærke i Danmark, da krisen ramte. Den finanspolitiske reaktion på krisen i form af udgifter til hjælpepakker samt effekterne af lavkonjunkturer betyder, at de store overskud i 2019 bliver vendt til underskud i 2020.

Grundlæggende fastslår formandskabet dog, at de offentlige finanser fortsat er sunde. Det fremhæves ligeledes, at mindre overskridelser af budgetlovens underskudsgrænse ikke er problematiske. Den opfattelse deles af Dansk Metal.

Endelig vurderer formandskabet, at der er gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen i budgetloven fra 0,5 pct. til 1 pct. af BNP.

Det overordnede mål med budgetloven var at forbedre de offentlige finanser og sørge for overholdelse af målsætningerne for det offentlige forbrug. Det er lykkedes. Samtidig er det oplagt, at den måde vi har valgt at implementere finanspagtens regler, er strammere end politisk nødvendigt.

Den strukturelle saldo er ikke en observerbar størrelse, og beregningen er forbundet med en del usikkerhed. Hvis man kigger tilbage på tidligere skøn over den strukturelle saldo, så findes nogle ret store udsving, som ikke altid er lige nemme at gennemskue.

Dansk Metal har tidligere slået til lyd for, at et for stramt saldokrav i nogle tilfælde vil kunne hindre mulighederne for at føre en konjunkturstabiliserende finanspolitik. Det kan af mange grunde vise sig stærkt uhensigtsmæssigt - ikke mindst set i lyset af de langvarige negative økonomiske konsekvenser, der er af økonomiske tilbageslag. På den baggrund deler Dansk Metal formandskabets opfattelse af, at der er gode argumenter for at lempe saldokravet i budgetloven.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

I forhold til den seneste opgørelse er, der sket en mindre forringelse af holdbarhedsindikatoren fra 1,8 pct. af BNP til 1,6 pct. Finanspolitikken er altså fortsat overholdbar. Det skyldes i høj grad de aftaler, der blev indgået i forbindelse med velfærdsforliget i 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Derfor vil en eventuel opsigelse af disse have meget store negative konsekvenser.

I stedet for at skrotte velfærdsforliget vil vi i Dansk Metal arbejde for løbende forbedringer gennem politisk arbejde og gennem overenskomsterne. Sidstnævnte har sikret fem feriefridage og gode muligheder for seniorfridage gennem fritvalgslønkontoen og anvendelse af pensionsbidrag. Herudover arbejder vi politisk for, at der skal være ordninger, der gør det muligt at trække sig tidligere, hvis behovet er der. Her ser vi det nyligt indgåede forlig om tidlig tilbagetrækning som et skridt i den rigtige retning.

AKADEMIKERNE

Akademikerne ser også med stor bekymring på den aktuelle økonomiske situation, som er omgærdet af historisk stor usikkerhed, og det kan nemt vise sig, at de prognoser, vi ser i øjeblikket, er for optimistiske. Desværre er risikoen for, at konjunkturerne forværres nok større end det modsatte. Navnlig i lyset af hvordan Corona-pandemien i talende stund udvikler sig over hele Europa.

De nuværende finanspolitiske lempelser er vigtige, men vi kan hurtigt få behov for yderligere tiltag, hvorfor sunde og holdbare offentlige finanser - så langt som øjet rækker - er et godt udgangspunkt for at adressere de aktuelle udfordringer på den korte og lange bane.

Analysen af de finanspolitiske værktøjer ved konjunkturudsving er en spændende analyse, som giver os en god og grundig kortlægning af, hvordan forskellige finanspolitiske værktøjer virker, og gennem hvilke kanaler, de påvirker den økonomiske udvikling. Både når det kommer til brancher, geografi og køn. Det vil være meget brugbart, når aktiv finanspolitik skal designes nu og i fremtiden.

Selvom man principielt bør adskille konjunkturpolitik og strukturpolitik, så er det en bunden opgave at håndtere klimakrisen. Dette kan med fordel indtænkes ved nye finanspolitiske lempelser, da vi - ligegyldigt hvad - står overfor store investeringer for at udvikle de løsninger og værktøjer, som skal hjælpe os i mål med den grønne omstilling. I lyset af regeringens klimaplan, kan det kun gå for langsomt med at udvikle nye løsninger, og her er der brug for ikke kun offentlig forskning, men også store udviklingsindsatser i private virksomheder, hvor navnlig små og mellemstore virksomheder har brug for en håndsrekning. Samtidig viser analyserne i kapitel 4 jo, at øgede udgifter til forskning og udvikling er et godt værktøj til at skubbe gang i økonomien igen, og samtidigt er der jo også langsigtede gevinster, der kan høstes heraf.

En kilde til at finansiere dette er, som formandskabet peger på, en ensartet afgift på udledning af drivhusgasser, så vi samtidig sikrer, at husholdninger og virksomheder har den rette tilskyndelse til at fremme den grønne omstilling.

Selvsagt skal vi også være opmærksomme på de fordelingsmæssige konsekvenser ved en ensartet afgift på udledning af drivhusgasser. Det dog bør kunne håndteres, enten ved at lempe andre afgifter eller en grøn check.

Til sidst, vil Akademikerne kvittere for et spændende kapitel, der kommer med nogle interessante betragtninger om forskellige tilgange til at håndtere en pandemi, og hvordan dette påvirker den økonomiske udvikling. Både i den aktuelle situation og fremadrettet giver kapitlet et godt road map til at håndtere en epidemi og samtidig indtænke og afveje konsekvenserne for økonomien.

Dette har været en svær balancedans indtil nu, og meget tyder på, at vi kommer til at opleve dette et godt stykke tid endnu. Derfor ser vi gerne, at regeringen fremlægger en plan for hvilke værktøjer, der kan anvendes under forskellige smitteforløb. Det vil mindske usikkerheden for lønmodtagere og virksomheder i en svær tid.

DI**Vurdering af dansk økonomi**

DI's vurdering af dansk økonomi lå på linje med vismændenes vurdering, da vi modtog og læste rapporten. Over de seneste par uger er det desværre gået stærkt med udviklingen i smittetalene og restriktioner i udlandet og herhjemme. På den baggrund forventer DI nu et nyt tilbageslag, så udsigterne for 2021 bliver mere dystre end i vismændenes vurdering.

DI er enig i, at de gennemførte finanspolitiske lempelser er afstemt med det konjunkturbillede, som afspejlede skønnet fra sensommeren. Hvis udviklingen bliver værre, som DI forventer, så bør Folketinget være klar med yderligere lempelser. Regeringen bør derfor forberede de rette stimulanstiltag.

Muligheden for yderligere lempelser i 2021 er aktuelt begrænset af, at der med finanslovforslaget for 2021 planlægges et underskud svarende til grænsen i budgetloven. Hvis der kommer et nyt tilbageslag, som DI forventer, og der derfor bliver behov for yderligere stimulans, er det vigtigt at have fokus på eksportvirksomhedernes konkurrenceevne. Det er desuden oplagt at udbetale de resterende to ugers indefrosne feriemidler. Optimalt set i takt med, at restriktionerne på de hårdest ramte brancher lempes, så de hurtigst muligt kan komme tilbage til mere normal omsætning.

DI er enig med vismændene i, at evalueringen af budgetloven bør anvendes til at klargøre indholdet af loven på visse punkter, herunder en tydeligere afgrænsning af exceptionelle omstændigheder, med klare pejlemærker for outputgab og vækst i BNP. Såfremt dansk økonomi rammes af et nyt tilbageslag næste år, vil det være højst relevant med en klar afgrænsning af exceptionelle omstændigheder.

Selvom DI anerkender, at skønnet for den strukturelle saldo er behæftet med usikkerhed, finder DI det uheldigt, at vismændene i deres rolle som finanspolitisk vagthund påpeger, at det er uproblematisk, at underskuddet bliver større end det tilladte i budgetloven.

Vismændene diskuterer en ny grøn skattereform. DI anerkender de af vismændene nævnte principper om tid til omstilling og gradvis indfasning. DI mener også, at der er behov for supplerende tiltag for at sikre teknologiudvikling. DI har fremlagt sit forslag til en grøn skattereform, der bygger på et styrket EU ETS og et ønske om at kunne igangsætte en hurtig implementering ud fra den kendte afgiftsstruktur. Herved undgås den store usikkerhed, der vil være omkring EU's statsstøttegodkendelse af kompensationsordninger til de konkurrenceudsatte virksomheder.

DI foreslår at igangsætte en grøn afgiftsreform straks med den struktur, DI peger på, og igangsætte et analysearbejde om, hvordan en grøn skattereform senere kan justeres afhængigt af udviklingen i EU's klimapolitik.

DI er generelt set enig i betragtningerne i temakapitlet om konjunkturudsving og finanspolitik. Stabiliseringspolitik bør som udgangspunkt tilrettelægges efter projekter, som kan igangsættes

hurtigt, og som har høj virkning på økonomien. Ligeledes er DI enig i, at fremrykninger af allerede aftalte skattelettelser er et godt middel i stabiliseringsøjemed. Samtidig vil DI påpege, at det samme gælder udskydelsen af planlagte skattestigninger.

DI mener dog også, at der er argumenter for at gennemføre ny strukturpolitik, som underfinansieres på kort sigt, i lavkonjunkturer. På længere sigt og i normale konjunktursituationer er DI enige i, at strukturpolitik skal finansieres.

DI noterer sig med tilfredshed, at finanspolitikken er holdbar, men pointerer, ligesom vismændene, at opgørelsen er usikker, og at billedet kan vende, hvis levetidsindekseringen af tilbage-trækningsalderen ikke fortsætter.

DI mener også, at man skal være påpasselig med at betegne finanspolitikken som værende 'overholdbar', da det giver indtryk af, at finanspolitikken er for stram og kan lempes permanent uden risici. Der er stor usikkerhed om fremskrivningerne, og sigtepunktet bør som udgangspunkt være, at der er en pæn finanspolitisk holdbarhed, ligesom billedet er i dag – særligt når holdbarheden bygger på skønnede offentlige overskud efter 2050.

DI mener, at man skal være meget varsom, før man lemper underskudsgrænsen for den strukturelle saldo. Underskudsgrænsen i budgetloven bør kun være relevant i en lavkonjunktur, mens der i normale eller gunstige konjunkturperioder som udgangspunkt bør sigtes efter balance og overskud.

Derfor mener DI også, at en evt. lempeligere underskudsgrænse i budgetloven skal gøres betinget af et krav om et tilsvarende større overskud i en højkonjunktur.

DI er bekymret for, at en lempeligere underskudsgrænse vil flytte 'nulpunktet' for finanspolitikken, så der generelt set bliver ført en lempeligere finanspolitik, også i normale konjunktursituationer og højkonjunkturer.

Vismændene nævner, at en lavere underskudsgrænse vil gøre det muligt at erstatte det mellemfristede mål om balance i 2025 med et mål om underskud på eksempelvis ½ pct. af BNP.

DI finder det meget beklageligt, at vismændene åbner for at lempe målet om budgetbalance i 2025. Der er udsigt til en betydelig demografisk modvind i årene efter 2025, og målet om balance sikrer en god indflyvning til den periode. Usikkerheden om forløbet frem mod midten af århundredet er høj, og i den seneste fremskrivning fra Finansministeriet vurderes hængekøjeudfordringen at være blevet større. Lempes der på saldomålet i 2025, vil det have negative konsekvenser for den finanspolitiske hængekøje og holdbarheden.

Vismændene nævner, på linje med efterårsrapporten fra 2019, også muligheden for, at der kan indføres en fleksibilitet i budgetloven, så der åbnes for muligheden for begrænsede og midlertidige underskud.

Der er ikke behov for mere klarhed i budgetloven, herunder en underskudsgrænse, som ikke er bindende, og som ikke sætter et klart loft over de offentlige underskud. Vismændenes forslag vil i DI's optik svække det finanspolitiske rammeværk og den finanspolitiske styring.

DI er enige med vismændene i, at regeringen bør fremlægge en 2030-plan. DI mener dog også, at det ikke skal ske ud fra et hensyn til at skabe troværdighed om en lempelse af budgetloven. En ny 2030-plan skal skabe klarhed om regeringens prioriteringer frem mod 2030, hvilket vil give et billede af det finanspolitiske råderum mv. og gøre den politiske debat mere gennemsigtig. Det er særligt relevant, når der som en del af klimaloven er en aftale om at reducere drivhusgasudledningen med 70 pct. i 2030, mens de konkrete værktøjer endnu ikke er specificeret.

DI kvitterer for et interessant og dybdegående kapitel om epidemiologi og økonomi, som indeholder en god gennemgang af et økonomisk felt, som har fået stort fokus på kort tid. Det er ifølge DI vigtigt at opbygge så meget viden som muligt, så Danmark og verden står bedst muligt rustet til en evt. ny pandemi i fremtiden.

Vismændene argumenterer for, at regeringen bør melde klart ud om mulige scenarier for, hvilke restriktioner der vil blive indført afhængigt af smitteudviklingen, evt. med inspiration fra New Zealand. Vismændene fremfører, at usikkerhed kan føre til, at borgere og virksomheder er tilbageholdende med f.eks. at igangsætte nye investeringer, hvilket vil reducere den langsigtede velstand. Øget klarhed vil mindske usikkerheden.

DI er enig med vismændene. Erhvervslivet har behov for højest mulig forudsigelighed i en meget usikker periode.

DI noterer derfor også med tilfredshed, at statsministeren har meldt ud, at regeringen vil udarbejde et varslingsystem. I det arbejde bør der også indgå overvejelser om, hvilke hjælpepakker, som f.eks. kompensationsordninger, der bliver indført ved bestemte kontakttal. Det havde været en kæmpe fordel, hvis varslingssystemet havde været på plads, inden den seneste opblussen i smittetallet og de nye restriktioner.

Det kan være vanskeligt at udarbejde et system, som kan anvendes i alle tilfælde, og der vil fortsat være behov for at gennemføre tiltag ad hoc. Men det er til stor gavn for erhvervslivet og økonomien, hvis der er klarhed om både restriktioner og kompensation.

SMVDANMARK

Kapitel I og II: Økonomisk politik, samt konjunktur og offentlige finanser

Coronapandemien har sat sit tydelige spor i dansk økonomi. BNP faldt med 6,8 pct. i 2. kvartal, hvilket var mere end mange forventede og skyldtes blandt andet at virksomhedernes forbrug i produktionen ikke har kunnet falde lige så meget, som produktionen selv. I den sammenhæng noterer SMVDanmark sig, at formandskabet forventer, at genopretning af dansk økonomi vil fortsætte – omend i et mere afdæmpet tempo (fra fjerde kvartal) – og samtidigt glæder vi os over, at Danmark sammen med de andre nordiske lande indtil videre er sluppet relativt billigt.

Det skyldes formentligt, at nedlukningen ikke har været alt for hård, og at industriproduktion og byggeri har kunnet fortsætte gennem krisen. SMVdanmark kan være bekymret for, om prognosen er for positiv givet de nedlukninger, der er begyndt at brede sig i flere europæiske lande.

Det er positivt, at vi også på arbejdsmarkedet kan se, at aktiviteten i dansk økonomi er tiltaget, idet arbejdsløsheden er faldende. Tilmed er det gået hurtigere, end vi har turdet håbe på. Vi mener dog, at formandskabet undervurderer, hvor hårdt arbejdsmarkedet har været ramt. For foruden de ledige samt dem på lønkomensation, så var mange offentligt ansatte og selvstændige også sendt hjem. Danske Bank har vurderet, at op imod hver 7. arbejdsplads i Danmark har været lukket ned. Det er en astronomisk arbejdsløshed, hvis vi måler den vej rundt.

Samtidigt vil SMVdanmark dog gerne fremhæve, at det ikke er alle steder i økonomien, hvor arbejdsløsheden rammer. På bygge- og anlægsområdet – som netop er et af de områder, der har løftet os igennem krisen – oplever de netop nu et højt niveau af mangel på arbejdskraft, som gør det svært at følge med efterspørgslen. Det underbygges også af opgørelser over ledige stillinger. På dette område er der ikke behov for finanspolitiske lempelser. Derudover er det ikke hensigtsmæssigt, at Danmark i en krisetid går glip af vækst og arbejdspladser som følge af, at vi ikke har løst de strukturelle udfordringer med mangel på arbejdskraft på dette område.

I Europa og herhjemme stiger smittetallet. Det ser vi på med en vis bekymring. For det må ikke føre til endnu en nedlukning af økonomien. I det lys vil vi gerne minde om, at WHO har understreget, at nedlukning ikke bør anvendes som det primære styringsværktøj mod corona. Nedlukninger er hverken gavnlige for samfundet eller virksomhederne, og det gør befolkningen fattigere. Nedlukninger bør først og fremmest anvendes i starten af kriser, så erhvervsliv og sundhedsvæsen får tid til at reorganisere sig. Herfra bør man finde andre styringsværktøjer. Men selv hvis samfundet ikke lukker ned, kan det stigende smittetal få stor økonomisk betydning. Forbrugere og virksomheder holder igen med investeringer og forbrug. Og det bekymrer os derfor, at forbruget i august og september er lavere end samme tidspunkt sidste år.

SMVdanmark vil gerne kvittere for, at formandskabet betoner, at det er vigtigt så hurtigt som muligt at fastlægge en troværdig plan for indfasning af en ensartet CO₂e-afgift på tværs af alle sektorer, samt at formandskabet fraråder tilskud og puljer, da det kan modvirke, at reduktionerne foretages på den samfundsøkonomisk billigste måde. I SMVdanmark mener vi, at det for samfundet er meget vigtigt, at vi får en plan for, hvordan vi gradvist får indfaset en CO₂e-afgift, og at CO₂e-afgiften skal tage højde for lækage, selvom det vil øge den samlede omkostning.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Det er glædeligt, at udgifterne i forbindelse med coronapandemien ikke ser ud til at kunne slå så stort et økonomisk hul i dansk økonomi, at de offentlige finanser bliver uholdbare på længere sigt. Holdbarhedsindikatoren falder fra 1,8 pct. af BNP sidste år til 1,6 pct. af BNP. Overholdbarheden skyldes, at vi kommer fra et godt udgangspunkt, hvor arbejdsmarkedsreformer gennem både Velfærdsaftalen (2006), Genopretningspakken (2010), Tilbagetrækningsaftalen (2011) og Budgetloven i (2012) har skabt en overholdbarhed i de offentlige finanser. De sunde offentlige finanser er noget, vi skal værne om.

SMVdanmark hæfter sig ved, at fremskrivningerne er forbundet med stor usikkerhed. Ikke alene er usikkerheden i fremskrivningerne i sig selv stor, men den konkrete udmøntning af Danmarks klimapolitik har også indvirkning, ligesom Danmarks nye tilgang til pandemier fremadrettet må forventes at påvirke Danmarks økonomi i negativ retning. Vi skal værne om holdbarheden på de offentlige finanser. Derfor vil SMVdanmark gerne fraråde, at man sætter holdbarheden over styr ved fx at standse indekseringen af folkepensionsalderen.

Kapitel IV: Konjunkturudsving og finanspolitik

SMVdanmark vil gerne kvittere for det store arbejde formandskabet har lagt i at udrede på hvilke områder og under hvilke forhold, en finanspolitisk ekspansion er fordelagtig. Vi mener dog, at formandskabet kommer til at sætte for stort fokus på f.eks. beskæftigelseseffekten af offentligt forbrug og investeringer og for lidt fokus på beskæftigelseseffekten af f.eks. lavere skat, som ellers har den fordel som instrument, at det kan implementeres relativt hurtigt. DØR kommer utilsigtet til at understøtte en anskuelse, der har en bias til fordel for større offentligt forbrug fremfor en anskuelse der sikrer en effektiv og efficient offentlig sektor med lavt skatte-tryk. Vi så derfor gerne, at DØR i kommende publikationer gik længere ind i dette stofområde.

Kapitel V: Epidemiologi og økonomi

Afslutningsvis vil vi gerne kvittere for kapitlets mange scenarieberegninger i den økonomisk-epidemiologiske model samt gennemgangen af de mulige politiktiltag. Jeres arbejde bidrager med vigtig viden både i dag og fremadrettet.

I SMVdanmark hæfter vi os særligt ved kommentarerne om, at test kombineret med betinget karantæne kan være en substitut for mere generel nedlukning – vel at mærke uden at øge antallet af dødsfald. Det må være et grundlæggende princip, at coronatiltagene sker med så få samfundsøkonomiske omkostninger som muligt, og vi håber, at regeringen vil tage dette ad notam. For i SMVdanmark sidder vi på første parket til alle de livsværk, der som følge af coronakrisen styrter i grus. Det må vi ikke tage let på.

Derfor glædes vi også over formandskabets opfordring til, at regeringen melder klart ud om, hvilke initiativer den påtænker at anvende, hvis den senere tids stigning i antallet af smittede fortsætter eller tager til. Her har DØRS en vigtig pointe ift. forudsigelighed. Det bør være muligt fra politisk side at fremlægge en offentlig handlingsplan for forskellige scenarier – f.eks. som den fremlagt i Irland eller New Zealand. Forudsigeligheden bør desuden ikke kun gælde restriktioner, men også forventninger til kompensation, så virksomheder har mulighed for at vurdere, i hvilken grad de bør omlægge produktionen eller lukke forretningen.

LANDBRUG & FØDEVARER

Kapitel I: Aktuell økonomisk politik

Formandskabet mener, at regeringen bør melde klart ud om, hvilke initiativer den påtænker at anvende, hvis den seneste tids stigning i antallet af smittede fortsætter eller tager til. Landbrug & Fødevarer deler formandskabets opfattelse, men anerkender dog også, at regeringen har navigeret i ukendt farvand. I takt med at der opnås større viden om COVID-19 og smitteveje,

bør der være mulighed for at melde klarere ud om hvilke initiativer, der overvejes. Det vil sikre, at virksomhederne har bedre mulighed for at forberede sig.

Formandskabet finder det velbegrundet, at de generelle hjælpeordninger blev afviklet i forbindelse med, at nedlukningen blev ophævet i løbet af sommeren. Regeringen har i stedet indført målrettede støtteordninger rettet mod specifikke brancher og virksomheder, der fortsat er ramt af restriktioner. Disse ordninger udløber i løbet af efteråret. Landbrug & Fødevarer mener, at det vil være hensigtsmæssigt fortsat at målrette støtteordninger til sunde virksomheder, der rammes af nye restriktioner.

Landbrug & Fødevarer deler formandskabets vurdering af, at den planlagte finanspolitik i det fremlagte finanslovsforslag er passende. Ligeledes deler vi opfattelsen af, at der kan være grund til at overveje yderligere lempelser, såfremt konjunktursituationen forværres. Landbrug & Fødevarer finder, at der er en betydelig risiko for, at eksporten kan blive ramt yderligere som følge af den stigende smitte i Europa samt Storbritanniens udtræden af det indre marked.

I august fremlagde regeringen forslaget "Ret til tidlig pension". Landbrug & Fødevarer er kritisk overfor regeringens oplæg til finansiering. Her indgik en forhøjelse af den progressive sats for aktieindkomst og det skrå skatteloft for kapitalindkomst. Som formandskabet skriver, så er det en ulempe, at den reelle skattesats for små investorer vil blive op til 73 pct., hvilket vil hæmme incitamentet til investeringer i virksomheder og reducere beskæftigelsen. Landbrug & Fødevarer er meget forbeholden over for en forhøjelse. Til brug for en grøn omstilling er der brug for flere – ikke færre – investeringer i danske virksomheder.

Formandskabet behandler ikke finansieringsforslaget om lagerbeskatningen af selskaber. Landbrug & Fødevarer ser en række udfordringer og uhensigtsmæssigheder i forslaget, som dog med den politiske aftale ser ud til at være mere præciseret og bedre afgrænset end regeringens oplæg.

I forhold til finansskatten er Landbrug & Fødevarer bekymret for, at den yderligere skat på den finansielle sektor overvæltes på kunderne. Landbrug & Fødevarer er enige med formandskabet i, at regeringen bør fremlægge et samlet regnestykke, der sandsynliggør, at den finansielle sektor er skattebegunstiget, når det bruges som argumentation for indførelse af finansskatten.

Formandskabet finder, at en særlig finansskat vil være mere målrettet, hvis den er udformet som en beskatning af eventuel ren profit i sektoren. Formandskabet foreslår, at der indføres et fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen (ACE allowance for corporate equity), så skat-basen kun udgør ren profit. Landbrug & Fødevarer bakker generelt op om et ACE-fradrag, da det vil fjerne incitamentet til at investere med gæld frem for egenkapital. Et ACE-fradrag bør ikke afgrænses til en specifik branche.

EUs stats- og regeringschefer besluttede i juli 2020 at oprette en genopretningsfond på €750 mia. Landbrug & Fødevarer har bakket op om denne beslutning og deler formandskabets vurdering af, at fonden kan være til fordel for Danmark og EU som helhed, uagtet at Danmark vil være nettobidragyder til fonden.

Formandskabet mener, at hovedelementet i en grøn skattereform bør være en generel drivhusafgift. Formandskabet finder endvidere, at lækageeffekt kan reduceres omkostningseffektivt ved at give et fradrag i drivhusgasafgiften til virksomheder, der er udsat for international konkurrence.

Landbrug & Fødevarer er imod en generel drivhusafgift, da den vil få markante konsekvenser for fødevarerhvervet og erhvervets konkurrenceevne. Det vil også være tilfældet, selvom der gives et bundfradrag på fx 80 pct. En sådan afgift vil bl.a. føre til en kraftig nedgang i den animalske produktion i Danmark, der vil fjerne grundlaget for den store danske andelssektor til væsentlig skade for vækst, eksport og beskæftigelse uden for de større byer. Den største drivhusgasudledning fra sektoren skyldes biologiske processer, som er svære at opføre, da det er forbundet med stor usikkerhed, ligesom det ikke er muligt at omstille landbruget på samme måde som andre industrier, der kan elektrificeres. Landbrug & Fødevarer mener, det er nødvendigt at den grønne omstilling også fokuserer på teknologi og udvikling samt tilskud.

Formandskabet anbefaler desuden, at der igangsættes et arbejde med at vurdere forskellige modeller til kørselsafgifter i Danmark. Landbrug & Fødevarer vurderer, at regeringens foreslåede vejafgift for lastbiler har store negative konsekvenser for erhvervslivets konkurrenceevne. Øges beskattningen af den tunge trafik, bør provenuet føres tilbage til erhvervet.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Landbrug & Fødevarer vurderer, at genopretningen af økonomien vil gå en kende langsommere end forudsat af formandskabet. Landbrug & Fødevarer vurderer, at COVID-19 og smittebekæmpelsen vil dæmpe den økonomiske aktivitet og efterspørgslen på en række af vores vigtige eksportmarkeder i en længere periode. Samtidig er en række underliggende risici fortsat til stede. Det gælder bl.a. handelsspændinger mellem USA og Kina, samt Brexit. Det er vigtigt, at regeringen sikrer eksporterhvervene de bedst mulige vilkår i denne situation.

Mens nedlukningen af dansk økonomi især har ramt servicesektoren i de store byer, så rammer en eventuel eksportkrise i højere grad produktionsvirksomhederne. Produktionsdanmark ligger i høj grad uden for byerne. Vi vurderer, at der er risiko for, at en eksportkrise kan gå særligt hårdt ud over de danske landdistrikter.

I forhold til de offentlige finanser vurderer formandskabet, at det økonomiske tilbageslag og de finanspolitiske lempelser vil føre til et underskud på den strukturelle saldo på $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2021. Dette er formelt et brud på budgetloven.

Coronakrisen har aktualiseret diskussionen af budgetlovens underskudsgrænse som formandskabet før har analyseret. Landbrug & Fødevarer deler formandskabets vurdering af, at loven er implementeret for restriktivt. Landbrug & Fødevarer bakker derfor op om formandskabets anbefaling af, at budgetloven lægger sig tættere op ad finanspagtens krav, så underskudsgrænsen på 0,5 pct. for den strukturelle saldo kan overskrides med yderligere 0,5 pct. af BNP i enkelte år.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet finder, at finanspolitikken fortsat er overholdbar på den lange bane. Landbrug & Fødevarer lægger dog vægt på, at bidrag til holdbarheden først for alvor indtræffer om 20 år

og frem. Ligeledes hæfter vi os ved, at usikkerheden i lange fremskrivninger stiger med tidshorisonten.

Formandskabets analyse viser, at Danmark kan komme tæt på Stabilitets- og Vækstpagtens gældsgrænse på 60 pct. for den offentlige gæld (ØMU-gælden). Landbrug & Fødevarer mener, at det er vigtigt, at den Europæiske Union har nogle fælles regler for finanspolitikken for at sikre den økonomiske stabilitet i EU. Landbrug & Fødevarer støtter dog op om formandskabets anbefaling om, at Danmark aktivt arbejder for landespecifikke gældsregler. ØMU-gælden er en bruttoopgørelse af den offentlige gæld og i Danmarks tilfælde modsvares den af de offentlige aktiver, hvorfor nettogælden er tæt på nul. Sådan forholder det sig langt fra i mange andre lande.

DANSK ERHVERV

Dansk Erhverv kvitterer for gennemarbejdede analyser i Dansk Økonomi efterår 2020, der omhandler højaktuelle emner, der har stor relevans for dansk økonomi.

Dansk økonomi og pandemien

Dansk Erhverv ser med tilfredshed på den seneste genopretning af det danske arbejdsmarked. Vi er dog bekymrede for, at den stigende smittespredning i Danmark og på vores eksportmarkeder vil lægge en dæmper på genopretningen af dansk økonomi i resten af 2020 og foråret 2021.

Vi ser med stor bekymring på udviklingen i turisme- og oplevelseserhvervene, der indtil nu har båret en stor del af regningen for inddæmningen af smittespredningen. Desværre er vi ikke specielt optimistiske på udviklingen resten af 2020 og foråret 2021. Mere end 280.000 jobs er direkte eller indirekte knyttet til turisme- og oplevelseserhvervene.

Dansk Erhverv mener, at med de rette værktøjer er det muligt at lempe finanspolitikken yderligere uden overophedning af fx byggeriet. Det kan fx ske ved at ændre boligjob-ordningen til en boligjob- & oplevelsesordning, så danskerne også vil kunne opnå fradrag for ophold i feriehuse, hoteller, camping, koncerter, sportsbegivenheder, forlystelsesparker, restaurantbesøg mv.

Dansk Erhverv er enige med vismændene i, at regeringen bør fremlægge en betinget varslingsplan, som vi har set det i fx New Zealand og Irland. En betinget varslingsplan, vil mindske usikkerheden for både virksomheder og husholdninger, og dermed de negative økonomiske konsekvenser af virusudbruddet.

Dertil er Dansk Erhverv enige med vismændene i, at regeringen bør fortsætte med teststrategien. Det er vores anbefaling, at der lukkes op for brug af private firmaer til at udføre lyntest i fx lufthavnen. En effektiv teststrategi vil bidrage til at Danmark bliver en sikker og tryk destination for både turister og erhvervsrejsende.

Klimapolitik og grøn skattereform

Dansk Erhverv bakker op om linjen i vismændenes rapport, og støtter analysen om, at den mest omkostningseffektive vej til realisering af de danske klimaambitioner og 70 pct. målet, er ved indførelse af en generel klimaafgift for hele økonomien.

Dansk Erhverv er fuldt ud på linje med vismændene. Både i den overordnede analyse samt de specifikke anbefalinger og betragtninger på de enkelte områder. Dog er det for Dansk Erhverv afgørende, at en klimaafgift skal ske med en kompensation for erhvervslivet, så det ikke bliver dyrere at drive virksomhed. Vi skal sikre, at virksomhederne får øgede incitamenter til at investere i den grønne omstilling, så Danmark bliver det bedste land til at udnytte den grønne omstilling. Erhvervsbeskatningen skal i den sammenhæng lempes, og her har Dansk Erhverv foreslået en lempelse af selskabsskatten til 19 pct.

Dansk Erhverv er kommet med et forslag til en grøn skattereform, hvor vi letter erhvervsbeskatningen, så vi fastholder konkurrenceevnen og ikke gør det dyrere at drive virksomhed i Danmark.

Reform af tidlig tilbagetrækning

Det er ingen hemmelighed, at aftalen om en ret til tidlig pension ikke er groet i Dansk Erhvervs have. Det er usundt for dansk erhvervsliv at trække raske medborgere ud af arbejdsstyrken. Det er også alt andet end sundt at pålægge erhvervslivet nye skatter. Vi står midt i en historisk økonomisk krise. Tiden er nu kommet til, at vi begynder at tale om, hvordan vi tjener pengene til vores land. Ikke kun hvordan vi bruger dem.

Overholdbarhed af de offentlige finanser

Det er tidligere gennemførte reformer, der har sikret, at de offentlige finanser i øjeblikket er overholdbare. Derfor er det nødvendigt, at Folketinget fortsat bekræfter forhøjelserne af aldersgrænserne for efterløn og folkepension i årene efter 2035. Alle scenarierne, der er opridset i rapporten, vil give store velstandstab for dansk økonomi, hvis tilbagetrækningsalderen ikke løftes yderligere efter 2035. Overholdbarheden af de offentlige finanser giver en unik mulighed for at Danmark bliver verdens bedste land at drive virksomhed i.

Dansk Erhverv erkender, at holdbarhedsberegningerne er forbundet med stor usikkerhed. Finansministeriet tryktestede for nyligt en række antagelser i de langsigtede fremskrivninger. Herunder antagelsen bag udviklingen i danskernes arbejdstid. I fremskrivningen lægges det til grund, at danskerne i fremtiden bliver ved med at arbejde det samme antal timer om året. Det er på trods af at danskernes arbejdstid er dalet mærkbart de senere år. Hvis den tendens fortsætter, vil hele overholdbarheden af de offentlige finanser forsvinde. Det er bestemt ikke et urealistisk scenarie. Historisk har der været en tendens til at danskerne veksler stigende økonomisk velstand til at holde mere fri; mere ferie og færre timers arbejde om ugen. Det understreger nødvendigheden af at Folketinget fortsat bekræfter forhøjelserne af aldersgrænserne for efterløn og folkepension samt fortsætter reformdagsordenen.

FORBRUGERRÅDET TÆNK

Kapitel I og II: Hjælpepakker

Formandskabet skriver om hjælpepakkerne (side 4 og side 19ff samt side 86ff), at det er positivt, at de fleste af de generelle hjælpepakker er afviklet, og at de specifikke bør afvikles i takt med, at nedlukningerne udfases fordi de begrænser virksomhedsdynamikken. Forbrugerrådet Tænk er som udgangspunkt meget enig og vil gerne tilføje det perspektiv, at – særligt hvis pandemien bliver langvarig – det er vigtigt, at produktion og forretningsmodeller har den fornødne fleksibilitet og omstillingsevne til at imødekomme nye forbrugsvaner. Fx har vi set en øget efterspørgsel på sundere og mere miljø- og klimavenlige produkter og digitale løsninger igennem de seneste måneder.

Herudover undrer vi os over, at staten ikke har stillet mere offensive betingelser for at yde virksomhedstilskud og udløse hjælpepakker. Fx, at man ikke har betinget tilførsel af flere milliarder i ny kapital til SAS af, at der dels sætter mere skub i den grønne omstilling, dels overholder gældende forbrugerbeskyttelsesregler, som fx at tilbagebetale forbrugernes ubrugte billetter indenfor rimelig tid. Her har det også undret os, at hjemsendte medarbejdere på lønkompensation ikke hjemmefra har udført mulige arbejdsopgaver, og dermed bidraget til at kompensere husholdningernes økonomi. Til sammenligning har hjælpepakken til rejsebureauerne været direkte målrettet mod at muliggøre, at de har kunnet tilbagebetale skyldige beløb for aflyste rejser til deres kunder, og dermed overholder deres samfundsansvar selvom der også her er en uhenigtsmæssig konserverende effekt i branchen. Sådanne krav om at servicere forbrugeren i videst muligt omfang begrænser de negative økonomiske effekter af nedlukningen.

Kapitel I: Komplexitet i pensionssystemet

Formandskabet opfordrer (side 26) til, at Pensionskommissionens forslag ikke skal komplicere pensionssystemet yderligere. Forbrugerrådet er meget enig. Dels er de forskellige pensionsprodukter svære at forstå, dels er det næsten umuligt at gennemskue samspillet mellem de offentlige og private ordninger, herunder de forskellige ordninger, der i dag eksisterer i overgangsperioden fra arbejdslivet til pensionstilværelsen.

Kapitel II: Forbrug og gæld

Formandskabet konstaterer (side 63), at store dele af forbruget hurtigt er blevet genoprettet efter nedlukningen i marts. Forbrugerrådet Tænk vurderer, at det i betydeligt omfang skyldes, at mange forbrugere var godt ruste privatøkonomisk, da krisen tog fart. Det er klart, at det billede kan ændre sig med pandemiens langsigtede konsekvenser som fx øget arbejdsløshed og senfølger. Men vi ser en vigtig pointe i, at en del af "beredskabet" til at modstå samfundskriser som den nuværende, er at forbrugerne har en sund privatøkonomi. Det er derfor relevant fremadrettet, at have løbende fokus på forbrugernes gældsætning og holde øje med, om der er forretningsmodeller eller låneprodukter, der leder til overgældssætning og øger forbrugernes sårbarhed mod tilbageslag og kriser.

Kapitel III: Særlig skat på den finansielle sektor

Formandskabet omtaler (side 26 og 194ff) den særlige skat regeringen ønsker at pålægge den finansielle sektor ifm. aftalen om tidligere tilbagetrækning. Forbrugerrådet Tænk har ingen holdning til selve aftalen. Men at finanssektoren blot vil sende en betydelig del af skatten videre til forbrugerne i form af højere priser finder vi på forbrugernes vegne naturligvis ikke rimeligt, og det er jo helt klart heller ikke politikernes hensigt. Som vi flere gange har peget på, så illustrerer dette, at der er et konkurrenceproblem i finanssektoren. Vi er helt enige med formandskabet, når der henvises til rapporter fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og fra Det Økonomiske Råd, der alle peger på den manglende konkurrence i finanssektoren. Når formandskabet samtidig fremhæver, at international litteratur påpeger den betydelige markedsmagt og mulighed for overprofit i finanssektoren, så viser det at det er på tide at igangsætte en større analyse af konkurrencesituationen i hele den finansielle sektor, som formandskabet efterlyser. Forbrugerne har betydelige økonomiske transaktioner med den finansielle sektor som fx lån, forsikringer, betalinger, investeringer og pension. Derfor har forbrugerforholdene og konkurrencen i den finansielle sektor fuldstændig afgørende betydning for forbrugerens privatøkonomi og dermed, hvor godt rustet Danmark og danskerne er i tilfælde af en samfundskrise som den nuværende.

Kapitel III: Klima

Formandskabet behandler også den grønne omstilling (side 27 og side 144ff), og at der skal en generel drivhusafgift til at fremme omstillingen. Det er vi enige i – vi plejer at tale om at prisen på produkter og services skal afspejle at forureneren betaler. En sådan afgift vil kunne sikre, at de markedspriser, som forbrugerne og virksomheder står overfor, kommer til at afspejle de reelle (samfundsmæssige) omkostninger ved bl.a. klimamål og flere af de andre verdensmål. Og det vil også blive nemmere for forbrugerne at tage aktive, oplyste valg og bidrage efter egen overbevisning. Forbrugerrådet Tænk finder det desuden positivt, at formandskabet også anviser løsninger på nogle af de udfordringer som der følger med (fx fordelingsspørgsmålet og konkurrence med udlandet), når man bruger afgifts-instrumentet.

Kapitel V: Epidemiologi og økonomi – smitte app

Forbrugerrådet Tænk vil gerne kvittere og rose det store arbejde der er lagt i udarbejdelsen af kapital 5. Den måde formandskabet har forsøgt at sammenkoble økonomiske og epidemiologiske modeller for at vurdere, hvordan vi som samfund bedst kan afbøde nogle af omkostningerne ved et af de største ikke-økonomiske samfundsproblemer, vi har stået med i nyere tid, og anviser nogle relevante og hensigtsmæssige politiske instrumenter, finder vi demonstrerer Det Økonomiske Råds store berettigelse. Det er klart, at der vil være muligheder for at forbedre og finjustere analyserne, men sådan er det jo, når man går nye veje.

I rapporten peges (side 358) på, at appen SmitteStop formentlig kun har haft en beskeden virkning – bl.a. fordi den ikke er særlig udbredt. Det er selvfølgelig uheldigt, at der har været tekniske problemer, men det er jo ikke usædvanligt med så hurtigt et digitalt udviklingsprojekt. Forbrugerrådet Tænk har bidraget til arbejdet med at udvikle appen, bl.a. for at sikre, at forskellige privacy issues blev adresseret på en god måde. For det er helt afgørende for den slags værktøjer kan virke, at brugerne føler sig trygge og bliver motiveret til at bruge dem. Derfor vil

skal vi opfordre til, at myndighederne fremadrettet trækker på civilsamfundet og fx en organisation som Forbrugerrådet Tænk, der vil kunne teste og udbrede sådan et værktøj og som kan trække på dyrebare viden om adfærdsdesign og drift.

CEPOS

Aktuel økonomisk politik

CEPOS er helt enig i, at det er godt, at de generelle hjælpepakker er afviklet. Hjælpepakkerne har en tendens til at holde hånden under eksisterende virksomheder. Det skader virksomhedsdynamikken og velstandsskabelsen. En meget stor del af produktivitetsvæksten kommer fra, at mindre produktive virksomheder lukker og mere produktive virksomheder overtager markedsandele. Denne proces fryses til is med hjælpepakker.

CEPOS er enig i, at der ikke er behov for flere finanspolitiske lempelser. Danskernes privatøkonomi er generelt velkonsolideret og har potentialet til at øge det private forbrug. Det, der begrænser den økonomiske aktivitet, er smitten (der bl.a. holder forbrugerne hjemme) og begrænsninger på virksomhedernes ønske om at holde åbent (f.eks. restauranter der ikke må holde åbent efter kl. 22). Det er i høj grad udbudssiden af økonomien, der begrænser væksten, og det kan ekspansiv finanspolitik vanskeligt korrigere.

Vismændene lægger op til, at finanspolitikken kan lempes yderligere, hvis smittebilledet forværres i Danmark og i udlandet i 2021. Hvis det er udbudssiden af økonomien, der er årsag til et tilbageslag, er det svært at se begrundelsen for en finanspolitisk ekspansion. Hertil kommer, at ECBs pengepolitiske lempelser også har effekt i Danmark.

CEPOS savner en diskussion af det regeringen kalder en "krigskasse" på 9,2 mia. kr. på finansloven. Pengene er øremærket Corona-relaterede offentlige udgifter. Det er mange penge, og der er risiko for at pengene går til tiltag, der ikke giver et samfundsøkonomisk afkast. Vismændene gør opmærksom på, at tilskud og subsidier gør klimaomstillingen unødigt dyr i forhold til en CO₂-afgift. I debatten har det været nævnt, at krigskassen også kan bruges på klimatiltag. Risikoen er, at krigskassen bliver et tag-selv-bord for interesseorganisationer og særinteresser i klimadiskussionen.

CEPOS er enig med vismændene i, at regeringens vedtagne Arne-pension reelt er lavere pensionsalder til udvalgte grupper. Det er ikke lavere pensionsalder til nedslidte, da der ikke er sammenhæng mellem nedslidning og tiden på arbejdsmarkedet. I forlignet om Arne-pensionen er forhøjelsen af aktie- og kapitalindkomstbeskatningen heldigvis droppet. CEPOS undrer sig over, at vismændene i deres analyse ikke tager mere afstand fra forslaget, da skat på aktie- og kapitalindkomst er blandt de mest forvridende skatter.

Det er godt, at vismændene kritiserer Arne-pensionen for at gøre vores udviklede pensionssystem endnu mere indviklet, ligesom det problematiseres, at formueaftrapningen kan indebære høje sammensatte marginalskatter på pensionsopsparing. CEPOS har beregnet disse til at kunne nå over 100 pct., hvis man vil på Arne-pension. Dvs. at man bliver fattigere af at spare

op. Dette kan svække opbakningen til vores private pensionssystem, hvilket håndteres i forbindelse med den kommende Arne-pension.

Vismændene kritiserer med god grund forslaget om en særskat på den finansielle sektor til finansiering af Arne-pensionen. Den vil være stærkt forvridende, og skatten vil i høj grad blive betalt af husholdninger og virksomheder. CEPOS har derimod svært ved at se relevansen af overvejelserne om en skat på overnormalt afkast. Rapporten viser ikke, at der er overnormalt afkast i bankerne, og aktiekurserne tyder på det modsatte.

CEPOS er helt enig i, at de klimapolitiske mål mest effektivt opnås via en ensartet afgift på drivhusgasser. Dermed får man markedet til at drive omstillingen. Planøkonomiske tiltag som tilskud, teknologikrav og forbud gør omstillingen unødigt dyr.

Vismændene belyser fordele og ulemper ved den nye genopretningsfond i EU. CEPOS havde gerne set, at man mere eksplicit tog stilling til, om fonden er en god eller dårlig ide. Lande med et svagt økonomisk udgangspunkt (f.eks. lande som har forsømt reformer og har ført uansvarlig økonomisk politik) kan forventes at modtage flest midler fra den nye fond. Vismændene gør rigtigt opmærksom på, at fonden kan slække på budgetdisciplinen i fattigere EU-lande. Den nye mekanisme kan nemlig skabe en forventning, om at lande med et svagt økonomisk udgangspunkt også i fremtiden bliver belønnet med EU-midler. Ved ikke at gennemføre reformer kan mindre velstående EU-lande via EU-systemet blive belønnet for bl.a. dårlig budgetdisciplin.

37 pct. af støtten fra fonden målrettes klimatiltag. Det indebærer en risiko for, at EU-landene baserer deres klimapolitik på tilskud og planøkonomi, hvilket vil fordyre den grønne omstilling i EU.

Offentlige finanser og konjunkturer

Vismændene lægger op til, at underskudsgrænsen i budgetloven skal lempes fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP. Dette kunne synes oplagt, da der er en betydelig overholdbarhed på de offentlige finanser, svarende til 1,6 pct. af BNP ifølge vismændene og 1 pct. af BNP ifølge Finansministeriet. Over sommeren har mange politiske partier imidlertid ytret ønske om at ophæve levetidsindekseringen af folkepensionsalderen engang i fremtiden. Et stop for levetidsindekseringen vil indebære, at overholdbarheden forvandles til et holdbarhedsproblem. Regeringen har nedsat en pensionskommission til at analysere problemstillingen. CEPOS' anbefaling er, at man venter med at træffe en beslutning om at rykke på underskudsgrænserne, indtil rapporten er fremlagt, og et stort flertal i Folketinget bakker op om levetidsindekseringen. Det er opbakningen til levetidsindekseringen, der giver frihedsgrader i den økonomiske politik på den korte bane. Hvis den opbakning ikke er der, kan det ikke anbefales at lempe på underskudsgrænserne.

Det er bemærkelsesværdigt, at ØMU-gælden i de kommende år kommer tæt på 60 pct.-grænsen iflg. vismændenes fremskrivning af dansk økonomi. Det kan have implikationer for et eventuelt ønske om at øge budgetunderskudsgrænsen fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP. Iflg. Finanspagten kræver en forhøjelse af budgetunderskudsgrænsen nemlig, at ØMU-gælden ligger væsentligt under 60 pct.-grænsen.

Holdbarheden på de offentlige finanser

Vismændene beregner, at en fastholdt pensionsalder på 70 år eller derunder indebærer uholdbare offentlige finanser. CEPOS er enig med vismændene i, at levetidsindekseringen af pensionsalderen er afgørende for den finanspolitiske holdbarhed, og at denne ikke må sættes over styr.

Konjunkturudsving og finanspolitik

CEPOS er enig i, at aktiv finanspolitik kun bør anvendes ved større udsving i den økonomiske aktivitet, og at fine-tuning bør undgås.

Vismændene refererer studier, der viser, at skattelettelser har større aktivitetseffekt end øget offentligt forbrug og virker lige så hurtigt. Desuden viser de, at der er tegn på, at multiplikatoren for øget offentligt forbrug er under 1, hvilket betyder, at øget offentligt forbrug virker negativt på aktiviteten i den private sektor.

CEPOS undrer sig over vismændenes eksplicitte afstandtagen fra en strukturpolitik, der også kan have en aktivitetseffekt på den korte bane. Nyrups skattereform fra 1993 er et vellykket eksempel på en skattereform, der sænkede den øverste marginalsat med 6 pct.point, og som var markant underfinansieret i de første år. Det gjaldt også for Foghs Forårspakke 2.0 fra 2009. Tilsvarende kunne en grøn skattereform være underfinansieret til en start.

CEPOS er enig i, at fremrykning af allerede vedtagne skattelettelser er et velegnet instrument til konjunkturstimulering.

Vismændene fremfører flere argumenter for, at øget offentligt forbrug ikke er velegnet som konjunkturinstrument. CEPOS vil tilføje den pointe, at øget offentligt forbrug ofte vil indebære flere offentligt ansatte. Eftersom det bliver svært at afskedige offentligt ansatte, når stimuleringen skal ophøre, kan der meget nemt blive tale om en varig stigning i det offentlige forbrug.

Det er godt, at vismændene er skeptiske over for offentlige investeringer som konjunkturstimulering. Erfaringerne fra fremrykningen af offentlige investeringer i 1993/94 og i 2009/10 var, at kun en brøkdel af investeringerne kom i gang til tiden.

Epidemiologi og økonomi

Vismændene har flere gode betragtninger i forhold til samfundets håndtering af COVID-19 og fremtidige pandemier. CEPOS er meget enig i vigtigheden af løbende at monitorere smitten gennem stikprøver.

Vismændene kunne med fordel have gjort mere ud af at belyse vigtigheden af frivillige adfærdsændringer i forhold til statens nedlukning af økonomien. En bred vifte af litteratur peger på, at befolkningernes frivillige adfærd – ofte hjulpet på vej af information og signaler fra staten – har været langt vigtigere for at begrænse smitte end statens nedlukninger.

FINANS DANMARK

Den aktuelle konjunktursituation, finanspolitik og klimapolitik

Finans Danmark deler formandskabets vurdering af konjunktursituationen, og at den aktuelle finanspolitik, herunder de gennemførte lempelser med afsæt i coronaepidemien, er passende – hvilket også skal ses i sammenhæng med frigivelsen af de tre ugers feriepenge. Vi bemærker i den forbindelse, at de oprindelige argumenter for at indefryse de fem ugers feriepenge ikke længere er aktuelle. Også i det lys bør det overvejes at åbne for udbetaling af de resterende to ugers indefrosne feriepenge. Det underbygges af, at risikoen ved at stimulere for lidt vurderes at være større end risikoen ved at stimulere for meget i den nuværende situation.

Finans Danmark finder det samtidig afgørende, at der hurtigt kommer politisk klarhed over de virkemidler, som regeringen vil bruge for at nå sine klimamålsætninger. Det er vigtigt for danskerne, og ikke mindst for virksomhederne og deres rådgivere, at kende de fremtidige forudsætninger og vilkår.

Hjælpepakker under coronakrisen

Finans Danmark finder det ligesom formandskabet positivt, at de fleste generelle hjælpepakker nu er udfaset, og at specifikke hjælpepakker bør rettes mod de brancher, som er direkte berørt af nedlukninger og restriktioner, så længe disse er i kraft. Statens generelle hjælpepakker har været nødvendige og omfattende og har holdt hånden under sunde virksomheder – men også under mindre sunde virksomheder.

Finans Danmark tilslutter sig formandskabets vurdering, at der er god ræson i fremover i større omfang at gøre brug af garantiordninger til banklån, da dette medfører en vurdering af den enkelte virksomheds fortsatte økonomiske bæredygtighed. Vi bemærker, at udskydelse af moms- og skattebetalinger har tilført virksomhederne et stort milliardbeløb i ekstra likviditet, og at nogle moms- og skattebetalinger er udskudt helt frem til foråret 2021. Først når disse betalinger forfalder, vil det stå helt klart, hvilke virksomheder der kan klare sig uden hjælp.

Særskat på den finansielle sektor

Finans Danmark deler formandskabets vurdering, at skattebaser grundlæggende bør være brede og ensartede, hvilket også har været normen for de senere årtiers skattepolitik i Danmark. Særskatte på den finansielle sektor varsler et bekymrende brud med denne sunde norm. Usikkerhed om de skattemæssige rammer er gift for virksomheders investeringer og udviklingsplaner i alle brancher, især hvis fremtidige ændringer kan ske vilkårligt og uden fagøkonomiske argumenter.

Vi er derfor enige med formandskabet i, at det som minimum kræver gode og fagligt underbyggede argumenter, hvis man skal afvige fra denne norm. Her nævner formandskabet opvejning af en eventuel skattebegunstigelse for den finansielle sektor som et muligt argument. Vi er dog også enige i, at hvis dette argument skal gøres gældende, bør regeringen fremlægge en beregning, der påviser en samlet skattebegunstigelse. Beregninger i den seneste Skatteøkonomiske Redegørelse (2019) viser imidlertid, at den finansielle sektor i dag er underlagt en skatte-sanktion på ¾ mia. kr., fordi provenuet fra lønsumsafgiften er større, end momsfrigørelsen tilsiger.

Som et andet muligt argument nævner formandskabet, at skatter kan mindske incitamenter til overdreven risikotagning. I dag er dette dog håndteret via en omfattende regulering af sektoren, som blandt andet kommer til udtryk i tilsynspraksis og detaljerede krav til kapital og likviditet. Desuden er der ikke meget evidens for, at skatteinstrumentet rent faktisk øger den finansielle stabilitet.¹ Her bør det også bemærkes, at en højere selskabsskat øger skatten på egenkapital, hvilket reducerer incitamentet til en høj egenkapitalandel og modstandsdygtighed i sektoren.

Endelig argumenterer formandskabet for, at beskatning af overnormal profit i sektoren kan udgøre et legitimt argument for særskatten. Hertil vil Finans Danmark dog bemærke, at danske bankers indtjening på kerneforretningen har været under pres i årevis som følge af blandt andet negative renter, efterlevelse af et voksende regelkompleks og bekæmpelse af økonomisk kriminalitet. Kurserne på bankaktier er faldet og ligger p.t. væsentligt under den bogførte værdi, og sammenligner vi egenkapitalforretningen med andre danske C25-virksomheder, ligger danske banker absolut i den lave ende. Vi undrer os i den forbindelse over, at formandskabet uden nogen bemærkning eller refleksion nævner, at regeringen angiver bankernes "særdeles store overskud" i sin argumentation for særskatten. Overskuddet skal naturligvis ses i forhold til investorerne egenkapital, der aktuelt udgør omtrent 400 mia. kr.

I øvrigt har internationale institutioner som IMF og EBA understreget, at en robust indtjening i banker er en forudsætning for et stabilt og velfungerende finansielt system. De har i den forbindelse peget på et afkastniveau, der ligger over, hvad danske og europæiske banker har leveret i de senere år, ligesom Den Europæiske Centralbank har taget særlige initiativer for at afskærme bankers indtjening imod effekten af negative renter.

Hvis man følger formandskabets overvejelser om at beskatte evt. overnormal profit, bør dette som udgangspunkt gælde alle brancher. Det rejser i øvrigt spørgsmålet, hvordan man kvantificerer overnormal profit, hvilket i praksis er svært. Formandskabet foreslår en ACE-model, som oprindeligt er designet til at korrigere for skattefordelen ved fremmedkapital. Hvis denne model skal omformes til beskatning af overnormal profit – uden at kompromittere vækst og entreprenørskab mv. – bør den som minimum tage højde for, at merafkastet på risikovillig kapital (equity premium) er betydeligt, og at det varierer mellem brancher, virksomhedernes alder og over tid.² I praksis vil det blive meget kompliceret, men vil under alle omstændigheder kræve et normalafkast markant højere end, hvad der tidligere er foreslået for fradrag under en ACE-model.

Endelig diskuterer formandskabet, hvordan prisen gennemslaget kan være påvirket af konkurrencesituationen i sektoren. Med 63 banker i Danmark, en internationalt set høj kundemobilitet og med en af de billigste modeller for boligfinansiering i Europa i form af det dansk realkreditsystem

1) Se fx Devereux M., N. Johannesen og J. Vella (2019): Can Taxes Tame the Banks? Evidence from the European Bank Levies, *The Economic Journal*, Volume 129, Issue 624, November 2019.

2) Formandskabet påpegede således i sin efterårsrapport i 2019, at erhvervskapitalens forrentning i de senere år ikke var faldet i samme takt som de sikrere renter i penge- og obligationsmarkedet, hvilket indikerer et stigende merafkast til risikovillig kapital.

er det efter Finans Danmarks opfattelse svært i praksis at argumentere for svag konkurrence i den danske banksektor.

Samtidig vil vi pointere, at det er en misforståelse, at øget konkurrence vil skærme kunderne fra at blive ramt af højere priser som følge af særskatten – tværtimod. I et marked med hård konkurrence vil priserne være tæt bundet til omkostningerne. Da en højere selskabsskat øger prisen på egenkapital, hvilket i kraft af kapitalkrav mv. på banker også øger deres omkostninger ved at udstede lån mv., må skatten derfor ventes at blive overvæltet i priserne, når konkurrencen er hård. Og langt de fleste nyere empiriske studier på området finder faktisk, at øget beskatning overvejende overvæltet på kunderne i form af højere priser, og kun en lille del tages fra profitten.³

Finanspolitisk holdbarhed og det danske pensionssystem

Finans Danmark deler formandskabets betragtninger vedrørende betydningen af indekseringen af folkepensionsalderen, som aftalt i velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011. Vi vurderer dog, at en fortsat bred opbakning til velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne, som er afgørende for den finanspolitiske holdbarhed, forudsætter, at man ser nærmere på tilbagetrækningsfleksibiliteten før og efter folkepensionsalderen.

I den forbindelse er det værd at se nærmere på mulighederne for enten at målrette opsparing sidst i arbejdslivet eller øge mulighederne for at udbetale en vis andel af ens egen pension nogle år inden folkepensionsalderen. Efter folkepensionsalderen er det vigtigt, at der er gode incitamenter til at fortsætte arbejdslivet lidt endnu, evt. på deltid. Der findes allerede flere muligheder for dette, bl.a. opsat pension og særlige seniorfradrag.

Et andet vigtigt element er naturligvis, at alle har lige adgang til de samme pensionsprodukter, så pensionstilværelsen kan planlægges på lige vilkår, uanset om man har sin pensionsopsparing i et pengeinstitut eller i et pensionsselskab. I dag kan pengeinstitutter ikke udbyde livrenteprodukter, som har mange gode kvaliteter, herunder at de sikrer omtrent samme udbetaling i hele pensionstilværelsen. De samme muligheder bør være til stede for pensionskunder i pengeinstitutter. Af den grund foreslår Finans Danmark, i tråd med Konkurrencerådets anbefaling i december 2019, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som bl.a. ser nærmere på muligheden for, at pengeinstitutter kan udbyde et nyt livrentelignende pensionsprodukt.

Endelig deler Finans Danmark formandskabets bekymring om kompleksiteten af pensionssystemet, som nu er øget med retten til tidlig pension. Det bør være et vigtigt fokusområde for den kommende kommission. Kompleksiteten i sig selv og hyppige ændringer er omkostningsfulde, både hvad angår rådgivning og implementering.

3) Jf. gennemgangen af nyere forskningslitteratur i Finans Danmarks analyse "Effekter af særskat på danske banker", 2020.

ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERSRÅD

Kapitel I: Aktuell økonomisk politik

Formandskabet vurderer, at der ikke umiddelbart er behov for yderligere finanspolitiske lempelser. Hvis konjunktursituationen forværres markant, kan yderligere finanspolitiske lempelser dog blive nødvendige.

AE ser ikke helt så positivt på udsigterne for dansk økonomi som Formandskabet og mener, at der hurtigt kan blive behov for yderligere finanspolitiske lempelser. Krisen har været hård ved de grupper i samfundet, som i forvejen har vanskeligt ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Nye finanspolitiske tiltag bør tilgodesee dette, hvis behovet opstår.

AE mener også, at formandskabet burde have adresseret den voksende langtidsledighed, og AE havde i den forbindelse gerne set konkrete arbejdsmarkedspolitiske anbefalinger fra Formandskabet til at imødegå stigningen i langtidsledigheden. AE savner også analyser af de fordelingsmæssige konsekvenser af krisen.

Formandskabet argumenterer for, at en ensartet afgift på udledningen af drivhusafgifter bør drive den grønne omstilling. Formandskabet er samtidig kritiske over for tilskud til klimainvesteringer.

Et effektivt middel til at nå vores klimamålsætninger vil uden tvivl være en ensartet afgift på udledning af drivhusgasser. Derfor støtter AE en generel afgift på drivhusgasser. Det er dog vigtigt, at der lægges en troværdig plan for en indfasning, så både forbrugere og virksomheder har tid til at tilpasse sig, samt at den nødvendige teknologi skal kunne nå at blive udviklet. I udformningen af afgiften – eller i en tilhørende grøn skattereform – er det helt centralt, at der tages højde for fordelings effekterne, således at afgiften ikke får en social slagside.

Dertil kommer lækageproblematikken, som kan medføre, at virksomhederne blot flytter produktionen til lande med lempeligere klimaloggivning end Danmark. Det vinder det globale klima ikke på, mens jobbene forsvinder fra Danmark. Disse forhold gør en ensartet afgift på udledning af drivhusgasser til en mere kompliceret øvelse end i de økonomiske lærebøger og det giver god mening at støtte investeringer i grønne teknologier.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Formandskabet forventer en relativt hurtig genopretning af dansk økonomi.

AE er enige med formandskabet i, at dansk økonomi har klaret sig bedre end først frygtet. Det samme kan i et vist omfang også siges for den globale økonomi. Usikkerheden i den globale økonomi er fremadrettet dog ikke blevet mindre.

Formandskabet skriver, at der er gode argumenter for at lempe budgetlovens underskudskrav fra ½ pct. til 1 pct. af BNP. Som alternativ nævner Formandskabet, at man kan tillade 1-2-årige overskridelser af det nuværende underskudskrav. EU's regler tillader, at man gør begge dele på en gang.

AE er helt enige med Formandskabet i, at underskudskravet bør lempes til 1 pct. Danmark har således ingen historik for underskuds- eller gældsproblemer – heller ikke i de mange år, der gik forud for budgetloven fra 2014.⁴

Den ekstra fleksibilitet i form af 1-2-årige overskridelser bør ikke være et alternativ til en lempelse, men et supplement.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet skriver, at den midlertidige stigning i ældreudgifterne frem mod 2040 med fordel kan udglattes over flere år via den offentlige gæld. Formandskabet vurderer (i kapitel II), at det vil være forsvarligt at sigte efter et underskud på f.eks. ½ pct. i en kommende mellemfristet plan.

Hvis man skal følge Formandskabets ræsonnement til ende, bør regeringen ikke sigte efter balance i 2030, men efter et underskud på ca. ½ pct. af BNP svarende til de midlertidige ældreudgifter. Det er nemlig Finansministeriets fremskrivning og ikke Formandskabets, der vil ligge til grund for en kommende 2030-plan. Derfor vurderer AE, at regeringen ifølge ræsonnementet bør sigte efter et underskud på ca. ½ af BNP i 2030.

Ifølge Formandskabets fremskrivninger vil Danmarks offentlige nettogæld være omkring nul frem mod 2050, hvorefter vi vil have en eksplosivt stigende nettoformue. Regeringen skal derfor – efter AE's opfattelse - ikke være bange for at øge den offentlige gæld for at investere i den grønne omstilling og håndtere fremtidige kriser og midlertidige ældreudgifter.

Kapitel IV: Konjunkturudsving og finanspolitik

Formandskabet vælger i kapitlet at se bort fra, at konjunkturer kan have længerevarende effekter på økonomien.

I de senere år har en lang række internationale forskningsstudier dokumenteret, at kriser har langsigtede effekter på økonomien, f.eks. i form af øget langtidsledighed og lavere teknologisk vækst.⁵ Det er ærgerligt, at Formandskabet ser bort fra de effekter og fra de langsigtede gevinster af aktiv finanspolitik.

Formandskabet ser nærmere på en række teoretiske grunde til, at konjunkturstabiliserende finanspolitik kan virke upræcist og med forsinkelse.

AE påskønner Formandskabets diskussion af tidshorisonten for finanspolitiske lempelser. Det er imidlertid vigtigt at holde tidshorisonten op imod, hvor lang tid økonomiske kriser varer. Formandskabet skønner, at outputgabet var negativt i 10 år efter Lehman Brothers krakkede i 2008 og i 6 år efter Kartoffelkuren i 1986. Hvis den samlede forsinkelse for offentlige investerings-

4) Jf. <https://www.ae.dk/analyser/reglerne-for-finanspolitikken-forhindrer-en-sund-krisepolitik> og <https://www.ae.dk/analyser/budgetloven-staar-i-vejen-for-krisepolitik-velfaerd-og-groen-omstilling>.

5) Jf. f.eks. <https://www.ae.dk/analyser/ny-forskning-krisepolitikken-har-skadet-oekonomien-varigt>.

projekter er f.eks. 3-8 år, bør man altså stadig bekæmpe kriser ved at fremrykke offentlige anlægsprojekter. Det har en international forskergruppe med bl.a. Joseph Stiglitz og Nicholas Stern også konkluderet på baggrund af en rundspørge blandt over 200 topøkonomer tidligere i år.⁶

Formandskabets overvejelser taler i øvrigt for, at offentlige institutioner og Landsbyggefonden løbende opbygger et arsenal af anlægsprojekter, der kan skydes af med kort varsel. Det kan kræve, at man forlænger levetiden af VVM-vurderinger.

Formandskabet diskuterer, hvor meget finanspolitiske lempelser stimulerer økonomien – kaldet multiplikator-effekten⁷. De citerer to danske studier samt en international litteraturgennemgang af Ramey (2019)⁸. Formandskabet konstaterer på baggrund af Rameys studie, at multiplikatoreffekten er større for skattetiltag end for f.eks. offentlige investeringer, og at der ikke er robust evidens for, at multiplikatoreffekten er størst i lavkonjunkturer.

Både OECD, FN og Den Internationale Valutafond (IMF) har under coronakrisen anbefalet deres medlemslande at bruge offentlige investeringer og forstærkede sociale sikkerhedsnet som middel til at få økonomien på fode igen.⁹

IMF baserede i World Economic Outlook April 2020 deres vurdering af multiplikatoreffekten på et litteraturstudie af Gechert & Rannenberg (2018).⁹ Studiet viser, at multiplikatoreffekten af offentlige udgifter er noget større i lavkonjunkturer end i højkonjunkturer. Alle Gechert & Ranneborgs udgiftsmultiplikatorer for lavkonjunkturer ligger over det spænd på 0,6-1, som Formandskabet opridses på baggrund af Ramey. Gechert & Rannenberg finder f.eks., at multiplikatoreffekten for offentlige investeringer er 2,3 i lavkonjunkturer og 0,4 i højkonjunkturer.

Derudover har offentlige investeringer en større effekt end skattetiltag, hvis man skal tro Gechert & Rannenberg, mens Formandskabet konkluderer det modsatte på baggrund af Rameys studie.

SÆRLIGT SAGKYNDIG TORBEN M. ANDERSEN

Coronakrisen har ramt dansk økonomi hårdt og radikalt ændret den økonomisk-politiske diskussion. Konjunkturprognosen forventer et tilnærmelsesvist V-forløb for dansk økonomi med et markant fald i aktiviteten i 2020 og en markant genopretning i 2021. På den baggrund konkluderer det, at der ikke er behov for yderligere finanspolitiske lempelser. Det er velbegrundet, at

6) https://academic.oup.com/oxrep/article/36/Supplement_1/S359/5832003.

7) <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.2.89>.

8) Jf. www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf, www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_58.pdf og <https://content.govdelivery.com/accounts/USIMF/bulletins/2a4353e>.

9) <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joes.12241>.

der på nuværende tidspunkt ikke er grundlag for at føre en mere ekspansiv finanspolitik. Profilen i opgangen er derimod et åbent spørgsmål, da der er en række usikkerhedsfaktorer. Der kan således vise sig et behov for at understøtte økonomien.

Danmark er mindre hårdt ramt end de fleste andre lande, og rapporten indeholder en udmærket diskussion af det hidtidige forløb af coronakrisen med nedlukninger og hjælpepakker osv. Det er et åbent spørgsmål, om de mindre dybe økonomiske konsekvenser i Danmark i forhold til de fleste andre OECD land skyldes udgangspunktet, smittudvikling/nedlukningsstrategier, hjælpepakker eller økonomiens struktur m.m.

I forhold til coronakrisen påpeges usikkerheden omkring den fremtidige udvikling. Denne diskussion har to delelementer. Det første er knyttet til smittespredning, udvikling af effektive behandlingsformer og ultimativt udviklingen og udbredelsen af en vaccine. Selv med et relativt optimistisk vaccine-scenarie vil det tage en betydelig tid at sikre en global udbredelse af en vaccine.

Yderligere må der forventes strukturelle forandringer i kølvandet på pandemien. Nogle igangværende strukturelle ændringer kan have fået øget fart (e-handel, virtuelle møder, hjemmearbejde osv.), og andre kan være drevet direkte af pandemien (de-globalisering, ændrede supply chains m.m.). Bekymring om nye pandemier kan også få betydning for transport og turisme m.m.

På den baggrund er det til den optimistiske side, når analysen er baseret på følgende: "Hovedscenariet antager, at der udvikles en vaccine eller en effektiv behandling inden for et års tid sådan at pandemiens adfærdsmæssige virkninger på økonomien aftager i løbet af 2021" (p39). Korte dybe nedgange i aktiviteten er sjældne, og efter finanskrisen var der også en generel tendens til at forvente en hurtigere "normalisering" end det faktisk blev tilfældet.

Der savnes også en nærmere diskussion af mulighederne for at indrette varslingssystemer og hjælpepakker, når nedlukninger er mere differentierede i forhold til geografi og brancher, se også nedenfor i relation til kommentaren til kapitel V.

I rapporten argumenteres der for at udnytte mulighederne for at ændre den nedre budgetgrænse for den strukturelle budgetsaldo fra 0,5 % til 1 % af BNP inden for rammerne af EU's budgetpolitiske rammeværk. Gælden – særligt nettogælden – er lav, og finanspolitikken er holdbar (se nedenfor). Samtidig vil den strukturelle saldo iflg. fremskrivninger være negativ i en længere periode. En ændret grænse vil derfor sikre et større finanspolitisk spillerum i forhold til konjunkturudsving. Dette er en overbevisende argumentation.

En stor del af diskussionen i kapitlet er knyttet til mulige bindinger skabt af bruttogældsgrænsen på 60 % af BNP. I fremskrivningen kommer bruttogælden tæt på denne grænse, selvom nettogælden er lav (og negativ det meste af fremskrivningsperioden). Betoningen af 60 % gældsgrænsen kan diskuteres, da den ikke har været en bindende begrænsning i EU's finanspolitiske rammeværk, og mange lande har systematisk overskredet grænsen. Der er derfor ikke stor troværdighed omkring denne grænse. Fagligt er det også svært at se stærke argumenter for

at have denne grænse for bruttogælden som et særligt styringspunkt. Derimod savnes der en diskussion af, hvordan budgetloven kunne ændres, så en ændret saldogrænse kombineres med tiltag, der sikrer symmetri i forhold til konjunkturændringer (modvirke deficit bias), samt inddragelse af både niveau og profil for budgetsaldoen i holdbarhedsberegningerne.

Der gives en udmærket diskussion af udviklingen i brutto- og nettogælden, og hvorfor en række forhold betyder en stigning i bruttogælden uden en tilsvarende udvikling i nettogælden. Formandsskabet gentager et argument om fremrykning af pensionsbeskatningen med udgangspunkt i, at nutidsværdien af fremtidige skattebetalinger bør indgå i en vurdering af boniteten af de offentlige finanser. Det er rigtigt, men en tilsvarende argumentation gælder nutidsværdien af de fremtidige forpligtigelser. Alt dette gøres i en vurdering af den finanspolitiske holdbarhed, og det er ikke umiddelbart klart, hvorfor der skal være en asymmetrisk behandling af aktiver og passiver andet end en tilpasning til nogle u hensigtsmæssigt indrettede EU-regler.

Analysen af den finanspolitiske holdbarhed indeholder en række interessante bidrag, herunder udviklingen i offentligt forbrug og betydningen af ændringer i tilbagetrækningsalderen. Kapitlet er dog langt, og en stor del af materialet i afsnittet om offentligt forbrug (og den historiske udvikling set i forhold til beregningsprincipperne) kunne med fordel have været placeret i et teknisk baggrundsnotat.

I rapporten opsummeres resultatet af holdbarhedsanalysen således: "Det betyder, at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med 37 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at skulle hæve skatterne" (side 206). Det er korrekt i en snæver teknisk fortolkning, men det forudsætter, at læseren forstå dybden i bemærkningen "under fremskrivningens forudsætninger". Læsningen af kapitlet synes mere at give grundlag for den konklusion, at analysen viser, at finanspolitikken er holdbar. Usikkerheden og især det faktum, at overskuddene ligger meget lang frem i tid, og i helt afgørende afhænger af en fastholdelse af levetidsindekseringen af pensionsalderen, betyder i en samlet vurdering, at der ikke er yderligere frihedsgrader i den økonomiske politik inden for en overskuelig horisont.

I analyserne af finanspolitisk holdbarhed lægges den fremtidige indeksering af pensionsalderen til grund, selvom dette strengt taget afviger fra de grundlæggende principper om alene at tage udgangspunkt i eksisterende regler og vedtaget lovgivning. Denne praksis i holdbarhedsanalyserne har været begrundet i en bred politisk opbakning og dermed troværdigt knyttet til indekseringsreglen. Den seneste tids diskussion stiller spørgsmålstejn ved dette, og dermed også dette princip for analyser af finanspolitisk holdbarhed. Også af den grund er det problematisk at fremstille resultatet af holdbarhedsberegningerne som anført ovenfor. Det kan også på den baggrund diskuteres, om der som hovedresultat altid bør vises en holdbarhedsberegning givet vedtagne regler og så en beregning under forudsætning såfremt indekseringsreglen følges.

Kapitel III omhandler stabiliseringspolitik og indledes med en principiel diskussion. Den indledende teoretiske diskussion er meget kortfattet og giver ikke et fuldkomment billede af udviklingen inden for nyere konjunkturteori og dermed behov for og effekter af stabiliseringspolitik.

Gennemgangen af praktiske forhold omkring stabiliseringspolitiske tiltag er udmærket, men bliver lidt lang og lærebogsagtig. Der savnes også en nærmere diskussion af betydningen af de udløsende faktorer bag en konjunkturedgang. Som eksempel var effekterne af finanskrisen i stort omfang påvirket af uligevægte opbygget i årene før krisen. Det var derfor ikke umiddelbart et mål at føre økonomien tilbage til udgangssituationen; fx var et fald i bygge- og anlægsaktiviteter efter en række år med "overophedning" en nødvendig del af tilpasningen.

Det mest interessante i kapitlet er analysen af, hvorledes fx en ændring i offentligt forbrug påvirker brancher, typer af arbejdskraft (alder, køn, uddannelse, herkomst) og geografi. Der gøres en række simplificerende antagelser (som også klart diskuteres), men analysen er trods dette meget interessant. Desværre følges den ikke op af en tilsvarende analyse af, hvorledes et fald i det private forbrug, investeringer eller eksport vil påvirke forskellige brancher og typer af arbejdskraft. Effekterne kunne også sammenstilles med effekterne af coronakrisen. En sådan analyse ville være utrolig interessant i forhold til at identificere, i hvilket omfang finanspolitikken kan modvirke konjunkturedgange forårsaget af fald i den private efterspørgsel (forbrug, investeringer og eksport). En sådan analyse ville formodelig underbygge, at der ikke er et tæt match, hvilket har vigtige implikationer. Den traditionelle debat om stabiliseringspolitik bygger på en implicit antagelse om, at beskæftigelse på tværs af brancher, uddannelses typer m.m. er perfekte substitutter. Dette er i stigende grad en misvisende antagelse. Endvidere ville analysen vise, at betydelige omstillinger er nødvendige på tværs af brancher og jobs, for at finanspolitikken kan modvirke effekterne af et fald i den private efterspørgsel, hvilket igen påpeger, at dette ikke nødvendigvis er hensigtsmæssigt ved meget kortvarige nedgange, som også har nogle tilpasningsomkostninger. I rapporten konkluderes det (side 217), at finanspolitik er velegnet til stabilisering af stød fra økonomiens efterspørgselsside, og "det kan eksempelvis dreje sig om et international konjunkturomslag, der påvirker eksportefterspørgslen...". Denne konklusion er langt fra selvfølgelig, og den fremlagte analyse viser også, at de traditionelle finanspolitiske instrumenter har beskeden effekt for blandt andet industrien.

Kapitel IV giver en introduktion til og en diskussion af epidemiologi og økonomi. Det er et interessant kapitel, der giver en udmærket opsamling og perspektivering af centrale problemstillinger knyttet til emnet.

Den betydelige usikkerhed påpeges flere gange i gennemgangen. Usikkerhed har tydeligt været et grundvilkår i hele det hidtidige forløb af coronapandemien. Informationssættet har løbende udviklet sig gennem coronakrisens forløb, selvom der fortsat er betydelig usikkerhed om de sundhedsmæssige aspekter (spredning, varighed af immunitet osv.). Hertil kommer usikkerheden om de afledte økonomiske konsekvenser. I diskussionen af de forskellige strategier savnes en kobling til denne fundamentale usikkerhed. Analysen anlægger på sin vis helt rimelige antagelser, men ved coronakrisens start var der meget stor usikkerhed om mange forhold, og informationen var simpelthen ikke tilgængelig for at foretage et valg af strategi, på den måde kapitlet stiller det op. Det er også stadig svært at afgøre, om den valgte strategi var optimal. Valget mellem sundhedspolitiske strategier er derfor ikke helt enkelt, og var reelt et valg mellem at følge et forsigtighedsprincip med nedlukninger eller et vent-og-se forløb for at vurdere alvoren i udviklingen. Der er selvkært potentielt store asymmetrier i de politiske konsekvenser.

Vi er nu i en fase, hvor smittespredning søges reduceret via differentierede, lokale tiltag. Det har mindre gennemgribende konsekvenser, også for økonomien. Det efterlader imidlertid en betydelig usikkerhed: Kan der komme nye restriktioner? Hvor lang tid i forvejen er de kendte? Hvor længe vil de være gældende? Det er et spørgsmål, om vores viden nu er på et niveau, hvor dette kan sættes på formel i forhold til tilstandsbetingede regler - Hvis smitten (målt hvordan?) i en kommune overskrider x , så gælder følgende y restriktioner. Irland og Norge har indført sådanne varslingsystemer, og det kunne være nyttigt med en nærmere diskussion heraf. Designet af sådanne systemer vil dog fortsat have nogle udfordringer, blandt andet i forhold til "lead-time" og varighed af givne nedlukninger. I forlængelse heraf kommer et spørgsmål om behov og mulighed for at designe hjælpepakker til sådanne differentierede tiltag, som måske kun er gældende i en kort periode.

Sammenfattende er det en meget interessant rapport med mange vigtige analyser og betragtninger. Rapporten er meget lang, og kunne med fordel være kortere. Meget tekst er skrevet i passiv stil, hvilket gør læsningen tung.

SÆRLIGT SAGKYNDIG METTE EJRNÆS

Efterårets rapport er et vigtigt bidrag til diskussionerne om, hvordan dansk økonomi vil blive påvirket af coronakrisen. Rapporten indeholder en række grundige analyser og litteraturnemgange af forskellige forhold, som vil have betydning for dansk økonomi.

Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

Kapitlet indeholder en diskussion af, hvorledes Corona påvirker produktivitetspotentialet. Her diskuteres risikoen for længerevarende struktureffekter. Denne diskussion er vigtig, og det kunne være interessant at få uddybet, hvilke forhold som gør, at det skønnes mest sandsynligt, at effekterne ikke er længerevarende.

Kapitlet beskæftiger sig også kort med udviklingen i boligpriserne og bemærker, at boligmarkedet indtil videre har klaret sig bemærkelsesværdigt godt. Det kunne have været interessant at dykke lidt mere ned i, hvorfor boligsalget så hurtigt steg på trods af usikkerhed om fremtidige privatøkonomiske forhold.

Kapitel IV: Konjunkturudsving og finanspolitik

Dette er et spændende og vigtigt kapitel, som belyser mulighederne for at føre en konjunktur-stabiliserende finanspolitik. Kapitlet indeholder en god gennemgang af de vigtigste faser i finanspolitikens virkning. Kapitlet illustrerer således fint de grundlæggende problemer med at føre en konjunktur-stabiliserende finanspolitik, f.eks. at behovet for finanspolitik erkendes. Det betyder, at man skal kunne forudsige, hvor økonomien befinder sig i en konjunkturcykle. Her viser kapitlet, at der findes betydelige fejlskøn på væksten af BNP. Det bemærkes også, at prognoserne på væksten i BNP har svært ved at forudsige vendepunkter i væksten. Dette ses klart i figur IV.6 og IV.7, hvor prognoserne lavede store fejlskøn for 2009. Da dette aspekt er så centralt, kunne det være interessant, hvis kapitlet havde beskæftiget sig mere med hvilke alternative metoder eller data, som kan bruges til at identificere vendepunkter. Det ville også være

interessant at vide, hvor meget generelt man kan sige om vendepunkterne, og hvor meget som er specifikt for den enkelte krise. Her kunne man have set på flere tidligere kriser for at se, om forløbene op til er ens.

Kapitel V: Epidemiologi og økonomi

Kapitlet undersøger sammenhængen mellem epidemiologi og økonomi og benytter den nyeste forskning inden for emnet til at opstille en model, hvori forskellige strategier til håndtering af virusudbrud kan illustreres. Kapitler giver en meget fin gennemgang af modellen og viser den optimale politik. Man kunne dog have ønsket lidt mere diskussion af betydningen af modellens antagelser. En vigtig antagelse er at modellen ikke tillader for heterogeneitet. Det betyder, at alle individer har samme sandsynlighed for at smitte (herved udelukkes superspredere) og samme sandsynlighed for at dø (ingen specielle risikogrupper). Det betyder, at modellen ikke kan skelne mellem ældre og yngre individer. Disse forsimpinger gør, at nogle af sammenligningerne af de forskellige strategier er vanskelig. Det er f.eks. ikke muligt at undersøge konsekvenserne af en strategi for højrisikoindivider. Således kan modellen ikke bruges til at vise at de potentielle konflikter mellem høj- og lavrisikoindivider. Empirisk har man fundet, at effekten af afbødningsstrategien, som er anvendt i Sverige, betyder, at ældre nedjusterede deres forbrug relativt mere end yngre sammenlignet med en generel nedlukning (som anvendt i Danmark).¹⁰

Et andet forhold, som ikke er med i modellen, men efterfølgende diskuteres, er, at der i starten af en epidemi er en betydelig usikkerhed om, f.eks. hvor dødelig og smitsom virussen er, og den viden bliver først kendt senere i forløbet. Denne usikkerhed kan muligvis berettige til en inddæmning eller undertrykkelsesstrategi i starten, indtil der er bedre viden om virussen. Det samme argument vil gælde, hvis der løbende kommer ny viden, som forbedrer behandlingsmulighederne.

SÆRLIGT SAGKYNDIG HELENA SKYT NIELSEN

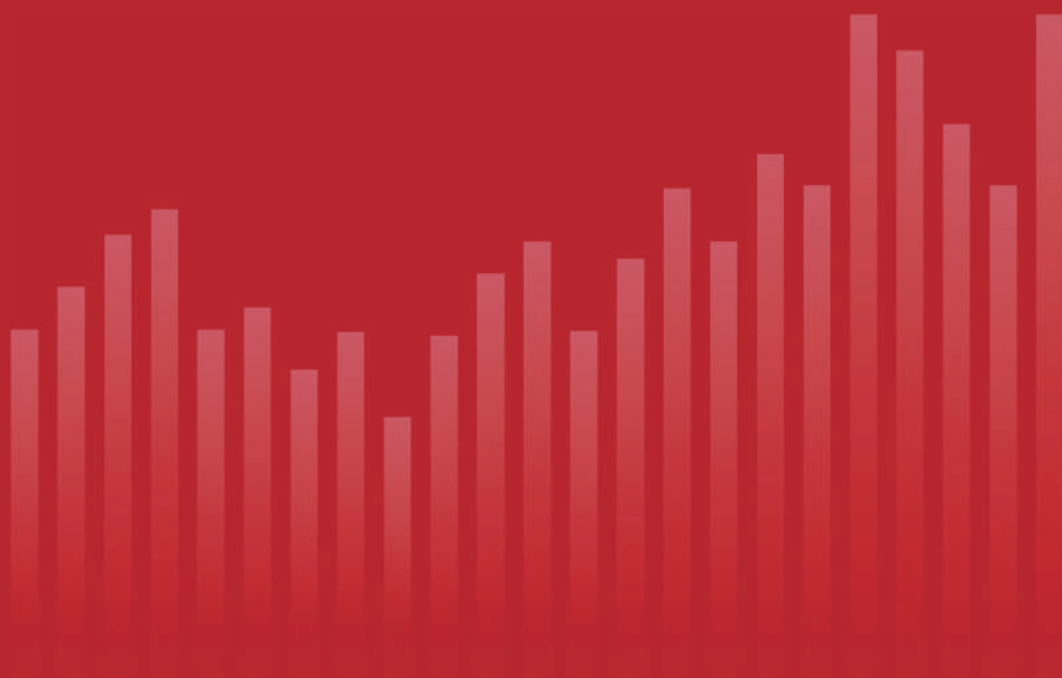
Efterårets rapport er helt naturligt centreret omkring betydningen af den aktuelle Coronakrise og epidemier mere generelt. Rapporten indeholder nogle interessante analyser, som giver et relevant bidrag til den økonomisk-politiske debat om effekten af og håndteringen af den aktuelle krise.

Kapitel IV "Konjunkturudsving og Finanspolitik" indeholder en gennemgang af aktiv finanspolitisk stabilisering. I denne forbindelse er det nyttigt at tænke på de fire faser i finanspolitikens virkning (figur IV.1), som er afgørende for, hvor hurtigt finanspolitiske tiltag virker. Dette vil jeg knytte to kommentarer til. For det første ville det være naturligt at diskutere betydningen af det politiske system. Sammenlignet med fx USA er der i Danmark ikke så langt fra "erkendt behov" til "implementering" af et finanspolitisk tiltag. I kapitlet nævnes, at eksisterende empiriske undersøgelser af effekten af finanspolitiske tiltag ikke er direkte overførbare fra en stor økonomi som USA til en lille åben økonomi som Danmark. Det skyldes ikke kun økonomi, men også den politiske proces. For det andet kan det

¹⁰) Social distancing laws cause only small losses of economic activity during the COVID-19 pandemic in Scandinavia.

undre, at man ikke har diskuteret annonceringseffekter og forventningsdannelse lidt nøjere, når omdrejningspunktet for hele rapporten netop er Coronakrisen. I forbindelse med vedtagelsen af udbetaling af feriepenge og en ekstraordinære check til overførselsmodtagere var man opmærksom på, at forbrugerne er fremsynede, så effekten på forbruget allerede så småt ville vise sig i løbet af sommeren 2020, selvom pengene først kom i omløb i oktober 2020. Ligeledes i forbindelse med de generelle kompensationsordninger til virksomheders faste udgifter og lønkompensationsordningen var det afgørende, at virksomhederne stolede på løfter om lynhurtige og generøse hjælpepakker.

Kapitel V "Epidemiologi og Økonomi" giver en lang og grundig gennemgang af nyere analyser af den gensidige sammenhæng mellem epidemiologi og økonomi. Set i lyset af erfaringerne fra Coronakrisen, ville det være informativt at tænke over og diskutere, hvilken rolle information og 'learning' om den specifikke virus, herunder inkubationstid, smitteveje, behandling, dødelighed osv. spiller for den optimale økonomisk-politiske håndtering. Dette vil kræve en mere fleksibel specifikation af π 'erne. Ud over de allerede beskrevne overvejelser i kapitlet, er det oplagt, at en hurtig nedlukning af samfundet giver epidemiologer og læger tid til at forstå og dele information om, hvordan man bedst håndterer den aktuelle virus.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

**DANISH ECONOMY
AUTUMN 2020
SUMMARY AND
RECOMMENDATIONS**

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

The first chapter of the report comments on current economic policy issues, such as the current fiscal policy, support packages, the fiscal framework in the National Budget Act as well as climate policy.

Chapters II and III present projections for the Danish economy. The short-term forecast suggests a relatively fast recovery, with the prospect of a normalization of economic activity towards 2022. The long-term projection shows that the fiscal policy is more than sustainable. The sustainability, however, depends crucially on the assumptions made about retirement behavior.

Chapter IV takes a closer look at both fundamental and practical aspects of fiscal policy as a stabilization tool, while Chapter V focuses on the interrelationship between epidemiology and economy.

ENGLISH SUMMARY

This report from the Chairmanship of the Danish Economic Council consists of five chapters that, to varying degrees, all play against the backdrop of the current coronavirus pandemic.

The coronavirus pandemic led to a sudden fall in economic activity during the spring of 2020. Due to the fear of uncontrolled spread of the virus in the community, substantial restrictions and lockdowns were put into place. This led to the implementation of extraordinary support packages aimed at businesses, employees at risk of losing their jobs and self-employed people. Moreover, the fear of infection affected consumption patterns, even after the easing of many of the restrictions.

The restrictions were aimed at reducing the spread of the virus. The immediate effect of hard restrictions, such as a lockdown, is a fall in economic activity. However, to the extent that the restrictions successfully suppress the spread of the virus, they form the basis of the normalization of demand, e.g., the return of demand for contact-intensive services that was depressed due to a high infection risk.

A prerequisite for a relatively swift normalization of economic activity is control over the virus. However, the tools to control the spread are not limited to hard lockdowns, such as the one used during the spring. An important element of the health strategy is the extent and organization of testing and contact tracing. In a longer-term perspective, the normalization of economic activity depends on whether, and in that case, when, an effective vaccine or treatment is developed.

The outlook for the Danish economy crucially depends on how the coronavirus pandemic advances both domestically and in the rest of the world. Even though a relatively swift recovery of economic activity is possible, there is a high risk of a worse outcome regarding health, the economy and the stress on public finances.

The crisis is not limited to the healthcare sector or health authorities. The pandemic also challenges the political-economic toolbox. The comprehensive support packages along with the general decline in economic activity and increased expenses, related to, e.g., testing and treatment, have led to a large budget deficit, which has led to the temporary suspension of the budget deficit limit. Fortunately, Denmark entered the pandemic with sound public finances, which has allowed the

treasury to absorb a substantial share of the derived socioeconomic losses. The size of the final bill is, however, still unknown.

The report is not an exhaustive account of the effect of the coronavirus pandemic on the Danish economy, but it touches on many of the key aspects.

Chapter I synthesizes the assessments and recommendations related to current economic policy issues based on the subsequent four chapters and previous reports from the Chairmanship.

Chapter II contains a projection for the Danish economy and public finances towards 2025. The chapter also includes the Chairmanship's assessments of the planned fiscal policy as well as the development of public finances in relation to the prescribed limit instituted in the National Budget Act.

Chapter III contains a long-term projection for the Danish economy with a focus on the government budget and the sustainability of the fiscal policy.

Chapter IV takes a closer look at the use of fiscal policy to stabilize the economy.

Chapter V considers the interrelationship between epidemiology and the economy.

CHAPTER I: ECONOMIC POLICY

Chapter I summarizes the assessments of and recommendations for economic policy based on the analyses in the report's four subsequent chapters as well as previous reports.

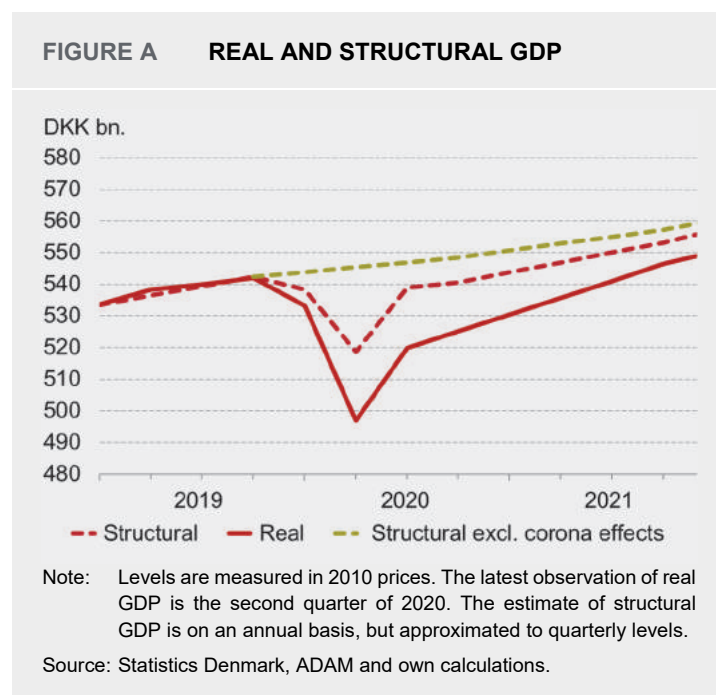
The first set of assessments focuses on policies related to the coronavirus pandemic. One assessment is that the termination of the general support initiatives targeted at Danish businesses and the self-employed, which were introduced during the lockdown of Denmark in the spring of 2020, is a sensible policy. The support initiatives are problematic because they only provide help to existing firms, which deters new firms from entering and growing the market. Some general support initiatives remain in place; however, they are limited to firms directly affected by restrictions. Thus, the remaining support initiatives should be terminated as restrictions are phased out.

The chapter also contains an assessment of the fundamentals that should form the basis of the green transformation of the economy. Targeted taxes, such as a uniform tax on greenhouse gas emissions across all sectors, are the best way to achieve the objectives of the climate policy because they efficiently affect the behavior of businesses and households. Such a tax implies that prices more closely reflect the climate costs of production and consumption, while allowing each individual household and firm to determine their most appropriate response. Thus, the tax leads to the desired emission reductions in a flexible and cost effective way.

Finally, the chapter also contains assessments of fiscal policy, public finances and pension reforms based on the analyses in the reports four subsequent chapters. These assessments are described below.

CHAPTER II: ECONOMIC OUTLOOK AND PUBLIC FINANCES

Chapter II presents a projection for the Danish economy and Danish public finances towards 2025.



In the spring of 2020, the Coronavirus pandemic hit the Danish economy. Although, a wide range of fiscal support packages have helped cushion the fall, economic activity fell sharply. In the second quarter of 2020, GDP fell to a level almost 8½ per cent lower than in the final quarter of 2019. The fall in the number of people infected following the lockdown led to the gradual easing of the restrictions, which increased economic activity. This also led to the phase out of many of the general support packages. In the projection, GDP will increase by roughly 4½ per cent in the third quarter of 2020. Thus, the estimated GDP in the third quarter is 4 per cent lower than in the fourth quarter of 2019. As seen in Figure A, the projection implies that GDP will return to its 2019 level during 2021.

Figure A highlights the assumption that the Coronavirus pandemic reduced the productive potential of the economy as measured by structural GDP. This primarily results from lower investment spending by businesses as well as reduced production possibilities due to restrictions. Real GDP is, however, below its structural level in the projection over the coming years, which results in a negative output gap. In the projection, the output gap gradually narrows to -1½ per cent by the end of 2021.

Although fiscal support packages were in place during the spring, unemployment still increased by more than 60,000 people between February and May. However, unemployment started falling during the summer months despite the rollback of the support packages. Since late summer, however, the number of people infected has increased, which has led to the reinstatement of some restrictions. This recent development is expected to end the downward trend in unemployment for the rest of the year. Thus, it is estimated that 130,000 people will be unemployed by the end of 2020.

The economic outlook depends strongly on the assumptions made about the future course of the pandemic. The projection assumes that the pandemic does not worsen significantly compared to the end of September 2020. Further, the projection assumes the development of an effective vaccine or treatment during 2021 that allows the economy to return to its pre-pandemic path in the longer run.

Due to fiscal support packages, higher public consumption and increased public investment, fiscal policy is currently very expansionary. This weakens the structural balance by around 1 per cent of GDP from 2019 to 2021. Given the expectation of a relatively quick recovery of the economy, including unemployment, the Chairmanship finds no further need to ease fiscal policy at this point.

TABLE A KEY FIGURES OF THE OUTLOOK FOR THE DANISH ECONOMY

	2019	2019	2020	2021	2025 ^{a)}
	DKK bn.	-----	Real growth rate, per cent.	-----	
Private consumption	1,076	1.4	-3.6	3.7	3.7
Public sector consumption	557	1.2	2.1	2.0	0.7
Gross fixed capital formation	513	2.8	-2.3	3.6	0.7
consisting of:					
Public sector investment	77	0.3	7.5	3.4	1.0
Residential investment	115	6.2	3.4	3.1	0.7
Business fixed investment	321	2.3	-6.4	3.8	0.6
Stockbuilding ^{b)}	18	-0.3	0.1	-0.3	-0.1
Total domestic demand	2,163	1.3	-1.6	2.9	2.2
Exports of goods and services	1,362	5.0	-12.4	9.0	5.5
Imports of goods and services	1,190	2.4	-10.1	7.7	5.6
GDP	2,335	2.8	-3.6	3.8	2.3
Key indicators					
Consumer prices, percentage change ^{c)}		0.8	0.4	1.3	1.2
Unemployment, per cent ^{d)}		2.9	4.1	4.0	2.8
General gov. budget balance, DKK bn.		88	-93	-53	-10
General gov. budget balance, per cent of GDP		3.8	-4.1	-2.2	-0.4
Hourly wage costs, percentage change		2.5	2.0	1.9	2.7
Terms of trade, change in percentage points		-0.1	0.4	-0.4	-0.4
10-year Danish government bond rate, per cent		-0.2	-0.3	-0.3	0.6
Employment gap, per cent ^{e)}		0.5	-1.5	-1.4	0.0

a) The column shows projected average annual growth from 2021 to 2025 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 column shows the projected value in 2025.

b) Contribution to GDP growth in percentage points.

c) Implicit private consumption deflator.

d) Percentage of total labour force. National definition.

e) Percentage of structural employment. National definition.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own calculations.

The combination of the economic downturn and expansionary fiscal policy will lead to government budget deficits for the coming years. The expected structural balance in 2021 has a deficit of around $\frac{3}{4}$ per cent of GDP. Thus, the deficit exceeds the limit of $\frac{1}{2}$ per cent of GDP prescribed by the National Budget Act. The structural balance is, however, calculated with considerable uncertainty due to uncertainty about the effects of the epidemic on the productive potential of the economy. Given this uncertainty, the Chairmanship does not find a deficit that exceeds the limit by $\frac{1}{4}$ per cent of GDP in a single year to be problematic. Thus, the expected deficit alone does not merit a tightening of fiscal policy.

In the coming years, expected structural balance deficits are around $\frac{1}{2}$ per cent of GDP. In addition, the projection implies there will be a failure to meet the medium-term target of a balanced budget in 2025. The expected budget balance deficits will be close to the deficit limit of the National Budget Act in the coming years. In principle, this implies that there is no scope for further easing of fiscal policy should such a need arise.

If the Danish economy is considered to be affected by exceptional circumstances, such as a deep recession, the fiscal framework does contain some flexibility that allows the deficit to temporarily exceed the limit. However, there is a need to clarify the precise circumstances under which the deficit can exceed the limit. The Chairmanship has previously discussed the possibility of enhancing flexibility in the fiscal framework; cf. *Danish Economy, autumn 2019*.

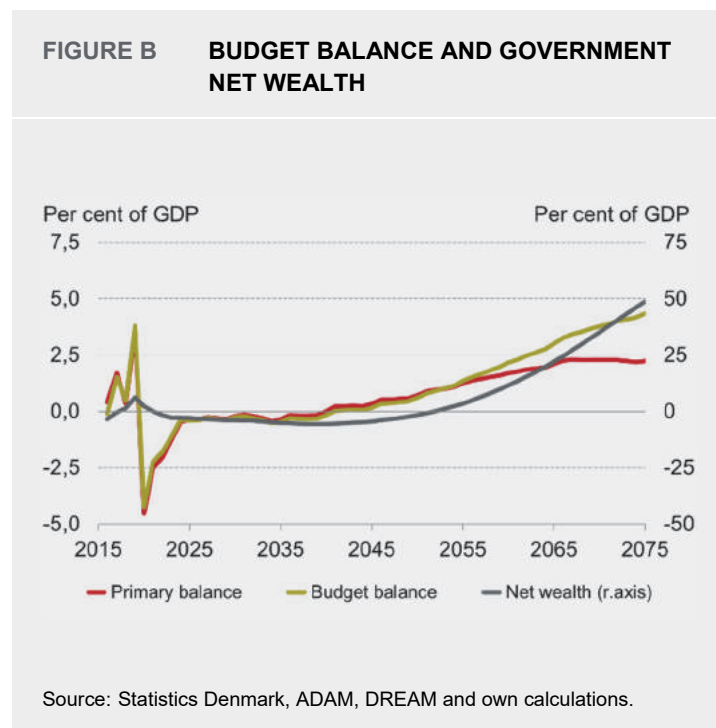
An alternative to enhancing the flexibility of the framework is to lower the deficit limit in the National Budget Act. With the structural balance expected to display deficits over the coming ten years or more, the Chairmanship assesses that a loosening of the deficit limit from $\frac{1}{2}$ to 1 per cent of GDP is relevant. Importantly, the recommendation to loosen the deficit limit is not a recommendation to ease fiscal policy in the current situation.

A reduction of the deficit limit will allow for an easing of the medium-term target of a balanced budget in 2025. In addition, a lower limit will widen the gap between the expected deficit level and the limit over the coming years. The benefits of widening the gap are similar to the case of increased flexibility. First, it reduces the risk of a required tightening of the current fiscal policy because the structural balance turns out worse than expected. Second, it improves the possibility of easing fiscal policy if needed, e.g., because of a recession.

CHAPTER III: FISCAL SUSTAINABILITY

Chapter III presents a long-term projection for the Danish economy building on the medium-term projection for 2025 presented in Chapter II. The long-term projection focuses on public finances in order to evaluate whether Danish fiscal policy is sustainable under assumptions made about, among other things, future demographic changes.

Figure B shows that, under the assumptions of the projection, the structural budget is close to balance until around 2040.



The decades leading up to 2040 are marked by demographic headwinds as small generations succeed large ones in the labour market. The forecasts, however, highlight the existence of various counteracting changes to the economy. First, already instituted reforms result in higher projected retirement ages. Second, larger savings-based pension payments imply increasing tax revenues. Third, the projected increase in private consumption caused by increased wealth accumulation leads to increasing VAT revenues. After 2040, the projected budget shows increasing surpluses because of steadily increasing re-

retirement ages, a reversal of the demographic trend toward larger labour market cohorts and eventually increasing interest income from rising government net wealth.

According to the projection, Danish fiscal policy is overly sustainable, with a sustainability indicator (S2) of 1.6 per cent of GDP. This implies that the primary budget could deteriorate permanently by 1.6 per cent without causing debt to explode in the long run. This is a minor decrease of 0.2 percentage points in the S2 indicator compared to the Danish Economic Council's autumn 2019 long-term projection. The main reason for the decrease is a change in the projected functional income distribution, leading to a lower labour share, which, on average, is more heavily taxed than capital. The coronavirus pandemic increases government debt, which decreases the indicator by 0.1 percentage points in the projection.

The gross EMU debt is close to the debt ceiling of 60 per cent of GDP around 2040 in the projection. However, the EMU debt primarily results from large offsetting government assets, and the net debt is only around 6 per cent of GDP. While an ideal system of fiscal rules could include restrictions on debt accumulation, the present ceiling is inappropriate for Denmark as it potentially prevents optimal intertemporal budget smoothing.

The budget balance projected in the report is somewhat more positive than the latest long-term projection from August 2020 by the Danish Government. The government also projects an overly sustainable fiscal policy with an S2 indicator of 1 per cent of GDP. However, the budget balance is less positive in all years. The main difference is that the government assumes a smaller effect of healthy ageing when projecting future public healthcare expenditures.

The chapter presents an analysis of the growth in government consumption from 1966 to 2019. During the period, government consumption growth developed almost exactly in accordance with the assumptions employed in the future projection, i.e., in line with demographic trends and productivity growth. There are, however, large differences between various sub-periods and between various types of government consumption. Over the period 1995 to 2019, health expenditure grew at a higher rate, while educational and cultural expenditure grew at a lower rate than was implied in the projection.

In 2020 the Danish Parliament is to confirm an increase in the eligibility age for the old age pensions. The chapter examines the consequences for fiscal sustainability of various adjustments to the current system of incrementally increasing retirement ages. Stopping the indexation of

old age pensions at 70 years will make fiscal policy unsustainable, whereas milder forms of indexation may be sustainable.

CHAPTER IV: BUSINESS CYCLES AND FISCAL POLICY

Chapter IV presents principles to guide fiscal policy. Fiscal policy can contribute to macroeconomic stabilization through both automatic stabilizers and discretionary measures. The automatic stabilizers arise because income transfers increase during an economic downturn while tax revenues fall. This mechanism mitigates the fall in aggregate demand during an economic downturn. The automatic stabilizers can be expected to have a large impact on aggregate demand in Denmark.

An accurate and timely assessment of the current state of the economy as well as its future development is a prerequisite for pursuing discretionary fiscal policy in an appropriate manner. The level of aggregate activity is, however, observed with considerable uncertainty and is subject to major revisions for a long period after the first estimate is made public. Moreover, there may be a considerable time lag between the moment when a shock hits the economy leading to public intervention and the moment when the measures actually come into effect.

Due to uncertainty about the state of the economy and the impact of discretionary measures, the government should avoid attempts to fine-tune the level of economic activity. The automatic stabilizers on the other hand come into force quickly and are well targeted.

Large fluctuations in economic activity can justify discretionary measures, i.e., if the economic setback is so severe that activity and employment fall markedly even after accounting for the impact of the automatic stabilizers. In that case, three criteria should guide active fiscal policy:

- There must be a clear distinction between measures aimed at short-run stabilization and measures with a structural purpose
- Ideally, the measures should be implemented and affect the economy as quickly as possible after the need is recognized
- The measures should be effective, i.e., deliver large activity effects relative to resource costs

The decision about whether to adopt structural policy measures should be based solely on the consideration of whether long-term social benefits exceed the cost. However, during a downturn, for example, it may

be beneficial to bring forward already planned tax cuts or future public investments.

Changes in aggregate activity affect different industries and socioeconomic groups very differently. The relevance of different fiscal policies depends on how the downturn affects different groups.

An increase in public consumption, for instance, affects employment in public administration, education and health. This is likely to increase employment among women. An increase in public investment in construction or housing, on the other hand, is likely to increase employment in the construction sector, which increases employment among men with vocational training.

Fiscal measures that aim at increasing private consumption through higher disposable income will particularly increase activity in the trade and transport sector. This sector is characterized by an even gender distribution and a high proportion of employees with a short education. In addition, a relatively large proportion of employees in this sector are non-Western immigrants or descendants of immigrants.

CHAPTER V: EPIDEMIOLOGY AND THE ECONOMY

During the late summer, there was a large increase in both the number of people infected and hospitalized with coronavirus in Denmark. The outbreak of coronavirus has significant health and economic consequences. Chapter V focuses on the interrelationship between epidemiology and the economy. The discussions in the chapter are relevant both for the remainder of the current pandemic as well as any future epidemics.

The virus outbreak in itself leads to a significant drop in economic activity, partly because households are reluctant to consume in fear of being infected. This is especially the case for contact-intensive industries. In Denmark, as in most other countries, restrictions and measures have been introduced with the purpose of limiting activities that may be associated with the spread of coronavirus. These measures magnify the decline in economic activity.

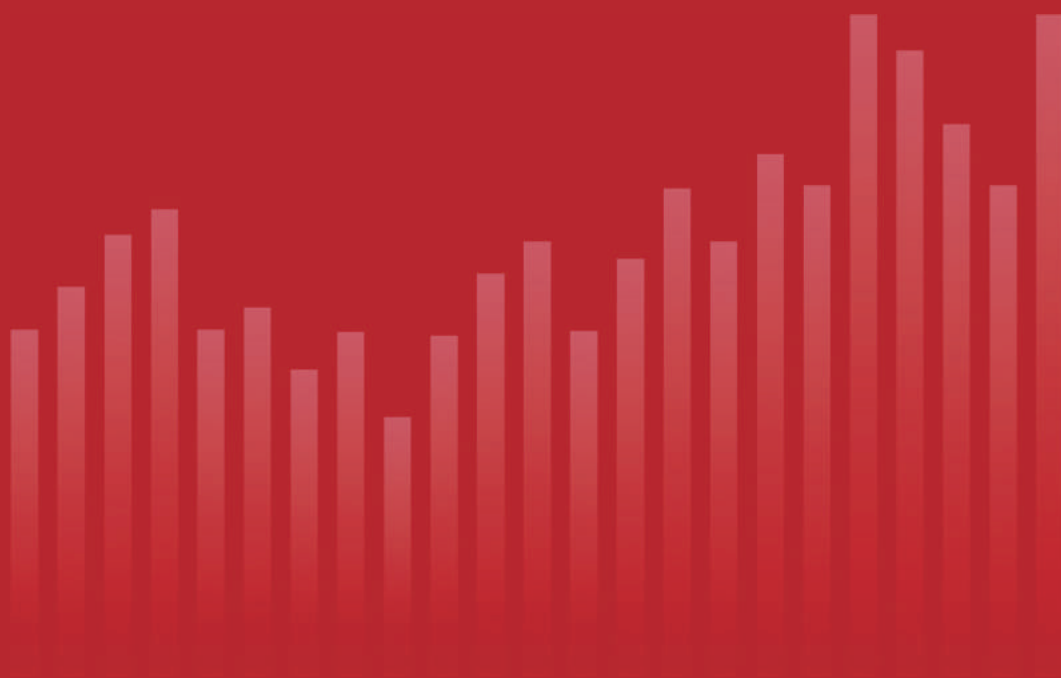
There are three main strategies available in response to a virus outbreak. Under a *containment* strategy, the aim is to eradicate the virus. A rigorous containment strategy has proven difficult in the case of coronavirus, partly because a large proportion of those infected do not

show symptoms and because the virus is imported from other countries. If containment is not possible or is too costly, an alternative is a *suppression* strategy. In contrast to containment, the purpose is not to eradicate the virus, but to keep the spread of the virus at a low level, e.g., until a vaccination is available. Finally, it is also an option to use a *mitigation* strategy, where it is accepted that the virus spreads widely in society, but in a controlled manner in order to limit the health costs of the outbreak, such as congestion in the healthcare system. With a mitigation strategy, it is tacitly accepted that a larger number of people become infected. While this entails costs there are also potential benefits as it may result in immunity being built up in society.

The assessment of the appropriateness of the three strategies depends on several epidemiological and economic conditions. Currently, there is substantial uncertainty regarding these conditions. Suppression or containment may be beneficial if, e.g., the virus is very deadly and a vaccine is expected within a limited time span. The uncertainty regarding long-term sequelae of COVID-19 also suggests choosing a cautious strategy to contain or suppress the virus. In turn, this may require a comprehensive testing capacity in order to identify infected people, effectively trace close contacts, control and monitor people entering from abroad and broadly monitor society and impose controlled periodic shutdowns of parts of the economy. All of these elements may entail non-trivial economic costs.

Under some conditions, it may instead be beneficial to opt for the mitigation strategy. If recovered people develop antibodies that give long-lasting protection against new infections, the strategy may result in herd immunity in society. From the point where society achieves herd immunity, the number of people currently infected decreases over time, because of the low number of susceptible people. The benefits of the mitigation strategy are lower if the achieved immunity is short lasting. Mitigation, on the other hand, becomes more advantageous the better are the possibilities of protecting vulnerable people from being infected and/or the worse are the prospects of a vaccine becoming available in the near future and the harder it is to avoid importing the virus from abroad.

In the early stages of the epidemic, the Danish government tried to contain the virus. Afterwards it switched to a strategy of mitigation and then again to a suppression strategy, referred to as "hammer and dance". The "hammer" consists of the early lockdown, which aimed to reduce the broad spread of the virus. "The dance" is the current phase, where the use of targeted measures, such as tracing close contacts of infected people and implementing local restrictions, ideally contain local outbreaks.



FORMANDSKABETS REDEGØRELSE

112. Dansk Økonomi, forår 2014. Konjunkturvurdering. Holdbarhed og generationer. Ungdomsuddannelser. 175 kr.
113. Dansk Økonomi, efterår 2014. Konjunkturvurdering. Dagpengesystemet. 175 kr.
114. Økonomi og Miljø, 2015. Vandrammeregulativ og kvælstofregulering. Grundvand, drikkevand og pesticider. Økonomisk vækst og miljøet. 175 kr.
115. Dansk Økonomi, forår 2015. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Bankunionen. Yderområder i Danmark. 175 kr.
116. Dansk Økonomi, efterår 2015. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Indkomstoverførsler med fokus på kontanthjælp. 175 kr.
117. Økonomi og Miljø, 2016. Værdi af statistisk liv. Luftforurening. Danmark fossilfri 2050. 175 kr.
118. Dansk Økonomi, forår 2016. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Dansk vækst siden krisen. Ejerboligbeskatning. 175 kr.
119. Dansk Økonomi, efterår 2016. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Investeringskrise? Indkomst- og formuefordeling. 175 kr.
120. Økonomi og Miljø, 2017. Regulering af landbrugets kvælstofudledning. Grønne afgifter og effektiv miljøregulering. Ægte opsparing. 175 kr.
121. Dansk Økonomi, forår 2017. Konjunktur og offentlige finanser. Holdbarhed og finanspolitiske regler. Dynamiske effekter af offentlige udgifter. Udenlandsk arbejdskraft. 175 kr.
122. Dansk Økonomi, efterår 2017. Konjunktur og offentlige finanser. Langvarigt offentligt forsørgede. Brancheforskydninger og vækstudsigter. 175 kr.
123. Produktivitet, 2017. Produktivitet og velstand. Produktivitetsudviklingen. Tidligere anbefalinger og tiltag. Produktivitetsforskelle mellem virksomheder. 175 kr.
124. Økonomi og Miljø, 2018. Regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser. Reduktion af CO₂ fra personbiler. Klimapolitik frem mod 2030. 175 kr.
125. Dansk Økonomi, forår 2018. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser. 175 kr.
126. Produktivitet, 2019. Udviklingen i produktiviteten. Et nyt mål for produktiviteten i grundskolen. Produktivitet og ressourcer i det almene gymnasium. 175 kr.
127. Dansk Økonomi, efterår 2018. Konjunkturvurdering og offentlige finanser. Skat og arbejdsudbud. Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet. 175 kr.
128. Økonomi og Miljø, 2019. Miljøpåvirkning og fordeling. Lækage af drivhusgasudledninger og dansk klimapolitik. 175 kr.
129. Dansk Økonomi, forår 2019. Konjunktur og offentlige finanser. Kapitalindkomstbeskatning. 175 kr.
130. Dansk Økonomi, efterår 2019. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Budgetloven og finanspolitiske rammer. Omkostninger ved konjunkturudsving. 175 kr.
131. Produktivitet, 2020. Udviklingen i produktiviteten. Investeringer i infrastruktur. 175 kr.
132. Dansk Økonomi, efterår 2020. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Konjunkturudsving og finanspolitik. Epidemiologi og økonomi. 175 kr.

De Økonomiske Råd
Formandskabet

