

DIGITALES ARCHIV

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

Periodical Part

Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd ; 2018

Provided in Cooperation with:

Danish Economic Councils, Copenhagen

Reference: Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd ; 2018 (2018).

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/2983>

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 FORÅR 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**KONJUNKTUR OG
OFFENTLIGE FINANSER**

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

**UDDANNELSESSTØTTE PÅ DE
VIDEREGÅENDE UDDANNELSER**



**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 22 medlemmer. Loven om De Økonomiske Råd er senest revideret i forbindelse med vedtagelse af lov nr. 1751 den 27. december 2016.

Formandskabet

Professor Michael Svarer (formand), Aarhus Universitet, professor Lars Gårn Hansen, Københavns Universitet, professor Carl-Johan Dalgaard, Københavns Universitet og Forskningsdirektør Torben Tranæs, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Rådets øvrige medlemmer

Økonomi- og Indenrigsministeriet: Departementschef Sophus Garfiel, *Finansministeriet*: Departementschef Martin Præstegaard, *Kommunale organisationer*: Adm. direktør Kristian Wendelboe, *Danmarks Nationalbank*: Nationalbankdirektør Per Callesen, *Dansk Arbejdsgiverforening*: Adm. direktør Jacob Holbraad, *Dansk Byggeri*: Adm. direktør Lars Storr-Hansen, *Landsorganisationen i Danmark*: Formand Lizette Risgaard, formand Claus Jensen og formand Per Christensen, *Akademikerne*: Formand Lars Qvistgaard, *DI*: Adm. direktør Karsten Dybvad, *SMVdanmark*: Formand Niels Techen, *Landbrug og Fødevarer*: Formand Martin Merrild, *Dansk Erhverv*: Adm. direktør Jens Klarskov, *Forbrugerrådet Tænk*: Formand Anja Philip, *CEPOS*: Vicedirektør Mads Lundby Hansen, *Finans Danmark*: Adm. direktør Ulrik Nødgaard, *FTF*: Formand Bente Sorgenfrey, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*: Formand, professor Per Kongshøj Madsen samt *særligt sagkyndige*: Professor Helena Skyt Nielsen, professor Torben M. Andersen og professor Mette Ejrnæs.

Sekretariatet

Direktør John Smidt, *kontorchef*er Jesper Gregers Linæa, Morten Holm og Thomas Bue Bjørner, *administrationschef* Per Ulstrup Johansen, *chefkonsulenter* Brian Krogh Graversen, David Tønners, Dorte Grinderslev, Hans Bækgaard, Mickey Petersen, Poul Schou, Tony Maarsleth Kristensen, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Anne Sofie Elberg Nielsen, Katrine G. Ringsted, Marie Møller Kjeldsen, Nicolai Kaarsen, Ulrik Richardt Beck, *fuldmægtige* Louis Birk Stewart, Marianne Nygaard Källström, Merete Høj Kjeldsen, Peter Kjær Kruse-Andersen, Rasmus Rold Sørensen, Rune Pedersen, Sofie Manja Eger Nielsen, *kontorfuldmægtige* Annemarie Madsen og Karin Ryder samt *studentermød hjælpere* Isabel Skak Olufsen, Jacob Victor Hansen, Jakob Langager Christensen, Marie Gram Pietraszek, Mikkel Stahlschmidt, Nikolaj Lodberg Andersen, Soheil Kharaiibi.

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

DANSK ØKONOMI, FORÅR 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**KONJUNKTUR OG
OFFENTLIGE FINANSER**

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

**UDDANNELSESSTØTTE PÅ DE
VIDEREGÅENDE UDDANNELSER**

**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Dansk Økonomi, forår 2018

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

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

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Rosendahls - København

Vandtårnsvej 83 A

2860 Søborg

Tlf.: 43 63 23 00

Fax: 43 63 23 29

E-mail: post@rosendahls.dk

Hjemmeside: www.rosendahls.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

De Økonomiske Råds Sekretariat

Amaliegade 44

1256 København K

Tlf.: 33 44 58 00

E-mail: dors@dors.dk

Hjemmeside: www.dors.dk

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

Tryk: Rosendahls

Pris: 175 kr. inkl. moms

Oplag: 900

ISBN: 978-87-89027-92-0

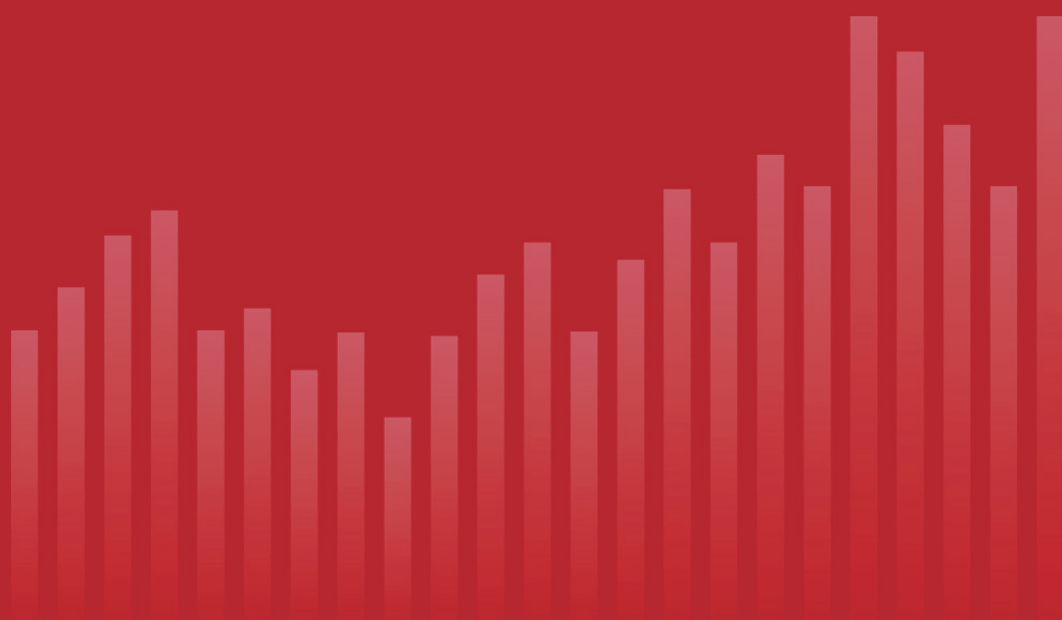
ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på

De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	1
KAPITEL I	KONJUNKTUR OG OFFENTLIG FINANSER	15
	I.1 Indledning	17
	I.2 Dansk Økonomi frem til 2025	20
	I.3 International økonomi og finansielle forhold	42
	I.4 Offentlige finanser frem mod 2025	57
	I.5 Aktuel økonomisk politik	72
KAPITEL II	FINANSPOLITISK HOLDBARHED	81
	II.1 Indledning	83
	II.2 Fremskrivning	85
	II.3 Sammenligning med regeringen	103
	II.4 Sammenfatning	111
KAPITEL III	UDDANNELSSTØTTE PÅ DE VIDEREGÅENDE UDDANNELSER	117
	III.1 Indledning	119
	III.2 Principelle aspekter	120
	III.3 Uddannelsesstøtte i DK og andre nordiske lande	128
	III.4 Litteratur om effekten af uddannelsesstøtte	146
	III.5 Forventede konsekvenser af ændringer	154
	III.6 Sammenfatning og politikanbefalinger	163
	Litteratur	169
	Bilag	176
	SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	185
	ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	235



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Væksten de kommende år understøttes af allerede vedtagne reformer, der øger arbejdsstyrken, og den stigende arbejdsstyrke bidrager til, at presset på arbejdsmarkedet kun forventes at blive moderat.

Den planlagte finanspolitik er relativt stram, og der er ikke plads til at lempe den. Der er udsigt til svag vækst i de offentlige udgifter de kommende år, hvilket bidrager til en gradvis forbedring af de offentlige finanser frem mod 2025, hvor der er udsigt til et lille overskud.

Fremskrivninger, der går endnu længere frem, understreger, at finanspolitikken er mere end holdbar. De offentlige udgifter kan således permanent øges med 0,9 pct. af BNP, svarende til omkring 20 mia. kr., eller skatterne kan sænkes tilsvarende.

I rapporten sættes fokus på det danske SU-system. Den danske studiestøtte er generøs i forhold til mange andre lande og består i højere grad af stipendier frem for lån. I kapitlet analyseres en omlægning fra stipendier til lån. Beregningerne viser, at det formentlig kun vil have begrænset betydning for det samlede uddannelsesomfang.

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Det Økonomiske Råds formandskabs rapport til forårets møde i Det Økonomiske Råd indeholder tre kapitler

- Konjunktur og offentlige finanser
- Finanspolitisk holdbarhed
- Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Rapporten er udarbejdet til mødet i Det Økonomiske Råd den 29. maj 2018. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater kan findes på De Økonomiske Råds hjemmeside, hvor der også er adgang til data bag figurene i rapporten.

I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på mødet i Det Økonomiske Råd er, er der kun foretaget mindre justeringer og korrekturrettelser i teksten. Tallene i tabel III.4 (og tallene bag figur B i rapportens Sammenfatning og anbefalinger) er blevet rettet, da der i den oprindelige udgave var sket en fejl i omregningen med PPP-kroner; rettelser har ikke konsekvenser for det overordnede billede. I slutningen af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer optrykt.

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Otte års
lavkonjunktur
er slut

Otte års lavkonjunktur er slut. Beskæftigelsen er steget med næsten 180.000 personer siden 2013, og der er udsigt til yderligere stigning på i alt ca. 70.000 personer i 2018 og 2019. Væksten i BNP skønnes at blive omkring 2 pct. i både 2018 og 2019, jf. tabel A. Beskæftigelsesfremgangen understøttes af en strukturel udvidelse af arbejdsstyrken, især som følge af tilbagetrækningsreformerne. Derudover forudsættes det, at indvandring de kommende år vil øge arbejdsstyrken og dermed kapaciteten i dansk økonomi. Det vurderes dog, at beskæftigelsen kommer over det strukturelle niveau, og at arbejdsmarkedet dermed i en periode i højere grad vil være karakteriseret af mangel på arbejdskraft end af ledige ressourcer.

**Højere lønstigninger,
men blød landing
forventes**

Det forventede pres på arbejdsmarkedet skønnes at lede til større lønstigninger de kommende år. Højere lønstigninger kan i sig selv bidrage til at lette presset på arbejdsmarkedet, blandt andet fordi eksportvæksten dæmpes. Virksomhedernes lønkonkurrenceevne er i udgangspunktet god, og det er derfor ikke et problem, hvis et stigende pres på arbejdsmarkedet fører til lidt højere lønstigninger. På det nuværende grundlag forventes det, at moderate lønstigninger vil bidrage til at få højkonjunktoren til at ende i en blød landing.

TABEL A HOVEDTAL I PROGNOSEN

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	2,2	1,8	2,3	2,0	2,0
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	3	27	28	28	0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	45	45	26	15	8
Inflation (pct.)	1,3	0,9	1,5	1,8	1,9
Timeløn (pct.)	2,1	2,5	3,0	3,1	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,0	-0,9	-0,5	-0,2	0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,7	-0,9	-0,3	-0,3	0,1
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,7	2,7	2,3	2,0	1,8

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2020 til 2025. For beskæftigelsesgap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo viser sidste søjle dog niveauet i 2025.

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

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

**Presset på arbejds-
markedet kan dog
tiltage hurtigt**

Presset på arbejdsmarkedet kan dog tiltage hurtigt, eksempelvis hvis der ikke kommer udenlandsk arbejdskraft til landet i det skønnede omfang, eller hvis den reelle tilbagetrækningsalder ikke øges som forudsat. Et tiltagende pres på arbejdsmarkedet – eventuelt samtidig med uholdbart stigende boligpriser – kan føre til overophedning med efterfølgende kraftigt fald i beskæftigelse og boligpriser, dvs. en hård i stedet for en blød landing.

**De offentlige
finansier er grund-
læggende sunde, ...**

De offentlige finanser vurderes grundlæggende at være sunde, selv om der i 2018 er udsigt til et underskud på såvel den faktiske som den strukturelle saldo på 0,9 pct. af BNP. Næste år ventes det strukturelle underskud i fravær af ufinansierede lempelser at blive reduceret til 0,3 pct. af BNP. Derved vil det strukturelle underskud igen komme under budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP. I de følgende

år ventes yderligere forbedringer, og i 2025 er der udsigt til et beskedent overskud.

... hvis
finanspolitikken
strammes som
forudsat

Finanspolitikken skønnes samlet set at dæmpe væksten med ca. 0,2 pct. af BNP i 2019. Det er formandskabets vurdering, at finanspolitikken i den nuværende konjunktursituation bør bidrage til at dæmpe væksten. Det er derfor vigtigt, at den forudsatte stramning af finanspolitikken gennemføres. Dette indebærer blandt andet en relativ beskedent vækst i det offentlige forbrug de kommende år. Skattelettelser eller forøgede offentlige udgifter bør i den nuværende situation være fuldt finansierede.

Godt tidspunkt at
øge arbejdsudbud
...

Med udsigt til en højkonjunktur med pres på arbejdsmarkedet kan det være et godt tidspunkt at gennemføre strukturelle reformer, der øger udbuddet af arbejdskraft. Man bør dog være opmærksom på, at effekten af generelle reformer ofte vil være begrænset effekt i forhold til at modvirke et pres på arbejdsmarkedet, der allerede er under opbygning. En mulighed for at øge arbejdsudbuddet kan, som tidligere foreslået af formandskabet, være, at lette adgangen for udenlandsk arbejdskraft gennem en reduktion af beløbsgrænsen og ved at fjerne topskatten de første fem år en udlænding arbejder i Danmark.

... for eksempel ved
lettere adgang for
udenlandsk
arbejdskraft

Forbedret
beskæftigelse for
flygtninge, ...

Beskæftigelsen for flygtninge og familiesammenførte er steget de senere år, hvilket blandt andet skal ses i lyset af den generelt positive udvikling på arbejdsmarkedet. Samtidig er tilstrømningen af nye flygtninge reduceret, og den gennemsnitlige opholdstid er dermed steget. Dertil kommer en række initiativer, der har haft til formål at øge beskæftigelsen for denne gruppe. Et af de gennemførte initiativer er, at flygtninge og familiesammenførte i højere grad erklæres jobparate. Der kan dog ikke påvises nogen klar sammenhæng på kommunalt niveau mellem beskæftigelsesudviklingen og stigningen i andelen, der bliver erklæret jobparate.

... men ingen klar
sammenhæng til
vurdering af
jobparathed

Evaluerings af
budgetloven

Budgetloven skal evalueres i folketingsåret 2018-19. Overholdelse af budgetter og en holdbar finanspolitik er et succeskriterium for et finanspolitisk rammeværk. De offentlige finanser i Danmark er grundlæggende sunde, og budgetterne for offentlige forbrugsudgifter er blevet overholdt siden budgetlovens indførelse i 2014. Derudover er finanspolitikken overholdbar. I det perspektiv ser det derfor ud til, at budgetloven virker.

Flerårigt fokus
i udgiftspolitikken
bør styrkes

Det er dog også væsentligt, at et finanspolitisk rammeværk understøtter en effektiv offentlig sektor. For at sikre dette anbefaler formandskabet at styrke det flerårige perspektiv i udgiftspolitikken. Det bør i den forbindelse tilstræbes, at der sker en reel flerårig udmønt-

ning af udgiftslofter for stat, kommune og regioner, og at der gives bedre muligheder for at flytte midler mellem årene for den enkelte institution.

Budgetlovens underskudsgrænse og mellemfristede mål bør diskuteres

Budgetlovens faste underskudsgrænse på ½ pct. af BNP bidrager til den finanspolitiske disciplin. Grænsen understøtter imidlertid det kort-sigtede fokus, da grænsen skal overholdes hvert år. Underskudsgrænsen tager samtidig ikke højde for, at der kan være perioder med demografisk modvind eller behov for højere investeringer. Det årlige mål for den strukturelle saldo er kommet til at fylde mere i planlægningen af den økonomiske politik, mens den langsigtede finanspolitiske holdbarhed fylder mindre. Det er vigtigt at bevare fokus på, at den førte økonomiske politik også skal stemme overens med sunde offentlige finanser på længere sigt. De kort- og mellemfristede mål og grænser bør derfor sættes, så der er en klar sammenhæng til den langsigtede udvikling. Denne sammenhæng kan og bør diskuteres, jf. også behandlingen i kapitel II.

Nye initiativer bør vurderes i forhold til alle finanspolitiske mål

Det finanspolitiske rammeværk i Danmark er relativt kompleks, da der styres efter den faktiske saldo, den strukturelle saldo, udgiftslofter, holdbarhed og gæld. Det bør derfor fremgå klart af alle politiske udspil, aftaler og lovforslag, hvordan det påvirker alle de finanspolitiske mål samt det såkaldte råderum. Dette er desværre langt fra altid tilfældet. Formandskabet opfordrer til, at dokumentationen forbedres.

Energiudspil går i den rigtige retning, ...

I april lancerede regeringen et udspil for den fremtidige energipolitik. Det er positivt, at der lægges op til at reducere elafgifterne, da afgifterne på el er væsentlig højere end på andre typer energi set i forhold til den tilhørende CO₂-udledning. Lavere afgifter på el vil også lette den elektrificering, som er nødvendig for at blive et lavemissions-samfund. En mere gennemgribende omlægning af afgifterne på energi vil dog være ønskværdig, så disse i højere grad afspejler udledningen af CO₂ og andre miljøeffekter. I udspillet fastholdes målsætningen om en VE-andel på mindst 50 pct. i 2030. Formandskabet har tidligere peget på, at det vil være mere fornuftigt med delmål for udledningen af drivhusgasser i stedet for andelen af vedvarende energi.

... men bedre med gennemgribende afgiftsomlægning og CO₂-mål

Positivt med mere teknologineutral støtte til VE, ...

... men det omfatter desværre ikke havvind

Givet den fastlagte VE-målsætning for 2030 er det imidlertid positivt, at der i udspillet lægges op til en oprydning af de forskellige støtteordninger til vedvarende energi, så der i højere grad gives et ensartet, teknologineutralt tilskud på tværs af forskellige typer vedvarende energi. Samtidig lægger udspillet dog op til et selvstændigt mål for udbygning af havvind. Det indebærer, at man for havvind fraviger princippet om teknologineutralitet, hvilket medfører en væsentlig risiko for, at den samfundsøkonomiske omkostning ved at nå VE-målet bliver højere.

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Danmarks finanspolitik fortsat overholdbar

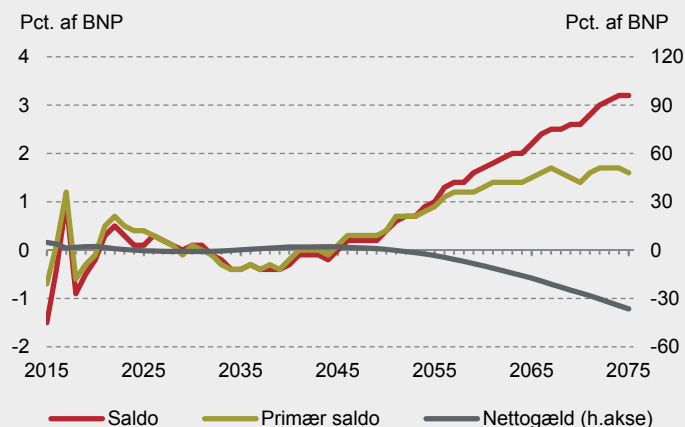
Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel II viser, at de danske offentlige finanser med de forudsætninger, der er anvendt i fremskrivningen, fortsat er i god stand – navnlig, når man kigger langt frem i tiden med de forventelige ændringer, der følger af befolkningsudviklingen. Finanspolitikken er således overholdbar med en holdbarhedsindikator på 0,9 pct. af BNP. Det betyder, at man ifølge fremskrivningen permanent kan sænke skatterne med godt 20 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at skulle hæve skatterne. Fremskrivningen bygger dog på en lang række antagelser om den økonomiske udvikling adskillige årtier frem i tiden, der i sagens natur er meget usikre.

Underskud på omkring ½ pct. af BNP i værste hængekøjeår

I årene 2025-40 sker en forværring af saldoen som følge af, at store årgange afløses af små årgange på arbejdsmarkedet, jf. figur A. Efter 2040 sker igen en forbedring. Den såkaldte hængekøjeperiode udgør en mindre udfordring end beregnet for nogle år siden. I nærværende fremskrivning bliver underskuddet på saldoen knap ½ pct. af BNP i de værste hængekøjeår. I regeringens seneste konvergensprogram når underskuddet i en periode op på mellem ½ og 1 pct. af BNP. Underskud af den størrelsesorden udgør ikke noget realøkonomisk problem, men kan stadig føre til konflikt med budgetlovens nuværende ½ pct.-grænse for den strukturelle saldo og EU's officielle 3 pct.-grænse for den faktiske saldo.

FIGUR A SALDO OG GÆLD I FREMSKRIVNINGEN

Hængekøjen i saldoen ikke særlig dyb – og udsigt til betydelig overskud på den lange bane.



Kilde: Beregninger i kapitel II.

Langsigtet overfinansiering, men samtidig tæt på saldo- og gældsgrænser

Fremskrivningen viser, at offentlige finanser på én gang er overholdbare i det helt lange løb og samtidig kan give problemer med de nuværende saldo- og gældsrestriktioner i hængekøjeperioden frem mod 2040. Det hænger grundlæggende sammen med den forventede befolkningsudvikling i kombination med den valgte indeksering af de fremtidige aldersgrænser for folkepension og efterløn.

Officiel saldo og gæld ikke dækkende for finansernes reelle stilling

Der er imidlertid en række institutionelle forhold, der gør, at de officielt opgjorte tal for saldo og gæld ikke giver et fuldt dækkende billede af de offentlige finansers stilling. Et vigtigt forhold er det meget betydelige offentlige tilgodehavende i form af udskudt skat i pensionskasserne. Beregninger i kapitlet illustrerer, at den offentlige saldo permanent ville blive forbedret med mere end 2 pct. af BNP, hvis man medregnede indtægterne fra den del af pensionsformuen, der består af udskudt skat.

Udsigt til overholdbarhed kalder på konkrete overvejelser om fremtidig lempelse

Et forløb, der er overholdbart, indebærer, at der permanent kræves flere skatter op end nødvendigt for at afholde de ønskede udgifter og sikre en stabil udvikling i den offentlige gæld. I det lange løb ville en sådan situation være klart velfærdsforringende. Det må derfor forventes, at politikerne på et tidspunkt vil lempe den økonomiske politik i

forhold til den, der er forudsat i fremskrivningen. Det er et politisk valg, hvornår og på hvilken måde dette skal ske. Det er imidlertid relevant, at regeringen og Folketinget forholder sig til dette spørgsmål og præsenterer en klar argumentation for den finanspolitiske strategi på længere sigt. Dermed kommer de relevante afvejsninger, både hvad angår fordelingen mellem de forskellige generationer, og hvad der er en passende grad af forsigtighed i planlægningen, til at stå klart for befolkningen. Det er en forudsætning for en offentlig debat om de overordnede politiske prioriteringer.

Nuværende mellemfristet slutmål ikke begrundet i finanspolitikens holdbarhed

Regeringens nuværende 2025-plan indebærer et mål om, at saldoen skal være i balance i 2025. Dette mål er blandt andet afgørende for størrelsen af det såkaldte "råderum", som i høj grad er omdrejningspunktet for den økonomisk-politiske debat. Tidligere var målet om saldobalance i det mellemfristede slutår begrundet med, at dette mål netop ville resultere i en holdbar finanspolitik på lang sigt med de fremskrivningsforudsætninger, man i øvrigt opererede med på det tidspunkt. Situationen er imidlertid ændret betydeligt nu, og der er ikke længere nogen klar sammenhæng mellem det mellemfristede slutmål og den langsigtede holdbarhed. Det vil være mere naturligt, at den mellemfristede plan tager udgangspunkt i de langsigtede krav til finanspolitikken, så saldomålet som udgangspunkt sættes, så finanspolitikken netop er holdbar, og gælden ikke bliver ukontrollabelt høj. Ønsker man politisk at reservere flere midler til fremtidige formål, end hvad der umiddelbart er nødvendigt for at sikre en holdbar udvikling, bør det begrundes eksplicit i fastsættelsen af saldomålet som en del af den politiske prioritering af planen.

Forskellige måder at undgå konflikt med saldokrav i hængekøjeårene

Hensynet til ikke at overskride den nuværende ½ pct.-grænse i den danske budgetlov på noget tidspunkt i hængekøjeårene virker ikke i sig selv som noget godt argument for at have et mere restriktivt saldomål, end hensynet til holdbarheden tilsiger. Det er naturligt, at den offentlige saldo kan være mere negativ i perioder med demografisk modvind. Der findes flere måder, hvorpå man kan undgå at komme i konflikt med EU's krav uden at skulle foretage realøkonomiske stramninger. For det første giver EU's nuværende regelsæt allerede anledning til mere fleksibilitet end den danske budgetlov. EU's mellemfristede saldomål for Danmark (MTO) er således et underskud på 1 pct. af BNP. En anden mulighed er en ændring af reglerne på EU-niveau, så de i højere grad inddrager hensyn til den langsigtede holdbarhed. Alternativt kan man forestille sig en dansk særregel, der giver mulighed for at tage højde for de meget store implicitte pensionsaktiver. Er det ikke muligt at opnå et mere fleksibelt finanspolitisk rammeværk på denne måde, kan saldoen forbedres gennem eksempelvis en fremrykning af dele af pensionsbeskatningen. Den nye

feriepengelov og ændringerne i reglerne for aldersopsparing i 2017 er nylige eksempler på, hvordan saldoen kan forbedres ved tiltag, der fremrykker beskatningen til indtjeningstidspunktet.

UDDANNELSESSTØTTE PÅ DE VIDERE GÅENDE UDDANNELSER

Analyse af større andel af studiestøtte som lån

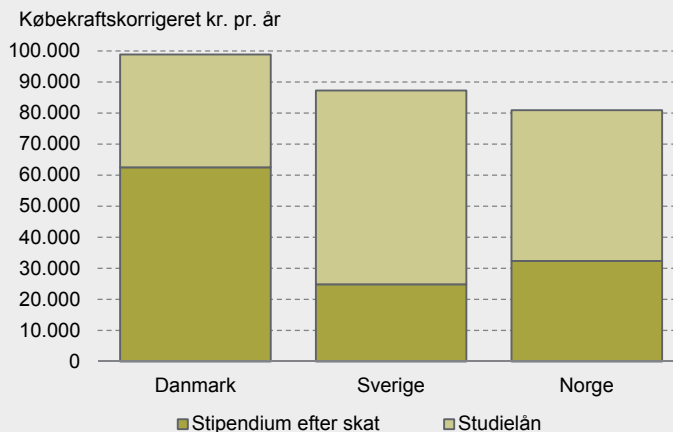
I kapitel III ses på, hvordan det vil påvirke unges tilbøjelighed til at påbegynde og fuldføre en uddannelse, hvis uddannelsesstøtten omlægges, så studielån udgør en større og stipendier en mindre del af støtten.

Støtte til uddannelse er relativt høj i Danmark

Uddannelse støttes i Danmark gennem fri (gratis) uddannelse og direkte støtte til de studerende i form af SU. I forhold til de øvrige nordiske lande er studiestøtten lidt højere, men først og fremmest sammensat, så den direkte støtte udgør en noget større del, jf. figur B.

FIGUR B STUDIESTØTTE I DE NORDISKE LANDE

Det samlede støttebeløb er lidt større i Danmark end i Sverige og Norge – og en noget større del gives som stipendium frem for lån.



Anm.: Figuren viser det maksimale støttebeløb, inkl. lån. 2015/16.

Kilde: Studiestød i Norden (2017): Typiske maksimale støttebeløb i de nordiske lande 1983/84-2015/16.

**Uddannelsesstøtte
modvirker for-
vridninger fra skat
på arbejdsindkomst**

En væsentlig årsag til, at uddannelse bør støttes, er, at en betydelig del af afkastet ikke tilfalder den enkelte, men det offentlige gennem øgede skatter. En høj marginalskat forvrider dermed uddannelsesvalget i retning af, at folk vælger at uddanne sig mindre. Denne forvridning kan modvirkes via uddannelsesstøtte. Et relativt groft overslag baseret på de nuværende skattesatser taler for, at uddannelse alene af denne grund bør subsidieres med omkring 30 pct. for personer, der som færdiguddannede ikke betaler topskat, og knap 50 pct. for dem, der kommer til at betale topskat igennem hele arbejdslivet. Det anslås, at de videregående uddannelser i Danmark subsidieres med godt 60 pct. som resultat af bl.a. tilstedeværelsen af uddannelsesstøtte og uddannelser uden deltagerbetaling. Der er tale om grove overslag, men forskellene er af en størrelsesorden, der taler for, at subsidieringen af uddannelse i Danmark er for høj set ud fra et hensyn alene til de forvridninger, som skatter påfører den enkeltes uddannelsesvalg.

**Gode argumenter for
lån til de studerende**

En særlig problemstilling er, at det i praksis er meget vanskeligt at optage lån med sikkerhed i forventede fremtidige indtægter, hvilket uden offentlig indgriben kan føre til, at talentmasse går tabt. Dette er et argument for, at staten yder statsgaranterede lån til studerende.

**Produktivitet
og uddannelse**

Uddannelse er en investering, som øger den enkeltes værdi af fritid og produktivitet og dermed dennes indkomspotentiale. Dette giver ikke i sig selv anledning til at støtte uddannelse (udover det, der kan kompensere for skatteforvridninger, jf. ovenfor). I det omfang højere uddannelse for én person forøger andres produktivitet eller har andre samfundsgavnige effekter via eksempelvis reduceret kriminalitet, opstår der imidlertid en samfundsøkonomisk gevinst, der kan begrunde offentlig støtte til uddannelse. Størrelsen af sådanne positive eksternaliteter er vanskelig at vurdere, men de er formentlig ikke tilstrækkeligt store til at kompensere for forskellen mellem det faktiske støtteniveau og det skatteneutrale niveau.

**Fordelingshensyn
er ikke en
begrundelse for
uddannelsesstøtte**

Støtte til videregående uddannelser vil ofte komme personer til gode, der over et livsforløb vil være blandt de bedst lønnede. Det er derfor ikke umiddelbart hensynet til en lige indkomstfordeling, der kan begrunde offentlig støtte til videregående uddannelser. Offentlig uddannelsesstøtte begrundes ofte ud fra et ønske om lige muligheder for alle. Dette begrundes, at man sikrer, at unge med evnerne til det opnår adgang til uddannelse. Dette kan ske ved at sikre adgang til uddannelseslån, ikke nødvendigvis stipendier.

Støtte øger optaget og mindsker frafaldet, men ikke afgørende om det er i form af stipendier eller lån

International forskning og beregninger i kapitlet tyder på, at uddannelsesstøtte – både i form af stipendier og lån – øger studieoptaget, mindsker frafaldet og afkorter studietiden. Imidlertid påvirkes studieoptaget kun i begrænset omfang af, om ydelsen gives som stipendium eller lån.

Større omfang af lånefinansiering

De offentlige udgifter ved at yde stipendier er væsentlig højere end ved at yde lån. Da forskellen i effekten af de to former for støtte synes at være begrænset på marginalen, og da personer med en videregående uddannelse set over et livsperspektiv opnår en høj indkomst, er der ikke umiddelbart stærke effektivitets- eller fordelingsmæssige argumenter imod at yde en større del af støtten som lån frem for stipendier.

Kandidatstuderende har god information om deres muligheder

En ændring i retning af, at en større del af støtten til studerende gives i form af lån frem for stipendier, kunne ske ved, at stipendier til kandidatstuderende helt eller delvist blev erstattet med studielån. Flere forhold taler for dette. For det første er den enkeltes usikkerhed omkring sin evne til at gennemføre en videregående uddannelse blevet væsentligt begrænset ved kandidatuddannelsens start, da den studerende har erfaring fra bacheloruddannelsen. For det andet må det forventes, at den studerende har bedre overblik over, hvilke muligheder en kandidatuddannelse indenfor sin studieretning giver for at opnå en indkomst, der gør det muligt at tilbagebetale lånet. For det tredje kan personer med en kandidatuddannelse forvente at opnå en erhvervsindkomst i den øvre del af erhvervsindkomstfordelingen. Rent faktisk bidrager den nuværende studiestøtte til lange videregående uddannelser til at øge indkomstuligheden set over et livsforløb.

Mindre attraktivt for EU/EØS borgere, der alene ønsker at uddanne sig i Danmark

En omlægning af dele af studiestøtten fra stipendier til lån vil indsnævre forskellen mellem størrelsen på danske stipendier og stipendierne i andre EU/EØS lande. Det vil i sig selv gøre det mindre attraktivt for studerende fra andre EU/EØS lande at komme til Danmark alene med det formål at opnå en "billig" uddannelse.

Der er en række forhold, som man skal være opmærksom på, ved en omlægning af støtten til studerende, hvor en større del gives i form af lån frem for stipendier.

Indkomstafhængige stipendier?

Et centralt formål med studiestøtte er at sikre, at unges mulighed for at gennemføre en uddannelse baseres på evner og præferencer og ikke på andre forhold som f.eks. deres forældres økonomiske forhold. Unge, der har forældre i den nedre del af indkomstfordelingen, kan være mere tilbageholdende med at uddanne sig. Det kan skyldes, at unge fra hjem, hvor der er mindre tradition for at uddanne sig, kan

være mere tilbageholdende med at optage gæld med uddannelse for øje. Det taler principielt for, at disse personers studieomkostninger skal være lavere end for andre grupper af studerende. I det omfang en større del af støtten ændres fra stipendier til lån, kan dette tale for, at stipendier til udeboende studerende gøres afhængig af forældreindkomst. Denne problemstilling er mindre relevant for en omlægning fra stipendier til lån, der kun gælder på kandidatuddannelser. En forældreafhængighed indebærer en forhøjelse af den sammensatte marginalsat for forældrene eller den studerende.

Regler for tilbagebetaling mere afhængig af indkomst

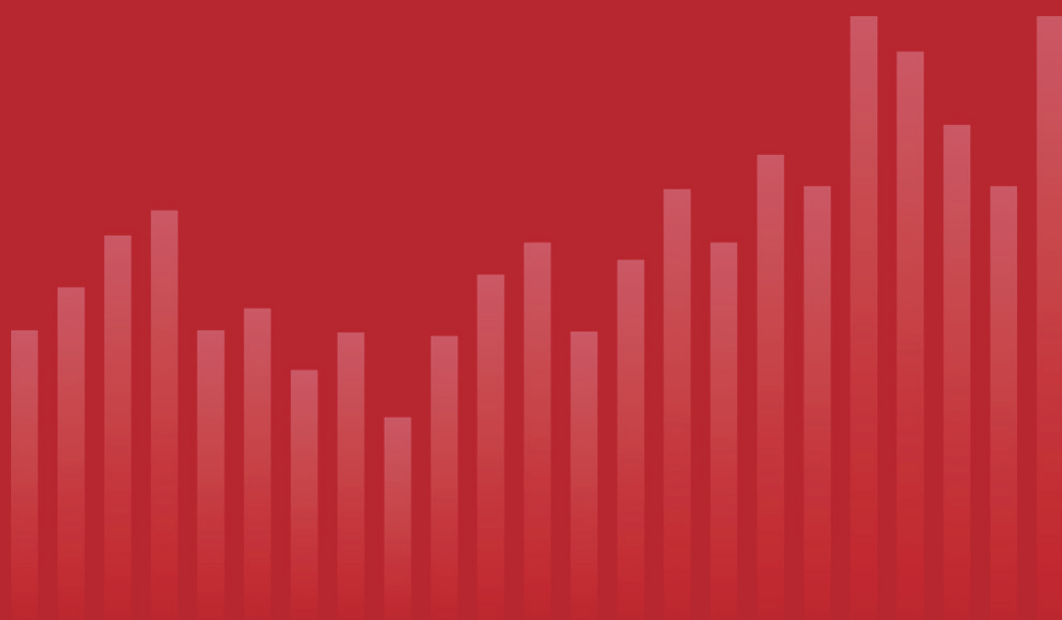
Reglerne for tilbagebetaling af SU-lån kunne ændres i retning af i højere grad at gøre tilbagebetalingen afhængig af låntagerens indkomst i stedet for som nu at være et fast beløb. Det vil især være relevant at ændre tilbagebetalingsreglerne, hvis en større del af støtten ændres fra stipendier til lån. En sådan ændring af tilbagebetalingsreglerne vil også kunne afhjælpe problemet med, at nogle unge kan være tilbageholdende med at optage gæld med uddannelse for øje.

Forrentning af SU-lån bør gentænkes

Uanset om en større del af støtten til studerende omlægges til lån eller ej, bør forrentningen af SU-lån ændres. Renten på SU-lån er 4 pct. i studietiden og efter afslutningen af uddannelsen lig diskontoen plus eller minus et tillæg. Den faste rente betyder, at størrelsen af subsidiet varierer afhængigt af, hvornår den studerende gennemfører sin uddannelse. Renten på SU-lån bør i stedet følge udviklingen i renten på statsobligationer fratrasket et tillæg, der afspejler niveauet for det ønskede subsidieniveau – både under og efter uddannelsen.

Tilrettelæggelsen af studiestøtten kunne understøtte målene i fremdriftsreformen

Ændringer i indretningen af uddannelsesstøtten kunne også bidrage til at opfylde målsætningen om at forkorte den gennemsnitlige studietid på de videregående uddannelser. For det første kunne en del af det udbetalte stipendiet blive ændret til lån, hvis den studerende ikke gennemfører studieårets normerede kurser. For det andet kunne der udbetales ekstra stipendier til studerende, der gennemfører flere end de normerede kurser pr. studieår, eksempelvis som kurser i sommerperioden. Endelig kunne studiestøtte, der gives udover den normerede studietid, omlægges fra stipendier til lån.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I **KONJUNKTUR** **OG OFFENTLIGE** **FINANSER**

KAPITEL I

RESUME

Otte års lavkonjunktur er slut. Beskæftigelsen er steget med næsten 180.000 personer siden 2013, og der er udsigt til yderligere, markante stigninger de kommende år. Væksten i BNP skønnes at blive omkring 2 pct. om året frem til 2025. Beskæftigelsesfremgangen understøttes af en strukturel udvidelse af arbejdsstyrken. Det vurderes dog, at beskæftigelsen kommer over det strukturelle niveau, og at arbejdsmarkedet dermed i en periode i højere grad vil være karakteriseret af mangel på arbejdskraft end af ledige ressourcer.

De offentlige finanser vurderes grundlæggende at være sunde, og den strukturelle saldo ventes forbedret frem mod 2025 til et beskedent overskud. Dette er især drevet af den skønnede strukturelle stigning i arbejdsstyrken. Dertil kommer, at de vedtagne udgiftslofter indebærer en beskeden vækst i det offentlige forbrug frem til 2021.

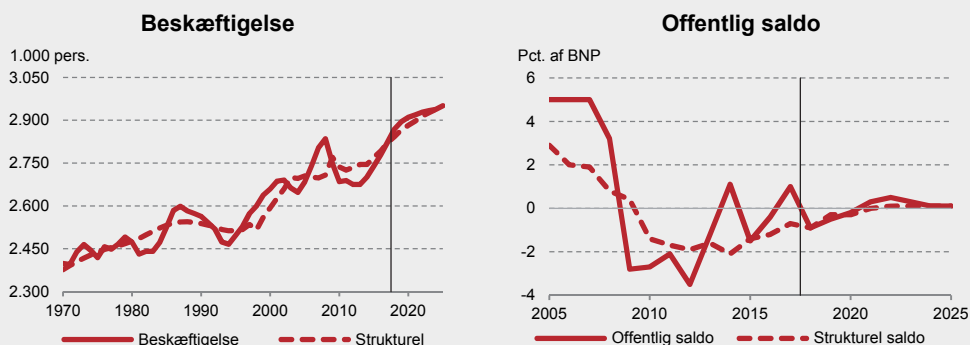
I.1 INDLEDNING

Stigende beskæftigelse sætter arbejdsmarkedet under pres

Beskæftigelsen er steget uafbrudt siden 2013, og der er udsigt til yderligere, markante stigninger de kommende år, jf. figur I.1. Den kraftige beskæftigelsesvækst giver naturligt anledning til bekymring om et uholdbart pres på arbejdsmarkedet. I kapitlet tages derfor temperaturen på arbejdsmarkedet.

FIGUR I.1 BESKÆFTIGELSESFREMGANG UNDERSTØTTER OFFENTLIGE FINANSER

Beskæftigelsen er steget knap 180.000 personer siden 2013, og der forventes yderligere, strukturel stigning på mere end 100.000 personer frem mod 2025. Dette medvirker til forbedring af den strukturelle saldo.



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

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

Positiv vurdering af dansk økonomi

Vurderingen af dansk økonomi, der præsenteres i kapitlet, er ganske positiv, og de seneste måneders udvikling har overordnet set været i tråd med formandskabets seneste vurdering.¹

Omtrent neutral konjunktursituation

Danmark vurderes aktuelt at være i en omtrent neutral konjunktursituation. Der er udsigt til BNP-vækstrater på omkring 2 pct. om året frem mod 2025, jf. tabel I.1. Beskæftigelsesfremgangen understøttes af en strukturel udvidelse af arbejdsstyrken, især som følge af tilbage-trækningsreformerne, der øger efterløns- og folkepensionsaldrene.

1) Formandskabets seneste konjunkturvurdering for årene 2018 og 2019 er offentliggjort i *Konjunkturvurdering og offentlige finanser – prognoseopdatering, februar 2018*, mens den seneste mellemfristede fremskrivning til 2025 er fra *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Derudover forudsættes det, at indvandring de kommende år vil øge arbejdsstyrken og dermed kapaciteten i dansk økonomi. Det vurderes dog, at beskæftigelsen kommer over det strukturelle niveau, og at arbejdsmarkedet dermed i højere grad vil være karakteriseret af mangel på arbejdskraft end af ledige ressourcer.

**Højere lønstigninger,
men blød landing
forventes**

Det forventede pres på arbejdsmarkedet skønnes at lede til større lønstigninger de kommende år. Højere lønstigninger er den mekanisme, der er med til at lette presset på arbejdsmarkedet, blandt andet fordi eksportvæksten dæmpes. Virksomhedernes lønkonkurrenceevne er i udgangspunktet god, og det er derfor ikke umiddelbart problematisk, hvis et stigende pres på arbejdsmarkedet fører til lidt højere lønstigninger. På det nuværende grundlag forventes det, at moderate lønstigninger bidrager til at få højkonjunktoren til at ende i en blød landing.

**Presset på
arbejdsmarkedet kan
dog tiltage hurtigt**

Presset på arbejdsmarkedet kan dog tiltage hurtigt, eksempelvis hvis der ikke kommer udenlandsk arbejdskraft til landet i det skønnede omfang, eller hvis den reelle tilbagetrækningsalder ikke øges som forudsat. Et tiltagende pres på arbejdsmarkedet – eventuelt samtidig med uholdbart stigende boligpriser – kan føre til overophedning med efterfølgende kraftigt fald i beskæftigelse og boligpriser, dvs. en hård i stedet for en blød landing.

TABEL I.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	2,2	1,8	2,3	2,0	2,0
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	3	27	28	28	0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	45	45	26	15	8
Inflation (pct.)	1,3	0,9	1,5	1,8	1,9
Timeløn (pct.)	2,1	2,5	3,0	3,1	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,0	-0,9	-0,5	-0,2	0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,7	-0,9	-0,3	-0,3	0,1
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,7	2,7	2,3	2,0	1,8

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2020 til 2025. For beskæftigelsesgap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo viser sidste søjle dog niveauet i 2025.

Anm.: Beskæftigelsesgap angiver, hvor meget beskæftigelsen er over det skønnede strukturelle niveau. Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

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

**Verdensøkonomien
i fortsat fremgang,
men risiko for
handelskrig**

Danmarks væsentligste samhandelslande er også inde i et solidt opsving med fortsat faldende ledighed. Der er dog tegn på, at væksten er ved at toppe for denne gang, og dermed at opsvinget efter finanskrisen hverken leder til overophedning eller krise. En mulig risikofaktor for udviklingen i international økonomi er en optrapning af de protektionistiske tiltag, der er iværksat de seneste måneder mellem særligt USA og Kina.

**Offentlige finanser
omtrent i balance
i 2025**

De offentlige finanser vurderes grundlæggende at være sunde trods et stort strukturelt underskud i år. Den strukturelle saldo ventes forbedret frem mod 2025 til et beskedent overskud, jf. figur I.1. Forbedringen af de offentlige finanser er især drevet af den skønnede strukturelle stigning i arbejdsstyrken. Dertil kommer, at de vedtagne udgiftslofter indebærer en beskeden vækst i det offentlige forbrug frem til 2021, hvorved udgiften til offentligt forbrug reduceres som andel af BNP.

Kapitlets indhold

I afsnit I.2 beskrives den forventede udvikling i dansk økonomi frem mod 2025 med særligt fokus på udviklingen på bolig- og arbejdsmarkedet. Herefter præsenteres kort prognosen for den internationale økonomi og finansielle forhold i afsnit I.3, hvor blandt andet USA's indførsel af importtold på udvalgte varer diskuteres. I afsnit I.4 afrapporteres vurderingen af de offentlige finanser frem mod 2025. Kapitlet suppleres af to baggrundsnotater – et om konjunkturudviklingen og den mellemfristede fremskrivning samt et om de offentlige finanser.

**Aktuel økonomisk
politik**

Kapitlet afsluttes med en diskussion af aktuel økonomisk politik i afsnit I.5, hvor formandskabet blandt andet anbefaler, at finanspolitikken bør bidrage til at dæmpe væksten. Desuden diskuteres mulighederne for forbedret integration af flygtninge på arbejdsmarkedet. Et positivt element i regeringens energiudspil er forslaget om nedsættelse af elafgifterne, som tidligere anbefalet af formandskabet. Energiudspillet har fokus på vedvarende energi, og formandskabet så hellere et større fokus på drivhusgasreduktioner. Som optakt til den kommende evaluering af budgetloven opfordrer formandskabet til at overveje et mere flerårigt fokus i udgiftspolitikken. Desuden efterspørger formandskabet en bedre dokumentation af de skønnede effekter på alle de forskellige finanspolitiske mål fra politiske udspil og aftaler.

I.2

DANSK ØKONOMI FREM TIL 2025

Opsving i dansk økonomi ...

Danmarks økonomi viser stadig fin form. I flere år har der været fallende ledighed, stor fremgang i beskæftigelsen og stigende boligpriser. I 2017 kom 43.000 flere i beskæftigelse, boligpriserne steg med 3,4 pct., og den økonomiske aktivitet målt ved BNP steg med 2,2 pct.

... fortsætter i 2018 og 2019

De kommende år ventes denne fremgang at fortsætte på linje med formandskabets seneste vurdering.² I 2018 og 2019 ventes beskæftigelsen at stige med omkring 70.000 personer i alt, og BNP skønnes at stige med omkring 2 pct. begge år. Dermed kommer godt halvdelen af væksten fra øget beskæftigelse. Opsvinget i dansk økonomi er blandt andet drevet af, at der er høj vækst på Danmarks eksportmarkeder, og at det lave renteniveau understøtter den økonomiske aktivitet, jf. afsnit I.3.

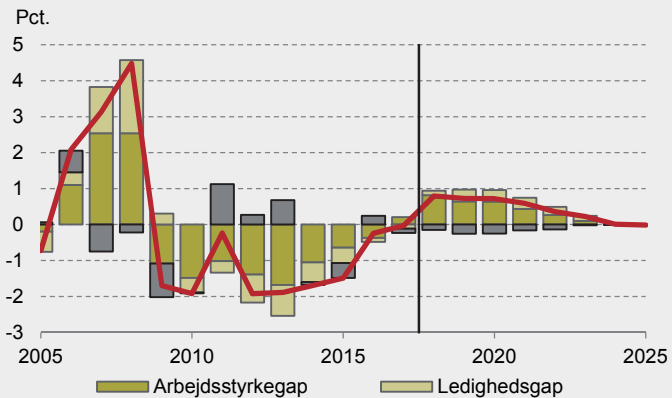
Konjunktursituation omtrent neutral

Konjunktursituationen skønnes at være omtrent neutral i 2017, jf. figur I.2. I 2018 ventes beskæftigelsen at stige mere end strukturelle forhold tilsiger, og det betyder, at det såkaldte beskæftigelsesgap bliver positivt. Stigningen i beskæftigelsen forventes primært at blive understøttet af en større arbejdsstyrke, men der ventes også et bidrag fra lavere ledighed. Udviklingen indebærer, at kapacitetspresset på arbejdsmarkedet kan forventes at øges gradvist de kommende år med større lønstigninger til følge.

2) Formandskabets seneste konjunkturvurdering for årene 2018 og 2019 er offentliggjort i *Konjunkturvurdering og offentlige finanser – prognoseopdatering, februar 2018*, mens den seneste mellemfristede fremskrivning til 2025 er fra *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

FIGUR I.2 BESKÆFTIGELSESGAP

Der er udsigt til en lille højkonjunktur målt ved beskæftigelsesgap.



Anm.: Den lodrette streg angiver overgangen til prognosen. Ledighedsgap er i figuren vist som strukturel minus faktisk ledighed, og beskæftigelsesgap i personer kan derfor opgøres som summen af arbejdsstyrkegap og ledighedsgap.

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

Baggrundsnotat uddyber prognosen

Prognosens hovedtal er præsenteret i tabel I.2, mens de centrale forudsætninger fremgår af i boks I.1. Prognosen for dansk og international økonomi er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering – Dansk Økonomi, forår 2018*, der kan findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

TABEL I.2 HOVEDTAL FOR KONJUNKTURVURDERING

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----	
Privat forbrug	1.007	2,1	2,6	2,7	2,3
Offentligt forbrug	536	1,3	0,3	0,5	1,0
Offentlige investeringer	74	1,1	1,4	0,3	1,5
Boliginvesteringer	97	5,4	4,2	2,4	1,1
Erhvervsinvesteringer	267	4,5	6,1	6,4	2,7
Lagerændringer	13	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.994	2,4	2,5	2,4	1,9
Eksport	1.184	2,9	3,7	2,6	4,0
Import	1.033	4,2	4,2	3,6	4,1
Bruttonationalprodukt	2.145	1,8	2,3	2,0	2,0
BVT i private byerhverv	1.234	1,8	3,2	2,8	2,2
	-----	Ændring i 1.000 pers.		-----	
Strukturel arbejdsstyrke	28	22	24	15	14
Arbejdsstyrke	45	40	19	15	10
Privat beskæftigelse	45	42	26	14	2
Offentlig beskæftigelse	0	3	0	2	6
	-----	1.000 pers.		-----	
Nettoledighed	91	86	79	78	87
Beskæftigelsesgap	3	27	28	28	0
	-----	Pct.		-----	
Forbrugerpriser	1,3	0,9	1,5	1,8	1,9
Timelønsomkostninger	2,1	2,5	3,0	3,1	3,1
Kontantpris på enfamiliehuse	4,0	3,9	2,5	2,4	2,3
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,0	-0,4	2,0	2,1	2,0
	-----	Pct. af BNP		-----	
Betalingsbalance		6,6	6,1	5,2	4,9
Offentlig saldo	1,0	-0,9	-0,5	-0,2	0,1

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2020 til 2025. For nettoledighed, beskæftigelsesgap, betalingsbalance og offentlig saldo er angivet niveauet i 2025.

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

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

BOKS I.1 CENTRALE FORUDSÆTNINGER FOR PROGNOSEN

Prognosen bygger på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renterne og finanspolitikken. De væsentligste forudsætninger præsenteres i denne boks, og de er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering – Dansk økonomi, forår 2018*, der findes på De Økonomiske Råds hjemmeside. Prognosen bygger på offentliggørelsen af det reviderede nationalregnskab for 4. kvartal 2017.

Udland og finansielle forhold

Der forventes en fremgang på de danske eksportmarkeder på omkring 2¾ pct. i 2018 faldende til godt 2¼ pct. i 2019 og omkring 2 pct. i 2020, jf. afsnit I.3. Det forudsættes, at Den Europæiske Centralbank udfaser sit obligationsopkøbsprogram i løbet af 2018, og at den begynder at hæve renten i 2. kvartal 2019. De danske statsobligationsrenter forudsættes at stige fra de nuværende godt ½ pct. til ca. 1 pct. ved udgangen af 2018 og 3½ pct. i 2025. Valutakurser forudsættes konstante fra april 2018, og olieprisen forventes at have et årsniveau på 68 dollar pr. tønde i 2018 stigende til 108 dollar pr. tønde i 2025.

Finanspolitiske forudsætninger

Prognosen lægger den vedtagne finanspolitik til grund. Det forudsættes, at de offentlige udgifter følger udgiftslofterne frem til 2021. Efter 2021 antages det reale offentlige forbrug at følge demografi- og velstandsudviklingen. Derudover er konsekvenserne af de aftalte skattelettelser fra februar 2018 indarbejdet. De finanspolitiske forudsætninger er nærmere beskrevet i afsnit I.5. Den forudsatte udvikling medfører et underskud på den strukturelle saldo på kort sigt, der vendes til omtrent balance i 2025.

Strukturelle niveauer

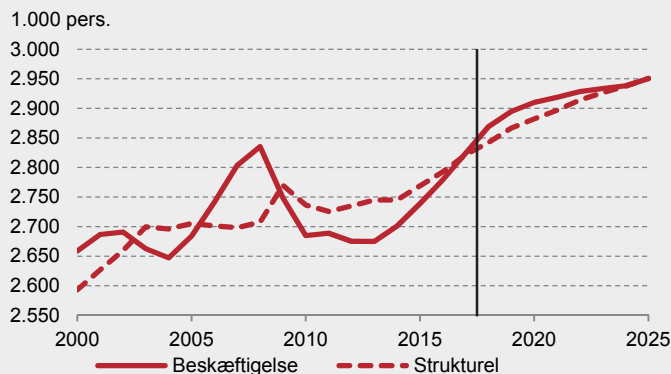
Det strukturelle niveau for BNP er nedjusteret lidt frem mod 2025, så niveauet i 2025 er ca. 1 pct. lavere end vurderet i efteråret. Det skyldes overvejende, at den strukturelle produktivitet i private byerhverv er nedjusteret. Strukturelt BNP ventes at stige med ca. 2 pct. årligt i perioden 2018-25, hvilket er omkring ¼ pct. mere end i perioden 1990-2017. Det skyldes blandt andet, at væksten i den strukturelle timeproduktivitet ventes at blive ca. 1¼ pct. årligt i perioden 2018-25, som følge af en forudsat stor stigning i kapitalapparatet. Den strukturelle beskæftigelse ventes at stige med godt 15.000 personer om året, hvilket primært skyldes tilbagetrækningsreformer.

**Beskæftigelse
kommer over
strukturelt niveau**

Den kraftige stigning i beskæftigelsen de seneste år betyder, at beskæftigelsen er tilbage på det vurderede strukturelle niveau i 2017, jf. figur I.3. Høj vækst i den indenlandske efterspørgsel og på eksportmarkederne ventes at føre til yderligere stigninger i beskæftigelsen, så der er udsigt til, at beskæftigelsen kommer over det strukturelle niveau. Det strukturelle niveau for beskæftigelsen er det niveau, der er foreneligt med stabile lønstigninger, og det betyder, at de kommende års beskæftigelsesstigninger gradvist kan forventes at føre til større lønstigninger.

FIGUR I.3 BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen kommer over det strukturelle niveau.



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

Arbejdsstyrken er øget som følge af indvandring og reformer

Den kraftige stigning i beskæftigelsen skal ses i lyset af, at konjunktursituationen er blevet normaliseret de seneste år, men også at arbejdsstyrken er øget markant. Stigningen i arbejdsstyrken kan hovedsageligt tilskrives, at der i de seneste år er gennemført en række reformer, der øger arbejdsstyrken, og desuden har der været stor tilgang af udenlandsk arbejdskraft. Begge forhold forudsættes at bidrage til, at arbejdsstyrken øges yderligere frem mod 2025, jf. figur I.4.

Yderligere reformbidrag de kommende år ...

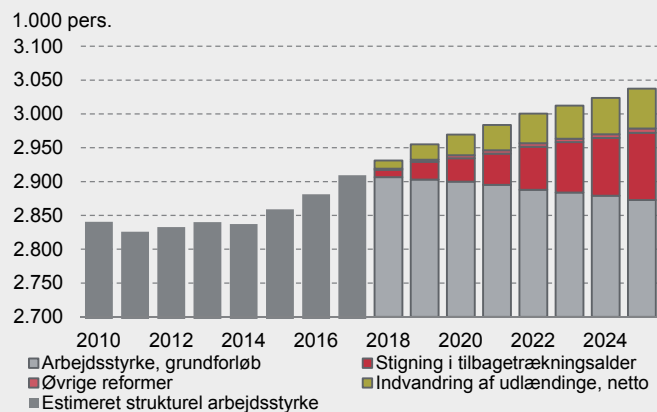
Efterlønsalderen er hævet fra 60 år i 2014 til 62 år i 2017. Det har formegentlig medvirket til den kraftige stigning i arbejdsstyrken de senere år. De kommende år øges efterlønsalderen yderligere, og fra 2019 bliver også folkepensionsalderen gradvist hævet. Samlet forudsættes stigningen i tilbagetrækningsalderen at øge arbejdsstyrken med omkring 100.000 personer frem mod 2025.

... reducerer pres på arbejdsmarkedet

Stigningen i arbejdsstyrken ventes at afbøde en betydelig del af presset på arbejdsmarkedet de kommende år. Dertil kommer, at et større lønpres naturligt vil forværre dansk konkurrenceevne. Det reducerer efterspørgslen fra udlandet, og derigennem mindskes presset på arbejdsmarkedet. Løndannelsen er en af økonomiens centrale ligevægtsmekanismer på mellemlang sigt, og normalt vil lønnen reagere med en vis forsinkelse på en situation med skærpet konkurrence om arbejdskraften.

FIGUR I.4 UDVIKLING I ARBEJDSSTYRKE

De kommende år ventes den strukturelle arbejdsstyrke at stige med store bidrag fra indvandring og stigninger i tilbagetrækningsaldr.



Anm.: Figuren viser udviklingen i den strukturelle arbejdsstyrke. Fra 2018 og frem er denne dekomponeret i reformeffekter og nettoindvandring. Reformbidrag er opgjort i forhold til den strukturelle arbejdsstyrke i 2017. "Stigning i tilbagetrækningsalder" indeholder stigninger i efterløns- og folkepensionsalder. "Øvrige reformer" indeholder blandt andet reformer af SU, kontanthjælp, dagpenge og førtidspension. "Indvandring af udlændinge, netto", indeholder nettoindvandring af udenlandske statsborgere, der ventes at indgå i arbejdsstyrken.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's befolkningsregnskab, DREAM's socio-økonomiske fremskrivning og egne beregninger.

Risiko består i opbygning af ubalancer

Alle højkonjunkturer ender på et tidspunkt, men det er afgørende hvordan. Hvis der opbygges store ubalancer i form af f.eks. stor gældsætning eller der sker en hurtig forværring af konkurrenceevnen, kan det føre til en brat opbremsning i den økonomiske aktivitet med langvarige konsekvenser for beskæftigelse og boligpriser – en såkaldt hård landing. Det skete blandt andet op til finanskrisen i 2008, hvor der var store stigninger i boligpriserne og i det private forbrug drevet af øget gældsætning, og samtidig reducerede store lønstigninger Danmarks konkurrenceevne. Det betød, at Danmark blev hårdt ramt, da de internationale konjunkturer vendte i 2008.

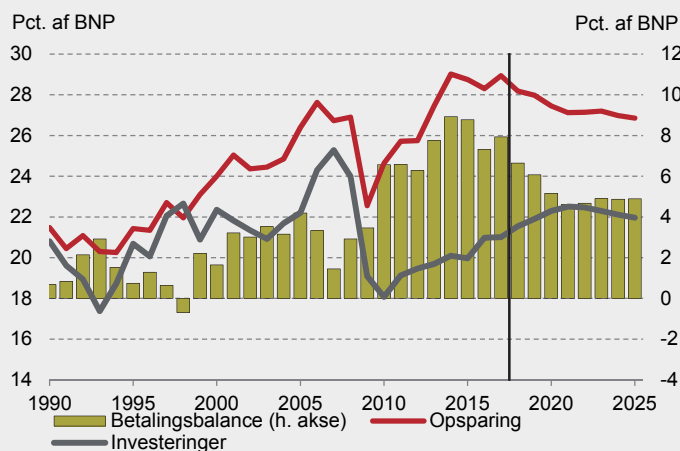
Ingen tegn på store ubalancer

Den aktuelle konjunktursituation er dog markant anderledes. Der er store opsparinger i husholdningerne, virksomhedernes konkurrenceevne er forbedret, og der er rekordstore overskud på betalingsbalan-

cen, jf. figur I.5. Skulle presset på arbejdsmarkedet stige mere end ventet, vurderes der i lyset af Danmarks gode konkurrenceevne også at være plads til lidt højere lønstigninger end forudsat i prognosen, uden at det udvikler sig til en uholdbar situation.

FIGUR I.5 BETALINGSBALANCEN

Overskuddene på betalingsbalancen har de seneste år været historisk store som andel af BNP.



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

Forbruget bærer stadig præg af krisen, ...

Selvom konjunktursituationen overordnet vurderes at være normaliseret, bærer dele af økonomien stadig præg af krisen. Husholdningernes indkomst er de senere år steget en del som følge af fremgang i beskæftigelsen, og lave prisstigninger har sikret reallønsfremgang på trods af moderate nominelle lønstigninger, men realvæksten i det private forbrug endnu er ganske moderat. Det betyder blandt andet, at husholdningernes opsparing er stor, og det giver sig udslag i, at det private forbrug som andel af den disponible indkomst har været historisk lav siden 2010, jf. figur I.6. Perioden op til finanskrisen i 2008 var præget af en stor opbygning af gæld i husholdningerne, og det lave forbrug kan skyldes et ønske om at nedbringe denne gæld.³ Frem mod 2025 ventes husholdningerne at forbruge en større andel af deres disponible indkomst. Det indebærer, at væksten i det private forbrug tiltager de kommende år med en gennemsnitlig årlig vækstrate på knap 2½ pct. i perioden 2018 til 2025.

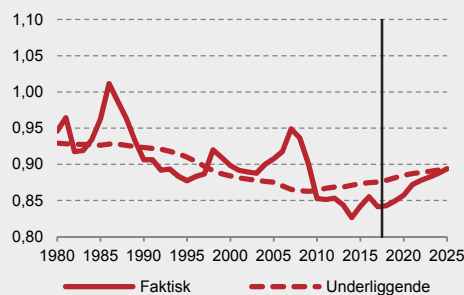
3) Se f.eks. Kuchler og Hviid (2017): Forbrug og opsparing i lavrentemiljø. Nationalbanken: Working Paper.

... og lavt kapitalniveau peger mod store investeringer

Investeringerne var lave i årene efter finanskrisen, og det aktuelle opsving har været kendetegnet ved stor fremgang i beskæftigelsen. Det betyder, at mængden af kapital til rådighed i forhold til beskæftigelsen – det såkaldte K/L-forhold – er faldet og ligger betydeligt under det vurderede trendmæssige niveau, jf. figur I.7. Det forudsættes, at også K/L-forholdet gradvist normaliseres, og det indebærer en betydelig vækst i erhvervsinvesteringerne de kommende år med en gennemsnitlig årlig vækstrate på omkring 3¼ pct.

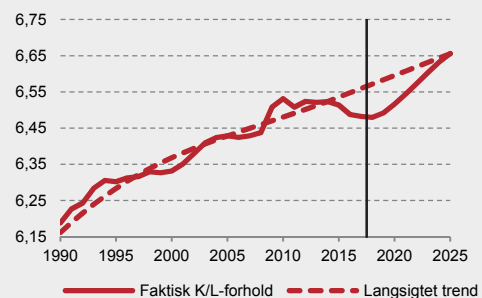
FIGUR I.6 FORBRUGSKVOTE

Forbrugskvoten er aktuelt meget lav.



FIGUR I.7 K/L-FORHOLD

Lavt kapitalniveau i forhold til beskæftigelse.



Anm.: Figur I.6 viser forholdet mellem det private forbrug og den langsigtede disponible indkomst i SMEC. Den modelberegnete strukturelle forbrugskvoten er bestemt af formuekvoten (udglattet) og demografi. Figur I.7 viser forholdet mellem kapital og arbejdskraft i private byerhverv.

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

Finanspolitikken er omtrent neutral i 2018

Der forudsættes en relativt høj vækst i det offentlige forbrug i 2018. Når finanspolitikken aktivitetspåvirkning vurderes, regnes bidraget imidlertid blandt andet i forhold til, om offentlig beskæftigelse udgør en konstant andel af den strukturelle beskæftigelse. Derfor ventes finanspolitikken at være omtrent neutral for væksten i 2018, jf. afsnit I.4. For 2019 er der derimod forudsat en lav vækst i det offentlige forbrug, og det ventes at dæmpe aktiviteten i dansk økonomi.

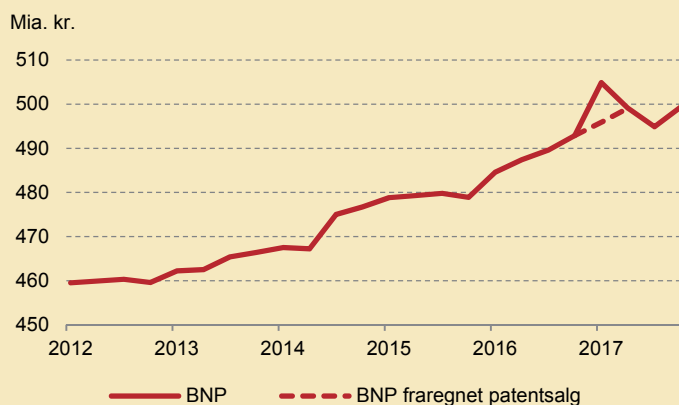
Nedjustering af BNP skyldes tekniske forhold

Skønnet for udviklingen i BNP i 2018 er nedjusteret med ca. ½ pct.point i forhold til seneste vurdering. Nedjusteringen skal ses i lyset af, at væksten i 2017 blev opgjort til at være lidt stærkere end ventet som følge af tekniske forhold. Det reducerer væksten fra 2017 til 2018, og det er beskrevet nærmere i boks I.2. Nedjusteringen dækker derfor over, at der er omtrent samme forventning til væksten igennem 2018 og 2019 som i den seneste konjunkturvurdering. I 4. kvartal 2018 skønnes en vækst i BNP på omkring 2¾ pct. i forhold til samme kvartal året før, mens den tilsvarende stigning i 4. kvartal 2017 var 1,3 pct.

BOKS I.2 NEDJUSTERING AF BNP-VÆKSTEN I 2018

Skønnet for væksten i BNP i 2018 er nedjusteret fra godt 2¼ pct. til 1¾ pct. i forhold til *Konjunkturvurdering og offentlige finanser – Prognoseopdatering, februar 2018*. Nedjusteringen skal ses i lyset af udviklingen i BNP i 2017, der er opjusteret som følge af et salg af en rettighed til et patent på ca. 9 mia. kr., som isoleret set øger BNP-væksten med 0,4 pct.point.

Patentet er et engangsforhold, som ikke påvirker BNP i 2018, og BNP skønnes i 2018 at være på omtrent samme niveau som vurderet i februar. Derfor reducerer indregningen af denne aktivitet væksten i 2018 tilsvarende, da udgangspunktet i 2017 er højere. Aktiviteten er foreløbigt periodiseret til 1. kvartal 2017 i nationalregnskabet, og det medvirker – sammen med et stort fald i bilsalget i 3. kvartal – til usædvanligt store udsving fra kvartal til kvartal i 2017, jf. figur A. Det vanskeliggør fortolkningen af udviklingen, da den ikke afspejler andre realøkonomiske forhold i form af beskæftigelse, ledighed og boligpriser.

FIGUR A KVARTALSVIST BNP

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Svag produktivitetsudvikling i 2018, ...

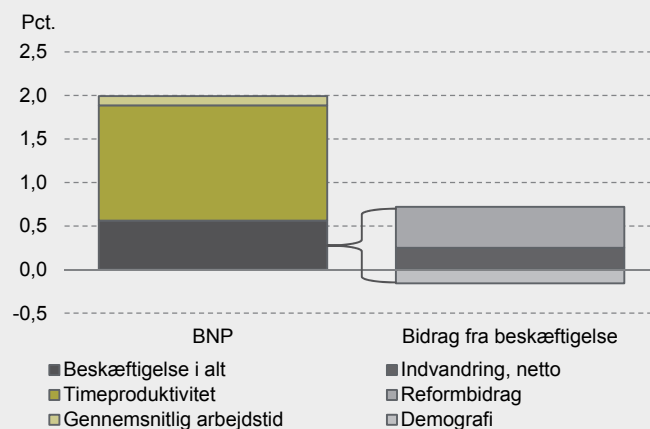
Nedjusteringen af BNP-væksten og den store fremgang i beskæftigelsen implicerer, at der forudsættes en relativ svag produktivitetsudvikling i 2018. Det giver et negativt produktivitetssgap, så det samlede output gap forbliver omtrent neutralt. I 2019 og 2020 forudsættes derimod en relativ stærk produktivitetsvækst, og det skal ses i lyset af, at høje investeringer øger såvel den faktiske som strukturelle produktivitet.

... men store bidrag til strukturel vækst frem mod 2025

De relativt høje produktivitetsvækstrater forudsættes at fortsætte resten af perioden frem mod 2025, og det udgør det væsentligste bidrag til den gennemsnitlige stigning i strukturelt BNP på omkring 2 pct., jf. figur I.8. I lyset af den neutrale konjunktursituation i 2017 ventes omtrent samme gennemsnitlige vækstrate i faktisk BNP. Beskæftigelsen bidrager med godt ½ pct.point, og det skal som nævnt ses i lyset af gennemførte reformer og nettoindvandring af udenlandske statsborgere.

FIGUR I.8 BIDRAG TIL STRUKTUREL VÆKST

Stigninger i produktiviteten udgør det væsentligste bidrag til stigningen i BNP frem mod 2025.



Anm.: Figuren viser bidrag til gennemsnitlig strukturel vækst og beskæftigelse fra 2017 til 2025. Overgangen fra bidrag til arbejdsstyrke til beskæftigelse for "indvandring, netto" og "demografi" er beregnet på baggrund den strukturelle ledighedsprocent i 2017. "Reformbidrag" indeholder bidrag til arbejdsstyrken omregnet på samme måde plus bidrag fra ændring i den strukturelle ledighedsprocent.

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

Afsnittets indhold

Resten af afsnittet diskuterer risikoen for en overophedning. Risikoen koncentrerer sig om bolig- og arbejdsmarkedet. Først diskuteres situationen på boligmarkedet med fokus på lejlighedspriserne omkring de store byer. Dernæst diskuteres arbejdsmarkedet med fokus på omkostningerne ved kapacitetspres og mængden af ledige ressourcer.

RISIKOFAKTORER PÅ BOLIGMARKEDET

Boligmarkedet udgør en betydelig risiko

Udviklingen på boligmarkedet er nært knyttet til udviklingen i den finansielle sektor, da store stigninger i boligpriserne ofte er drevet af høj gældsætning. Boligprisstigninger drevet af en uholdbar opbygning af gæld kan derfor have store konsekvenser for stabiliteten af det finansielle system. Derfor vurderes boligmarkedet generelt at udgøre en stor risiko, da finansielle kriser ofte fører til et større fald i den økonomiske aktivitet og tager længere tid at overvinde end andre typer af kriser. Det er derfor naturligt med et stort fokus på boligmarkedet.

Boligmarkedet er ikke overvurderet på landsplan

Priserne på enfamiliehuse har været stigende i flere år, og de er siden 2012 steget med godt 20 pct. Stigningen i boligpriserne skal ses i lyset af, at der har været stor indkomstfremgang fra øget beskæftigelse, lave forbrugerprisstigninger samt historisk lave renter, og boligpriserne er ikke steget væsentligt mere end fundamentale forhold tilsiger.

Prisstigninger koncentreret omkring København og Aarhus

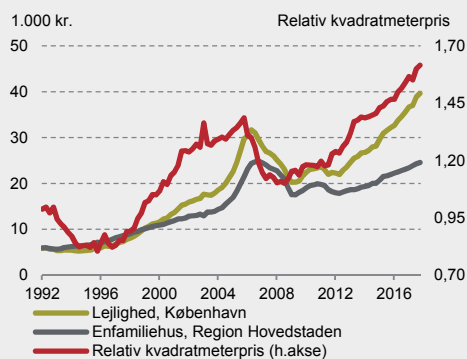
Boligprisstigningerne har især været koncentreret omkring de store byer. Her vendte prisudviklingen først, og det er her prisstigningerne har været størst. Først de senere år har prisstigningerne spredt sig til resten af landet. Det er derfor også boligpriserne omkring Aarhus og København, der kræver størst opmærksomhed. Kvadratmeterpriserne på lejligheder i København er nu mere end 50 pct. højere end enfamiliehuse i Region Hovedstaden, og det relative prisforhold mellem lejligheder og huse er væsentligt højere, end i årene før boligmarkedet toppede i 2006, jf. figur I.9.

Aktiviteten er stadig høj på lejlighedsmarkedet

Aktiviteten på ejerlejlighedsmarkedet er stadig høj, og antallet af handler lå på et stabilt, højt niveau i 2017, jf. figur I.10. Forholdet mellem den realiserede handelspris og udbudspriserne har også udviklet sig stabilt, og det ligger i øjeblikket på et lavt niveau. Både i 2005 og 2007 gik et fald i handelsaktiviteten foran en stigning i det gennemsnitlige nedslag på udbudsprisen.

FIGUR I.9 KVADRATMETER-PRISER

Lejlighedspriserne er steget mere i København end boligpriserne i Region Hovedstaden.

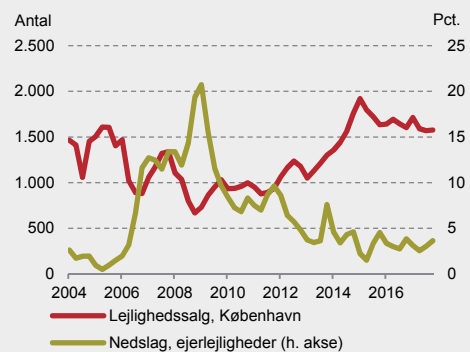


Anm.: Egen sæsonkorrektur. Den relative kvadratmeterpris viser forholdet mellem kvadratmeterprisen på en lejlighed i Byen København og et enfamiliehus i Region Hovedstaden. Byen København omfatter Dragør, Tårnby, Frederiksberg og Københavns kommune. Nedslag viser forholdet mellem den gennemsnitlige udbudspris og den realiserede handelspris pr. kvadratmeter i byen København.

Kilde: Finans Danmark.

FIGUR I.10 BOLIGHANDLER OG NEDSLAG

Fald i bolighandler sker typisk før stigninger i nedslag.



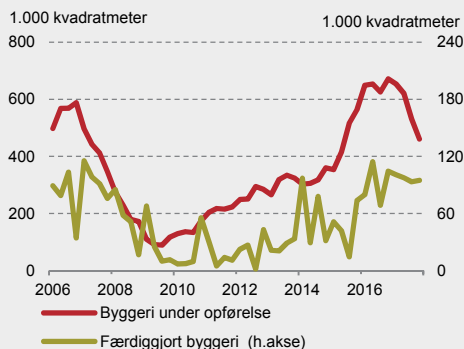
Stigende byggeaktivitet kan dæmpe prisstigninger

De senere år har der været en kraftig stigning i byggeaktiviteten, jf. figur I.11. I starten af 2017 var mængden af etageboliger under opførelse i København højere end i perioden op til finanskrisen⁴. Det har medført, at der også har været en stigning i det færdiggjorte byggeri, hvilket øger udbuddet af lejligheder på det Københavnske boligmarked. Den høje byggeaktivitet betyder, at der også de kommende år må forventes at være en stigning i udbuddet, og det vil isoleret set trække i retning af at dæmpe prisstigningerne.

4) Statistikken er generelt præget af mange forsinkede indberetninger, og observationerne de seneste kvartaler er derfor behæftet med stor usikkerhed, jf. anmærkning til figur I.11.

FIGUR I.11 ETAGEBOLIGER

Der har været en stor stigning i byggeaktiviteten i København de seneste år.

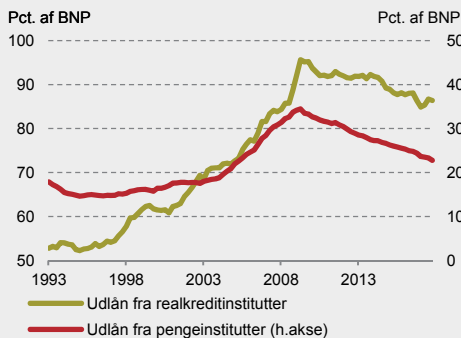


Anm.: Figur I.11 viser byggeri under opførelse hhv. færdiggjort byggeri af etageboliger i København. Statistikken er generelt præget af mange forsinkede indberetninger de seneste kvartaler, og påbegyndte byggeri opjusteres typisk mere end 100 pct. Byggeri under opførelse opgøres som værdien i forrige periode plus påbegyndt byggeri minus færdiggjort byggeri. Byen København omfatter Dragør, Tårnby, Frederiksberg og Københavns kommune. Figur I.12 viser det samlede udlån fra penge- og realkreditinstitutter til husholdningerne (egen sæsonkorrektur) i pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Danmarks Nationalbank.

FIGUR I.12 UDLÅN

Siden finanskrisen er udlån til husholdninger på landsplan faldet som andel af BNP.



Prisstigninger er ikke drevet af udlånsvækst, ...

Boligprisstigningerne op til finanskrisen var i høj grad understøttet af en stor stigning i husholdningernes gældsætning, jf. figur I.12. Siden da har husholdningerne konsolideret sig, og de seneste års prisstigninger er ikke kommet på baggrund af øget gældsætning.

... men rentestigninger udgør en risiko

De korte renter ventes gradvist at stige fra 2019. Det vil føre til en stigning i boligejernes finansieringsomkostninger, og det trækker alt andet lige i retning af lavere prisstigninger. Hvis rentestigninger fører til et fald i boligpriserne, er det ikke nødvendigvis et udtryk for, at boligpriserne har været overvurderede, men derimod en konsekvens af fundamentale forhold. Et prisfald – også selv om det er drevet af fundamentale forhold – kan ikke desto mindre udgøre en risiko for den makroøkonomiske og finansielle stabilitet, hvis boligejerne ikke i tilstrækkeligt omfang har garderet deres privatøkonomi mod prisfald.

Store prisfald i Oslo og Stockholm

Store prisstigninger koncentreret omkring de store byer er langt fra et dansk fænomen, og det er blandt andet drevet af en global tendens i retning af øget urbanisering. I lighed med København har boligpriserne gennem en årrække også været stigende i eksempelvis Oslo og Stockholm. Det seneste år er prisudviklingen dog vendt blandt andet som følge af stor byggeaktivitet og en opstramning af kreditvilkårene.

Politiske tiltag kan påvirke boligpriser

I Danmark er der de senere år ligeledes gennemført en række politiske tiltag rettet mod boligmarkedet og det finansielle system, som er beskrevet nærmere i boks I.3. Begrænsningen af lånemuligheder for husholdninger med høj gæld ventes at ramme hårdest i de områder, hvor boligpriserne er steget mest, og det bør isoleret set dæmpe prisudviklingen omkring de store byer. Tiltagene rettet mod det finansielle system tilsigter at øge de finansielle institutioners kapitalpolstring for at øge deres evne til at absorbere tab. Det kan reducere udlånsvæksten og derigennem mindske prispresset på boligmarkedet. Det vides endnu ikke, hvor kraftig effekt disse tiltag vil få.

BOKS I.3 TILTAG RETTET MOD BOLIGMARKEDET OG DET FINANSIELLE SYSTEM

Der er de seneste år gennemført en række politiske tiltag, der kan påvirke boligmarkedet. I det nedenstående gives der et overblik over disse.

Begrænsning af lånemuligheder for husholdninger med høj gæld

Fra 1. januar 2018 er der indført ny regulering af de finansielle institutioner, hvilket begrænser muligheden for at optage lån med kort rentebinding eller afdragsfrihed. Reguleringen er rettet mod husholdninger med en belåningsgrad over 60 pct. og en gæld på mere end fire gange den årlige husstandsindkomst. Dette tiltag har blandt andet til formål at begrænse mængden af risikable lån i København og Aarhus.

Ophævelse af skattestoppet på ejendomsværdiskatten

Fra 1. januar 2021 ophæves nominalprincippet på ejendomsværdiskatten. Aftalen indebærer, at ejendomsværdiskatten fremover udgør ca. 0,55 pct. af beskatningsgrundlaget indtil 6 mio. kr. Det betyder, at boligskatterne fremadrettet vil stige i takt med boligpriserne. Beskatningsgrundlaget vil blive fastsat af de nye ejendomsvurderinger, som bliver offentliggjort i 2019. Skattestoppets nominalprincip indebærer, at der i dag er store geografiske forskelle i den gennemsnitlige ejendomsværdiskat. Beskatningen kan derfor ventes at stige i de områder, hvor boligpriserne er steget mest siden 2001, mens de områder, hvor priserne er faldet meget, kan have udsigt til en lavere beskatning. Som led i aftalen fastsættes de kommunale grundskyldspromiller ved lov i 2021, så provenuet i de enkelte kommuner er uændret i forhold til gældende regler. De lovfastede promiller udgør et loft i 2021-25. Den nuværende undergrænse for grundskyldspromillen på 16 promille fjernes, og loftet sænkes fra 34 til 30 promille.

Kontracyklisk kapitalbuffer

På baggrund af en indstilling fra Det Systemiske Risikoråd har Erhvervsministeren fastsat den kontracykliske kapitalbuffer til 0,5 pct. med virkning fra 31. marts 2019 fra det nuværende niveau på 0. Den kontracykliske kapitalbuffer er et tillæg til minimumkravet for de finansielle institutioners nedskrivningsegne kapital.

Dertil kommer, at der allerede er indført en række nye tiltag. Fra november 2015 blev der indført et udbetalingskrav på 5 pct. ved boligkøb, og kapitalkravene til de finansielle institutioner er løbende blevet skærpet siden finanskrisen blandt andet i forbindelse med Basel III-reglerne.

PRES PÅ ARBEJDSMARKEDET

Stor årvågenhed om arbejdsmarkedet

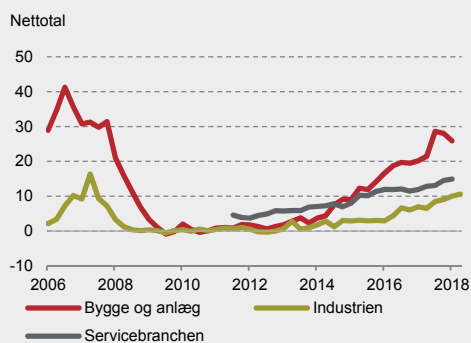
Arbejdsmarkedet er et andet område, der har stor bevågenhed i lyset af konjunktursituationen. I det følgende gives en kort status på kapacitetspresset på arbejdsmarkedet, hvorefter omkostningerne ved mangel på arbejdskraft diskuteres. Til sidst stilles der skarpt på beskæftigelsen for unge og studerende samt flygtninge, som er to af de områder, hvor der stadig kan være ledige ressourcer.

Tiltagende pres på arbejdsmarkedet i Danmark ...

I takt med at det økonomiske opsving har fået fat, er beskæftigelsen og ledigheden gradvist normaliseret. Det har naturligt medført, at det er blevet lidt vanskeligere for virksomhederne at rekruttere nye medarbejdere, og virksomhederne melder i stigende omfang om rekrutteringsvanskeligheder, jf. figur I.13. På trods af det strammere arbejdsmarked er lønstigningerne relativt moderate, jf. figur I.14. Stigende pres på arbejdsmarkedet bør i sidste ende sætte sig i større lønstigninger, og det vidner om, at presset på arbejdsmarkedet endnu ikke er nær et uholdbart niveau.

FIGUR I.13 MANGEL PÅ ARBEJDSKRAFT

Virksomhederne melder om mangel på arbejdskraft.

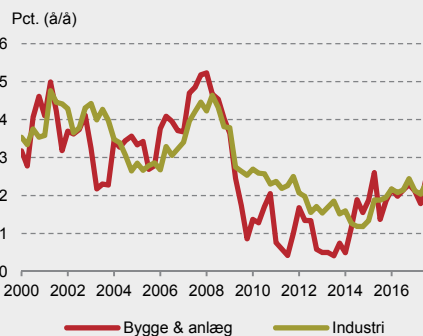


Anm.: Figur I.13 viser andelen af adspurgte virksomheder, der i Danmarks Statistiks konjunkturbarometer svarer, at de har produktionsbegrænsninger i form af mangel på arbejdskraft. Egen sæsonkorrektur af bygge og anlæg samt industri.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

FIGUR I.14 LØNSTIGNINGER

Lønstigningerne er stadig moderate i forhold til perioden inden finanskrisen.



... og i udlandet

Der har de senere år været en stor tilgang af udenlandsk arbejdskraft til det danske arbejdsmarked. Mangel på arbejdskraft er også et stigende problem i flere af Danmarks nabolande. Det kan vanskeliggøre rekrutteringssituationen i Danmark yderligere og føre til stigende

lønpres. Det må dog også formodes at føre til øget lønpres i udlandet, og der er derfor nogen usikkerhed om den samlede effekt på den danske konkurrenceevne.

**Mangel på
arbejdskraft
kan svække
konkurrenceevnen
...**

En væsentlig udfordring ved mangel på arbejdskraft er netop, at den kan svække konkurrenceevnen. Det kan dels ske som følge af en svækket produktivitsudvikling, og dels som følge af at større lønstigninger øger virksomhedernes omkostninger. I udgangspunktet er den danske konkurrenceevne dog ganske god. Det viser sig blandt andet ved store overskud på betalingsbalancen og en kraftig styrkelse af den relative lønkvote, der viser, hvor stor en andel af værditilvæksten, der går til aflønning af ansatte i Danmark relativt til udlandet, jf. figur I.15. En stor svækkelse af konkurrenceevnen kan imidlertid have længerevarende konsekvenser. Det skyldes, at det typisk tager tid for lønnen at tilpasse sig, men også at det koster tid og ressourcer, hvis danske virksomheder mister fodfæste på afsætningsmarkeder. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på udviklingen i den danske konkurrenceevne.

**... gennem svagere
produktivits-
udvikling ...**

Produktivitsudviklingen bliver typisk svækket under en højkonjunktur som følge af, at økonomiens ressourcer udnyttes mindre effektivt. Dertil kommer, at virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft i stigende omfang skal dækkes af personer, der har opholdt sig længe tid udenfor arbejdsmarkedet, med lavere produktivitet til følge. Det må dog i nogen grad forventes at være af midlertidig karakter, da de gradvist vil tilegne sig kompetencer, og dermed øge deres produktivitet. Derudover kan en svagere produktivitsudvikling også skyldes mangel på højt kvalificeret arbejdskraft med specialkompetencer, der kan have spillover-effekter på den øvrige arbejdskraft.

**... og større
lønstigninger**

Når efterspørgslen efter arbejdskraft stiger mere end udbuddet af arbejdskraft, vil det naturligt sætte sig i løndannelsen. Hvis de danske lønninger stiger mere end i udlandet, vil det isoleret set også trække i retning af en svækkelse af konkurrenceevnen.

**Lønstigninger kan
føre til opbygning af
andre ubalancer**

Større lønstigninger kan, udover at svække konkurrenceevnen, også skubbe til opbygningen af ubalancer andre steder i økonomien. Det kan f.eks. være i form af større forbrugeroptimisme, der leder til en gældsdriveret efterspørgsel efter forbrug og boliger. Danske husholdninger har de senere år brugt en historisk lav andel af deres indkomst på forbrug, og husholdningernes gæld har været faldende. Et lånefinansieret forbrugsopsving vurderes derfor ikke at udgøre en stor bekymring. En større kilde til bekymring er, at større lønstigninger kan øge efterspørgslen efter boliger, hvor priserne som tidligere beskrevet allerede er steget meget.

FIGUR I.15 RELATIV LØNKVOTE

Dansk konkurrenceevne er forbedret væsentligt målt ved den relative lønkvote.



Anm.: Den relative lønkvote måler lønkvoten i industrien i Danmark i pct. af en sammenvejning af lønkvoten i Danmarks konkurrentlande. Sammenvejningen er foretaget med Nationalbankens kronekursvægte.

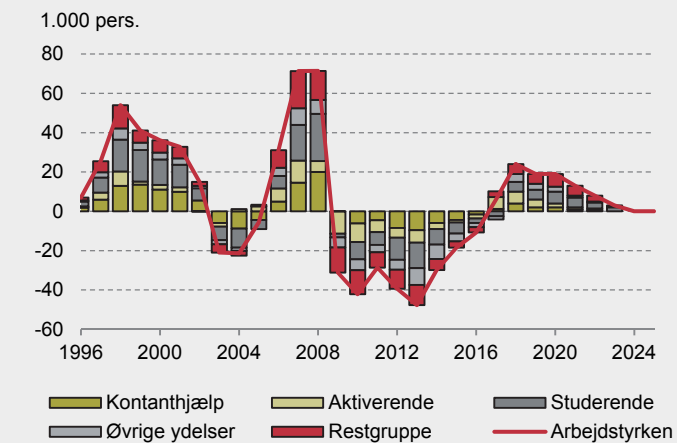
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Eurostat, OECD og egne beregninger.

**Stadig rum for
konjunkturmæssig
stigning i
arbejdsstyrken ...**

Arbejdsstyrke, ledighed og beskæftigelse er aktuelt omtrent på det vurderede strukturelle niveau, og de kommende år ventes den strukturelle arbejdsstyrke at stige. Fremgangen i beskæftigelsen ventes – som tidligere nævnt – at blive endnu stærkere de kommende år. Det understøttes af konjunkturmæssige bidrag fra personer i ledighed, men i endnu højere grad fra personer udenfor arbejdsstyrken, som det ofte ses under en højkonjunktur, jf. figur I.16. Det skyldes, at arbejdsmarkedet som følge af stigende lønninger kan tiltrække flere personer udenfor arbejdsmarkedet, end det ses ved en neutral konjunktursituation.

FIGUR I.16 ARBEJDSSTYRKEGAP

Antallet af personer udenfor arbejdsstyrken er omtrent tilbage på det konjunkturmæssige neutrale niveau på tværs af ydelsesgrupper.



Anm.: Et negativt tal angiver, at der er flere personer i den pågældende kategori end i en normal konjunktursituation. Arbejdsstyrken er dekomponeret på baggrund af den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik, der forefindes til og med 2016. Efter 2016 er de strukturelle niveauer fremskrevet på baggrund af DREAM's socioøkonomiske fremskrivning, og de faktiske niveauer baseret på egen fremskrivning fra 2018.

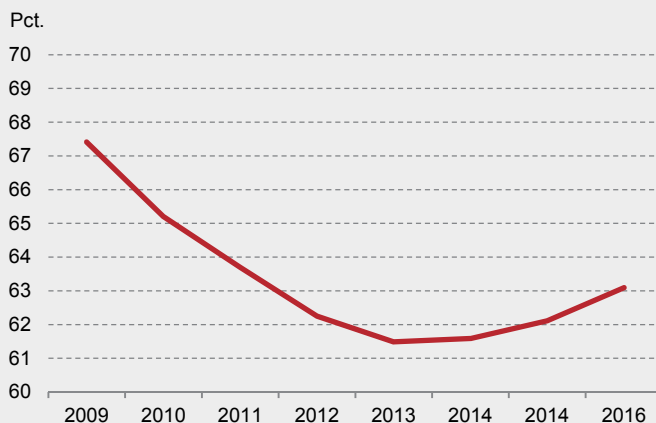
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's befolkningsregnskab, DREAM's socioøkonomiske fremskrivning og egne beregninger.

... blandt unge og studerende

En væsentlig kilde til konjunkturmæssig variation i arbejdsstyrken udgøres af unge, og deres erhvervsdeltagelse er faldet en del siden 2009, jf. figur I.17. Den konjunkturmæssige variation i unges erhvervsdeltagelse kommer blandt andet fra studerende, og i takt med at konjunkturerne bedres, kan det forventes, at der vil komme et positivt bidrag til arbejdsstyrken fra denne gruppe. Under højkonjunktureren i 2007-08 var der eksempelvis et konjunkturmæssigt bidrag på op til 20.000 personer fra denne gruppe. I de følgende år under krisen var optaget på uddannelsesinstitutionerne højt, og mange unge forlod derfor arbejdsstyrken midlertidigt til fordel for uddannelse.

FIGUR I.17 BESKÆFTIGELSESFREKVEN, 18-29 ÅRIGE

Beskæftigelsesfrekvensen blandt 18-29 årige er faldet en del siden 2009.



Anm.: Figuren viser beskæftigelsesfrekvensen for 18-29 årige opgjort på baggrund af den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Variation i optaget på uddannelsesinstitutioner

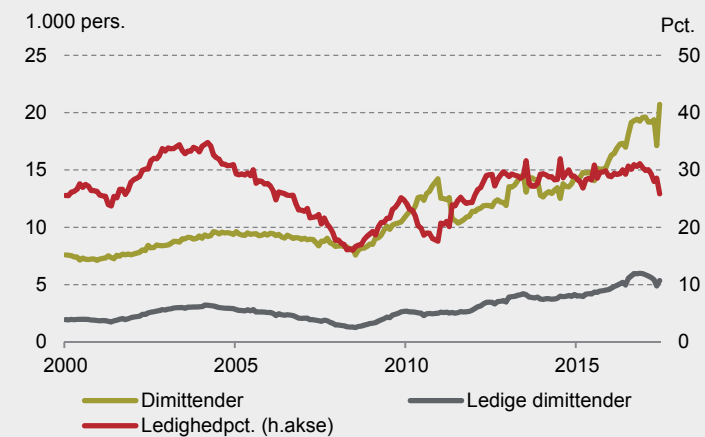
En del af den konjunkturmæssige variation i unges arbejdsmarkeds-tilknytning udgøres derfor af optaget på uddannelsesinstitutioner. En forværret konjunktursituation gør det mindre attraktivt at tage et ekstra år på arbejdsmarkedet, inden studierne påbegyndes. I takt med den økonomiske fremgang kan det omvendt føre til, at unge i større omfang udskyder studiestart et eller flere år for at arbejde, og det vil øge arbejdsudbuddet. Dertil kommer, at også studerendes mulighed for deltidsbeskæftigelse ved siden af studierne bedres med fremgangen i dansk økonomi.

Mange nye dimittender

De store årgange på uddannelsesinstitutionerne efter krisen begynder efterhånden at blive færdige, og antallet af dimittender har derfor været stigende de seneste år, jf. figur I.18. I første halvår 2017 var der knap 20.000 dimittender blandt akademikere, og det er en stigning fra knap 15.000 første halvår 2015. Ledigheden blandt dimittender er dog relativt høj i forhold til arbejdsmarkedet generelt. Det høje antal dimittender betyder, at der stadig er reserver, der kan trækkes ind på arbejdsmarkedet blandt denne gruppe af personer. Det kan afhjælpe presset på arbejdsmarkedet blandt højtuddannede de kommende år.

FIGUR I.18 DIMITTENDER

Der har været en stor stigning i antallet af akademiske dimittender, men deres ledighed er relativt høj i forhold til resten af arbejdsmarkedet.



Anm.: Figuren viser antallet af forsikrede hhv. ledige medlemmer i akademikernes a-kasse, som er dimitteret indenfor de seneste år.

Kilde: Akademikernes ledighedsstatistik.

Forskellige effekter på fuldtidsbeskæftigelsen

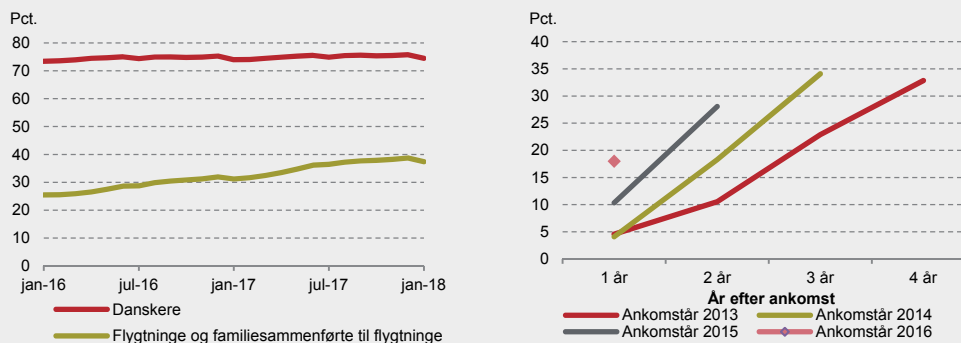
I hvilken grad unge udgør en arbejdskraftreserve afhænger også af deres gennemsnitlige arbejdstid. I det omfang arbejdskraftreserven udgøres af studerende, der kommer i deltidsbeskæftigelse, er bidraget til arbejdsstyrken mindre opgjort i fuldtidspersoner. Er der i stedet tale om unge, der udskyder studiestart, vil der i højere grad være tale om fuldtidsbeskæftigelse.

Flygtninge har mindre arbejdsmarkeds-tilknytning

Flygtninge er en anden gruppe, som potentielt kan bidrage til at øge arbejdsstyrken. Beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge er væsentligt lavere end danskeres, jf. figur I.19. Der har dog været en tendens til, at nytilkomne flygtninge har klaret sig bedre på arbejdsmarkedet de seneste år. Dette kan både skyldes, at konjunktursituationen er forbedret, men det kan også skyldes, at der de seneste år er gennemført en række politiske initiativer for at øge beskæftigelsen for flygtninge.

FIGUR I.19 FLYGTNINGES BESKÆFTIGELSESFREKVENNS

Flygtninges beskæftigelsesfrekvens er væsentligt lavere end danskeres, men er steget de seneste år.



Anm.: Figuren til venstre viser andelen af beskæftigede lønmodtagere i alderen 18 til 59 år (ikke-sæsonkorregeret). Figuren til højre viser lønmodtagerbeskæftigelsen i årene efter ankomståret for flygtninge ankommet i 2013-2016. Beskæftigede indeholder en mindre andel, der er i beskæftigelse med løntilskud. Der er ikke taget højde for deltidsbeskæftigelse.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

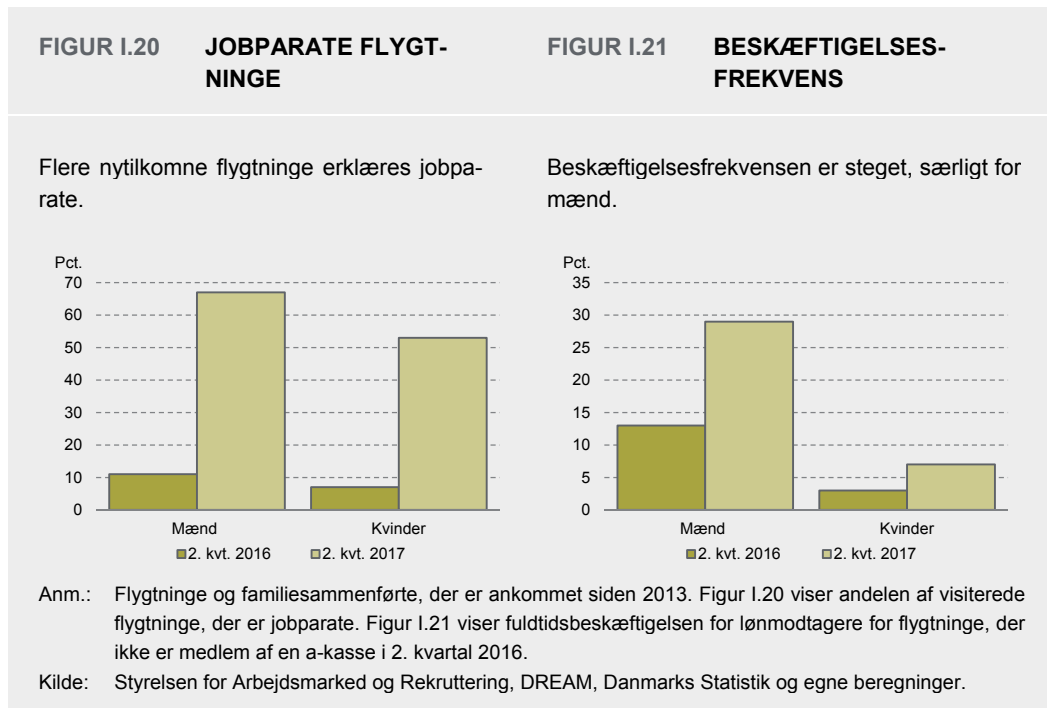
Mange tiltag rettet mod flygtninge

Integrationsydelsen blev indført fra september 2015 for nytilkomne, og i 2016 for alle. Den gives til ikke-forsikrede ledige personer, der har opholdt sig i Danmark i mindre end syv ud af de seneste otte år. Integrationsydelsen øger det økonomiske incitament til at tage et arbejde. I marts 2016 indgik regeringen og KL en aftale om et integrationsprogram, som indebærer, at flygtninge skal modtage et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud senest en måned efter ankomst i kommunen. I 2016 blev det også besluttet, at der skal oprettes en integrationsgrunduddannelse for flygtninge, som indebærer, at virksomheder kan ansætte flygtninge mellem 18 og 40 år i et toårigt kombineret praktik- og uddannelsesforløb.

Flere flygtninge erklæres jobparate, ...

Endeligt er det i forbindelse med trepartsaftalen fra marts 2016 aftalt, at flygtninge som udgangspunkt skal visiteres som jobparate. Jobcentret skal stadig foretage en vurdering af, hvorvidt flygtninge er jobparate, eller om de har brug for kurser eller anden opkvalificering (støtteforanstaltninger), og de derfor erklæres aktivitetsparate. Konsekvensen af aftalen har været en markant stigning i antallet af flygtninge, som erklæres jobparate. Det gælder særligt for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, som er ankommet siden 2013. I 2. kvartal 2016 var det knap 10 pct. af de visiterede flygtninge ankom-

met siden 2013, som var erklæret jobparate, jf. figur I.20. I 2. kvartal 2017 blev 67 pct. af mændene og 53 pct. af kvinderne erklæret jobparate. I den samme periode er beskæftigelsesfrekvensen steget, men den stadig er lav for kvinder, jf. figur I.21.

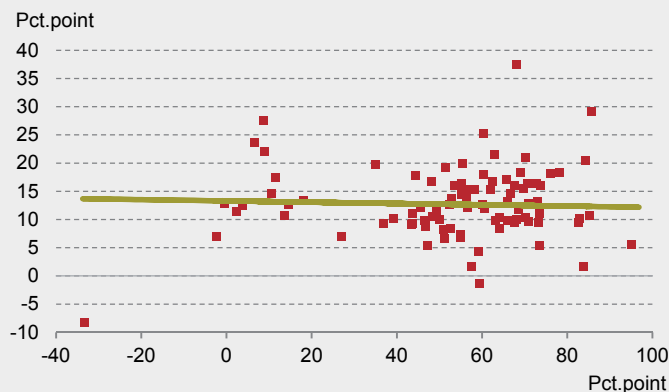


... men ingen klar sammenhæng med stigning i beskæftigelse

Beskæftigelsesstigningen må imidlertid tilskrives, at flygtningene har opholdt sig længere tid i landet samt den gunstige konjunkturudvikling. Der er derimod ingen klar sammenhæng mellem ændringen i antallet af jobparate og ændringen i beskæftigelsesfrekvensen på tværs af kommuner mellem 2. kvartal 2016 og 2. kvartal 2017, jf. figur I.22. Resultatet er nogenlunde uændret, hvis der ses på beskæftigelsen frem mod 4. kvartal 2017. Foreløbigt er der derfor ikke noget, der tyder på, at en øget jobparathedsvisitation i sig selv har øget beskæftigelsen. Det er dog for tidligt at afgøre, hvorvidt den ændrede praksis i kommunerne kan bidrage til at øge flygtnings tilknytning til arbejdsmarkedet på den længere bane.

FIGUR I.22 BESKÆFTIGELSE OG JOBPARATHED

Der er ingen klar sammenhæng mellem andelen af flygtninge, der erklæres jobparate, og beskæftigelse på tværs af kommuner.



Anm.: Flygtninge og familiesammenførte, der er ankommet siden 2013. 1. akse viser ændringen i andelen af visiterede flygtninge, der er jobparate, og 2. akse viser ændringen i lønmodtagerbeskæftigelsen i pct. point for flygtninge, der ikke er medlem af en a-kasse i 2. kvartal 2016. Regressionslinjen er vægtet med flygtningepopulationen i kommunerne.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Andre reformer kan have bidraget

Der er som nævnt også gennemført en række andre tiltag de seneste år. Det er endnu vanskeligt at afgøre, hvorvidt stigningen i flygtnings beskæftigelsesfrekvens skyldes nye politiske tiltag eller de gode konjunkturer.

I.3

INTERNATIONAL ØKONOMI OG FINANSIELLE FORHOLD

Fortsat høj vækst hos Danmarks samhandelspartnere

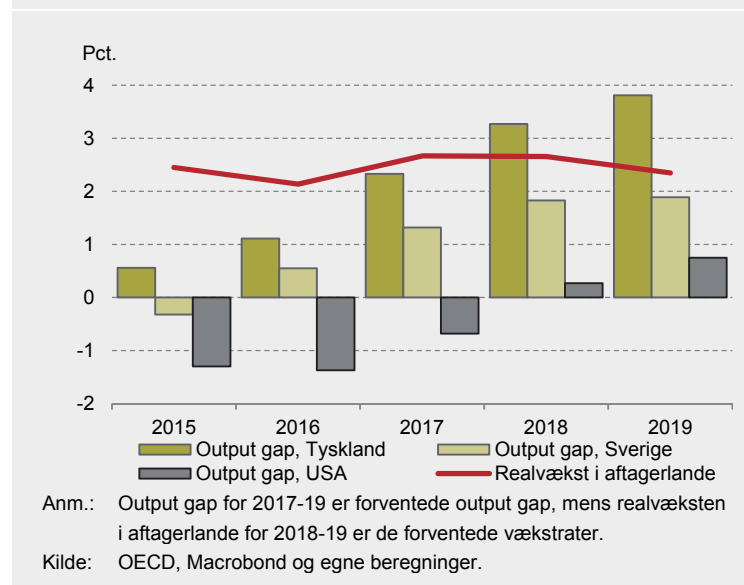
USA og mange europæiske økonomier oplevede relativt høje vækstrater i 2017, og den høje vækst forventes – trods en vis afdæmpning af en række indikatorer i første del af året – at fortsætte i 2018. Væksten har generelt været relativt høj i flere nordeuropæiske lande de seneste år herunder i flere af Danmarks vigtigste samhandelspartnere såsom Tyskland og Sverige. I 2017 steg væksten dog også i

Højkonjunktur i samhandelslande

flere sydeuropæiske lande som Frankrig, Portugal og Grækenland, der ellers har haft lave vækstrater siden finanskrisen. I USA tiltog væksten i 2017 efter et relativt svagt 2016. De kommende år ventes væksten i USA at blive understøttet af en lempelig finanspolitik.

Den relativt høje vækst de seneste år blandt flere af Danmarks vigtigste samhandelslande betyder, at flere af disse nu befinder sig i en højkonjunktur. OECD skønner for eksempel, at Tyskland i 2018 har et output gap på over 3 pct. af BNP.⁵ Væksten i flere af Danmarks vigtigste samhandelslande ventes blandt andet derfor at toppe i 2018. Den sammenvejede vækst i Danmarks samhandelslande forventes således at blive knap 2,7 pct. i 2018 men aftage til 2,3 pct. i 2019 og 2,0 pct. i 2020, jf. figur I.23. For 2018 er det lidt højere end formandskabets seneste vurdering, mens der for 2019 er tale om en uændret vurdering.⁶ Frem mod 2025 forventes væksten i de vigtigste samhandelslande generelt at aftage til 1,8 pct. som følge af at de positive output gap forudsættes at lukke.

FIGUR I.23 BNP VÆKST OG OUTPUT GAP I UDLANDET



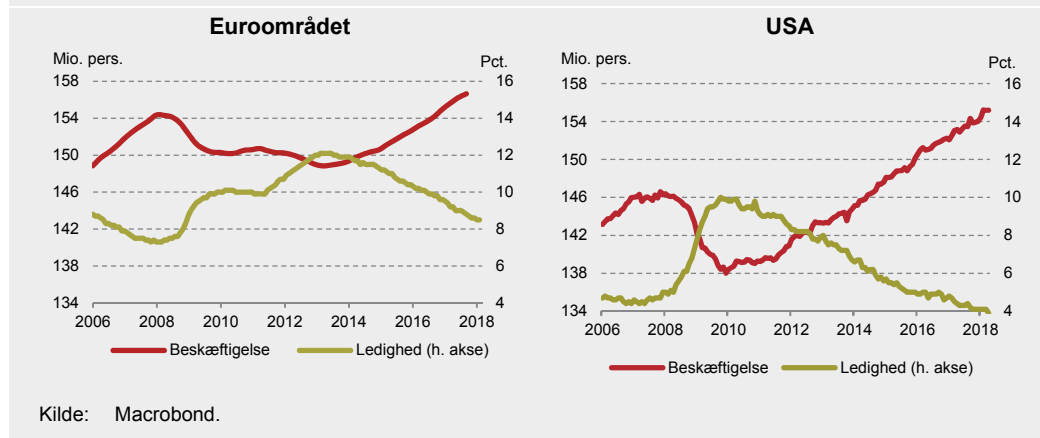
5) OECD Economic Outlook No 102 - November 2017.

6) Formandskabets seneste konjunkturvurdering for årene 2018 og 2019 er offentliggjort i *Konjunkturvurdering og offentlige finanser – En prognoseopdatering, februar 2018*, mens den seneste mellemfristede fremskrivning til 2025 er fra *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Fortsat fremgang på arbejdsmarkedet i både Europa og USA

Ledigheden i euroområdet er faldet de seneste fem år, og faldet fortsatte i 1. kvartal 2018. Således var ledigheden i euroområdet i marts 2018 nede på 8,5 pct., og ledigheden er dermed faldet over 3½ pct.point siden 2013, jf. figur I.24. I USA har ledigheden ligget stabilt på 4,1 pct. det seneste halve år, og ledigheden er dermed mere end halveret siden slutningen af 2009. Siden september har ledigheden i USA været lavere, end den var på noget tidspunkt i de sidste år op til finanskrisen. For både USA og en del europæiske lande er ledigheden nu under OECD's vurdering af det strukturelle niveau. Faldet i ledigheden skyldes for både euroområdet og USA blandt andet, at beskæftigelsen er steget.

FIGUR I.24 BESKÆFTIGELSE OG LEDIGHED

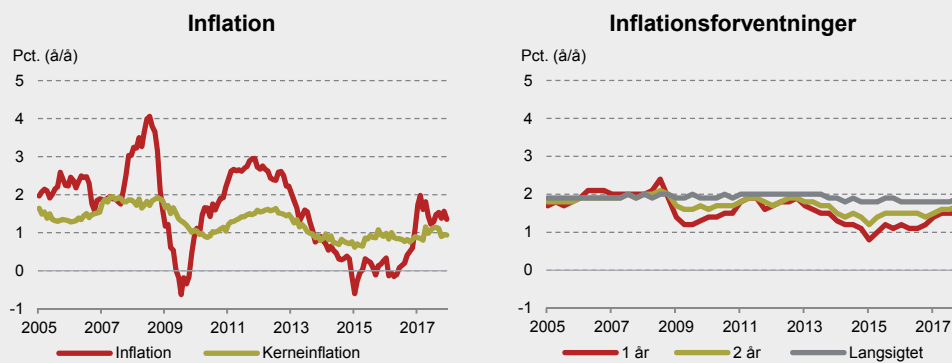


Inflationen i euroområdet er fortsat lav ...

Inflationen i euroområdet har trods det stigende pres på arbejdsmarkedet været svagt faldende det seneste halve år og lå i april 2018 på 1,2 pct. Denne udvikling skal primært tilskrives en lavere stigningstakt for energi- og fødevarepriser. Kerneinflationen ligger således på lidt over 1 pct., hvilket er omtrent samme niveau som for et halvt år siden, jf. figur I.25. Inflationen ligger fortsat et godt stykke under Den Europæiske Centralbanks (ECB) målsætning om en inflation på under men tæt på 2 pct. Dette er medvirkende til, at ECB først forventes at hæve renten et stykke inde i 2019. Inflationsforventningerne et og to år frem har for euroområdet været stigende igennem 2017.

... men stigende i USA

I USA har den generelle inflation såvel som kerneinflationen været stigende siden midten af 2017. I marts var inflationen 2,4 pct. mod 1,6 pct. i juni 2017, mens kerneinflationen i marts for første gang siden februar 2017 var over 2 pct.

FIGUR I.25 INFLATION OG INFLATIONSFORVENTNINGER I EUROOMRÅDET

Anm.: Kerneinflation er inflationen ekskl. bidrag fra energi- og uforarbejdede fødevarer. Inflationsforventningerne er fra ECB's *Survey of Professional Forecasters*, hvor "1 år" angiver forventningen til den gennemsnitlige inflation et år ud i fremtiden osv. Seneste observation for inflation og kerneinflation er april 2018. Seneste observation for inflationsforventninger er 2. kvartal 2018.

Kilde: Macrobond.

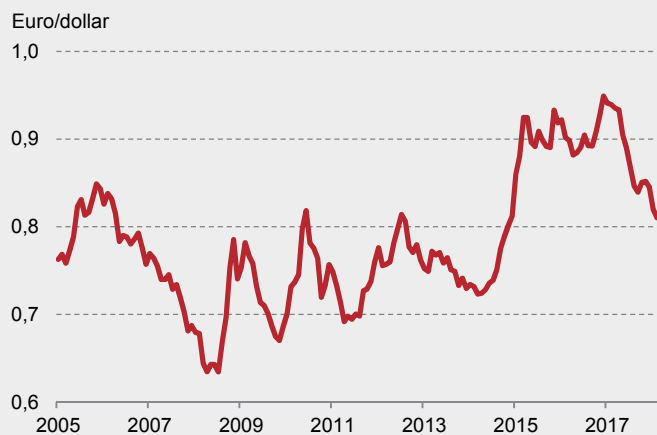
Styrkelsen af euroen overfor dollar er ikke fortsat i 2018

Euroen og dermed den danske krone blev styrket markant overfor amerikanske dollar gennem 2017. Efter en stabilisering af kursen i løbet af 1. kvartal 2018 er euroen dog svækket lidt siden midten af april, og kursen ligger nu på omtrent samme niveau som ved årsskiftet, jf. figur I.26. Dette er dog stadig en styrkelse på omtrent 7 pct. i forhold til gennemsnittet for 2015-16. Udviklingen de seneste uger med en styrkelse af dollaren overfor euroen og den danske krone skyldes formodentlig, at forventningen til antallet af kommende rentestigninger fra den amerikanske centralbank er steget samtidig med, at det forventede tidspunktet for den første rentestigning fra ECB for nogle markedsdeltagere er rykket til slutningen af 2019. En svækkelse af den danske krone overfor amerikanske dollar vil gavne danske eksportvirksomheder, der afregner i dollar eller andre valutaer, der er bundet op på dollaren.

Strammere pengepolitik i USA men ikke i Europa

Den amerikanske centralbank (FED) er i 2018 fortsat med at hæve den ledende udlånsrente, så den nu er oppe på 1,75 pct. Der ventes yderligere rentestigninger, så den ledende rente vil være steget til 2,75 pct. inden udgangen af 2019. I Europa forventes det, at ECB stopper deres obligationsopkøbsprogram i løbet af 2018. Det forventes, at ECB herefter vil afvente, hvordan markedet reagerer på udløbet af opkøbsprogrammet, så første rentestigning tidligst kommer i 2. kvartal 2019.

FIGUR I.26 VALUTAKURS MELLEM EURO OG DOLLAR



Anm.: Figuren viser hvor mange euro, der skal betales for 1 US dollar.
Kilde: Macrobond.

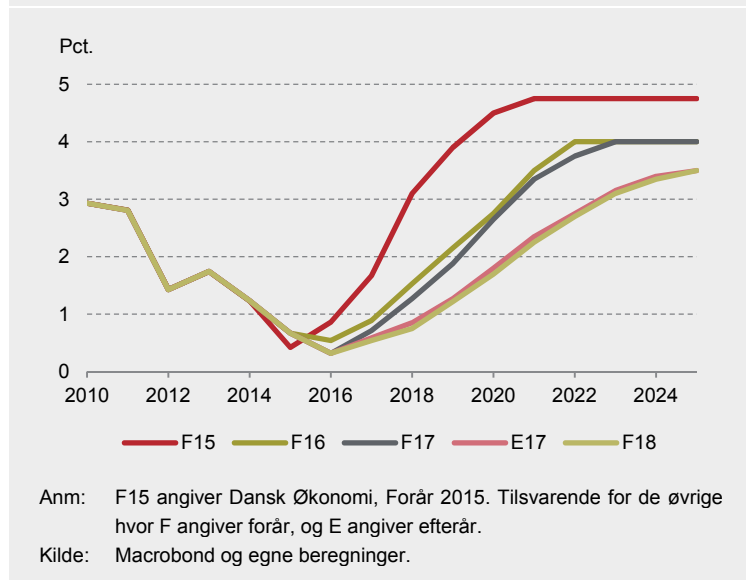
Renterne i Europa er faldet, mens de er steget i USA

Efter stigninger i starten af året er de europæiske renter faldet lidt de seneste måneder. Renterne på tyske og danske tiårige statsobligationer er faldet fra godt ¾ pct. i midten af februar til godt ½ pct. i starten af maj. Der forventes dog fortsat stigende renter på både stats- eller realkreditobligationer således, at renten på danske tiårige statsobligationer ved udgangen af 2018 er ca. 1 pct. Renten på amerikanske statsobligationer er derimod fortsat med at stige i løbet af 2018, og den ligger i starten af maj på ca. 3 pct., hvilket er det højeste niveau siden starten af 2014. Forventningen er, at renten stiger yderligere til 3¼ pct. ved udgangen af 2018 og 3½ pct. ved udgangen af 2019. Dette er helt på linje med formandskabets seneste vurdering.

Usikkerhed om de fremtidige rentestigninger

Der er dog nogen usikkerhed om den fremtidige renteutvikling. I denne prognose er det forudsat, at renten på tiårige danske statsobligationer stiger frem mod 2025. Dette har igennem lang tid været forventningen, men timingen, i hvornår og hvor hurtigt renterne begynder at stige, er blevet justeret løbende, jf. figur I.27. Den fortsat lave inflation i euroområdet kan betyde, at der går lidt længere tid, inden ECB begynder at hæve renterne, hvilket vil påvirke markedsrenterne. Lavere renter kan understøtte væksten, men lavere renter kan samtidig også give en risiko for en oppustning af aktivpriser, herunder boligpriser, hvilket i så fald vil øge risikoen for en efterfølgende nedtur, der kan påvirke realøkonomien.

FIGUR I.27 FORVENTNINGEN TIL DEN DANSKE TIÅRIGE STATSOBLIGATIONSRENTE



Rentespænd er reduceret i USA

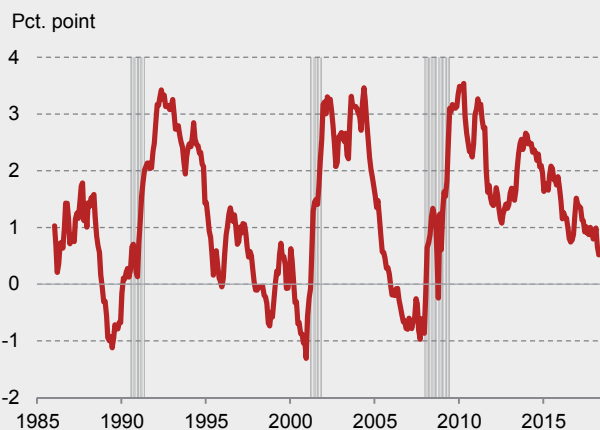
I USA understøttes væksten på kort sigt af skattelettelser, som vil øge budgetunderskuddet og senere kræve finanspolitiske stramninger. Den ekspansive finanspolitik, på et tidspunkt hvor den ledige kapacitet på det amerikanske arbejdsmarked i forvejen er lav, kan være en medvirkende årsag til, at forskellen mellem de lange og de korte renter er blevet mindre i USA siden 2014, jf. figur I.28.

Negativt rentespænd kan indikere en forestående recession

Normalt vil investorer kræve en højere rente for at binde pengene i ti år frem for at binde dem i tre måneder. Derfor må man forvente, at renten på tiårige statsobligationer er højere end tremåneders pengemarkedsrenten. Når spændet er højt, kan det dog betyde, at investorerne forventer, at de korte renter skal stige i fremtiden. Derimod kan et lille eller negativt spænd indikere, at investorerne forventer, at de korte renter skal falde i fremtiden. Den tremåneders pengemarkedsrente har fire gange siden 1985 været højere end renten på tiårige statsobligationer. De tre af gangene blev dette efterfulgt af en recession. Da FED forventes at hæve renten med mindst 1 pct.point inden udgangen af 2019, er det derfor vigtigt at være opmærksom på, hvorvidt de tiårige statsobligationsrenter fortsætter med at stige som forventet. Hvis den tiårige statsobligationsrente stiger mindre end ventet, kan rentespændet blive negativt, hvilket kan være et signal om en forestående recession.

FIGUR I.28 RENTESPÆND I USA

Forskel mellem renten på en tiårig amerikansk statsobligation og tremåneders pengemarkedsrente.



Anm: De gråskraverede områder angiver de perioder, hvor USA var i recession.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Højere end ventet oliepris kan påvirke både vækst og inflation

Olieprisen er steget ca. 15 pct. siden årsskiftet. I prognosen er der lagt til grund, at olieprisen på kort sigt falder lidt tilbage efter stigningerne i april og starten af maj. Årsagen til dette er, at olieprisen typisk er meget volatil, og at de seneste stigninger blandt andet skyldes bekymring for, at Irans olieproduktion vil blive ramt af nye sanktioner fra USA, som følge af at USA indtil videre har trukket sig fra atomaftalen med Iran. Olieprisen forventes derfor at have et gennemsnitligt årsniveau på 68 dollar pr. tønde i 2018. Hvorvidt de seneste stigninger er midlertidige, er dog forbundet med en vis usikkerhed. Såfremt olieprisen holder sig på det nuværende niveau året ud, vil det betyde, at den gennemsnitlige oliepris for året bliver ca. 6 dollar pr. tønde højere end forudsat. Dette kan både have betydning for inflationen og væksten.

Øget protektionisme kan skade den globale vækst, ...

Udover usikkerhed om omfanget og timingen af fremtidige rentestigninger samt den fremtidige oliepris er særligt øget brug af protektionistiske tiltag en risikofaktor for den globale økonomi. Hvis de protektionistiske tiltag, der er iværksat de seneste måneder mellem særligt USA og Kina, udvikler sig, vil det have negative konsekvenser for den globale vækst og derigennem danske virksomheders muligheder for at eksportere. Udover usikkerhed om fremtidige protektionistiske tiltag er der endnu usikkerhed om udfaldet af forhandlingerne om

Storbritanniens udmeldelse af EU (det såkaldte brexit). For Danmark vil det særligt have betydning, om danske virksomheder fortsat får uhindret adgang til det britiske marked. Prognosen for international økonomi og finansielle forhold er kort beskrevet i boks I.4.

... men alligevel er der risiko for stigende toldsatter

På trods af at en egentlig handelskrig må ventes at have en negativ velstandseffekt for både de involverede parter såvel som den øvrige verdensøkonomi, er der dog en reel risiko for, at brugen af handelshindringer kan stige fremadrettet, for eksempel hvis de fordelingsmæssige konsekvenser af frihandel vurderes som værende for store, hvilket diskuteres nærmere i det følgende.

FRIHANDEL OG BRUG AF IMPORTTOLD

De gennemsnitlige toldsatter er sænket markant siden 1990

Siden 1990 er de gennemsnitlige importtoldsatter blevet reduceret i langt de fleste økonomier. De gennemsnitlige satser i EU er for eksempel reduceret fra 6 pct. i 1990 til 2 pct. i 2015, og Kina og Brasilien har reduceret toldsatterne markant fra et højt niveau i 1990'erne, jf. figur I.29. Dette er sket samtidig med en markant stigning i verdenshandlen.

Stigende toldbarrierer mellem USA og Kina

De seneste 10-15 år er der imidlertid kun foretaget meget beskedne reduktioner af toldsatterne, og siden nytår har USA ad flere omgange indført importtold på forskellige varer. Tiltagene har særligt været rettet mod Kina, men også overfor Canada, Mexico, EU og andre lande har USA annonceret, at der kan blive indført importtold på udvalgte varer. Kina har allerede reageret ved at øge toldsatter på udvalgte varer, der importeres fra USA, hvilket har fået USA til at annoncere, at de vil pålægge importtold på flere varer fra Kina. Denne udvikling tyder på, at der er en risiko for, at brugen af toldbarrierer igen vil vokse.

Store økonomier kan have en gevinst ved told

For en lille åben økonomi som Danmark er der store fordele ved, at toldsatterne generelt er blevet sænket siden 1990. Derfor er det bekymrende fra et dansk perspektiv, hvis den seneste udvikling er starten på generelt højere toldsatter i verdensøkonomien. Store økonomier som Kina og USA er imidlertid i mindre omfang afhængig af samhandel med omverdenen, og højere toldsatter kan i visse situationer øge velstanden i disse lande. Derudover kan frihandel have konsekvenser for den personlige indkomstfordeling. Det kan derfor ikke udelukkes, at mange års reduktioner i toldsatter erstattes af mere protektionisme fremover.

BOKS I.4 PROGNOSEN FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG FINANSIELLE FORHOLD

Prognosen for international økonomi tager for årene 2018-20 udgangspunkt i IMF's World Economic Outlook, april 2018, men er justeret for efterfølgende information, der kan give anledning til mindre justeringer af vækstskeennene. For årene 2021-25 er benyttet IMF's skøn for væksten fra World Economic Outlook, oktober 2017. Tabel A viser vækstskeøn for udvalgte økonomier.

TABEL A BNP VÆKSTSKØN

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	----- Pct. -----				
Euroområdet	2,5	2,4	2,0	1,7	1,4
USA	2,3	2,8	2,6	1,9	1,5
Sverige	2,7	2,6	2,3	2,1	1,9
Kina	7,0	6,6	6,4	6,2	5,7

a) "2025"-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2020 til 2025.

Kilde: IMF *World Economic Outlook*, april 2018 og egne beregninger.

For olieprisen ventes et gennemsnitligt årsniveau på hhv. 68, 73 og 78 dollar pr. tønde i 2018-2020. Herefter fremskrives olieprisen mod niveauerne i IEA's New Policy scenarie fra november 2017, så der nås en forventet oliepris på 108 dollar i 2025.

Renteprognosen tager udgangspunkt i den forventede udvikling i de pengepolitiske renter fra ECB og FED samt andre institutioners skøn. Markedsrenterne fremskrives ud fra spænd til de pengepolitiske renter, og frem mod 2025 forudsættes gradvise rentestigninger. Hovedtrækkene af renteprognosen er vist i tabel B.

TABEL B RENTESKØN

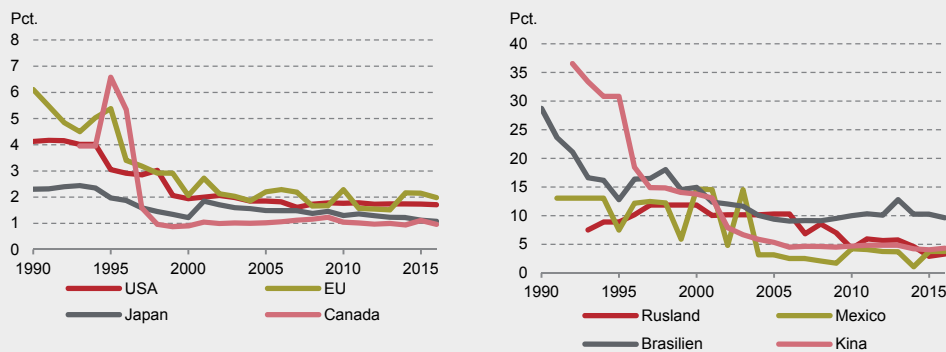
	2017	2018	2019	2020	2025
	----- Pct. -----				
ECB	0,0	0,0	0,2	0,7	2,5
Dansk statsobligation	0,5	0,5	0,5	0,5	3,5
Tysk statsobligation	0,4	0,4	0,4	0,4	3,3
Amerikansk statsobligation	2,3	3,0	3,5	3,9	4,0
Dansk realkreditrente	2,3	2,3	2,3	2,3	4,8

Anm.: Tabellen viser årgennemsnittet for renterne. For ECB vises udlånsrenten ved de primære markedsoperationer (*Main Refinancing Operations*, MRO's). Statsobligationsrenterne er på tiårige obligationer. Realkreditobligation angiver renten på 30-årige realkreditobligationer.

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

FIGUR I.29 GENNEMSNITLIG IMPORTTOLD

Der har været en klar tendens til, at de gennemsnitlige satser for importtold har været faldende siden 1990.



Anm.: Figurene angiver de effektive importtoldsatser, beregnet som et vægtet gennemsnit.
Kilde: UNCTAD.

Afsnit beskriver fordele og ulemper ved told

Dette afsnit beskriver først, hvorfor frihandel generelt er ønskelig. Dernæst beskrives, hvorfor store økonomier ikke nødvendigvis mister velstand på at indføre toldbarrierer. Derudover ses på, i hvilket omfang øget frihandel har fordelingsmæssige konsekvenser. Fokus vil igennem afsnittet i overvejende grad være på USA.

Komparative fordele: Velstand øges med frihandel, ...

Den klassiske fremstilling af teorien om komparative fordele tager udgangspunkt i et eksempel med to lande og to varer. Eksemplet viser, at begge lande vil vinde ved at specialisere sig i produktion af de varer, hvor de hver især har den komparative fordel, og importere den vare hvor de ikke har. Dette grundlæggende resultat, at samhandel vil stille begge parter bedre, kan generaliseres til at omfatte både mange lande og mange varer, se f.eks. Dornbusch mfl. (1977) eller Eaton og Kortum (2002).

... da lande kan specialisere sig i det, som de er relativt bedst til ...

Hvorvidt et land har komparativ fordel i at producere en given vare afhænger ikke af, hvor produktivt landet er til at producere varen i absolut forstand. Det afgørende er, hvor produktivt landet er til at producere varen i forhold til, hvor produktivt landet er til at producere andre varer. Dette skyldes, at et lands produktionsressourcer er begrænsede, det kan både være med hensyn til arbejdskraft, kapital, jord eller andre produktionsfaktorer, og det kan derfor bedst betale sig at producere de varer, hvor omkostningen, målt i hvor mange

	<p>andre varer man må opgive at producere, er mindst.⁷ Herved siger teorien også, at både udviklede og mindre udviklede økonomier vil vinde på øget frihandel.</p>
<p>... og derved kan øge produktivitet og velstand</p>	<p>Øget frihandel kan dermed ved at udnytte komparative fordele øge mulighederne for specialisering. Samtidig kan større markeder give mulighed for bedre udnyttelse af stordriftsfordele samt mulighed for øget vidensdeling. Derved kan udnyttelsen af komparative fordele medvirke til en stigende produktivitet og derved højere vækst og velstand.</p>
<p>Importtold kan flytte produktion væk fra varer, hvor man har komparativ fordel</p>	<p>Hvis man indfører importtold på specifikke varer, kan det blive profitabelt for indenlandske producenter af varer, hvor man ikke har en komparativ fordel, at øge produktionen. Herved kan indførelsen af importtold betyde, at ressourcerne i økonomien bruges i brancher, hvor landet ikke har en komparativ fordel, hvilket er samfundsøkonomisk inefficiënt.</p>
<p>Told kan forbedre bytteforhold, hvis landet har markedskraft</p>	<p>Teorien om komparative fordele afspejler en situation, hvor der er fuldkommen konkurrence. Der er dog situationer, hvor et land har tilstrækkelig markedskraft til at påvirke sit bytteforhold. Hvis et land indfører importtold på udvalgte varer, og landet har tilstrækkelig markedskraft, kan dette sænke priserne på verdensmarkedet. Hvis verdensmarkedsprisen falder, vil man kunne importere den samme mængde varer billigere, hvilket alt andet lige forbedrer bytteforholdet. Herved kan den samlede velstand i landet stige. Hvorledes importtold kan forbedre bytteforholdet, samt de nedenfor omtalte studier er nærmere beskrevet i boks I.5.</p>
<p>Studier tyder på, at lande udnytter dette, og kan vinde ved det</p>	<p>Dette er ikke blot en teoretisk overvejelse. Lande, der ikke har tilsluttet sig WTO, sætter systematisk højere toldsatser på varer, hvor de har markedskraft, jf. Broda mfl. (2008). Samtidig tyder modelberegninger på, at USA kan løfte sin velstand ved at indføre optimale importtoldsatser, men at dette vil ske på bekostning af en faldende velstand i resten i verden, jf. Ossa (2014).</p>
<p>Men gengældelsesaktioner fra andre lande kan betyde, at alle taber</p>	<p>En afgørende forudsætning for, om USA kan løfte sin velstand ved at indføre importtold, er, i hvilket omfang resten af verden reagerer ved at indføre egne toldsatser. Hvis ikke blot USA men også alle andre lande indfører optimale toldsatser, vil det ifølge Ossa (2014) betyde, at velstanden i USA i stedet vil falde. Samtidig falder velstanden i</p>

7) Omkostningerne ved at producere en vare, målt i hvor meget anden produktion man derved er nødt til at opgive at gennemføre, kalder økonomer ofte alternativomkostningerne.

resten af verden endnu kraftigere end før, da det nu ikke kun er samhandlen med USA, der rammes.

BOKS 1.5 IMPORTTOLD KAN PÅVIRKE BYTTEFORHOLD

Hvis et land indfører importtold på udvalgte varer, stiger den indenlandske pris på disse varer, set fra forbrugernes synspunkt. Dette vil få den indenlandske efterspørgsel efter disse varer til at falde. Hvis landet aftager en tilstrækkelig del af den globale produktion af disse varer, kan dette sænke priserne på verdensmarkedet. I hvilket omfang priserne påvirkes, afhænger blandt andet også af, hvor villige de udenlandske producenter er til at opretholde produktionen, når prisen falder. Et lands bytteforhold udtrykker, hvor meget en given indenlandsk produktion kan byttes til af udenlandsk produktion. Hvis verdensmarkedsprisen på importvarer falder, mens prisen på eksportvarer er konstante, vil man alt andet lige kunne importere en større mængde varer for den samme indenlandske produktion, hvilket betyder, at bytteforholdet er forbedret.

Broda mfl. (2008) undersøger om lande rent faktisk udnytter deres markedskraft. De finder, at dette er tilfældet. Således finder de, at lande, der ikke er medlem af WTO, systematisk sætter højere importtold på varer, hvor producenten ikke har mulighed for at overvælde hele stigningen i importtold i prisen – dvs. der hvor udbuddet er relativt inelastisk.

Om den samlede velstand stiger som følge af indførelse af importtold, afhænger af mere end bytteforholdet. Således vil importtoldens påvirkning på den indenlandske beskæftigelse og løndannelse, samt hvad den lavere indtægt i udlandet betyder for den indenlandske eksport, også have betydning. Ossa (2014) undersøger i en multisektor og multilande generel ligevægtsmodel, hvad konsekvenserne vil være for både USA og resten af verden, hvis USA ensidigt indførte optimale importtoldsatser. Den optimale importtoldsats er her defineret som den toldsats, der vil maksimere velstanden i USA, når man tager alle andre landes toldsatser for givne. Ifølge Ossa (2014) er de optimale ensidige importtoldsatser i USA i gennemsnit omkring 60 pct. Han finder desuden, at indførslen af de optimale importtoldsatser i USA vil betyde en velstandsstigning på 2,4 pct. for USA, mens velstanden i resten af verden vil falde. Ligeledes vil lønninger og profitter i USA stige, mens det modsatte vil gøre sig gældende i resten af verden.

En afgørende forudsætning for dette resultat er, at resten af verden ikke reagerer på indførelsen af importtold i USA ved at indføre egne optimale toldsatser. Hvis ikke blot USA men også alle andre lande indfører importtold, vil resultatet ændres markant. Såfremt alle lande sætter deres optimale importtold, hvilket vil betyde, at den gennemsnitlige importtold på tværs af verdens økonomier vil være ca. 58 pct., finder Ossa (2014), at velstanden i USA vil falde med 2,5 pct. Samtidig falder velstanden i resten af verden endnu kraftigere end før, da det nu ikke kun er samhandlen med USA, der rammes.³

³ Dette scenarie er reelt en såkaldt Nash-ligevægt, og kan tolkes som en decideret handelskrig.

Nye toldsatser kan muligvis reducere forvridding, hvis der allerede er importtold

Hvis der allerede er importtold på andre varer, er det ikke sikkert, at indførelsen af nye eller stigninger i eksisterende toldsatser fører til lavere velstand. Nye toldsatser eller forhøjelse af eksisterende toldsatser kan i den situation potentielt mindske den forvridding af de relative priser, der gør, at de enkelte lande ikke specialiserer sig i at producere de varer, hvor de rent faktisk har en komparativ fordel. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis de ændrede toldsatser fører til mere ensartede toldsatser på tværs af varerne i økonomien.⁸

Analyser viser, at øget frihandel har fordelingsmæssige konsekvenser

I USA er indkomstuligheden siden 1980 steget kraftigt. Således er andelen af indkomsten, der tilfalder den nederste halvdel i indkomstfordelingen faldet fra ca. 20 pct. i 1980 til godt 12 pct. i 2016. Dette er en del af en global tendens, og der har i mange år været et fokus på, hvorvidt den øgede frihandel kan have spillet en rolle i dette. Det seneste årti er der kommet flere analyser, der viser, at stigende frihandel kan have fordelingsmæssige konsekvenser. Se for eksempel studiet af Harrison, McLaren og McMillan (2011) der indeholder en gennemgang af udviklingen i synet på frihandels rolle i forhold til den stigende indkomstulighed.

Både vindere og tabere ved frihandel

De grupper, der vinder på den øgede frihandel, vil især være ejere af virksomheder og ansatte i de brancher, hvor et land har komparative fordele, og som nu vil opleve vækst, da efterspørgslen efter disse branchers varer vil stige. Derudover vil forbrugerne og virksomhederne i økonomien generelt blive stillet bedre som følge af et større udvalg af varer og lavere priser eller højere kvalitet på varerne generelt. Hvis man fjerner handelsbarrierer, og dermed øger muligheden for import, vil der være en risiko for, at virksomheder og arbejdere i de brancher, hvor landet ikke har en komparativ fordel, vil opleve en faldende efterspørgsel, hvilket vil betyde lavere lønninger og/eller lavere beskæftigelse i disse brancher.

En undersøgelse tyder på store fordelings effekter af frihandel i USA

Den øgede import fra Kina har haft fordelingsmæssige konsekvenser i USA. Således er både beskæftigelse og lønninger blevet påvirket negativt i de brancher, der har oplevet øget konkurrence fra kinesisk import, jf. Autor (2018). Effekterne tyder på at være relativt langvarige. Autors analyse er yderligere beskrevet i boks I.6.

8) Herudover kan for eksempel produktivitets forskelle på tværs af sektorer betyde, at det under visse forhold ikke er optimalt at udnytte sine komparative fordele.

BOKS I.6 FRIHANDEL KAN HAVE FORDELINGSMÆSSIGE KONSEKVENSER

Autor (2018) konkluderer på baggrund af både egne og andres studier, at beskæftigelsen og lønningerne indenfor de brancher i USA, der har oplevet stigende konkurrence fra kinesisk import, er faldet relativt til de øvrige brancher, og at disse arbejdere ikke fuldt ud har fundet beskæftigelse i de øvrige brancher i samme geografiske område. Analysen viser således, at de områder i USA, der i højere grad producerer varer i konkurrence med kinesisk import, oplever faldende beskæftigelse og lavere lønstigninger relativt til andre områder. Derudover finder han, at det særligt er personer i de fire nederste indkomstdeciler, der ikke finder ny beskæftigelse i andre brancher men bliver indenfor de ramte brancher, hvilket er medvirkende til at øge indkomstuligheden. Desuden finder han, at dette ikke er et kortvarigt fænomen, men at effekterne er relativt langvarige.

De fordelingsmæssige konsekvenser bliver større, hvis der tages højde for, at leverandører til produktionen i de ramte brancher vil se efterspørgslen på deres produkter falde, ligesom den lavere indkomst for de ramte grupper vil sænke deres efterspørgsel, hvilket ifølge Autor (2018) især vil ramme økonomien lokalt og regionalt. Autor (2018) finder, når der tages højde for både de direkte og de indirekte effekter, at den stigende amerikanske import fra Kina i perioden 1999-2011 har betydet, at 2,4 millioner amerikanske job er gået tabt i de ramte brancher.

Omkostningerne er koncentrerede, men muligt der er nettogevinster

Omkostningerne ved den øgede import i form af tabte arbejdspladser og lavere løn for visse grupper er ikke den samlede effekt på det amerikanske arbejdsmarked. Den øgede samhandel vil også skabe jobs og øge lønningerne i de brancher, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft stiger. Omkostningerne ved frihandel er imidlertid koncentreret, mens gevinsterne er mere spredt. Det betyder også, at uanset om øget frihandel kan forklare noget af den brede stigning i indkomstuligheden siden 1980 eller ej, kan øget frihandel have store konsekvenser for de grupper, der taber på den.

Importtold er ikke eneste mulighed for at hjælpe bestemte brancher

At indføre handelsbarrierer er ikke den eneste mulighed, hvis man ønsker at beskytte bestemte brancher mod konsekvenserne af øget frihandel. Da beskyttelsen af bestemte brancher ved hjælp af handelsbarrierer kan have negative omkostninger for de øvrige grupper i samfundet, er det relevant at overveje, om man kan hjælpe disse brancher på en måde, hvor de samfundsmæssige omkostninger er mindre. I stedet for at indføre handelsbarrierer kan man f.eks. afhjælpe konsekvenserne gennem overførselsindkomster, uddannelsessystemet, skattelovgivning og særlige erhvervsstøtteordninger.

Både fordele og ulemper ved andre værktøjer

En fordel ved at afhjælpe fordelingskonsekvenserne på denne måde er, at omfanget af gengældelsesaktioner fra andre lande formodentligt er mindre. Der er dog også omkostninger ved at afhjælpe de fordelingsmæssige konsekvenser af frihandel ved hjælp af overførselsindkomster, øget uddannelse, selektiv erhvervsstøtte eller lign. Herunder de forvridningsomkostninger som følger af den øgede skatteopkrævning, der er nødvendig for at finansiere tiltagene. Det kan derfor ikke udelukkes, at handelsbarrierer – i nogle situationer – er en billigere løsning end omfordeling via højere skatter, hvis man vil tilgode dese særlige befolkningsgrupper.

Komplet frihandel er ikke nødvendigvis en ligevægt

Frihandel kan overordnet set stille alle lande bedre, end en situation hvor alle lande sætter deres optimale individuelle toldsatser, men der er situationer, hvor et lands velstand kan øges ved at øge udvalgte toldsatser. Dette forudsætter dog, at andre lande ikke eller kun i begrænset omfang modsvarer med egne toldsatser.

Handelsaftaler vigtige for at fremme frihandel

Da lande kan have et incitament til ensidigt at hæve toldsatser, enten af hensyn til velstand eller fordeling, er der behov for internationale aftaler, der sikrer lave toldsatser, hvis man ønsker at fremme frihandel. Måske vil risikoen for en egentlig handelskrig og de deraf følgende negative konsekvenser være nok til at afholde enkelte lande fra at øge deres toldsatser. Afsnittet tyder dog på, at fortsat arbejde for at fastholde og eventuelt udvide eksisterende handelsaftaler er nødvendige, hvis man vil sikre, at mange års handelsliberaliseringer ikke rulles (delvist) tilbage.

LITTERATUR

Autor D. H. (2018): Trade and labor markets: Lessons from China's rise. IZA World of Labor.

Broda C., Limao N. og Weinstein D. E. (2008): Optimal Tariffs and Market Power: The Evidence. American Economic Review, Vol. 98.

Dornbusch R., Fischer S. og Samuelson P. A. (1977): Comparative advantage, trade and payments in a Richardsonian model with a continuum of good. American Economic Review, Vol. 67.

Eaton J. og Kortum S. (2002): Technology, geography and trade. Econometrica, vol. 70.

Harrison A., McLaren J. og McMillan M. S. (2011): Recent Perspectives on Trade and Inequality. Annual Review of Economics, Vol. 3.

<https://www.whitehouse.gov/issues/economy-jobs/>.

Ossa R. (2014): Trade Wars and Trade Talks with Data. American Economic Review, Vol. 104.

I.4 OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2025

Grundlag for vurderingen

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2025. Vurderingen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i den makroøkonomiske fremskrivning, der er præsenteret i afsnit I.2 og I.3, samt gældende lovgivning og indgåede politiske aftaler.

Indhold i afsnittet

Afsnittet indledes med en gennemgang af forventningen til udviklingen i den faktiske offentlige saldo frem til 2025. Dernæst beskrives udviklingen i den strukturelle offentlige saldo frem mod 2025, hvorefter finanspolitikens aktivitetsvirkning vurderes. Herefter beskrives forudsætningen om udviklingen i det offentlige forbrug og regeringens beregnede råderum beskrives til sidst i afsnittet.

DE OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2025

Den offentlige saldo overraskede positivt i 2017, ...

Der var et overskud på 1 pct. af BNP på den offentlige saldo i 2017. Det er langt bedre, end det var forventet i *Dansk Økonomi, efterår 2017*, hvor det var ventet, at der ville blive et underskud af næsten samme størrelse. Det er indtægterne, der blev væsentligt højere end ventet i 2017, mens udgifterne kun blev en smule lavere end skønnet.

... men overskuddet er drevet af midlertidige forhold

Hovedparten af forbedringen af saldoen i 2017 skyldes større indtægter fra pensionsafkastbeskatning, selskabsskat og aktieindkomstskat, end det var ventet i efteråret. Det vurderes, at disse indtægter gradvist vil blive normaliseret i de kommende år. Det er hovedårsagen til, at indtægterne forventes at udgøre en faldende andel af BNP frem mod 2021, jf. tabel I.3. Aftalen om *Lavere skat på arbejde og pensionsindbetalinger* fra februar skubber yderligere på faldet i personskatterne i de næste år.

TABEL I.3 OFFENTLIGE INDTÆGTER OG UDGIFTER

Den offentlige saldo forbedres gradvist fra 2018 til 2025, da udgifterne forventes at falde mere som andel af BNP, end indtægterne gør.

	2017	2018	2019	2020	2021	2025
Personskatter ^{a)}	25,3	25,3	25,2	24,9	24,9	24,6
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3
Pensionsafkastbeskatning	1,5	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0
Nordsøindtægter	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4
Afgifter mv. ^{b)}	16,1	16,2	16,1	16,1	16,0	15,9
Øvrige indtægter	5,0	4,8	4,8	4,9	5,0	4,9
Indtægter i alt ^{c)}	51,0	49,7	49,4	49,3	49,3	49,1
Offentligt forbrug	25,0	25,1	24,9	24,9	24,7	24,8
Offentlige investeringer ^{d)}	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2
Indkomstoverførsler	16,5	16,5	16,2	16,1	16,1	15,9
Øvrige udgifter	5,0	5,2	5,2	5,1	4,8	4,7
Udgifter i alt ^{c)}	49,9	50,2	49,7	49,4	48,8	48,7
Primær saldo	1,2	-0,6	-0,3	-0,1	0,5	0,4
Nettorenteindtægter	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3
Offentlig saldo	1,0	-0,9	-0,5	-0,2	0,3	0,1
Strukturel offentlig saldo ^{e)}	-0,7	-0,9	-0,3	-0,3	0,0	0,1

a) Personskatter omfatter kildeskatter, herunder aktiebeskatning, 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) Offentlige investeringer er inkl. udgifter til forskning og udvikling.

e) Strukturel offentlig saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

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

Rentefradrag trækker indtægterne ned frem mod 2025

Fra 2021 til 2025 er de samlede indtægter svagt vigende. Faldet i indtægterne trækkes af personskatterne. De bliver trukket ned af stigende renter, der øger rentefradraget hos husholdningerne og derved mindsker skattebetalingen.

**Udgifterne falder
som andel af BNP**

Der er vedtaget udgiftslofter for årene 2018 til 2021, og de giver kun mulighed for en behersket fremgang i det offentlige forbrug i perioden. Derfor reduceres de offentlige forbrugsudgifter som andel af BNP. Yderligere er det som følge af skattereformen fra 2012 aftalt, at en række overførselsindkomster mindreguleres frem til 2023, hvilket kombineret med en stigende tilbagetrækningsalder reducerer indkomstoverførslerne.

**På kort sigt holdes
udgifterne oppe af
engangsbetalinger**

I 2018 ventes en stigning i de øvrige udgifter trukket af muligheden for at få tilbagebetalt efterlønsbidrag. I 2019 og 2020 sker der tilbagebetalinger af for meget betalt ejendomsskat. Fra 2021 forsvinder disse engangsudgifter, og de øvrige udgifter reduceres.

**Saldo forbedring fra
2018 til 2025**

Samlet set ventes udgifterne at falde væsentligt mere end indtægterne fra 2018 til 2025, den faktiske offentlige saldo bliver forbedret fra et underskud på 0,9 pct. af BNP til et overskud på 0,1 pct. af BNP. Det strukturelle underskud vurderes ligeledes at være 0,9 pct. af BNP i 2018, og den strukturelle saldo forbedres tilsvarende frem mod 2025.

STRUKTUREL SALDO EFTER BUDGETLOVENS METODE

**Fortsat underskud
på den strukturelle
saldo**

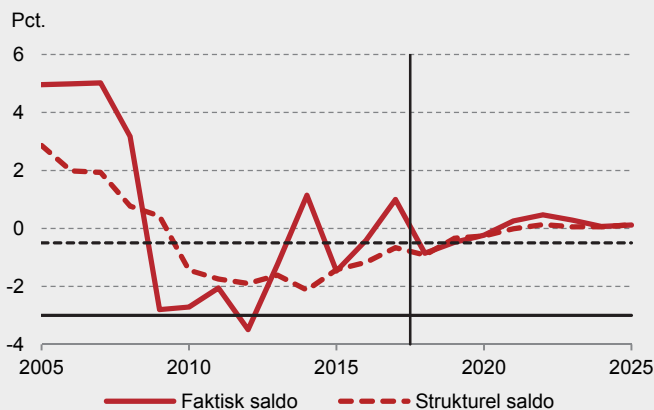
I kølvandet på konjunkturtilbageslaget i 2008 kom der store underskud på den faktiske offentlige saldo, jf. figur I.30. Indtægterne fra personskatter og moms faldt, mens udgifterne til indkomstoverførsler steg. I opgørelsen af den strukturelle saldo søges det at rense den faktiske saldo for de påvirkninger, som konjunktursituationen har, hvorefter de resterende beløb er et udtryk for den offentlige saldo i en neutral konjunktursituation. I årene efter krisen blev den strukturelle saldo svækket. Det skyldes, at den økonomiske politik blev lempet for at afbøde de værste konsekvenser af tilbageslaget. Underskuddet på den strukturelle saldo er de seneste år reduceret som følge af den førte økonomiske politik, hvor reformer har øget arbejdsstyrken samtidig med, at væksten i de offentlige udgifter har været relativ beskeden.

**Underskuddet på
den strukturelle
saldo er øget i 2018**

Formandskabet vurderer, at underskuddet på den strukturelle saldo i 2018 bliver på 0,9 pct. af BNP, hvilket er en svækkelse i forhold til *Dansk Økonomi*, efterår 2017, hvor det var vurderet, at underskuddet på den strukturelle saldo i 2018 ville blive 0,6 pct. af BNP.

FIGUR I.30 DEN STRUKTURELLE SALDO

Den strukturelle saldo forbedres gradvist fra det aktuelle underskud.



Anm.: Den optrukne linje er 3 pct. grænsen fra Vækst- og Stabilitetspagten, som den faktiske offentlige saldo skal holde sig over. Den stippledte linje er grænsen fra budgetloven, som den strukturelle saldo skal holde sig over ved fremsættelsen af forslaget til finanslov for det efterfølgende år. Grænsen i budgetloven har været gældende siden forslaget til finanslov for 2014.

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

Højere realt offentligt forbrug ...

Der er flere årsager til svækkelsen af den strukturelle saldo i 2018. Svækkelsen skyldes blandt andet, at det offentlige forbrug er planlagt som et kronebeløb for 2018 på baggrund af en forventning om prisudviklingen. Det vurderes nu, at inflationen i dansk økonomi bliver lavere i 2018, end det var forventet, da budgetterne for 2018 blev vedtaget. Det forventes derfor, at det offentlige forbrug i 2018 vil udgøre en større andel af BNP, da BNP i kroner nu er et mindre beløb end tidligere vurderet. Det vurderes isoleret set, at de lavere prisstigninger vil svække den strukturelle saldo med knap 0,2 pct. af BNP.

... og lavere skatter

Modsat det offentlige forbrug ventes skatteindtægterne i form af blandt andet moms at blive mindre, når priserne stiger langsommere og udgøre en uændret andel af BNP. Derudover blev skatten sænket med 0,3 pct. af BNP i 2018 med aftalen om *lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger, februar 2018*. Finansieringen af skattelettelserne bestod delvist af fremrykning af pensionsbeskatning fra aftalen om *flere år på arbejdsmarkedet, juni 2017*. Fremrykningen af disse indtægter var indregnet i skønnet for den offentlige saldo i *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Det strukturelle underskud reduceres hurtigt

Det strukturelle underskud ventes at blive væsentligt reduceret i løbet af 2019. Det skyldes en generelt stram finanspolitik, hvor der er en begrænset vækst i udgiftslofterne og indkomstoverførslerne mindre-reguleres. Desuden er der en betydelig fremgang i den strukturelle beskæftigelse. Hertil kommer, at det i denne fremskrivning er forudsat, at væksten i det offentlige forbrug bliver 1,4 pct. i 2018 og 0,3 pct. i 2019. Under forudsætning af disse vækstrater i det offentlige forbrug i 2018 og 2019 vurderes det, at underskuddet på den strukturelle saldo i 2019 vil blive reduceret til 0,3 pct. af BNP og dermed overholde grænsen i budgetloven. Den strukturelle saldo vurderes at blive yderligere forbedret som følge af beskeden udgiftsvækst i 2020 og 2021, så der vurderes at være balance på den strukturelle saldo i 2021. Det bemærkes, at den strukturelle saldo er forbundet med betydelig usikkerhed, og opgørelsen afhænger blandt andet af metodemæssige valg.

Vurderingen af den strukturelle saldo afviger fra Finansministeriets

Finansministeriet har en væsentligt mere positiv vurdering af den strukturelle saldo i de historiske år. En årsag til dette er, at behandlingen af indtægter fra nordsøbeskatningen og af afskrivninger af restancer i Skat i denne prognose afviger fra Finansministeriets beregning i *Konvergensprogrammet, april 2018*. Når den strukturelle saldo skal beregnes, tages der i nærværende vurdering udgangspunkt i et 7-års glidende gennemsnit af de seneste officielle oplysninger om nordsøindtægterne og skatteafskrivningerne fra Danmarks Statistik. Nordsøindtægterne og skatteafskrivningerne har overrasket negativt, og det har medvirket til revisioner af den strukturelle saldo i de senere år. Finansministeriet har som en del af deres metode valgt at korrigere Danmarks Statistiks oplysninger for dele af faldet i nordsøindtægterne og for nogle af afskrivningerne af skatterestancer.⁹ I gennemsnit forbedrer disse korrektioner Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo med ca. 0,4 pct. af BNP i perioden 2010-17, jf. figur I.31.

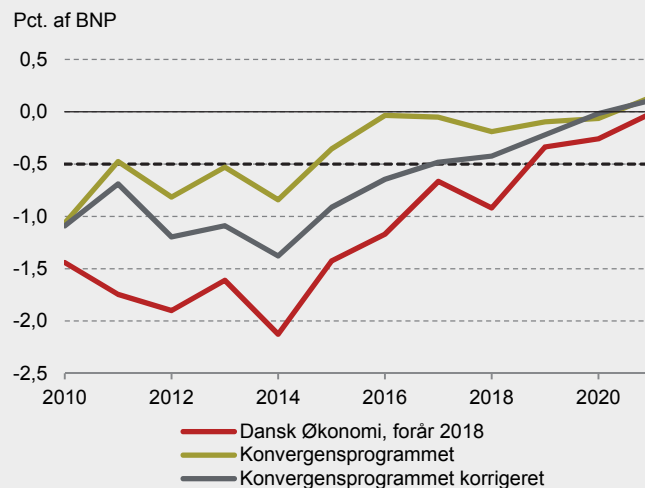
Forskel i historiske skøn for den strukturelle beskæftigelse

Dertil kommer, at opgørelsen af den strukturelle saldo afhænger af vurderingen af den strukturelle beskæftigelse. I nærværende prognose vurderes den strukturelle beskæftigelse for årene 2010-17 lavere end skønnet af Finansministeriet, og dette er også en forklaring på, hvorfor vurderingen af den strukturelle saldo i nærværende prognose er lavere end Finansministeriets vurdering. Den strukturelle beskæftigelse er blevet nedjusteret i de historiske år, og tidligere var vurderingen af den strukturelle beskæftigelse højere end Finansministeriets.

9) Jf. *Metodejustering for strukturelle indtægter fra Nordsøen*, 10. april 2016, Finansministeriet, www.fm.dk. Korrektioner for skatterestancer er oplyst i *Danmarks Konvergensprogram 2018, bilag 3.2 side 51*, Regeringen, og *Økonomisk Redegørelse, december 2017, bilag 5.2 side 167*.

FIGUR I.31 STRUKTUREL SALDO 2010-21

Beregning af den strukturelle saldo er følsom overfor metodemæssige valg.



Anm.: Den stiplede linje angiver grænsen i budgetloven. "Konvergensprogrammet korrigeret" er den strukturelle saldo korrigeret for forskellen mellem et 7-års glidende gennemsnit af Danmarks Statistiks opgørelse af nordsøindtægter og skatteafskrivninger og opgørelsen af disse poster i konvergensprogrammet.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2018, Regeringen, Dansk Økonomi, forår 2018 og egne beregninger.

Forskel i historiske skøn for den strukturelle beskæftigelse

Dertil kommer, at opgørelsen af den strukturelle saldo afhænger af vurderingen af den strukturelle beskæftigelse. I nærværende prognose vurderes den strukturelle beskæftigelse for årene 2010-17 lavere end skønnet af Finansministeriet, og dette er også en forklaring på, hvorfor vurderingen af den strukturelle saldo i nærværende prognose er lavere end Finansministeriets vurdering. Den strukturelle beskæftigelse er blevet nedjusteret i de historiske år, og tidligere var vurderingen af den strukturelle beskæftigelse højere end Finansministeriets.

Samme politik giver forskellig udvikling i den strukturelle saldo

Der er i nærværende fremskrivning og i Konvergensprogrammet fra Finansministeriet lagt den samme politik til grund ved vurderingerne af den offentlige saldo fremadrettet. Alligevel er der en betydelig forskel i udviklingen på den strukturelle saldo fra 2016-21 i de to vurderinger, jf. figur I.31. I nærværende fremskrivning vurderes det, at finanspolitikken gradvist strammes med ca. 1¼ pct. af BNP i perioden

fra 2016-21.¹⁰ De løbende finanspolitiske stramninger er hovedårsagen til, at forbedringen af den strukturelle saldo på 1¼ pct. af BNP i perioden. Finansministeriet vurderer derimod, at den strukturelle saldo er omtrent i balance i både 2016-21.

Finansministeriets korrektioner kan forklare meget af forskellen

De korrektioner, Finansministeriet laver af Danmarks Statistiks opgørelser, kan forklare omkring halvdelen af forskellen i udviklingen i den strukturelle saldo mellem nærværende opgørelse og Finansministeriets. De ekstraordinært store afskrivninger af skatterestancer svækker i nærværende opgørelse den strukturelle saldo med 0,2 pct. af BNP i 2016. I 2021 er det forudsat, at afskrivningerne af skatterestancer er normaliseret, hvormed saldoen bliver forbedret med 0,2 pct. frem mod 2021. Finansministeriet korrigerer de fleste af tabene på skatterestancer ud af deres strukturelle saldo i disse år og har derfor kun en begrænset forbedring af den strukturelle saldo som følge af normaliseringen af tabene. For nordsøbeskatningen vurderes det i nærværende fremskrivning, at den strukturelle provenu vil falde med 0,2 pct. af BNP fra 2016 til 2021, mens Finansministeriet vurderer, at provenuet fra nordsøbeskatningen strukturelt vil falde med ca. 0,7 pct. af BNP i perioden, og derved mindskes deres forbedring af den strukturelle saldo i perioden. Det skyldes, at faldet i olieprisen i 2014 først slår igennem i Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo med forsinkelse.

Forskelle i vejen til samme saldo i 2025

De forskelle, der er i opgørelsen af den strukturelle saldo i øjeblikket, er i vid udstrækning midlertidige. I 2025 er formandskabets og Finansministeriets vurdering af den strukturelle saldo næsten ens. Formandskabet vurderer, at der vil være et overskud på 0,1 pct. af BNP, mens Finansministeriet forudsætter balance på den strukturelle saldo i 2025. For en nærmere sammenligning af saldoen i 2025 se *Baggrundsnotat til offentlige finanser, Dansk Økonomi, forår 2018*.

FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSPÅVIRKNING

Løbende opstramning af finanspolitikken fra 2015

Finanspolitikken har dæmpet aktiviteten siden 2015, og det vurderes at fortsætte frem til 2021, der er det sidste år, hvor der er aftalt udgiftslofter. Set over perioden 2015-21 vurderes det, at finanspolitikken i gennemsnit har dæmpet aktiviteten i Danmark med 0,3 pct. af BNP om året, jf. tabel I.4.

10) Stramningen af finanspolitikken er her opgjort som de direkte provenuer, der indgår i beregningen af finanseffekten. I finanseffekten tages der højde for, at ændringer i direkte provenuer fra forskellige indtægter og udgifter vil påvirke aktiviteten i samfundet forskelligt.

TABEL I.4 FINANSEFFEKTEN

Finanspolitikken dæmper generelt aktiviteten fra 2015 til 2021, men i år vurderes den at være omtrent neutral for udviklingen i BNP.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
				Pct.			
Udgifter i alt	-0,4	-0,4	-0,5	0,0	-0,3	-0,2	-0,4
offentligt forbrug	-0,2	-0,5	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,3
offentlige investeringer	-0,2	0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1
øvrige	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Indtægter i alt	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
personlige skatter	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
øvrige	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	-0,4	-0,4	-0,4	0,0	-0,3	-0,2	-0,4
engangsforhold				0,1	0,1	-0,1	-0,1
Finanseffekt m. engangsforhold	-0,4	-0,4	-0,4	0,1	-0,2	-0,3	-0,5

Anm.: Den et-årige finanseffekt angiver finanspolitikken aktivitetpåvirkning målt som finanspolitikken vækstbidrag til BNP sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Engangsforhold dækker i 2018 over tilbagebetaling af efterløn, i 2019 og 2020 tilbagebetaling af for meget betalt ejendomskat, mens det i 2021 dækker over, at tilbagebetalingerne falder bort.

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

Lav forbrugsvækst og stigning i arbejdsstyrken dæmper aktiviteten

Finanspolitikken har primært dæmpet aktiviteten via en begrænset vækst i det offentlige forbrug. Samtidigt har en kraftig stigning i den strukturelle arbejdsstyrke øget den samlede produktionskapacitet i dansk økonomi, hvorved den offentlige sektor gradvist har lagt beslag på en mindre andel af den samlede beskæftigelse.

Finanspolitikken er omtrent neutral i 2018

Finanspolitikken ventes at være omtrent neutral i år. Det skyldes, at skattelettelserne fra aftalen om *lavere skat på arbejde og pensionsindbetalinger*, der blev aftalt i februar, giver et lille positivt bidrag til aktiviteten i 2018. Samtidigt ventes det, at væksten i det offentlige forbrug bliver høj i år som følge af lave prisstigninger, jf. nedenfor. Derudover er der i år en særlig effekt af, at det er muligt at få udbetalt bidrag til efterlønsordningen, hvilket øger husholdningernes forbrugsmuligheder ekstraordinært. Tages der højde for denne udbetaling vurderes det, at finanseffekten i år vil være svagt positiv.

Finanspolitikken dæmper igen aktiviteten fra 2019

Regeringens udspil til finanspolitik for 2019 fremlægges først i forbindelse med forslaget til finanslov i august. Det er i denne fremskrivning forudsat, at væksten i det offentlige forbrug bliver lav i 2019. Det ventes at dæmpe aktiviteten, mens andre dele af finanspolitikken samlet set er stort set neutral for aktiviteten. Der er dog også i 2019 et ekstraordinært forhold, idet der ventes en tilbagebetaling af for meget betalt ejendomsskatter, som ventes at øge aktiviteten med ca. 0,1 pct. af BNP. Samlet set ventes finanspolitikken at bidrage til at dæmpe væksten med 0,2 pct.point.

OFFENTLIGE FORBRUGSUDGIFTER

Mindre forbrug under udgiftslofter ...

Udgiftslofterne lægger en øvre grænse for de offentlige forbrugsudgifter i stat, regioner og kommuner. Siden der blev indført udgiftslofter i 2014, er de blevet overholdt i alle år. Det gjorde sig også gældende i 2017, hvor der var et mindreforbrug i kommunerne på 1 mia. kr., regionerne havde et mindreforbrug på 0,3 mia. kr., mens der var et mindreforbrug i staten på 6,7 mia. kr. Det forudsættes i denne fremskrivning, at udgiftslofterne vil blive overholdt fremadrettet, så det mindreforbrug, der har været i de senere år, forudsættes at ophøre fra 2018.

... alligevel har væksten fulgt det planlagte

På trods af at der løbende har været et mindreforbrug under udgiftslofterne siden 2014, er den realiserede realvækst i det offentlige forbrug på linje med den forbrugsvækst, der var planlagt, da forslagene til finanslove blev fremlagt. Det skal ses i sammenhæng med, at priserne generelt har udviklet sig svagere end forventet.

Udgiftslofter giver ikke garanti for at nå den planlagte forbrugsvækst

Overholdelse af udgiftslofter er ikke i sig selv nok til at sikre, at den planlagte realvækst i det offentlige forbrug realiseres i et enkelt år. Det skyldes, at udgiftslofterne for indeværende år er fastsat som et kronebeløb i årets priser, og forudsætninger om pris- og lønudviklingen kan vise sig ikke at holde stik. Bliver den faktiske pris- og lønudvikling lavere (eller højere), vil det resultere i en højere (eller lavere) real forbrugsvækst, end der er planlagt i forbindelse med udarbejdelsen af budgetterne. Derudover dækker udgiftslofterne ikke kun udviklingen i det offentlige forbrug men også f.eks. bidrag til EU, udviklingsbistand og en række subsidier. Sammensætningen af et mindreforbrug mellem forskellige udgiftstyper har derved også betydning for realvæksten i det offentlige forbrug.

Meget små prisstigninger påvirker det offentlige forbrug

I 2017 har Danmarks Statistik opgjort en relativ høj realvækst i det offentlige forbrug på trods af, at der har været et mindreforbrug i alle de tre delsektorer. Det skal ses i lyset af de aktuelt meget lave prisstigninger i dansk økonomi. På grund af mindreforbrug i den offentlige sektor endte det faktiske offentlige forbrug i kroner i 2017 med at blive lavere, end det var skønnet i *Dansk Økonomi, efterår 2017*, jf. figur I.32. På trods af at det faktiske forbrug var lavere end skønnet, har det vist sig, at væksten i det reale offentlige forbrug var højere end skønnet, da prisudviklingen blev lavere, end det var forudsat i *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

FIGUR I.32 SMÅ PRISSTIGNINGER GIVER STOR VÆKST I DET OFFENTLIGE FORBRUG

Prisen på det offentlige forbrug steg i 2017 væsentligt mindre end forventet, hvilket har medført en større realvækst end skønnet. Det vurderes også at blive tilfældet i 2018.



Anm.: Vækst i mængder er realvæksten i det offentlige forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Dansk Økonomi, efterår 2017* og *Dansk Økonomi, forår 2018*.

Også i 2018 er realvæksten opjusteret

I nærværende prognose forudsættes det som nævnt, at både udgiftslofter og budgetter udnyttes fuldt ud i 2018. Det giver en stigning i det nominelle offentlige forbrug på knap 3 pct. fra 2017 til 2018, hvilket er det samme, som Finansministeriet har forudsat i konvergensprogrammet. I nærværende prognose vurderes det, at inflationen i Danmark generelt er lav i 2018, hvilket medfører, at også de offentlige løn- og prisstigninger er lave. Derfor giver en nominal stigning i de offentlige budgetter på 3 pct. i 2018 en realvækst i det offentlige forbrug på 1,4 pct. Det bemærkes, at Finansministeriet skønner en væsentligt højere prisudvikling på det offentlige forbrug i 2018, end der gøres i denne prognose. Derfor ventes en stigning i det offentlige forbrug i kroner på 3 pct. kun at give anledning til en vækst i det reale

offentlige forbrug på 0,7 pct. i 2018 i konvergensprogrammet. Forudsætningen for skønnet for det offentlige forbrug i 2018 og 2019 er nærmere beskrevet i boks I.7.

**Den høje
forbrugsvækst i
2018 medfører en
lavere vækst i 2019**

Det er i denne fremskrivning forudsat, at hele udgiftsloftet bruges fuldt ud i 2019. Det er ligeledes forudsat, at de lavere prisstigninger på offentligt forbrug vil blive udmøntet i en lav pris- og lønopregning af udgiftslofterne til 2019-priser. Det giver i denne fremskrivning en realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. i 2019. Udover forskellige forudsætninger om prisstigningerne giver regeringens reserve til andre prioriteringer fra 2019 anledning til forskelle i væksten i det offentlige forbrug i nærværende prognose og konvergensprogrammet. Regeringen opererer i konvergensprogrammet med en reserve på ca. 3½ mia. kr. under udgiftslofterne, som forudsættes anvendt til andet end offentligt forbrug. Derfor har regeringen en samlet vækst i det offentlige forbrug på 1,0 pct. set over de to år 2018 og 2019.

**Forbruget i denne
prognose udmønter
udgiftslofterne
fuldt ud**

Set over perioden fra 2017-19 er der en samlet real stigning i udgiftslofterne, der muliggør en realvækst i det offentlige forbrug på 1,7 pct. over to år. Der er i denne fremskrivning ikke forudsat en reserve til andre prioriteringer i 2019. Såfremt Folketinget udmønter hele eller dele af regeringens reserve til andre prioriteringer til andet end offentligt forbrug, vil det indebære en svækkelse af den offentlige saldo eller, at udgiftsloftet for 2019 sættes tilsvarende ned, og væksten i det offentlige forbrug i 2019 bliver lavere.

BOKS I.7 FORUDSÆTNINGER OM OFFENTLIGT FORBRUG I 2018-19

Forudsætningerne vedrørende det offentlige forbrug i 2018 og 2019 uddybes i denne boks.

2018

I 2018 lægges det til grund for prognosen, at udgiftslofterne bliver fuldt ud udnyttet, og dermed at det offentlige forbrug i årets priser bliver 552 mia. kr., ligesom det forudsættes i regeringens konvergensprogram fra april. Dermed øges det nominelle offentlige forbrug med 3 pct. i forhold til 2017.

I nærværende prognose ventes en lavere inflation i 2018, end da budgetterne blev fastlagt. Dette indebærer en prisstigning på offentligt forbrug på 1,6 pct., hvilket medfører, at det reale offentlige forbrug kan stige med 1,4 pct. i år indenfor udgiftsloftet, jf. tabel A. I konvergensprogrammet forudsættes generelt en noget højere inflation (herunder 2,2 pct. prisstigning på offentligt forbrug), hvilket medfører en realvækst på 0,7 pct. Den højere realvækst i nærværende prognose betyder isoleret set, at finanspolitikken vurderes at give et større bidrag til BNP-væksten i 2018 (dvs. at finanspolitikken er mere ekspansiv).

2019

For 2019 er udgiftslofterne aktuelt fastlagt i 2018-pris- og lønniveau. Udgiftslofterne bliver først opregnet til 2019-pris- og lønniveau på forslaget til finanslov for 2019. Ændringen i udgiftsloftet fra 2018 til 2019 afspejler dermed på nuværende tidspunkt den forudsatte reale udvikling fra 2018 til 2019. I konvergensprogrammet giver udgiftsloftet for 2019 mulighed for et samlet offentligt forbrug på 527 mia. 2010-priser., hvoraf 3½ mia. optræder som en reserve, og resten er afsat som reelt offentligt forbrug. I konvergensprogrammet indebærer det en realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. fra 2018 til 2019. I 2019 er det reale offentlige forbrug ifølge konvergensprogrammet 1,0 pct. højere end i 2017.

I nærværende prognose lægges det reale udgiftsloft til grund for prognosen i 2019. I modsætning til konvergensprogrammet forudsættes reserven udmøntet som offentligt forbrug. Det indebærer en realvækst i offentligt forbrug i nærværende prognose på 0,3 pct. fra 2018 til 2019, og i 2019 er det reale offentlige forbrug 1,7 pct. højere end i 2017. Væksten på 1,7 pct. over de to år svarer til væksten, der ville have været i konvergensprogrammet, hvis hele reserven på 3½ mia. kr. var udmøntet til vækst i det offentlige forbrug.

Hvis det reale offentlige forbrug i år stiger som forudsat i nærværende prognose, er der dermed kun plads til en real forbrugsvækst på 0,3 pct. næste år, givet udgiftsloftet skal overholdes. Hvis regeringen i forbindelse med forslaget til finanslov for 2019 ønsker at gennemføre skattelettelser eller prioritere andre offentlige udgifter under udgiftslofterne end offentligt forbrug, vil det med de givne forudsætninger indebære en vækst i det offentlige forbrug i denne prognose på mindre end 0,3 pct. for 2019, eller den offentlige saldo svækkes. Det betyder konkret, at såfremt regeringen vælger at udmønte hele reserven til skattelettelser, vil det være nødvendigt at sænke udgiftsloftet for 2019 tilsvarende, hvis der ønskes en uændret offentlig saldo. Derved bliver væksten i det offentlige forbrug reduceret, hvilket med forudsætningerne i denne prognose vil indebære et fald i det offentlige forbrug på 0,3 pct. i 2019.

BOKS I.7 FORUDSÆTNINGER OM OFFENTLIGT FORBRUG I 2018-19, FORTSAT**Tabel A Forudsætninger om det offentlige forbrug i 2018 og 2019**

	2018	2019
<i>Dansk Økonomi, forår 2018</i>		
Realt offentligt forbrug (pct.)	1,4	0,3
Realt offentligt forbrug (mia. 2010-kr.)	525	527
Reserver (mia. 2010-kr.)	0	0
Realt offentligt forbrug samt reserver (mia. 2010-kr.)	525	527
<i>Konvergensprogram 2018</i>		
Realt offentligt forbrug (pct.)	0,7	0,3
Realt offentligt forbrug (mia. 2010-kr.)	522	523
Reserver (mia. 2010-kr.)	0	3½
Realt offentligt forbrug samt reserver (mia. 2010-kr.)	522	527

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2018* og egne beregninger.

REGERINGENS RÅDERUM MOD 2025**Vedtagne
udgiftslofter
frem til 2021**

Frem mod 2021 er der vedtaget udgiftslofter for alle år, og dette lægger som nævnt en øvre grænse for de offentlige forbrugsudgifter. I regeringens fremskrivning opereres med et mål om en vækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. i 2019 og 0,4 pct. i 2020 og 2021 samt en reserve til andre prioriteringer.

**Reserven er
forskellen mellem
udgiftslofter og
vækst i forbruget**

Reservens størrelse i de enkelte år frem til 2021 er forskellen mellem udgiftsloftet og regeringens forslag til offentligt forbrug. I 2019 udgør denne reserve 3½ mia. kr. De øvrige prioriteringer, som reserven kan udmøntes til, kan f.eks. være yderligere vækst i det offentlige forbrug eller skattelettelser.

**Reserven kan ikke
prioriteres til
permanente formål**

Med regeringens forslag til vækst i det offentlige forbrug falder reservens størrelse til 2¾ mia. kr. i 2020 og 2¼ mia. kr. i 2021. Det vil således ikke være muligt at opretholde den foreslåede vækst i det offentlige forbrug frem til 2021, hvis hele reserven på 3½ mia. kr. i 2019 bruges til permanente tiltag som f.eks. skattelettelser.

Lav vækst i det offentlige forbrug i 2019-21

Selv hvis regeringen vælger at prioritere hele reserven til offentligt forbrug, indebærer udgiftsloftet i 2021, at væksten i det offentlige forbrug fra 2018 til 2021 bliver lavere end det demografi- og velstandskorrigerede træk og også i underkanten af det demografiske træk,¹¹ jf. boks I.8.

Regeringens finanspolitiske råderum frem mod 2025

Regeringen har et mellemfristet finanspolitisk mål om, at der skal være strukturel balance på den offentlige saldo i 2025. Givet den mellemfristede målsætning beregner regeringen det såkaldte finanspolitiske råderum som det overskud, der vil være på den offentlige saldo i 2025 med gældende lovgivning og med en nulvækst i det reale offentlige forbrug fra 2018.

Plads til højere vækst frem mod 2025

I perioden efter 2021 indebærer målsætningen om strukturel balance i 2025 en større vækst i det finanspolitiske råderum end i de år, der er dækket af udgiftslofter. Hvis regeringen vælger at prioritere hele reserven til yderligere vækst i det offentlige forbrug, vil det indebære, at væksten i det offentlige forbrug følger det demografi- og velstandskorrigerede træk fra 2021 til 2025, jf. boks I.8.

11) 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 befolknings sammensætningen (f.eks. flere ældre) og den generelle velstandsudvikling i økonomien. Det demografiske træk er den vækst, der skal være i det offentlige forbrug for at sikre en uændret realudgift pr. bruger.

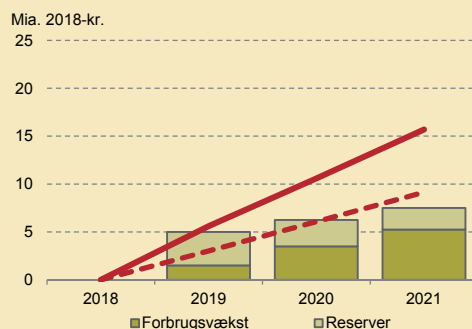
BOKS I.8 RÅDRUM FREM MOD 2025

Frem mod 2021 er der vedtaget udgiftslofter, som lægger en øvre grænse for den samlede vækst i det offentlige forbrug. I regeringens fremskrivninger opdeles væksten i udgiftslofterne i regeringens mål om en vækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. i 2019 og 0,4 pct. i 2020 og 2021 samt en reserve til andre prioriteringer.

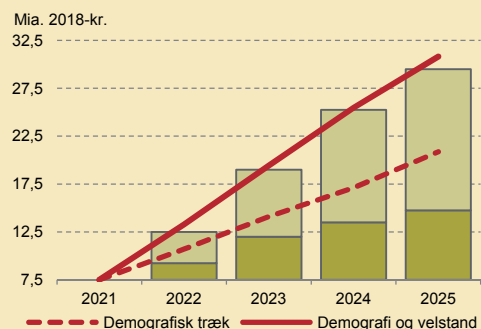
Selv hvis hele udgiftsloftet udmøntes til realvækst i det offentlige forbrug i årene 2019 til 2021, vil væksten være lavere end det demografi- og velstandskorrigerede træk, og den vil være i underkanten af det demografiske træk i perioden.

FIGUR A RÅDERUM FREM TIL 2021

Udgiftslofterne kan næsten dække det demografiske træk frem mod 2021.

**FIGUR B RÅDERUM FREM TIL 2025**

Regeringens planlagte forbrug og reserve til andre prioriteringer kan dække det demografi- og velstandskorrigerede træk fra 2021 til 2025.



Anm.: Summen af de to søjler i den højre figur er et skøn for stigningen i det offentlige forbrug med udgiftslofterne, når der er korrigeret for den forventede udvikling i EU-bidrag, subsidier mv., som også ligger under udgiftslofterne. Reserver dækker i begge figurer over regeringens reserve til øvrige prioriteringer.

"Demograf- og velstand" er det demografi- og velstandskorrigerede træk. Det opgjorte demografiske træk og demografi- og velstandskorrigerede træk er baseret på vurderingen i denne prognose og, det kan afvige fra Finansministeriets vurdering.

Kilde: Regeringen, Danmarks Konvergensprogram, april 2018 og egne beregninger.

Efter 2021 er der ikke fastlagt udgiftslofter, og forløbet kan betegnes som et beregningsteknisk kravforløb, der sikrer, at der er balance på den strukturelle saldo i 2025. Saldomålsætningen i 2025 levner plads til en større fremgang i det offentlige forbrug end i de år, hvor der er vedtaget udgiftslofter. Hvis regeringen vælger at anvende hele reserven til øvrige prioriteringer til ekstra vækst i det offentlige forbrug, vil den resulterende vækst i det offentlige forbrug kunne dække det demografi- og velstandskorrigerede træk på det offentlige forbrug i perioden, jf. figur B.

I.5

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Fortsat god fart på dansk økonomi

Otte års lavkonjunktur er slut i Danmark, og dansk økonomi er inde i et solidt opsving. Siden 2013 er beskæftigelsen vokset med knap 180.000 personer. Væksten i BNP har de seneste år været højere end den strukturelle vækst, hvilket betyder, at kapacitetspresset i økonomien har været voksende, og det vurderes, at kapacitetspresset aktuelt er tæt på det neutrale. Der forventes en vækst i BNP på omkring 2 pct. i både 2018 og 2019, mens beskæftigelsen ventes at stige med knap 70.000 personer igennem 2018 og 2019.

Vækst i arbejdsstyrke reducerer kapacitetspres

Stigningerne i beskæftigelsen de kommende år understøttes delvist af udvidelser af arbejdsstyrken. Den stigende arbejdsstyrke hænger sammen med, at efterlønsalderen hæves fra 62 til 63 år fra 2017 til 2019, og folkepensionsalderen stiger til 65½ år i 2019. Derudover forudsættes det, at indvandring også de kommende år vil øge arbejdsstyrken og dermed kapaciteten i dansk økonomi. Det vurderes dog, at beskæftigelsen kommer over det strukturelle niveau, og i de kommende år kan der forventes større lønstigninger.

Højere lønstigninger, men blød landing forventes

Højere lønstigninger er et resultat af det stigende pres på arbejdsmarkedet, men også den mekanisme der bidrager til at lette presset, blandt andet fordi eksportvæksten dæmpes. Virksomhedernes lønkonkurrenceevne er i udgangspunktet god, og det er derfor ikke problematisk, hvis et stigende pres på arbejdsmarkedet fører til lidt højere lønstigninger. På det nuværende grundlag forventes det, at moderate lønstigninger bidrager til at få højkonjunkturen til at ende i en blød landing.

Usikkerhed om udviklingen i arbejdsudbuddet ...

Der er usikkerhed i forhold til det fremtidige kapacitetspres på arbejdsmarkedet. Det handler ikke bare om udviklingen i efterspørgslen i Danmark og fra de danske eksportmarkeder men også om udbuddet af arbejdskraft. Der er ikke noget direkte erfaringsgrundlag for at skønne over effekterne på arbejdsudbuddet af stigningerne i folkepensionsalderen, som forudsættes at give et betydeligt bidrag til arbejdsstyrken de kommende år. Og med højkonjunktur i flere nabolande er det tilsvarende usikkert, om indvandringen af arbejdskraft vil fortsætte i samme tempo.

... og presset på arbejdsmarkedet kan derfor tiltage hurtigt

Presset på arbejdsmarkedet kan derfor tiltage hurtigt, hvilket kan føre til mere markante lønstigninger og pres nedad på produktiviteten, som det blandt andet var tilfældet i midten af 00'erne. Et tiltagende pres på arbejdsmarkedet – eventuelt samtidig med uholdbart stigende boligpriser – kan føre til overophedning med efterfølgende kraftigt fald i beskæftigelse og boligpriser i stedet for en blød landing.

FINANSPOLITIKKEN PÅ KORT SIGT

Forudsat finanspolitisk stramning i 2019 ...

Finanspolitikken skønnes at reducere BNP-væksten med 0,2 pct.point i 2019. Den planlagte finanspolitik skønnes at tage toppen af aktivitetsfremgangen samtidig med, at den giver rum for, at beskæftigelsen i den private sektor kan vokse i takt med stigningerne i arbejdsudbuddet.

... er forudsætning for strukturelt underskud under 0,5 pct. af BNP

Formandskabet vurderer, at det strukturelle underskud i 2018 bliver større end budgetlovens grænse på 0,5 pct. af BNP. Konkret vurderes det strukturelle underskud at blive 0,9 pct. af BNP i 2018. Fra 2018 til 2019 ventes en forbedring af den strukturelle saldo med 0,6 pct. af BNP, så underskuddet i 2019 udgør 0,3 pct. af BNP. Forbedringen skal blandt andet ses i sammenhæng med den forudsatte finanspolitiske stramning i 2019.

Finanspolitikken bør ikke lempes

Det er formandskabets vurdering, at finanspolitikken i den nuværende konjunktursituation bør bidrage til at dæmpe væksten. Den forventede overskridelse i 2018 af den strukturelle saldo og et underskud tæt på budgetlovens grænse i 2019 gør, at alle nye finanspolitiske tiltag bør være fuldt finansierede. Behovet for overholdelse af grænserne i budgetloven trækker således i samme retning som behovet for en stram finanspolitik af hensyn til konjunkturerne. Formandskabet fraråder dermed finanspolitiske lempelser både af formelle og realøkonomiske årsager.

Budgetter skal overholdes

Derudover er det væsentligt, at de planlagte mål i udgiftspolitikken overholdes de kommende år. De seneste år har kommuner, regioner og staten brugt færre penge på drifts- og serviceudgifter end budgetteret. Omvendt har det vist sig vanskeligt at overholde aftaler og mål om at reducere de offentlige investeringer. I 2017 var overskridelsen af kommunernes anlægsramme dog større end mindreforbruget til forbrugsudgifter, så der samlet set var tale om en budgetoverskridelse for kommunerne. I forhold til de offentlige finanser er det ikke i sig selv et problem, at der er en lille overskridelse i 2017 efter mange år med mindreforbrug. Men overskridelsen er dårligt timet i forhold til konjunktursituationen, og det er derfor vigtigt, at budgetterne for driftsudgifter og investeringer overholdes de kommende år.

UDBUDET AF ARBEJDSKRAFT

Udbuddet af arbejdskraft kan øges ...

Hvis man har et ønske om at gennemføre strukturelle reformer, der øger udbuddet af arbejdskraft, er det med udsigt til en højkonjunktur et godt tidspunkt at gøre dette. Man bør dog være opmærksom på, at effekten af generelle reformer ofte vil være begrænset i forhold til at modvirke et pres på arbejdsmarkedet, der allerede er under opbygning.

... for eksempel ved lettere adgang for udenlandsk arbejdskraft

Formandskabet har tidligere foreslået lettere adgang for udenlandsk arbejdskraft i Danmark gennem en reduktion af beløbsgrænsen og ved at fjerne topskatten de første fem år, hvor en udlænding arbejder i Danmark. Disse initiativer kan lette presset efter højtuddannet arbejdskraft.

Stigning i antal jobparate flygtninge, ...

Flygtnings beskæftigelsesfrekvens er steget de senere år, men er stadig væsentligt lavere end danskernes. Der er de seneste år gennemført en række tiltag for at øge flygtnings arbejdsmarkedstilknæring. Et nyt tiltag er, at flygtninge som udgangspunkt skal visiteres som jobparate. Dette blev aftalt i forbindelse med trepartsaftalen fra marts 2016, og konsekvensen af aftalen har været en markant stigning i antallet af flygtninge, som erklæres jobparate fra 2. kvartal 2016 til 2. kvartal 2017.

... men ingen klar sammenhæng til beskæftigelse

Der ses dog ingen tydelig sammenhæng på tværs af kommuner mellem stigningen i andelen af flygtninge og familiesammenførte, der erklæres jobparate, og stigningerne i beskæftigelsesgraden for denne gruppe. Dette tyder på, at der er andre faktorer, der har afgørende betydning for beskæftigelsesudviklingen. Det er derfor vigtigt, at kommunerne ikke har et for ensidigt fokus på at få erklæret personer jobparate uagtet en vurdering af, hvilke yderligere tiltag der er nødvendige for, at de enkelte flygtninge finder beskæftigelse.

Vigtigt med samlet evaluering af nye tiltag

Der er også gennemført en række andre tiltag de senere år. Integrationsydelsen blev indført i 2015. Voksne flygtninge og familiesammenførte skal fra 2016 tilbydes et virksomhedsrettet integrationsprogram. Der blev besluttet en ny integrationsgrunduddannelse i 2016 for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge (IGU), som indebærer, at virksomheder kan ansætte flygtninge og familiesammenførte til flygtninge mellem 18 og 40 år i et 2-årigt kombineret praktikophold og uddannelsesforløb. Flygtnings beskæftigelsesfrekvens er steget de senere år, men det er vanskeligt at sige, hvorvidt det skyldes de nye politiske tiltag eller de gode konjunkturer. Det er væsentligt at foretage en samlet evaluering af de mange nye tiltag i forhold til flygtnings varige beskæftigelsesmuligheder.

FLERÅRIGT FOKUS I UDGIFTS- OG FINANSPOLITIKKEN

Evaluerer af budgetloven

Budgetloven skal evalueres i folketingsåret 2018-19. Budgetloven har haft stor betydning for den økonomiske styring i både kommuner, regioner og staten. Det er derfor væsentligt at foretage en tilbunds-gående evaluering af de samfundsmæssige omkostninger og gevinster ved de forskellige aspekter af budgetloven.

Budgetter overholdes, ...

Overholdelse af budgetter og en holdbar finanspolitik er et succes-kriterium for et finanspolitisk rammeværk. De offentlige finanser i Danmark er grundlæggende sunde, og budgetterne for offentlige forbrugsudgifter er blevet overholdt siden budgetlovens indførelse i 2014. Derudover er finanspolitikken i henhold til såvel regeringens beregninger, som beregninger præsenteret i kapitel II overholdbar. Ud fra hensynet til budgetoverholdelse og holdbare offentlige finanser ser det derfor ud til, at de styringsmæssige instrumenter med budgetloven virker.

... men hvad med effektivitet og samfundsøkonomi?

Det er dog også væsentligt, at et finanspolitisk rammeværk understøtter en effektiv offentlig sektor og øvrige samfundsøkonomiske hensyn. Eventuelle omkostninger ved det nuværende finanspolitiske rammeværk bør derfor også analyseres.

Flerårigt fokus i udgiftspolitikken bør styrkes

Der er fastsat udgiftslofter for stat, kommune og regioner for fire år, men de har reelt set kun et et-årigt perspektiv. Det skyldes dels, at udgiftslofterne skal overholdes år for år, og der ikke er en flerårig fordeling af udgifterne mellem stat, kommuner og regioner. For at sikre en effektiv anvendelse af offentlige midler bør det tilstræbes, at det flerårige perspektiv i udgiftspolitikken styrkes.

Ikke hensigtsmæssigt med fast saldogrænse

Dertil kommer, at den årlige grænse for det strukturelle underskud på 0,5 pct. af BNP har fået en fremtrædende rolle i finanspolitikken. Siden indførelsen af grænsen har underskuddet været tæt på ½ pct. af BNP, når finanslovsforslaget for det kommende år opgøres, hvorfor grænsen i praksis har vist sig at blive et mål i sig selv. Det forekommer imidlertid ikke hensigtsmæssigt med en helt fast saldogrænse, som i praksis indebærer en stort set balanceret strukturel saldo. Der kan således være perioder, hvor det vil være hensigtsmæssigt at give plads til, at underskuddene er større end ½ pct. af BNP, hvis der for eksempel er demografisk modvind eller behov for store offentlige investeringer. Danmark kan indenfor Finanspagtens regler vælge at ændre underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP.

Vigtigt med fokus på holdbarhed

Danmark har siden slutningen af 1990'erne udarbejdet mellemfristede planer og beregnet den finanspolitiske holdbarhed. Der er derfor

oparbejdet en betydelig fokus på, at den førte økonomiske politik også skal stemme overens med sunde offentlige finanser på længere sigt. De seneste år har der imidlertid været en tendens til, at holdbarhedsberegningen har fyldt mindre og det årlige mål for den strukturelle saldo mere i planlægningen af den økonomiske politik. Det bør tilstræbes, at det flerårige perspektiv i udgiftspolitikken styrkes.

DOKUMENTATION AF POLITISKE INITIATIVER

Nye initiativer bør vurderes i forhold til alle mål

Det finanspolitiske rammeværk i Danmark er komplekst, da der på en og samme tid styres efter den faktiske saldo, den strukturelle saldo, udgiftslofter, holdbarhed og gæld. En konsekvens af dette er, at der bør være konkrete og udtømmende effektvurderinger af politiske aftaler og lovforslag. Dette indebærer, at det bør fremgå klart af alle politiske udspil, aftaler og lovforslag, hvordan forslaget påvirker alle de finanspolitiske mål.

Finansiering af politiske udspil underdokumenteres

Der er en tendens til, at nye initiativer beskrives relativt detaljeret, mens finansieringselementer underdokumenteres i politiske udspil. Energiudspillet, som beskrives nedenfor, er et eksempel på et udspil, hvor der ikke indgår en oversigt over finansieringselementerne eller konsekvenserne af udspillet for saldo, holdbarhed eller udgiftslofter.

Effekt på holdbarhed bør altid fremgå

Aftale om flere år på arbejdsmarkedet fra juni 2017 er et eksempel på en politisk aftale, hvor der mangler en beregning af den finanspolitiske holdbarhed. Et hovedelement er en omlægning af reglerne for aldersopsparing, som forudsættes at medføre en omlægning fra fradragsberettigede pensionsordninger til aldersopsparing. Dette indebærer en fremrykning af pensionsbeskatning, som styrker saldoen på kort sigt og svækker den på længere sigt. I aftalen fremgår en vurdering af saldivirkningen frem mod 2025, men ikke konsekvenserne for den finanspolitiske holdbarhed. Det ville være relevant at vurdere aftalens konsekvenser for holdbarheden. Det gælder særligt, da det fremgår af aftalen, at der er en finansieringsmæssig sammenhæng mellem fremrykningen af pensionsbeskatningen og en pulje til håndtering af samspilsproblemet. Effekten på holdbarheden bør altid fremgå af større politiske udspil og aftaler.

Udgiftslofter skal sænkes ved træk på råderum

Også effekten på udgiftslofterne bør fremgå af politiske aftaler. I politiske aftaler tilvejebringes finansieringen ofte af et bidrag fra det såkaldte finanspolitiske råderum. Det har blandt andet været tilfældet i skatteaftalerne det seneste år. Det bør fremgå eksplicit, hvornår bidrag fra det finanspolitiske råderum indebærer en reduktion af de udgiftslofter, som

lægger en ramme for de offentlige forbrugsudgifter i kommuner, regioner og stat, og hvordan disse udgiftslofter skal sænkes.

NYE MÅL I ERHVERVSPOLITIKKEN

Mange nye fradrag og særlige ordninger på skatteområdet

I november 2017 blev indgået en aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer, hvor der er indført en række nye fradrag- og tilskudsordninger. Der er blandt andet indført fradrag for at investere i unoterede virksomheder og en aktiesparekonto. Det fremgår af aftalen, at begrundelsen for at indføre disse ordninger blandt andet er, at iværksætter- og aktiekulturen i Danmark skal styrkes.

Nyt investorfradrag og aktiesparekonto

Investorfradraget giver personer (uafhængige investorer) mulighed for en skattebesparelse for investeringer i unoterede virksomheder. Der gives fradrag for halvdelen af direkte investeringer op til 400.000 kr. i 2019-22, og fra 2023 gives der fradrag for halvdelen af investeringer op til 800.000 kr. Hertil kommer, at der kan opnås fradrag for indirekte investeringer gennem en særlig type iværksætterfonde. Fradraget udformes, så det får en skatteværdi på 30 pct. Aktiesparekontoen indebærer, at personer kan indskyde midler på en konto med et loft på 50.000 kr. i 2019 voksende til 200.000 kr. i 2022. Indestående på kontoen kan investeres i noterede aktier og aktiebaserede investeringsbeviser. Der betales en skat på 17 pct. af afkastet.

Risikobetonede investeringer bør overlades til professionelle

Investorfradraget er begrundet med, at iværksætterkulturen skal styrkes i Danmark, og at små og mellemstore virksomheder skal have lettere adgang til risikovillig kapital. Investeringer i unoterede små og mellemstore virksomheder er forbundet med betydelig risiko, og det kan være vanskeligt selv for professionelle investorer at overskue rentabiliteten ved investeringer i sådanne virksomheder. Det er svært at se argumentet for, at personer (uafhængige investorer) skal tilvejebringe den risikovillige kapital.

Aktiesparekonto komplicerer skattesystemet

Aktiesparekontoen er ligeledes begrundet i et ønske om at styrke aktiekulturen. Skattefagligt er aktiesparekontoen imidlertid vanskelig at begrunde. Aktieindkomst beskattes almindeligvis efter realisationsprincippet, så det komplicerer skattesystemet, at der de facto indføres en tredje progressionssats i aktieindkomstbeskatningen, som beskattes efter lagerprincippet.

Mål om aktie- og iværksætterkultur bør diskuteres

Såvel investorfradraget som aktiesparekontoen indebærer, at den økonomiske aktivitet forskydes mod bestemte typer af virksomheder. Det kan være velbegrundet, hvis der er positive *spillover*-effekter (eksternaliteter) eller andre markedsfejl, som indebærer, at aktivitets-

niveauet er uhensigtsmæssigt lavt i disse virksomheder. Selvom der kan påvises markedsfejl, som kan begrunde tilskud til at investere i disse virksomheder, er det ikke oplagt, at løsningen er, at det er den almindelige dansker, som skal have et økonomisk incitament til at foretage risikable investeringer.

ENERGIUDSPIL

Energiudspil går i den rigtige retning

I april lancerede regeringen et udspil for den fremtidige energipolitik. De bagvedliggende målsætninger er, at Danmark i 2050 skal være et lavemissionssamfund, som er uafhængig af fossile brændsler, og at mindst 50 pct. af energiforbruget i 2030 skal være dækket af vedvarende energi (VE). Overordnet set er der en række positive elementer i energiudspillet, som trækker i retning af at mindske de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå de energipolitiske målsætninger.

Hensigtsmæssigt at mindske de meget høje elafgifter

Det er således positivt, at der lægges op til at reducere elafgifterne, da afgifterne på el er væsentlig højere end på andre typer energi set i forhold til den tilhørende CO₂-udledning. Lavere afgifter på el vil også lette den elektrificering, som er nødvendig for at blive et lavemissionssamfund. I dag finansieres mange af de faste omkostninger ved at levere el via såkaldte nettariffer, som betales pr. kWh. Disse nettariffer giver imidlertid også anledning til forvridninger af elforbruget. Det er derfor også positivt, at der i udspillet lægges op til en nærmere analyse af, om disse tariffer bør omlægges.

Behov for øget harmonisering og målretning af afgifter

I dag betaler produktionsvirksomheder meget lavere energiafgifter af fossile brændsler sammenlignet med forbrugerne.¹² Miljørelaterede afgifter bør imidlertid som udgangspunkt være ens for alle udledere. Det øger de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå miljømål, at afgifterne ikke afspejler de relaterede udledninger og ikke er harmoniseret på tværs af udledere og forskellige typer energianvendelse, jf. Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet. Selv om forslaget om reduktion af elafgifterne er et skridt i den rigtige retning, kunne man godt have ønsket en mere gennemgribende omlægning af afgifterne på energi, således at disse i højere grad afspejler udledningen af CO₂ og andre miljøeffekter.

Bedre at have mål for CO₂ end for VE

I udspillet fastholdes målsætningen om en VE-andel på mindst 50 pct. i 2030. Formandskabet har tidligere peget på, at det havde været mere fornuftigt med delmål for udledningen af drivhusgasser i stedet for

12) De lavere energiafgifter gælder for energi anvendt til proces, mens virksomheder betaler fuld afgift af energi anvendt til opvarmning.

delmål for andelen af vedvarende energi. Delmål for VE-andelen må forventes at øge omkostningerne ved at overgå til et lavemissionssamfund i 2050. En af ulemperne ved VE-mål er, at de lægger op til subsidiering af grøn energi i stedet for den mere hensigtsmæssige løsning med afgifter på sort energi og andre drivhusgasudledninger.

Positivt med mere teknologineutral støtte til VE, ...

Givet den fastlagte VE-målsætning for 2030 er det imidlertid positivt, at der i udspillet lægges op til en oprydning af de forskellige støtteordninger til vedvarende energi, så der i højere grad gives et ensartet teknologineutralt subsidie på tværs af forskellige typer vedvarende energi. Det bidrager til, at det er de billigste typer vedvarende energi, som produceres fremover.

... omfatter desværre ikke havvind

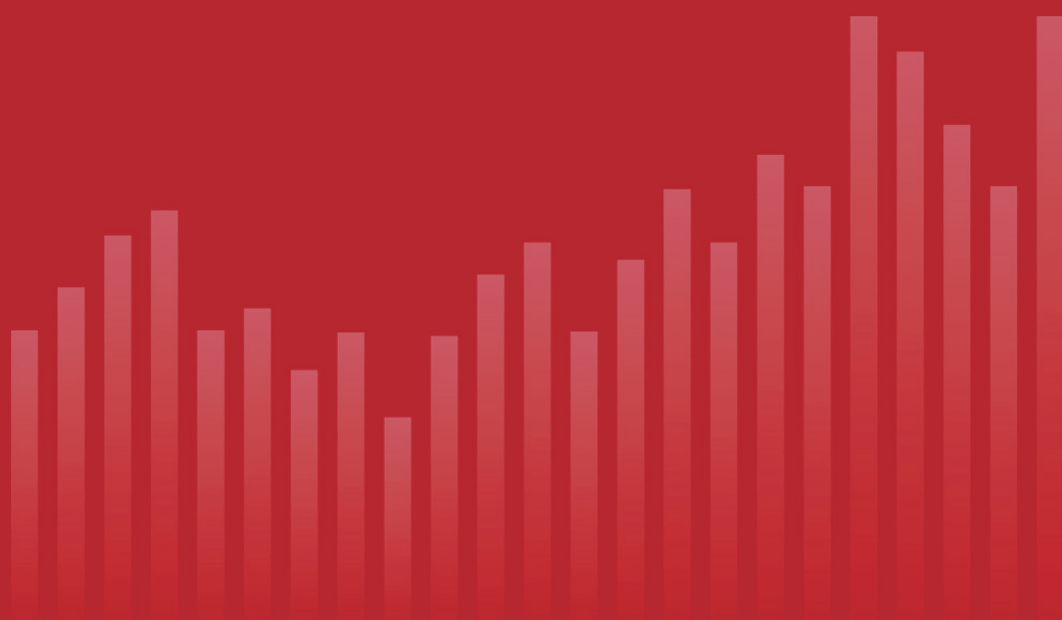
I udspillet lægges op til, at der skal være et selvstændigt mål for udvikelsen af havvind. Det indebærer, at man for havvind fraviger princippet om teknologineutralitet. Det medfører en væsentlig risiko for, at den samfundsøkonomiske omkostning ved havvind bliver større end for andre typer af vedvarende energi. Det bør tilstræbes, at der er fleksibilitet i målet om udbygning af havvind, så den samfundsøkonomiske omkostning ved at producere havvind ikke bliver højere end andre typer vedvarende energi. Der bør som udgangspunkt ikke være højere tilskud til havvind end til andre typer af vedvarende energi.

Fast pristillæg understøtter prissignal i elmarkedet

I udspillet lægges der også op til, at støtte til vedvarende energi fremover skal tildeles som et fast pristillæg i stedet for en fast afregningspris. Dette er positivt, da et fast pristillæg understøtter prissignalerne i markedet og gør prisen for udbygning af vedvarende energi mere gennemsigtig. Det er også positivt, at der i udspillet lægges op til, at støtten reduceres over tid i takt med, at vedvarende energi bliver mere konkurrencedygtig.

Støtte til eksport af energiteknologi har karakter af selektiv erhvervsstøtte

Danmark har en stor eksport af energiteknologi. I udspillet lægges op til støtte af eksport af energiteknologi og støtte til energiforskning, herunder til demonstration af nye teknologier. Støtte til forskning er generelt velbegrundet, da der er positive spillover-effekter af forskning, som kommer andre end den forskende virksomhed til gavn. Det er imidlertid vigtigt, at støtten målrettes mere grundlæggende forskning, hvor der kan forventes at være de mest betydelige spillover-effekter. De positive spillover-effekter ved demonstration af nye teknologier er sandsynligvis mindre. Støtte til eksport af særlige produkter som energiteknologi bør undgås, da det har karakter af selektiv erhvervsstøtte. Det er især vanskeligt at se begrundelsen for offentlig støtte til eksport af produkter, hvor der i forvejen er en stor eksport.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL II

FINANSPOLITISK

HOLDBARHED

KAPITEL II

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

RESUME

I kapitlet præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og finanspolitik. I fremskrivningen når den offentlige saldo et lavpunkt med et underskud på knap ½ pct. af BNP omkring 2040. Finanspolitikken beregnes at være overholdbar med en holdbarhedsindikator på 0,9 pct. af BNP. Det betyder, at finanspolitikken kan lempes permanent med godt 20 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

Holdbarheden vurderes at være lidt lavere end regeringens vurdering i Danmarks Konvergensprogram 2018, mens saldoen omvendt vurderes at være lidt bedre i de kommende årtier. En stor del af saldoforskellen skyldes forskellige antagelser med hensyn til, hvordan afkastet af offentlige aktiver vil påvirke saldoen.

Den overholdbare finanspolitik kalder på konkrete overvejelser om Danmarks finanspolitiske strategi på længere sigt. Udvikler forholdene sig i øvrigt som forudsat i fremskrivningen, bør den økonomiske politik på et tidspunkt lempes i forhold til de nuværende regler.

II.1

INDLEDNING

Ny langsigtet fremskrivning for årene efter 2025

Dette kapitel præsenterer formandskabets årlige langsigtede fremskrivning af dansk økonomi. Den langsigtede fremskrivning ligger naturligt i forlængelse af den mellemfristede fremskrivning, der blev præsenteret i kapitel I, og som har slutår i 2025. I den lange fremskrivning er der særlig fokus på udviklingen i de offentlige finanser, og især i de såkaldte hængekøjeår, dvs. perioden frem mod omkring 2040. I disse år har økonomien demografisk modvind som følge af, at de årgange, der forlader arbejdsmarkedet, er relativt store i forhold til de årgange, der træder ind. Selvom beskæftigelsen i absolutte tal forventes at stige med ca. 175.000 personer fra 2020 til 2040, fordi befolkningen bliver større, og tilbagetrækningsalderen antages at stige, vil arbejdsstyrken i samme periode ifølge fremskrivningen falde med ca. 1 pct.point som andel af befolkningen. Derefter vender billedet, så andelen af befolkningen i arbejdsstyrken ifølge fremskrivningens forudsætninger vil være stigende i resten af århundredet.

Beregning af finanspolitisk holdbarhed er et vigtigt årligt sundhedstjek

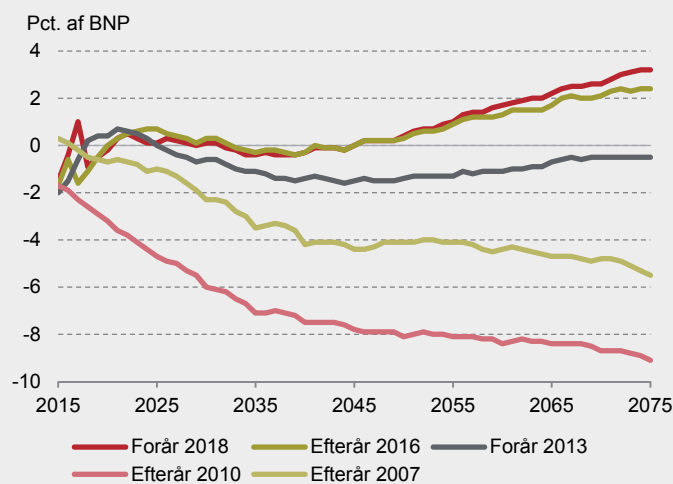
Den langsigtede fremskrivning udgør grundlaget for at beregne, hvor holdbar den danske finanspolitik er. Undersøgelsen af finanspolitikens holdbarhed er et sundhedstjek, der vurderer konsekvenserne af at fortsætte med de nuværende regler for skatter og offentlige udgifter uforandret i al fremtid, hvor vigtige samfundsøkonomiske forhold som befolkningen, forholdene i Nordsøen, renteniveauet, pensionsformuen osv. må formodes at ændre sig. Der er selvsagt stor usikkerhed med hensyn til, hvordan fremtiden vil forme sig. Fremtidige ændringer, som vi i dag ikke forestiller os, kan få afgørende betydning for de offentlige finanser. Netop derfor er en regelmæssig, årlig genberegning af finanspolitikens holdbarhed med opdaterede data og forudsætninger en vigtig rutine, der kan bevirke, at man tidligt bliver opmærksom på ændrede forhold, der på sigt kan ændre billedet mærkbart. Det gælder både udviklingstræk, der er mere negative og mere positive for den offentlige saldo i det lange løb end hidtil antaget. De systematisk gentagne holdbarhedsberegninger fungerer dermed som et tidligt varslingsystem for det statsfinansielle system.

Fra uholdbar til overholdbar finanspolitik på 20 år

I Danmark har såvel regeringen som De Økonomiske Råd jævnligt udarbejdet holdbarhedsberegninger de seneste 20 år. Baggrunden sidst i 1990'erne var en erkendelse af, at dansk økonomi på det tidspunkt stod overfor alvorlige fremtidige statsfinansielle udfordringer i form af et markant større antal ældre mennesker og en permanent faldende arbejdsstyrke i forhold til befolkningen. Finanspolitikken var dermed ikke holdbar. Siden da har en række ændringer i den øko-

nomiske politik ændret billedet markant. Det gælder ikke mindst velfærdsaftalen fra 2006 og den ændrede styring af det offentlige forbrug i indværende årti, der i en årrække har medført en lavere vækst, end befolknings- og velstandsudviklingen i sig selv ville tilsige. I 2012 vurderede De Økonomiske Råds formandskab for første gang, at Danmarks finanspolitik var holdbar. Siden da har fortsatte saldoforbedringer, ikke mindst som følge af en relativt lav offentlig forbrugsvækst, ført til, at finanspolitikken med de forudsætninger, der anvendes i dette års beregning, er overholdbar med en holdbarhedsindikator (HBI) på knap 1 pct. af BNP. Tilsvarende er den fremskrevne udvikling i saldoen på lang sigt blevet gradvis forbedret, jf. figur II.1.

FIGUR II.1 OFFENTLIG SALDO 2015-75



Anm.: Figuren viser saldoen i De Økonomiske Råds fremskrivning foretaget i udvalgte år. Forløbene i 2007 og 2010 var uholdbare, og derfor vil saldoen som andel af BNP på lang sigt gå mod minus uendelig. Forløbene i 2016 og 2018 er overholdbare, hvorfor overskuddet på saldoen på lang sigt bliver uendelig stort. Forløbet i 2013 var netop holdbart med en HBI på 0,0 pct. af BNP. Et netop holdbart forløb har en stabil saldo- og gældskvote på lang sigt.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Overholdbar situation bør – før eller siden – føre til ændring af den økonomiske politik

De kraftigt forbedrede langsigtede udsigter for finanspolitikken betyder dog ikke, at det langsigtede fokus er uvæsentligt i dag. Dels kan situationen som sagt ændre sig i negativ retning igen, så de nuværende positive udsigter er ingen garanti imod fremtidige statsfinansielle problemer. Dels er en permanent overholdbar situation også uhensigtsmæssig, idet den indebærer, at staten permanent opkræver flere skatter fra borgerne, end hvad der er nødvendigt for at finansiere de offentlige udgifter. En sådan tilstand forringer borgernes velfærd unødigt i forhold til en situation, hvor man enten sænker beskatningen eller forbedrer de offentlige tjenester og ydelser. En situation som den nuværende bør derfor også give anledning til overvejelser om, hvordan og hvornår man vil ønske at lempe den økonomiske politik, hvis forudsætningerne i øvrigt ikke udvikler sig mindre positivt, end de nuværende centrale skøn forudsætter.

II.2

FREMSKRIVNING

Fremskrivning bygger bl.a. på nye befolkningsantagelser

Den langsigtede fremskrivning af dansk økonomi bygger på den mellemfristede fremskrivning frem til 2025 præsenteret i kapitel I. Ved hjælp af den makroøkonomiske model DREAM er udviklingen fremskrevet gennem resten af det 21. århundrede ved anvendelse af Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning og en forudsætning om, at den økonomiske politik fortsættes uændret. De nærmere antagelser bag fremskrivningen er præsenteret i boks II.1. I forhold til den langsigtede fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2017* bygger nærværende fremskrivning bl.a. på en ny befolkningsfremskrivning, der er offentliggjort i maj 2018.

Større stigning i befolkningen end tidligere antaget

Ifølge den nye befolkningsfremskrivning vil befolkningen stige med ca. 1,7 mio. mennesker i resten af århundredet, så den danske befolkning udgør næsten 7½ mio. mennesker i 2100. Det er en større stigning, end sidste års befolkningsfremskrivning opererede med. I forhold til antagelserne i *Dansk økonomi, forår 2017* er befolkningen steget med ca. 15.000 personer i 2030, godt 60.000 i 2050 og 200.000 personer i 2100. Nettoindvandringen antages nu lidt større (ikke mindst fordi de observerede udvandringshyppigheder er faldet i forhold til 2017-fremskrivningen), fertiliteten er lidt højere på lang sigt, og stigningen i restlevetiden antages i den nye fremskrivning at være en anelse større på lang sigt. Ændringerne i den nye befolkningsfremskrivning trækker i retning af en lille forringelse af de offentlige finanser, jf. nedenfor.

BOKS II.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 efterlønssalderen, 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, gradvis udtømning af de fossile reserver i Nord-søen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

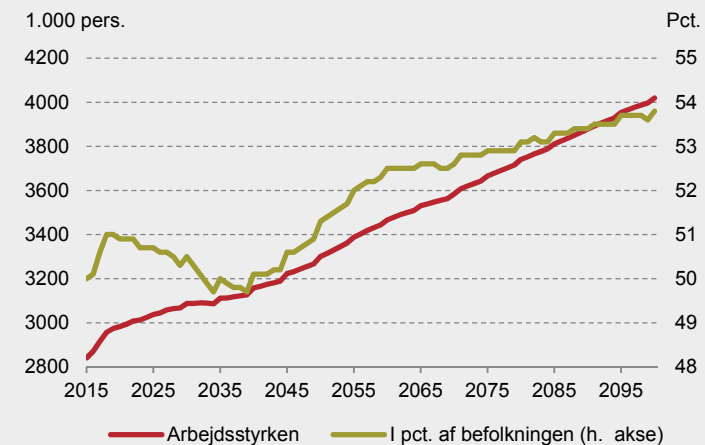
Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2025 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel I. Ligeledes er udviklingen frem til 2025 med hensyn til bl.a. BNP, ledighed, betalingsbalance og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning.

Centrale forudsætninger

- Fremskrivning af arbejdsstyrken og antallet af personer på indkomstoverførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2018 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2016
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være ca. 2,8 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til godt 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 være 4¾ 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
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgifter mv. antages at være i kraft indtil 2100

Arbejdsstyrken antages at stige med 1 mio. mennesker i løbet af århundredet

Arbejdsstyrken stiger i alle fremskrivningens år, jf. figur II.2. Den samlede stigning udgør 1 mio. mennesker frem til 2100. Som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken fra 51 pct. i 2019 til 49,7 pct. i 2039. Derefter stiger den ifølge fremskrivningen igen med i alt ca. 4 pct.point i resten af århundredet.

FIGUR II.2 ARBEJDSSTYRKEN

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

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

Stigning i pensionsalder på 12 år frem til 2100

Udover en større befolkning er hovedårsagen til den betydelige vækst i arbejdsstyrken i fremskrivningen, at aldersgrænserne for efterløn og folkepension forudsættes at blive hævet i overensstemmelse med reglerne i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Det indebærer, at efterlønsalderen vil stige med knap 12 år frem mod 2100 (hvor den forudsættes at være 74 år), og at aldersgrænsen for tildeling af folkepension tilsvarende stiger fra 65 år i 2018 til 77 år i 2100, jf. tabel II.1. I forhold til den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi, forår 2017* er der antaget lidt højere tilbagetrækningsaldrer i nogle perioder i århundredets sidste halvdel.

TABEL II.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2018

År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2018	62,5	65	2055	69,5	72,5
2019	63	65,5	2057	70	72,5
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	71,5 ^{a)}	73,5
2027	65	67	2070	71,5 ^{a)}	74,5 ^{a)}
2030	65	68	2072	72	74,5 ^{a)}
2032	66	68	2075	72	75
2035	66	69	2077	72,5	75
2037	67	69	2080	72,5	75,5
2040	67	70	2082	73 ^{a)}	75,5
2042	68	70	2085	73	76 ^{a)}
2045	68	71	2092	73,5	76
2047	69	71	2095	73,5	76,5
2050	69	72	2097	74	76,5
2052	69,5	72	2100	74	77

a) For disse tal er der tale om en ændring i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2017* (konkret en stigning på ½ år).

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

Kilde: DREAM.

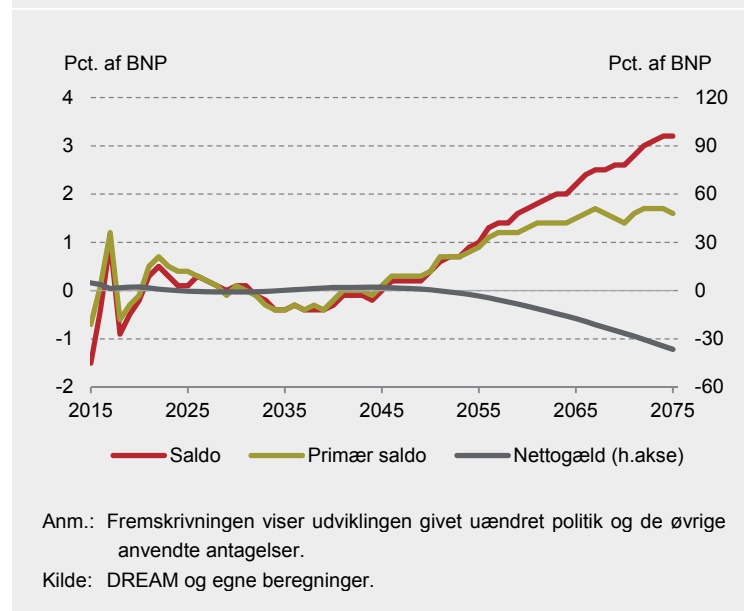
Saldo når lavpunkt med underskud på 0,4 pct. af BNP omkring 2040

Fra et forventet underskud på saldoen på knap 1 pct. af BNP i 2018 sker i fremskrivningen en forbedring frem til 2022, hvor saldoen udviser et overskud på ½ pct. af BNP, jf. figur II.3. Herefter begynder en længere periode med demografisk modvind, hvor store årgange på arbejdsmarkedet afløses af små. Selvom tilbagetrækningsaldrene i perioden antages at stige hurtigere end middellevetiden, kan det ikke opveje det demografisk baserede fald, jf. figur II.2. Som konsekvens heraf forringes saldoen i de følgende knap to årtier – den såkaldte hængekøjeperiode. Sit laveste niveau efter 2025 når saldoen i 2039 med et underskud på godt 0,4 pct. af BNP. Derefter forbedres den vedvarende. Fra midt i 2040'erne er der et overskud på saldoen, som bliver større hvert år. Frem til 2050'erne ligger den primære og faktiske saldo meget tæt på hinanden. Forskellen på de to (netto-renteudgifterne) er ubetydelige, fordi nettogælden ligger meget tæt på 0. De offentlige renteindtægter og -udgifter udligner derfor stort set hinanden.

**Gradvis stigning til
overskud over 3 pct.
af BNP i 2075**

Efter 2050 bliver nettogælden negativ, dvs. det offentlige begynder at akkumulere en stadig stigende formue. Som følge heraf får staten efterhånden større nettorenteindtægter, og i århundredets anden halvdel lægger saldoen derfor afstand til den primære saldo. Mens den primære saldo stabiliserer sig på et niveau på omkring 1½ pct. af BNP, vokser den samlede saldo fortsat som følge af stadig større renteindtægter. I 2075 udviser den et overskud på over 3 pct. af BNP.

FIGUR II.3 SALDO OG GÆLD I FREMSKRIVNINGEN



**Finanspolitikken er
overholdbar med
en holdbarheds-
indikator på 0,9 pct.
af BNP**

Under forudsætningerne i fremskrivningen er Danmarks finanspolitik mere end holdbar, dvs. at nutidsværdien af de fremtidige offentlige indtægter er større end nutidsværdien af de offentlige udgifter (tillagt nettogælden i dag, der dog som nævnt er af en ubetydelig størrelse). Holdbarhedsindikatoren (HBI) er 0,9, hvilket betyder, at hvis man permanent lempede finanspolitikken svarende til 0,9 pct. af BNP eller godt 20 mia. kr. årligt, ville finanspolitikken netop være holdbar. En holdbar finanspolitik indebærer, at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

**Nettogæld på 0 i
mange år, men
højere ØMU-gæld**

Den offentlige nettogæld udgør altså stort set 0 pct. af BNP i fremskrivningsperioden indtil omkring 2050 og bliver derefter mere og mere negativ som andel af BNP. Dette er en konsekvens af, at fi-

nanspolitikken er overholdbar. Den officielle ØMU-gæld er imidlertid en bruttogæld, der ikke medregner de offentlige aktiver. I 2025 udgør værdien af de offentlige aktiver, og dermed forskellen på netto- og bruttogæld, i den mellemfristede fremskrivning 44 pct. af BNP.¹

**Indefrysning af
boligskatter og ny
finansiering af
almene boliger
oppuster balancen**

Forskellen er noget større end i *Dansk Økonomi, forår 2017*, hvor den var 33 pct. af BNP. Den øgede forskel skyldes bl.a., at der i 2017 blev indgået en aftale om finansiering af de almene boliger, hvorefter staten vil opkøbe de realkreditobligationer, der finansierer boligerne. Aftalen vil medføre en rentebesparelse, men indebærer samtidig en balanceoppustning, idet den nye ordning forventes at forøge såvel statens aktiver som passiver med ca. 8 pct. af BNP, så brutto-, men ikke nettogælden stiger. Samtidig har boligskatteaftalen fra maj 2017 udvidet boligejernes adgang til at udskyde skattebetalingen: Fra 2021 vil nominelle stigninger i ejendomsværdiskat og grundskyld automatisk blive indefrosset, indtil boligen sælges, medmindre boligejeren ønsker at betale skatten løbende. Denne udskudte skattebetaling vil også forøge de offentlige aktiver og passiver i samme grad. Det er uvist, hvor mange boligejere der vil benytte sig af denne ordning, men skønsmæssigt kan det samlede beløb på lang sigt dreje sig om ca. 5 pct. af BNP. Det meste af denne stigning vil finde sted efter 2025.

**EU's gældsgrænse
kommer tæt på –
selv i en situation
uden nettogæld**

Den forøgede forskel på brutto- og nettogæld som følge af den offentlige sektors balanceoppustning betyder, at ØMU-gælden bliver mærkbart forhøjet, uden at det afspejler nogen egentlig forværring af de offentlige finanser. Alt andet lige medfører det, at Maastricht-traktatens ØMU-gældsgrænse på 60 pct. af BNP bliver mere nærværende. Med en forskel på netto- og bruttogæld på knap 50 pct. af BNP vil ØMU-gælden dermed være relativt tæt på denne grænse selv i en situation, hvor Danmark ikke har nogen offentlig nettogæld.

Den ubeskattede pensionsformues betydning

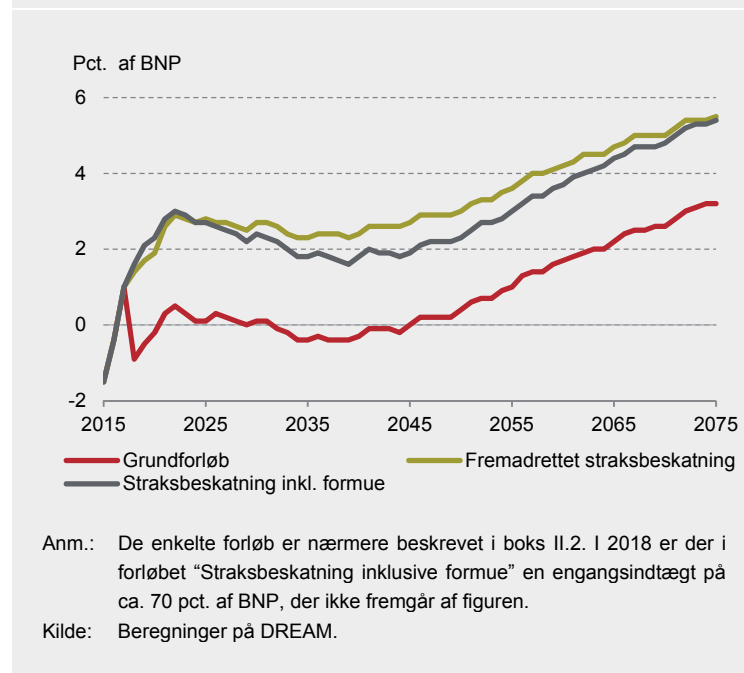
**Med fremrykket
pensionsbeskatning
udviser saldoen
overskud i alle år**

Et forhold, der har stor betydning for udviklingen i de offentlige finanser, er det aktiv, som det offentlige har til gode i form af udskudt skat af pensionsformuen. Da de fleste pensionsindbetalinger er fradragsberettigede, men til gengæld beskattes, når de kommer til udbetaling, er en stor del af den nuværende pensionsformue på ca. 150 pct. af BNP et offentligt tilgodehavende. Figur II.4 viser saldoen i to forløb, der illustrerer konsekvenserne af at overgå til straksbeskatning af pensionerne – dvs. at indbetalingerne ikke længere vil være fra-

1) De offentlige finansielle aktiver omfatter bl.a. indeståendet på statens konto i Nationalbanken, offentligt ejede realkreditobligationer, aktiebeholdninger og andre ejerandele i virksomheder som Nationalbanken, Storebælt A/S mfl., kommunalt ejede forsyningselskaber samt tilgodehavender (f.eks. mht. skat).

dragsberettigede, mens udbetalingerne til gengæld ikke beskattes. Dette system gælder allerede i dag for de pensionsindbetalinger, der foretages i form af aldersopsparing.² I den første beregning foretages ændringen kun for fremtidige pensionsindbetalinger, mens den anden beregning illustrerer virkningen af også at straksbeskatte den eksisterende pensionsformue. I begge tilfælde skifter den offentlige saldo fra at udvise underskud i hængekøjeperioden til at udvise et betydeligt overskud på omkring 2 pct. af BNP i de værste hængekøjeår. De forskellige forløb er nærmere beskrevet i boks II.2.

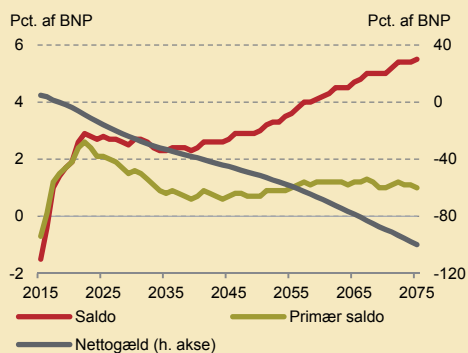
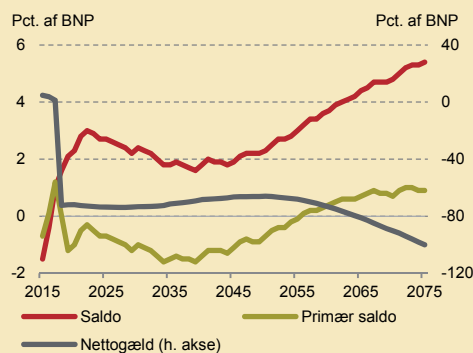
FIGUR II.4 OFFENTLIG SALDO VED ÆNDRET PENSIONSBEKATNING



2) Aldersopsparing indførtes i 2012 som erstatning for den hidtidige kapitalpension. I modsætning til kapitalpensionen er der ikke fradragsret for indbetalinger på en aldersopsparing, der til gengæld ikke beskattes ved udbetalingen.

BOKS II.2 STRAKSBESKATNING AF PENSIONER

Ved hjælp af DREAM-modellen kan man simulere konsekvenserne for de offentlige finanser af at overgå til straksbeskatning af pensionsindbetalinger (dvs. ændre de nuværende indbetalinger til ratepension og livrente til en tilsvarende aldersopsparingsordning). I figur A er vist konsekvensen af at lave denne ændring for alle pensionsindbetalinger fra og med 2018. I figur B er vist konsekvensen af yderligere at straksbeskatte den nuværende pensionsformue. Begge forløb er konstrueret, så de ikke ændrer på den finanspolitiske holdbarhed. Beregningsteknisk er det sket ved i forløb A at tilpasse pensionsafkastskattesatsen og i forløb B at beskatte den eksisterende formue med den skattesats, der sikrer de samme offentlige nettoindtægter. Nutidsværdien af de offentlige nettoindtægter er altså den samme i begge forløb. Ændringen får imidlertid store konsekvenser for den offentlige saldo og nettogæld, da det implicite aktiv i form af den udskudte beskatning nu bliver gjort eksplicit. Som følge heraf stiger den offentlige nettoformue kraftigt i begge forløb (i figuren vist som en negativ nettogæld). Mens nettogælden udgør omkring -30 pct. af BNP i 2075 i grundforløbet, udgør den -100 pct. af BNP i både forløb A og B. I forløb B sker det meste af formuestigningen øjeblikkeligt i 2018, mens det i forløb A sker mere gradvis.

FIGUR A KUN FREMADRETTET**FIGUR B INKLUSIVE START-FORMUE**

Anm.: I forløbet i figur B bliver overskuddet på saldoen i 2018 ca. 70 pct. af BNP som følge af de ekstraordinære skatteindtægter dette år, hvilket dog ikke fremgår af graferne for saldo og primær saldo.

Kilde: Beregninger på DREAM.

BOKS II.2 STRAKSBESKATNING AF PENSIONER, FORTSAT

Den primære saldo i figur A-forløbet forbedres betydeligt i en lang årrække i forhold til grundforløbet, fordi man får indkomstskat fra både pensionsind- og udbetalinger. På lang sigt forringes den primære saldo omvendt relativt til grundforløbet, fordi indkomstskatterne fra de udbetalte pensioner efterhånden forsvinder, og pensionsafkastskatten bliver lavere, når pensionsformuen falder. Til gengæld stiger de offentlige renteindtægter i takt med den øgede offentlige formue, sådan at saldoen også på lang sigt vil blive forbedret med over 2 pct. af BNP. Det medfører, at nettogælden allerede i 2018 forsvinder og afløses af en positiv nettoformue, der over tid stiger med ca. 70 pct. af BNP i forhold til grundforløbet. I figur B sker der yderligere en straksbeskatning af den eksisterende formue i 2018. Dermed kommer der ekstraordinære skatteindtægter i dette år (ikke vist i figuren) på omkring 70 pct. af BNP. Til gengæld bliver den primære saldo allerede fra 2019 ringere end i grundforløbet som følge af færre skatteindtægter. Saldoen er dog permanent betydelig højere end i grundforløbet som følge af de højere renteindtægter. Mens den (eksplicitte) offentlige nettoformue er større i forløb B end A de næste mange årtier, bliver saldoen i figur B lidt mindre positiv end i figur A. Det skyldes, at i DREAM antages forrentningen i pensionskasserne at være lidt højere end i staten.

**Beregningerne
anskueliggør vigtig
pointe**

Beregningerne af konsekvenserne af at overgå til straksbeskatning af pensionsformuen illustrerer, hvor stor betydning valg af forskellige institutionelle forhold som beskatningens timing har for størrelser som saldo og gæld uden at påvirke finanspolitikens samlede holdbarhed. Det er ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at gennemføre en fuldstændig omlægning af beskatningen i stil med de forløb, der vises i figuren. Det fremføres således ofte, at store permanente officielle overskud på saldoen af sådan en størrelsesorden vil føre til en for lempelig finanspolitik. Beregningerne anskueliggør imidlertid, at man ikke bør kigge på udviklingen i den officielle saldo og gæld alene som et retvisende udtryk for de offentlige financers reelle stilling. Det har betydning, når man diskuterer betimeligheden for Danmarks vedkommende af de forskellige officielle saldo- og gældsgrænser.

**Institutionelle
forhold afgørende
for de enkelte
perioders officielle
holdbarhedsbidrag**

Behandlingen af pensionsbeskatningen har også afgørende betydning for, hvor stort et bidrag til den finanspolitiske holdbarhed der kommer fra de forskellige perioder. Det afspejles i tabel II.2, hvor de forskellige tidsperioders bidrag til den samlede holdbarhedsindikator belyses. Holdbarhedsindikatoren afspejler nutidsværdien af alle fremtidige underskud og overskud på den primære saldo, tillagt nettogælden i udgangsåret. Indikatoren er dermed en slags vejet gennemsnit af den primære saldo i alle senere perioder. Dermed kan man beregne hver enkelt periodes betydning for den samlede HBI. Tager man

udgangspunkt i grundforløbet, kommer to tredjedele af den samlede overholdbarhed fra overskud på den primære saldo efter 2080. I forløbene, hvor pensionsindskud beskattes på det tidspunkt, hvor de oprindeligt indtjenes af lønmodtageren, er det knap en tredjedel. I forløbet med engangsbeskatning af den eksisterende formue medfører den meget store engangsindtægt i 2018 fra beskatning af de pensionsindbetalinger, der er foretaget indtil 2018, at overskuddene på den primære saldo i 2018-25 står for over 90 pct. af den samlede overholdbarhed.

**Udskudt
pensionsskat ikke
det eneste implicitte
offentlige aktiv**

Den udskudte skat af pensionsindbetalinger er det største, men ikke det eneste eksempel på et implicit aktiv eller passiv på den offentlige balance. En tilsvarende rolle spilles af de betydelige urealiserede kapitalgevinster i private aktiebeholdninger, der først bliver beskattet,

TABEL II.2 HBI-BIDRAG FRA ENKELTE PERIODER

	Grund- forløb	Figur A	Figur B
Memo: HBI	0,9	0,9	0,9
	Pct. af samlet holdbarhed		
Initial gæld	-1,7	-1,7	-1,7
2018-25	1,9	21,0	91,0
2026-40	-1,2	19,9	-20,6
2041-80	33,7	30,8	1,2
2081+	67,1	30,0	30,1

Anm.: Tabellen viser, hvor stor en andel af den samlede HBI på 0,9 pct. af BNP den pågældende tidsperiode bidrager med i henholdsvis grundforløbet og i de to forløb, hvor man overgår til straksbeskatning af pensioner. Hver periodes bidrag afhænger af såvel den primære saldos størrelse i den pågældende periode som afstanden til 2018, der afspejles i den anvendte diskonteringsfaktor. I figur A-forløbet indføres straksbeskatning for alle fremtidige pensionsindbetalinger fra 2018. I figur B beskattes herudover også den nuværende pensionsformue som et engangstiltag i 2018, hvilket er hovedårsagen til det meget store bidrag fra perioden 2018-25 i dette forløb.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

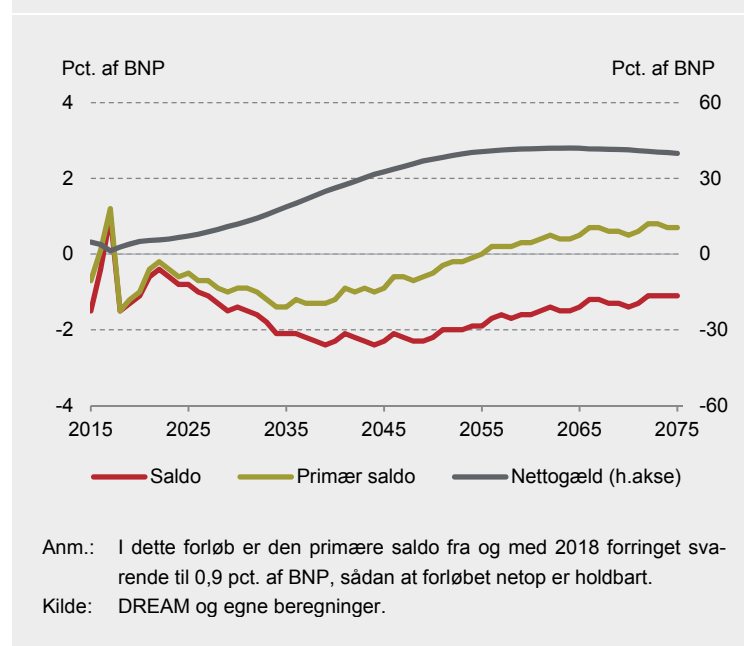
når aktierne sælges. En tidligere opgørelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet har vurderet, at dette forhold i sig selv indebærer et udskudt skattetilgodehavende på ca. 300 mia. kr. Omvendt kan man opfatte de forpligtelser i form af tjenestemandspensioner, som den offentlige sektor har indgået, som et implicit passiv.

Et netop holdbart forløb

**Permanente
overskridelser af
ØMU-gældsgrænse
og budgetlov i
"netop holdbart"
forløb**

I grundforløbet præsenteret i figur II.3 overtrædes hverken budgetlovens ½-pct.-grænse for underskud eller ØMU-gældsgrænse på 60 pct. på noget tidspunkt. Samtidig er det som nævnt et overholdbart forløb, dvs. at det offentlige ifølge antagelserne permanent opkræver flere penge end nødvendigt for at finansiere de fremtidige udgifter over hele tidshorisonten. Det kan være illustrativt at vise konsekvenserne for den offentlige saldo, hvis man alternativt ville beslutte at disponere over holdbarhedsreserven ved at forringe den primære saldo med 0,9 pct. af BNP årligt fra og med 2019. Så vil man få et forløb, der er lige præcist holdbart, dvs. det vil få en stabil gældskvote

FIGUR II.5 NETOP HOLDBART FORLØB



på lang sigt. I figur II.5 vises udviklingen i sådan et netop holdbart forløb.³ Det ses, at saldoen i en årrække, hvor hængekøjen er størst, vil udvise et underskud på godt 2 pct. af BNP. Nettogælden vil stabilisere sig på omkring 40 pct. af BNP, og med en ØMU-gæld, der overstiger nettogælden med op mod 50 pct. af BNP, vil ØMU-gælden i dette forløb komme et godt stykke over 60 pct.-gældsgrænsen i Maastricht-traktaten.

Med fremrykket pensionsskat vil et netop holdbart forløb udvise overskud

Eftersom forløbet netop er holdbart, vil gælds- og saldoudviklingen på lang sigt pr. konstruktion være stabil under de givne forudsætninger. Man kan imidlertid forestille sig, at den relativt høje bruttogæld vil kunne give anledning til bekymring på de finansielle markeder.⁴ Det vil bl.a. afhænge af, om finansmarkederne er opmærksomme på den betydelige implicite offentlige formue i pensionsselskaberne. Hvis man som et tankeeksperiment kombinerede forløbet i figur A i boks II.2 og figur II.5, så man valgte at straksbeskatte de fremadrettede pensionsindbetalinger, men samtidig forringede saldoen fra 2018 svarende til, at forløbet bliver nøjagtigt holdbart, ville man få en udvikling som i figur II.6. Den primære saldo bliver negativ i hængekøje-årene, men forrentningen af den større offentlige nettoformue bevirker, at saldoen i dette forløb forbliver positiv i hele perioden. Nettoformuen er positiv i hele forløbet, og ØMU-gælden tilsvarende i stor afstand til 60 pct.-grænsen. Dermed har forløbet betydelig afstand til både budgetlovens underskudsgrænse og grænsen for ØMU-gælden.

Lavere aldersindeksering giver også omtrent holdbart forløb, men anden saldoprofil

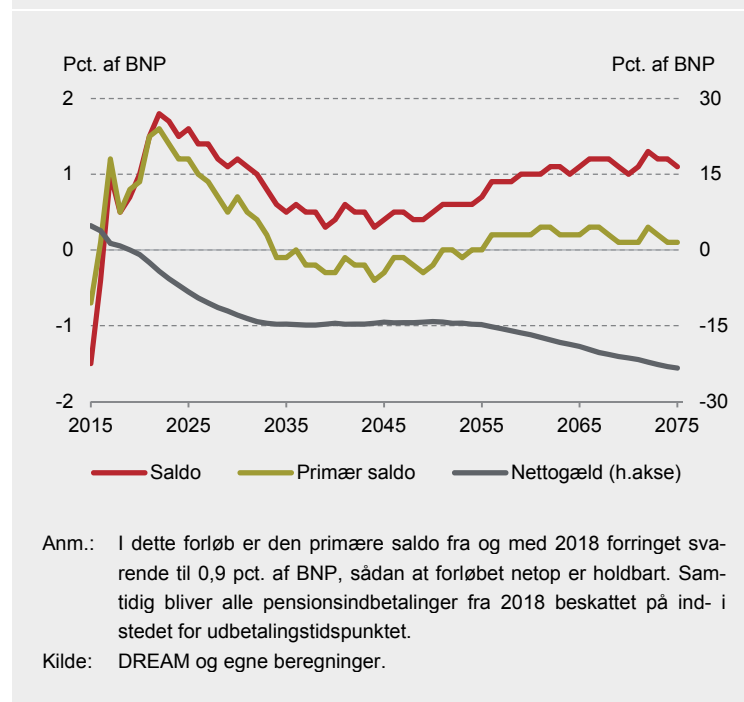
Man kan selvsagt forestille sig mange andre måder at "bruge" overholdbarheden på. Det fremføres somme tider, at den kraftige stigning i tilbagetrækningsaldrene, som er forudsat i tabel II.1, hverken er troværdig eller rimelig overfor de fremtidige generationer, der ifølge fremskrivningen vil komme til at arbejde i adskilligt flere år på arbejdsmarkedet. Denne problemstilling diskuteres lidt nærmere i afsnit II.3. Der præsenteres også en beregning, hvor man i stedet indekserer tilbagetrækningsaldrene, så alle årgange efter 2030 vil kunne tilbringe den samme andel af livet på folkepension. En sådan mindre kraftig aldersindeksering af folkepensions- og efterlønssalder vil med en HBI på -0,1 pct. af BNP være svagt uholdbar, men da saldofor-

3) Der er ikke antaget noget om, hvordan forringelsen af saldoen finder sted (skattelettelser, højere overførsler eller højere offentligt forbrug), og det er antaget, at der ikke er nogen afledte realøkonomiske virkninger af ændringen i de offentlige finanser.

4) Empirisk litteratur peger på, at saldounderskud i sig selv ikke spiller nogen stor rolle for ratingbureauer, der skal kreditvurdere statsgæld; men gældens størrelse sammen med bl.a. et lands forhistorie med hensyn til at overholde gældsforpligtelser og vurderingen af landets politisk-økonomiske institutioners kvalitet er signifikante, jf. oversigten i *Dansk økonomi, forår 2017*.

ringelsen kommer langt senere, vil konsekvensen for saldoen være en jævnere profil i hængekøjeårene end i figur II.5.

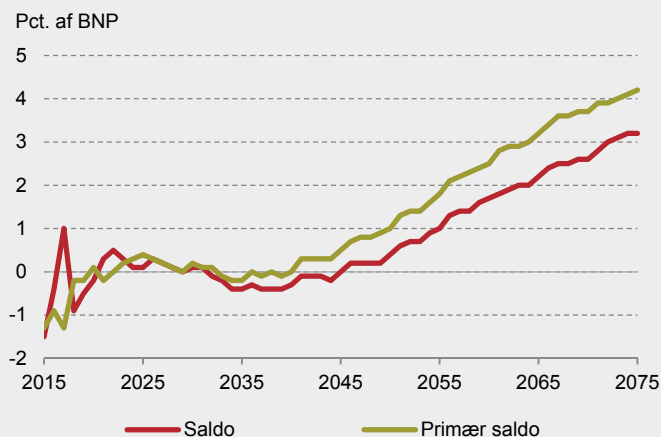
FIGUR II.6 NETOP HOLDBART FORLØB MED STRAKS-BESKATNING



Sammenligning med *Dansk økonomi, forår 2017*

Lidt større underskud i 2040 og lavere HBI end tidligere fremskrivning

I forhold til fremskrivningen i *Dansk økonomi, forår 2017* er der en række forskellige ændringer i forudsætningerne for fremskrivningen. I figur II.7 ses det, at saldoen i den nye fremskrivning fra omkring 2030 udvikler sig mindre positivt end sidste års fremskrivning. Det skyldes en kombination af flere forskellige faktorer, jf. tabel II.3: Den mellemfristede fremskrivning i kapitel I, opdaterede befolkningsdata og ændrede antagelser om den fremadrettede pensionsopsparing medfører alle en lidt mindre positiv saldoudvikling end sidste år. Holdbarheden er med en holdbarhedsindikator på 0,9 pct. af BNP ligeledes en anelse

FIGUR II.7 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med den seneste tidligere langsigtede fremskrivning.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

ringere end for et år siden, hvor den blev beregnet til 1,0 pct. af BNP.

Befolkning og lavere primær saldo i 2025 forringer holdbarheden lidt

Den mellemfristede fremskrivning har en forringet primær saldo i 2025 (et overskud på 0,4 pct. af BNP) sammenlignet med fremskrivningen i *Dansk økonomi, forår 2017*, hvor 2025-overskuddet var 0,6 pct. af BNP. Det skyldes først og fremmest en ændret beregning af rentefradraget. Forringelsen af den primære saldo får permanente konsekvenser for holdbarheden, der forringes svarende til ca. 2 mia. kr. årligt af denne årsag. Den nye befolkningsfremskrivning medfører ligeledes en lille forringelse på omkring 1 mia. kr. som følge af en højere befolkning på lang sigt.⁵ Modsat trækker nogle ændringer af mere teknisk karakter, hvoraf den vigtigste er en forbedret modellering af Danmarks EU-bidrag, i retning af at forbedre den langsigtede holdbarhed.

5) Finansieringen af det offentlige velfærdssamfund er indrettet, så både flere nyfødte og større gennemsnitlig nettoindvandring medfører flere nettoudgifter for det offentlige, jf. *Dansk økonomi, forår 2014* og *Dansk økonomi, efterår 2016*.

TABEL II.3 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, FORÅR 2017

	HBI	Årligt beløb	Saldo 2040
	Pct. af BNP	Mia. kr	Pct. af BNP
Udgangspunkt: Fremskrivning fra forår 2017	1,0	23	0,0
Ny mellemfristet fremskrivning	-0,1	-2	-0,2
Nye befolkningsdata	-0,0	-1	-0,1
Ændret pensionsopsparing	-0,1	-2	-0,2
Øvrige ændringer	+0,1	+3	+0,1
Ny fremskrivning	0,9	21	-0,3

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2018, som er beregnet til 2.225 mia. kr. Nye befolkningsdata dækker over såvel en nyere befolkningsfremskrivning som opdaterede data for erhvervsfrekvenser mv., hvoraf den førstnævnte dog er langt den vigtigste kvantitativt. Øvrige ændringer indeholder bl.a. en forbedret modellering af det danske EU-bidrag. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er beregnet.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Øget brug af aldersopsparing forringer HBI

Som led i aftalen om flere år på arbejdsmarkedet i juni 2017 blev reglerne for indbetalinger på aldersopsparing ændret. Det forudsættes i nærværende fremskrivning med udgangspunkt i regeringens forventninger, at aftalen vil medføre en omlægning fra fradragsberettigede pensionsordninger til aldersopsparing i størrelsesordenen 11 mia. kr. før skat i 2025. Denne omlægning virker dermed som en overgang til straksbeskatning for en lille del af pensionssystemet. Hvis denne omlægning skulle være neutral i forhold til holdbarheden, skulle de umiddelbare merindtægter bruges til gældsnedbringelse. Regeringen har dog valgt at bruge den umiddelbare skattegevinst i årene indtil 2025, idet omlægningen ikke har ført til ændringer i mål-sætningen for 2025-saldoen. Da omlægningen samtidig medfører færre skatteindtægter og forøgede udbetalinger af folkepensionstillæg på lang sigt, vil den samlet forringe holdbarheden. Ifølge beregninger på DREAM forringes HBI svarende til godt 1½ mia. kr. Man kan betragte denne manøvre som en implementering i stil med forløbet i figur II.6, omend i meget mindre format: Den virkeliggør større skattelettelser og/eller offentlige udgifter på kort sigt uden at påvirke saldoen i 2025. På længere sigt forringer den dog saldoen, fordi den reducerer (over-)holdbarheden. Omlægningen beregnes samlet at forringe saldoen i 2040 svarende til knap 0,2 pct. af BNP.

Ny ferielov virker på samme måde

Den nyligt vedtagne ændring af ferieloven har en lignende virkning. Under den indtil nu gældende ferielov er hovedprincippet, at månedslønnede får udbetalt – og dermed beskattet – deres feriepenge året efter, at de optjener den. Den ny ferielov vil fremrykke udbetalingen og derfor også beskatningen af feriepenge for månedslønnede ansatte til samme år som optjeningen. Man kan sige, at det offentlige under den hidtidige ferielovgivning har haft et implicit skatteaktiv på ca. 27 mia. kr. (i 2014-prisniveau) i form af udskudt skat af feriepenge, der nu vil blive fremrykket.⁶ Den ekstra skatteindtægt kommer dog ikke på én gang, men opkræves gradvis i takt med, at de generationer, der allerede er erhvervsaktive, forlader arbejdsmarkedet.⁷ I de første år fra 2020 og frem forventes det at dreje sig om forøgede skatteindtægter på ca. 1 mia. kr. årligt. Over tid forsvinder indtægten efterhånden. Virkningen er altså alt andet lige en midlertidig – men ganske langvarig – saldoforbedring. I kombination med en given saldomålsætning i 2025, der ikke ændres, giver det plads til skattelættelser og/eller større offentlige udgifter i samme størrelsesorden indenfor den mellemfristede tidshorisont. I det omfang, disse lempelser har permanent virkning, vil nettoeffekten af ferieloven i det lange løb dermed blive en forringelse af holdbarheden.⁸

Usikkerhed i fremskrivningen**Mange usikkerheder i fremskrivningen**

I sagens natur indeholder den her præsenterede langsigtede fremskrivning en lang række antagelser, som næppe vil blive opfyldt i virkeligheden. Den skal derfor ikke opfattes som nogen egentlig prognose for, hvordan virkeligheden vil forme sig, men kan betragtes som et centralt skøn med det informationsniveau, vi har i dag, for et scenarie, hvor der ikke vil blive ændret i den økonomiske politik fremover. I *Dansk økonomi, efterår 2016* blev præsenteret en lang række alternative scenarier, hvor centrale forudsætninger blev ændret på forskellige områder for at belyse, hvor stor betydning de enkelte forudsætninger havde. Det gjaldt således antagelser om arbejdsstyrkens udvikling, produktivitetsvækst og rente, demografiske forudsætninger, privat opsparing og ændringer i arbejdstid.

6) Jf. betænkning nr. 1568 (2017) om ny ferielov og overgang til samtidighedsferie, s. 196.

7) Umiddelbart ville overgangen fra den gamle til den nye ferielov medføre, at erhvervsaktive ville få udbetalt to års feriepenge i overgangsåret. Det ville medføre en meget stor likviditetseffekt. Denne effekt undgås ved, at pengene enten udlånes til arbejdsgiverne eller indsættes i Lønmodtagernes Dyrtidsfond og først udbetales gradvis i takt med, at de enkelte personer går på pension.

8) Denne effekt indgår dog ikke i nærværende fremskrivning.

**Udvikling i
arbejdsstyrken
vigtig**

Den fremtidige udvikling i arbejdsstyrken har afgørende betydning for samfundsøkonomiens udvikling og, ikke mindst via skattebetalingerne, de offentlige finanser. Såvel en anden udvikling i grundlæggende demografiske forhold (ind- og udvandring, fødselsrater og dødelighed) som ændret adfærd mht. forhold som uddannelse og tilbage-trækning fra arbejdsmarkedet kan påvirke forløbet. Et af de forhold, der er usikkerhed om, er den fremtidige erhvervstilknytning for indvandrere og efterkommere fra henholdsvis vestlige og ikke-vestlige lande.

**Børn af ikke-vestlige
efterkommere får
måske lavere
beskæftigelse
end antaget**

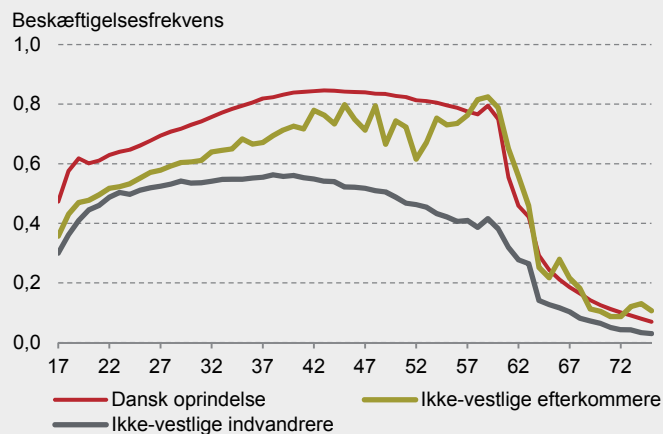
På lang sigt vil gruppen "børn af efterkommere" (populært kaldet 3. generationsindvandrere) spille en voksende rolle i arbejdsstyrken.⁹ I 2018 er der 24.000 børn af efterkommere i Danmark. Heraf er de 22.000 børn af efterkommere fra ikke-vestlige lande. De er stort set alle under 18 år, men i fremskrivningen vil denne gruppe efterhånden rykke op i de arbejdsdygtige aldre. I Danmarks Statistiks befolknings-fremskrivning er denne gruppe p.t. ikke udskilt, men ca. 90 pct. af dem indgår i gruppen med dansk herkomst og tildeles i den præsenterede økonomiske fremskrivning også beskæftigelsesfrekvenser i henhold hertil. Der er dog indikationer på, at børn af efterkommere fra ikke-vestlige lande klarer sig mindre godt i uddannelsessystemet end gennemsnitlige danskere og snarere ligger på linje med gruppen af ikke-vestlige efterkommere. Hvis deres arbejdsmarkedsadfærd også bliver lig med efterkommernes, vil dette svække de fremtidige offentlige finanser. Beskæftigelsesfrekvenserne for ikke-vestlige efterkommere i 2016 er højere end for ikke-vestlige indvandrere, men generelt ca. 10 pct.point lavere end for personer af dansk oprindelse, jf. figur II.8.

**5 pct.point lavere
beskæftigelse hos
ikke-vestlige
efterkommere
forringer HBI med
0,1 pct. af BNP**

Da børn af efterkommere ikke indgår som en selvstændig gruppe i befolkningsfremskrivningerne, er det ikke muligt direkte at beregne konsekvenser af en anden arbejdsmarkedsdeltagelse fra denne gruppe. I figur II.9 er vist konsekvenserne for den offentlige saldo af at antage, at beskæftigelsesfrekvensen for gruppen af ikke-vestlige efterkommere er 5 pct.point lavere end i grundforløbet. De ikke-vestlige efterkommere udgør en lille del af arbejdsstyrken (godt 1 pct. i 2017 og 6 pct. i 2075), og den mere pessimistiske antagelse har derfor også beskedne konsekvenser for de offentlige finanser. Omregnet til fuldtidspersoner formindskes antallet af beskæftigede med

9) Den officielle befolkningsgruppe "børn af efterkommere" defineres af Danmarks Statistik som personer, der er født i Danmark, og som har forældre, hvoraf mindst én er efterkommer, og ingen af forældrene har dansk oprindelse.

FIGUR II.8 BESKÆFTIGELSESFREKVENSER 2016



Anm.: Figuren viser de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser i 2016 for 17-75-årige ikke-vestlige indvandrere, ikke-vestlige efterkommere og personer af dansk oprindelse.

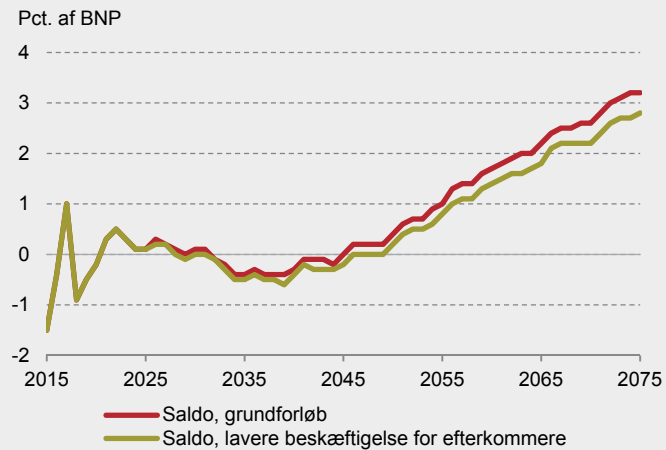
Kilde: DREAM.

5.000 personer i 2030 og knap 12.000 personer i 2060. Som følge heraf forringes holdbarheden med 0,1 pct. af BNP eller omkring 2 mia. kr. Underskuddet på saldoen i 2040, hvor hængekøjen når sin bund, er forøget med godt 0,1 pct. af BNP i forhold til grundforløbet.

Virkningen af ændrede antagelser for efterkommerbørn har beskeden betydning de næste mange årtier

Antager man, at gruppen "børn af ikke-vestlige efterkommere" vil opnå en beskæftigelse svarende til ikke-vestlige efterkommere, vil det reducere deres beskæftigelsesfrekvens med ca. 10 pct.point. Da gruppen i mange årtier må formodes at være betydeligt mindre end gruppen af ikke-vestlige efterkommere, må det dog formodes at påvirke saldoen mindre negativt end forløbet i figur II.9.¹⁰

10) Hvis man som et overslag antager, at hver kvindelig ikke-vestlig efterkommer har en gennemsnitlig fertilitet på 2, at gruppen "børn af ikke-vestlige efterkommere" netop vil blive forøget med børnene herfra, og at beskæftigelsen reduceres med 10 pct. af de 16-64-årige fra denne gruppe, vil det indebære et beskæftigelsesfald på ca. 1.000 personer i 2030 og 11.000 personer i 2060.

FIGUR II.9 SALDO, LAVERE BESKÆFTIGELSE FOR EFTERKOMMERE

Anm.: I dette forløb er de ikke-vestlige efterkommeres beskæftigelse 5 pct.point lavere end i grundforløbet (indfaset over 10 år fra 2019).

Kilde: DREAM og egne beregninger.

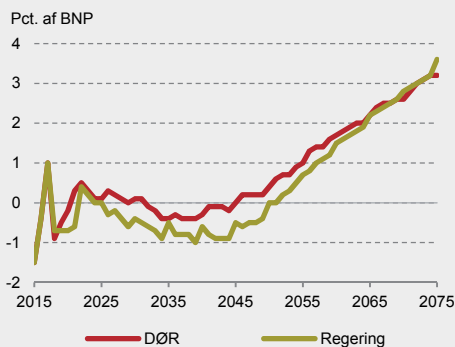
II.3

SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

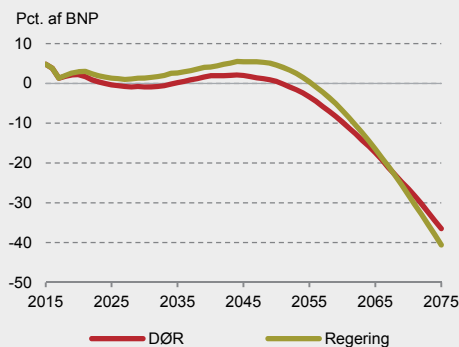
Regeringens indikator for holdbarheden er 1,2 pct. af BNP

Regeringen har opdateret sin langsigtede fremskrivning i forbindelse med offentliggørelsen af *Danmarks konvergensprogram 2018* (KP18) i april. Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,2 pct. af BNP. Det er omtrent på linje med regeringens opdaterede 2025-plan fra august 2017 og en forbedring på 0,3 pct. af BNP i forhold til konvergensprogrammet fra april 2017. Det er en lidt mere optimistisk vurdering af den langsigtede stilling for de offentlige finanser end fremskrivningen præsenteret i afsnit II.2. De første mange årtier er regeringens fremskrivning af saldoen imidlertid mere negativ, jf. figur II.10. Forskellene kan dog i vidt omfang tilskrives en forskellig indregning af afkastet fra de offentlige aktiver, jf. nedenfor. I regeringens fremskrivning overskrider saldoen budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP i de fleste år fra omkring 2030 til 2050, men

FIGUR II.10 SALDO



FIGUR II.11 NETTOGÆLD



Anm.: Figuren viser udviklingen ifølge Danmarks Konvergensprogram 2018 og fremskrivningen i nærværende kapitel. Efter 2025 skal forløbene fortolkes som udviklingen i de strukturelle saldi.

Kilde: KP18, DREAM og egne beregninger.

underskuddet overstiger aldrig 1 pct. af BNP, som er EU's såkaldte mellemfristede mål (MTO) for Danmark.

Den offentlige nettoformue vokser permanent hurtigere end BNP

Også hvad nettogælden angår, udvikler den sig relativt ens i de to fremskrivninger, jf. figur II.11. I KP18 når nettogælden sit maksimum på 5 pct. af BNP kort før 2050, hvorefter gældskvoten falder og bliver negativ, dvs. den offentlige nettoformue bliver større og større i forhold til BNP på linje med fremskrivningen i dette kapitel. At den offentlige nettoformuekvote i begge forløb permanent vil vokse på lang sigt, er en konsekvens af, at begge forløb er overholdbare.

Forskelle i beregningsforudsætninger udligner 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 II.4 ses betydningen af en række af disse. I KP18 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 3). I KP18 fremskriver man ikke befolkningen lige så langt ud i fremtiden som i nærværende fremskrivning, men standser i 2100, hvor den primære saldo er på et relativt gunstigt niveau, hvilket forbedrer HBI (punkt 9). Omvendt forværrer en mere beskeden indregning af effekten af sund

TABEL II.4 FORSKELLE TIL KP18

	HBI	Saldo 2040
1. DØR maj 2018	0,9	-0,3
2. Ændret fremskrivning til 2025	+0,1	+0,0
3. Intet nominalprincip for punktafgifter	+0,4	+0,3
4. Sund aldring i tre år (ikke seks)	-0,2	-0,1
5. Ændret kollektivt offentligt forbrug	+0,2	-0,1
6. Energiafgiftsprovenufald	-0,1	-0,0
7. Ændret privat forbrugsandel	-0,1	+0,0
8. Ændrede offentlige investeringer	+0,0	+0,5
9. Ændret slutår	+0,1	n.a.
10. Forrentning kontra kursgevinster	n.a.	-0,4
11. Øvrige forskelle	-0,1	-0,5
12. Danmarks Konvergensprogram 2018	1,2	-0,6

a) Her regnes på konsekvensen af et strukturelt fald i energiafgifterne, som forudsættes i DREAM's egen offentliggjorte fremskrivning, men ikke i forløbet i nærværende kapitel.

Anm.: Tallene i punkt 1 og 12 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer. Beregningerne i tabelens punkt 1-9 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages. "Øvrige forskelle" dækker bl.a. over, at befolkningsudviklingen samt antagelser om generelle ligevægtseffekter, satsregulering og rentens påvirkning af den primære saldo ikke er identiske i de to forløb.

Kilde: DREAM, KP18 og egne beregninger.

aldring (punkt 4) og en antagelse om lavere fremtidig energiintensitet i forbruget og dermed lavere energiafgifter (punkt 6) de offentlige finanser.

**Forskelle mht.
kollektivt offentligt
forbrug har modsat
virkning for HBI og
2040-saldo**

Det kollektive offentlige forbrug (udgifter som forsvar, centraladministration, forskning mv., der ikke kan henføres til specifikke brugere) følger forskellige principper i de to fremskrivninger, som 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. boks II.3. I KP18 fremskrives det dels med befolkningsvæksten, dels med den generelle produktivitetsvækst, uanset om denne udmøntes i en tilsvarende højere produktion eller ej.

BOKS II.3 DEMOGRAFISK TRÆK

I de langsigtede fremskrivninger, som offentliggøres af Finansministeriet, DREAM og De Økonomiske Råd, er der overordnet enighed om, at en neutral fremskrivning for det offentlige forbrug på lang sigt indebærer, at forbruget stiger dels i takt med befolkningen i de relevante aldersgrupper (det såkaldte demografiske træk), dels i takt med inflation og realvækst. Det sidste element afspejler på lang sigt omtrentligt den generelle velstandsstigning i samfundet, som også må forventes at give sig udslag i de tjenester, den offentlige sektor tilbyder. Et sådant neutralt fremskrivningsprincip indebærer, at det offentlige forbrug vil udgøre en konstant andel af (nominelt) BNP i en langsigtslige vægt, hvor befolkningssammensætningen ikke ændrer sig.

Den konkrete udmøntning af dette overordnede princip adskiller sig imidlertid. I den langsigtede fremskrivning, som præsenteres her, beregnes stigningerne i det individuelle offentlige forbrug på baggrund af befolkningsfremskrivningens forudsigelser om udviklingen i de forskellige befolkningsgrupper (f.eks. aldersgrupper) – det såkaldte demografiske træk. Det kollektive offentlige forbrug (udgifter til poster som forsvar, forskning, offentlig administration mv.) udvikler sig proportionalt med BNP ud fra en betragtning om, at disse udgifter naturligt vil afspejle økonomiens samlede velstandsniveau.

I regeringens lange fremskrivninger beregnes det individuelle offentlige forbrug grundlæggende på samme måde (idet de to fremskrivninger dog har lidt forskellige vurderinger af betydningen af sund aldrings-effekter). Med hensyn til det kollektive offentlige forbrug er der en større principiel forskel, idet regeringen forudsætter, at det udvikler sig helt proportionalt med den samlede befolknings størrelse samt en eksogent fastsat årlig produktivitetsvækst.

Forskellen i behandlingen af det kollektive offentlige forbrug har en vis betydning i forskellige situationer. I hængekøjeårene, hvor beskæftigelsen udvikler sig langsommere end befolkningen, bliver stigningen i det kollektive offentlige forbrug således lavere i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet, hvilket isoleret set gør hængekøjen i saldoen mindre. Efter ca. 2040, hvor andelen af befolkningen i beskæftigelse vedvarende stiger, er situationen den omvendte.

I perioder som 2025-40, hvor der er demografisk modvind, og beskæftigelsen derfor vokser mindre stærkt end den samlede befolkning, medfører regeringens princip en højere vækst i de offentlige udgifter. Derfor forværrer regeringens antagelse 2040-saldoen (punkt 5). Efter 2040 vokser beskæftigelsen i hele resten af århundredet hurtigere end befolkningen, og derfor medfører regeringens antagelse en bedre holdbarhed end formandskabets.

KP18 opererer med et lavere langsigtet offentligt investeringsniveau

Fremskrivningen af offentlige investeringer (punkt 8) giver ingen mærkbar HBI-forskel, men en markant forskel for den offentlige saldo i 2040. 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, men alligevel falder investeringsudgifterne relativt til BNP. En årsag hertil er, at investeringsniveauet i 2025 i KP18 beregnes at være relativt højt. En forskel er, at man i konvergensprogrammet fastholder et "effektivitetskorrigeret" K/Y-forhold for de offentlige investeringer, hvor der fremskrives en effektivitetstrend for maskin- og bygningskapital, der samlet medfører lavere investeringer og et mindre kapitalapparat end i nærværende fremskrivning.

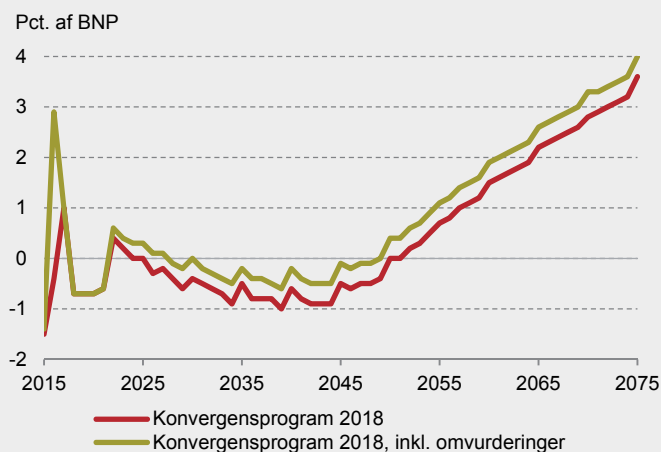
Behandling af offentligt formueafkast giver væsentlige saldiforskelle

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 (på 4,5 pct. på lang sigt), 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 permanent forringes med ca. 0,4 pct. af BNP, jf. punkt 10. I figur II.12 illustreres betydningen af denne forskel for saldoen i konvergensprogrammet. Hvis hele det antagne afkast af aktiverne faldt i form af renter og udbytter i stedet for omvurderinger, ville saldoen ligge på et permanent lidt højere niveau. Med denne alternative saldo ville underskuddet kun i et enkelt år efter 2025 (nemlig 2039) lige akkurat overstige budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP. I 2040 ville underskuddet i KP18 under denne alternative antagelse være lavere end i formandskabets fremskrivning. Den forskelligartede behandling af forskellige former for afkast medfører, at saldoen ikke nødvendigvis er noget særlig præcist udtryk for, om statens nettoforpligtelser stiger eller falder – især ikke, når saldoen er ret tæt på balance.

Regeringen har offentliggjort "generationsneutral" beregning

I forbindelse med offentliggørelsen af KP18 har regeringen også præsenteret en alternativ såkaldt "generationsneutral" holdbarhedsberegning. I denne antages, at nogle udvalgte offentlige indtægter og udgifter efter 2025 ikke fremskrives ifølge den eksisterende lovgivning, men ud fra en alternativ beregning, hvor den væsentligste forskel er en noget lavere stigning i aldersgrænserne for efterløn og

FIGUR II.12 SALDO MED OG UDEN OMVURDERINGER



Anm.: Figuren viser dels saldoen fra Danmarks Konvergensprogram 2018, dels en alternativ saldo, hvor de årlige omvurderinger af aktiver og passiver fra konvergensprogrammet er tillagt. Efter 2021 opererer KP18 kun med omvurderinger på aktivsiden.

Kilde: KP18 og egne beregninger.

folkepension end forudsat i tabel II.1.¹¹ I den alternative beregning, som benævnes generationsneutral, får regeringen en holdbarhedsindikator på netop 0, så finanspolitikken lige nøjagtig er holdbar.

Flere væsentlige forhold indgår ikke i beregningen

Beregningen kan dog næppe siges at give et dækkende billede af, hvordan de forskellige generationer stilles i forhold til den offentlige sektor, og det er i det hele taget et ret kompliceret spørgsmål at besvare. I regeringens egne fremskrivninger er der således en række andre poster, som også kommer generationerne til gode i forskelligt omfang, som ikke er medtaget i den nævnte beregning. De stigende pensionsformuer giver således besparelser i form af lavere folkepensionstillæg og færre efterlønsudgifter fremover. Antagelserne om sund aldrig betyder, at de antagne sundhedsudgifter i fremtiden er lavere for personer i en given alder end i dag, mens den ændrede uddannelsessammensætning, hvor de yngre generationer bliver mere

11) Desuden indekseres beløbsgrænserne for grøn check, børnefamilieydelse, boligsikring og rentefradrag med lønnen i den alternative fremskrivning, og provenuet fra boligbeskatningen udgør en fast andel af BNP fra 2025 og frem.

veluddannede, antages at føre til et større arbejdsudbud og dermed flere skattebetalinger. Omvendt betyder den ændrede befolknings-sammensætning med en stigende andel af indvandrere og efterkom-mere isoleret set, at de fremtidige generationer vil aflevere et lavere nettobidrag til de offentlige finanser end nutidens, osv. Der er således mange forskellige forhold, der påvirker generationernes nettobeta-linger, ud over dem, som indgår i det nævnte regnestykke i KP18.

Et mere dækkende generations-regnskab tyder på modsat resultat

Samtidig bør en dækkende beregning af en "generationsneutral" situation sammenligne generationernes forhold over hele livsforløbet. For alle nulevende generationer udover de nyfødte ville dette inde-bære, at man også skulle se på, hvordan de forskellige generationer er blevet stillet tidligere – også i perioden 2018-25, som er udeladt i analysen i KP18. I *Dansk økonomi, forår 2014* blev der opstillet et sådant historisk og fremadrettet generationsregnskab for de forskelli-ge nulevende og kommende generationer. Under forudsætningerne i dette regnskab var retningen i generationsfordelingen samlet set den modsatte af det, regeringens regnskab angiver: De ældste generatio-ner (årgange født før midten af 1980'erne) var i gennemsnit netto-betalere til det offentlige over hele deres livsforløb, mens de yngre årgange er nettomodtagere. Hovedårsagen er, at de nuværende midaldrende og ældre generationer har modtaget færre offentlige ydelser som unge, hvor velfærdsstaten var mindre udbygget. Selvom de samme årgange opnår flere år med efterløn og folkepension end yngre årgange, opvejer denne sidstnævnte forskel størrelsesmæssigt langt fra den førstnævnte. Skal man ifølge disse beregninger indrette en generationsneutral finanspolitik fremadrettet, skal man altså gå i modsat retning af regeringens såkaldt generationsneutrale beregning og forøge de yngre generationers nettobidrag til det offentlige.

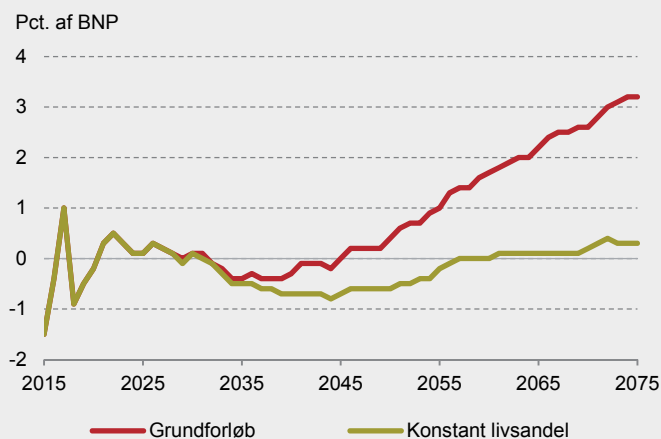
Næppe optimalt, at alle generationer har samme nettobidrag

Det er dog ikke oplagt, at det overhovedet er en særlig relevant mål-sætning for den økonomiske politik, at alle generationer skal betale det samme nettobidrag til det offentlige. Generationernes livsvilkår er vidt forskellige. Underliggende teknologiske fremskridt har sikret en vedvarende økonomisk vækst, der gør hver generation i stand til at nyde højere forbrugsmuligheder end de foregående. Selvom der er tegn på en langsommere økonomisk vækst fremadrettet, forventes dette fænomen ikke at falde bort i de nulevende generationers leve-tid. Sundhedsvilkår og miljøforhold har ændret sig kraftigt og for-modes fortsat at gøre det fremover. Til tider optræder begivenheder som krige og depressioner, der kan påvirke befolkningen på det på-gældende tidspunkt voldsomt. Normalt opfattes det som fordelagtigt, at en stat kan afbøde sådanne udsving i livsvilkårene, men det vil typisk samtidig indebære en omfordeling mellem generationer, der lever på forskellige tidspunkter.

Samme andel af livet på pension efter 2030 medfører HBI på -0,1 pct. af BNP

Den forskelligartede behandling af generationerne, hvad aldersgrænsen for efterløn og folkepension angår, fremhæves somme tider som en uønsket forskelsbehandling mellem generationerne. I figur II.13 ses konsekvenserne af et alternativt forløb, hvor man indekserer reglerne fra og med 2030 sådan, at andelen af livet, man kan tilbringe som folkepensionist, vil være konstant.¹² Dette forløb er stort set holdbart, idet det har en HBI på -0,1 pct. af BNP. Saldoen når et lavpunkt på -¾ pct. af BNP midt i 2040'erne.

FIGUR II.13 SAMME ANDEL AF LIVET PÅ FOLKEPENSION



Anm.: Figuren viser udviklingen i den offentlige saldo i grundforløbet og et alternativ, hvor efterløns- og folkepensionsalderen efter 2030 indekseres, så andelen af livet, man kan tilbringe på folkepension, er konstant. Det indebærer, at folkepensionsalderen i 2100 er 3½ år lavere end i grundforløbet.

Kilde: Beregninger på DREAM.

12) 2030 er det seneste år, hvor Folketinget allerede definitivt har vedtaget at hæve folkepensionsalderen.

II.4

SAMMENFATNING

Danmarks
finanspolitik
fortsat overholdbar

Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitlet viser, at de danske offentlige finanser med de forudsætninger, der er anvendt i fremskrivningen, fortsat er i meget god stand – navnlig, når man kigger langt frem i tiden med de forventelige ændringer, der følger af befolkningsudviklingen. Økonomien er overholdbar med en holdbarhedsindikator på 0,9 pct. af BNP eller godt 20 mia. kr. årligt. Det betyder, at man ifølge fremskrivningen permanent enten kunne sænke skatterne med godt 20 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at skulle hæve skatterne, og uden at den offentlige gæld vil løbe løbsk på noget tidspunkt.

Holdbarheds-
målinger ikke
definitivt resultat,
men løbende
sundhedstjek

Der er dog i sagens natur en lang række usikkerheder i meget langsigtede fremskrivninger af denne type. Mange forhold må formodes at udvikle sig anderledes end forudsat, sådan at de enkelte poster på den offentlige saldo både kan blive forbedret og forværret i forhold til det præsenterede forløb. En holdbarhedsberegning som den præsenterede skal derfor ikke betragtes som et definitivt resultat én gang for alle, men som en løbende temperaturmåling af de offentlige finansers formodede langsigtede robusthed. Såvel regeringen som De Økonomiske Råd genberegner derfor holdbarhedsindikatoren hvert år. Ved årligt at tage temperaturen kan man registrere det tidligt, hvis langsigtede tendenser, der er vigtige for de offentlige finanser, begynder at ændre sig. Beregningen virker derfor som et tidligt varslingsystem om forhold, den langsigtede økonomiske politik bør tage hensyn til.

Udsigt til
overholdbarhed
kalder på konkrete
overvejelser om
fremtidig lempelse

Fremskrivningen skal ikke opfattes som en prognose for, hvordan fremtiden vil forme sig. Det er således hverken realistisk eller ønskeligt, at den fremtidige økonomiske politik virkelig vil resultere i et overholdbart forløb, der akkumulerer en stedse voksende offentlig formue i forhold til BNP. I det lange løb er det entydigt velfærdsforringende at kræve flere skatter op end nødvendigt for at afholde de ønskede udgifter og sikre en stabil udvikling i den offentlige gæld. Det må derfor forventes, at politikerne på et tidspunkt vil tilpasse den økonomiske politik i forhold til den, der er forudsat i fremskrivningen, selvom alle andre forhold skulle udvikle sig som forudsat. Det er et politisk valg, hvornår og på hvilken måde dette skal ske. Det er imidlertid relevant, at regeringen og Folketinget forholder sig bevidst til dette spørgsmål og præsenterer en klar argumentation for den finanspolitiske strategi på længere sigt. Dermed kommer de relevante afvejninger, både hvad angår fordelingen mellem de forskellige gene-

rationer, og hvad der er en passende grad af forsigtighed i planlægningen, til at stå klart. Det er en forudsætning for en offentlig debat om de overordnede politiske prioriteringer.

Saldomål bør have klarere sammenhæng med holdbarheden

Selvom det vigtigste krav til en sund og stabil finanspolitik i sidste ende er, at den vurderes at være holdbar i det lange løb, er der i almindelighed mere fokus på mere kort- og mellemfristede mål som udviklingen i saldoen i de førstkommande år. Dette mere kortsigtede fokus understøttes af restriktionerne i EU's finanspolitiske regelsæt og den danske budgetlov. Kort- og mellemfristede retningslinjer som gælds- og saldomål og -grænser spiller en naturlig rolle i tilrettelæggelsen af finanspolitikken, fordi de er operationelle og kan virke disciplinerende for beslutningstagerne. Hensigtsmæssige saldomål bør imidlertid fastlægges i klar korrespondance med det mere langsigtede hensyn til, at finanspolitikken skal være holdbar. De nuværende danske finanspolitiske restriktioner lever ikke helt op til dette.

Underskud på omkring ½ pct. af BNP i værste hængekøjeår

I årene 2025-40 sker en forværring af saldoen som følge af, at store årgange afløses af små årgange på arbejdsmarkedet. Efter 2040 sker igen en forbedring. Denne såkaldte hængekøjeperiode udgør en mindre udfordring end beregnet for nogle år siden. I nærværende langsigtede fremskrivning bliver underskuddet på saldoen knap ½ pct. af BNP i de værste hængekøjeår. I regeringens seneste konvergensprogram bliver underskuddet mellem ½ og 1 pct. af BNP. Underskud af den størrelsesorden udgør ikke noget realøkonomisk problem, men kan stadig føre til konflikt med budgetlovens nuværende ½ pct.-grænse for den strukturelle saldo og EU's officielle 3 pct.-grænse for den faktiske saldo.

Officiel saldo og gæld ikke dækkende for finansernes reelle stilling

Problemstillingen kompliceres af, at de officielt beregnede størrelser for den offentlige saldo og ØMU-gælden af en række årsager ikke er dækkende for de offentlige finansers reelle stilling. Én grund hertil er det meget betydelige offentlige tilgodehavende i form af den udskudte skat i pensionskasserne som følge af, at livrenter og ratepensioner typisk først beskattes flere årtier efter den reelle indkomsterhvervelse. Beregninger i kapitlet illustrerer, at den offentlige saldo umiddelbart ville blive forbedret med mere end 2 pct. af BNP og dermed være klart positiv i hele hængekøjeperioden, hvis man medregnede indtægterne fra den del af pensionsformuen, der består af udskudt skat. Tilsvarende er der andre betydelige implicitte aktiver og passiver, der ikke medregnes i den officielle saldo. En anden problemstilling omhandler, at en del af afkastet af de offentlige finansielle aktiver i modsætning til passiverne falder i form af omvurderinger (kursgevinster), som modsat udbytter og renter ikke påvirker saldoen. Denne omstændighed forringer den officielle saldo i det lange løb med knap ½

pct. af BNP uden at have nogen reel betydning for udviklingen i holdbarhed og gæld.

**Ændrede låneregler
og boligskattereform
medfører
balanceoppustning
og større ØMU-gæld**

Et tredje forhold, som har fået større betydning det seneste år, er, at ØMU-gælden er et bruttogældsbegreb og derfor ikke påvirkes af udviklingen i det offentlige finansielle tilgodehavender. Mens det er udviklingen i nettogælden, der er afgørende for finanspolitikens langsigtede holdbarhed, er ØMU-gælden relevant i forhold til EU's regler. En balanceoppustning, der forøger de offentlige aktiver og passiver lige meget, vil ikke påvirke nettogæld og holdbarhed, men forøge ØMU-gælden. Omlægningen af låntagningen i den almene boligsektor og den forøgede adgang til at udskyde betalingen af stigninger i boligskatten er to tiltag fra sidste år, som i sig selv kan være hensigtsmæssige, men samtidig bidrager til en mærkbar balanceoppustning på op til 12-15 pct. af BNP i det lange løb. Hermed ventes forskellen på netto- og ØMU-gæld at stige til knap 50 pct. af BNP. Selv i en situation, hvor Danmark ikke har nogen nettogæld (hvilket stort set er situationen lige nu og i de næste årtier ifølge fremskrivningen), vil ØMU-gælden dermed være relativt tæt på EU's officielle gældsgrænse på 60 pct. af BNP.

**Nuværende
mellemfristet slutmål
ikke begrundet i
finanspolitikens
holdbarhed**

Regeringens nuværende 2025-plan indebærer et mål om, at saldoen skal være i balance i 2025. Dette mål er bl.a. afgørende for størrelsen af det såkaldte "råderum", som i høj grad er omdrejningspunktet for den økonomisk-politiske debat. Der er dog ikke vigtige fagøkonomiske grunde til, at en balanceret saldo er et vigtigt mål i sig selv. I tidligere mellemfristede planer var målet om saldobalance i det mellemfristede slutår begrundet med, at dette mål netop ville resultere i en holdbar finanspolitik på lang sigt med de fremskrivningsforudsætninger, man i øvrigt opererede med på det tidspunkt. Situationen er imidlertid ændret betydeligt nu, og der er ikke længere nogen klar sammenhæng mellem det mellemfristede slutmål og den langsigtede holdbarhed. Det vil være mere naturligt, at den mellemfristede plan tager udgangspunkt i de langsigtede krav til finanspolitikken, så saldomålet som udgangspunkt sættes, så finanspolitikken opfylder kravet om holdbar kombineret med andre eksplicite hensyn, herunder at gælden ikke bliver ukontrollabelt høj. Ønsker man politisk at reservere flere midler til fremtidige formål, end hvad der umiddelbart er nødvendigt for at sikre en holdbar udvikling, bør det begrundes eksplicit i fastsættelsen af saldomålet som en del af den politiske prioritering af planen.

Langsigtet overfinansiering, men samtidig tæt på saldo- og gældsgrænser

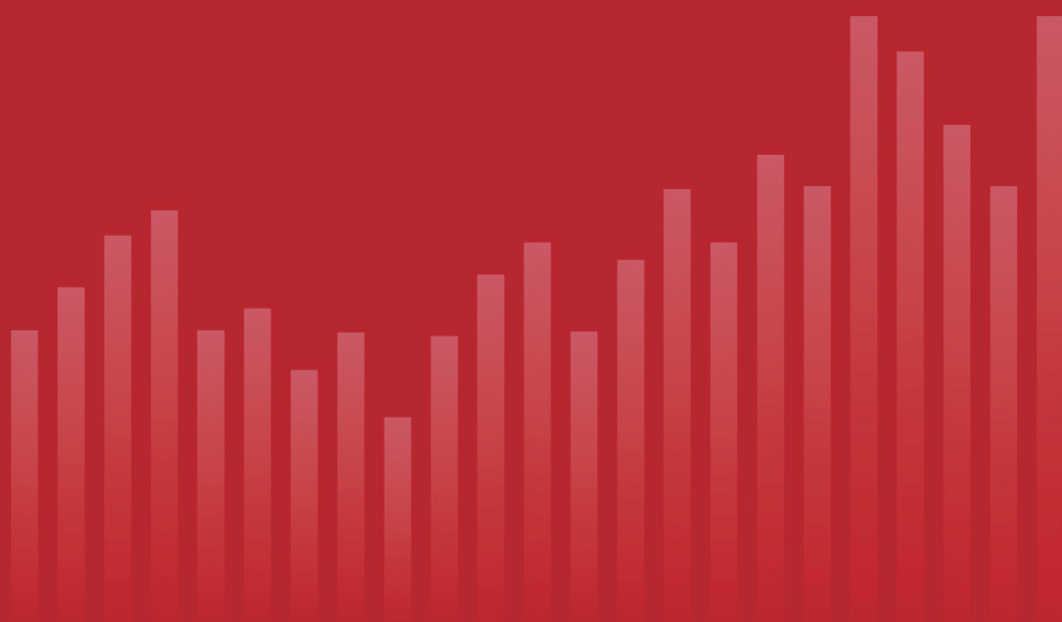
Overordnet kan man sige, at det er et centralt vilkår for udsigterne for de langsigtede offentlige finanser, at de på én gang er overholdbare i det helt lange løb og samtidig, bl.a. som følge af de valgte institutionelle forhold, kan give problemer med de nuværende saldo- og gældsrestriktioner i hængekøjeperioden frem mod 2040. Hensynet til ikke at overskride den nuværende ½-pct.-grænse i den danske budgetlov i hængekøjeårene virker dog ikke i sig selv som noget godt argument for at have et mere restriktivt saldomål, end hensynet til holdbarheden tilsiger. Det er naturligt, at den offentlige saldo kan være mere negativ i perioder med demografisk modvind.

Forskellige måder at undgå konflikt med saldokrav i hængekøjeårene

Der findes flere måder, hvorpå man kan undgå at komme i konflikt med EU's krav uden at skulle foretage realøkonomiske stramninger, jf. diskussionen i *Dansk økonomi, forår 2017*. For det første giver allerede EU's nuværende regelsæt anledning til mere fleksibilitet end den danske budgetlov. EU's mellemfristede saldomål for Danmark (MTO) er således et underskud på 1 pct. af BNP. En anden mulighed er en ændring af det fælles regelsæt på EU-niveau, så de i højere grad inddrager hensyn til den langsigtede holdbarhed. Alternativt kan man forestille sig en dansk særregel, der giver mulighed for at tage højde for de meget store implicite pensionsaktiver. Er det ikke muligt at opnå et mere fleksibelt finanspolitisk rammeværk på denne måde, kan saldoen forbedres gennem eksempelvis en fremrykning af dele af pensionsbeskatningen.

Øget vægt på aldersopsparing og ny ferielov ændrer intertemporale prioriteringer

Der har været flere elementer i den økonomiske politik i løbet af det seneste år, der har karakter af fremrykkede skatteindtægter. Det gælder således det seneste års ændrede regler for pensionsopsparing, der ifølge regeringen vil understøtte en større udbredelse af aldersopsparing på bekostning af traditionelle ratepensions- og livrenteprodukter. Samtidig vil ændringen af ferieloven fremrykke indtjeningen og dermed beskatningen af feriepenge. Da tiltagene ikke er ledsaget af en tilsvarende ændring i det mellemfristede saldomål, giver de dermed reelt mulighed for større skattelettelser eller offentlige udgifter indenfor den mellemfristede tidshorisont. Det vil mindske overholdbarheden uden at forringe saldoen på kortere sigt tilsvarende. Dette kan godt være en hensigtsmæssig måde at ændre de intertemporale finanspolitiske prioriteringer. Det forekommer dog naturligt, at regeringen gør mere klart opmærksom på den intertemporale konsekvens af de nævnte tiltag, end tilfældet har været.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL III

UDDANNELSES- STØTTE PÅ DE VIDEREGÅENDE UDDANNELSER

KAPITEL III

UDDANNELSESSTØTTE PÅ DE VIDEREGÅENDE UDDANNELSER

RESUME

De samlede udgifter til Statens Uddannelsesstøtte (SU) til studerende på videregående uddannelser er steget betragteligt siden indførelsen af ordningen. Udviklingen skyldes både en stor stigning i antallet af SU-modtagere og i ydelsernes niveau. Sammenholdt med andre skandinaviske lande udgør stipendier en stor andel af uddannelsesstøtten i Danmark, mens lån udgør en mindre andel.

Analyser i dette kapitel samt international forskning tyder på, at en omlægning af uddannelsesstøtten i retning af, at en større del gives som lån i stedet for stipendier, kun vil have begrænsede konsekvenser for uddannelsesoptaget på de videregående uddannelser. Derudover viser fordelingsberegninger, at personer, der gennemfører en videregående uddannelse, generelt opnår relativt høje indkomster senere i livet. Der er således ikke umiddelbart stærke effektivitets- eller fordelingsmæssige argumenter imod at yde en større del af støtten som lån frem for stipendier.

III.1

INDLEDNING

Støtten er steget

De samlede udgifter til indkomststøtte til studerende er steget betydeligt siden oprettelsen af SU. Udviklingen skyldes både en stor stigning i antallet af studerende på de videregående uddannelser, der er berettiget til SU, og en betydelig stigning i ydelsernes niveau. Internationalt set udgør stipendierne en relativ høj andel af støtten i Danmark.

Argumenter for offentlig støtte til uddannelse

Der kan være behov for offentlig støtte for at sikre, at befolkningen uddanner sig i tilstrækkeligt omfang. Det vil være tilfældet, hvis de privatøkonomiske gevinster ved uddannelse ikke afspejler de fulde samfundsøkonomiske gevinster ved uddannelse. Det er f.eks. tilfældet, hvis skatterne forvrider beslutningen om at gennemføre en uddannelse, og der er eksternaliteter knyttet til uddannelse. Der kan også være markedsfejl, der gør det svært at lånefinansiere uddannelsesomkostninger, hvilket begrundes offentlig indgriben.

Støtteniveauet i uddannelses-systemet er sandsynligvis for højt

Støtteniveauet skal fastlægges under hensyntagen til forvriddningerne i skattesystemet. For at modvirke den forvriddning i uddannelsesvalget, som skat på arbejdsindkomst afstedkommer, bør uddannelsesstøtten med en effektiv sats, der svarer til marginals-katten på arbejdsindkomst for færdiguddannede. I kapitlet argumenteres der for, at den samlede støtte til de videregående uddannelser er højere end skattesystemets forvriddninger. Støtteniveauet ligger sandsynligvis også over det niveau, som eksternaliteter knyttet til de videregående uddannelser kan begrunde.

Kapitlets formål

Formålet med kapitlet er at undersøge effekten på andelen af unge, der påbegynder og gennemfører en uddannelse, hvis en del af støtten omlægges fra stipendier til lån.

Indhold

I afsnit III.2 redegøres for de fordelings- og effektivitetshensyn, der ligger bag at yde offentlig støtte til uddannelse, og hvilket niveau for den offentlige støtte disse hensyn tilsiger. Dernæst beskrives i afsnit III.3 udviklingen og fordelingen af stipendier og lån fordelt efter bl.a. forældrenes indkomst og erhvervsindkomst som færdiguddannet. Derefter følger afsnit III.4, hvor de empiriske virkninger af ændringer af uddannelsesstøtte gennemgås. I afsnit IV.5 er redegjort for egne analyser af, hvordan uddannelsesstøtten i Danmark påvirker optaget og gennemførelsen af videregående uddannelser. Endeligt afsluttes i afsnit IV.6 med en opsummering og politikanbefalinger.

III.2

PRINCIPIELLE ASPEKTER

Uddannelse repræsenterer investering i humankapital

Uddannelse udgør for den enkelte en investering, der muliggør øget velfærd i fremtiden. Dette kan både være i form af højere lønninger som følge af øget produktivitet, lavere risiko for ledighed, et mere spændende arbejdsliv og øget værdi af fritid. Indsatsen med at uddanne sig og forøge indtjeningspotentialet betegnes ofte som investering i humankapital.¹

Øget indtjening udgør ikke en begrundelse for offentlig uddannelsesstøtte

Den enkelte uddannelsessøgende vil i sit valg af uddannelse tage højde for de gevinster, der er forbundet med uddannelse, og som tilfalder den uddannelsessøgende selv, herunder den øgede fremtidige indtjening. Det forhold, at uddannelse forøger den enkeltes indtjeningspotentiale udgør derfor ikke i sig selv en begrundelse for offentlig uddannelsesstøtte. Offentlig uddannelsesstøtte, herunder støtte til videregående uddannelser, bør i stedet begrundes ud fra andre hensyn.

Almen uddannelse kan opfattes som et fundamentalt gode

Almen uddannelse betragtes ofte som et så fundamentalt gode, at borgernes adgang hertil alene bør være baseret på almene behov. Uddannelse op til et vist niveau opfattes således som et meritgode på linje med eksempelvis sundhed, hvilket kan begrunde offentlig støtte til uddannelse.

Lige muligheder

Offentlig støtte til uddannelse mere generelt begrundes ofte ud fra et ønske om lige muligheder for uddannelse i betydningen, at adgang til uddannelse på alle niveauer alene er baseret på den enkeltes evner og kvalifikationer, og ikke på den enkeltes sociale og familiemæssige baggrund. Det er parallelt til, hvad samfundsøkonomiske hensyn vil tale for.

Markedsfejl og forvriddende skatter kan begrunde offentlig intervention

En række forhold kan nemlig betyde, at folk i fravær af uddannelsesstøtte ikke har mulighed for eller tilskyndelse til at uddanne sig i et tilstrækkeligt stort omfang set fra et samfundsøkonomisk perspektiv. Forskellige markedsfejl kan således gøre det vanskeligt at lånefinansiere uddannelsesomkostninger og medføre, at talentmasse ville være gået tabt. Ligeledes kan eksternaliteter betyde, at de private økonomiske gevinster ved uddannelse ikke afspejler de fulde sam-

1) I dette afsnit behandles uddannelsesstøtte i bred forstand. Offentlig uddannelsesstøtte involverer ikke kun muligheden for at modtage SU, men også en række andre elementer, herunder det forhold, at det offentlige stiller uddannelse gratis til rådighed for borgerne.

fundsøkonomiske gevinster.² Det samme kan tilstedeværelsen af forvridende skatter. I alle tilfælde er der et potentiale for offentlige initiativer, der forøger uddannelsesniveaut.

Der kan være et politisk motiv til at støtte uddannelse ud over, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt

Lige muligheder for uddannelse på alle niveauer for alle borgere vil muligvis kræve offentlig støtte udover, hvad der kan begrundes ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv. Der kan således være et politisk motiv til at ville støtte uddannelse udover, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt, ud fra et ønske om at skabe lige muligheder for uddannelse. Dette vil imidlertid ikke nødvendigvis mindske indkomstforskelle i samfundet og vil således ikke skulle begrundes i et ønske om større indkomst lighed i samfundet som sådan, men i stedet i et ønske om fairness.

Hensyn til en lige indkomstfordeling kan ikke begrunde støtte til videregående uddannelser

Støtte til videregående uddannelser, som er i fokus i kapitlet her, vil ofte komme personer, der over et livsforløb vil være blandt de bedst lønnede til gode, og det er derfor generelt ikke hensynet til en lige indkomstfordeling, der kan begrunde offentlig støtte til uddannelser for denne gruppe. Det er imidlertid relevant at være opmærksom på de fordelingsmæssige konsekvenser forskellige typer af uddannelsesstøtte har, uanset hvad disse måtte være begrundet i.

I det følgende uddybes, hvordan hensynet til at modvirke effekten af forvridende skatter på uddannelsesomfanget (i det følgende betegnet skatteneutralitet) samt tilstedeværelsen af markedsfejl kan begrunde, at samfundet støtter uddannelse.

HENSYNET TIL SKATTENEUTRALITET

Uddannelsesstøtte kan modvirke effekten af høje marginalsatser på arbejdsindkomst

Marginalsatser på arbejdsindkomst begrænser incitamentet til at tage en uddannelse, fordi gevinsten herved i form af øgede lønninger efter skat begrænses. Dermed forvrides uddannelsesvalget i retning af, at folk vælger at uddanne sig i for begrænset et omfang.³ Denne forvridning kan modvirkes via uddannelsesstøtte, idet uddannelses-

2) Positive eksternaliteter dækker over tilfælde, hvor gevinsten ved uddannelse tilfalder andre, end dem der tager en uddannelse.

3) Såfremt den eneste omkostning ved uddannelse er mistet arbejdsindkomst, vil en indkomstuafhængig marginalsat på arbejdsindkomst ikke direkte forvride uddannelsesvalget uagtet dennes størrelse. Uddannelsesvalget vil imidlertid forvrides, hvis marginalsatserne stiger med indkomsten. Et skattesystem med høje marginalsatser kan i nogle tilfælde have effekter, der modererer den negative indvirkning på uddannelsesomfanget. Det vil således reducere indkomstforskelle efter skat og udgør derfor implicit en forsikring mod indkomstusikkerhed. Det kan isoleret set trække i retning af øget uddannelse, hvis der er usikkerhed forbundet med afkastet af uddannelse.

støtte styrker incitamentet til at tage en uddannelse. Derfor kan fordelingshensyn, der kommer til udtryk i høje marginalsatter på arbejdsindkomst (herunder også marginalsatter der stiger med indkomsten), indirekte begrunde uddannelsesstøtte, jf. Bovenberg og Jacobs (2005).

**Neutralitet
indebærer at
uddannelses-
subsidie svarer
til marginalsatten
på arbejdskraft**

Hensynet til at modvirke negative forvridningseffekter fra beskattningen af arbejdsindkomst på uddannelsesomfanget kan isoleret set begrunde, at uddannelse støttes med en effektiv sats, der svarer til marginalsatten på arbejdsindkomst for færdiguddannede. Dette svarer reelt til, at omkostningerne forbundet med uddannelse er fuldt fradragsberettigede i arbejdsindkomstbeskatningen. Dermed vil indkomstsatter og uddannelsessubsidier under ét være neutrale i forhold til incitamentet til at uddanne sig. Bovenberg og Jacobs (2005) peger på, at en væsentlig del af omkostningen ved uddannelse består af mistet arbejdsindkomst, og at denne automatisk indebærer fuld fradragsret i forhold til arbejdsindkomstbeskatningen. En højere marginalsat på arbejdsindkomst vil således ikke bare reducere gevinsten ved uddannelse, men også alternativomkostningen herved (i form af mistet arbejdsindkomst efter skat).⁴

**Nogle udgifter
kan reelt ikke
subsidiere**

Bovenberg og Jacobs (2005) peger dog også på, at en del af omkostningerne forbundet med uddannelse i praksis er svære at dokumentere og derfor reelt ikke kan subsidieres. Det drejer sig eksempelvis om køb af bøger og slitage på computere. Dette giver anledning til, at subsidiet for de øvrige uddannelsesomkostninger sættes højere end marginalsatten på arbejdsindkomst.⁵ I praksis er udgifter forbundet med køb af bøger og slitage på computere dog formentlig lave i sammenligning med de øvrige udgifter ved uddannelse.

**Generel skat på
kapitalindkomst
reducerer
det neutrale
uddannelses-
subsidie**

Mens beskatning af arbejdsindkomst udgør en begrundelse for at subsidiere uddannelse, trækker beskatning af kapitalindkomst omvendt i retning af, at afkastet af uddannelse bør beskattes, eller at uddannelsessubsidierne reduceres, jf. Nielsen og Sørensen (1997), Stantcheva (2017) og boks III.1. Såvel uddannelse som finansiel opsparing trækker begge i retning af, at forbrugsmuligheder forøges i fremtiden. Det taler ud fra et skattnetralitetshensyn for, at afkastet af uddannelse og afkastet af finansiel kapital bør beskattes ens. Hvis kapitalindkomst beskattes, og afkastet ved investering i humankapital ikke begrænses tilsvarende, vil der være en tendens til, at skatte-

4) Der kan imidlertid være forskel på marginalsatterne som studerende står overfor og som efterfølgende betales på grund af progressivitet i skattesystemet.

5) Dette gælder så længe substitutionsmulighederne mellem de forskellige typer af uddannelsesudgifter er begrænsede.

systemet medfører en skævvridning. Der vil således i dette tilfælde blive foretaget for mange investeringer i humankapital, med et lavt samfundsøkonomisk afkast til følge.

Videregående uddannelser subsidieres mere end neutralitetshensyn ville tilsige

For færdiguddannede, der ikke betaler topskat (og som opnår det maksimale beskæftigelsesfradrag), er marginals-katten på arbejdsindkomst på 42 pct. i Danmark, og det neutrale uddannelsessubsidie vurderes at være godt 30 pct. når der tages højde for beskatningen af kapitalindkomst, jf. boks III.1. For færdiguddannede, der betaler topskat er marginals-katten på arbejdsindkomst 56 pct., og det neutrale uddannelsessubsidie vurderes i dette tilfælde at være knap 50 pct. Til sammenligning vurderes det, at de videregående uddannelser i Danmark subsidieres med godt 60 pct. blandt andet som resultat af SU og gratis uddannelser. Dermed er det sandsynligt, at videregående uddannelser i Danmark under ét subsidieres i et større omfang, end det rene skatteneutralitetshensyn ville tilsige.

Det optimale uddannelsessubsidie kan afvige fra det, der sikrer skatteneutralitet ...

Selv i fravær af markedsfejl er det neutrale uddannelsessubsidie ikke generelt sammenfaldende med det optimale uddannelsessubsidie i den forstand, at det på den mest hensigtsmæssige måde afvejer hensynet til at mindske de forskellige forvridninger i økonomien overfor fordelingshensyn. Fordelingshensyn kan eksempelvis tale for, at uddannelsessubsidiet sættes *lavere* end det niveau, der sikrer skatteneutralitet, fordi uddannelsesstøtte normalt kan forventes primært at komme personer til gode, der i forvejen har et højt indtjeningspotentiale. Samtidig trækker et øget uddannelsessubsidie i retning af ikke bare at forøge uddannelsesomfanget, men også arbejdsudbuddet. Dermed mindskes den forvridning af arbejdsudbuddet, der opstår som følge af marginals-katter på arbejdsindkomst. Dette trækker ud fra et effektivitetshensyn i retning af, at det optimale uddannelsessubsidie sættes *højere* end det subsidie, der sikrer skatteneutralitet.

... men skatteneutralitet er et plausibelt benchmark

Der er derfor forskellige hensyn, der taler for både at sætte uddannelsessubsidiet højere og lavere end det, der sikrer skatteneutralitet. I visse tilfælde vil disse effekter opveje hinanden, og det optimale uddannelsessubsidie vil dermed svare til det, der sikrer skatteneutralitet, jf. Bovenberg og Jacobs (2011) og Stantcheva (2017). I lyset af, at der er meget begrænset viden om den præcise størrelsesordenen af de forskellige effekter, er det derfor rimeligt at anvende det neutrale uddannelsessubsidie som et benchmark.

BOKS III.1 SUBSIDIERING AF UDDANNELSE

Under visse antagelser er uddannelsessubsidiet, der sikrer neutralitet i forhold til valg af uddannelsesomfang, givet ved:

$$\tilde{s} = \tau^* - (1 - \tau^*) \cdot \left(\frac{1 + r}{1 + (1 - \tau_K) \cdot r} - 1 \right) \quad (1)$$

hvor τ^* betegner marginalsatten på arbejdsindkomst, som uddannede står overfor, τ_K angiver skattesatsen på kapitalindkomst, og r angiver før-skat renten.¹⁾ Med en før-skat rente på 3 pct., en kapitalindkomsts-kattesats på 25 pct., og en marginalsat på arbejdsindkomst på 42 pct. fås det neutrale uddannelsessubsidie til 31 pct.²⁾ Med en marginalsat på arbejdsindkomst på 56 pct. (svarende til marginalsatten for en topskatteyder) fås det neutrale uddannelsessubsidie til 47 pct.

Dette skal holdes op imod den subsidiering, der foregår af videregående uddannelser. Den er i det følgende beregnet ved:

$$s = \frac{ST\ddot{A}omkostning + SU + Tabt\ l\ddot{o}nindkomst\ (f\ddot{o}r\ skat) - Tabt\ l\ddot{o}nindkomst\ (efter\ skat)}{Tabt\ l\ddot{o}nindkomst\ (f\ddot{o}r\ skat) + ST\ddot{A}omkostning + udgifter\ til\ b\ddot{o}ger\ mv.}$$

I udtrykket angiver tælleren den uddannelsesstøtte, som tilstedeværelsen af en offentlig sektor implicit eller eksplicit giver anledning til (målt i kroner og øre). Denne består af tre forhold:

- Uddannelser stilles gratis til rådighed (repræsenteret ved *ST\ddot{A}omkostning*, der betegner den gennemsnitlige direkte årlige omkostning forbundet med uddannelse)
- Studerende har muligheden for at modtage SU
- Beskatning af arbejdsindkomst reducerer den studerendes alternativomkostning (i form af mistet arbejdsindkomst), målt som forskellen mellem tabt arbejdsindkomst før og efter skat.

Nævneren i udtrykket angiver den samlede uddannelsesomkostning, som den studerende ville skulle betale i fravær af en offentlig sektor. Denne består ligeledes af tre forhold:

- Den direkte omkostning ved uddannelse (*ST\ddot{A}omkostning*)
- Alternativomkostningen ved at studere i form af mistet arbejdsindkomst
- Øvrige udgifter forbundet med uddannelse, herunder køb af bøger, slitage på computere mv.

1) Ligning (1) er udledt i bilag III.1. Stantcheva (2017) generaliserer ligning (1) til tilfældet med usikkerhed, men når frem til et udtryk for det neutrale uddannelsessubsidie, der kræver en betydelig mængde information at anvende i praksis. Derfor anvendes ligning (1) i det følgende.

2) Såvel den årlige før-skat som efter-skat rente er omregnet til den samlede efter-skat forrentning på en periode over 25 år, fordi den bagvedliggende model inddeler uddannelses- og arbejdslivet i to perioder. Dermed svarer hver periode til ca. 25 år.

BOKS III.1 SUBSIDIERING AF UDDANNELSE, FORTSAT

Ved at dividere uddannelsesstøtten målt i kroner og øre med den effektive uddannelsesomkostning i fravær af en offentlig sektor fås et udtryk for den procentvise subsidiering af uddannelse.

For at kunne beregne den subsidiering af videregående uddannelser, der foregår, kræves det således, at der gøres forskellige antagelser. I det følgende er valgt:

- En tabt lønindkomst før skat på 351.000 kr. og en tabt lønindkomst efter skat på 229.000 kr., svarende til antagelsen bag opgørelsen af ægte opsparing i De Økonomiske Råds formandskab (2017). Dette dækker over den gennemsnitlige årsløn for en privatansat i alderen 20-30 år med en grundskoleuddannelse i 2010 (fremskrevet med den gennemsnitlige lønvækst siden 2010)
- En samlet uddannelsesomkostning på 89.000 kr., med udgangspunkt i Deloitte (2015)
- Udgifter til bøger mv. på 10.000 kr. årligt.

Med disse antagelser fås et subsidie på 61 pct. Dette skøn over subsidieringen af videregående uddannelser tager ikke højde for, at uddannelse også støttes på anden måde, eksempelvis i form af kollegieboliger, gavmilde studielån mv. Ligeledes tager beregningen ikke højde for, at uddannelse potentielt kan have en positiv forbrugsværdi, ligesom der heller ikke tages højde for uddannelse kan muliggøre et mere interessant arbejdsliv. Disse forhold trækker i retning af, at den reelle subsidiering overstiger dette skøn på 61 pct.

Omvendt er det også muligt, at studerende har højere udgifter til bogkøb mv. end lagt til grund. Anvendes i stedet dobbelt så høje udgifter på bøger mv., reduceres subsidiet til 60 pct.

Såfremt muligheden for at modtage SU fjernes, vil det reducere subsidiet til 47 pct.

Uddannelses-sammensætning kan potentielt også forvrides

Udover den forvridding af det samlede uddannelsesomfang som beskattning af arbejdsindkomst giver anledning til, kan der potentielt også ske en forvridding af uddannelsessammensætningen, som den ovenstående sammenligning ikke tager højde for. Det skyldes grundlæggende, at forbrugsværdien af uddannelse er et ubeskattet gode. Beskatning af arbejdsindkomst kan således føre til, at studerende har incitament til at vælge uddannelser med en høj forbrugsværdi fremfor uddannelser med et højt økonomisk afkast, jf. Alstadsætter mfl. (2008).

MARKEDSFEJL

**Markedsfejl
kan potentielt
begrunde støtte**

I tillæg til de ovenfor nævnte forhold kan der imidlertid også være markedsfejl, som begrunder offentlige tiltag, der bidrager til, at flere tager en uddannelse. Dette drejer sig i særdeleshed om eksternaliteter, mangelfulde låne- og forsikringsmarkeder samt mere generelt underudnyttelse af talentmassen.

**Positive
eksternaliteter
tilknyttet
humankapital ...**

Der kan være en række kanaler, hvorigennem investering i humankapital kan have positive eksternaliteter. Et højere uddannelsesniveau kan således styrke produktivitet og velstand ved at bidrage til øget vidensspredning samt hurtigere implementering af nye teknologiske landvindinger, hvilket potentielt kan komme andre virksomheder og forbrugere til gode. Et øget uddannelsesniveau kan ligeledes have positive eksternaliteter, der ikke umiddelbart er relateret til den økonomiske velstand. Uddannelse kan eksempelvis bidrage til et lavere kriminalitetsomfang og til øget demokratisk deltagelse i samfundet.

**... kan begrunde
uddannelsesstøtte**

Begge typer af eksternaliteter forbundet med uddannelse bevirker, at den samfundsøkonomiske gevinst ved uddannelse kan overstige den privatøkonomiske gevinst. Det har som konsekvens, at for få vil uddanne sig i et tilstrækkeligt omfang set fra samfundets perspektiv i fravær af offentlig uddannelsesstøtte. Det skyldes, at den enkelte ikke inddrager de positive eksternaliteter som uddannelse giver anledning til i sit uddannelsesvalg. Positive eksternaliteter tilknyttet uddannelse udgør derfor en begrundelse for, at uddannelse støttes i et omfang, der ligger ud over det niveau, skatteneutralitetshensynet tilsiger. Ideelt bør uddannelsesstøtten differentieres efter, hvor store eksternaliteter de enkelte uddannelser skaber.

**Uklart, hvor vigtige
eksternaliteter er
i praksis**

Der er betydelig usikkerhed om, hvor vigtige eksternaliteter knyttet til humankapital er i praksis. Der er en stærk korrelation mellem uddannelsesniveau og velstandsniveau på landeniveau. Det kan imidlertid ikke tolkes som en egentlig årsagssammenhæng. Flere undersøgelser peger i stedet på, at eksternaliteter i form af afsmittende effekter af uddannelse på lønninger og velstand er relativt små, jf. eksempelvis Acemoglu og Angrist (2000) samt Lange og Topel (2006). Lochner (2011) finder til gengæld, at der er vis evidens for, at uddannelse kan have positive eksternaliteter via reduceret kriminalitet, forbedret sundhed og øget demokratisk deltagelse.

**Uddannelse
kan også
indeholde element
af signalering**

Omvendt kan der være markedsfejl, der betyder, at det samfundsøkonomiske afkast ved uddannelse kan være lavere end det privatøkonomiske afkast. Når den enkelte person har mere information om egne evner end potentielle arbejdsgivere, kan uddannelsesvalget

	<p>anvendes som et signal om de evner en person besidder, jf. Spence (1973). I dette tilfælde kan det være fordelagtigt for den enkelte at uddanne sig, udover hvad forøgelsen i den enkeltes produktivitet berettiger til. Dette kan isoleret set trække i retning af, at uddannelse bør støttes i et mindre omfang, end skattnutralitet tilsiger.</p>
<p>Imperfekte lånemarkeder kan begrunde statsgaranterede lån</p>	<p>Der kan være flere årsager til, at det er svært for studerende at låne-finansiere deres uddannelsesomkostninger. Eksempelvis kan det være problematisk at låne med sikkerhed i forventningen om en højere fremtidig indkomst. Tilstedeværelsen af mangelfulde lånemarkeder, der hindrer studerende i at tage en uddannelse, er imidlertid ikke en begrundelse for offentligt finansierede uddannelsesstipendier. Derimod giver sådanne markedsfejl en begrundelse for at sikre studerende lånemuligheder, eksempelvis i form af statsgaranterede lån.</p>
<p>Imperfekte forsikringsmarkeder kan begrunde uddannelsesstøtte</p>	<p>Der er betydelig usikkerhed forbundet med afkastet ved at tage en uddannelse. Investeringer i humankapital kan blive svækket, såfremt der ikke er mulighed for at forsikre sig mod denne type af risiko. Dette kan i nogle tilfælde begrunde offentlig uddannelsesstøtte, hvorved den enkelte studerende (som må forventes at være risikoavers) kommer til at bære en mindre del af risikoen, og staten (som i højere grad kan forventes at være risikoneutral) en større del. Dette kan eksempelvis ske i form af statslån, hvor den efterfølgende tilbagebetaling gøres afhængig af indkomsten efter endt uddannelse, jf. Stantcheva (2017).</p>
<p>Muligt uudnyttet talentpotentiale i fravær af offentlig støtte ...</p>	<p>Man kan forestille sig, at det særligt vil være børn fra familier fra særlige socioøkonomiske grupper, der i fravær af offentlig uddannelsesstøtte, vil blive ramt af manglende låne- og forsikringsmarkeder. Det kan eksempelvis dreje sig om familier med lav husstandsindkomst eller familier, hvor der ikke er tradition for uddannelse. Dermed vil der kunne opstå et uudnyttet talentpotentiale som samfundet ville gå glip af. I tilfældet med mangelfulde lånemarkeder vil investering i humankapital eksempelvis være begrænset af, hvor stor en initial formue, den enkelte har, jf. Galor og Zeira (1993).</p>
<p>... eksempelvis som følge af relativ risikoaversion ...</p>	<p>Også i fravær af lånebegrænsninger, kan der være en tendens til, at børn fra særlige socioøkonomiske grupper uddanner sig i et utilstrækkeligt omfang. Flere undersøgelser har således dokumenteret, at der eksisterer en vis social ulighed i uddannelsessystemet, jf. Mattson og Munk (2008). Det kan blandt andet skyldes, at den enkelte vil tilstræbe at nå samme uddannelsesniveau som sine forældre, uanset at den enkeltes evner måtte berettige til en højere uddannelse. Teorien om relativ risikoaversion tilsiger således, at børn forsøger at minimere risikoen for at ende med et lavere uddannelsesniveau</p>

end deres forældre. Børn fra familier, hvor der ikke er tradition for at tage en videregående uddannelse, kan derfor i sammenligning med børn fra familier, hvor der er en sådan tradition, opfatte det som mere omkostningsfuldt at påbegynde en videregående uddannelse, hvis der er en risiko for, at det ikke lykkes, jf. Davies mfl. (2002) og Holm og Jæger (2008).

... peger på
målrettet støtte

Hensynet til det potentielle tab af talentmasse udgør imidlertid ikke en begrundelse for generel uddannelsesstøtte, men kan begrunde støtte målrettet til særlige grupper. Det kunne eksempelvis bestå i, at uddannelsesstipendier gøres betinget af forældres indkomst. Det rejser imidlertid andre problemstillinger, herunder at forældrenes marginalskat på arbejdsindkomst reelt vil blive forøget. Alternativt kan lånemulighederne gøres attraktive på en måde, så de også appellerer til talentfulde unge fra hjem uden uddannelsestraditioner.

III.3

UDDANNELSESSTØTTE I DK OG ANDRE NORDISKE LANDE

I dette afsnit beskrives det danske SU-system og uddannelsesstøtten i de andre nordiske lande for studerende på de videregående uddannelser.

Udviklingen i SU
og de studerendes
levestandard

Indledningsvist redegøres for udviklingen i de offentlige udgifter til uddannelsesstøtte i Danmark og udviklingen i de studerendes levestandard målt ved studerendes disponible indkomst. Et vigtigt formål med offentlig indkomststøtte til studerende er, at unges mulighed for at gennemføre en uddannelse alene baseres på evner og præferencer og ikke på forældrenes økonomiske forhold. Derfor ses der i afsnittet også nærmere på, hvordan SU-modtagere er fordelt efter forældrenes placering i indkomstfordelingen.

Uddannelse og
erhvervsindkomst

Uddannelsesstøtte har betydning for studerendes mulighed for at gennemføre en uddannelse og derved at opnå en højere indkomst. Det undersøges, hvor i indkomstfordelingen de færdiguddannede, der modtog SU, er placeret.

Regler i andre
nordiske lande

I afsnittets anden del sammenlignes de danske SU-regler med reglerne for uddannelsesstøtte i andre nordiske lande, og det redegøres for, hvilken betydning forskelle i reglerne mellem landene har for de studerendes levestandard.

UDVIKLINGEN I SU

SU oprettet i 1970

Statens Uddannelsesstøtte (SU) startede med at uddele støtte i 1970. Baggrunden var, at de unge i højere grad skulle have økonomisk og socialt lige muligheder for at tage en videregående uddannelse. Ved indførelsen var understøttelsen afhængig af forældrenes indkomst frem til den studerende var 28 år. Før indførelsen af SU ydede staten støtte til unge under uddannelse via Ungdommens Uddannelsesfond, som blev oprettet i 1952. Oprettelsen af SU betød også, at tildelingen skulle ske ud fra objektive principper, hvor den tidligere var sket ud fra et skønprincip. De gældende SU-regler for de videregående uddannelser er beskrevet i bilag III.2.

Tre væsentlige bidrag til den store stigning i udgifterne

Udgifterne til uddannelsesstøtte er steget kraftigt de seneste 40 år, jf. figur III.1. De tre vigtigste bidrag til stigningen i udgifterne er en stigning i antallet af studerende, en stigning i stipendiernes størrelse samt udvidelsen af den gruppe af studerende, der er berettiget til SU.

1. Der er kommet flere studerende

En vigtig faktor er udviklingen i antallet af studerende. Siden midten af 1970'erne er antallet af studerende lidt mere end fordoblet, mens udgifterne opgjort i faste priser er 14-doblet.

2. Satserne er steget

En anden forklaring på stigningen i udgifterne til SU er, at stipendiesatserne er steget, jf. figur III.2. Opgjort i faste priser er stipendiesatsen for en typisk SU-modtager i dag 2½ gang så høj som i midten af 1970'erne. I samme periode er den gennemsnitlige reale årsløn for industriarbejdere steget med godt 60 pct. Stigningen i de reale stipendiesatser er et resultat af såvel den årlige automatiske regulering af satserne som af diskretionære ændringer.⁶ I bilag III.3 er beskrevet en række reformer, der har medført diskretionære ændring i stipendiesatserne.

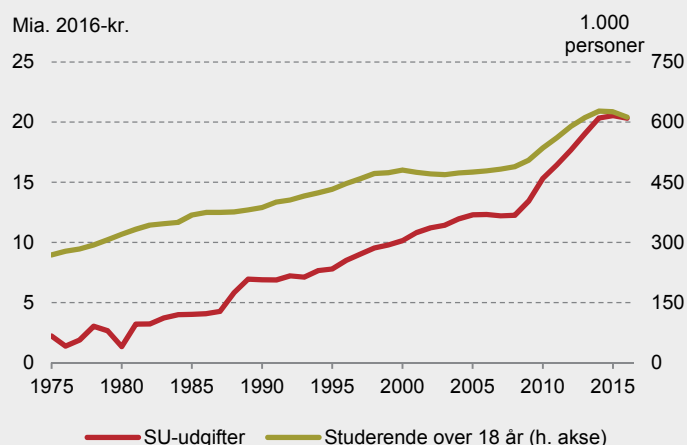
3. Andelen af SU-berettigede er steget

En tredje forklaring til stigningen i udgifterne er, at andelen af studerende, der er berettiget til SU, er steget, således er flere grupper overgået fra elevløn til SU, ligesom alderen, hvor forældrenes indkomst har betydning for størrelsen af den studerendes SU, er faldet væsentlig i perioden og nu kun har betydning for studerende, der er hjemmeboende og for elever på ungdomsuddannelserne.

6) Den automatiske regulering af satserne for indkomstoverførsler som følge af satsreguleringsloven i perioden 1991-2013 betyder grundlæggende, at satserne følger lønudviklingen fratrasket 0,3 pct. Denne regulering indebærer, at satserne i perioden er steget mere end forbrugerpriserne.

FIGUR III.1 UDDANNELSESSTØTTE OG STUDERENDE

Udgifterne er steget mere end antallet af studerende, udgifterne er 14-doblet og antallet af studerende er godt fordoblet. Efter årtusindskiftet er det antallet af studerende, der trækker stigningen.



Anm.: Uddannelsesstøtten er deflateret med forbrugerprisindekset.
Kilde: Danmarks Statistik: *Statistisk årbog*, *Statistisk tiårsoversigt*, www.statistikbanken.dk, ADAM's databank og egne beregninger.

**Stigende udgifter
pga. af flere
studerende og
højere satser**

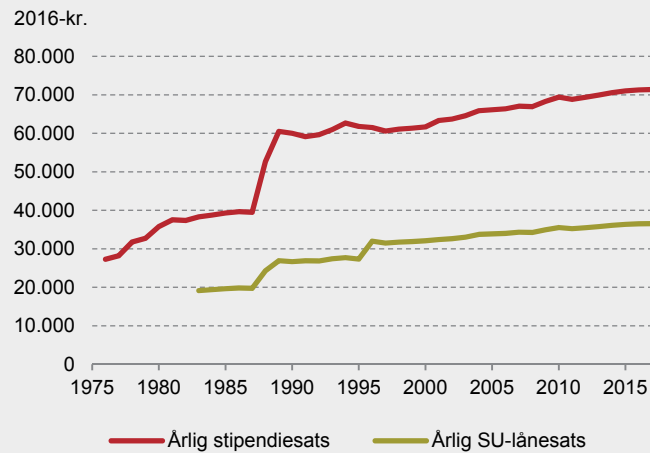
Udviklingen i de reale SU-udgifter har ikke været jævn. I perioder er stigningen drevet af satserne, mens den i andre perioder blev drevet af udviklingen i antallet af studerende. I årene 1987-1990 er stigningen særligt trukket af en stigning i satserne, mens stigningen siden 2007 er trukket af en stigning i antallet af studerende.

Fra elevløn til SU

En del af stigningen i udgifterne i perioden kan dog også tilskrives, at en række uddannelser overgik fra at være elevuddannelser med elevløn til SU-berettigede uddannelser. Det gælder f.eks. for sygeplejeuddannelsen i 1990 undtagen på uddannelsens sidste praktikperiode. I 2001 blev hele uddannelsesforløbet SU-berettiget. Ligeledes blev politiuddannelsen i 2011 SU-berettiget i de første 16 måneder.

FIGUR III.2 SU-STIPENDIER OG- LÅN

Satsen for stipendier i faste priser er mere end fordoblet siden slutningen af 1970'erne.



Anm.: Satserne gælder for udeboende studerende på videregående uddannelser uafhængig af forældreindkomst. 1976-79: fra 23 år. 1980-87: fra 22 år. Fra 1988-2017: fra 18 år. Satserne er deflateret med forbrugerprisindekset.

Kilde: Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte: SU-støtte, Danmarks Statistik: www.statistikbanken.dk og egne beregninger.

SU FORDELT PÅ UDDANNELSER

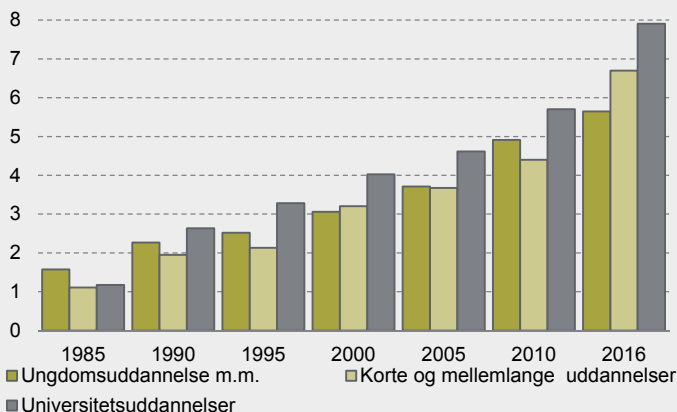
Særlig kraftig stigning i udgifterne til universitetsuddannelser

Udgifterne til SU er mere end femdoblet i faste priser i perioden 1985-2016, jf. figur III.3. Der er sket en kraftig stigning på alle uddannelsesniveauer, men den har været kraftigst for universitetsuddannelserne. Den kraftigere stigning for universitetsuddannelser fandt sted fra midten af 1980'erne til midten af 1990'erne.

FIGUR III.3 SU-UDGIFTER FORDELT PÅ UDDANNELSER

SU til universitetsuddannelser er steget mest.

Mia. 2016-kr.



Anm.: Udgifterne er deflateret med forbrugerprisindekset.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og Danmarks Statistik: www.statistikbanken.dk.

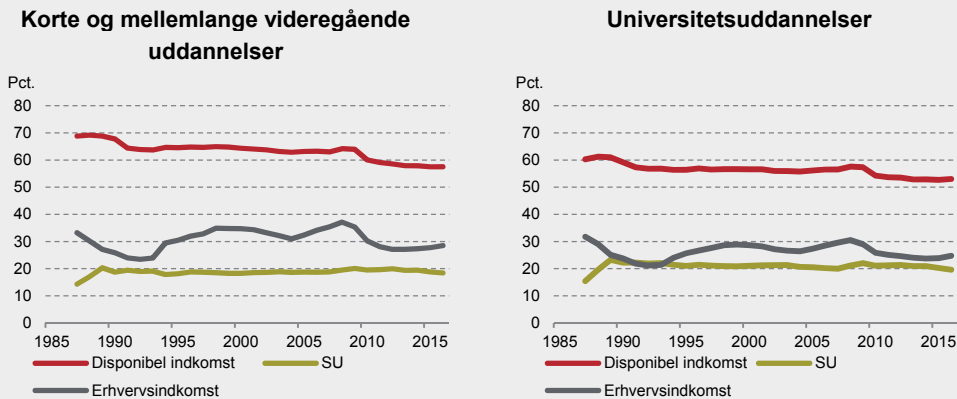
STUDERENDES INDKOMSTER

**Relativt fald i
disponibel indkomst,
men SU konstant**

Udviklingen i udeboende studerendes disponible indkomst i forhold til 18-65 åriges disponible indkomst er et udtryk for udviklingen i de studerendes levestandard relativt til resten af befolkningen. I den beregnede disponible indkomst er der dog ikke medtaget eventuelle studielån og direkte eller indirekte støtte fra f.eks. forældre. Det fremgår af figur III.4, at den relative disponible indkomst har været faldende for studerende på de korte og mellemlange uddannelser samt universitetsuddannelserne. Derimod har SU som andel af disponibel indkomst for befolkningen i den erhvervsdygtige alder været forholdsvis konstant siden 1989 for disse tre grupper.

FIGUR III.4 BIDRAG TIL SU-MODTAGERENES DISPONIBEL INDKOMST

Den disponible indkomst har set i forhold til den disponible indkomst for resten af befolkningen i den erhvervsaktive alder været faldende for de videregående uddannelser.



Anm.: Den disponible indkomst er sat i forhold til den gennemsnitlige disponible indkomst for personer mellem 18-65 år. SU og Erhvervsindkomst er opgjort efter skat. Den samlede indkomstskat er fordelt forholdsmæssigt mellem SU og erhvervsindkomst. Disponibel indkomst omfatter udover SU og erhvervsindkomster også andre indkomstoverførsler som f.eks. boligstøtte og nettorenteindtægter.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

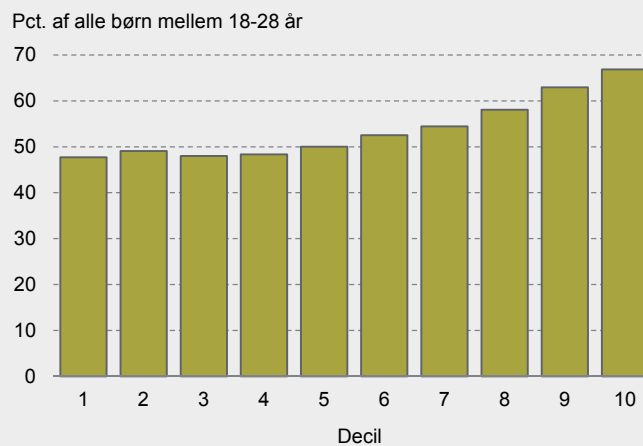
FÆDRENES INDKOMST

Andelen af børn med SU stiger med faderens indkomst

Et vigtigt formål med at yde uddannelsesstøtte er, at unges mulighed for at gennemføre en uddannelse alene skal baseres på evner og præferencer og ikke på deres forældres økonomiske forhold. Der er derfor set nærmere på andelen af SU-modtagere blandt fædrenes børn fordelt efter deres erhvervsindkomst. Det er valgt at se på fædrenes erhvervsindkomst i alderen 43-47 år. Denne alder er valgt, fordi indkomsten i den alder er en rimelig indikator for en persons livsindkomst, jf. Jäntti mfl. (2006). Figur III.5 viser, hvor stor en andel af unge, der modtog SU i 2016, når de fordeles efter deres fædres placering i indkomstfordelingen, jf. boks III.2. Andelen af faderens børn mellem 18-28 år, der modtog SU i 2016, stiger med faderens erhvervsindkomst. For fædre i de fire første deciler modtager således knap 50 pct. af deres børn mellem 18-28 år SU, mens dette gælder for knap 70 pct. i 10. decil.

FIGUR III.5 SU-MODTAGER I 2016 FORDELT EFTER FADERENS INDKOMST

Jo højere fædrene er placeret i erhvervsindkomstfordelingen, jo større en andel af deres børn modtager SU.



Anm.: Fædrenes placering i erhvervsindkomstfordelingen er opgjort, da de var 43-47 år og deres placering er opgjort blandt denne aldersgruppe og SU-modtagerne mellem 18-28 år er opgjort i 2016, jf. boks III.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

BOKS III.2 SU-MODTAGERE OG FÆDRES PLACERING I INDKOMSFORDELINGEN

Figur III.5 viser, hvor stor en andel af unge mellem 18-28 år, der i 2016 modtog SU, fordelt efter deres faders placering i erhvervsindkomstfordelingen.

Faderens placering i erhvervsindkomstfordelingen er beregnet, da faderen var mellem 43-47 år. Det er således ofte ikke faderens placering i fordelingen af erhvervsindkomster i 2016, der er anvendt ved hans placering i erhvervsindkomstfordelingen. Hvis faderen er mellem 43-47 år og har et barn mellem 18-28 år ville det indebære, at han var mellem 15-29 år, da barnet blev født. Gennemsnitsalderen for fædre til nyfødte børn har de sidste 30 år ligget mellem 31-34 år. 43-47 år er valgt, fordi det er en rimelig indikator for en persons livsindkomst, jf. Jäntti (2006). Faderens placering i indkomstfordelingen er bestemt blandt alle fædre mellem 43-47 år i det pågældende år.

Indenfor hver indkomstdecil er beregnet, hvor mange børn fædrene har mellem 18-28 år, og hvor mange af disse, der modtog SU i 2016. Eksempelvis viser 1. søjle i figur III.5, at 48 pct. af alle unge mellem 18-28 år, hvis far havde en erhvervsindkomst i 1. decil, da han var mellem 43-47 år, modtog SU i 2016.

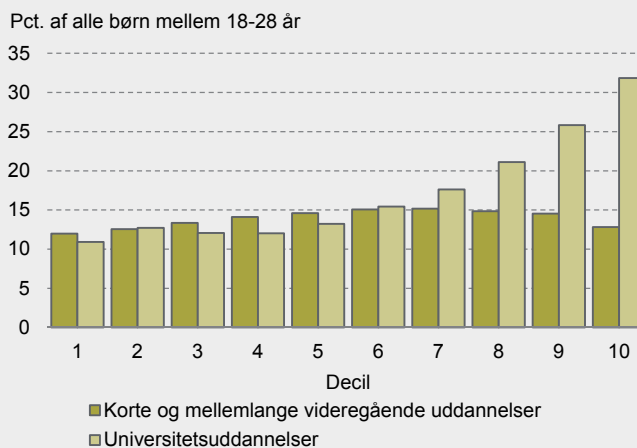
Figuren er udtryk for et øjebliksbillede af fordelingen af andelen af SU-modtagere efter faderens placering i erhvervsindkomstfordelingen og ikke et udtryk for, hvor stor en andel af den samlede SU unge mellem 18-28 år har modtaget fordelt efter deres faders placering i erhvervsindkomstfordelingen.

Fædre med høje indkomster har en markant højere andel af børn med SU på LVU

Det er også undersøgt, hvor stor en andel af fædrenes børn mellem 18-28 år, der modtager SU på en videregående uddannelse, i hver erhvervsindkomstdecil. Fædrenes placering i erhvervsindkomstfordelingen er beregnet, da fædre var mellem 43-47 år. Der er forholdsvis stor forskel i fordelingen mellem de to grupper af videregående uddannelser, jf. figur III.6. Andelen af fædre, hvis børn er SU-modtagere i 2016 på de korte og mellemlange videregående uddannelser, er omtrent lige stor på tværs af indkomstdeciler. Andelen af børn, der er SU-modtagere på universitetsuddannelser i 2016, er derimod stigende med fædrenes placering i erhvervsindkomstfordelingen. Andelen er stort set den samme indtil 5. decil, hvorefter andelen stiger. Det betyder, at andelen af deres børn, der modtager SU på universitetsuddannelser, er omkring tre gange så høj for fædre i 10. decil, som for fædre i 1. decil i erhvervsindkomstfordelingen.

**FIGUR III.6 SU-MODTAGERE PÅ VIDEREgåENDE UD-
DANNELSER I 2016 FORDELT EFTER FA-
DERENS INDKOMST**

Andelen af SU-mottagende børn er omkring tre gange så høj for fædre i 10. decil som for fædre i 1. decil.



Anm.: Faderens placering i erhvervsindkomstfordelingen er opgjort, da de var 43-47 år og deres placering er opgjort blandt denne aldersgruppe, jf. boks III.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

FÆRDIGUDDANNEDES INDKOMSTER

Livsindkomst for SU-mottagere

En anden måde at se på den økonomiske betydning af SU er at undersøge, hvor i erhvervsindkomstfordelingen SU-mottagere befinder sig i deres efterfølgende erhvervskarriere. Det er som i analysen ovenfor relevant at se på personernes livsindkomst. Som indikator for livsindkomst er også her anvendt personernes erhvervsindkomst i alderen 43-47 år. Der er derfor set på, hvor personer, der var 23-25 år mellem 1990-1993 (svarende til, at personen er født mellem 1965-1970), er placeret i fordelingen af erhvervsindkomster blandt jævnaldrende, når de er 43-47 år.

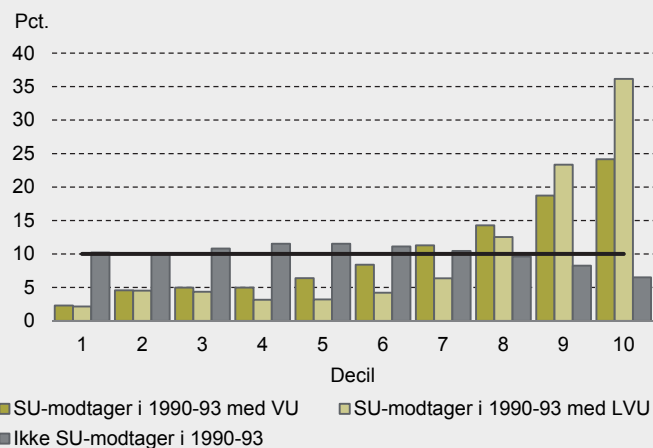
SU-mottagere får høje livsindkomster

I figur III.7 ses, at personer, der modtog SU som 23-25 årige mellem 1990-1993 og gennemførte en videregående uddannelse, ligger i den øvre del af erhvervsindkomster for alle grupper 20 år senere, det vil sige, når de er 43-47 år. Ca. 40 pct. ligger således i 9. eller 10. decil.

Det er endnu tydeligere, hvis man betragter de SU-modtagere, der gennemførte en lang videregående uddannelse, hvor knap 60 pct. ligger i en af de to øverste deciler.

FIGUR III.7 SU-MODTAGERES ERHVERVSINDKOMST I 2016 – 20 ÅR EFTER, DE MODTOG SU

En høj andel af SU-modtagere opnår erhvervsindkomster i den øverste del af erhvervsindkomstfordelingen. Det gælder i særlig høj grad for personer med en lang videregående uddannelse.



Anm.: Placeringen i erhvervsindkomstfordelingen er opgjort, da personen er 43-47 år, og placeringen er opgjort blandt jævnaldrende. Personen optræder som SU-modtager, hvis personen på et tidspunkt har modtaget SU mellem 1990-1993 og samtidig var mellem 23-25 år, mens personen optræder som ikke SU-modtager, hvis personen ikke på noget tidspunkt har modtaget SU mellem 1990-93 og samtidig var mellem 23-25 år. Uddannelsesniveaulet er højest erhvervskompetencegivende uddannelse i 2016. Den vandrette streg angiver en helt lige fordeling.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**I et livsperspektiv
øger SU til
universitets-
uddannelser
indkomstuligheden**

Modtagere af SU, især dem der gennemfører en lang videregående uddannelse, opnår, som nævnt, i gennemsnit relativt høje livsindkomster. Det betyder også, at selvom SU'en virker indkomstfordelende i retning af at gøre indkomstfordelingen mere lige, når man betragter et enkelt år, er det ikke tilfældet i et livsperspektiv. I et livsperspektiv er SU samlet set stort set ikke omfordelende, mens SU til lange videregående uddannelser isoleret set *øger* indkomstforskellene, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013).

Unge, der har modtaget SU, er oftere topskatteydere som 45 årige

Den meget forskellige fordeling af indkomsterne betyder også, at en væsentlig større andel af de, der har modtaget SU, betaler topskat, når de er 45 år, end de der ikke modtog SU, jf. tabel III.1. Det er således ca. 63 pct. af 45-årige med en lang videregående uddannelse, der betalte topskat, mens det kun var knap 18 pct. af 45-årige, der ikke havde modtaget SU som 23-25 årige, der betalte topskat.

TABEL III.1 TOPSKAT FOR 45 ÅRIGE I 2016

Godt 60 pct. af 45-årige med en lang videregående uddannelse betaler topskat.

	Andel topskattebetaler	Gennemsnitlig topskatte- betaling
	----- Pct. -----	----- Kr. -----
SU-modtagere	48,6	37.200
Heraf lang videregående	63,5	45.330
Ikke SU-modtagere	18,7	25.548

Anm.: Gruppen omfatter alle, der var 23-25 år i 1990-93. Den gennemsnitlige betaling er gennemsnittet for dem, der betaler topskat.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

SU-LÅN

Godt halvdelen af nyuddannede med en videregående uddannelse havde en SU-gæld i 2015. Deres gæld var i gennemsnit på ca. 105.000 kr.

SU-lån og efterfølgende erhvervsindkomst

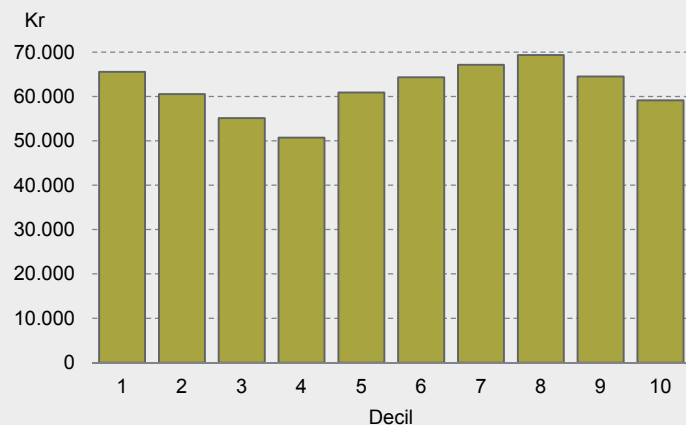
Hvor økonomisk belastende, det er at have en studiegæld efter afslutningen af en uddannelse, afhænger bl.a. af, hvor høj en erhvervsindkomst den studerende opnår som færdiguddannet.⁷ Der er derfor undersøgt, hvordan størrelsen af SU-gælden ved afslutningen af uddannelsen for studerende på videregående uddannelser, der af-

7) Det skal bemærkes, at SU-lånene ikke nødvendigvis afspejler studentens nettogæld, idet nogle studerende kan have placeret SU-lånene i andre aktiver. Figur III.8 og figur III.9 viser således ikke nødvendigvis den reelle gældsbyrde for de færdiguddannede.

sluttede deres uddannelse i 2010, er fordelt efter deres erhvervsindkomst i 2015. Den gennemsnitlige gæld er af omtrent samme størrelsesorden på tværs af erhvervsindkomstfordelingen, hvilket gælder uanset om gennemsnittet beregnes ud fra alle færdiguddannede eller kun færdiguddannede med gæld, jf. figur III.8. Det afspejler, at andelen af nyuddannede med SU-gæld ligesom den gennemsnitlige gæld er omtrent den samme på tværs af indkomstfordelingen.

FIGUR III.8 NYUDDANNEDES SU-GÆLD FORDELT EFTER ERHVERVSINDKOMST I 2015

Ikke stor forskel på de gennemsnitlige SU-lån på tværs af fordeling af erhvervsindkomster fem år efter afslutningen af uddannelsen.



Anm.: I den gennemsnitlige gæld indgår også personer, der ikke har SU-lån. Størrelsen af det samlede SU-lån er opgjort ultimo året, hvor uddannelsen afsluttes og erhvervsindkomsten fem år efter afslutningen af uddannelsen. Fordelingen er opgjort blandt den samme gruppe af personer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Erhvervsindkomst under studiet og SU-gæld

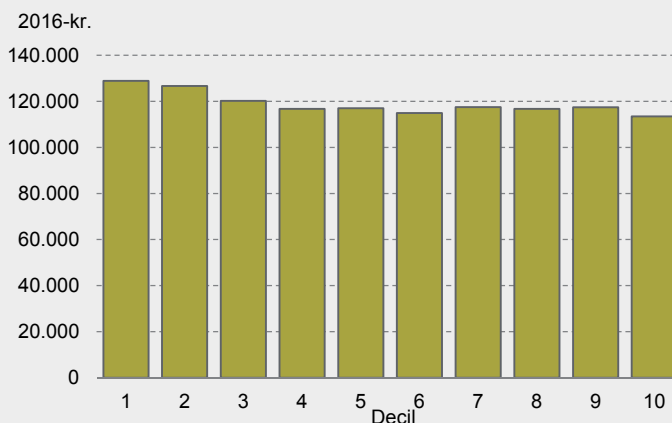
Indkomst ud over SU-stipendier kan have betydning for, hvor stor et behov den studerende har for at optage SU-lån. Eksempelvis kan erhvervsindkomst under studiet begrænse behovet for at optage lån. SU-gæld fordelt efter erhvervsindkomsten de sidste to år før afslutningen af studiet viser, at den gennemsnitlige SU-gæld er lidt højere for studerende med de laveste erhvervsindkomster, men forskellen på tværs af indkomstfordelingen er dog ret begrænset.

Begrænset forskel i studiegæld på tværs af fordelingen af fædrenes erhvervsindkomst

Studerende kan også have indkomst i form af overførsler fra f.eks. deres forældre. Der er ikke tilgængelige oplysninger om, hvor store tilskud forældre yder til deres børn under uddannelse. Det er dog muligt at se, hvordan den gennemsnitlige studiegæld er fordelt efter fædrenes erhvervsindkomst. SU-gælden er lidt højere for studerende, hvis fædre havde de laveste erhvervsindkomster som 43-47 årige, men forskellen på tværs af indkomstfordelingen er dog ret begrænset, jf. figur III.9. Andelen af personer, der ingen SU-lån har, når de afslutter uddannelsen, er knap 50 pct. på tværs af fædrenes indkomstfordeling.

FIGUR III.9 SU-GÆLD OG FÆDRENES INDKOMST

Lille forskel på SU-gæld på tværs af fordelingen fædrenes erhvervsindkomst.



Anm.: I beregningen indgår kun personer med gæld. Størrelsen af det samlede SU-lån er beregnet kalenderåret efter afslutningen af uddannelsen. Fædrenes placering i erhvervsindkomstfordelingen er opgjort, da de var 43-47 år, jf. boks III.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

UDENLANDSKE STUDERENDE

Stigning i udenlandske SU-modtagere

Udenlandske studerende kan modtage SU enten som følge af de danske regler eller som følge af EU-retten. I boks III.3 er reglerne nærmere beskrevet. Der er sket en jævn stigning i andelen af udenlandske studerende, der modtager SU ifølge de danske regler siden

starten af 1990'erne, og de udgør omkring 5 pct. af alle SU-modtagere, jf. figur III.10. Modsat har andelen af studerende, der modtager SU som følge af EU-retten, ligget relativt konstant på knap 1 pct. frem til 2012, hvorefter den er steget til at udgøre 3 pct. i 2016. Stigningen i andelen af studerende, der modtager SU som følge af EU-retten, skyldes en afgørelse i en sag ved EU-Domstolen i 2013, om EU/EØS-borgernes ret til uddannelsesstøtte i andre EU/EØS-lande. Praksis i tildelingen af SU til EU/EØS-borgere blev derfor ændret i 2013. Dommen slog fast, at EU/EØS-borgere, der rejser til et andet EU/EØS-land med det hovedformål at studere, har ret til SU, hvis de samtidig har status som vandreende arbejdstagere. Det betyder, at studerende fra EU/EØS-lande har ret til SU på samme vilkår som danske studerende, hvis de har arbejde ved siden af studierne. Som udgangspunkt skal den studerende være beskæftiget i mindst 10-12 timer om ugen.

BOKS III.3 UDENLANDSKE STUDERENDES ADGANG TIL SU

Udenlandske statsborgere kan være berettiget til SU enten som følge af de danske regler eller som følge af EU-retten.

Udlændinge kan få SU som følge af de danske regler, hvis de:

- har arbejdet i mindst to år med en arbejdstid på minimum 30 timer
- er kommet til Danmark før det fyldte 20. år. Både forældrene og SU-modtagerne skal bo i Danmark
- er gift med en dansk statsborger
- har opholdt sig i Danmark i mindst fem år
- er fra det danske mindretal i Sydslesvig
- er flygtning eller familiesammenført til udlændinge, jf. Integrationsloven § 2, stk. 2 og 3.

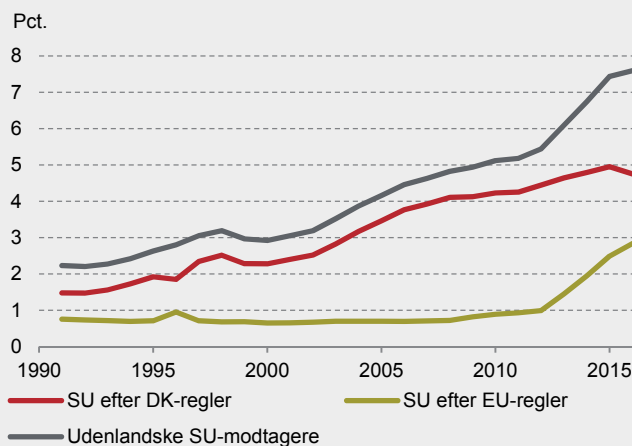
Udlændinge kan få SU som følge af EU-retten, hvis de:

- er arbejdstagere eller selvstændigt erhvervsdrivende i Danmark ifølge EU-retten og fortsætter med at arbejde under studierne
- tidligere har været arbejdstagere eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark, og der er såkaldt kontinuitet (indholds- og tidsmæssig sammenhæng) mellem arbejdet i Danmark og den uddannelse, der søges SU til
- har været arbejdstagere eller selvstændigt erhvervsdrivende i Danmark, men har behov for omskoling som følge af ufrivillig arbejdsløshed, på grund af særlige strukturelle forhold på arbejdsmarkedet eller af helbredsmæssige årsager.

Den ugentlige arbejdstid skal ligge på 10-12 timer for at opfylde betingelsen.

FIGUR III.10 UDENLANDSKE SU-MODTAGERES ANDEL AF ALLE SU-MODTAGERE.

Stor stigning i andelen af udenlandske SU-modtagere, som de seneste år især er trukket af ændrede SU-regler for EU borgere.



Anm.: I boks III.3 er beskrevet, hvordan udlændinge efter danske regler og udlændinge efter EU retten er fastlagt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Mange udlændinge på ungdomsuddannelserne

I forhold til det samlede antal SU-modtagere udgør udlændinge, der kommer til Danmark med det primære formål at studere dog fortsat et relativt begrænset antal, jf. tabel III.2. Der er således ca. 31.000 udlændinge, der modtager SU, hvoraf ca. 70 pct. opfylder de danske regler, og ca. 30 pct. opfylder EU-reglerne. Studerende, der modtager SU som følge af EU-retten, er først og fremmest studerende på videregående uddannelser, mens de udenlandske studerende, der modtager SU, fordi de opfylder de danske regler, især er optaget på ungdomsuddannelserne. Det skyldes til dels, at en stor del i denne gruppe er unge, som er kommet hertil som børn sammen med deres udenlandske forældre.

TABEL III.2 UDENLANDSKE STUDERENDE, 2016

Studerende, der modtager SU som følge af EU-retten, er først og fremmest studerende på de videregående uddannelser, mens de udenlandske studerende, der modtager SU, fordi de opfylder de danske regler, primært er optaget på ungdomsuddannelserne.

	Danskere	Udlændinge danske regler	Udlændinge EU-retten	Udlændinge i alt
----- Personer -----				
Ungdomsuddannelser ^{a)}	193.167	20.367	2.656	23.023
Korte og mellemlange udd.	119.461	6.337	5.258	11.595
Universitetsuddannelser.	134.686	6.071	5.829	11.900
I alt	447.314	32.775	13.743	46.518

a) Omfatter også SU-modtagere uden oplysninger om uddannelsesretning.

Anm.: I boks III.3 er beskrevet, hvordan udlændinge efter danske regler og udlændinge efter EU retten er fastlagt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

UDDANNELSESSTØTTE TIL VIDEREgåENDE UDDANNELSER I DE NORDISKE LANDE

Alle nordiske lande yder studiestøtte

I alle nordiske lande yder staten finansiel støtte til de studerendes underhold. Støtten gives i form af stipendier og statslån eller statsgaranti til lån i pengeinstitutter. I Norge, Sverige og Danmark er lånene statslån, mens de i Finland er statsgaranterede lån i pengeinstitutter, jf. bilag III.4.

Højere stipendier i Danmark

Der er dog betydelig forskel på størrelsen af stipendierne i de nordiske lande. Den direkte støtte i form af stipendier til studerende er således størst i Danmark og lavest i Finland. Til gengæld er lånene lavest i Danmark. Når stipendierne sammenlignes, skal der dog tages højde for, at i Norge og Sverige er stipendierne skattefrie, mens de i Danmark er beskattes efter samme regler som anden personlig indkomst.

Grænse for indkomst ud over støtte

Støttens størrelse er i alle lande afhængig af størrelsen af anden indkomst og i Norge også af formuens størrelse. Størrelsen af det beløb, en studerende må tjene, før der sker modregning i uddannelsesstøtten, er størst i Danmark.

Stor forskel i forrentningen af studielån

I Danmark, Sverige og Finland forrentes lånene i studietiden, mens det i Norge først starter efter afslutning af studiet. Forrentningen i landene er ret forskellig. I Danmark er forrentningen efter afslutningen af studiet diskontoen – der pt. er nul – plus eller minus et tillæg (maksimalt 1 pct., hvilket den var i 2017). I Sverige fastsætter regeringen årligt renten. Den var i 2017 0,34 pct., og den er ikke fradragsberettiget. I Norge følger renten på studielån en beregnet rente på boliglån. I Finland aftales renten mellem pengeinstituttet og låntageren.

Største tillæg i Danmark til forældre og handicappede

Studerende med børn får i alle lande et ekstra tilskud. Tilskuddet er særligt højt til enlige forsørgere i Danmark, men også højt til studerende med børn, der bor sammen med anden SU-berettigede. Handicappede kan opnå et tillæg til uddannelsesstøtte i Danmark, Norge og Sverige, men tillægget er markant højere i Danmark.

Færrest tager lån i Danmark

I Norge optager stort set alle studielån, mens studerende i Danmark ligger lavest blandt de nordiske lande, hvor ca. $\frac{1}{3}$ af de studerende optager studielån, jf. tabel III.3. Efter endt uddannelse står de danske studerende dog ikke tilbage med den laveste studiegæld. Det gør de finske studerende.

TABEL III.3 STUDIELÅN I NORDEN

Færrest optager studielån i Danmark, men finske studerende har den laveste studiegæld

	Danmark	Sverige	Norge	Finland
	----- Pct. -----			
Låntagere, alle ^{a)}	34	75	98	53
	----- Købekraftskorrigeret DKK pr. år -----			
Gennemsnitlige lån, nyuddannede	96.010	•	172.433	58.528
Gennemsnitligt lån, alle	64.466	96.944	104.762	42.328

a) Angiver andel af støttemodtagere, der i 2015 optog studielån.

Anm.: Der foreligger ikke oplysninger for Sverige, om de gennemsnitlige lån for nyuddannede. Andelen af lånoptager er beregnet for uddannelser efter den gymnasiale uddannelse. Det gennemsnitlige lån er beregnet som gennemsnit for dem, der har optaget et lån. Ved købekraftkorrektionen er anvendt vægtene for privat forbrug.

Kilde: Studiestød i Norden (2015): Nordisk statistik om studielån og studieskulder, OECD og egen beregning.

Danske studerende får den højeste støtte

For at give et indtryk af forskellen på, hvordan studerende på videregående uddannelser er økonomisk stillet, er de økonomiske forhold vist for en typisk studerende afhængigt af, om personen optager lån og har erhvervsindkomst, jf. tabel III.4. Det er i beregningerne antaget, at den typiske studerende er udeboende, 20 år gammel, enlig og uden børn. Den studerende bor til leje i hovedstaden, modtager ikke andre offentlige ydelser og har ikke andre fradrag i indkomsten end lønmodtagerfradrag. For at gøre beløbene sammenlignelige på tværs af landene er alle beløb købekraftskorrigeret og opgjort i dansk valuta. I eksemplerne, hvor personen enten kun har stipendier og studielån, eller kun har stipendier og erhvervsindkomst, opnår danske studerende den højeste forbrugsmulighed. Når der tages højde for, at beskatningsforholdene af stipendier er forskellige i landene, indsnævre forskellene betydeligt. Når der både indregnes stipendier, lån og erhvervsindkomst er danske studerendes forbrugsmuligheder dog marginalt mindre end de svenske og norske studerendes.

TABEL III.4 TYPISK MAKSIMALE STØTTEBELØB I UNDERVISNINGÅRET 2015/16

Studiestøtten er størst og lånene mindst i Danmark.

	Danmark	Sverige	Norge
	----- Købekraftskorrigeret DKK pr. år -----		
Stipendium	71.102	24.807	32.376
Stipendium efter skat	62.520	24.807	32.376
Lån	36.380	62.450	48.563
Støtte efter skat	98.900	87.257	80.940
	(100)	(88)	(82)
Erhvervsindkomst	65.379	75.418	64.619
Skat af erhvervsindkomst og stipendium	33.939	16.611	5.299
Erhvervsindkomst og stipendier efter skat	102.542	83.615	91.696
	(100)	(82)	(89)
Studiestøtte og erhvervsindkomst efter skat	138.922	146.065	140.260
	(100)	(105)	(101)

Anm.: Erhvervsindkomsten er i alle lande beregnet for en årlig arbejdstid på 535 timer svarende til ca. 1/3 af arbejdstiden for en fuldtidsbeskæftiget, der aflønnes efter timesatsen for studentermedhjælper i staten med to års anciennitet. For Norge er antaget, at den studerende består, de normerede kurser, og dermed får konverteret 40 pct. af lånet til stipendium. Ved købekraftkorrektionen er anvendt vægtene for privat forbrug.

Kilde: Studiestød i Norden (2017), www.OECD.org og egne beregninger.

III.4

LITTERATUR OM EFFEKTEN AF UDDANNELSESSTØTTE

Uddannelsesstøtte påvirker optag, frafald og gennemførelses-hastighed

Økonomisk støtte til studerende kan påvirke både, hvor mange der vælger at tage en uddannelse, og hvor godt de, der tager en uddannelse, klarer det. I dette afsnit belyses den empiriske forskning på området. Samlet set viser forskningen, at stipendier øger uddannelsesoptaget, mindsker frafaldet og kan påvirke hastigheden, hvormed studiet gennemføres. Det har dog betydning, hvordan støttesystemet designs. Effekten er særlig tydelig for studerende fra familier med lav indkomst. Adgang til studielån øger ligesom stipendier uddannelsesoptaget og mindsker frafaldet. Nyere forskning viser dog, at stor studiegæld kan have indflydelse på, hvilke typer jobs de studerende får efter endt uddannelse.

Uddannelsesstøtte kan tage flere former

I afsnittet gennemgås først litteraturen om stipendier og deres effekt på henholdsvis uddannelsesoptaget og studie gennemførelsen. Dernæst belyses sammenhængen mellem studiejobs og gennemførelse, og hvordan de studerendes tilbøjelighed til at arbejde under studiet kan påvirkes af stipendier. Derpå følger et underafsnit om studie-støtte efter kvalifikationer og et kort underafsnit om studielån. Afsnittet afrundes med en gennemgang af litteraturen om den relative effekt af stipendier i forhold til studielån. Til sidst opridses en samlet konklusion på baggrund af den gennemgåede litteratur. De refererede analyser bygger alle på en mikroøkonometrisk tilgang, der ikke medtager eventuelle afledte effekter på økonomien som helhed.

STIPENDIER OG UDDANNELSESOPTAG

Stipendier får flere til at uddanne sig ...

I den empiriske litteratur er der konsensus om, at økonomisk støtte til studerende får flere unge til at søge ind på en uddannelse, jf. Mattana (2018).⁸ Amerikanske analyser finder typisk, at hvis et stipendie øges med 1.000 USD, vil sandsynligheden for, at unge søger ind på en uddannelse øges med 2-5 pct., jf. Deming og Dynarski (2009) samt Leslie og Brinkman (1988) for en gennemgang af den amerikanske litteratur. Analyserne finder desuden, at en ændring i stipendiets størrelse i særlig høj grad påvirker uddannelses tilbøjeligheden blandt studerende med svag socioøkonomisk baggrund. En analyse af ind-

8) Litteraturgennemgangen i dette afsnit bygger på Mattana (2018), der er udarbejdet for De Økonomiske Råd, og indeholder en mere detaljeret gennemgang af den empiriske litteratur på området.

førelsen af stipendier til engelske studerende fra lavindkomstfamilier viser ligeledes, at en stigning på 1.000 GBP i stipendiet øgede uddannelsesoptaget på videregående uddannelser med 3,95 pct.point, jf. Dearden mfl. (2014). Dette skal ses i relation til, at 15 pct. af unge fra fattige familier tager en videregående uddannelse i England, jf. Dearden mfl. (2014).

... også i Danmark

Mens effekten af stipendier for unges uddannelsesvalg er velbelyst for amerikanske unge, er litteraturen om danske forhold mere begrænset. Nielsen mfl. (2010) har undersøgt effekten af ændringer i uddannelsesstøtten for danske studerende ved hjælp af reformen i 1988, der øgede stipendiernes størrelse med mindst 25 pct. for alle studerende over 19 år og sænkede aldersgrænsen for forældreafhængig støtte fra 21 til 19 år. De finder, at en stigning i stipendiets størrelse på, hvad der svarer til ca. 1.000 USD, øger uddannelsesoptaget med 1,35 pct.

Effekten af ændret støtte er dog mindre i Danmark end i USA og England ...

Sammenholdt med amerikanske studier og det engelske studie er det en forholdsvis lille effekt, hvilket kan skyldes blandt andet, at en større andel af danske unge tager en videregående uddannelse, og derfor er potentialet for at øge optaget mindre i Danmark end i USA og England, jf. Mattana (2018).

... muligvis på grund af aftagende effekter af subsidiering

Derudover kan forskellen mellem de danske resultater på den ene side og de amerikanske og engelske resultater på den anden side skyldes, at uddannelse subsidieres væsentligt mere i Danmark end i USA og England, og at danske studerende derfor i udgangspunktet er mindre kreditbegrænsede, jf. Nielsen mfl. (2010). Det er endvidere sandsynligt, at effekten for uddannelse som for andre offentlige udgiftsområder er aftagende med ressourceanvendelsen, så effekten af den første krone er større end af den sidste, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017). Eksempelvis finder analyser af det såkaldte Pell Grant til mindrebedemlede studerende i USA, at en stigning på 1.000 USD i prisen for at tage en uddannelse medfører et fald på mindst 5 pct. i uddannelsesoptaget, mens en tilsvarende stigning i stipendiet ikke påvirker optaget, jf. Hansen (1983), Kane (1994) og Kane (1995). Dette resultat tyder på en aftagende effekt af uddannelsesstøtte. I USA betaler de studerende for at tage en uddannelse, og en stigning i prisen på uddannelse medfører derfor et fald i de studerendes indkomst på samme måde, som hvis stipendiet blev mindsket. Hvis effekten af uddannelsesstøtte var uafhængig af udgangspunktet, ville effekten af en indkomstreduktion have samme størrelse som effekten af en indkomststigning.

STIPENDIER OG STUDIEGENNEMFØRELSE

Positiv effekt på gennemførelse

Ud over studieoptaget kan økonomisk uddannelsesstøtte påvirke andelen, der gennemfører studiet samt hastigheden, hvormed studiet gennemføres. Samlet set viser den empiriske litteratur, at økonomisk støtte til studerende har positive effekter på disse faktorer, og at effekten afhænger af, hvordan støttesystemet designes, jf. Mattana (2018).

Øget stipendie får færre til at droppe ud ...

Reformen af det danske uddannelsesstøttesystem i 1988, der øgede stipendiet betragteligt og gjorde støtten uafhængig af forældreindkomst for udeboende over 18 år, reducerede frafaldet i løbet af studiets 3. og 4. år med 45 pct., jf. Arendt (2013). Effekten var særlig tydelig for studerende med svag socioøkonomisk baggrund.

... men kan øge studietiden ...

Til gengæld havde reformen ingen generel effekt på, hvor hurtigt de studerende færdiggjorde deres uddannelse, jf. Arendt (2013). Joensen (2013b) finder derimod, at øget stipendie forlænger studietiden for danske studerende. Både stipendier og studieafgifter påvirker de studerendes indkomst. En italiensk analyse finder, at en højere pris på uddannelse mindsker studietiden, jf. Garibaldi mfl. (2012). Analysen viser, at en stigning i prisen for at tage en uddannelse på 1.000 EUR mindsker sandsynligheden for sen færdiggørelse af studiet med 5,2 pct.point.

... hvis ikke det kombineres med incitamenter til færdiggørelse

Det kan dog være muligt at imødegå den potentielt studieforlængende effekt af stipendier ved at kombinere stipendier med incitamenter til færdiggørelse. Således viser norske erfaringer, at en ordning i starten af 1990'erne med konvertering af studielån til stipendie på betingelse af færdiggørelse af studiet på normeret tid afkorter studietiden og øger andelen, der færdiggør studiet på normeret tid, med 3,8 pct.point fra et udgangspunkt på ca. 20 pct., jf. Gunnes mfl. (2013). Endelig finder Häkkinen og Uusitalo (2003), at en reduktion i det maksimale antal måneder med studiestøtte i Finland reducerede studietiden.

STIPENDIER OG STUDIEJOB

Omfattende studiejob kan være dårligt for studiet, men er godt for beskæftigelsen som færdiguddannet

Generelt har omfattende erhvervsarbejde sideløbende med studierne en negativ effekt på studerendes fuldførelse og karakterer, jf. Ehrenberg og Sherman (1987), Kalenkoski og Pabilonia (2010) og Scott-Clayton (2011a). På den anden side har studiejob en positiv effekt på beskæftigelse og løn året efter endt uddannelse, jf. Häkkinen (2006). Effekten lader dog til at være midlertidig.

Begrænset erhvervsarbejde under studiet skader ikke uddannelsesfuldførelse

Der er imidlertid indikationer i litteraturen på, at erhvervsarbejde kun er skadeligt for uddannelsesfuldførelsen, hvis det er af stort omfang, mens det kan være gavnligt at arbejde i moderate mængder. Joensen (2013a) finder, at studiejob på 10 timer om ugen signifikant øger den årlige studieaktivitet for danske studerende, men at arbejde 19 timer om ugen har en stor negativ indflydelse. På baggrund af svenske data finder Joensen og Mattana (2018) ligeledes, at arbejde i løbet af undervisningsåret påvirker sandsynligheden for at færdiggøre kurser negativt, men at sommerferiejobs har positive effekter sammenlignet med slet ikke at arbejde.

Øget uddannelsesstøtte giver mindre erhvervsarbejde

Generelt tilskynder øget uddannelsesstøtte de studerende til at arbejde mindre ved siden af studiet. Den danske reform i 1988, der øgede uddannelsesstøtten betragteligt, fik således også de studerende til at arbejde mindre, jf. Arendt (2013). Analyser af det amerikanske the Gates Millennium Scholarship finder ligeledes, at stipendiet får de studerende til at arbejde mindre og optage mindre lån, jf. DesJardins og McCall (2014) og DesJardins mfl. (2010). Stipendiet gives til mindrebemidlede, begavede unge med minoritetsbaggrund. Modtagere af stipendiet havde desuden højere karakterer og større sandsynlighed for at aspirere til en ph.d.-uddannelse, jf. DesJardins og McCall (2014).

Indkomstgrænsen påvirker også, hvor meget studerende arbejder

Ud over størrelsen af stipendiet kan studerendes tilbøjelighed til at arbejde ved siden af studiet også påvirkes af stipendiets tildelingskriterier. I Sverige aftrappes uddannelsesstøtten ligesom i Danmark med den studerendes erhvervsindkomst, således at studerende med indkomst over en vis grænse ikke er berettiget til uddannelsesstøtte. Den svenske indkomstgrænse blev næsten fordoblet ved en omfattende reform af støttesystemet i 2001. Reformen fik studerende med svag socioøkonomisk baggrund til at øge deres erhvervsindkomst sammenholdt med studerende med en stærk socioøkonomisk baggrund, jf. Avdic og Gartell (2015). Samtidig faldt de dårligt stillede studerendes studieaktivitet med 10 pct. i forhold til andre, jf. Avdic og Gartell (2015). På baggrund af den samme reform og en strukturel model finder Joensen og Mattana (2018), at en indkomstgrænse, der

tilskynder de studerende til kun at arbejde i sommerferien, giver de højeste fuldførelsesrater og højeste indkomster efter studiet.

STUDIESTØTTE EFTER KVALIFIKATIONER

**Kvalifikations-
baserede stipendier
har mindre effekt på
studieoptaget**

I Danmark er uddannelsesstøtten universel, men gives dog kun til studerende, der ikke har anden indkomst over et vist niveau. I USA gives stipendier i stigende grad efter kvalifikationer frem for behov, så kun personer med eksempelvis gode karakterer kan få et stipendie, jf. Mattana (2018). Analyser finder, at de behovsregulerede stipendier har større effekt på uddannelsesoptaget end stipendier, der gives på baggrund af kvalifikationer. Det skyldes, at stipendier tildelt på baggrund af kvalifikationer, ofte vil gå til personer, der under alle omstændigheder ville tage en videregående uddannelse, jf. Mattana (2018).

**Karakterbaserede
stipendier påvirker
studerendes
karakterer...**

Intuitivt burde stipendier, der tildeles efter opnåede resultater som karakterer og/eller antal gennemførte kurser, påvirke de studerendes indsats og dermed deres resultater. Den empiriske litteratur viser da også, at resultatbaserede stipendier kan have relativt store effekter på målgruppens resultater. Eksempelvis finder en amerikansk analyse, at et resultatbaseret stipendie øgede de studerendes karakterer, fik dem til at færdiggøre flere kurser og mindske frafaldet markant, jf. Barow mfl. (2014). Flere analyser viser ligeledes, at resultatbaserede stipendier kan påvirke de studerende på længere sigt, fordi de påvirker den måde, de studerede tilgår deres studie på, jf. Da Paola mfl. (2012), Leuven mfl. (2010) og Barow mfl. (2014).

**... men
tildelingskriteriernes
design har
betydning**

Tildelingskriterierne for de resultatbaserede stipendier kan have betydning for effekten. Eksempelvis mindsker det amerikanske HOPE-stipendie andelen af studerende, der tager et fuldt studieårsværk, mens PROMISE-stipendiet øger denne andel, jf. Cornwell mfl. (2005) og Scott-Clayton (2011b). Begge stipendier tildeles studerende med gode karakterer, men forskellen i effekten skyldes, at tildelingen af PROMISE-stipendiet også sker på baggrund af antallet af fuldførte kurser. Effekten af resultatbaserede stipendier afhænger ligeledes af, om tildelingskriteriet er relativt eller absolut samt af, hvor svært det er at opfylde kriteriet, jf. Mattana (2018).

EFFEKTEN AF STUDIELÅN

Muligheden for studielån øger uddannelsesoptaget

Uddannelsesstøtte kan også gives som lån. Der er ikke så mange empiriske analyser af lån, som der er af stipendier, men generelt finder litteraturen på området, at muligheden for at optage studielån øger uddannelsesoptaget. På baggrund af chilenske data finder Solis (2017), at muligheden for studielån øger uddannelsesoptaget for unge, der er berettiget til lånet. Effekten på uddannelsesoptaget er størst for studerende med de laveste indkomster. Gurgand et al. (2011) finder ligeledes en effekt af muligheden for studielån på uddannelsesoptaget for sydafrikanske studerende. Studielånet blev givet til studerende med gode karakterer fra middelklassefamilier, der ikke opfylder kravet for at få et behovsbaseret stipendie. Endelig finder Canton og Blomm (2004) og Dynarski (2002), at studielån til udvalgte grupper, der har mulighed for at stille garanti for lånet, i henholdsvis Mexico og USA øger uddannelsesoptaget for disse grupper.

Mulighed for studielån mindsker frafald og giver bedre karakterer

Muligheden for studielån øger ikke kun studieoptaget, men mindsker også sandsynligheden for, at chilenske collegestuderende afbryder deres studier, jf. Solis (2017). Canton og Blom (2004) viser desuden, at muligheden for studielån løfter mexicanske studerendes karakterer.

LÅN ELLER STIPENDIE?

Både stipendie og lån reducerer kreditbegrænsningen

Som beskrevet ovenfor øger både studielån og stipendier uddannelsesoptaget og mindsker frafaldet. Begge typer af uddannelsesstøtte reducerer de kreditbegrænsninger, studerende ellers ville stå overfor. Stipendier sænker derudover prisen på uddannelse. Et studielån skal tilbagebetales, og med mindre renten er favorabelt lav, påvirker et lån ikke prisen for at tage en uddannelse. Hvis prisen har stor betydning, vil stipendier derfor have større effekt på optag og frafald end studielån. Nyere empiriske analyser finder begrænset forskel på effekten af lån og stipendier, jf. Mattana (2018). Uddannelsesstøtte via stipendier er væsentligt dyrere for statskassen end støtte via studielån, og derfor har den relative effekt af de to typer støtte betydning for det optimale design af uddannelsesstøtten.

**Ikke nødvendigvis
afgørende om
uddannelsesstøtte
gives som stipendie
eller lån**

Simuleringer i en strukturel model viser, at sammensætningen af stipendie og lån for et givet samlet støtteniveau ikke har økonomisk signifikant betydning for svenske studerendes studievalg eller frafald, jf. Joensen og Mattana (2018). Linsenmeier mfl. (2006) finder, at en omlægning af uddannelsesstøtten til studerende på en amerikansk uddannelsesinstitution, hvor støtten gik fra at indeholde både stipendie og lån til udelukkende at bestå af stipendie, ikke medførte signifikante stigninger i uddannelsesoptaget for studerende med lav indkomst sammenholdt med andre studerende. Ligeledes finder Solis (2017), at det ikke påvirker uddannelsesoptaget for chilenske studerende, om de får et stipendie eller et studielån.

**Designet af
studiestøtten kan
have betydning**

Designet af et studielån kan dog have indflydelse på effekten. Et randomiseret eksperiment på NYU School of Law tilbød tilfældigt studerende enten et stipendie, der blev konverteret til et lån, hvis den studerende ikke fik job i den offentlige sektor efter endt uddannelse, eller et lån, der blev konverteret til et stipendie, hvis den studerende fik job i den offentlige sektor. Til trods for at de to typer uddannelsesstøtte økonomisk set er ens, fik stipendiet, der kunne konverteres til et lån, langt flere studerende til at søge job i den offentlige sektor, end lånet der kunne konverteres til et stipendie, jf. Field (2009). Derudover havde stipendiet, der kunne blive konverteret til et lån, større effekt på studieoptaget end lånet, der kunne konverteres til et stipendie. Eksperimentet tyder på, at studerende har en aversion mod gæld, der kan påvirke deres tilbøjelighed til at optage lån.

**Studiegæld kan
påvirke livet
efter studiet**

Selvom det tilsyneladende ikke påvirker uddannelsesoptaget eller frafaldet meget, om studerende modtager uddannelsesstøtte som stipendie eller studielån, kan studiegæld påvirke de studerende efter endt studie. Desværre er der ikke megen empiri på området, og mange af de eksisterende analyser tager ikke højde for det faktum, at det ikke er tilfældigt, hvilke studerende der optager gæld. Men litteraturen indikerer, at studiegæld forsinker køb af bil og bolig, forsinker ægteskab, indebærer mindre nettoformue og mindre tilbøjelighed til at starte selvstændig virksomhed, jf. Elliott mfl. (2013), Cooper og Wang (2014), Abel mfl. (2014), Thompson og Bricker (2014), Gicheva og Thompson (2015), Gicheva (2016), Sieg og Wang (2017) samt Mezza mfl. (2016).

**Studiegæld påvirker
karrieren**

Amerikanske analyser viser ligeledes, at studiegæld påvirker, hvilke jobs de studerende tager efter endt uddannelse. Studerende, der afslutter deres studie med studiegæld, er mere tilbøjelige til at tage jobs med højere løn, jf. Minicozzi (2005), Rothstein og Rouse (2011), Chapman (2015) og Xu (2017). Dimittender kan være kreditbegrænsede tidligt i deres liv, og en stor studiegæld mindsker sandsynlig-

heden for at vælge en karriere med lav løn, som eksempelvis i den offentlige sektor, i en non-profit organisation eller en ph.d.-uddannelse, jf. Millett (2003), Rothstein og Rouse (2011), Zhang (2013) og Champman (2015). På den anden side kan studiegæld gøre dimittender mere tilbøjelige til at acceptere deltidsjobs og jobs, hvor uddannelsen er mindre relevant, hvilket påvirker deres karrieremuligheder negativt på sigt, jf. Gervais og Ziebarth (2017).

Afdragsordningen har betydning

I overensstemmelse hermed viser Xu (2017), at lavere renter og grænser for tilbagebetaling forbedrer kvaliteten af jobmatchet for amerikanske dimittender, fordi det gør det muligt at søge længere efter det rette job. I det hele taget er indretningen af afdragsordningen afgørende for effekten af studiegæld.

Indkomstafhængige afdrag fungerer som forsikring mod lav indkomst

Joensen og Mattana (2018) udnytter en svensk reform, der ændrede afdragene på studiegæld fra at være indkomstafhængige til at være indkomstuafhængige annuiteter. Simulationer viser, at studerende reagerer kraftigere på ændringer i lånets størrelse og karakteristika, når lånet skal tilbagebetales med et fast beløb, end når betalingerne er indkomstafhængige. Eksempelvis har en forhøjelse af renten større effekt på uddannelsesoptaget og -frafaldet, hvis studielånet skal afdrages med et fast beløb, end hvis afdragene er indkomstafhængige. Det øger ligeledes frafaldet og mindsker indkomsten efter uddannelsen mere at afkorte tilbagebetalingsperioden (og øge afdragets størrelse) for lån, der tilbagebetales med fast afdragsstørrelse end at øge hastigheden, hvormed et indkomstafhængigt lån tilbagebetales. Ionescu (2009) og Ionescu (2011) viser ligeledes, at fleksibilitet i låneafdraget øger uddannelsesoptaget signifikant. I litteraturen om optimal beskatning er der ligeledes analyser, der viser, at indkomstafhængige lån er en vigtig ingrediens i en optimal støttepolitik, jf. Gary-Bobo og Trannoy (2015), Findeisen og Sachs (2016) samt Stantcheva (2017).

Afdragsordningen kan påvirke den enkeltes forventede afkast af uddannelse

Afdragsordningen påvirker den forventede livstidsindkomst. Ved at udnytte en omfattende engelsk reform finder Dearden mfl. (2008), at indførelsen af et nyt system, hvor betaling for undervisningen kan udskydes til efter endt uddannelse og betales med indkomstafhængige afdrag, mindsker omkostningen ved at tage en lang uddannelse set over hele livet for studerende med forældre med de laveste indkomster. For studerende, hvor forældrene har indkomster i midten eller øverst i indkomstfordelingen, øger systemet derimod livstidsomkostningerne ved uddannelse.

SAMMENFATNING AF DEN EMPIRISKE LITTERATUR

Stipendier og lån påvirker optag og gennemførelse

Samlet set viser forskningen, at stipendier øger uddannelsesoptaget og har en positiv effekt på gennemførelsen. Studielån øger ligeledes optag og gennemførelse og kan desuden øge de studerendes karakterer. Nyere amerikansk forskning viser, at studiegæld kan have indflydelse på karrieren efter studiet. Det præcise design af uddannelsesstøtten, herunder afdragsordningen for et eventuelt studielån, har betydning for den effekt, støtten har på uddannelsesoptaget, frafaldet og den tid, de studerende bruger på at gennemføre uddannelsen.

Designet af støttesystemet har betydning for effekten

Der er blandt andet en klar sammenhæng mellem studiestøtte, studiejob og hvor lang tid de studerende er om at fuldføre studiet. På den ene side kan det medføre længere gennemførelsestider, hvis de studerende arbejder meget ved siden af studiet. På den anden side er studiejob gavnligt for beskæftigelsen efter studiet, og studiejob med et moderat omfang kan ligefrem have en gavnlig effekt på studie gennemførelsen.

Næste afsnit præsenterer en dansk analyse

Langt størstedelen af forskningen om uddannelsesstøtte er baseret på amerikanske forhold, og der findes kun ganske få analyser af det danske system. I næste afsnit præsenteres resultater fra beregninger på en strukturel model tilpasset danske forhold.

III.5

FORVENTEDE KONSEKVENSER AF ÆNDRINGER

Afsnittet ser på virkningen af ændringer i uddannelsesstøtten

I dette afsnit præsenteres resultaterne af beregninger, der belyser, hvilken virkning forskellige ændringer i uddannelsesstøtten til studerende på de videregående uddannelser kan forventes at have på andelen af de unge, som tager en videregående uddannelse. Der er særligt fokus på konsekvenserne af at omlægge støtten fra stipendier til lån, og der er bl.a. foretaget en beregning af den forventede virkning af en 10 pct. reduktion af SU-stipendierne kombineret med en tilsvarende forøgelse af det mulige SU-lånebeløb. Beregningerne baseres på en model, der oprindeligt er konstrueret til at beskrive svenske forhold, men som er søgt tilpasset danske rammer. Afsnittet indledes med en beskrivelse af modellen, og efterfølgende præsenteres de beregnede virkninger af forskellige tænkte ændringer i uddannelsesstøtten.

MODELLEN

Beregningerne foretages ved hjælp af en økonomisk model

Til at belyse den forventede virkning af ændringer i uddannelsesstøtten benyttes en økonomisk model, der er udviklet af Joensen og Mattana (2018). Modellen beskriver uddannelsesadfærden blandt unge, efter de har fuldført en gymnasial uddannelse. De unge kan i modellen vælge, om de vil tage en videregående uddannelse eller gå direkte ud på arbejdsmarkedet for at tage et fuldtidsjob. Hvis de vælger at tage en videregående uddannelse, skal de også tage stilling til, om det skal være en kortvarig eller længerevarende videregående uddannelse. I studieperioden kan de studerende modtage uddannelsesstøtte i form af stipendier og studielån. Ligeledes kan de have erhvervsarbejde, men hvis erhvervsindkomsten når over et vist niveau, reduceres uddannelsesstøtten. Boks III.4 giver en nærmere beskrivelse af modellen.

Uddannelsesstøtte påvirker incitamentet til at uddanne sig

Om de unge tager en videregående uddannelse afhænger bl.a. af, hvor stort et forbrug, der kan opnås under og efter uddannelsen, sammenlignet med de forbrugsmuligheder, der opnås ved ikke at tage en videregående uddannelse. Det økonomiske incitament til at uddanne sig øges således, hvis der sker en ændring i uddannelsesstøttereglerne, som gør det muligt for de studerende at øge deres forbrug under eller efter uddannelsen.

Muligt at belyse virkningen af forskellige støtteomlægninger

Da uddannelsesstøttesystemets overordnede indretning er indarbejdet i modellen, kan modellen bruges til at belyse virkningen af ændringer i en række forskellige centrale karakteristika ved støttesystemet. Det er f.eks. muligt at beregne virkningen af at reducere støtteniveauet eller virkningen af at omlægge støtten, så en større del af støtten gives som lån.

Modellen er konstrueret med udgangspunkt i svenske forhold

Det skal bemærkes, at den anvendte model er konstrueret og estimeret med udgangspunkt i svenske data og institutionelle forhold. I forbindelse med beregningerne erstattes de svenske uddannelsesstøtteregler i modellen med de danske støtteregler. Der er dog visse udfordringer ved at anvende en model baseret på svenske forhold til at foretage konsekvensberegninger af ændringer i de danske uddannelsesstøtteregler. Forskelle mellem Sverige og Danmark – f.eks. med hensyn til indretningen af uddannelsessystemet, lønniveauet for arbejdskraft med forskellige typer af uddannelser, skattesystemet samt de unges karakteristika og præferencer – kan betyde, at en given ændring i uddannelsesstøttereglerne har forskellige konsekvenser i de to lande.

BOKS III.4 MODEL TIL KONSEKVENSBeregninger

Til at belyse, hvilken virkning forskellige ændringer i indretningen af uddannelsesstøtten til studerende på de videregående uddannelser kan forventes at have på andelen af de unge, der tager en videregående uddannelse, anvendes en økonomisk model, der er udviklet af Joensen og Mattana (2018).

Modellen beskriver uddannelsesadfærden blandt unge, efter de har taget en gymnasial uddannelse. De unge, der antages at være fremadskuende og nyttemaksimerende, skal umiddelbart efter afslutningen af deres gymnasiale uddannelse vælge, om de vil gå i gang med en videregående uddannelse eller gå direkte ud på arbejdsmarkedet og tage et fuldtidsjob. Hvis de vælger at starte på en videregående uddannelse, skal de desuden tage stilling til, om dette skal være en kortvarig (2-3-årig) eller længerevarende (4-5-årig) videregående uddannelse.

Mens de unge er under uddannelse, kan de modtage uddannelsesstøtte i form af stipendier og studielån. Forbrugsmulighederne under uddannelsen bestemmes ud over stipendiet af, hvor meget erhvervsarbejde de unge vælger at have ved siden af studierne, og i hvor høj grad de gør brug af muligheden for at optage lån.^a Efter uddannelsen afhænger forbrugsmulighederne af, hvilken uddannelse de unge har valgt, og hvor stort et beløb de samlet set har lånt under uddannelsen. Den akkumulerede studiegæld skal således tilbagebetales efter uddannelsens afslutning.

De unges nytte vokser ved et øget forbrug. Det har derfor betydning for de unges uddannelsesvalg, hvor stort et forbrug der kan opnås under og efter uddannelsen, sammenlignet med det forbrug, der opnås ved ikke at tage en uddannelse. Det økonomiske incitament til at tage en videregående uddannelse øges således, hvis uddannelsesstøttere reglerne ændres, så det bliver muligt at opnå et højere forbrug under eller efter uddannelsen. En forhøjelse af stipendierne er ét eksempel på en ændring, der vil øge incitamentet til at tage en uddannelse.

Da uddannelsesstøttesystemets overordnede indretning indgår i modellen, kan modellen anvendes til at beregne de forventede konsekvenser af forskellige tænkte ændringer af støttere reglerne. Det kan således beregnes, hvilken forventet virkning reformer af uddannelsesstøtten har på, i hvilket omfang unge med en gymnasial eksamen tager en videregående uddannelse, hvor længe de er om uddannelsen, hvor meget erhvervsarbejde de har under studierne, og hvor meget de låner under studierne.

- a) I modellen er det ikke muligt at spare op eller låne på andre måder end gennem studielån. En persons forbrug i en given periode er derfor lig med summen af erhvervsindkomsten, stipendiet og studielånet.

BOKS III.4 MODEL TIL KONSEKVENSBeregNINGER, FORTSAT

Modellen er konstrueret og estimeret med udgangspunkt i svenske data og institutionelle forhold, og den beskriver uddannelsesadfærden blandt unge, der har afsluttet en gymnasial uddannelse i Sverige i årene 1994-2002. Til brug for beregningerne her i kapitlet er de svenske uddannelsesstøtteregler i modellen erstattet med de aktuelt gældende danske støtteregler. Derudover er der foretaget en række tilpasninger af modellen, så dens resultater er i bedre overensstemmelse med de danske unges nuværende uddannelsesvalg og låneadfærd.

Ved de gældende danske støtteregler er den tilpassede model således karakteriseret ved at:

- 85 pct. af de unge med en gymnasial uddannelse starter på en videregående uddannelse
- 75 pct. af de unge med en gymnasial uddannelse fuldfører en videregående uddannelse
- 10 pct. af de unge, der tager en videregående uddannelse, vælger en kortvarig videregående uddannelse (svarende til en 2-3-årig uddannelse i modellen)
- 34 pct. af de studerende optager SU-lån i løbet af et år

Boks III.5 indeholder en nærmere beskrivelse af, hvordan de danske støtteregler er indarbejdet i modellen. Yderligere detaljer om modelberegningerne findes i et særskilt dokumentationsnotat, der findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Modellen er forsøgt tilpasset til danske forhold

De gymnasiale uddannelser i Danmark og Sverige er opbygget forskelligt, og blandt andet derfor tager væsentligt flere unge med en afsluttet gymnasial uddannelse en videregående uddannelse i Danmark end i Sverige.⁹ En anden forskel mellem de to lande er, at der i Danmark er betydeligt færre af de studerende på de videregående uddannelser, som optager studielån. For at opnå at modellens resultater vedrørende de unges uddannelsesvalg og låneoptagelse er i overensstemmelse med de danske unges adfærd under de gældende uddannelsesstøtteregler, er der foretaget visse tilpasninger af modellen, jf. boks III.5.

Beregningerne er forbundet med betydelig usikkerhed

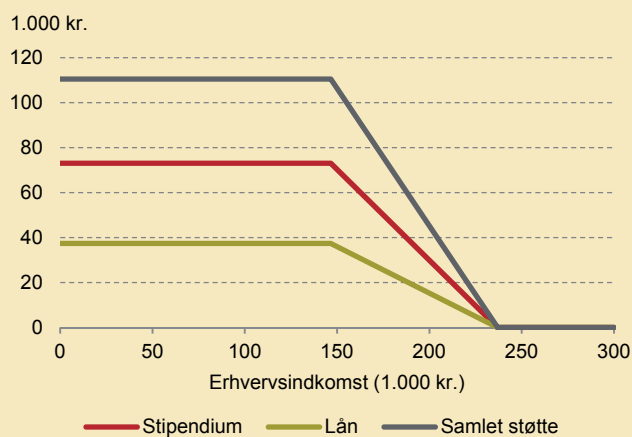
Modelberegningerne er forbundet med en betydelig usikkerhed, og resultaterne bør derfor fortolkes med forsigtighed. Modellen er ganske vist søgt tilpasset til danske forhold, men det skal holdes i erindring, at modellen er designet til at beskrive svenske forhold, og at dette kan påvirke resultaterne.

9) Hovedparten af de svenske unge tager en gymnasial uddannelse, men en del af gymnasieuddannelserne i Sverige har et indhold, som minder om de erhvervsfaglige uddannelser i Danmark. Relativt få af de unge, som vælger disse erhvervsrettede gymnasieuddannelser, tager efterfølgende en videregående uddannelse.

BOKS III.5 STØTTEREGLER I KONSEKVENSBeregNINGERNE

Ved indarbejdelsen af de danske uddannelsesstøttere regler i modellen tages der udgangspunkt i reglerne for udeboende studerende, og de gældende støttere regler i 2018 tilnærmes på følgende måde:

- Studerende med erhvervsindkomster under 146.664 kr. modtager det maksimale stipendium på 73.080 kr. og har mulighed for at låne op til 37.392 kr. Det maksimale støttebeløb er således 110.472 kr.
- Stipendiet aftrappes lineært fra 73.080 kr. til 0 kr., når erhvervsindkomsten vokser fra 146.664 kr. til 236.997 kr., jf. figur A. Der sker altså en reduktion i stipendiet på 0,81 kr. ved en stigning i erhvervsindkomsten på 1 kr. indenfor det angivne indkomstinterval.
- Der er et fast forhold mellem stipendiet og det mulige lånebeløb, svarende til at stipendiet udgør godt 66 pct. af den samlede mulige støtte. Det mulige lånebeløb og det samlede mulige støttebeløb reduceres derfor med henholdsvis 0,41 kr. og 1,22 kr. ved en stigning i erhvervsindkomsten på 1 kr. i indkomstintervallet fra 146.664 kr. til 236.997 kr.

FIGUR A DE GÆLDENDE STØTTEREGLER I KONSEKVENSBeregNINGERNE

DEN FORVENTEDE VIRKNING AF EN TÆNKT NEDSÆTTELSE AF SU-STIPENDIERNE

**Der ses på
virkningen af en
10 pct. reduktion af
SU-stipendierne**

Med udgangspunkt i den ovenfor beskrevne model er der regnet på virkningen af en 10 pct. reduktion i SU-stipendiesatsen for studerende på de videregående uddannelser, svarende til at det maksimale årlige SU-stipendium for udeboende reduceres med ca. 7.300 kr.

**Støttereduktionen
forventes at få lidt
færre til at starte på
en videregående
uddannelse**

En sådan ændring af uddannelsesstøtten kan ifølge de gennemførte beregninger forventes at mindske andelen af de unge med en gymnasial uddannelse, som påbegynder en videregående uddannelse, med godt 0,3 pct.point, jf. tabel III.5. Andelen, der fuldfører en videregående uddannelse, forventes reduceret lidt mere (0,5 pct.point), da støttenedsættelsen også har den virkning, at frafaldet på de videregående uddannelser øges. Det offentlige udgifter til SU-stipendier forventes at falde med knap 11 pct. Årsagen til, at faldet er større end de 10 pct., som stipendiesatsen nedsættes med, er primært, at stipendiereduktionen mindsker antallet af studerende på de videregående uddannelser. Af samme årsag forventes der også at ske et lille fald i det beløb, der udbetales som SU-lån.

**Sammenlignet med
andre undersøgelser
er den beregnede
virkning relativt lille**

I forhold til andre undersøgelser, der har set på sammenhængen mellem stipendiestørrelsen og andelen, der tager en videregående uddannelse, er den beregnede virkning af 10 pct.-reduktionen i SU-stipendierne relativt lille. I den internationale litteratur, som i høj grad består af amerikanske studier, findes der således typisk, at en reduktion i stipendierne på 1.000 USD mindsker andelen, der starter på en videregående uddannelse med 2-5 pct.point, jf. afsnit III.4. En tidligere dansk undersøgelse af Nielsen m.fl. (2010) finder, at en reduktion af SU-stipendierne svarende til 1.000 USD mindsker andelen, der starter på en videregående uddannelse med 1,35 pct.point. Reduktionen i SU-stipendiesatsen på 10 pct. udgør som nævnt et beløb på omkring 7.300 kr., hvilket svarer til ca. 1.200 USD. De foretagne modelberegninger indebærer således, at en nedsættelse af SU-stipendierne svarende til 1.000 USD forventes at mindske andelen, der starter på en videregående uddannelse, med ca. 0,3 pct.point.

TABEL III.5 VIRKNINGER AF ÆNDRINGER I UDDANNELSESSTØTTEN

En 10 pct. reduktion af SU-stipendierne forventes at få lidt færre til at tage en videregående uddannelse. En tilsvarende forøgelse af det mulige SU-lånebeløb kan dæmpe faldet i uddannelsesomfanget.

	Gældende regler	SU-stipendium reduceres med 10 pct.	SU-stipendium reduceres med 10 pct., mulige SU-lånebeløb øges tilsvarende
	-- 1.000 kr.--	-----	Ændring i 1.000 kr. -----
Maksimalt årligt støttebeløb pr. person	110	-7,3	0
Maksimalt SU-stipendium	73	-7,3	-7,3
Maksimalt SU-lån	37	0	7,3
	-- Pct. --	-----	Ændring i pct.point -----
Starter på videregående uddannelse	85 ^{a)}	-0,32	-0,19
Fuldfører videregående uddannelse	75 ^{a)}	-0,50	-0,28
	-- Mia. kr. --	-----	Ændring i pct. -----
Udbetalt uddannelsesstøtte i alt ^{b)}	16,2 ^{d)}	-9,2	-5,7
SU-stipendier	13,8 ^{d)}	-10,7	-10,4
SU-lån	2,4 ^{d)}	-0,5	22,0
Offentlige udgifter ^{c)}	13,3 ^{d)}	-11,1	-11,7

a) Andelen er opgjort for unge, der har afsluttet en gymnasial uddannelse.

b) Opgøres som den støtte (stipendier og lån), der samlet set udbetales til de studerende i den periode, hvor de er i gang med en videregående uddannelse.

c) Opgøres som udbetalt uddannelsesstøtte i alt fratrasket de studerendes afdrag på SU-lån og betaling af renter på SU-lånene. Det antages, at alle studerende tilbagebetaler det SU-lånebeløb, som de har optaget i løbet af studietiden, og at SU-lånene forrentes med en realrente på 2 pct. p.a.. Der tages ikke højde for beskatningen af SU-stipendierne og skattefradraget for renteudgifter på SU-lån.

d) Beløbet er opgjort for en afgangsårgang fra de gymnasiale uddannelser på 50.000 personer.

Anm.: Alle beløb er opgjort i 2018-priser.

Kilde: Egne beregninger baseret på resultater fra Joensen og Mattana (2018).

**Halvt så stor
virkning som i
tidligere dansk
undersøgelse**

Ved en sammenligning af forskellige undersøgelsers resultater om virkningen af en given ændring i stipendierne bør der dog tages højde for forskelle i priser og valutakurser. For eksempel er både prisniveauet og dollarkursen ændret væsentligt siden 2001, som er det år Nielsen mfl. (2010) tager udgangspunkt i, når de beregner, at en reduktion i stipendierne på 1.000 USD får 1,35 pct.point færre til at starte på en videregående uddannelse. Hvis der i stedet tages udgangspunkt i det aktuelle prisniveau og den aktuelle dollarkurs, indebærer resultaterne i Nielsen mfl. derimod, at det "kun" er 0,8 pct.point færre, som starter på en videregående uddannelse ved en stipendiereduktion på 1.000 USD. En stipendiereduktion svarende til 1.000 USD har således omkring halvt så stor en virkning i modelberegningerne som i Nielsen mfl. (2010).

**Et højt støtteniveau
begrænser
virkningen af at
sætte støtten ned**

Den anvendte model er som tidligere nævnt estimeret med udgangspunkt i svenske data og institutionelle forhold. En mulig årsag til, at den beregnede virkning af en reduktion af stipendierne er relativt lille, kan være, at niveauet for uddannelsesstøtten i Sverige – ligesom i Danmark – er forholdsvis højt. Ved et højt støtteniveau har en reduktion af stipendiet med et givet beløb relativt mindre betydning for de studerendes økonomi end ved et lavt støtteniveau.

REDUCERET STIPENDIE OG FORØGET LÅNEMULIGHED

**Virkningen af en
stipendiereduktion
kombineret med
øget låneadgang
belyses**

Der er også foretaget beregninger af, hvilken virkning en 10 pct. reduktion af SU-stipendiesatserne vil have, hvis denne reduktion kombineres med en tilsvarende forøgelse af det mulige SU-lånebeløb.¹⁰ Beregningerne viser, at en sådan omlægning af uddannelsesstøtten kan forventes at reducere andelen, der starter på en videregående uddannelse, med 0,2 pct.point, mens andelen, der fuldfører en videregående uddannelse, kan forventes reduceret med 0,3 pct.point, jf. tabel III.5.

**Isoleret set får
forøgelsen af det
mulige SU-lånebeløb
lidt flere til at tage en
uddannelse**

Andelen, der tager en videregående uddannelse, forventes altså reduceret i lidt mindre grad, når 10 pct.-reduktionen i stipendierne kombineres med en højere SU-låneramme, end når stipendiereduktionen står alene. Det betyder, at forøgelsen af det mulige SU-lånebeløb isoleret set forventes at have en beskedent positiv virkning på andelen, der tager en videregående uddannelse.

10) Når det mulige SU-lånebeløb sættes op svarende til stipendiereduktionen, betyder det ikke, at den samlede udbetalte uddannelsesstøtte er uændret. Der er således kun omkring en tredjedel af de studerende, der optager SU-lån, og denne andel ændres ikke væsentligt ved den tænkte støtteomlægning. Den samlede udbetalte uddannelsesstøtte reduceres derfor ifølge beregningerne med knap 6 pct., jf. tabel III.5.

Andre undersøgelser peger i samme retning

Den internationale litteratur omkring virkningen af studielån på de unges uddannelsesvalg viser generelt også, at forbedrede lånemuligheder for de studerende har en positiv virkning på andelen af de unge, der starter på en videregående uddannelse, jf. afsnit III.4. Jensen og Mattana (2018), hvis model danner udgangspunkt for beregningerne her i kapitlet, finder, at en reduktion af stipendiernes andel af uddannelsesstøtten i Sverige får lidt færre til at tage en videregående uddannelse, når den samlede uddannelsesstøtte (dvs. summen af stipendier og lån) holdes konstant.

Omlægning af støtte over mod lån kan nedbringe udgifterne til uddannelsesstøtte

En forøgelse af det mulige SU-lånebeløb for de studerende på de videregående uddannelser vil ud fra en langsigtet betragtning ikke påvirke de offentlige finanser væsentligt, hvis lånene betales tilbage af de studerende, når de har afsluttet deres uddannelse, og lånene forrentes med en rente, der svarer til den forrentning, som det offentlige alternativt kunne have opnået af de udlånte midler.¹¹ En omlægning af uddannelsesstøtten fra stipendier over mod lån vil derfor nedbringe de offentlige udgifter til uddannelsesstøtte.

10 pct. reduktion af stipendierne kan forbedre de offentlige finanser med 0,7 mia. kr.

I 2016 var udgifterne til SU-stipendier til de studerende ved de videregående uddannelser ca. 14,7 mia. kr., jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017). Under en antagelse om uændret studieoptag på de videregående uddannelser kan en 10 pct. reduktion af stipendierne og en tilsvarende forøgelse af det mulige lånebeløb forventes at reducere de årlige udgifter til uddannelsesstøtte med omkring 1,5 mia. kr. og forbedre de offentlige finanser med 0,7 mia. kr.¹²

11) I modelberegningerne reduceres de offentlige udgifter til uddannelsesstøtte, når SU-lånebeløbet vokser. Det hænger sammen med en antagelse om, at lånene forrentes med en realrente på 2 pct. p.a., og at der ikke tages højde for de renteindtægter, som det offentlige alternativt kunne have opnået ved en alternativ anvendelse af de udlånte midler.

12) Da der betales indkomstskat af stipendierne, vil lavere stipendier føre til lavere skatteindtægter. Det antages, at studerende har en marginalsat på 40 pct. En reduktion af stipendierne på 1,5 mia. kr. vil derfor mindske indkomstkatterne med ca. 0,6 mia. kr. Derudover vil reduktionen i de studerendes disponible indkomst reducere det offentlige indtægter fra moms og afgifter gennem mindre forbrug. Bruges de økonomiske ministeriers sædvanlige antagelse om en tilbageløbsfaktor på 24,5 pct., vil indtægterne fra moms og afgifter falde med godt 0,2 mia. kr.

III.6

SAMMENFATNING OG POLITIKANBEFALINGER

Der ses på effekten af at omlægge uddannelsesstøtte i retning af større låneandel

De samlede udgifter til indkomststøtte til studerende er steget betydeligt siden oprettelsen af Statens Uddannelsesstøtte (SU). Udviklingen er drevet af en markant stigning i antallet af studerende på de videregående uddannelser, der er berettiget til SU, og af en kraftig stigning i niveauet for ydelserne. I forhold til de øvrige nordiske lande udgør stipendier en høj andel af støtten i Danmark, mens lån udgør en lav andel. I kapitlet ses der på, hvordan det vil påvirke unges tilbøjelighed til at påbegynde og fuldføre en uddannelse, hvis støtten omlægges, så studielån udgør en større andel af støtten.

Uddannelsesstøtte antager flere former

Der ydes ikke kun støtte til studerende i form af stipendier og lån. En betydelig del af støtten sker i form af undervisning uden deltagerbetaling. Den samlede støtte skal inddrages, når det vurderes, hvilken betydning offentlig støtte har for unges mulighed for at gennemføre en uddannelse.

BEGRUNDELSER FOR OFFENTLIGT FINANSIERET STUDIESTØTTE

Forvridende skatter og markedsfejl

Der er flere mulige årsager til, at folk i fravær af uddannelsesstøtte uddanner sig for lidt set fra samfundets perspektiv. Forvridende skatter og eksterne effekter, der er knyttet til uddannelse, betyder, at de privatøkonomiske gevinster ved uddannelse ikke afspejler de samfundsøkonomiske gevinster. Samtidig vil manglende information og ikke-perfekte kreditmarkeder gøre det vanskeligt at lånefinansiere ellers rentable uddannelsesinvesteringer. Konsekvensen er i så fald, at talentmasse går tabt. Det taler for offentlig intervention, der søger at afbøde de markedsfejl og de forvridninger, der hæmmer uddannelsesniveaut.

Uddannelsesstøtte modvirker forvridninger fra skat på arbejdsindkomst

En høj marginalskat bidrager til, at folk uddanner sig for lidt, men forvridningen kan modvirkes ved at yde uddannelsesstøtte. Hensynet til at sikre neutralitet i skattesystemet med hensyn til uddannelsesbeslutningen med de nuværende skattesatser taler for et uddannelsessubsidie på omkring 30 pct. for personer, der som færdiguddannede ikke betaler topskat. For personer, der kommer til at betale topskat gennem hele arbejdslivet, er det neutrale uddannelsessubsidie på knap 50 pct. Det anslås, at de videregående uddannelser

	<p>i Danmark subsidieres med godt 60 pct. som følge af blandt andet uddannelsesstøtte og uddannelser uden deltagerbetaling. Der er tale om grove overslag, men forskellene er af en størrelsesorden, der taler for, at subsidieringen af uddannelse i Danmark er for høj set ud fra et hensyn alene til de forvridninger, som skatten påfører den enkelte uddannelsesvalg.</p>
Lånegarantier kan afbøde negative konsekvenser af ikke-perfekte kapitalmarkeder	<p>Studerende vil sjældent kunne finansiere deres uddannelse via traditionelle lån i pengeinstitutter, når den eneste sikkerhedsstillelse er en forventning om højere fremtidig indkomst. Dette er en markedsfejl, som begrunder, at staten yder statsgaranterede lån til studerende. Nogle kan dog afholde sig fra at påbegynde en uddannelse, selvom de har mulighed for at optage lån, fordi de er usikre på, om uddannelsesindsatsen bliver en succes.</p>
Positive eksternaliteter kan begrunde uddannelsesstøtte	<p>Uddannelse er at betragte som en investering, som kan øge en persons værdi af fritid og den enkeltes produktivitet og dermed indkomspotentiale. I det omfang, at højere uddannelse for én person forøger andres produktivitet, eller nytte generelt, opstår en samfundsøkonomisk gevinst, som kan begrunde offentlig støtte til uddannelse som følge af sådanne positive eksterne effekter. Den økonomiske forskning på området peger på, at de eksterne effekter af uddannelse på lønninger og velstand er relativt små, men der er stor usikkerhed om størrelsesordenen. Andre studier fokuserer på, at uddannelse kan have positive eksterne effekter via reduceret kriminalitet, forbedret sundhed og øget demokratisk deltagelse, men størrelsesordenen af disse er ligeledes behæftet med betydelig usikkerhed. På den baggrund er det ikke plausibelt, at de eksterne effekter på befolkningens nytteniveau af marginale ændringer på de videregående uddannelser, som er i fokus i dette kapitel, er af en størrelsesorden, som væsentligt indsnævrer forskellen mellem det aktuelle støtte-niveau og det skatteneutrale niveau.</p>
Fordelingshensyn er ikke en god begrundelse for uddannelsesstøtte til videregående uddannelser	<p>Offentlig uddannelsesstøtte begrundes også ofte ud fra et ønske om lige muligheder for alle. Uddannelse kan betragtes som et så fundamentalt gode, at borgernes adgang hertil alene bør være baseret på evner og præferencer og ikke den enkeltes familiebaggrund. Støtte til videregående uddannelser vil ofte komme personer, der over et livsforløb bliver blandt de bedst lønnede, til gode. Det er derfor ikke umiddelbart hensynet til en lige indkomstfordeling, der kan begrunde offentlig støtte til videregående uddannelser.</p>
Støtte øger optaget	<p>Baseret på beregninger i dette kapitel og på international forskning tyder det på, at studerendes muligheder for at opnå uddannelsesstøtte i form af stipendier og lån øger uddannelsesoptaget. Internati-</p>

onal forskning påviser også, at det mindsker de studerendes frafald og afkorter studietiden.

OMLÆGNING AF STIPENDIER TIL LÅN

**Stipendier eller lån
– ikke så afgørende
for studieoptaget**

Ifølge analyser i dette kapitel og baseret på international forskning påvirkes studieoptaget kun i begrænset omfang af, om ydelsen ydes som stipendium eller lån. Fordelingsberegningerne i kapitlet bekræfter, at personer, der gennemfører en videregående uddannelse, generelt opnår indkomster, som ligger i den øvre del af fordelingen af erhvervsindkomster. Det gælder i særlig grad personer med en lang videregående uddannelse.

**Ikke stærke
effektivitets- eller
fordelingsmæssige
argumenter imod at
yde en større del af
støtten som lån**

De offentlige udgifter ved at yde stipendier er væsentligt højere end ved at yde lån. Da forskellen i effekten af de to former for støtte synes at være begrænset, og da personer med en videregående uddannelse typisk opnår en høj livsindkomst, er der ikke umiddelbart stærke effektivitets- eller fordelingsmæssige argumenter imod at yde en større del af støtten som lån frem for stipendier. En sådan ændring vil i øvrigt trække det danske SU-system i retning af de tilsvarende ordninger i eksempelvis Sverige og Norge.

**Flere forhold taler
for at omlægge
kandidat-
studerendes
stipendier helt eller
delvist til lån**

En ændring i retning af at yde en større del af støtten som lån i stedet for stipendier kunne ske ved, at kandidatuddannelsernes stipendier helt eller delvist erstattes med studielån. Da den studerende efter endt bacheloruddannelse, og dermed tre års studieerfaring, har opnået viden om egne evner og muligheder, taler flere forhold for en omlægning: For det første er den enkeltes usikkerhed omkring sin evne til at gennemføre en videregående uddannelse blevet væsentligt begrænset ved kandidatuddannelsens start, da den studerende har erfaring fra bachelordelen af studiet. For det andet må det forventes, at den studerende har bedre overblik over, hvilke muligheder en kandidatuddannelse indenfor sin studieretning giver for at opnå en indkomst, der gør det muligt, at tilbagebetale lånet. Herudover kan personer med en kandidatuddannelse forvente at opnå en erhvervsindkomst i den øvre del af erhvervsindkomstfordelingen. Rent faktisk bidrager den nuværende studiestøtte til at øge indkomstuligheden set over et livsforløb, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013).

**Mindre attraktivt for
EU/EØS borgere, der
alene ønsker at
uddanne sig i
Danmark**

I international sammenhæng er de danske stipendier høje. En konsekvens af at omlægge dele af studiestøtten fra stipendier til lån vil derfor være, at forskellen mellem stipendierne i Danmark og stipendierne i andre EU/EØS lande bliver mindre. Dermed vil en sådan omlægning betyde, at det bliver mindre attraktivt for udenlandske stude-

rende at komme til Danmark alene med det formål at opnå en "billig" uddannelse og forlade landet kort efter færdiggørelsen.

IMPLEMENTERING OG DESIGN

Der er en række forhold, som man skal være opmærksom ved en omlægning af støtten til studerende, så en større del gives i form af lån frem for stipendier. En uhensigtsmæssig implementering af ændringen kan have negative konsekvenser for blandt andet den personlige og samfundsøkonomiske gevinst samt optaget på de videregående uddannelser.

Studiegæld kan være et problem

En forventelig konsekvens af en omlægning fra stipendier til lån vil være en stigning i andelen af studerende, der efter afslutningen af uddannelsen, står med en studiegæld. Internationale studier viser, at det kan have betydning for, hvilke job vedkommende vælger at tage efter afslutningen af uddannelsen. Ifølge litteraturen på området er der tegn på, at personer med gæld oftere bliver ansat i job, der ikke svarer til deres kvalifikationer, hvilket kan mindske gevinsten for både den enkelte og for samfundet af den gennemførte uddannelse. Det er også et forhold, der taler for at begrænse omlægningen af stipendier til primært at ske på kandidatuddannelserne, fordi det vil begrænse gældens størrelse, og lånet optages på et informeret grundlag.

Regler for tilbagebetaling mere afhængig af indkomst

Studiegælden for nyuddannede ser ud til at være forholdsvis begrænset, men hvis en større del af støtten ændres til lån frem for stipendier, kan det være relevant at ændre reglerne for tilbagebetaling i retning af at gøre dem mere afhængig af låntagerens indkomst. Internationale studier viser, at reglerne for tilbagebetaling af studiegæld også påvirker optaget, frafaldet under studiet samt indkomsten efter afslutningen. Tilbagebetalingsordninger, hvor afdragene udgør en fast andel af indkomsten i stedet for et fast beløb, som de nuværende regler, indebærer, vil sandsynligvis mindske frafaldet. Ændringen af tilbagebetalingsreglerne skal dog ske, uden at en større andel af personer med studielån får eftergivet deres lån, end tilfældet er i dag. Under alle omstændigheder kan det være hensigtsmæssigt at forlænge tilbagebetalingsperioden ved en omlægning, hvor en større del af støtten gives i form af lån.

Unge fra hjem med lave erhvervsindkomster modtager i mindre omfang SU end andre ...

Et centralt formål med studiestøtte er at sikre, at unges mulighed for at gennemføre en uddannelse alene baseres på evner og præferencer og ikke på andre forhold som f.eks. deres forældres økonomiske forhold. Unge, der har forældre med erhvervsindkomster i den nedre del af fordelingen, modtager imidlertid SU i mindre omfang end andre unge. Det kan skyldes, at unge fra hjem, hvor der er mindre tradition for at uddanne sig, kan være mere tilbageholdende med at optage gæld med uddannelse for øje. Det taler principielt for, at disse personers studieomkostninger bør være lavere end for andre grupper af studerende. Denne problemstilling er primært relevant, hvis omlægningen af studiestøtten fra stipendier til lån, er en ændring, der gælder for alle videregående uddannelser og ikke kun på kandidatuddannelserne.

... men der er muligheder for at rette op herpå

Der er forskellige måder at imødegå ovenfor nævnet problemstilling på. En måde kunne være at lempe mulighederne for at få eftergivet en del af studiegælden, hvis den studerende må opgive studierne uden at opnå en videregående uddannelse. En sådan ordning skal dog tage hensyn til, i hvilket omfang det giver den studerende tilskyndelse til ikke at færdiggøre studiet eller oplever meget lav indkomst efter endt uddannelse, f.eks. fordi vedkommende må forlade arbejdsmarkedet grundet sygdom. En sådan ordning skal dog indrettes på en måde, så den tilskynder alle studerende til at færdiggøre uddannelsen og få det bedst mulige ud af den efterfølgende. En anden måde kunne være at gøre stipendier til udeboende studerende afhængig af forældrenes indkomst. En sådan konstruktion vil imidlertid indebære en forhøjelse af den sammensatte marginalsat på forældrenes indkomst.

For meget erhvervsarbejde forlænger studietiden

Selvom uddannelsesstøtten omlægges fra stipendier til lån, bør man være varsom med at hæve indkomstgrænserne for erhvervsindkomst under uddannelserne, da et stort omfang af erhvervsarbejde under studierne forlænger studietiden. Udenlandske empiriske analyser tyder på, at dette er tilfældet, om end analyserne også viser, at et moderat omfang af erhvervsarbejde under studierne forbedrer erhvervsindkomsterne efter studierne. De nuværende indkomstgrænser for erhvervsindkomst indebærer allerede, at studerendes erhvervsarbejde kan have et betydeligt omfang.

Forrentningen af SU-lån bør gentænkes

Uanset om en større del af støtten til studerende omlægges til lån eller ej, bør forrentningen af SU-lån ændres. Studielån subsidieres, hvis renten på lånene er lavere end statsobligationsrenten plus et risikotillæg for, at lånet ikke tilbagebetales. Renten på SU-lån er 4 pct. i studietiden, og efter afslutningen af uddannelsen lig diskontoen plus eller minus et tillæg. Renten på 4 pct. i studietiden er aktuelt

betydeligt over renten på statsobligationer, der i 2018 ligger på omkring $\frac{1}{2}$ pct. Den faste rente betyder, at størrelsen af subsidiet varierer afhængigt af, hvornår den studerende gennemfører sin uddannelse. Det fremstår ubegrundet, og man bør i stedet lade renten på SULån følge udviklingen i renten på statsobligationer og fratrække et tillæg, der afspejler niveauet for det ønskede subsidieniveau – både under og efter uddannelsen.

Tilrettelæggelsen af studiestøtten kan understøtte målene i fremdriftsreformen

Ændringer i indretningen af uddannelsesstøtten kunne desuden bidrage til, at målsætningen om at forkorte den gennemsnitlige studietid på de videregående uddannelser bliver opfyldt. For det første kunne en del af det udbetalte stipendiet blive ændret til lån, hvis den studerende ikke gennemfører studieårets normerede kurser. For det andet kunne der udbetales ekstra stipendier til studerende, der gennemfører flere end de normerede kurser pr. studieår, eksempelvis som kurser i sommerperioden. Endelig kunne studiestøtte, der gives udover den normerede studietid, omlægges fra stipendier til lån.

LITTERATUR

Abbott, B., G. Gallipoli, C. Meghir, and G. L. Violante (2013): Education policy and intergenerational transfers in equilibrium. Working Paper 18782, National Bureau of Economic Research.

Abel, J., R. Deitz, og Y. Su (2014): Are recent college graduates finding good jobs? Current Issues in Economics and Finance, 20 (1), s. 1-8. Federal Reserve Bank of New York.

Acemoglu, D. og J. Angrist (2000): How Large are Human-Capital Externalities? Evidence from Compulsory Schooling Laws. *NBER Macroeconomics Annual*, 15, s. 9-59.

Alstadsæter, A., A. E. Kolm og B. Larsen (2008): Money or joy: The choice of educational type. *European Journal of Political Economy*, 24 (1), 107-122.

Arendt, J. N. (2013). The effect of public financial aid on dropout from and completion of university education: Evidence from a student grant reform. *Empirical Economics*, 44 (3), s. 1545-1562.

Avdic, D. og M. Gartell (2015): Working while studying? Student aid design and socioeconomic achievement disparities in higher education. *Labour Economics*, 33, s. 26-40.

Barrow, L., L. Richburg-Hayes, C. E. Rouse, og T. Brock (2014): Paying for performance: The education impacts of a community college scholarship program for low-income adults. *Journal of Labor Economics*, 32 (3), s. 563-599.

Bovenberg, L. og B. Jacobs (2005): Redistribution and education subsidies are Siamese twins. *Journal of Public Economics*, 89 (11), s. 2005-2035.

Bovenberg, L. og B. Jacobs (2011): Optimal Taxation of Human Capital and the Earnings Function. *Journal of Public Economic Theory*, 89 (11), s. 2005-2035.

Canton, E. J. og A. Blom (2004): Can student loans improve accessibility to higher education and student performance? An impact study of the case of SOFES, Mexico. World Bank Policy Research Working Paper no. 3425.

Chapman, S. (2015): Student loans and the labor market: Evidence from merit aid programs. Northwestern University, Mimeo.

Cooper, D. and J. C. Wang (2014): Student loan debt and economic outcomes. current policy perspective, no. 14-7. Federal Reserve Bank of Boston.

Cornwell, C. M., K. H. Lee, og D. B. Mustard (2005): Student responses to merit scholarship retention rules. *Journal of Human Resources*, 40 (4), s. 895-917.

Davies, R., E. Heinesen, og A. Holm (2002): The relative risk aversion hypothesis of educational choice. *Journal of Population Economics*, 15 (4), s. 683-713.

De Paola, M., V. Scoppa, og R. Nistiò (2012): Monetary incentives and student achievement in a depressed labor market: Results from a randomized experiment. *Journal of Human Capital*, 6 (1), s. 56-85.

Dearden, L., E. Fitzsimons, A. Goodman, og G. Kaplan (2008): Higher education funding reforms in England: The distributional effects and the shifting balance of costs. *The Economic Journal*, 118 (526), s. F100-F125.

Dearden, L., E. Fitzsimons, og G. Wyness (2014): Money for nothing: Estimating the impact of student aid on participation in higher education. *Economics of Education Review*, 43, s. 66-78.

Deloitte (2015): Omkostningsanalyse af de videregående uddannelser. På vegne af Uddannelses- og Forskningsministeriet og Finansministeriet.

Deming, D. og S. Dynarski (2009): Into college, out of poverty? Policies to increase the postsecondary attainment of the poor. Technical report, National Bureau of Economic Research.

DesJardins, S. L. og B. P. McCall (2014): The impact of the Gates Millennium Scholars Program on college and post-college related choices of high ability, low-income minority students. *Economics of Education Review*, 38, s. 124-138.

DesJardins, S. L., B. P. McCall, M. Ott, og J. Kim (2010): A quasi-experimental investigation of how the gates millennium scholars program is related to college students? Time use and activities. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 32 (4), s. 456-475

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

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

Dynarski, S. (2002): Loans, liquidity and schooling decisions. Kennedy School of Government Working Paper.

Ehrenberg, R. G. og D. R. Sherman (1987): Employment while in college, academic achievement, and postcollege outcomes: A summary of results. *Journal of Human Resources*, 22 (1), s. 1-23

Elliott, W., M. Grinstein-Weiss, og I. Nam (2013): Does outstanding student debt reduce asset accumulation? Center for Social Development Working Paper, s. 13-32.

Field, E. (2009). Educational debt burden and career choice: Evidence from a financial aid experiment at NYU law school. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1 (1), s. 1-21.

Findeisen, S. og D. Sachs (2016): Education and optimal dynamic taxation: The role of income-contingent student loans. *Journal of Public Economics*, 138, s. 1-21.

Galor, O. og J. Zeira (1993): Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60, s. 35-52.

Garibaldi, P., F. Giavazzi, A. Ichino, og E. Rettore (2012): College cost and time to complete a degree: Evidence from tuition discontinuities. *Review of Economics and Statistics*, 94 (3), s. 699-711.

Gervais, M. and N. L. Ziebarth (2017): Life after debt: Post-graduation consequences of federal student loans. University of Iowa, Mimeo.

Gary-Bobo, R. J. og A. Trannoy (2015): Optimal student loans and graduate tax under moral hazard and adverse selection. *The RAND Journal of Economics*, 46 (3), s. 546-576.

Gicheva, D. (2016): Student loans or marriage? A look at the highly educated. *Economics of Education Review*, 53, s. 207-216.

Gicheva, D. og J. Thompson (2015): The effects of student loans on long-term household financial stability. I. Hershbein, B. og K. Hollen-

beck (red): Student Loan and Dynamics of Debt. Upjohn Institute Press.

Gunnes, T., L. J. Kirkebøen, og M. Rønning (2013): Financial incentives and study duration in higher education. *Labour economics*, 25, s. 1-11.

Gurgand, M., A. Lorenceau, og T. Mélonio (2011): Student Loans: Liquidity Constraint and Higher Education in South Africa. Agence Française de Développement Working Paper No. 117.

Hansen, W. L. (1983): Impact of student financial aid on access. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 35 (2), s. 84-96.

Häkkinen, I. (2006): Working while enrolled in a university: Does it pay? *Labour Economics*, 13 (2), s. 167-189.

Häkkinen, I. og R. Uusitalo (2003): The effect of a student aid reform on graduation: a duration analysis. Technical report, Working Paper, Department of Economics, Uppsala University.

Holm, A. og M. M. Jæger (2008): Does relative risk aversion explain educational inequality? A dynamic choice approach. *Research in Social Stratification and Mobility*, 26, s. 199-219.

Ionescu, F. (2009): The Federal Student Loan Program: Quantitative implications for college enrollment and default rates. *Review of Economic Dynamics*, 12 (1), s. 205-231.

Ionescu, F. (2011): Risky human capital and alternative bankruptcy regimes for student loans. *Journal of Human Capital*, 5 (2), s. 153-206.

Joensen, J. (2013a): Academic and Labor Market Success: The Impact of Student Employment, Abilities, and Preferences. mimeo, Stockholm School of Economics.

Joensen, J. (2013b): Timing and Incentives: Impacts of Student Aid on Academic Achievement. mimeo, Stockholm School of Economics.

Joensen, J.S. og E. Mattana (2018): Student Aid, Academic Achievement, and Labor Market Behavior. Working Paper.

Jäntti, M., B. Bratsberg, K. Rød, O. Raaum, R. Naylor, E. Österbacka, A. Björklund og T. Eriksson (2006): American Exceptionalism in a

New Light: A Comparison of intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States. IZA. Discussion paper, No. 1938.

Kalenkoski, C. M. og S. W. Pabilonia (2010): Parental transfers, student achievement, and the labor supply of college students. *Journal of Population Economics*, 23 (2), s. 469-496.

Kane, T. J. (1994): College entry by blacks since 1970: The role of college costs, family background, and the returns to education. *Journal of political Economy*, 102 (5), s. 878-911.

Kane, T. J. (1995): Rising public college tuition and college entry: How well do public subsidies promote access to college? Technical report, National Bureau of Economic Research.

Lange, F. og R. Topel (2006): The Social Value of Education and Human Capital, *Handbook of the Economics of Education*, 1, s. 459-509.

Leslie, L. L. og P. T. Brinkman (1988): The Economic Value of Higher Education. American Council on Education/Macmillan Series on Higher Education. ERIC.

Leuven, E., H. Oosterbeek, og B. Klaauw (2010): The effect of financial rewards on students' achievement: Evidence from a randomized experiment. *Journal of the European Economic Association*, 8 (6), s. 1243-1265.

Linsenmeier, D. M., H. S. Rosen, og C. E. Rouse (2006): Financial aid packages and college enrollment decisions: An econometric case study. *Review of Economics and Statistics*, 88 (1), s. 126-145.

Lochner, L. (2011): Non-Production Benefits of Education: Crime, Health and Good Citizenship. *Handbook of the Economics of Education*, 4 (2), s. 183-282.

Mattana, E. (2018): Literature Review on financial Aid to University Students. Baggrundsnotat. De Økonomiske Råds Sekretariat.

Mattson, C. og M. D. Munk (2008): *Social uddannelsesmobilitet på kandidat- og forskeruddannelser*. SFI-rapport 08:33.

Mezza, A., D. Ringo, S. Sherland, og K. Sommer (2016): Student loans and homeownership. FEDS Working Paper, no. 2016-10.

Millett, C. M. (2003): How undergraduate loan debt affects application and enrollment in graduate or first professional school. *The Journal of Higher Education*, 74 (4), s. 386-427.

Minicozzi, A. (2005): The short term effect of educational debt on job decisions. *Economics of Education Review*, 24 (4), s. 417-430.

Nielsen, S. B. og P. B. Sørensen (1997): On the optimality of the Nordic system of dual income taxation. *Journal of Public Economics*, 63 (3), s. 311-329.

Nielsen, H.S., T. Sørensen, og C. Taber (2010): Estimating the Effect of Student Aid on College Enrollment: Evidence from a Government Grant Policy Reform. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (2), s. 185-215.

Rothstein, J. og C. E. Rouse (2011): Constrained after college: Student loans and early-career occupational choices. *Journal of Public Economics*, 95 (1), s. 149-163.

Scott-Clayton, J. (2011a): The causal effect of federal work-study participation: Quasi-experimental evidence from West Virginia. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 33 (4), s. 506-527.

Scott-Clayton, J. (2011b): On money and motivation a quasi-experimental analysis of financial incentives for college achievement. *Journal of Human Resources*, 46 (3), s. 614-646.

Sieg, H. og Y. Wang (2017): The impact of student debt on education, career, and marriage choices of female lawyers. *European Economic Review*, s. 1-24.

Solis, A. (2017): Credit access and college enrollment. *Journal of Political Economy*, 125 (2), s. 562-622.

Spence, M. (1973): Job Market Signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87 (3), s. 355-374.

Stantcheva, S. (2017): Optimal Taxation and Human Capital Policies over the Life cycle. *Journal of Political Economy*, 125 (6), s. 1931-1989.

Studiestöd i Norden (2017): Typiske maksimale støttebeløb i de nordiske lande 1983/84-2015/16.

Thompson, J. og J. Bricker (2014): Does Education Loan Debt Influence Household Financial Distress? An Assessment Using the 2007-09 SCF Panel. FEDS Working Paper No. 2014-90.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017): Oplysninger om tilde-
ling af SU for støtteåret 2016.

Xu, M. (2017): Student loans and early employment outcomes. Uni-
versity of Minnesota. Mimeo.

Zhang, L. (2013): Effects of college educational debt on graduate
school attendance and early career and lifestyle choices. *Education
Economics*, 21 (2), s. 154-175.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Fordelinger og incitamenter.

BILAG III.1 DET NEUTRALE UDDANNESESSUBSIDIE

Der betragtes følgende modelopstilling:

- Den repræsentative husholdnings uddannelses- og arbejdsliv er inddelt i to perioder
- Den enkelte arbejder og uddanner sig i periode 1, og arbejder udelukkende i periode 2
- Den enkelte vælger i periode 1 sit uddannelsesniveau
- Uddannelse i periode 1 løfter indkomsten i periode 2
- Uddannelse giver ikke nogen direkte nyttegevinst
- Der er ingen lånerestriktioner
- Omkostningerne ved uddannelse antages at være proportionale med uddannelsesomfanget

Modelopstillingen følger Nielsen og Sørensen (1997), bortset fra det sidste punkt, hvor formuleringen af uddannelsesomkostninger følger Bovenberg og Jacobs (2005).

FORUDSÆTNINGER

Den repræsentative husholdnings nyttefunktion over forbrug i de to perioder er givet ved:

$$U(C_1, C_2),$$

hvor C_1 og C_2 angiver forbruget i første henholdsvis anden periode.

Budgetrestriktion for den repræsentative husholdning i første periode er givet ved:

$$C_1 + S = w \cdot (1 - \bar{\tau}) - (1 - s) \cdot p_E \cdot E, \quad (\text{B.1})$$

hvor S angiver opsparing, w er før-skat lønnen, $\bar{\tau}$ er marginals-katten på arbejdskraft for lave indkomster, $(1 - s) \cdot p_E$ er efter-skat prisen på uddannelse og E angiver uddannelsesniveauet. s angiver således satsen, hvorved uddannelse subsidieres.

Budgetrestriktionen i periode 2 er:

$$C_2 = S \cdot (1 + (1 - \tau_K) \cdot r) + w \cdot (1 - \bar{\tau}) + w \cdot (1 - \tau^*) \cdot (\varphi(E) - 1), \quad (\text{B.2})$$

hvor τ_K er skattesatsen på kapitalindkomst, r er før-skat renten, τ^* er skattesatsen på arbejdsindkomst for høje indkomster, og $\varphi(E)$ afspejler effekten af uddannelse på indtjeningspotentialer. Helt konkret er det modelleret som om, at uddannelse forøger den effektive ar-

bejdstid i periode 2. Uddannelse i periode 1 giver således den repræsentative husholdning mulighed for at forøge sin indkomst i periode 2.

Ved at sammenskrive budgetrestriktion for den første og anden periode fås følgende intertemporale budgetrestriktion:

$$C_1 + \frac{C_2}{1 + (1 - \tau_K) \cdot r} = w \cdot (1 - \bar{\tau}) \cdot \left(1 + \frac{1}{1 + (1 - \tau_K) \cdot r}\right) + \alpha(E), \quad (\text{B.3})$$

hvor:

$$\alpha(E) = \frac{w \cdot (1 - \tau^*) \cdot (\varphi(E) - 1)}{1 + (1 - \tau_K) \cdot r} - (1 - s) \cdot p_E \cdot E$$

VALGET AF UDDANNELSE

Husholdningernes valg af uddannelsesniveau kan findes som det valg af E , der maksimerer funktionen $\alpha(E)$, defineret ovenfor, for dermed at gøre forbrugsmulighederne over et livsforløb størst mulige. Dette uddannelsesniveau er karakteriseret ved:

$$\frac{w \cdot (1 - \tau^*)}{1 + (1 - \tau_K) \cdot r} \cdot \varphi'(E) = (1 - s) \cdot p_E \quad (\text{B.4})$$

Venstresiden i (B.4) angiver gevinsten ved at øge uddannelsesniveaut i første periode, i form af øget indkomst som færdiguddannet. Da gevinsten først opnås i anden periode tilbagediskonteres gevinsten med renten efter skat. Højresiden i (B.4) angiver tilsvarende omkostningen ved at forøge uddannelsesniveaut.

Ud fra (B.4) ses det, at en højere marginalsat på arbejdsindkomst for færdiguddannede (τ^*) reducerer gevinsten ved uddannelse. Omvendt vil en højere kapitalindkomstskat (τ_K) forøge den tilbagediskonterede gevinst ved uddannelse (for en given før-skat rente), fordi efter-skat renten reduceres. Et højere uddannelsessubsidie (s) vil reducere omkostningen ved uddannelse.

DET NEUTRALE UDDANSELSESSUBSIDIE

Ud fra (B.4) kan det ses, at det uddannelsesniveau, der ville være fremkommet i fravær af indkomstskatter og uddannelsessubsidiet, E^f , er karakteriseret ved:

$$\frac{w}{1 + r} \cdot \varphi'(E^f) = p_E \quad (\text{B.5})$$

E^f angiver således det uddannelsesniveau, der ville være blevet valgt i fravær af de forvriddninger skatter og subsidier medfører.

Det neutrale uddannelsessubsidie (\tilde{s}) kan dermed bestemmes som det subsidie, der sikrer, at (B.4) og (B.5) er opfyldt samtidig (og hvor $E^f = E$). Ved at indsætte (B.5) i (B.4) kan det ses, at betingelsen for skatteneutralitet er givet ved:

$$\frac{1 - \tau^*}{1 + (1 - \tau_K) \cdot r} \cdot (1 + r) = 1 - \tilde{s},$$

hvorfra det følger at:

$$\tilde{s} = \tau^* - (1 - \tau^*) \cdot \left(\frac{1 + r}{1 + (1 - \tau_K) \cdot r} - 1 \right) \quad (\text{B.6})$$

Ud fra (B.6) kan det ses, at det neutrale uddannelsessubsidie generelt vil være lavere end marginals-katten på arbejdsindkomst for færdiguddannede. Kun når kapitalindkomst ikke beskattes (dvs. når $\tau_K = 0$) fås at det neutrale uddannelsessubsidie svarer til marginals-katten på arbejdsindkomst for færdiguddannede (svarende til resultatet i Bovenberg og Jacobs (2005)).

For at opgørelsen af marginals-katten på arbejdsindkomst er konsistent med opgørelsen af den faktiske subsidiering er det valgt ikke at tage højde for forbrugsbeskatning.

BILAG III.2 DANSKE SU-REGLER FOR DE VIDEREGÅENDE UDDANNELSER I 2018

Ved starten af uddannelsen tildeles den studerende SU, der svarer til uddannelsens normerede længde i måneder. I studietiden indgår også ferieperioder. Studerende, der er optaget på uddannelsen senest to år efter afslutningen af første adgangsgivende uddannelse, kan få støtteperioden forlænget med 12 måneder ud over den normerede studietid. SU'en er opdelt i klippekort, og hver måned, man modtager SU, bruges ét klip.

STIPENDIER

Grundsatsen for hjemmeboende er 946 kr. pr. måned i 2018. Dertil kommer et tillæg, der er afhængig af forældrenes indkomst. Det maksimale tillæg er på 1.679 kr., hvis forældreindkomsten er under ca. 344.000 kr. Tillægget nedtrappes og forsvinder, når forældreindkomsten er over ca. 582.000 kr. Hjemmeboende studerende, der er startet før 1. juli 2014, modtager 3.028 kr.

Satsen for udeboende studerende er 6.090 kr. pr. måned.

Der ydes efter ansøgning handicaptillæg på 8.662 kr. pr. måned til studerende med en varig funktionsnedsættelse, der betydeligt begrænser deres mulighed for at påtage sig erhvervsarbejde.

Der ydes et tillæg til forældre. Enlige forsørgere får et tillæg på 6.090 kr. pr. måned. Forsørgere, der bor sammen med en modtager af SU eller uddannelseshjælp, får et tillæg på 2.433 kr. pr. måned.

INDKOMST VED SIDEN AF SU

Der sker modregning i den studerendes SU, hvis indkomsten ved siden af SU overstiger en fastsat grænse. Indkomsten omfatter SKAT's opgørelse af personlig indkomst, positiv kapitalindkomst og aktieindkomst, der beskattes efter personskattelovens § 8 a, stk. 2.

Mindste indkomst før modregning i SU er 12.222 kr. pr. måned. Det gælder i de måneder, den studerende modtager SU.

Mellemste indkomst før modregning i SU (modtager ikke SU) er 19.353 kr. pr. måned. Det gælder i de måneder, den studerende fravælger SU.

Højeste indkomst før modregning i SU er 37.250 kr. pr. måned. Det gælder f.eks., når den studerende ikke har ret til studielån, men får slutlån.

Studerende med handicaptillæg må have en indkomst før modregning i SU på 3.216 kr. pr. måned.

Forældres indkomst før modregning af SU forhøjes med 2.333 kr. pr. måned for hvert af SU-modtagerens børn.

Lånet forrentes under uddannelsen med 4 pct. årligt. Efter endt uddannelse forrentes gælden med diskontoen plus et tillæg (på højst én procent) eller minus et fradrag. Tillægget/fradraget fastsættes hvert år på finansloven og er i 2018 et tillæg på 1 pct. Tilbagebetalingen begynder 1. januar ét år efter udgangen af det kalenderår, hvor uddannelsen afsluttes. Tilbagebetalingsperioden er mellem 7 og 15 år afhængig af gældens størrelse.

LÅN

Alle, der modtager SU og er fyldt 18 år, kan optage SU-lån. Det indebærer f.eks., at den studerende ikke tildeles SU-lån i måneder, hvor vedkommende fravælger SU-klip.

Beløbsstørrelser:

SU-lån: 3.116 kr. pr. måned.

Supplerende SU-lån til forsørgere: 1.559 kr. pr. måned.

Slutlån: 8.039 kr.

Betingelsen for at optage slutlån, er at den studerende ikke har flere SU-klip tilbage, og uddannelsesinstitutionen kan bekræfte, at den studerende kan gøre sin uddannelse færdig inden 12 måneder.

Den studerende skal være studieaktiv for at kunne modtage SU. Studerende, der er optaget før 1. juli 2016, er studieaktive, så længe den studerende ikke er mere end 12 måneder forsinket. Studerende, der er optaget efter 1. juli 2016, er studieaktive, så længe de ikke er mere end seks måneder forsinket.

BILAG III.3 UDVALGTE SU-REFORMER

1980

Statsgaranterede studielån indføres.

1988

Stipendier forhøjes med ca. 33 pct.

Alderen for, hvornår støtten bliver uafhængig af forældrenes indkomst, nedsættes fra 21 til 19 år.

De statsgaranterede studielån i pengeinstitutter afskaffes.

1996

Der indføres en ny måde at administrere tildeling og udbetaling af SU på. Den får betegnelsen "klippekortordning". Ordningen indebærer, at den studerende ved starten af uddannelsen tildeles SU, der svarer til uddannelsens normerede længde i måneder. Den studerende kunne efter ansøgning få forlænget perioden med 12 måneder ud over den normerede studietid.

2004

Der indføres tillæg til handicappede og forældre, der modtager SU.

2008

Muligheden for dobbelt SU-klip i forbindelse med afslutningen af studiet afskaffes. Grænsen forhøjes for den indkomst SU-modtageren må have ud over SU, før der sker modregning i SU'en. Indkomsten omfatter SKAT's opgørelse af personlig indkomst, positiv kapitalindkomst og aktieindkomst, der beskattes personskattelovens § 8 a, stk. 2.

2013

Reformen implementeres i årene 2014-16.

SU til hjemmeboende nedsættes.

Grænsen forhøjes for indkomsten ud over SU, før der sker modregning i SU'en.

Reguleringen af satserne i perioden 2014-21 ændres fra satsreguleringen til at følge udviklingen i forbrugerpriserne.

Indførelse af bonusstipendium til studerende, der færdiggør studiet hurtigere end den normerede tid. Bonusstipendium udgør halvdelen af satsen til udeboende på videregående uddannelser, ganget med det antal hele måneder den studerende er blevet hurtigere færdig. Øget krav til fremdrift. Når en studerende er seks måneder forsinket, stopper udbetalingen af SU mod tidligere 12 måneder.

Kun mulighed for SU i 12 måneder udover normeret tid til studerende, der starter indenfor to år efter den adgangsgivende eksamen.

BILAG III.4 UDDANNELSESSTØTTE I DE NORDISKE LANDE

SVERIGE

For at modtage yderligere studiestøtte, skal den studerende gennemføre planlagte kurser, uden at studierne forsinkes. Generelt kan den studerende først modtage studiestøtte igen, når forsinkelsen er indhentet. Den studerende kan modtage støtte i op til 240 uger.

Stipendier

Satsen pr. uge er 539 DKK i 40 uger (21.571 DKK pr. år).

Det er muligt at få støtte på deltid (75 pct. eller 50 pct.).

Studerende med børn får et tillæg. Et barn udløser et tillæg på 111 DKK pr. uge stigende til 257 DKK for fire børn (4.440 DKK og 10.280 DKK pr. år).

Stipendierne er ikke skattepligtige.

Indkomst ved siden af støtte

Indtægtsgrænsen for at få fuld studiestøtte er 133.511 DKK. pr. år.

Studielån

Lånet er 1.307 DKK pr. uge i 40 uger (52.290 DKK pr. år.)

Studielånet forrentes både under uddannelsen og efter færdiggørelsen. Regeringen fastsætter hvert år renten, og den var 0,34 pct. i 2017. Renterne er ikke fradragsberettigede. Tilbagebetalingsperioden er maksimalt 25 år, dog skal den skal være tilbagebetalt, når låntageren fylder 60 år.

NORGE

Både fuldtids- og deltidsstuderende kan modtage uddannelseslån og stipendier. Den studerende kan få op til otte års uddannelsesstøtte, uanset om studietiden er længere. Hvis en studerende bliver mere end et år forsinket, stoppes støtten.

Stipendier

Den maksimale basisstøtte (stipendier og lån) er 80.978 DKK for et akademisk år (10 måneder). Hele støtten udbetales som lån, men 40 pct. af lånet konverteres til stipendium for udeboende studerende, der gennemfører alle krævede prøver i studieåret. Den maksimale støtte er 32.392 DKK.

Stipendierne er ikke skattepligtige.

Studerende med børn under 16 år modtager 12.680 DKK pr. barn pr. år. Studerende på forældreorlov kan modtage stipendier i op til 49 uger.

Indkomst ved siden af støtte

Indtægtsgrænsen for at få fuld studiestøtte er 131.433 DKK, og formuegrænsen er 299.012 DKK.

Lån

Lånet er 48.586 DKK pr. år. Lånet er rentefrit i studietiden.

Efter afslutningen af studiet forrentes lånet med en rente fastsat af finanstillsynet, der svarer til en beregnet rente for boliglån.

En almindelig tilbagebetalingsperiode for studerende med en gæld på 228.450 DKK er 20 år.

FINLAND

Stipendier

Størrelsen af stipendiet afhænger af alder, og om den studerende er hjemme- eller udeboende. Den maksimale støtte er 1.863 DKK pr. måned (16.767 DKK pr. år). Stipendium ydes typisk i ni måneder om året.

Der betales skat af den del af stipendiet, der er over 1.265 DKK pr. måned.

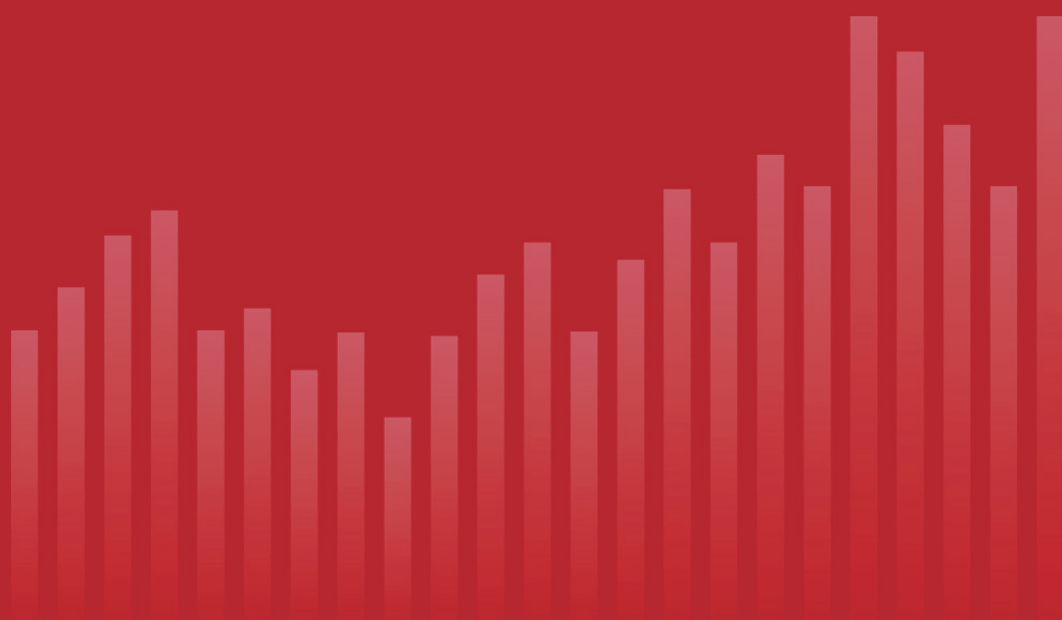
Studerende, der er forsørgere af mindreårige, får et tilskud på 558 DKK pr. måned.

Indkomst ved siden af støtte

Indkomstgrænsen for at få fuldt stipendium er 167.908 DKK om året.

Lån

Der er mulighed for at optage et statsgaranteret studielån i et pengeinstitut på 4.838 DKK om måned. Studerende, der afslutter studierne på normeret tid enten med en bachelor- eller kandidatgrad fra et universitet eller lignende og med en gæld over 18.609 DKK, kan få et skattefradrag eller kompensation. Det er 30 pct. for studerende, der startede før den 1. august 2014 og 40 pct. for studerende, der startede efter den dato. Tilbagebetalingsperioden er almindeligvis dobbelt så lang som studietiden. Renten og betingelserne aftales mellem pengeinstituttet og den studerende.



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.

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Finansministeriet
Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
LO - Landsorganisationen i Danmark
3F - Fagligt Fælles Forbund
Dansk Metal
Akademikerne
DI
SMVdanmark
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet Tænk
CEPOS
Finans Danmark
FTF
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særligt sagkyndig Torben M. Andersen
Særligt sagkyndig Mette Ejrnæs
Særligt sagkyndig Helena Skyt Nielsen

ØKONOMI- OG INDENRIGSMINISTERIET

Konjunktur

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler vurderingen af, at dansk økonomi er i god form, og at en stigende arbejdsstyrke bidrager til at holde presset på arbejdsmarkedet nede. Økonomi- og Indenrigsministeriet noterer sig endvidere, at formandskabet heller ikke mener, at der er tegn på opbygning af ubalancer, der kan føre til en brat afslutning af højkonjunkturen.

Formandskabets vækstskøn for BNP på 1,8 pct. i 2018 dækker i realiteten over en højere underliggende vækst i økonomien, idet der ikke er korrigeret for bortfald af det positive vækstbidrag i 2017 fra en enkeltstående stor betaling for danskejede intellektuelle rettigheder. Formandskabets vurdering af den underliggende vækst er således i realiteten omkring ½ pct.-point højere, hvilket forekommer at være optimistisk, herunder set i lyset af at væksten i 1. kvartal var moderat ifølge den såkaldte BNP-indikator.

Formandskabets optimisme gælder også i perioden efter 2020, idet der i perioden 2020-2025 ventes en gennemsnitlig vækst på 2,0 pct., der blandt andet skal bæres af relativt høje produktivtetsvækstrater. Det vil i givet fald betyde et helt årti med vækst på omkring 2 pct.

Formandskabet kunne med fordel være mere eksplicit om, hvorfor formandskabet forventer et sådant langvarigt vækstforløb. Økonomi- og Indenrigsministeriet vurderer således, at strukturelle forbedringer i høj grad vil øge realismen i et langvarigt vækstforløb frem mod 2025.

De offentlige finanser og finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet har nu flere gange problematiseret, at finanspolitikken er overholdbar. Formandskabets fremstilling giver det indtryk, at med det beregnede holdbarhedsmål vil det være muligt permanent at lempe finanspolitikken med godt 20 mia. kr. Det vil i givet fald indebære, at man allerede nu tager hul på store forventede offentlige overskud langt ude i fremtiden, før de har materialiseret sig. Overskud, som formandskabet selv illustrerer, er omfattet af en lang række beregningstekniske antagelser og usikre forudsætninger.

Formandskabet forholder sig i den sammenhæng ret ubekymret i forhold til de store underskud, der med uændret politik vil være på den offentlige saldo om få årtier som følge af befolkningsudviklingen. Økonomi- og Indenrigsministeriet vil opfordre formandskabet til i stedet at bruge energien på aktuelle og kommende udfordringer for dansk økonomi. Risikoen for udbredt mangel på arbejdskraft er reel, og nu er et godt tidspunkt til at overveje nye reformer, der kan bidrage til at forlænge den igangværende højkonjunktur. Der er også brug for nye input til, hvordan økonomisk-politiske tiltag kan bidrage til øget produktivitet, der på længere sigt er afgørende for velstandsudviklingen.

Energiudspil

Regeringen fremlagde i april et omfattende og ambitiøst energiudspil, som viser vejen mod målet om mindst 50 pct. VE i 2030. Økonomi- og Indenrigsministeriet noterer sig, at formandskabet er positiv stemt for, at udspillet indeholder lavere elafgifter. De lavere elafgifter vil

ifølge formandskabet lette elektrificeringen af Danmarks energiforsyning og dermed omstillingen til et lavemissionssamfund.

Formandskabet mener, at der stadig er behov for en gennemgribende omlægning af energifgifterne, så de er afstemt i forhold til effekter på klima og miljø på tværs af forurenere og typer af energi. Økonomi- og Indenrigsministeriet har ligeledes noteret sig, at formandskabet er enig i princippet om teknologineutral støtte til vedvarende energi samt bifalder, at støtten gives som fast pristillæg.

Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil gerne kvittere for et godt kapitel om uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser.

Formandskabet finder, at en delvis omlægning af uddannelsesstøtten fra stipendium til lån kun vil have små effekter på optaget til videregående uddannelser. Økonomi- og Indenrigsministeriet deler denne vurdering, hvilket blandt andet skal ses i lyset af, at der under alle omstændigheder er et stort privatøkonomisk afkast af uddannelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler også den samlede vurdering af, at der ikke er stærke argumenter – hverken fra et effektivitets- eller et fordelingsmæssigt synspunkt – for det høje niveau for SU-stipendiet i Danmark. Det skyldes blandt andet, at stipendiet ikke virker omfordelende i et livsindkomstperspektiv.

Økonomi- og Indenrigsministeriet hæfter sig ved, at der i kapitlet primært beskrives positive aspekter ved en omlægning af studiestøtten. Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker herudover, at en omlægning vil medføre, at det danske system bevæger sig i retning mod de studiestøttesystemer, som kendes fra vores nabolande. Det kunne gøre SU-systemet mere robust i forhold til globaliseringen, et aspekt som formandskabet kunne belyse i kommende analyser. En mulig vej for fremtidige analyser kan også være forløbsanalyser, som følger faktiske studieforløb og profiler for gældsoptagelse, studiejob og tilbagebetaling.

FINANSMINISTERIET

Aktuel økonomisk politik

Finansministeriet er enig med De Økonomiske Råd (DØR) i, at finans- og strukturpolitikken bør dæmpe kapacitetspresset i de kommende år, nu hvor dansk økonomi har taget fat på en højkonjunktur. Finansministeriet er ligeledes enig i, at finanspolitiske lempelser bør finansieres, og at den nuværende finanspolitik er afstemt med konjunktursituationen.

I de kommende år vil det finanspolitiske råderum være relativt begrænset. Finansministeriet bemærker, at den til enhver siddende regering og Folketing har fri råderet over det finanspolitiske råderum, og at fx størrelsen af den offentlige sektor er en politisk beslutning. Det betyder blandt andet, at opgørelser som fx det demografiske træk blot er ét blandt mange input i tilrettelæggelsen af finanspolitikken.

DØR fremhæver, at det – med udsigt til en højkonjunktur – kan være et velvalgt tidspunkt at gennemføre strukturreformer, som øger arbejdsudbuddet. Det er Finansministeriet enige i og opfordrer Formandskabet til at vurdere konkrete muligheder udover de i rapporten nævnte forslag, der kun vedrører udenlandsk arbejdskraft.

Skøn for strukturel saldo

Finansministeriet er ikke enig med DØR i vurderingen af den strukturelle saldo i 2018. DØR skønner et strukturelt underskud på 0,9 pct. af BNP i 2018, mens Finansministeriet skønner et underskud på 0,2 pct. af BNP.

Forskellen skyldes blandt andet metodemæssige forskelle i vurderingen af de strukturelle nordsøindtægter. Finansministeriet vil gerne opfordre DØR til at anvende budgetlovens metode på dette punkt, *jf. også Finansministeriets skriftlige indlæg til efterårsrapporten 2017*.

I årene efter 2018 aftager forskellen i skønnene for den strukturelle saldo. Og i 2025, hvor DØR tidligere har skønnet strukturelle overskud på omkring $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, skønner DØR nu et overskud på 0,1 pct. af BNP. Det ligger således relativt tæt op ad Finansministeriets frem skrivning, som baseres på målet om strukturel balance i 2025.

Finanspolitiske mål og holdbarhed

DØR skriver i deres forårsrapport, at *"udsigt til overholdbarhed kalder på konkrete overvejelser om fremtidig lempelse"*. Samtidig kritiserer DØR målet om strukturel balance i 2025 for ikke at være begrundet i den finanspolitiske holdbarhed, og at hvis målet fastsættes ud fra andre hensyn end holdbarheden bør det begrundes i de finanspolitiske planer. DØR nævner samtidig, at de ikke mener, at den såkaldte hængekøjeudfordring er en tilstrækkelig begrundelse.

Finansministeriet er meget uenig i disse udsagn, *jf. nærmere nedenfor*.

Finanspolitisk holdbarhed

Den finanspolitiske holdbarhed er blandt andet betinget af, at fremtidige generationer vil få en kortere folkepensionsperiode end de, som går på pension nu og i de nærmeste år. Det hviler på, at fremtidige Folketing (og vælgerbefolkningen) i resten af århundredet bekræfter de forhøjelser af tilbagetrækningsalderen, som følger af reglerne for levetidsindekseringen.

DØR's anbefaling af en varig finanspolitisk lempelse baserer sig således på overskud, som ligger meget langt fremme i tid, og på beslutninger, som endnu ikke er endeligt bekræftet. Det vil efter Finansministeriets vurdering ikke være udtryk for en ansvarlig finanspolitik.

I stedet for at forhåndsdisponere kommende generationers ekstra bidrag til de offentlige finanser til lempelser for de nuværende generationer vil en ansvarlig vej frem være at lade de fremtidige generationer disponere over saldoforbedringen, hvis og når udsigterne herfor bekræftes (efter midten af århundredet).

Det skal også ses i sammenhæng med, at der selvsagt er stor usikkerhed forbundet med fremskrivninger så langt frem i tid, herunder med de forudsatte virkninger af den høje pensionsalder, som ligger til grund for fremskrivningen.

Samtidig fremgår det også andre steder i rapporten, at Formandskabet mener, at regeringen fører en finanspolitik, der er afpasset til konjunktursituationen. Det vil sige, at der hverken skal skrues mere op eller mere ned for finanspolitikken.

Hængekøjeudfordring og mål om strukturel balance i 2025

En væsentlig grund til, at Danmark har sunde offentlige finanser til gavn for husholdninger og virksomheder er, at der er en lang tradition for i god tid at tage fat på fremtidige udfordringer i forbindelse med de mellemfristede planer. Målet om strukturel balance i 2025 afspejler, at der er flere hensyn i finanspolitikken end finanspolitisk holdbarhed.

I en årrække efter 2025 står Danmark over for en periode med demografisk modvind. Finansministeriet mener, at et væsentligt hensyn er at anvende de relativt gode år frem mod 2025 til at sikre et godt afsæt for at håndtere perioden med demografisk modvind. Mindst strukturel balance sikrer også, at de aktuelle strukturelle underskud mindskes, hvilket – som DØR selv nævner – er afstemt med den begyndende højkonjunktur. Samtidig sikrer omtrent strukturel balance, at der er handlerum i finanspolitikken i tilfælde af en ny lavkonjunktur.

Finansministeriet bemærker desuden, at regeringen flere gange har begrundet valget af mål om strukturel balance i 2025. Det gælder både *DK2025 – Et stærkere Danmark* (august 2016) og *Vækst og velstand* (maj 2017). Her er det blandt andet understreget, at balance på den strukturelle saldo i 2025 vil understøtte troværdigheden om de offentlige finanser, sikre at der er handlemuligheder i finanspolitikken i forbindelse med tilbageslag, og betyde, at dansk økonomi står fornuftigt rustet til at håndtere perioden med demografisk modvind efter 2025.

Dokumentation af politiske initiativer

DØR finder, at styringsrammerne for finanspolitikken i Danmark er komplekse, og at der er behov for systematiske vurderinger af virkningen af politiske tiltag på en række parametre. DØR bemærker, at der er en tendens til, at finansieringstiltag generelt underdokumenteres sammenlignet med prioriteringsinitiativer.

I Danmark er der generelt et højt dokumentationsniveau og en god tradition for regelmæssigt at fremlægge samlede fremskrivninger, hvor indgåede aftaler indregnes. Der er også en fast proces for lovforslag, hvor der fremlægges en lang række informationer, ligesom der fremlægges grundig dokumentation for korrektioner af udgiftslofter i forbindelse med de årlige finanslovsforslag og finanslove, hvor loftskorrektionerne samles. Det er en opgave, som alle ministerier, ikke mindst Finansministeriet, bruger en betydelig mængde ressourcer på. Den gode tradition mener Finansministeriet er vigtig.

I forbindelse med udspil vil det altid være en politisk vurdering, hvordan den konkrete vægt lægges på beskrivelsen af henholdsvis initiativer og finansiering. Hvis politiske partier finder,

at dele af udspil mv. er underoplyste, kan der stilles opklarende spørgsmål både som led i forhandlinger og til de relevante ministre via relevant udvalg.

Flerårigt fokus i udgiftspolitikken

DØR efterspørger et større flerårigt fokus i udgiftspolitikken og nævner i den forbindelse blandt andet forbehold omkring udgiftslofter og underskudsgrænsen i budgetloven.

Hertil bemærker Finansministeriet, at udgiftslofterne netop blev indført for at styrke budget-overholdelsen og undgå udgiftsskred som i 00'erne. Det er derfor afgørende, at udgiftslofterne overholdes, og at troværdigheden om udgiftspolitikken fastholdes. Overvejelser om øget brug af flerårige budgetter mv. skal bl.a. ses i sammenhæng med andre hensyn i tilrettelæggelsen af udgifts- og finanspolitikken. Det gælder blandt andet hensynet til løbende at kunne prioritere udgifterne, der hvor behovet er størst, samt til at kunne tilrettelægge finanspolitikken løbende i lyset af udviklingen i de offentlige finanser mv.

Finansministeriet bemærker, at den grænse for strukturelle underskud, som Folketinget har fastsat i budgetloven, netop er en underskudsgrænse, og dermed også kan og skal have betydning for den årlige finanspolitik. Budgetloven trådte i kraft i 2014, og underskudsgrænsen spillede en vigtig rolle i årene omkring. Det skal ses i lyset af, at finanspolitikken på daværende tidspunkt var lempelig for at understøtte aktiviteten i økonomien. Med de to seneste forslag til finanslove er den strukturelle saldo gradvist flyttet længere væk fra budgetlovens underskudsgrænse i takt med bl.a. konjunkturudviklingen.

Energiudspil og uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Finansministeriet kan tilslutte sig Økonomi- og Indenrigsministeriets skriftlige indlæg.

KOMMUNALE ORGANISATIONER

Budgetlovens sanktionssystem med dets indbyggede ét-årige perspektiv uden overførselsadgang bidrager til en skævvridning, der trækker i retning af, at kommuner og regioner ikke udnytter lofterne fuldt ud. Rapportens anbefaling om et flerårigt perspektiv i budgetloven er således yderst velbegrunderet.

Skønnene for den offentlige saldo i rapporten bygger på en forudsætning om fuld udnyttelse af udgiftslofterne i de første år. Det har dog ikke været tilfældet siden indførelsen af lofterne. Det taler isoleret set for, at finanspolitikken reelt er strammere, end man umiddelbart får indtryk af. Det taler således også for, at skønnene i rapporten tegner et for negativt billede af de offentlige finanser i de kommende år. Problemstillingen bør belyses nærmere i en kommende rapport. Konkret kan foreslås, at der i kommende rapporter også udarbejdes et centralt forløb baseret på de historiske erfaringer med udnyttelse af udgiftslofterne.

Det er fornuftigt, at formandskabet opfordrer regeringen til at lade de mellemfristede økonomiske planer tage udgangspunkt i de langsigtede krav til finanspolitikken i stedet for et relativt arbitrært mål om strukturel balance i et mellemfristet år.

Rapportens analyse viser, at presset på arbejdsmarkedet ikke er nær et uholdbart niveau, hvilket bl.a. er afspejlet i fortsat moderate lønstigninger. Grundlæggende står Danmark på et markant bedre fundament end forud for finanskrisen og risikoen for overophedning er derfor markant mindre. Eksempelvis er der til forskel fra årene forud for finanskrisen udsigt til en markant stigende arbejdsstyrke i de kommende år. I rapporten kunne der dog være gjort mere ud af at belyse forskellene på den aktuelle situation og tiden op til finanskrisen.

DANMARKS NATIONALBANK

Nationalbanken deler overordnet formandskabets vurdering af konjunktursituationen, risikobilledet og anbefalingerne til den økonomiske politik. Dansk økonomi er inde i en højkonjunktur med udsigt til vækst lidt over potentialet. Formandskabets skøn for væksten i BNP de kommende år ligger en smule over Nationalbankens som følge af en lidt mere optimistisk vurdering af potentialet. Der er enighed om, at der er udsigt til et større pres på arbejdsmarkedet.

Nationalbanken deler formandskabets anbefaling af, at finanspolitikken de kommende år skal bidrage til at lægge en dæmper på væksten i økonomien, og at eventuelle nye tiltag – hvad enten det måtte være øgede udgifter eller lettelser i skatten – skal være fuldt finansierede. Det gælder også eventuelle reformer til yderligere forøgelse af arbejdsudbuddet eller styrkelse af produktiviteten. Kan der identificeres gode reformer til styrkelse af økonomiens langsigtede potentiale, bør de gennemføres, men sådanne kan næppe virke inden for en horisont, der afhjælper det aktuelle pres på kapaciteten.

Det finanspolitiske rammeværk omfatter både hensynet til konjunktursituationen, den mellemfristede budgetbalance og den langsigtede holdbarhed. Desuden er der udviklet solide redskaber til den statslige udgiftsstyring og incitamenter til kommunal budgetoverholdelse. Alle disse komponenter er værdifulde, hvilket er historisk dokumenteret af udviklingen, både i år, hvor elementerne har været på plads, og år, hvor dette ikke har været tilfældet. Såfremt der, som formandskabet anbefaler, bliver bedre muligheder for den enkelte institution for at flytte midler mellem årene, må det undgås at dette virker procyklisk eller svækker det samlede rammeværk.

Ifølge formandskabets beregning er de offentlige finanser set i en meget lang tidshorisont overholdbare med 22 mia. kr. Dette bør ikke opfattes som råderum, der kan omsættes til finanspolitiske lempelser inden for en overskuelig tidshorisont. Der skal tages hensyn til konjunktursituationen. Der skal være styr på den strukturelle saldo på mellemfristet sigt, inkl. plads til at handle i en kommende lavkonjunktur. Endvidere bygger beregningen på en forudsætning om en forøgelse af tilbagetrækningsalderen med 12 år i forhold til i dag. Om end en så stor stigning er i overensstemmelse med gældende rammer og stigende levealder, er der betydelig usikkerhed om gennemslaget af så markante forandringer, herunder om virkninger af offentlige og private førtids- og invalidepensioner og tilbagetrækning finansieret af egen opsparing.

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Konjunktur og offentlige finanser

Dansk økonomi er inde i en højkonjunktur med rekordhøj beskæftigelse og udsigt til yderligere fremgang i de kommende år. Dansk Arbejdsgiverforening deler formandskabets vurdering af, at dansk økonomi er i god form, men stigende pres på arbejdsmarkedet og mangel på arbejdskraft stiller krav om nye tiltag.

Fremgangen i beskæftigelsen skyldes i høj grad tidligere gennemførte reformer, der har bidraget til at øge arbejdsudbuddet, herunder tilbagetrækningsreformen, dagpengereformen m.v.

De gunstige konjunkturer har medført, at der aktuelt er udbredt mangel på arbejdskraft inden for nogle brancher. Mere end hver fjerde virksomhed inden for bygge og anlæg har haft produktionsbegrænsninger på grund af mangel på arbejdskraft i maj 2018. Blandt virksomheder inden for områderne EI, VVS og murere er der næsten hver tredje virksomhed, der har haft produktionsbegrænsninger på grund af mangel på arbejdskraft. Dansk Arbejdsgiverforening deler således ikke formandskabets vurdering af, at et stigende pres på arbejdsmarkedet ikke udgør en væsentlig udfordring for dansk økonomi.

Formandsskabet vurderer, at udsigten til en markant stigning i arbejdsstyrken vil afbøde en betydelig del af presset på arbejdsmarkedet de kommende år. Den vurdering bygger dog bl.a. på et optimistisk skøn for nettoindvandring af udenlandsk arbejdskraft, som er baseret på de seneste års store tilstrømning af arbejdskraft fra udlandet.

Med den skærpede konkurrence om arbejdskraften i EU er der risiko for, at tilstrømningen af udenlandsk arbejdskraft vil blive væsentlig mindre fremover. Der er også risiko for, at fremgangen i beskæftigelsen i de kommende år bliver stærkere end det, som Formandsskabet har lagt til grund i prognosen.

Derfor er det helt afgørende, at der er et tilstrækkelig udbud af arbejdskraft, hvis det skal sikres, at dansk økonomi ikke igen skal stå en i situation med overophedning og tab af konkurrenceevne, som det var tilfældet i 00'erne. Tiltag som kan mindske manglen på arbejdskraft bør stå øverst på den politiske og økonomiske dagsorden. Det er for sent at løse flaskehalsproblemer, når de er opstået.

Dansk Arbejdsgiverforening er derfor enig i formandsskabets vurdering af, at det nu er et godt tidspunkt at gennemføre yderligere reformer, der øger arbejdsudbuddet. Formandsskabet skriver dog, at reformer ikke er effektive på kort sigt. Det er Dansk Arbejdsgiverforening ikke enig i. Der er en række initiativer, som kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet og begrænse kapacitetspresset på kort sigt.

Der er for eksempel behov for at gøre det lettere for danske virksomheder at rekruttere udenlandsk arbejdskraft. Beløbsgrænsen bør sættes ned til 325.000 kr. Derudover bør positivlisten udvides, så den omfatter flere erhverv. Begge dele skal gøre det lettere at tiltrække f.eks.

faglært arbejdskraft. Dansk Arbejdsgiverforening kvitterer for, at formandskabet netop anbefaler, at beløbsgrænsen bør sættes ned.

Der er samtidig et stort potentiale for at løfte kommunernes indsats, så flere på offentlig forsørgelse kommer i job. På tværs af landets kommuner er der betydelige forskelle på, i hvilket omfang kommunerne får ledige i beskæftigelse. Det gælder ikke mindst for indvandrere og efterkommere, der er markant overrepræsenteret i kontanthjælpssystemet.

Dansk Arbejdsgiverforening finder det positivt, at formandskabet understreger den store fremgang i beskæftigelsen blandt ikke-vestlige indvandrere efter trepartsaftalen i 2016. Men det er uheldigt, at formandskabet i deres analyse af udviklingen i deres beskæftigelse ikke anerkender, at der er en sammenhæng mellem jobparathed og beskæftigelse.

Det er sund fornuft, at ledige i højere grad kommer i beskæftigelse, hvis de mødes med krav fra kommunen om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagere bør stå reelt til rådighed for arbejdsmarkedet. Det gælder også aktivitetsparate, der vurderes ikke at kunne arbejde fuld tid.

Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet vurderer, at de offentlige finanser er overholdbare med godt 20 mia. kr. på lang sigt, og at det kalder på overvejelser om lempelse af skatteopkrævning eller højere offentlige udgifter. Dansk Arbejdsgiverforening er uenig i denne anvendelse af holdbarhedsbegrebet.

De langsigtede fremskrivninger af de offentlige finanser er behæftet med betydelig usikkerhed, hvorfor det er for tidligt at begynde at disponere over potentielle offentlige overskud, som ligger langt ude i fremtiden. Hvis det senere skulle viser sig, at der er overskud på de offentlige finanser, bør fokus dog være på vækstskabende initiativer, der styrker produktiviteten og øger beskæftigelsen. Ikke på at øge det offentlige forbrug.

Dansk Arbejdsgiverforening er endvidere ikke enig i formandskabets overvejelser om straks-beskatning af pensionsindbetalinger. Dansk Arbejdsgiverforening vurderer, at det er hensigtsmæssigt, at pensionsopsparing beskattes på udbetalingstidspunktet, så den offentlig skatteindtægt falder samtidig med de offentlige udgifter til pension.

DANSK BYGGERI

Kapitel 1: Konjunkturvurdering og økonomisk politik: Pres på arbejdsmarkedet, men ikke overophedning. Risiko for boligboble skal bygges væk!

Vi befinder os i et bredt funderet opsving med både privatforbrug, investeringer og eksport som vækstmotorer. Men de gode økonomiske tider må ikke blive en sovepude. Vi skal gøre opsvinget mere langtidsholdbart ved at få næsen tilbage i reformsporet. Det er mens solen skinner, man bør ruste sig til mere regnfulde tider!

I Dansk Byggeris optik er den måske allervigtigste anbefaling overhovedet i denne halvårsrapport, at højkonjunktoren er et godt tidspunkt at gennemføre strukturelle reformer, der øger udbuddet af arbejdskraft. Og det gælder også selvom en del af effekterne af sådanne reformer først får virkning om nogle år. Fx er dimittendsatsen et oplagt sted at starte indenfor dagpengesystemet.

Vedrørende konjunkturvurderingen, vil vi gå et skridt videre end DØR og kalde den aktuelle tilstand et opsving/en højkonjunktur fremfor en "neutral konjunktursituation".

Dansk Byggeri deler dog formandsskabets syn på boliginvesteringerne, der ventes at stige ca. 5,5 % i 2018 og med noget lavere vækstrater i 2019 og 2020. Vores eget skøn i seneste konjunkturanalyse fra marts er +5,4 % i 2018 og +4,1 % i 2019.

Som naturlig følge af fem års fremgang på arbejdsmarkedet, er adgang til kompetent arbejdskraft rykket op som vigtigste udfordring – også i byggeriet. I lighed med formandskabet finder vi en blød landing på arbejdsmarkedet som mest sandsynlig. Når det er sagt, skal man huske på, at lønnen normalt reagerer med en vis forsinkelse på den skærpede kamp om arbejdskraften.

Situationen på arbejdsmarkedet giver dog ikke anledning til at forlade sunde principper om rettidig omhu fx mht. at vedligeholde, veje, skoler og offentlige institutioner, så regningen ikke skubbes videre til de kommende generationer.

Dansk Byggeri forventer, at byggebranchen kan løfte udfordringen med mangel på arbejdskraft. Det sker ad fire kanaler: 1) Flere nyuddannede: I 2017 steg antallet af praktikpladser i byggeriet med 14 %, mens branchens samlede beskæftigelse til sammenligning stiger 3-4 % årligt, 2) Seniorerne bliver længere tid på arbejdsmarkedet, 3) Adgang til udenlandsk arbejdskraft, 4) Øget digitalisering/effektivisering: I 2017 præsterede bygge/anlæg godt og vel samme BVT som i 2007, men med 23.100 færre beskæftigede.

Vender vi blikket mod boligmarkedet, så rummer det potentielt nogle større og mere ødelæggende udsving end arbejdsmarkedet gør. Dansk Byggeri deler dog formandsskabets vurdering af, at prisstigningerne på boligmarkedet altovervejende skyldes fundamentale økonomiske forhold. Samtidig bør det også erindres, at ejerlejligheder i København udgør en ret lille procentdel af det samlede boligmarked i hovedstaden.

Ikke overraskende, er vi enige med formandskabet i, at vejen frem er et stigende boligudbud via forøget byggeaktivitet, som vil trække i retning af at dæmpe prisstigningerne. Populært sagt: Risikoen for en boligboble i København skal bygges væk!

Vedr. de offentlige finanser, burde formandskabet ikke være så overrasket over, at den offentlige saldo udviklede sig markant bedre end skønnet. For det er efterhånden blevet en hovedregel, at der systematisk skønnes for pessimistisk på den konto.

Akkumuleret har skiftende regeringer – og også ofte DØR – skønnet 319 mia. kr. for pessimistisk for den offentlige saldo i perioden 2010-2017. Sidste år havde man endda skønnet fortegnet forket, og vi vil i Dansk Byggeri bestemt ikke blive overrasket, hvis der også er plus på den offentlige saldo her i 2018.

Afslutningsvis deler vi formandsskabets bekymring for, at de politiske forlig fører til yderligere komplikationer og knopskydning på skattesystemet, jf. bl.a. efterårets aftale om investorfradrag og aktiesparekonto. Derfor bør det i Dansk Byggeris optik være en selvstændig målsætning i 2018 at forenkle skattesystemet. Konkret havde en bedre løsning end ovennævnte knopskydningsmodel fx været at fjerne progressionen i aktieafkastskatten efter svensk forbillede.

Netop set i lyset af formandsskabets budskab om et forenklet skattesystem, kan det undre lidt, at DØR fortsat er fortalende for den komplicerede såkaldte ACE-model i selskabsskatten. Derudover tillader vi os at påpege en faktuel unøjagtighed i vismandsrapportens beskrivelse af forliget om aktiesparekonto: Der står, at aktiesparekontoen har et loft på 50.000 kr. i 2019 stigende til 200.000 i 2022 – men denne stigning er foreløbig kun en option, som kræver yderligere eksplicit vedtagelse i Folketinget.

Kapitel 2: Finanspolitisk holdbarhed: Skatteindtægter skal ikke ligge og samle støv – brug overholdbarheden til at etablere en Infrastrukturfond!

Tilbageføringsreformerne har haft den positive effekt, at der er meget gunstige langsigtede udsigter for de offentlige finanser. Det er i øjeblikket ikke de offentlige finanser, der udgør den primære binding på den økonomiske politik.

Finanspolitikken og de offentlige finanser vurderes til at være overholdbar med en holdbarhedsindikator på 0,9 procent af BNP svarende til ca. 20 mia. kr. årligt.

Dansk Byggeri er enig med formandskabet i, at det er velfærdsforringende, hvis man i det lange løb kræver flere skatter op end nødvendigt for at afholde de ønskede udgifter og sikre en stabil udvikling i den offentlige gæld.

Derfor anbefaler vi, at en betydelig del af det overholdbare beløb årligt reserveres i en langsigtet investeringsfond til at finansiere samfundsøkonomisk rentable infrastrukturprojekter. Hvis der derudover er penge til overs, kan de med fordel bruge til at lette indkomstskatten – gerne i bunden.

Dansk Byggeri er enig med formandskabet i, at budgetlovens nuværende selvvalgte ½ procent grænse for den strukturelle saldo bør evalueres. Til at begynde med, kan man stilsfærdigt konstatere, at budgetloven er udtryk for en efterhånden klassisk dansk overimplementering af EU-regler.

Som udgangspunkt er der større fordele end ulemper ved en stram budgetdisciplin. Men noget af det, som en evaluering af budgetloven med fordel kan rette sig mod, er effekten af et mere fleksibelt regelsæt, der anlægger et flerårigt perspektiv.

Kapitel 3: SU på de videregående uddannelser: Ja til at omlægge stipendier til lån - let skatten og lad ellers pengene blive i uddannelsessystemet!

Dansk Byggeri vil gerne kvittere for en grundig gennemgang af SU-systemet på de videregående uddannelser. Vi er enige med formandsskabet i, at det er fornuftigt at omlægge stipendier til lån på kandidatuddannelserne. Det vil give incitament til at yde en ekstra indsats på studiet.

Formandsskabet slår fast, at SU er med til at modgå forvridninger fra indkomstskat. Dermed kan behovet for SU nedsættes ved skattelettelser. Det kan fx være et øget beskæftigelsesfradrag for nyuddannede i en periode, som foreslået i 2025-planen fra 2016 eller en nedsættelse af topskatten.

Hvis frigivne ressourcer ikke anvendes fuldt ud til skattelettelser, bør de blive inden for uddannelsessystemet til at hæve kvaliteten - fx på erhvervsuddannelserne, så det sikres, at vi fremadrettet har de faglærte, som vi har brug for.

Formandskabet viser, at en omlægning fra stipendier til lån, ikke vil have store effekter på omfanget af uddannelse. Der er derfor ikke store fordelingsmæssige hensyn, der skal tages.

De tilskrevne renter bør følge statsobligationerne, som foreslået af DØR. I lyset af det aktuelle renteniveau, synes de fire procent i rente, der betales i dag i studietiden som unødigt høje. Hvis låneomfanget stiger, så bifalder Dansk Byggeri, at der gives mulighed for en længere tilbagebetalingstid.

LO - LANDSORGANISATIONEN I DANMARK

Kapitel I. Konjunktur og offentlige finanser

Konjunkturvurdering

LO deler formandskabets vurdering af, at der er udsigt til fortsat, solid vækst de kommende år, samt at beskæftigelsen fortsætter med at stige - selv om fremgangen ventes at aftage lidt. Formandskabets forventninger til lønstigningerne de kommende år er en konsekvens af et forventet højere pres på arbejdsmarkedet, LO forventer også tiltagende lønstigninger de kommende år, men det skal ses i lyset af en normalisering efter krisens lave niveauer. LO ser ikke et generelt pres på arbejdsmarkedet, jf. nedenfor.

LO er enig i Formandskabets vurdering af, at den aktuelle konjunktursituation er væsentlig anderledes og bedre balanceret, end opsvinget i midten af 00'erne.

Formandskabet bruger meget plads på at forklare konsekvenser/omkostninger ved mangel på arbejdskraft frem for en dybere analyse af den aktuelle situation. Fx noterer LO sig, at mangel på arbejdskraft ikke er væsentligt øget på det seneste, at de fleste virksomheder får den arbejdskraft, de søger, og at der er stor forskel i de rekrutteringsudfordringer, der rapporteres.

LO hæfter sig ved, at det især relaterer sig til problemer med at skaffe arbejdskraft med specifikke kvalifikationer, herunder ikke mindst faglært. Det kommer Formandskabets ikke ind på i rapporten, der holder sig på et meget overordnet plan i forhold til arbejdskraftudbud og -efterspørgsel. Det, mener LO, gør det vanskeligt at anbefale den rette økonomiske politik.

Formandskabets analyse af temperaturen på arbejdsmarkedet dækker også det potentiale, der fortsat ligger for at øge arbejdsstyrken, ikke mindst blandt unge (studerende) og flygtninge. Der er imidlertid også et stort potentiale i at sikre, at flere på kanten af arbejdsmarkedet får fodfæste, at de, der ønsker at arbejde mere, får mulighed for det (dvs. fra deltid til fuldtid) samt gennem opkvalificering og uddannelse af den eksisterende arbejdsstyrke. Sammen med den allerede kraftigt stigende arbejdsstyrke i disse og kommende år er det begrundelsen for, at LO vurderer, at vi kommer tættere på en situation med fuld beskæftigelse – hvilket er positivt efter mange kriseår - men at vi ikke er der endnu.

Offentlige finanser frem mod 2025

LO er meget enig i, at de offentlige finanser grundlæggende er endog meget sunde. Det gælder både nu og i årene frem.

Set i lyset af konjunkturudviklingen, mener LO i lighed med Formandskabet, at det er fornuftigt med en finanspolitik, der er neutral til svagt dæmpende, som der er udsigt til på den korte bane. Dermed også sagt, at det ikke er nødvendigt at stramme finanspolitikken yderligere af frygt for overophedning.

For LO er det vigtigste for økonomien nu at sikre job til alle, en solid vækst på længere sigt, samt at der afsættes midler til at imødekomme det stigende behov for offentlige service i takt med befolknings- og velstandsudviklingen. LO kvitterer i den forbindelse for Formandskabets konstatering af, at der er plads inden for udgiftslofterne til at lade det offentlige forbrug følge det demografiske træk frem mod 2021, og for at der er plads inden for råderummet til at udvikle den offentlige service yderligere efter 2021.

Aktuel økonomisk politik

Udbuddet af arbejdskraft

Formandskabet foreslår, som de tidligere har gjort, at lette adgangen for udenlandsk arbejdskraft i Danmark gennem en reduktion af beløbsgrænsen for at lette presset efter højtuddannet arbejdskraft.

Det giver ikke mening. Der er allerede rigtig god adgang for udenlandsk arbejdskraft. Den mangel, der eksisterer i dag, er på enkelte stillingsbetegnelser inden for kvalificeret arbejdskraft, og her er beløbsgrænsen på 418.000 kr. (eller 35.000 kr. om måneden) ingen hindring. Dette svarer til den gennemsnitlige løn for smede og elektrikere. Det er derfor svært at se, at man ikke skulle kunne hente højt kvalificeret arbejdskraft til Danmark til de lønninger. Fx er de gennemsnitlige lønninger for it-ansatte langt højere og der er derfor ingen hindringer for, at de kan hentes til Danmark under den nuværende beløbsgrænse. Hertil er der så også positivlisten, der sikrer, at såfremt der er mangel på en type af arbejdskraft med et vist uddannelsesniveau, kan man hente den fra udlandet.

sesniveau, så kan man helt uproblematisk få job i Danmark. Desuden er der fri adgang fra hele EU-området, hvor der er omkring 250 mio. lønmodtagere med fri bevægelighed.

Samtidig er det helt centralt, at vi p.t. har over 100.000 danske ledige, som gerne vil ind på arbejdsmarkedet. Det er samfundsøkonomisk en langt bedre forretning at opkvalificere dem til de ledige jo, i stedet for at forsørge dem med diverse ydelser.

Endelig er det en risiko, at en endnu lavere beløbsgrænse vil underminere de overenskomstforhandlede danske lønniveauer – også for ufaglærte og faglærte – og således presse lønnen.

Flerårigt fokus i udgifts- og finanspolitikken

LO er meget enig med Formandskabet i, at der i forbindelse med evaluering af budgetloven bør åbnes for et mere langsigtet fokus. Konkret anbefaler LO flerårige budgetter (og tilsvarende budgetoverholdelse over en flerårig periode), der kan bidrage til at sikre, at der i den offentlige sektor anvendes de midler, som er til rådighed i de aftalte rammer, når og hvor der er behov for det.

Kapitel III. Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

LO er enig i, at offentlig støtte til uddannelse skal ses som en investering for samfundet, som er med til at sikre lige muligheder for uddannelse, og derved at der ikke går talentmasse tabt på baggrund af den enkeltes økonomiske forudsætninger.

LO mener samtidigt, at det er vigtigt, at vi løbende forholder os til, om vi bruger de penge, vi har besluttet at bruge på videregående uddannelser og uddannelse i det hele taget, på den bedst mulige måde.

Formandskabet forholder sig ikke til, hvad en evt. besparelse på uddannelsesstøtten til videregående uddannelse alternativt kunne bruges til. Men for LO er det helt uacceptabelt at flytte penge fra uddannelse til eksempelvis skattelettelser. Det er uklogt og en helt forkert vej at gå. Netop uddannelse og kvalificeret arbejdskraft er det, som skal sikre fortsat vækst i Danmark og finansiere vores fælles velfærd. Derfor bør uddannelse prioriteres højere, end det gør i dag.

Formandskabets "skatteneutrale" argument for at omlægge dele af uddannelsesstøtten til lån er en noget snæver argumentation. Formandskabet slår da også fast, at der er yderligere "eksternaliteter," der berettiger offentlig støtte til uddannelse, men uden at det kvantificeres.

Et ofte fremført argument i debatten om SU er, at det sikrer social mobilitet. Men som formandskabets rapport også viser, har litteraturen på området ikke kunnet give en entydig sammenhæng mellem SU og en øget social mobilitet. Og som uddannelsesstøtten er skruet sammen i dag, bidrager den rent faktisk til at øge indkomstuligheden.

I tillæg er noget af det, man kunne forestille sig rammer socialt skævt, dårlig kvalitet i uddannelsessystemet, herunder for få timers undervisning og for lidt vejledning. Så meget relevante

spørgsmål i denne sammenhæng er, hvordan man får mest social mobilitet for pengene? Og hvordan sikrer vi bedst, at flest muligt får et godt liv med frihed og muligheder?

Det er jo tankevækkende, at vi i dag bruger omtrent lige så mange penge på SU til de studerende på de videregående uddannelser, som vi bruger på at finansiere videregående uddannelser af høj kvalitet med relevans for arbejdsmarkedet.

Hvis man skal ændre i uddannelsesstøtten, er LO enig med Formandsskabet i, at der hvor man kan overveje at sætte ind, er i forhold til stipendier til kandidatstuderend; fordi uddannelsesstøtten har relativt stor betydning for optaget på videregående uddannelser og dermed den frie og lige adgang til uddannelse. Samtidig er kandidatstuderende tæt på at gennemføre en uddannelse, som må forventes at føre til beskæftigelse i den øvre del af erhvervsindkomstfordelingen.

En relevant diskussion er, hvordan vi bedst bruger de penge, vi har besluttet at bruge på uddannelse. Har vi fx den rigtige balance mellem udgifter til egentlige uddannelsesinvesteringer på den ene side og udgifter til de studerendes SU på den anden side? Man kunne også prioritere en styrkelse af rammebetingelserne i et mere fleksibelt videregående VEU-system, herunder bedre godtgørelsesvilkår. Det vil sikre, at det i højere grad end i dag bliver en reel mulighed for flere at videreuddanne sig i løbet af sit arbejdsliv og dermed imødekomme den løbende udvikling i kompetencekravene på arbejdsmarkedet.

3F - FAGLIGT FÆLLES FORBUND

Kapitel 1: Konjunktur, offentlige finanser og aktuel økonomisk politik

3F er overordnet enig i vækstbilledet og vurderingen af, at der aktuelt ikke er kapacitetsproblemer i dansk økonomi eller på det danske arbejdsmarked. Prognosen forudsætter på den helt korte bane, at den historiske BNP-vækst enten revideres, eller at der kommer markant mere gang i væksten den resterende del af 2018. På længere sigt skal der mere gang i produktivtørvæksten, der stadig (i nationalregnskabstallene) ser ud til at være udfordret.

Det er naturligt, at der kommer mere pres på arbejdsmarkedet, i takt med at det går bedre og bedre i økonomien. Det er også hvad Vismændenes vurdering fortæller os, der er sket de senere år. Vi har dog endnu til gode at se en reaktion på lønudviklingen i Danmark. Selvom der kan være argumenter for, at lønstigningstakten generelt ikke skal op på de niveauer vi har set historisk, er det bemærkelsesværdigt, at den har ligget så stabilt de senere år, samtidig med at presset på arbejdsmarkedet skulle være steget. Også i lyset af meldingerne fra dansk erhvervsliv: Om stigende problemer med at skaffe arbejdskraft er det paradoksalt. Det havde været interessant med en analyse af sammenhængen mellem lønudvikling og kapacitetspres herunder meldingerne fra STAR's rekrutteringsundersøgelse.

Selvom der kan være overordnede positive samfundsøkonomiske gevinster ved øget frihandel, er det vigtigt, at holde sig de fordelingsmæssige omkostninger for øje. Danmark har med vores "flexicurity-model" og velfærdssamfund klaret de samfundsomstillinger, som er fulgt

med den stigende frihandel, globalisering og ny teknologi relativt godt. Men vi må også konstatere, at der har været en stigende ulighed herhjemme, der er blevet forstærket af den førte økonomiske politik. Sikkerhedsdelen og opkvalificeringselementet i "flexicurity" er under pres, mens fleksibiliteten samtidig er øget. Den fortsatte udhuling af dagpengenes dækning skaber en øget ubalance og sætter modellen under pres. Det er uholdbart.

Der savnes en analyse af fejlskuddene for den offentlige saldo i Vismændenes prognoser, og en undersøgelse af, om ikke det er muligt at finde indikatorer, der bedre rammer de aktuelle offentlige finanser. 3F mener fortsat, det er svært at blive klog på den strukturelle saldo, og hvad der ligger bag både revision og udvikling. Der var i 2017 et pænt overskud på de offentlige finanser, der ikke - som set tidligere - var trukket af midlertidige forhold. Når Vismændene samtidig vurderer, at konjunkturtilstanden i dansk økonomi er tilbage på "normalen", burde den underliggende "normaltilstand" for de offentlige finanser så ikke også ligge omkring normalen sidste år i stedet for et mærkbart minus? Der bør i evalueringen af budgetloven sættes fokus på metoden til opgørelse af den strukturelle saldo samt forklaringer på udvikling og revisioner.

3F er enig i, at tiden ikke er til finanspolitiske lempelser af større grad. Der savnes dog perspektiv i forhold til et forsat underforbrug i den offentlige efterspørgsel, der kan trække den anden vej. Finansministeriet har netop nedjusteret prognosen for det offentlige forbrug ganske markant både i 2018 og 2019.

3F mener ikke, der er behov for nye reformer, der løfter arbejdsudbuddet de kommende år. Arbejdsløsheden er stadig et godt stykke over 100.000 personer. Næsten 200.000 lønmodtagere (ekskl. studerende) på arbejdsmarkedet ønsker en højere arbejdstid. Flere "hænder" følger de kommende år i takt med at de historiske reformer får fuld effekt. Det er derfor ikke mangel på "hænder", der er en udfordringen for danske økonomi, men derimod om "hænderne" har de rette kvalifikationer. Adgangen til kvalificeret arbejdskraft er meget afgørende for den fremtidige vækst i Danmark. Det er i det lys stærkt bekymrende, at regeringen med "grønthøsteren" fortsat vil spare på uddannelse og samtidig vil skære knap 900 millioner kroner på den aktive arbejdsmarkedspolitik, der forudsætter mindre uddannelse til de arbejdsløse. 3F er heller ikke enige i, at der skal lempes på beløbsordningen, eller at topskatten skal fjernes for udlændinge. Der er allerede gode muligheder for at hente udenlandsk arbejdskraft til Danmark. Hvis ikke det med en ihærdig indsats, gode løn- og arbejdsvilkår er muligt inden for de eksisterende rammer - herunder Sydeuropa - at finde den kvalificerede arbejdskraft, så må det afdækkes hvilke specifikke typer og hvor mange der mangler og så må man kigge på "positivlisterne".

Kapitel 2: Finanspolitisk holdbarhed

Der er ikke nogen finanspolitisk brændende platform, selvom "hængeøjeperioden" stadig problematiseres fra politisk hold. De offentlige finanser må grundlæggende betegnes som meget sunde og robuste. Der afleveres en check og ikke en regning i børneværelset. At saldoen i en årrække dykker og nærmer sig den selvpålagte kritiske grænse afspejler, at store årgange på arbejdsmarkedet afløses af små. Vi kan i princippet selv bestemme, om vores offentlige saldo skal rykkes væk fra den kritiske grænse og op i positiv, ved at fremrykke (dele

af) beskatningen på den enorme pensionsformue. Så længe den enorme pensionstilgodehavende er skjult i de officielle tal, risikerer vi, at de finansielle markeder fejlvurderer sundhedstilstanden for de danske offentlige finanser. 3F anbefaler derfor, at der i forbindelse med regeringspublikationer og tal fra Danmarks Statistik offentliggøres tal for statens tilgodehavende i det danske "pensionsguld".

Vismændenes understreger, at man skal passe meget på med de ensidige generationsmæssige sammenligninger alene baseret på de forventede pensionsotium. Hvis det går som fremskrivningerne forudsiger, vil generationerne der lever fra år 2045 - ud over en markant højere velstand - stå med offentlige finanser der forbedres år efter år, og som vil vise stigende overskud og formue – en situation, der i princippet kan veksles til en anden pensionsalder.

Kapitel 3: Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Der bringes mange faktorer for uddannelsesvalg i spil i kapitlet. Faktorer som er svære at vurdere betydningen af i forhold til virkelighedens valg. For eksempel, hvor i høj grad marginals-katten reelt påvirker den enkeltes uddannelsesvalg. Det havde samtidig været interessant med et bredere perspektiv på emnet, herunder hvilke faktorer, der bryder den sociale arv og sikrer alle med samme evner og flid har lige muligheder i uddannelsessystemet. 3F er ikke tilhængere af at øge den økonomiske belastning, ved at tage uddannelse i Danmark ej heller på de videregående uddannelser. Der er dels frygt for, at det rammer mere skævt end antaget, dels at mange studerende i stedet for at optage lån, vil tage yderligere erhvervsarbejde under studierne til skade for studieaktivitet og -udbyttet. Tidligere opgørelser har vist, at der i Norge, som der sammenlignes med i rapporten, kun er 59 procent, der gennemfører kandidatuddannelsen mod 81 procent i Danmark. Gennemførelsesprocenten faldt i Norge efter indførelse af låneordningen, og det skulle især være studerende hvis forældre, der ikke selv har en uddannelse, der droppede ud af studierne. Regeringen har imidlertid varslet et udspil på SU-området, og går det i den retning som Vismændene peger, er det afgørende, at de sparede midler forbliver i uddannelsessystemet til gavn for kvaliteten af de danske uddannelser, den sociale mobilitet og ikke mindst sikring af flere faglærte samt voksen- og efteruddannelse.

DANSK METAL

Konjunktur

Når man ser bort fra 2018 lægger vismændene op til pæne vækstrater på to pct. om året, helt frem til 2025. I rapporten slås det fast, at otte års lavkonjunktur er slut. Dansk Metal deler opfattelsen af, at Danmark nu endegyldigt er ude af krisen, og mener at truslerne mod dansk økonomi primært skal findes uden for landets grænser.

Dansk Metal deler den positive vurdering af dansk økonomi. Vi har de seneste år set en endog meget flot udvikling i beskæftigelsen, og med den rigtig stærke lønkonkurrenceevne i industrien, tårnhøje overskud på betalingsbalancens løbende poster og en fornuftig status for de offentlige finanser, så er der basis for at se lyst på fremtiden. Det gælder både for økonomien generelt og for industrien.

Formandskabet har nogle gode betragtninger vedrørende situationen i dag i forhold til 2008. Betragtninger der er vigtige alt den stund, at der fra tid til anden dukker det synspunkt op i debatten, at vi nærmer os en situation, der svarer til 2008.

Dansk Metal deler formandskabets opfattelse af, at Danmark i dag står i en langt bedre økonomisk situation end i 2008.

I rapporten fremhæves boligmarkedet som den største risiko i forhold til en ny overophedning af økonomien. Men i samme moment fremhæves det, at prisstigningerne har været koncentreret omkring de større byer og at stramninger på lånemuligheder også vil tage toppen af prispresset. Hertil vil Dansk Metal gerne fremhæve, at renterne formentlig må følge med op, efterhånden som økonomien vinder yderligere momentum – og det vil ligeledes lægge en dæmper på prisudviklingen. Det samme vil den stigende byggeaktivitet og ophævelse af stoppet på ejendomsværdiskatten, der træder i kraft den 1. januar 2021.

Udover at behandle boligmarkedet tager rapporten fat på arbejdsmarkedet. Og det kan der være god grund til, for vi ser tendenser til mangel på kvalificeret arbejdskraft inden for visse uddannelser og inden for visse geografiske områder. Men efter Dansk Metals opfattelse er der *ikke* tegn på generelle flaskehalse i dansk økonomi.

Formandskabet forklarer, at der er et tiltagende pres på arbejdsmarkedet, men at presset ikke er på et uholdbart niveau. Den opfattelse deles i Dansk Metal. Den nuværende lønudvikling understøtter heller ikke en påstand om, at der skulle være massive problemer på arbejdsmarkedet.

Formandskabet anvender mange ord og meget plads på en diskussion af konsekvenser og omkostninger som følge af mangel på arbejdskraft. Men analysen befinder sig hele tiden på et meget overordnet niveau og kommer aldrig ned i substansen. Substansen er, at der udfordringer med at skaffe visse typer – primært faglært – arbejdskraft. Den problemstilling adresseres slet ikke i rapporten.

I stedet hives forslag i form af gamle travere ned fra hylden. Beløbsgrænsen skal sænkes og topskatten skal afskaffes for udlændinge de første fem år de er i landet. Ordningen med beløbsgrænsen er skabt for at tiltrække eksperter og anden højtuddannet arbejdskraft. Og med en beløbsgrænse på 418.000 kr. om året er det næppe den, der sætter uoverstigelige barrierer op for virksomhedernes import af højt kvalificeret arbejdskraft.

Det havde set med Dansk Metals briller været ulige meget mere interessant, hvis vismændene havde forholdt sig til, hvordan vi fremadrettet sikrer at flere unge tager en erhvervsuddannelse, at virksomhederne tager det nødvendige ansvar for at uddanne fremtidens arbejdsstyrke ved at oprette et tilstrækkeligt antal lærepladser og hvordan vi sikrer en intensive efter- og videreuddannelsesindsats i forhold til den eksisterende arbejdsstyrke.

Dansk Metal deler formandskabets konstatering af, at den danske lønkonkurrenceevne er endog meget solid og, at der er plads til større lønstigninger end vi er vidne til i øjeblikket.

Offentlige finanser

Den offentlige saldo viste et overskud på 1 pct. af BNP i 2017. Det er et markant anderledes resultat end forudsagt i rapporten fra efteråret 2017, hvor der forventedes et *underskud* af nogenlunde samme størrelse. Vi kan glæde os over, at fejlskønnet gik den vej det gik, men det må alligevel undre, at vurderingerne kan ramme så skævt inden for en så – trods alt – begrænset tidshorisont.

Formandskabet vurderer i lighed med de seneste rapporter, at de offentlige finanser er sunde.

Der ventes i 2018 et underskud på 0,9 pct. af BNP på den faktiske saldo, faldende til 0,2 pct. i 2020. På den strukturelle saldo ventes ligeledes et underskud på 0,9 pct. i 2018. Dette er en overskridelse af den grænse, der er fastsat i budgetloven.

Metals vurdering er ligeledes, at de offentlige finanser er meget sunde. I lyset af den økonomiske udvikling giver det god mening, at den økonomiske politik i det kommende år er svagt dæmpende.

Aktuel økonomisk politik

I dette afsnit af rapporten fremhæves igen forslagene om lempelser i beløbsordningen og topskattefratagelse for udlændinge de første fem år af deres ophold i Danmark. Dansk Metal finder det både unødvendigt og skævt – og vi stiller os tvivlende over for effekten ift. den udfordring som forslagene tilsyneladende skal løse.

Så er der langt mere interesse for formandskabets overvejelser omkring evaluering og revision af budgetloven. Det foreslås i rapporten, at der skal åbnes op for et flerårigt fokus i udgiftspolitikken. Det synspunkt deler Dansk Metal. Det vil sikre en mere effektiv anvendelse af de midler, der er til rådighed inden for de økonomiske rammer.

En anden meget vigtig pointe som vismændene fremhæver, er nødvendigheden af dokumentation for politiske initiativer. Dansk Metal er enige i, at der er klare tendenser til at politiske initiativer beskrives i detaljer, mens finansieringen heraf behandles mere stedmoderligt. Derfor er rapportens konstatering af, at politiske initiativers betydning for holdbarheden altid bør fremgå både rigtig og nødvendig.

Finanspolitisk holdbarhed

I rapporten præsenteres en ny langsigtet fremskrivning for dansk økonomi. Fremskrivningen peger på, at dansk økonomi er overholdbar, med en holdbarhedsindikator på 0,9 pct. af BNP eller godt 20 mia. kr. årligt. Det er endnu et udtryk for, at dansk økonomi grundlæggende er solid.

Formandskabet fremhæver endnu engang, at man på et tidspunkt skal tage stilling til, hvordan situationen med en overholdbar finanspolitik skal håndteres. Dansk Metal er enige heri. Men det skal understreges, at vi fortsat *ikke* anbefaler at man aktiverer dette økonomiske manøvrerum på nuværende tidspunkt. Med god gang i de økonomiske hjul, er der ikke grund til at føre en ekspansiv økonomisk politik.

Udfordringen med at store årgange afløses af små årgange på arbejdsmarkedet, det såkaldte hængekøje-problem, er stort set afblæst da den negative saldo i fremskrivningerne maksimalt udgør 0,4 pct. af BNP i hængekøjeperioden. Dermed overholdes budgetlovens grænse på 0,5 pct. af BNP i hele hængekøjeperioden.

Som Vismændene tidligere har påpeget, giver saldoen ikke et dækkende billede af de offentlige financers sande tilstand, da der - som bekendt - ligger et stort tilgodehavende i form af beskættning af fremtidige pensionsudbetalinger. Inkluderer indtægterne fra den del af pensionsformuen, der består af udskudt skat, er den offentlige saldo positiv i hele hængekøjeperioden.

Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Dansk Metal mener at offentlig støtte til uddannelse naturligvis skal ses som en investering, der sikrer bedre livsvilkår, højere produktivitet og højere vækst end i en situation uden offentlig støtte.

Samfundet skal naturligvis også altid vurdere om de ressourcer, der anvendes også anvendes bedst muligt. Derfor er diskussionen om uddannelsesstøtte også relevant. Ikke mindst set i lyset af, at vi i dag anvender stort set lige mange midler til SU til studerende på videregående uddannelser som til at finansiere de videregående uddannelser.

I rapporten argumenteres der for, at SU på de videregående uddannelser tilsyneladende ikke har en klar effekt på den sociale mobilitet og at den tilsyneladende medvirker til at øge den økonomiske ulighed frem for at mindske den.

I det lys er det relevant at diskutere om støtten på kandidatdelen bør omlægges fra stipendier til lån. For Dansk Metal er det dog en afgørende faktor, at de derigennem sparede midler bliver i uddannelsessektoren.

AKADEMIKERNE

Kapitel 1. Konjunktur og offentlige finanser

Dansk økonomi er i god gænge

Dansk økonomi er i bedring, og der er udsigt til, at vi er ved at være ude af krisen. De offentlige finanser er sunde, og beskæftigelsen vil stige i de kommende år. Aktuelt ser Akademikerne ikke generel mangel på arbejdskraft, men der kan være mangel på navnlig højt uddannede specialister.

Ligesom vismændene, venter Akademikerne, at den private lønudvikling tager til gennem prognoseperioden, dog uden at udfordre danske virksomheders lønkonkurrenceevne. Rapportens forventninger understreger, at der er indgået ansvarlige offentlige overenskomstaftaler ved OK18.

Budgetloven skal have et servicetjek

Budgetloven bør ses efter i sømmene. Den nuværende budgetlov skeler ene og alene til, hvordan de offentlige finanser skal styres, og udgifterne holdes nede, uden skelen til andre samfundsøkonomiske forhold.

Endvidere bør det overvejes, om ikke det er muligt, uden nævneværdigt at risikere holdbarheden i de offentlige finanser, at hæve underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP indenfor rammerne af finanspagten.

Regneprincipper trænger fortsat til en modernisering

Det er vigtigt, at økonomisk-politiske vurderinger af forskellige tiltag tager højde for alle aspekter og virkninger, herunder at inddrage dynamiske effekter.

Desværre har Det Økonomiske Råd i forbindelse med udflytningen til Horsens meddelt, at arbejdet med at belyse de gunstige virkninger af offentlige ydelser neddrog. Akademikerne finder det beklageligt, hvis arbejdet med en mere nuanceret evaluering af forskellige tiltag afbrydes.

Kapitel 2. Finanspolitisk holdbarhed

Akademikerne er enig i, at finanspolitikken er holdbar. De offentlige finanser er sunde, så langt øjet rækker. Akademikerne er skeptiske overfor at fremrykke beskatningen af pensionsopsparing, da det kan hæmme lysten og det potentielle afkast ved pensionsopsparing.

Det er interessant, at DØRS mener, at der er et betydeligt råderum i deres opgørelse, og opfordrer til at overveje, hvordan midlerne skal anvendes. Det bør investeres i fremtiden, herunder eksempelvis forskning, uddannelse og erhvervsfremme. Men også ved at sikre kompetenceudvikling og øvrige vilkår for seniorer på arbejdsmarkedet, da de meget høje pensionsaldre vil blive en udfordring om ikke så mange år.

Kapitel 3. Uddannelsesstøtte på videregående uddannelser

Uddannelsesstøtte er afgørende for at sikre, at alle samfundslag får lige adgang til uddannelsessystemet, og for at samfundets samlede talentmasse udnyttes bedst muligt.

Kikkerten for det blinde øje i forhold til social mobilitet

Akademikerne er af flere årsager grundlæggende uenig i anbefalingen om at omlægge stipendierne på kandidatuddannelsen til lån. Først og fremmest har anbefalingen social slagside, således at den sociale uddannelsesmobilitet vil blive hæmmet.

Akademikerne vil gerne rette opmærksomhed på et tysk forskningsstudie fra 2015 (A. Kroth), der viser, at introduktion af moderat brugerbetaling på videregående uddannelse i tyske delstater har en negativ effekt for unge fra lav uddannelsesbaggrund.

Endvidere skal Akademikerne rette opmærksomhed på kortlægning af potentielle adfærdsaspekter ved ændringer af SU-systemet, lavet af et forskerpanel, nedsat af Dansk Magisterforening.

Dertil kommer, at DØRS egne analyser peger på, at det i højere grad er børn af vellønnede fædre, som optager studielån, mens børn fra hjem, hvor der er mindre tradition for uddannelse er mere tilbageholdende med at stifte gæld med uddannelse for øje.

Akademikerne er dybt bekymret for, at DØRS underspiller betydningen af social uddannelsesmobilitet, som i vores optik er et af de mest centrale argumenter for stipendier. DØRS synes at have sat kikkerten for det blinde øje i forhold til social mobilitet.

Akademikerne skal ydermere advare mod at lade uddannelsesstøtte til studerende, der jo er voksne mennesker og for længst flyttet hjemmefra, afhænge af deres forældres indkomst. Som tilfældet er for andre overførselsindkomster, bør også uddannelsesstøtte være uafhængig af forældres indkomst.

Geografisk skævvridning

Akademikerne skal advare mod, at de negative konsekvenser af de foreslåede omlægnninger af uddannelsesstøtten vil ramme hårdest regionalt og i de mindre uddannelsesbyer. En registeranalyse fra Akademikerne viser således, at andelen af kandidatstuderende fra ikke-boglige uddannelsesbaggrunde er højest på de to regionale universiteter, Syddansk Universitet og Aalborg Universitet, samt de regionale universitetsudbudssteder i Slagelse, Herning, Esbjerg og Kolding. Mellem 42 pct. og 58 pct. af de kandidatstuderende har faglært/ufaglært forældrebaggrund.

Studievalget afhænger af økonomien i hele studieforløbet

Holdbarheden i DØRS' antagelse om, at bachelorstuderende i højere grad vil være villige til at gældsætte sig, er meget tvivlsom. Den enkeltes økonomiske overvejelser om udsigten til at gældsætte sig på de sidste 2 år af den 5-årige universitetsuddannelse vil blive foretaget før indgangen til universitetsstudiet og ikke undervejs.

På tærsklen til kandidatstudiet vurderer studerende også gældsætning forskelligt alt efter socioøkonomisk baggrund. Det bekræfter tre nyere surveys blandt bachelorstuderende, foretaget af henholdsvis DM, Djøf og IDA blandt studentermedlemmerne.

SU-niveauet kan ikke vurderes alene ud fra skatteforvridning

Der er i rapporten tale om en meget snæversynet analyse af det optimale SU-niveau. Beregningerne ser alene på forvridningen fra skattesystemet. Analysen inddrager ikke andre forhold, som eksempelvis de gunstige virkninger ved øget uddannelsesniveau i forhold til produktivtetsudviklingen og dermed samfundets vækst og velstand.

Analysen tager heller ikke højde for betydningen af social uddannelsesmobilitet og øget lighed i samfundet. Der medregnes heller ikke øvrige omkostninger for den studerende forbundet med uddannelse.

Akademikerne mener ikke, at denne analyse kan danne grundlag for konklusioner om størrelsen af studiestøtten. Der er simpelthen for mange relevante forhold som er udeladt.

Svagt empirisk grundlag og tvivlsomme modelberegninger

Akademikerne finder, at DØRS' sammenligning af de nordiske landes uddannelsesstøtte er mangelfuld. DØRS interesserer sig tilsyneladende alene for de studerende, der har valgt at uddanne sig under de givne vilkår, og ikke for dem, der har fravalgt uddannelse eller falder fra undervejs.

Der savnes generelt sammenligninger med de øvrige nordiske lande i forhold til opgørelser, hvor der skelnes mellem socialøkonomiske baggrunde.

Det er kritisabelt, at DØRS' anbefalinger om studielån er funderet på et meget svagt grundlag og med referencer til lande, Chile, Sydafrika og Mexico, der er vidt forskellige på nærmest alle tænkelige parametre i forhold til en dansk virkelighed.

Akademikerne finder det stærkt kritisabelt, at DØRS så vidtgående bruger en metode, som de selv gentagne gange i rapporten tager betydelige forbehold overfor. Den svenske model er ikke i tilstrækkelig grad brugbar på danske forhold. Det er i særlig grad kritisabelt, at modellen anvendes til at drage håndfaste konklusioner, set i lyset af de betydelige forbehold, der tages.

Akademikerne finder, at i det omfang modellens resultater måtte afspejle virkeligheden, kan en forbedring af de offentlige finanser på 0,7 mia. kr. på ingen måde stå mål med de skævvridninger, der lægges op til, i form af hæmmet social uddannelsesmobilitet.

Den sociale mobilitet må ikke sættes over styr

Akademikerne finder, at det forhold, at knap 50 pct. af unge med fædre i de laveste indkomstgrupper modtager SU, vidner om, at SU rent faktisk har vist en overbevisende effekt i forhold til at få unge fra lave indkomstgrupper til at uddanne sig.

Det er helt afgørende at bevare et system, som sikrer social mobilitet. Uddannelsesstøtte er afgørende for at sikre, at alle samfundslag får lige adgang til uddannelsessystemet, og for at samfundets samlede talentmasse udnyttes bedst muligt, til gunst for den samlede samfundsøkonomi.

Links:

Anna J. Kroth, University of Michigan: The Effects of the Introduction of Tuition on College Enrolment in Germany: Results from a Natural Experiment with Special Reference to Students from Low Parental Education Backgrounds.

https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/111597/ankroth_1.pdf

Kortlægning af potentielle adfærdsspekter ved ændringer af SU-systemet, Forskerpanel nedsat af Dansk Magisterforening:

<https://www.dm.dk/~media/PolitikOgPresse/Undersoegelser/Kortl%C3%A6gning%20af%20adf%C3%A6rdspekter%20ved%20%C3%A6ndring%20i%20SU-system.pdf>

DI

Vismændenes vurdering af dansk og international økonomi ligger overordnet set på linje med DI's vurdering. Dog er Vismændene en del mere optimistiske mht. den danske vækst end DI. DI venter en lidt mere moderat vækst end Vismændene i både 2018 og 2019. Især Vismændenes skøn for eksporten i 2018 finder DI for optimistisk. Eksporten har udviklet sig ganske skuffende til og med 1. kvartal 2018. DI vurderer dog, lige som Vismændene, at vi vil opleve et tiltagende pres på det danske arbejdsmarked.

Vismændene påpeger, at der skal holdes nøje øje med tendenser til overophedning på bolig- og arbejdsmarkedet. De påpeger ligeledes, at en situation med mangel på arbejdskraft kan være et godt udgangspunkt for at gennemføre reformer, der øger arbejdsstyrken. De peger specifikt på mulighederne for at lette adgangen for udenlandsk arbejdskraft eksempelvis gennem en reduktion af beløbsgrænsen.

DI kan klart tilslutte sig disse betragtninger. Der skal gribes ind for at afhjælpe mangel på arbejdskraft på alle områder, hvor dette er muligt. Tiltag, der øger arbejdsstyrken og dermed væksten, er klart at foretrække frem for finanspolitiske stramninger, der reducerer væksten.

Finanspolitik

Vismændene vurderer, at finanseffekten inkl. effekten af engangsforhold samlet set er svagt positiv i 2018 (0,1 pct. af BNP) og svagt negativ i 2019 (-0,2 pct. af BNP). Samtidig vurderer vismændene, at beskæftigelsesgabet udvides med ca. 24.000 personer i 2018, mens gabet er omtrent uændret fra 2018 til 2019.

Vismændene konkluderer, at finanspolitikken for 2019 er veltilrettelagt og svagt kontraktiv med de på nuværende tidspunkt planlagte udgifter. Vismændene giver dog ikke rigtigt nogen karakter til finanspolitikken for 2018.

DI mener, at finanspolitikken skal vurderes i sammenhæng med den ekstremt lempelige pengepolitik. DI er enig med Vismændene i, at finanspolitikken for 2019 ser ud til at passe til den forventede konjunktursituation. Vi hæfter os dog ved, at finanspolitikken først fastlægges endeligt i forbindelse med finansloven for 2019.

I 2018 er underskuddet større end i 2019. Underskuddet overskrider sågar budgetlovens grænse, samtidig med at beskæftigelsesgabet udvides betydeligt og finanseffekten er svagt positiv. Det er bemærkelsesværdigt, at logikken fra 2019 ikke overføres til 2018. Vismændenes vurdering af økonomien i 2018 bør føre til en anbefaling om en finanspolitisk stramning eller i det mindste en advarsel om, at finanspolitikken er rigeligt lempelig i 2018.

Vismændene vurderer, at finanspolitikken på langt sigt er overholdbar, og at holdbarhedsindikatoren viser et overskud på 0,9 pct. af BNP.

Vismændene anfører, at det i det lange løb er velfærdsforringende at opretholde et overholdbart forløb. Det indebærer nemlig, at der opkræves flere skatter end nødvendigt for at afholde

de ønskede udgifter. Vismændene mener derfor, at politikerne enten bør justere politikken, eller bør gøre sig selv og befolkningen klart, hvilken strategi de har for at føre en overholdbar politik.

DI mener, at man bør være varsom med at omsætte et teoretisk beregnet overskud i fremtiden til helt konkrete udgifter i nutiden. Holdbarhedsberegningerne er et godt redskab til at forstå og opdage konsekvenser af økonomiens strukturelle forhold. Men systemet egner sig ikke til at finjustere udgiftspolitikken på kort sigt. Det skyldes ikke mindst, at det erfaringsmæssigt er betydeligt lettere at finde politisk flertal for at øge udgifterne end for at stramme finanspolitikken. DI opfordrer derfor Vismændene til at tage hensyn til denne asymmetri, når de beskriver overholdbarheden og tilhørende forslag til løsninger.

DI mener ikke, at det er hensigtsmæssigt, at disponere over holdbarhedsoverskuddet på kort sigt. Det vil give den fjerne fremtid for stor vægt i de kort- og mellemfristede finanspolitiske dispositioner. Det er i den forbindelse væsentligt, at der reelt først skabes permanente overskud 30-40 år ude i fremtiden. Vi mener derfor heller ikke, at man bør fastlægge saldomålet i 2025, så det netop sikrer en holdbarhedsindikator på 0.

Vismændene fremfører, at budgetlovens krav om, at den strukturelle saldo skal være større end $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP ved finanslovens vedtagelse, er for rigid.

DI anerkender, at de kortsigtede saldomål er ganske rigide, og at det kan have de teoretiske ulemper, som vismændene fremfører. Disse ulemper opvejes imidlertid i høj grad af, at rammen er tydelig og enkel.

DI påpeger i øvrigt, at budgetloven giver mulighed for at afvige fra den faste saldogrænse under 'exceptionelle' omstændigheder. Ifølge budgetloven kan det f.eks. være et alvorligt økonomisk tilbageslag eller usædvanlige begivenheder, som ligger uden for statens kontrol.

Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Vismændene foreslår, at kandidatuddannelsernes stipendier helt eller delvist erstattes med studielån. Da den kandidatstuderende har erfaring fra bachelordelen, er den enkeltes usikkerhed omkring sin evne til at gennemføre en videregående uddannelse væsentlig mindre end ved uddannelsens start. Desuden har den kandidatstuderende et bedre overblik over, hvilke indkomstmuligheder uddannelsen vil give. Endelig kan en kandidat forventes at få en høj indkomst, og den nuværende studiestøtte bidrager, som nævnt, til at øge indkomstulighederne over et livsforløb.

DI støtter vismændenes forslag om helt eller delvist at erstatte stipendierne på kandidatuddannelserne med lån. DI mener dog, at der kun skal ydes stipendier de første tre år på alle videregående uddannelser. På det sidste år på en professionsbacheloruddannelse og de to år på kandidatuddannelsen skal de studerende have mulighed for gunstige SU-lån.

SMVDANMARK

Det går godt i dansk økonomi, hvilket også kan læses ud af SMVdanmarks kvartalsvise konjunkturundersøgelse, hvor konjunkturbarometret¹ siden 2. kvartal 2018 har vist positive nettotall. Blandt de parametre, som barometret er baseret på, er det særligt Danmarks økonomiske situation, som virksomhederne vurderer højt.

Arbejdskraft/arbejdsmarked

SMVdanmark deler formandskabets bekymringer om, at presset på arbejdsmarkedet kan blive en udfordring. Således oplever et stigende antal virksomheder, at de er begrænsede af mangel på kvalificeret arbejdskraft.

Siden 1. kvartal 2013 har antallet af virksomheder, som svarer, at de er begrænsede af mangel på kvalificeret arbejdskraft, været stigende. Hvor 10 pct. i 2013 svarede, at de var begrænsede af mangel på arbejdskraft, er det tal i 2. kvartal 2018 nået op på 40 pct., hvilket er det højeste målte siden 4. kvartal 2008, hvor målingen blev lanceret. Det er særligt inden for bygge/anlæg samt industri, at virksomhederne er begrænsede.



Virksomheder der svarer, at de er "begrænset" eller "meget begrænset" af mangel på kvalificeret arbejdskraft.

Udviklingen i begrænsning af mangel på kvalificeret arbejdskraft betyder, at der er behov for at finde løsninger, da mange små og mellemstore virksomheder ikke kan rekruttere den nødvendige arbejdskraft med de rette kompetencer. Det er oplagt at se mulighederne i at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, men der er også behov for at få flere unge ind på en erhvervsuddannelse.

¹ SMVdanmarks konjunktur bygger på vurdering af Danmarks økonomiske situation, virksomhedens økonomiske situation, investeringslysten og forventninger til årets resultat.

Udover at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, så bør der være mere fokus på at kompetenceudvikle den eksisterende arbejdskraft, eksempelvis blandt de ufaglærte. Men også se på mulighederne for at få aktiveret den passive del af arbejdsmarkedet.

De små og mellemstore virksomheder står klar til at tage lærlinge og gør det allerede i stor stil, men skal der sikres plads til endnu flere lærlinge i landets små og mellemstore virksomheder, bør man genindføre præmiebonusordningen, så der igen bliver en ordentlig og stærk tilskyndelse til at tage ansvar og oprette lærepladser. Formandskabet opfordres derfor til at undersøge, om de økonomiske incitamenter, der ligger i den nuværende AUB-aftale, er tilstrækkelige.

Det er positivt, at arbejdsstyrken gennem forskellige reformer er blevet udvidet, men det er bekymrende, at mange arbejdspladser er forsvundet inden for blandt andet byggeri og industri, som er nogle af de brancher, hvor vi nu oplever den største begrænsning af mangel på kvalificeret arbejdskraft.

Primo 2018 blev der slået rekord på det danske arbejdsmarked, da man kunne notere sig det højeste antal lønmodtagere nogensinde, hvor det højeste niveau tidligere var målt i februar 2008. Men der er brancher, hvor der er forsvundet en del lønmodtagere. Indenfor industrien mv. var der godt 400.000 lønmodtagere i februar 2008, hvor dette tal i februar 2018 er faldet med godt 70.000 lønmodtagere. Ligeledes inden for bygge/anlæg kan man notere sig, at der er forsvundet godt 14.000 lønmodtagere fra ca. 175.000 til ca. 161.000 lønmodtagere.

Lønstigninger skaber et pres på de små og mellemstore virksomheder, som ikke i samme grad kan honorere de højere lønninger, som vil komme til udtryk i stigende priser. Ligeledes kan lønstigninger, som formandskabet påpeger, være med til at svække konkurrenceevnen og sænke produktiviteten.

Flere investeringer skal finde vej til SMV'erne

Erhvervsinvesteringerne er relativt høje og er kommet tilbage efter krisen. Men opdeler vi investeringerne på virksomhedernes størrelse, så giver det anledning til bekymring. Det er de store virksomheder, der foretager investeringerne. De små og mellemstore virksomheders investeringer er stort set ikke steget siden krisen. Derfor er der god grund til bekymring, særligt i en tid hvor digitaliseringen kan forandre markeder og produktionsmetoder markant og meget hurtigere, end vi tidligere har set.

SMVdanmark er bekymrede for, at SMV'ernes manglende investeringer de sidste 5 år betyder, at de bliver tabt i forhold til digitaliseringsniveauet. Derfor er der behov for investeringer i SMV'erne, særligt med fokus på at øge automatisering og digitalisering, som potentielt kan frigive ressourcer på arbejdsmarkedet, som derved kan være med til at imødekomme efterspørgslen på kvalificeret arbejdskraft.

SMVdanmarks konjunkturundersøgelse fra 1. kvartal 2018 viser, at 28 pct. føler sig begrænset af mangel på finansiering, og det kan være med til at forklare den manglende investeringslyst blandt de små og mellemstore virksomheder. Det er selvfølgelig positivt, når der

politisk er fokus på at fremme investeringer i små og mellemstore virksomheder. Men der skal handling bag ordene i langt højere grad, end der er i dag.

SMVdanmark foreslår derfor et fradrag på 150 pct. for investeringer, der understøtter en øget digitalisering og automatisering i små og mellemstore virksomheder. Samtidig vil SMVdanmark opfordre formandskabet til i en kommende rapport at komme med nye økonomiske modeller, der vil understøtte flere investeringer hos SMV'erne.

Eksport/samhandel

SMVdanmark ser også med bekymring på den stigende protektionisme, hvor mange SMV'er indirekte vil blive berørt, da mange er underleverandører til eksporterende virksomheder.

Selvstændiges opsparing til pension

I formandskabets rapport diskuteres selvstændiges opsparing til pension ikke, men det er et område, som bør have fokus. Mange selvstændige kommer stadig for sent i gang med at opspare til pension, blandt andet, fordi fokus er et andet sted, eksempelvis når man er ved at starte og etablere virksomhed, ligesom der først senere er frie midler til at spare op af.

SMVdanmark foreslår, at der sikres tilpas fleksible regler, når den selvstændige sparer op. Blandt andet regler, der kan tage tilpas højde for de udsving, der kan være i virksomhedens overskud.

LANDBRUG & FØDEVARER

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Otte års lavkonjunktur er slut og dansk økonomi er inde i et solidt opsving. Den aktuelle højkonjunktur vil ende med en blød landing. Sådan nogenlunde konstaterer Formandskabet i den seneste vismandsrapport.

Landbrug & Fødevarer ser også positivt på den økonomiske udvikling om end vi vurderer, at der er en betydelig risiko for, at højkonjunktureren resulterer i en gradvis overophedning af det danske arbejdsmarked og at det øger risikoen for en hård landing.

Formandskabet finder, at virksomhedernes aktuelle problemer med at finde kvalificeret arbejdskraft bliver modvirket af et stigende arbejdsudbud de kommende år. Formandskabet finder således, at den aktuelle højkonjunktur vil ende med en blød landing. Landbrug & Fødevarer mener, at der er risiko for, at den aktuelle situation resulterer i en overophedning af det danske arbejdsmarked. Landbrug & Fødevarer mener endvidere, at risikoen er styrket i forbindelse med de netop overståede overenskomstforhandlinger på det offentlige område. Forhandlingerne resulterede i en forholdsvis dyr aftale, som risikerer at smitte af på det private arbejdsmarked. Formandskabet skriver, at højere lønstigninger i sig selv vil lette presset på arbejdsmarkedet, fordi det vil forværrer lønkonkurrenceevnen og skade eksporten. Landbrug & Fødevarer mener ikke, at det er ønskelig tilgang. I stedet bør manglen på arbejdskraft afhjælpes via et øget arbejdsudbud, så konkurrenceevnen kan fastholdes.

Landbrug & Fødevarer vurderer, at der allerede i dag er betydelige flaskehalsproblemer på det danske arbejdsmarked. Landbrug & Fødevarers konjunkturmålinger viser en kraftig stigning i antallet af virksomheder, der melder at "manglende adgang til arbejdskraft" begrænser produktionen. I 1. kvartal 2018 var det hver tredje virksomhed i agroindustrien og knap hver fjerde i fødevarerindustrien, der meldte om mangel på arbejdskraft. For bare tre år siden var det kun 4 pct. af fødevarervirksomhederne, der meldte om mangel på kvalificeret arbejdskraft. På den baggrund mener Landbrug & Fødevarer, at det er centralt med et fortsat politisk fokus på strukturforbedrende reformer, der kan øge produktiviteten og arbejdsudbuddet.

Landbrug & Fødevarer deler ikke Formandskabets optimistiske forudsætning om tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft i de kommende år. De lande, der hidtil har leveret arbejdskraften, oplever selv kraftigt forbedrede konjunkturer samtidigt med, at der er igangsat kampagner for at trække arbejdskraften hjem. Landbrug & Fødevarer støtter op om Formandskabets anbefalinger for en lavere beløbsgrænse i beløbsordningen for udenlandsk arbejdskraft. Derudover mener Landbrug & Fødevarer, at positivlisten bør udvides, så også faglært arbejdskraft inden for mangelområder kan opnå arbejdstilladelse. Dette bør ske snarest, og ikke afvente at arbejdsmarkedet for alvor er overophedet.

Formandskabet påpeger, at ledigheden for dimittender er forholdsvis høj. Landbrug & Fødevarer foreslår, at dimittendsatsen reduceres for at tilskynde de ledige til hurtigere at påtage sig et arbejde.

Aktuel økonomisk politik

I forhold til regeringens energiudspil kritiserer Formandskabet, at produktionsvirksomheder betaler lavere afgifter for energi anvendt til proces sammenlignet med forbrugerne. Landbrug & Fødevarer er uenig i denne kritik. En stigning i produktionsvirksomhedernes omkostninger vil forværre danske virksomheders internationale konkurrenceevne til skade for eksport og velfærd.

Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Formandskabet finder i sin analyse, at subsidiering af uddannelse i Danmark er for høj i forhold til en situation, hvor uddannelsesvalget er neutralt i forhold til skattesystemet. Analysen fremhæver, at der kun er begrænset påvirkning af studieoptaget afhængig af, om en ydelse ydes som lån eller stipendie. Formandskabet fremhæver flere forhold, der taler for at omlægge kandidatstuderendes stipendier helt eller delvist til lån. Landbrug & Fødevarer vil gerne kvittere for den grundige analyse. Det danske SU-system er verdens mest gavmilde og Landbrug & Fødevarer støtter en ændring, hvor kandidatstuderendes stipendier helt omlægges til lån.

DANSK ERHVERV

1. Konjunktur og offentlige finanser

Dansk Erhverv finder formandskabets vurdering af de kortsigtede konjunkturrelle tendenser for retvisende – dog mener vi, at vækstskønnet de kommende år er til den optimistiske side. I

Dansk Erhverv ser vi dog mere bekymret på kapacitetssituationen på arbejdsmarkedet. Fortsætter det nuværende beskæftigelsesopsving, risikerer arbejdsmarkedet inden for de kommende år at blive udfordret af manglen på kvalificeret arbejdskraft. Både som følge af færre ledige ressourcer i Danmark, men også på grund af en lavere ledighed i lande hvor Danmark traditionelt har kunnet rekruttere arbejdskraft.

Dansk Erhverv mener, at formandskabets skøn for produktivitetsvæksten frem mod 2025 fortsat er optimistisk. Formandskabets bud på produktivitetsvæksten de kommende år er en bærende forudsætning for formandskabets væksts skøn frem mod 2025. Vores bekymring bunder blandt andet i, at skønnet for væksten i produktivitet bygger på et optimistisk syn på den fremtidige investeringsvækst. En optimisme vi ikke deler. Vi er i udgangspunktet enige i, at der aktuelt underinvesteres i dansk økonomi, men vi tvivler på, at forholdet mellem kapital og arbejdskraft uden videre genoprettes.

Efter vores vurdering er der behov for politiske initiativer, som mindsker og fjerner de barrierer, der holder virksomhederne tilbage med hensyn til at investere, før potentialet kan forventes udløst. Dansk Erhverv mener, at der fortsat bør være fokus på eventuelle underliggende strukturelle faktorer, som holder investeringsaktiviteten tilbage, og på hvilke politiske initiativer der kunne foretages for at stimulere investeringsaktiviteten i dansk økonomi.

Dansk Erhverv er enig med formandskabet i, at vedtagne arbejdsmarkedsreformer har været med til at understøtte det nuværende beskæftigelsesopsving. Vi er til gengæld bekymrede for, om allerede vedtagne reformer har den forventede effekt. Eksempelvis er den lave erhvervsfrekvens blandt ikke-vestlige indvandrere en udfordring, som der endnu ikke er fundet en løsning på.

Dansk Erhverv vil gerne rose formandskabet for at sætte fokus på de samfundsøkonomiske udfordringer, som mangel på arbejdskraft kan medføre. Vi er enige i formandskabets analyse af de konsekvenser for konkurrenceevnen, en situation med mangel på arbejdskraft kan skabe. Dansk Erhverv finder det desuden overraskende, at der ikke kan etableres en sammenhæng mellem af flere flygtninge i udgangspunktet visiteres jobparate, og stigningen i beskæftigelsen for denne gruppe.

For en lille åben økonomi som den danske er international handel en central bidragsyder til væksten. Dansk Erhverv er derfor bekymret på dansk økonomis vegne, for den øgede protektionisme, eksempelvis gennem stigende toldsatter, der for tiden kan spores i lande omkring os. Dansk Erhverv deler formandskabets bekymring om, at det kan skade både den globale vækst og den økonomiske udvikling herhjemme.

Dansk Erhverv er enig i, at i den nuværende konjunktursituation bør finanspolitikken bidrage til at dæmpe væksten. Vi ser samtidig at stramninger af finanspolitikken forekommer mest effektiv ved at reducere det offentlige forbrug.

Formandskabet pointerer, at hvis regeringen vælger at prioritere hele reserven til offentligt forbrug, vil væksten i det offentlige forbrug fra 2018 til 2021 blive lavere end det demografi- og

velstandskorrigerede træk. Samtidig pointerer formandskabet, at hvis regeringen vælger at prioritere hele reserven i perioden fra 2021 til 2025 til yderligere vækst i det offentlige forbrug, vil det kunne dække det demografi- og velstandskorrigerede træk.

Dansk Erhverv mener, at vismændene undervurderer mulighederne for produktivitsforbedringer i den offentlige sektor. Produktivitsforbedringer kan sikre, at en lavere udgiftsvækst ikke medfører serviceforringelser. Et styrket samarbejde mellem den private og den offentlige sektor vil kunne være med til at sikre produktivitsgevinster i den offentlige sektor.

Dansk Erhverv har længe efterlyst en harmonisering af erhvervslivets energiafgifter, så den nuværende forvridende sondring mellem rumvarme og procesenergi for erhvervene ophører. Det er vigtigt, at virksomhederne stilles over for ens betingelser, så de forskellige sektorer kan udvikle sig på grundlag af deres konkurrenceevne. Vi er derfor tilfredse med, at formandskabet påpeger dette. Dansk Erhverv er desuden enige med formandskabet i, at eksportstøtte til særlige produkter såsom energiteknologi bør undgås.

2. Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet konkluderer, at den langsigtede holdbarhedsindikator er 0,9 pct. af BNP. Det betyder, at de offentlige finanser er overholdbare – svarende til at skatterne permanent kan sænkes med 20 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, og uden den offentlige gæld vil løbe løbsk på noget tidspunkt. Det er samtidig med at der i beregningen er taget højde for det demografiske træk.

Dansk Erhverv er enig i, at permanent overholdbare offentlige finanser er uhensigtsmæssigt. Vi mener, at på sigt bør det resultere i skattelettelser, der kan skabe vækst og velstand i Danmark – specielt set i lyset af formandskabet i holdbarhedsberegningerne har taget højde for demografisk træk.

Dansk Erhverv mener, at formandskabet i de langsigtede fremskrivninger undervurderer mulighederne for produktivitsforbedringer i den offentlige sektor. På samme måde som det er muligt at opnå produktivitsforbedringer i den private sektor, er det muligt, at den offentlige sektor kan levere mere service for de samme ressourcer. Et styrket samarbejde mellem den private og den offentlige sektor vil eksempelvis kunne sikre produktivitsgevinster i den offentlige sektor. Det kan yderligere styrke holdbarheden af de offentlige finanser.

3. Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Dansk Erhverv vil gerne rose formandskabet for en lødig gennemgang af udviklingen og problematikkerne i SU-systemet. Dansk Erhverv finder det uhensigtsmæssigt, at midler på uddannelsesområdet i stigende grad går til forsøgelse frem for sikre kvalitetsuddannelser.

Formandskabet betoner, at støtte til videregående uddannelser ofte vil komme personer til gode, der over et livsforløb vil være blandt de bedst lønnede. Rent faktisk bidrager den nuværende studiestøtte til at øge indkomstuligheden set over et livsforløb. International forskning og beregninger i kapitlet tyder på, at uddannelsesstøtte – både i form af stipendier og lån – øger studieoptaget, mindsker frafaldet og afkorter studietiden. Ændringer i indretningen af

uddannelsesstøtten kunne også bidrage til at opfylde målsætningen om at forkorte den gennemsnitlige studietid på de videregående uddannelser.

Dansk Erhverv er enige med formandskabet i, at en omlægning af SU'en på kandidatuddannelser til lån er fornuftig vej, der dels vil frigive midler i sektoren, og dels vil have færrest negative konsekvenser ift. øget frafald mv.

FORBRUGERRÅDET TÆNK

Regeringens energiudspil

Rapporten indeholder et afsnit om regeringens energiudspil (side 78-79). Teksten handler mest om skatter og afgifter, som Forbrugerrådet Tænk ikke almindeligvis går ind i. Dog støtter vi, at afgifterne på de forskellige energityper i højere grad bør afspejle deres miljøbelastning, så forbrugerne får de rette incitamenter til at vælge "grønne" energikilder og dermed bedre kan bidrage til omstillingen til vedvarende energi.

Boligmarkedet

Rådet peger på, at boligmarkedet udgør en risiko for dansk økonomi, og Rådet er bekymret for de høje prisstigninger, der er koncentreret omkring København og Århus (side 30ff). Det konstateres dog, at boligmarkedet ikke er overvurderet på landsplan. Forbrugerrådet Tænk finder dog, at man bør være opmærksom på, at der i visse dele af landet, hvor priserne ikke er steget, sagtens kan være tale om, at ejendomme er overvurderede, og at gælden er meget høj i forhold til ejendommens værdi. I forbindelse med en fremtidig rentestigning og en lavkonjunktur er det således ikke nødvendigvis kun omkring de store byer, at boligejernes økonomi kan blive hårdt ramt.

Uddannelsesstøtten på de videregående uddannelser

Rapporten indeholder et kapitel om uddannelsesstøtten på de videregående uddannelser. Rådet peger på, at udgifterne til uddannelsesstøtte er steget betragteligt. Endvidere konkluderes det, at en øget anvendelse af lån i stedet for stipendier kun vil have begrænsede konsekvenser for uddannelsesoptaget, og at der ikke er stærke effektivitetsmæssige eller fordelingsmæssige argumenter imod at en større del af støtten ydes som lån. Forbrugerrådet Tænk har som udgangspunkt ikke nogen holdning til, hvor stor uddannelsesstøtten bør være. Vil skal blot gøre opmærksom på, at studielån i en række lande, fx USA, er en væsentlig årsag til gældsproblemer, hvilket vi jo også har historiske erfaringer for i Danmark

Tal fra Forbrugerrådet Tænks gældsrådgivning viser, at studielån allerede i dag kan være årsag til gældsproblemer. De seneste tre år (1/6 2015 til dags dato) er der i 3.216 sager om borgere som har modtaget personligt rådgivning (mand, kvinde og par) svaret på, om de har studielån, herunder SU-lån. På 651 borgersager er angivet, at de har studielån, herunder SU-lån, svarende til, at for 20,3 % af de borgere, der henvender sig i vores gældsrådgivning, er studielån en af årsagerne til deres gældsproblemer.

Endvidere kan vi henvise til en undersøgelse fra 2016, som vores medlemsorganisation, Dansk Magisterforening, har lavet. Denne undersøgelse viser lidt andre konklusioner, end dem der fremgår af indeværende rapport. Undersøgelsen viser fx, at hvis en større del blev lånefinansieret, ville 21 % af deres medlemmer ikke fortsætte på kandidatuddannelsen, og at 29 % ikke ville være 2

begyndt på uddannelsen, samt at en omlægning ville ramme socialt skævt. Pointen om, at det generelle uddannelsesniveau kan risikere at falde ved en omlægning til lån frem for stipendier - og konsekvenserne heraf, er ikke omtalt i nærværende rapport. Disse forhold ligger uden for, hvad Forbrugerrådet Tænk beskæftiger sig med, men vores betænkelighed ved, at man vil løse ét problem – stigende udgifter til SU-støtte – ved potentielt at skabe et andet – nemlig øget gældsætning blandt danskerne – finder vi problematisk, når analysen samtidig ikke forholder sig til eksisterende studier af de uddannelsesmæssige og sociale konsekvenser af forslaget.

Om selve rapporten og Det Økonomiske Råds udflytning

Forbrugerrådet Tænk finder, at den aktuelle rapport ikke synes helt at leve helt op til det hidtidige niveau. Bl.a. er et hidtidigt afsnit om udviklingen i den finansielle sektor ikke med. Det er beklageligt, fordi netop den finansielle sektor har afgørende betydning for udviklingen i den generelle økonomi i landet. Om dette skal ses i lyset af udflytningen, må stå åbent, men Forbrugerrådet Tænk ser med en vis bekymring på Rådets fremtidige muligheder for fuldt ud at udfylde den vigtige rolle, som Rådet er tiltænkt for at højne den økonomiske debat og styring af landets økonomi.

CEPOS

Kapitel 1

De økonomiske vismænd konstaterer, at presset på arbejdsmarkedet er stigende, og at det kan give anledning til højere lønstigninger. Vismændene vurderer dette som uproblematisk. Dette er jeg enig i. Vismændene vurderer dog også, at presset på arbejdsmarkedet kan øges yderligere, hvis den ventede tilgang af udenlandsk arbejdskraft ikke realiseres. I det scenarie er der ifølge vismændene risiko for en hård landing.

Vismændene vurderer, at de offentlige finanser er sunde, selvom der næste år er udsigt til et strukturelt underskud på 0,3 pct. af BNP. Dette er inden for budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Den strukturelle saldo ventes i 2025 at udvise et lille overskud på 0,1 pct. af BNP.

Vismændene vurderer desuden, at finanspolitikken samlet skønnes at dæmpe væksten med 0,2 pct. af BNP i 2019. Vismændene vurderer det som vigtigt, at den forudsatte finanspolitiske stramning gennemføres. Det skal her bemærkes, at jo mere af råderummet, der i 2019 anvendes på offentligt forbrug (sammenlignet med indkomstskattelettelser), jo lempeligere bliver finanspolitikken. I lyset af vismændenes fokus på aktivitetsvirkning af finanspolitikken,

kunne det være hensigtsmæssigt i kommende rapporter også at belyse aktivitetens virkning af ændringer i skatter, offentligt forbrug og investeringer.

Vismændene vurderer, at med udsigt til en højkonjunktur med pres på arbejdsmarkedet, kan det være et godt tidspunkt at gennemføre arbejdsudbudsreformer. Dette er jeg enig i.

Vismændene anfører to forslag til at øge arbejdsudbuddet. Det ene er at lette adgangen for udenlandsk arbejdskraft ved at sænke beløbsgrænsen, og det andet er at fjerne topskatten for udlændinge de første 5 år i landet. Det kan undre, at vismændene lader sig begrænse til to (gode) forslag, som man oven i købet ikke har nogen skøn over virkningen af. Begge forslag retter sig mod udenlandsk arbejdskraft. Der er mange øvrige forslag, der kan iværksættes, hvor man kan skønne over effekten. Forslag, der får danskere i arbejde. Det kunne være en reduktion i dimittendsatsen, en reduktion i dagpengeperioden eller en lavere dagpengesats. Effekterne kan beregnes på baggrund af Dagpengekommissionens model. Vismændene gør i deres rapport opmærksom på, at dimittendledigheden er høj, og at dimittender udgør et beskæftigelsespotentiale. Her ville det være oplagt med beregninger af effekter af lavere dimittend-dagpenge. Desuden kan man overveje at reducere tilgangen til efterløn. Her er der også mulighed for at beregne arbejdsudbudseffekter. Desuden kan det beregnes, hvor meget arbejdsudbuddet øges, såfremt råderummet næste år (og de kommende år) anvendes på lavere marginalskat.

Jeg vil opfordre til, at vismændene fremover angiver mulige arbejdsudbudsreformer og deres forventede beskæftigelseseffekt. Det behøver ikke at være anbefalinger, men blot et overblik over reformmuligheder i forhold til at øge arbejdsudbuddet og hvilke fordele og ulemper, der kan være ved reformerne.

Vismændene kritiserer den nye aktiesparekonto for at være en unødvendig komplicering af det nuværende skattesystem. Jeg er enig i denne kritik. I stedet burde man have reduceret den eksisterende aktiebeskatning.

Vismændene roser regeringen for at lette elafgiften, da afgiften på el er højere end afgifter på andre typer energi set i forhold til den tilhørende CO₂-udledning. Dette er jeg enig i, ligesom jeg er enig i, at man skulle gennemføre en endnu mere gennemgribende omlægning af afgifterne.

Vismændene kvitterer også for, at regeringen lægger op til mere teknologi-neutrale tilskud til vedvarende energi. Vismændene kritiserer, at regeringen bryder med den teknologi-neutrale tilgang ved at opstille et særskilt mål for havvind. Dette er jeg enig i.

Kapitel 2

Vismændene vurderer, at de offentlige finanser er overholdbare svarende til 0,9 pct. af BNP. Det indebærer, at man kan reducere skatterne med 21 mia. kr., samtidig med at der er finanspolitisk holdbarhed. Overholdbarheden illustrerer dermed en "overbeskatning" i forhold til de skatter, der er nødvendige for at finansiere de fremtidige udgifter.

Vismændene konstaterer, at der i en mellempriode fra 2025 til 2040 sker en forværring af saldoen, som følge af at store årgange afløses af små årgange. Vismændene vurderer, at "hængekøje-problemet" er mindre end tidligere vurderet. På intet tidspunkt i vismændenes fremskrivning brydes budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Finansministeriet vurderer, at underskuddet i en mellem-periode overskrider den nuværende underskudsgrænse i budgetloven på 0,5 pct. af BNP. Vismændene nævner, at dette kan håndteres ved, at man hæver underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP, hvilket er tilladt ifølge EU-reglerne. Dette er en oplagt mulighed. Hvis man derimod håndterer det midlertidige problem med for store underskud via budgetforbedringer, så bliver overholdbarheden endnu større.

Vismændene opfordrer til, at man i regeringen og Folketinget forholder sig til overholdbarheden på 21 mia. kr. Dvs. om og i givet fald hvordan pengene skal disponeres. Det havde været oplagt, at vismændene selv angav et svar på det første spørgsmål.

Kapitel 3

Vismændene har udarbejdet et godt og spændende kapitel om SU og uddannelse. Vismændene beregner, at videregående uddannelser er oversubsidierede (bl.a. i form af SU og skattefinansierede universitetsudgifter) i forhold til den forvridding, der sker af uddannelsesbeslutningen via det progressive skattesystem. Vismændene finder, at det neutrale uddannelsessubsidie udgør 30 pct. for personer, der ikke betaler topskat. For topskatteydere udgør det skatteneutrale uddannelsessubsidie 50 pct. Til sammenligning udgør det gennemsnitlige uddannelsessubsidie til videregående uddannelser ca. 60 pct.

Når støtten til uddannelse ligger over det skatteneutrale niveau, så er implikationen, at der investeres for meget i humankapital med et lavt samfundsøkonomisk afkast til følge. Oversubsidieringen kan dermed medvirke til over-uddannelse i Danmark. Dvs. at flere tilskyndes til at tage en videregående uddannelse ud over det, der ville blive realiseret ved et skatteneutralt niveau/det der er samfundsøkonomisk rentabelt.

Vismændenes analyse af oversubsidiering af uddannelse er interessant. Vismændene burde have inddraget dimittenddagpenge i beregningen af uddannelsessubsidiet. Såfremt man havde inddraget dimittend-dagpengene i analysen, ville oversubsidieringen være endnu større.

Vismændene konstaterer også, at da mange personer med en videregående uddannelse over et livsperspektiv tjener en relativ høj indkomst, er der ikke stærke fordelingsmæssige argumenter imod at yde en større andel af studiestøtten som lån frem for SU. Det fremgår af rapporten, at den danske SU ligger dobbelt så højt som niveauet i Sverige og Norge.

Vismændene refererer et engelsk studie, der finder, at 1.000 £ ekstra i SU i UK øger studieøgningen med 3,95 pct. point. I Danmark finder et dansk studie, at 1.000 dollars ekstra i SU øger studieoptaget med 1,35 pct. Den mindre effekt i Danmark kan skyldes, at flere unge i Danmark starter på en videregående uddannelse, og derfor er potentialet for flere optagne mindre. Et dansk studie finder, at højere SU øger studielængden.

Vismændene skriver, at litteraturen finder, at studielån øger studieoptaget. Der refereres til et studie, der finder, at muligheden for studielån reducerer frafaldet på studier. Ifølge vismændene finder simuleringer på svenske data, at sammensætningen af lån og SU (for et givet samlet støtteniveau) ikke har signifikant betydning for studievalg og frafald.

Vismændene argumenterer for, at SU på kandidatdelen på universitetet helt eller delvist afløses af lån. Dette har CEPOS også tidligere anbefalet. Vismændene fremfører 3 gode argumenter for forslaget: For det første er den enkelte ret sikker på at kunne gennemføre studiet, når vedkommende har bestået bachelor-delen. For det andet har den enkelte studerende på kandidatdelen et godt overblik over indtjeningsmuligheder efter endt studie. For det tredje kan personer med en kandidatuddannelse forvente en høj indkomst gennem livet. Vismændene konstaterer i den forbindelse, at den nuværende understøttelse øger uligheden set over et livsperspektiv.

Det er interessant, at vismændene konkluderer, at studieoptaget kun i begrænset omfang er påvirket af, om ydelsen gives som stipendie (SU) eller lån. Vismændenes beregning viser, at hvis SU'en reduceres med 10 pct. og erstattes med lån, så vil oversubsidieringen blive reduceret, og optaget på de videregående uddannelser vil blive reduceret med 0,2 pct.point. I dag starter 85 pct. af en gymnasieårgang på en videregående uddannelse. Hvis SU'en nedsættes med 10 pct., og låneandelen øges tilsvarende, så reduceres andelen, der starter på en videregående uddannelse fra 85 til 84,8 pct. Andelen, der afslutter deres videregående uddannelse, reduceres med 0,3 pct.point.

Det bør bemærkes, at selv efter en reduktion i SU'en på 10 pct., vil der stadig være en betydelig oversubsidiering til de studier, som ikke giver anledning til topskattelønninger.

Vismændene viser, at der er betydeligt større oversubsidiering af de uddannelser, som kun i mindre grad giver anledning til topskattebetalinger ift. de uddannelser, som typisk giver højere lønninger, som der skal betales topskat af. Det er problematisk, at den samlede effekt af uddannelsessubsidier og skatter tilskynder unge til at vælge uddannelser med lave afkast. Vismændene nævner muligheden for at gøre stipendier til udeboende studerende afhængig af forældrenes indkomst. Jeg vil advare imod dette forslag, da det vil hæve forældrenes marginalskat og derved mindske deres arbejdsudbud.

FINANS DANMARK

Konjunkturvurdering og finanspolitik

Finans Danmark deler grundlæggende formandskabets vurdering, at dansk økonomi efter de seneste års fremgang nu befinder sig i en omtrent neutral konjunktursituation med et gradvist tiltagende pres på arbejdsmarkedet.

Vi ser også gode vækstudsigter for dansk økonomi i de kommende år, selvom det fortsat er vores opfattelse, at formandskabet har lovlig optimistiske forventninger til fremgangen i den private indenlandske efterspørgsel. Efter at de ventede løft i husholdningernes forbrugskvote

og i virksomhedernes investeringskvote nu er udeblevet i flere år, vil vi gerne opfordre formandskabet til at undersøge mulige årsager til denne udvikling nærmere og overveje konsekvenserne af en svagere udvikling i den private efterspørgsel frem mod 2025, end der hidtil har været lagt til grund.

I den aktuelle konjunktursituation, hvor dansk økonomi er tilbage på det strukturelle niveau, er vi enige med formandskabet i vigtigheden af, at den planlagte finanspolitiske opstramning fastholdes, når finansloven for 2019 skal fastlægges.

Udenlandsk arbejdskraft

Finans Danmark finder ligesom formandskabet, at den fortsatte tilgang af udenlandsk arbejdskraft udgør et vigtigt bidrag til at modvirke udbredte flaskehalse på arbejdsmarkedet og dermed fastholde fremgangen i dansk økonomi i de kommende år. Vi lægger som formandskabet også vægt på, at særligt højtuddannet og specialiseret arbejdskraft kan være med til at øge produktiviteten og indkomstniveauet i Danmark.

Vi støtter derfor også initiativer, der kan bidrage til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft til Danmark, herunder formandskabets konkrete forslag. Vi vil i den sammenhæng også pege på, at man kan udvide den såkaldte fast-track-ordning til også at omfatte mindre virksomheder med under 20 ansatte. En sådan justering vil give start-up-virksomheder bedre muligheder for at tiltrække udenlandske medarbejdere med særlige kompetencer.

Boligmarkedet

Finans Danmark deler formandskabets vurdering, at de aktuelle priser på boligmarkedet ikke er ude af trit med, hvad de fundamentale forhold tilsiger. De senere års stigende boligpriser i særligt København og andre store byer skal blandt andet ses i sammenhæng med de ekstraordinært lave renter.

Formandskabet konstaterer, at flere politiske initiativer, herunder begrænsning af lånemuligheder for husholdninger med høj gæld og ny boligbeskatning, kan dæmpe prisudviklingen særligt i de store byer. Når vi hertil lægger den rentestigning, som formandskabet og andre forventer, og det omfattende boligbyggeri i de større byer, er der således en række faktorer, som trækker i retning af en mere afdæmpet prisudvikling på boligmarkedet i de kommende år. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at vi endnu ikke har set effekten af hverken de skærpede låneregler, der trådte i kraft ved nytår, eller den ændrede boligbeskatning, der træder i kraft i 2021.

Finans Danmark er enig med formandskabet i, at boligprisstigninger i kombination med en uholdbar opbygning af gæld indebærer særlige risici for den finansielle stabilitet, og at udviklingen på boligmarkedet kræver særlig bevågenhed. Men som formandskabet også finder, er de senere års stigende boligpriser netop ikke sket på baggrund af øget gældsætning. I den nuværende situation bør vi afvente effekterne af de nævnte forhold, der alle trækker i retning af at dæmpe prisudviklingen på boligmarkedet.

Aktiesparekonto og investorfradrag

Vi noterer, at formandskabet er skeptisk over for ny kompleksitet i skattesystemet. Finans Danmark anerkender som sådan formandskabets synspunkt, idet vi finder, at den bedste løsning ville have været enkel kapitalbeskatning med en flad sats på et niveau, som fremmer kapitalakkumuleringen i danske virksomheder og dermed vækstpotentialet i dansk økonomi. Det har man talt om og regnet på i mange år, men vi må konstatere, at der ikke er politisk opbakning til en sådan løsning.

I det lys er det vigtigt at afsøge andre muligheder for at styrke aktiekulturen og investeringslysten. Efter Finans Danmarks opfattelse er aktiesparekontoen (ASK'en) et godt bud, der bygger på positive svenske erfaringer, men er tilpasset danske forhold. For ASK'en er der således valgt en lagerbeskatningsmodel, som i dansk kapitalindkomstbeskatning er ganske velkendt fra pensionsopsparingerne, og samtidig er konstrueret, så det bliver nemt for private investorer at håndtere.

Vi lægger samtidig vægt på, at udgangspunktet ikke er perfekt, når det gælder virksomhedernes adgang til risikovillig kapital. Situationen er den, at mens store og veletablerede virksomheder har god adgang til kapital via kreditinstitutter og kapitalmarkederne, kan små og mellemstore virksomheder såvel som iværksættere have svært ved at rejse den nødvendige risikovillige kapital som følge af en række imperfektioner i markedet, fx begrænset og asymmetrisk information.

Finans Danmark støtter derfor initiativer, der kan styrke de mindre og nye virksomheders adgang til risikovillig kapital. Vi ser gerne, at professionelle investorer øger deres investeringsfokus på de mindre virksomheder, men efter Finans Danmarks vurdering er der også plads til, at danskere med store likvide formuer kan medvirke til at styrke iværksætter- og aktiekulturen i Danmark, og at dette kan understøttes af investorfradraget.

Energiudspil

Finans Danmark er generelt enig med formandskabet i, at regeringens udspil for den fremtidige energipolitik er et skridt i den rigtige retning, så den nødvendige grønne omstilling af økonomien sker omkostningseffektivt og hensigtsmæssigt. Vi lægger i den sammenhæng vægt på, at der fra politisk hold findes langtidsholdbare løsninger inden for energiområdet, der sikrer forudsigelige og stabile rammer, som skaber tryghed om økonomien i energiprojekter. Det giver bedre muligheder for, at investorer og kreditinstitutter, som yder langsigtet finansiering, kan vurdere projekternes økonomiske bæredygtighed.

Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet bemærker, at finanspolitikken manøvrerum inden for det nuværende rammeværk kan styrkes ved tiltag, der forbedrer den offentlige saldo i dag uden at ændre på den langsigtede holdbarhed. Formandskabet peger her blandt andet på en fremrykning af pensionsbeskatningen til indbetalingstidspunktet under forudsætning af, at de fremrykkede indtægter anvendes til gældsnedbringelse – men konstaterer dog selv, at regeringen ved omlægningen fra fradragsberettigede pensionsordninger til aldersopsparing valgte at bruge den umiddelbare skattegevinst på finanspolitiske lempelser i stedet for en styrket offentlig saldo.

Efter Finans Danmarks vurdering er risikoen for, at en væsentligt stærkere formueposition i dag vil trække i retning af en lempeligere finanspolitik, ganske reel. Mere grundlæggende finder vi det betænkeligt at omkalfatre skattesystemet for at imødegå, hvad der måtte opfattes som uhensigtsmæssigheder i det finanspolitiske rammeværk.

Tema om uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Finans Danmark er grundlæggende enige med formandskabet i det hensigtsmæssige i, at stipendier til studerende helt eller delvist omlægges til lån – især i det omfang, det ikke må ventes at begrænse studieoptaget væsentligt. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at SU-gæld også kan bidrage til, at nogle ender med alvorlige gældsproblemer. Man bør derfor overveje, om der bør være finansiel rådgivning ved optagelse af SU-lån, især hvis denne skal fylde mere i fremtiden.

FTF

Konjunkturvurdering og offentlige finanser

FTF har noteret sig, at formandskabet beskriver en dansk økonomi i rigtig god form, men samtidig peger på, at økonomien nærmer sig kapacitetsgrænsen. Formandskabet mener derfor, at finanspolitikken ikke bør lempelses, men at den nuværende stramme finanspolitik er passende. Samtidig viser prognosen og beregningerne, at der fremover vil være et betydeligt råderum i de offentlige finanser, som kan bruges på skattelettelser eller offentligt forbrug. I forhold til finanspolitikken og regeringens økonomiske planer vil der stadig være tale om et valg mellem skattelettelser og velfærd.

FTF mener, at råderummet skal reserveres til offentlige forbrug, hvor det ifølge regeringens 2025-plan vil være nødvendigt med en vækstrate på 1,1 pct. for at kunne matche både demografi og velstandsudvikling. Dertil kommer at flere års stramme styring af det offentlige forbrug med baggrund i budgetloven, har skabt et efterslæb i udviklingen af den offentlige sektor, som bør indhentes, hvis den offentlige sektor stadig skal kunne være velfungerende og opfylde både borgere og virksomheders behov i et højt udviklet og konkurrencedygtigt samfund. Beregninger med afsæt i finansministeriets tal viser, at borgerne de seneste syv år har oplevet et velfærdstab på mindst 15 mia. kr., når den demografiske udvikling med flere børn og ældre regnes ind. Det er en udvikling, som vil forstærkes fremover, hvis ikke investeringer i velfærdsområderne prioriteres. Det er i den sammenhæng værd at notere sig, at en lang række undersøgelser viser, at der i befolkningen er et ønske om, at velfærden prioriteres før skattelettelser.

Budgetloven skal revideres i 2018/19 og som Formandskabet peger på, er der behov for, at der i den sammenhæng fokuseres på udgiftslofterne og det strukturelle underskud. Det er FTF enig i. FTF mener, at anvendelsen af den strukturelle saldo, som er en konstrueret størrelse, kan give anledning til forhastede og uhensigtsmæssige tiltag i finanspolitikken. I forhold til kravene fra EU's Stabilitets- og Vækstpakke er budgetloven unødigt stram, fordi kravet til budgetunderskud på den strukturelle saldo af regeringen fastholdes på det niveau, der var relevant for dansk økonomi 2011, og ikke tilpasser det til økonomiens faktiske udvikling. FTF

mener derfor, at man i forbindelse med revideringen af budgetloven i 2018, bør begrænse sig til at anvende MTO (Medium Term Objective) i forhold til kravet vedrørende strukturel saldo. Ligeledes er FTF enig med formandskabet i, at udgiftslofterne – som ganske vist fastsættes af for en firårig periode – reelt fungerer som etårige og derfor er for ufleksible. Der bør gives reel mulighed for, at der kan ske overførsler mellem årene, så kommuner og regioner kan disponere deres forbrug mere langsigtet og hensigtsmæssigt.

Finanspolitisk holdbarhed

FTF har noteret sig, at de offentlige finanser er overholdbare, og der derfor er et råderum på 20 mia. kr. årligt, som kan anvendes på offentligt forbrug. FTF har ligeledes noteret sig, at det såkaldte "hængekøje-problem", som er blevet brugt som argumentation for tilbageholdenhed i offentligt forbrug, ikke længere har en størrelse, så det kan betragtes som et problem, hverken økonomisk (som det jo heller ikke tidligere har været) eller politisk i forhold til overholdelse af budgetloven. Der er derfor al mulig grund til at planlægge udvikling og investeringer i velfærd, så der tages højde for den demografiske udvikling og behovet for, at den offentlige sektor kan leve op til velstandsudviklingen i samfundet.

Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

SU spiller en afgørende rolle i for at sikre social mobilitet imellem generationer og sikrer dermed både et højt uddannelsesniveau og en lige adgang til uddannelse – og dermed en høj udnyttelse af talentmassen.

Formandskabets effektivvurdering af en SU stipendiereduktion på 10 pct. viser relativt små effekter på optag og frafald. FTF noterer sig; 1) at effektstørrelserne på optag og frafald er væsentligt mindre end både tidligere dansk forskning og niveauet i den internationale forskningslitteratur, hvilket indikerer en vis usikkerhed om resultatet, 2) at modellen er udviklet på svenske forhold, der er meget forskellige bl.a. fordi, "yrkesprogrammet" i gymnasiet er studiekompetencegivende og dermed er gruppen, der kan vælge videregående uddannelse langt større og anderledes sammensat i Sverige.

Derudover noterer FTF, at der ikke er foretaget vurderinger af forslagens betydning for social mobilitet, selvom det er et centralt mål med studiestøtte at sikre at reel mulighed for uddannelse baseres på evner og ønsker og ikke hindres af fx sociale forhold.

FTF mener derfor ikke, at den foreliggende analyse rummer et sikkert argument for at reduktion i SU kan ske uden betydelige negative effekter på optag, frafald og social mobilitet.

ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

Konjunktur og offentlige finanser

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) er enig i hovedtrækkene i formandskabets prognose. Vi har en god konkurrenceevne og vi kan godt tåle kraftigere lønstigninger, uden at økonomien bliver overophedet. Et moderat pres på arbejdsmarkedet er sundt for økonomien, fordi det giver bedre muligheder for, at personer på kanten af arbejdsmarkedet kan komme i arbejde.

Der er fortsat mange ledige ressourcer på arbejdsmarkedet. Omkring halvdelen af de job, der er skabt siden 2013, er deltidsjob. Hvis behovet er der, kan arbejdsgiverne oprette flere fuldtidsstillinger. Virksomhederne skal udnytte de ressourcer, der er på arbejdsmarkedet, og oprette flere praktikpladser.

Formandskabet viser, at råderummet plus reserver frem mod 2021 kun rækker til at sikre, at de offentlige servicetilbud kan følge med befolkningsudviklingen. Der er iflg. beregningerne ikke penge til at sikre en vækst i det offentlige forbrug frem mod 2021, hvor velstandsfremgangen i samfundet også smitter af på de offentlige servicetilbud.

Når vi ser endnu længere frem, viser formandskabets fremskrivning, at de offentlige finanser er overholdbare.

Det er paradoksalt, at vi, når vi har overholdbare offentlige finanser, frem mod 2021 lægger så stramme bånd på de offentlige budgetter, at der kun lige akkurat er penge til at sikre en uændret offentlig serviceudgift pr. bruger. I årene frem mod 2021 ville man godt kunne lade det offentlige forbrug følge både med befolkningsudviklingen og velstandsfremgangen og stadigvæk sikre holdbarhed på de offentlige budgetter.

Regeringen har, når man ser på hele perioden 2018-2025, kun afsat ca. 12½ mia. kr. til at øge det offentlige forbrug. Til sammenligning udgør det demografiske pres fra 2018 frem til 2025 ca. 22 mia. kr. Konsekvensen af den meget lave vækst i de offentlige serviceudgifter vil være, at det offentlige serviceniveau forringes.

Formandskabet anbefaler at lette adgangen for udenlandsk arbejdskraft ved at sænke beløbsgrænsen. AE er ikke enige. Beløbsgrænsen bør være en ordning, som virksomheder kan anvende til at tiltrække højt specialiseret arbejdskraft. I stedet for at sænke beløbsgrænsen tilråder AE, at virksomheder opsøger arbejdskraft inden for EU's grænser, hvor der allerede i dag er fri bevægelighed for arbejdstagere.

Formandskabet efterlyser, at de økonomiske effekter af den økonomiske politik i højere grad bliver dokumenteret. Det gælder fx effekterne på den faktiske og strukturelle saldo, på holdbarheden og råderummet.

AE er enig i, at der er behov for mere dokumentation om de beregnede økonomiske effekter. AE efterspørger dog også mere dokumentation om de beregningsforudsætninger, som ligger bag beregningerne. Der er bl.a. behov for, at opgørelsen af den strukturelle saldo bliver gjort væsentlig mere gennemsigtig, end den er i dag. Der er store usikkerheder om beregningen af den strukturelle saldo. Derfor anbefaler AE, at der nedsættes et udvalg på området med et bredt udsnit af eksperter fra både ministerier, Det Økonomiske Råd, universitetsverdenen og lignende. De skal søge konsensus om den bedste metode og tilgang og skal løbende vurdere den strukturelle saldo i lyset af nye informationer og tiltag. Ændringer skal dokumenteres, der skal argumenteres for, hvorfor der er ændret, og så skal der være adgang til modelapparatet.

Finanspolitisk holdbarhed

Formandskabet præsenterer i kapitel 2 en langsigtet fremskrivning der viser, at de offentlige finanser er i god stand. Fremskrivning indebærer, at Danmark ikke ser ud til at blive ramt af den såkaldte hængekøje-problematik, hvor midlertidig demografisk modvind i en årrække bringer den strukturelle saldo i karambolage med budgetlovens saldokrav.

AE er tilfreds med, at formandskabet afliver myten om "hængekøje-problemet". Man kan derfor ikke begrunde yderligere besparelser på den offentlige service med økonomisk nødvendighed og stramme rammer.

Budgetloven skal revideres i det kommende folketingsår. AE er enige med formandskabet i, at budgetloven bør tilpasses, så finanspolitikken i højere grad bliver tilrettelagt efter langsigtede målsætninger end efter den strukturelle saldo.

AE tilslutter sig ligeledes formandskabets anbefaling af, at der indføres et flerårigt element i de udgiftslofter, som staten, regionerne og kommunerne skal overholde.

Uddannelsesstøtte til de videregående uddannelser

Formandskabet præsenterer i kapitel 3 en række analyser af uddannelsesstøtten på de videregående uddannelser i Danmark. Her argumenterer formandskabet for at give en større del af SU'en som lån fremfor stipendier. Konkret foreslås det, at uddannelsesstøtten på kandidatdelen helt eller delvist omlægges til lån.

AE er enig i, at der kan være perspektiver i at omlægge stipendierne til lån på kandidatuddannelserne. Det er dog helt afgørende for AE, at de besparelser, som det ville give at omlægge fra stipendier til lån på kandidatuddannelserne, skal blive i uddannelsessektoren for at sikre kvaliteten på uddannelserne og ikke mindst, at flere unge får en uddannelse.

Man skal være opmærksom på, at en omlægning af SU'en på kandidatuddannelserne ikke bliver en generel legitimering i retning af at forringe uddannelsesstøtten i Danmark. Hverken i forhold til generelle forringelser eller omlægninger til lån på andre uddannelser end kandidatuddannelserne.

En eventuel omlægning må ikke gøre det sværere for unge fra hjem med kort uddannelsesniveau at få en uddannelse. Hvis der skal ændres i det nuværende system, så skal det ikke være på de korte eller mellemlange videregående uddannelser, men udelukkende på kandidatdelen.

SÆRLIGT SAGKYNDIG TORBEN M. ANDERSEN

Konjunkturprognosen forudsiger fortsat pæn vækst og høj beskæftigelse. Konjunktursituationen var i 2017 neutral, og efterfølgende fremgang gør bringer økonomien ind i en højkonjunktur. Der forudses en blød landing, selvom forskellige risici påpeges. Der anbefales en stram linje i finanspolitikken.

Udviklingen på arbejdsmarkedet er central, og fremgangen i beskæftigelsen har foranlediget en diskussion om mangel på arbejdskraft. Rapporten indeholder en udmærket diskussion heraf. Der savnes dog en nærmere diskussion af indvandringen af arbejdskraft. Fremstillingen sonderer ikke mellem tilgang af arbejdskraft fra EU's indre marked og øvrig indvandring. Det er uklart, om førstnævnte gruppe skal tolkes strukturelt eller konjunkturelt, jf. blandt andet opgørelsen af den strukturelle arbejdsstyrke i figur I.4. Dette er af stor betydning for tolkningen af den aktuelle situation. Lønstigningerne har i en række lande været på et lavt niveau – også lavere end hvad der umiddelbart kan forklares af den lavere inflation – og det ville være interessant med en nærmere diskussion heraf. Såfremt løndannelsen er ændret, har det store implikationer for tolkningen af den aktuelle situation.

Diskussionen af told fremhæver, at der kan være gevinster for et enkelt land af at indføre en told, særligt hvis landet har en særlig position på bestemte områder, som på den måde kan udnyttes bedre. Fremstillingen kommer dog til at fremstå lidt skæv, selvom det kort nævnes, at ovenstående ræsonnementer forudsætter, at andre lande ikke også indfører told. Dette må anses for det mest sandsynlige, og fremstillingen kommer derfor til at fremstå lidt "teoretisk". Der ses også bort fra, at told kan være konserverende for industrier, som ikke på sigt har det store potentiale. Ligeledes er der politisk-økonomiske aspekter knyttet til enkelt erhvervslobby-virksomhed.

Diskussionen af finanspolitikken fremhæver de gunstige effekter, de finanspolitiske regler har haft for de offentlige finanser. Samtidig påpeges behovet for at indbygge mere fleksibilitet. Den aktuelle et-årige styring tilgodeser hensynet til budgetkontrol, men ikke nødvendigvis til en hensigtsmæssig planlægning og anvendelse af offentlige midler. Dette er en væsentlig pointe, og det ville være interessant, såfremt Formandsskabet i fremtidige rapporter kunne konkretisere formuleringen af mere fleksible budgetregler. Diskussionen indeholder også en væsentlig pointe i forhold til vigtigheden af at dokumentere effekterne af politiske initiativer. Der kan være grund til at understrege, at dette gælder både i forhold til de intendede effekter men også afledte effekter på andre områder. Særligt i forhold til styringen af de offentlige udgifter og en strategi for at øge effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor er der behov for at følge udviklingen tættere for at sandsynliggøre, at gevinster på effektivitet og produktivitet er realiseret.

Analysen af finanspolitisk holdbarhed indeholder en god diskussion af de langsigtede udfordringer for de offentlige finanser. Der fokuseres en del på betydningen af de aktuelle budgetpolitiske måltal, herunder særligt budgetmålene, i forhold til finanspolitisk holdbarhed. I de senere år har opfyldelse af budgetmålene spillet en stor rolle for tilrettelæggelsen af finanspolitikken, hvilket blandt andet har givet sig udslag i politikændringer for at fremrykke provenu. I en situation med opfyldelse af kravet til finanspolitisk holdbarhed kan budgetmålene anses for stramme. Dette gælder særligt kravet om et strukturelt underskud, der ikke overstiger 0,5% af BNP, selvom EU's regler muliggøre et måltal på 1% af BNP. Der er stærke argumenter for at ændre dette måltal.

Diskussionen af fremrykningen af provenu – særligt fra pensionsbeskatningen – er ikke helt klar. Det er uklart, om dette skal ses som et eksempel på uheldige konsekvenser af budget-

målene, eller om en sådan fremrykning anbefales. Ændringerne på pensionsområdet – kapitalpensioner, alderspension – har været begrundet i ønsket om at fremrykke provenu. Disse ændringer har imidlertid store konsekvenser for pensionssystemet, og dermed strukturel betydning. Alderspensionen indfører således en helt ny pensionsform (intet fradrag ved indbetaling og ingen beskatning ved udbetaling; indgår ikke i modregningsgrundlaget, og kan udbetales som en sum). Det betyder blandt andet, at præcisionen i målretningen af de offentlige pensioner bliver mindre, flere vil blive berettigede til offentlige pensioner, og en mindre del af pensionsopsparing vil være i livrenteprodukter. Forhold der kun i beskedent omfang har været belyst – jf. ovenfor omkring dokumentationen af effekterne af den økonomiske politik. Nogle af disse aspekter påpeges i rapporten (side 99), men der tilbagestår en uklarhed mht. Formandsskabets holdninger til disse ændringer.

Det anbefales, at den økonomiske politik tilrettelægges "så finanspolitikken netop er holdbar" (se fx side 8). Dette er af flere grunde en meget bastant og diskutabel anbefaling. For det første opgøres den finanspolitiske holdbarhed med betydelig usikkerhed, og en løbende fastsættelse af den økonomiske politik ud fra seneste opgørelse af holdbarheden vil med stor sandsynlighed skabe en zigzagkurs i den strukturelle politik. For det andet er den aktuelle holdbarhed i høj grad afhængig af forhold i den sidste halvdel af det 21. århundrede, og en tilrettelæggelse af den aktuelle politik herudfra vil være en ekstrem form for fine-tuning, som Formandsskabet ikke anbefaler i forhold til den kortsigtede konjunkturpolitik. For det tredje, og relateret, overholdbarheden afhænger af, at tilbagetrækningsalder indekseres i forhold til udviklingen i levetiden i henhold til de vedtagne principper (jf. også figur II.5). De konkrete stigninger skal imidlertid vedtages af Folketinget for at blive effektueret, og derfor er der en politisk risiko knyttet til denne udvikling.

Niveauet for og indretningen af uddannelsesstøtten er et centralt spørgsmål, der behandles i rapportens kapitel 3. Kapitlet indeholder bl.a. en interessant beskrivende sammenligning med de nordiske lande og en oversigt over de empiriske analyser på området. Den principielle diskussion er lidt uklar. Der indledes med en fokusering på skatteforvridninger. Selvom dette også er et vigtigt aspekt, ville det være naturligt at tage udgangspunkt i de grundlæggende årsager til offentlig intervention på uddannelsesområdet. Der savnes en mere eksplicit sondring mellem de direkte uddannelsesomkostninger og opportunity costs i form af tabt arbejdsindkomst (og SU/lån skal i Danmark primært ses i forhold hertil). Ligeledes er det uklart, om der tales om mere/mindre uddannelse langs den intensive eller ekstensive margin. Betydningen af at uddannelsesbeslutningen tages under betydelig usikkerhed er heller ikke nærmere diskuteret, og analysen af subsidiering ser helt bort fra usikkerhed. I relation til diskussionen af skatteneutralitet erkendes – side 124 – betydningen af risiko i en fodnote i boks III.1 efterfulgt af en bemærkning om, at inddragelse heraf ".... kræver en betydelig mængde information for at anvende i praksis". Det er en rimelig bemærkning, men hvis disse forhold er af relevans, efterlader det et åbent spørgsmål i forhold til tolkningen af resultaterne fra en analyse, der ser bort fra disse forhold. Fortolkningen af resultaterne tager ingen forbehold i forhold hertil.

Det konkluderes, at uddannelse aktuelt subsidieres for meget. Dette er af flere årsager en uklar konklusion. Foreliggende analyser af uddannelse underbygger ikke, at det samfunds-

mæssige afkast af uddannelse er mindre end det privatøkonomiske afkast. Der savnes en nærmere diskussion heraf. Forskellige eksternaliteter nævnes, men uden empirisk belæg konkluderes det, at de næppe er store nok til at begrunde det aktuelle niveau for subsidiering af uddannelse.

Lige muligheder for at alle kan få en uddannelse er en væsentlig målsætning for offentlig intervention. På side 121 anføres det "lige muligheder for uddannelse på alle niveauer for alle borgere vil muligvis kræve offentlig støtte ud over hvad der kan begrundes ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv". Det er uklart, hvilken præcis definition af samfundsøkonomisk perspektiv (samfundsvelfærdsfunktionen) der her anlægges, og der synes at anlægges en meget snæver tolkning. Endvidere fremføres det, at det ikke nødvendigvis vil bidrage til mere indkomstlighed. Det er uklart, hvilket belæg der er for dette udsagn. Fravær af lige muligheder for uddannelse, forstået som en betydning af sociale barrierer for uddannelse (ud over fx kapitalmarkedsimperfektioner), betyder, at befolkningens human kapital ikke udnyttes optimalt. Selv ud fra et snævert kriterium om at maksimere samfundets samlede værdiskabelse kan der således i denne situation være argumenter for offentlig intervention. Manglende uddannelse som følge af sociale barrierer kan tolkes som en markedsimperfektion, der leder til en underudnyttelse af human kapital potentialet i befolkningen.

Det anføres, at argumenter knyttet til kapitalmarkedsimperfektioner kan løses via statsgaranterede lån. Det er korrekt, at sådanne lån kan kompensere for ufuldkommande private kapitalmarkeder. Imidlertid er det via løbende skattefinansiering muligt at finansiere uddannelse billigere end til markedsrenten. Et system med løbende finansiering (PAYG) har en lavere implicit forrentning end markedsrenten (dynamisk efficiens), og derfor er (implicit) långivning via løbende skattefinansiering samfundsmæssigt mere hensigtsmæssig end lånefinansiering til markedsvilkår. Det er hovedårsagen til, at velfærdssamfundets implicitte kontrakt giver et overskud for en nyfødt, jf. også tidligere beregninger fra Økonomisk Råd.

I den beskrivende del rapporteres udviklingen i SU'en opgjort reelt. Som nævnt ovenfor skal SU ses i forhold til opportunity omkostningen ved at bruge tid på uddannelse og dermed lønnen. SU bør derfor vurderes i forhold til lønniveauet, jf. figur III.4 for den relative disponible indkomst.

Omfordelingskonsekvenserne af SU i et livstidsperspektiv er vigtige. Det kunne være interessant mere eksplicit at inddrage de senere års skattereformer og de implicerede reduktioner i marginalsatserne, særligt for højindkomstgrupper. Dette kunne implicere, at SU'en – særligt til personer med lang videregående uddannelse – er blevet mere regressiv i et livstidsperspektiv. Det vil styrke argumentationen for at støtte til kandidatuddannelse sker via lån og ikke SU.

SÆRLIGT SAGKYNDIG METTE EJRNÆS

Kapitel I: Konjunktur og offentlige finanser

I kapitlet om konjunktur og offentlige finanser bemærkes det, at flygtninges beskæftigelsesfrekvens er steget i løbet af de sidste to år. I denne periode er der også indført en række tiltag,

som sigter mod at øge flygtninges deltagelse på arbejdsmarkedet. Rapporten konkluderer, at det er meget vanskeligt at sige, om stigningen i beskæftigelsen skyldes gunstig konjunkturudvikling eller reformer. Da denne gruppe potentielt kan bidrage til at øge arbejdsstyrken, er det vigtigt at få belyst hvilke faktorer, der påvirker beskæftigelsen. Specielt er det vigtigt at få afdækket, om økonomiske incitamenter i form af lavere integrationsydelse har en beskæftigelseseffekt, da de lavere ydelser har en række negative konsekvenser på flygtningefamiliers økonomi. Det ville også have været interessant at kvantificere, hvor meget af den kommunale variation i beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge, der skyldes gunstige forhold på det lokale arbejdsmarked.

Kapitel II: Finanspolitisk holdbarhed

Dette er et spændende kapitel med mange gode betragtninger. I kapitlet nævnes, at det ikke er oplagt, at det er en relevant målsætning for den økonomiske politik, at alle generationer skal betale det samme nettobidrag til det offentlige. Dette er en vigtig pointe. I kapitlet nævnes, at livsvilkårene for generationerne påvirkes af teknologiske fremskridt, men også af sundheds- og miljøforhold og det derfor kan være hensigtsmæssigt at afbøde udsving i livsvilkår, selvom det så betyder, at man må fravige princippet for "generationsneutralitet". Det virker mere oplagt, at målsætningen for den økonomiske politik skal fokusere på, at livsvilkårene på tværs af generationer ikke bør være for forskellige, og sikre at livsvilkårene for kommende generationer ikke forringes.

Kapitel III: Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

Dette er et spændende og vigtigt kapitel. Det er vigtigt at få belyst hvilken betydning, Statens Uddannelsesstøtte har på andelen af unge, der påbegynder og færdiggør en uddannelse.

De deskriptive analyser af SU-modtagere er interessante og giver en god beskrivelse af hvor mange unge, som modtager SU. Specielt er figuren, som viser sammenhængen mellem fædrenes indkomstplacering og andelen af deres børn, som modtager SU, interessant (Figur III.5). Det ville dog også have været interessant at se, om denne sammenhæng har ændret sig over tid. Det ville herved have været muligt at se, om de SU ændringer, der har været over tid, har ført til en større eller mindre indkomstudligning. Et vigtigt forhold, som ikke er så velbelyst i kapitlet, er, at en stor andel af unge falder fra deres uddannelser eller skifter uddannelse undervejs. Det er ikke oplagt hvilken betydning, SU systemet har for denne gruppe. Arendt (2013) finder, at størrelsen af stipendiet har betydning for frafaldet. Det kan derfor undre, at analyserne i kapitel III.3 ikke forholder sig til frafaldet. I analyserne, som betinges på, at personerne har gennemført en uddannelse, vil dette aspekt forsvinde (f.eks. i figur III.7).

I afsnittet om politikanbefalinger anføres det, at det ikke er plausibelt, at positive eksterne effekter af uddannelse på f.eks. helbred og kriminalitet kan indsnævre forskellen mellem det aktuelle støtteniveau og det skatteneutrale niveau. Det er ikke oplagt, hvorfor det skal være sådan. Det kan også undre, at rapporten ikke nævner, at uddannelse også potentielt kan lede til større arbejdsudbud senere i livet, idet vi ser, at mere uddannelse er forbundet med en senere tilbagetrækning og et større arbejdsudbud blandt ældre.

I rapporten foreslås, at SU-systemet kan omlægges, således at stipendierne på kandidatuddannelser i stedet gives som lån. Når dette er politikanbefalingen, burde man måske have undersøgt denne politikændring i det foregående afsnit. I det foregående afsnit undersøges effekten af en generel nedsættelse af SU-stipendiet med 10 procent. Det ville have været mere oplagt at analysere effekten af den politikanbefaling, som formandskabet foreslår. Ideerne om at ændre ved reglerne for tilbagebetaling, således at tilbagebetalingen bliver mere afhængig af indkomst, og at lempe reglerne for eftergivelse af gæld hvis uddannelse må opgives, lyder som fornuftige ideer. Der er dog meget lidt viden om, hvad det konkret vil betyde for unges valg og frafald af uddannelse.

SÆRLIGT SAGKYNDIG HELENA SKYT NIELSEN

Forårets rapport indeholder nogle interessante analyser, som giver et nyt bidrag til den økonomisk-politiske debat om studiestøtte.

Kapitel III – Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser

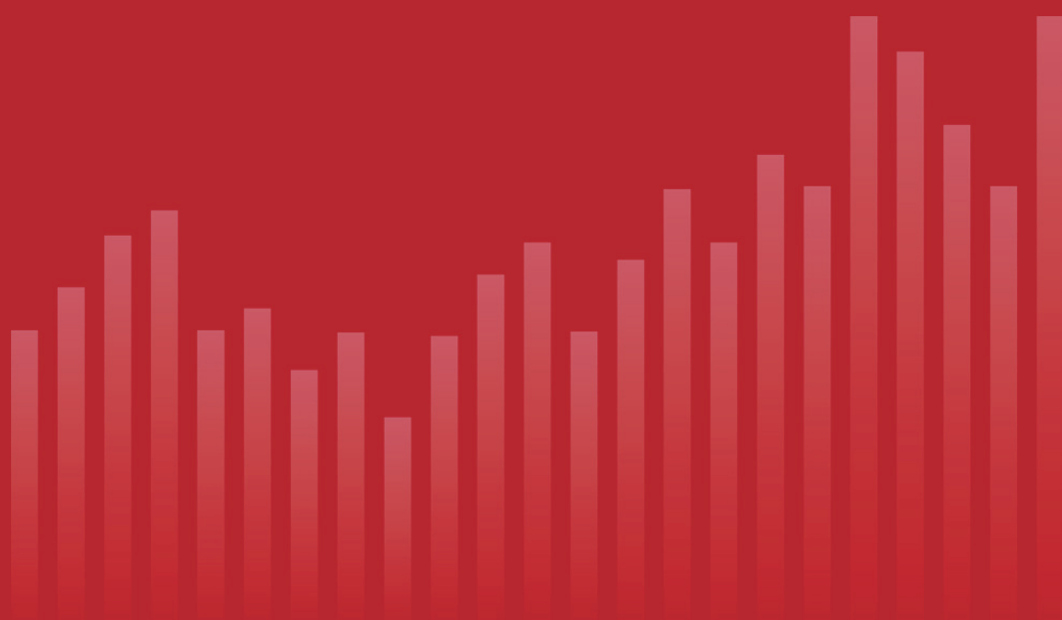
Det overordnede formål med kapitlet er at undersøge effekten på studiestart og færdiggørelse af at omlægge en del af studiestøtten på de videregående uddannelser fra stipendier til studielån. Kapitlet beskriver udgifter til studiestøtte over tid, over studier og på tværs af de nordiske lande, og diskuterer argumenter for studiestøtte samt skatteneutrale og optimale støtteniveauer og betydningen af sammensætning mellem stipendier og studielån.

Kapitlet indeholder en fin diskussion af argumenter for studiestøtte. Der savnes dog et enkelt principielt argument. Det nævnes flere gange, at adgangen til videregående uddannelse skal baseres på evner og kvalifikationer og ikke social - eller familiemæssig baggrund. Der lægges vægt på, at adgang til videregående uddannelse er uafhængig af forældres indkomst, men det er vel også værd at nævne, at det implicerer, at myndige unge mennesker over 18 år er uafhængige af forældres indblanding i valg af studie og livsbane, hvilket støtter intergenerational mobilitet.

Kapitlet drøfter eksternaliteter, som et muligt argument for studiestøtte. Det konkluderer lidt vagt, men dog i overensstemmelse med litteraturen, at de eksterne effekter næppe har en størrelsesorden, der begrundes de høje stipendier til videregående uddannelse i Danmark. Man kunne godt have ønsket sig en mere grundig gennemgang af dette. Det refererede håndbogskapitel af Lance Lochner indikerer faktisk, at eksterne effekter af uddannelse i form af demokratisk deltagelse og bedre helbred er meget små i europæiske lande, hvilket forklares med de europæiske politiske institutioner og de universelle sundhedssystemer. Reduktion af kriminalitet beskrives som den - formentlig - væsentligste potentielle eksterne effekt af uddannelse. Forfatteren understreger dog, at den eksisterende litteratur drejer sig om tidlig uddannelse og skolepligt, og at effekterne er drevet af udsatte børn og unge, hvorfor der ikke må forventes tilsvarende eksterne effekter for videregående uddannelse.

Kapitlet afsluttes med politikanbefalinger vedrørende en potentiel omlægning af studiestøtten. I overensstemmelse med den forudgående analyse konkluderes, at meget taler for at omlæg-

ge kandidatstuderendes stipendier helt eller delvist til lån. I henhold til analysen må man forvente, at et lille antal studerende vil udskyde - eller helt undlade - at påbegynde kandidatstudier som følge af ændringen. Hvor mange drejer det sig om? Hvad er fordele og ulemper? En nuanceret vurdering af denne effekt, ville have været nyttig.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

**DANISH ECONOMY
SPRING 2018
SUMMARY AND
RECOMMENDATIONS**

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

Growth in the coming years is supported by earlier reforms that increase the size of the work force. The growing work force adds to what is expected to be only a moderate amount of pressure on the labour market.

The planned fiscal policy is relatively tight, and there is not room to ease it. The projection indicates weak growth in public expenditure over the coming years, which contributes to a gradual improvement in public finances towards 2025, when a small surplus is expected.

A longer-term projection underlines that fiscal policy is more than sustainable. Thus, public expenses can be permanently increased, or taxes can be permanently lowered, by 0.9 per cent of GDP, or approximately DKK 20 bn.

A chapter focuses on the Danish student grant and loan scheme. Compared to other Nordic countries, the scheme is generous and consists, to a larger degree, of grants rather than loans. The analysis indicates that restructuring the scheme from grants to loans would have limited effects on enrolment in higher education.

ENGLISH SUMMARY

This report from the Chairmanship of the Danish Economic Council consists of three chapters:

- Economic outlook and public finances
- Fiscal sustainability
- The design of the Danish student grant and loan scheme

Chapter I presents the outlook for the Danish economy and discusses the state of the public finances. Chapter II examines fiscal sustainability. Chapter III investigates the design of the Danish student grant and loan scheme.

CHAPTER I: ECONOMIC OUTLOOK AND PUBLIC FINANCES

Eight years of recession has ended. Employment has risen by nearly 180,000 people since 2013, and the present outlook projects further increases in employment during the coming years. GDP is projected to grow by around 2 per cent in 2018 and 2019, cf. table A. The increase in employment is supported by expansions of the structural workforce, especially as a consequence of increases in retirement ages. Additionally, it is assumed that the workforce will also increase due to immigration of foreign workers, which will expand the capacity of the Danish economy. Employment is projected to increase above the structural level in 2018, and the labour market will, to a larger extent, be characterized by a shortage of labour, rather than labour market slack.

Gradually, the increased pressure on the labour market is projected to lead to higher wage growth. Higher wage growth will tend to ease the pressure on the labour market as it will dampen export growth. The wage competitiveness of Danish firms is good, and, therefore, it is not considered a great problem if increased pressure on the labour market leads to higher wage growth.

The pressure on the labour market can increase rapidly if, for example, labour supply from immigration and foreign workers falls short of projections. Increased pressure on the labour market combined with unsustainable increases in house prices could lead to an overheating of the Danish economy, followed by a subsequent large drop in employment and house prices, i.e., a hard landing.

TABLE A KEY FIGURES OF THE OUTLOOK FOR THE DANISH ECONOMY

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	DKK bn.	-----	Real growth rate, per cent.		
Private consumption	1,007	2.1	2.6	2.7	2.3
Public sector consumption	536	1.3	0.3	0.5	1.0
Gross fixed capital formation	437	4.1	5.0	4.6	2.2
consisting of:					
Residential investment	97	5.4	4.2	2.4	1.1
Business fixed investment	267	4.5	6.1	6.4	2.7
Public sector investment	74	1.1	1.4	0.3	1.5
Stockbuilding ^{b)}	13	0.1	-0.1	-0.1	0.0
Total domestic demand	1,994	2.4	2.5	2.4	1.9
Exports of goods and services	1,184	2.9	3.7	2.6	4.0
Imports of goods and services	1,033	4.2	4.2	3.6	4.1
GDP	2,145	1.8	2.3	2.0	2.0
Key indicators					
Consumer prices, percentage change ^{c)}		0.9	1.5	1.8	1.9
Unemployment, per cent ^{d)}		2.9	2.7	2.6	2.9
Current account, DKK bn.		146	138	121	137
Current account, per cent of GDP		6.6	6.1	5.2	4.9
General gov. budget balance, DKK bn.		-19	-11	-6	3
General gov. budget balance, per cent of GDP		-0.9	-0.5	-0.2	0.1
Hourly wage costs, percentage change		2.5	3.0	3.1	3.1
Terms of trade, change in percentage points		-1	-1	-1	-0.5
Employment gap, per cent ^{e)}		0.9	1.0	1.0	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 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 deflator.

d) Percentage of total labour force. National definition.

e) Percentage of structural employment. National definition.

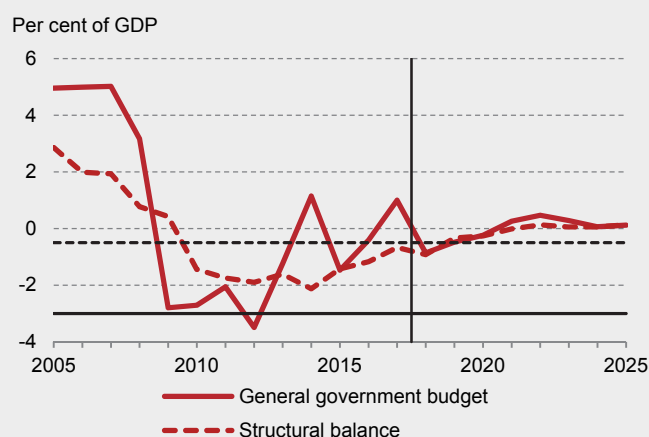
Source: Statistics Denmark, National Accounts and own calculations.

Public finances

It is the assessment of the Chairmanship that the planned fiscal policy from 2019 complies with the fiscal policy rules. There is a deficit in the structural balance of 0.9 per cent of GDP in 2018, cf. figure A. From then on, the structural balance gradually improves and becomes positive from 2022 onwards. The medium-term targets for the government's structural balance are, therefore, expected to be met.

FIGURE A BUDGET BALANCE, 2005-25

The structural balance gradually improves from the deficit in 2018.



Note: The solid line indicates the deficit limit of 3 per cent of GDP for the general government budget and the dashed line indicates the deficit limit of ½ per cent of GDP for the structural balance.

Source: Statistics Denmark, ADAM's databank and own calculations.

The cyclical stance is approximately neutral, and, therefore, the general government budget balance is close to the structural balance. From 2021 until 2025 the general government budget balance is expected to be positive.

The Danish Ministry of Finance has a more positive assessment of the short run structural balance than is forecast in this report. One explanation for this is a deviation in the estimation of structural revenue from North Sea activities. Along with other corrections, this explains about half the difference between the present projection and

that of the Danish Ministry of Finance in 2018. In 2025 there are no major deviations in the assessments of the structural balance.

Policy

It is estimated that fiscal policy will reduce economic growth by 0.2 per cent of GDP in 2019. It is the assessment of the Chairmanship that fiscal policy should dampen economic activity in the current situation. Therefore, it is important that the planned tightening of the fiscal policy is implemented. This implies a relatively modest growth in government consumption expenditure in 2019. Tax cuts or increased government consumption expenditure should be fully financed in the current situation.

With the current outlook for increased pressure on the labour market, it may be a good time to implement structural reforms aimed at increasing the workforce. However, it is important to be aware that the extent to which general reforms can reduce the pressure that is already building in the labour market is limited. One possibility for increasing the labour supply is to ease foreign workers' access to the Danish labour market by reducing the Pay Limit Scheme's minimum amount, and exempting foreign workers from the top tax rate during their first 5 years in Denmark, as previously proposed by the Chairmanship.

The Budget Law is to be evaluated in the 2018-19 parliamentary year. Danish public finances are generally sustainable, and budgets for government consumption expenditure have complied with the Budget Law since its implementation in 2014. Additionally, fiscal policy is overly sustainable. From this perspective, it seems that the Budget Law is working. However, it is important that the fiscal policy framework supports an efficient public sector. To ensure this, the Chairmanship recommends strengthening the multiannual perspective of fiscal policy.

The Budget Law's fixed deficit limit of ½ per cent of GDP contributes to fiscal discipline. However, the deficit limit supports a short-sighted focus, as the structural balance must comply with the deficit limit in each year. The deficit limit does not take account of periods with demographic headwinds or requirements for large public investments. Recently, the planning of economic policy has shifted towards putting more emphasis on the structural balance rather than fiscal sustainability. It is important to keep in mind that economic policy should also comply with sound long-run public finance objectives. Therefore, the

short- and medium-term objectives should be set in accordance with the long-run objectives, cf. Chapter II.

In April the Danish government launched a proposal for the future energy policy. It is positive that the policy proposes to reduce electricity taxes, as taxes on electricity are markedly higher than on other types of energy, compared to the associated CO₂-emissions. Lower taxes on electricity will also ease the process of electrification, which is required in order for Denmark to become a low-emission society. The proposal maintains the target for a share of renewable energy of at least 50 per cent by 2030. The Chairmanship has previously emphasized that setting intermediate targets for greenhouse gas emissions would be more appropriate than setting targets for the share of renewable energy. A thorough restructuring of the taxes on energy would, therefore, be desirable in order for taxes to better reflect energy-related emissions of CO₂ and other environmental externalities.

Given the target for renewable energy for 2030, it is positive that the energy policy proposes a restructuring of various renewable energy subsidies such that, to a greater extent, the subsidies are uniform and technologically neutral across different types of renewable energy. However, the policy also proposes an independent target for expansion of offshore wind. This implies that, when it comes to offshore wind, the proposal deviates from the technology neutrality principle. This entails a substantial risk that the economic cost of achieving the renewable energy target will be higher.

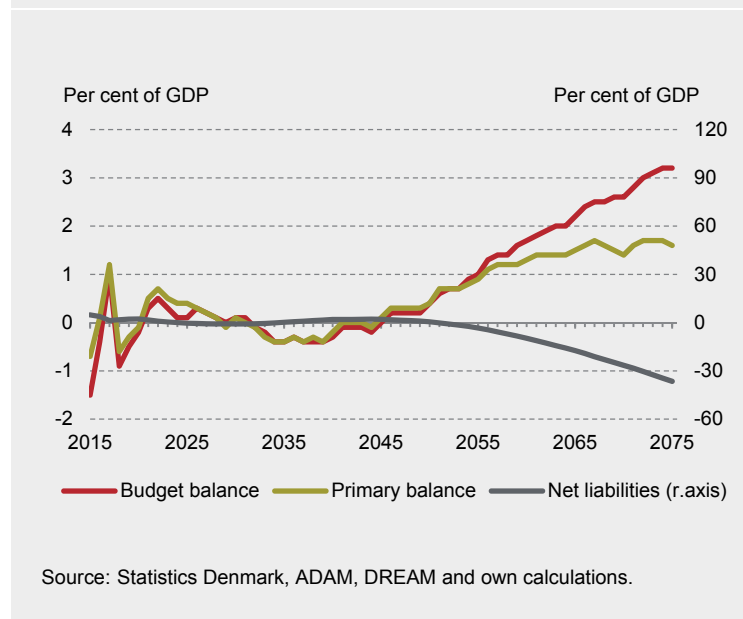
CHAPTER II: FISCAL SUSTAINABILITY

Chapter II presents a long-term projection for the Danish economy that builds on the medium-term projection to 2025 presented in Chapter I. The long-term projection focuses on public finances and is used to evaluate whether Danish fiscal policy is sustainable under assumptions made about, among other things, future demographic developments.

As seen in figure B, the budget is projected to improve over the years up to 2025, partly because of business cycle improvements and partly because of various policy measures. After 2025 the budget deteriorates for about 15 years and reaches a maximum deficit of 0.4 per cent of GDP around 2040. Subsequently, the budget improves again and becomes permanently positive around 2045. This is the so-called Danish fiscal “hammock problem”, named after the shape of the budget curve. The main reason for both the deterioration and the later

improvement is the succession of small and large generations in the labour market. The deterioration in the present projection is a bit worse than in the Danish Economic Council's 2017 projection. According to the present projection, net government liabilities are around 0 per cent of GDP until 2050, and turn into a net wealth position shortly thereafter.

FIGURE B BUDGET BALANCE AND NET LIABILITIES



According to the projection, Danish fiscal policy is overly sustainable. The sustainability indicator (S2) is 0.9 per cent of GDP (i.e. the primary budget can deteriorate permanently by 0.9 per cent without causing debt to explode in the long run). This is a deterioration of 0.1 percentage points of the S2 indicator compared to the Danish Economic Council's spring 2017 long-term projection. The main reasons for the deterioration are a worsened medium-term outlook and a change in rules for deposits in retirement savings.

However, there are a number of institutional arrangements that mean the official figures for debt and deficits do not fully reflect the underlying position of the public finances. An important arrangement is the substantial amount of deferred taxation of pensions. Calculations in

the chapter illustrate that the public balance would be permanently improved by more than 2 per cent of GDP if it included deferred taxes on pension assets.

An overly sustainable outlook implies that tax revenues are permanently larger than necessary to maintain public consumption expenditure at the desired level and ensure stable development in public debt. In the long run such a situation would clearly diminish the welfare of the population. It is to be expected that politicians will eventually ease economic policy relative to the conditions forecast in the projection. When and how this should happen is a political choice. However, it is relevant that the government and the Parliament should consider this question explicitly and present a clear argument for the long-run fiscal policy strategy. Thus, how decisions about intergenerational distribution and the appropriate degree of caution in the long-term planning are balanced would be made clear to the public. This is a prerequisite for an informed public debate on the overall political priorities.

The government's current medium-term plan includes a target for a balanced budget by 2025. This objective is essential for the so-called "fiscal space", which is the focal point of the political debate. However, there are no economic reasons for why a balanced budget, as such, should be an important objective. Previously, the objective of a balanced budget in the final year of the medium-term projection was motivated by the fact that this would ensure fiscal sustainability in the long run under the assumptions of the projections at the time. However, the situation has changed considerably, and today there is no clear connection between the medium-term objective and long-term sustainability. It would be more appropriate if the medium-term objectives were set in accordance with the long-term fiscal policy requirements in such a way that the medium-term objective for the budget balance implied that fiscal policy was just sustainable and debt was not exploding. If there is a political desire to reserve more funds for future purposes than necessary to ensure fiscal sustainability, it should be justified explicitly in the determination of the budget balance objective as part of the political priorities of the plan.

CHAPTER III: THE DESIGN OF THE DANISH STUDENT GRANT AND LOAN SCHEME IN HIGHER EDUCATION

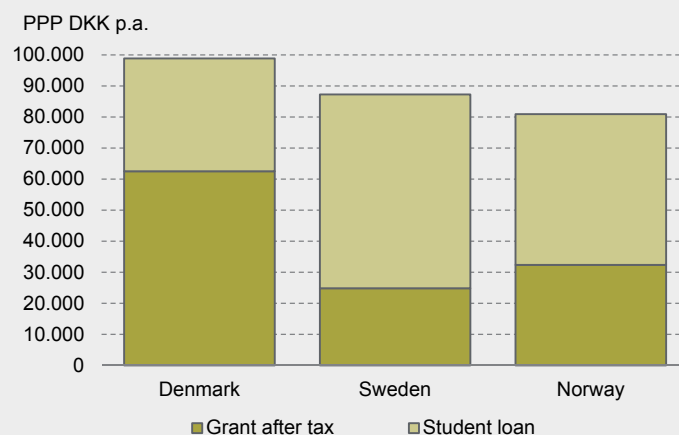
Chapter III analyzes how the propensity for young people to start and complete a higher education would change if the Danish student

grant and loan scheme (SU) were restructured such that a larger part consisted of loans rather than grants.

In Denmark education is supported through the provision of free education as well as through direct support to students in the form of SU. The total level of student support is somewhat higher in Denmark than in the other Nordic countries. More significantly however, Denmark differs from the other Nordic countries by having a larger share of student support in the form of grants rather than loans, cf. figure C.

FIGURE C STUDENT SUPPORT IN NORDIC COUNTRIES

Total student support is somewhat higher in Denmark than in Sweden and Norway. In Denmark, grants make up a markedly larger share of total student support than in Sweden and Norway



Note: The figure shows the maximum annual student support in 2015/16.
Source: Studiestöt i Norden (2017): Typiske maksimale støttebeløb i de nordiske lande 1983/84-2015/16.

Subsidizing education may be appropriate from an economic perspective for a number of reasons.

One reason for subsidizing education is that taxes on labour income reduce the private return to education below the social return. Thus, the choice of education is distorted such that people tend to choose a

too low educational level. This distortion can be mitigated by subsidizing education. A rather rough estimate based on the current tax rates implies that, in order to secure tax neutrality with regards to educational decisions, education for those who, as graduates, will not be liable to pay the top tax rate, should be subsidized by around 30 per cent. For those who will be liable to pay the top tax rate for their entire working lives, the education subsidy that ensures tax neutrality is around 50 per cent. It is estimated that higher education in Denmark is actually subsidized by around 60 per cent as a result of student grants and free education, among other things. These are rough estimates, but the differences are of a magnitude implying that, overall, the education subsidies are too high when considering the distortions that taxes impose on educational choice.

Another reason for subsidizing education is that there might exist market imperfections that tend to reduce investments in education to a suboptimally low level. It might, for instance, be difficult to obtain student loans using future income as collateral. This could lead to loss of talent in the absence of governmental intervention. Imperfect capital markets justify state-guaranteed loans to students.

Education is an investment that benefits each individual through higher productivity, and, thereby higher potential future income. This is not in itself an argument for subsidizing education (at least not above the level which compensates for distortionary taxation, as noted above). However, to the extent that higher education increases the productivity of other individuals or affects the welfare of others by others means e.g. by reducing crime, subsidizing education could be justified. The magnitude of these positive externalities is difficult to measure, but it does not seem likely that it is sufficiently large to compensate for the substantial discrepancy between the actual subsidy level and the level which secures tax neutrality.

Subsidizing higher education will often benefit those with the highest lifetime earnings. Hence, subsidizing education should not be justified by the desire to achieve an equal income distribution. Government subsidy of education is often justified by the desire to ensure equal opportunities for everybody, such that educational attainment is determined by ability and not by family background. This does not necessarily call for educational grants, but rather for ensuring the availability of student loans.

The estimations in the chapter and international evidence indicates that access to student grants or loans increases the enrolment in education, reduces dropout rates and shortens the time to gradua-

tion. However, it seems that the type of student support, i.e., grant or loan, only has a limited effect on student enrolment.

Therefore, a restructuring of the student income support system in order to reduce grants and increase student loans is not expected to have significant negative effects. Such a change would also reduce public expenditure and, since people with a higher education are among those with the highest lifetime earnings, there doesn't seem to be strong equity or efficiency reasons against such a restructuring.

Such a change in the subsidy system towards a higher share of loans rather than grants could be made partial by replacing grants with loans for students enrolled in a master's degree. There are a number of arguments for this. First, the uncertainty regarding the student's academic skills and ability to graduate would be substantially diminished when enrolling in the master's degree as the student has obtained experience during the bachelor's degree. Second, it must be expected that when enrolling in the master's degree, the student has better knowledge of the income opportunities and ability to repay within his or her own field of study. Third, students enrolled in a master's degree could expect to obtain an earned income in the upper end of the income distribution. In fact, the current subsidy contributes to an increase in inequality over a lifetime.

A restructuring of part of the education subsidy from grants to loans would diminish the difference between the size of the grant in Denmark compared to other countries within the EU or the European Economic Area (EEA). That would make it less attractive for students from other countries within the EU/EEA to study in Denmark on account of obtaining a "cheaper" education.

There are a number of issues which arise when considering such a restructuring of student support.

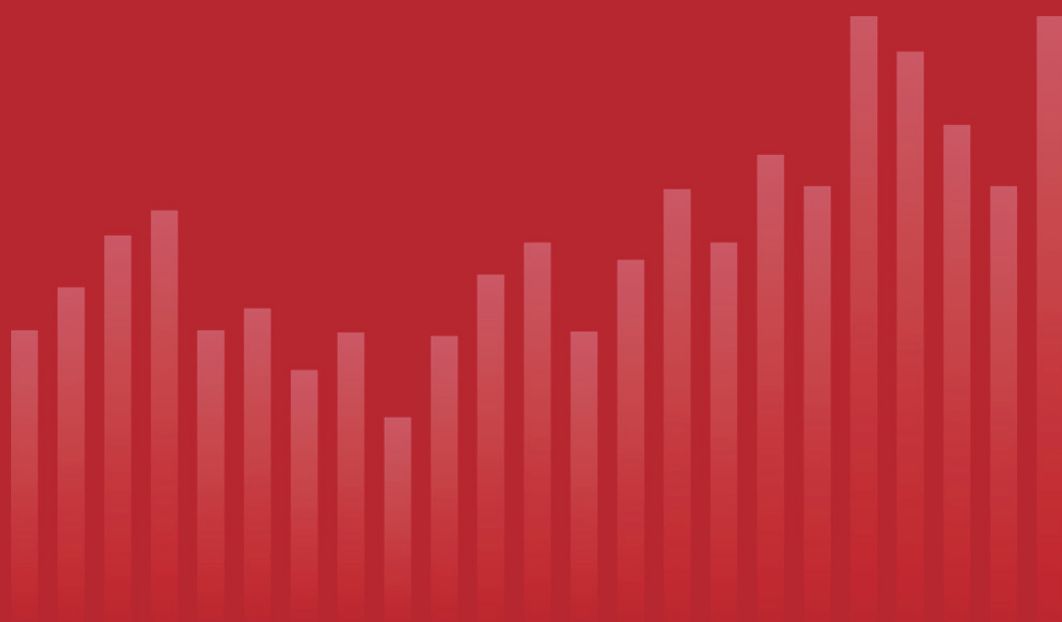
An important purpose of subsidizing education is to ensure that young people's possibility of obtaining an education is based on their abilities and preferences and not on their own or their parents' economic circumstances. Young people with parents in the lower end of the income distribution could be more reluctant to enrol in education. This might reflect, for instance, that young people from families without a tradition for obtaining higher education could be more cautious about incurring debt for the purpose of education. In principle, this may justify ensuring the cost of studying is lower for this group than for other groups of students. If a larger share of the student support is given through loans, it could be relevant to consider whether student

grants (for students living on their own) should be made dependent on the income of their parents. This would, however, be less relevant if the change in student support were restricted to students enrolled in a master's degree. Implementation of student grants dependent on parents' income implies an increase in the composite marginal tax rate of the parents or the student.

The rules for repayment of the student debt could be changed such that the yearly amount of repayment is made dependent on the borrower's income after graduation instead of being a fixed amount. This will be particularly relevant to consider if student loans are going to make up a larger part of student support. Such a change in the repayment rules could alleviate the issues in relation to some young people refraining from incurring debt for the purpose of undertaking higher education.

Whether or not the higher education support scheme is restructured, changes to the SU-loan conditions should be considered. The interest rate on SU-loans is 4 per cent during the time of enrolment, and equals the Danish central bank's discount rate plus or minus a supplement after graduation. The fixed interest rate implies that the size of the subsidy varies depending on when the student graduates. The interest rate on SU-loans should instead be linked to the interest rate on government bonds with a supplement deducted to reflect the desired level of the subsidy - before and after graduation.

Changes in the design of higher education support could also contribute to fulfilling the government's objective of shortening the average higher education enrolment duration. First, a part of the grant could be switched to a loan for students who do not complete the standard number of subjects within each study year. Second, there could be extra grants for students who complete more than the standard number of subjects per year, for example by taking courses during the summer. Finally, educational support paid after the standard specified time for completing a course of study could be changed from grants to loans.



FORMANDSKABETS REDEGØRELSE

104. Dansk Økonomi, efterår 2011. Konjunktur. Indkomstfordeling. 175 kr.
105. Økonomi og Miljø 2012. Dansk miljøpolitik 2000-2010. Biodiversitet. Ægte opsparing. 175 kr.
106. Dansk Økonomi, forår 2012. Konjunkturvurdering. Den europæiske statsgældskrise. Langsigtede finanspolitiske udfordringer. 175 kr.
107. Dansk Økonomi, efterår 2012. Konjunkturvurdering. Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur. 175 kr.
108. Økonomi og Miljø 2013. Energi- og klimapolitik. Bilbeskatning, ulykker og miljø. Af-fald. 175 kr.
109. Dansk Økonomi, forår 2013. Konjunkturvurdering. Holdbar finanspolitik. Tilbage-trækning. 175 kr.
110. Dansk Økonomi, efterår 2013. Konjunkturvurdering. Virksomheder under opsving og krise. 175 kr.
111. Økonomi og Miljø 2014. Omkostninger ved VE-støtte. Ressourcestrategi. Invasive arter. Rekreative værdier. Kollektiv trafik. 175 kr.
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. Indkomst-overførsler 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 afgif-ter og effektiv miljøregulering, Ægte opsparing. 175 kr.
121. Dansk Økonomi, forår 2017. Konjunktur og offentlige finanser, Holdbarhed og fi-nanspolitiske regler, Dynamiske effekter af offentlige udgifter, Udenlandsk arbejds-kraft. 175 kr.
122. Dansk Økonomi, efterår 2017. Konjunktur og offentlige finanser, Langvarigt offentligt forsynede, Brancheforskydninger og vækstudsigter. 175 kr.
123. Produktivitet, 2017. Sammenfatning og anbefalinger, Produktivitet og velstand, Pro-duktivtetsudviklingen, Tidligere anbefalinger og tiltag, Produktivtetsforskelle mellem virksomheder. 175 kr.
124. Økonomi og Miljø, 2018. Sammenfatning og anbefalinger, 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 hold-barhed, Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser. 175 kr.

