

DISKUSSIONSOPLÆG

Udarbejdet af formandskabet for De Økonomiske Råd til

Møde i Det Økonomiske Råd
tirsdag den 12. oktober 2021

Klausuleret indtil
tirsdag den 12. oktober 2021 kl. 12.00

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

**KONJUNKTUR OG
OFFENTLIGE FINANSER**

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

**REGNEPRINCIPPER OG
KONSEKVENSVURDERINGER**

DISKUSSIONSOPLÆG

Udarbejdet af formandskabet for De Økonomiske Råd til

Møde i Det Økonomiske Råd
tirsdag den 12. oktober 2021

Klausuleret indtil
tirsdag den 12. oktober 2021 kl. 12.00

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

**KONJUNKTUR OG
OFFENTLIGE FINANSER**

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

**REGNEPRINCIPPER OG
KONSEKVENSVURDERINGER**

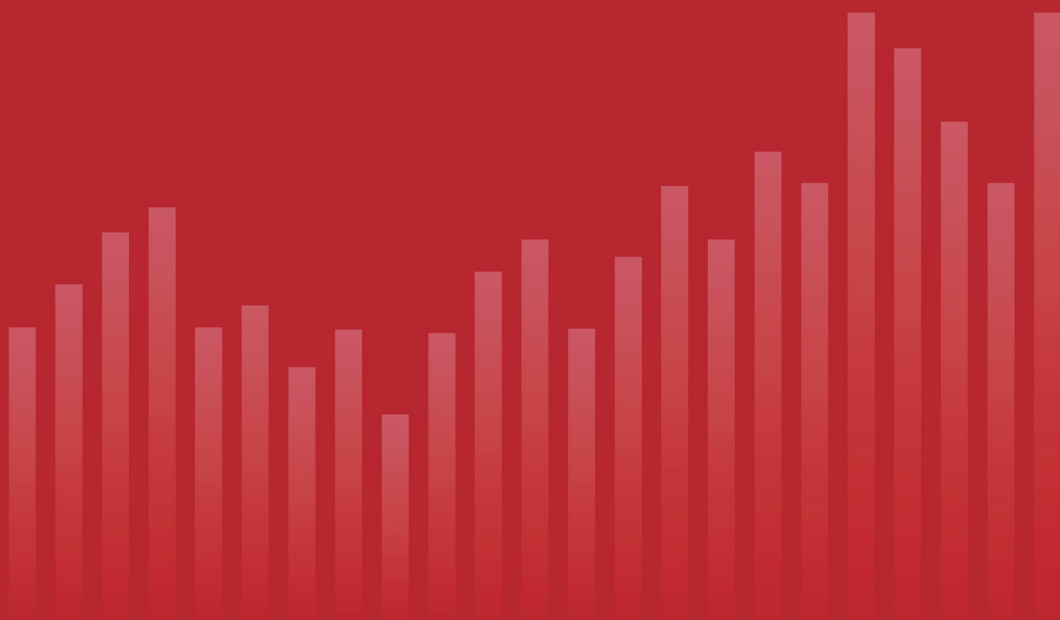
De Økonomiske Råd
Sekretariatet
Emil Møllers Gade 41
8700 Horsens

Tlf.: 51 51 28 00
E-post: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk
Twitter: [@DORsSekretariat](https://twitter.com/DORsSekretariat)

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

INDHOLD

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



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

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

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

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

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

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

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Nærværende diskussionsoplæg er udarbejdet til mødet i Det Økonomiske Råd den 12. oktober 2021. Formandskabets oplæg til mødet indeholder fem kapitler:

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

Vurderinger og anbefalinger i diskussionsoplægget er alene formandskabets. Den endelige udgave vil indeholde skriftlige kommentarer fra rådet medlemmer. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater vil sammen med data være tilgængelige på www.dors.dk, når rådsmødet har været afholdt.

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

**Fornuftigt at rulle
hjælpepakker og
låneordninger
tilbage**

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

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

Der er udsigt til, at økonomien bevæger sig ind i en højkonjunktur med en udvidelse af beskæftigelsesgap fra 2019 til 2022. Formandskabet vurderer, at finanspolitikken i 2022 bør strammes, så aktivitetsvirkningen i forhold til 2019 bevæger sig i retning af at være neutral for væksten, fremfor at have en lempelig virkning, som der aktuelt er lagt op til. Det bør tilstræbes, at aktiviteten i særlig grad dæmpes i de

brancher, der oplever det største kapacitetspres. Et oplagt element i en finanspolitisk opstramning i forhold til det planlagte vil være at afskaffe BoligJobordningen helt.

Ikke et akut behov for indgreb på boligmarkedet

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

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

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

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

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

Strukturpolitiske tiltag bør ikke motiveres med konjunkturforsyn

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

Nye aftaler om infrastruktur og udflytning af uddannelser

Kapitlet berører også de nyligt indgåede aftaler om infrastrukturplan og udflytning af uddannelser. Den samfundsøkonomiske rentabilitet bør vurderes ved alle større infrastrukturprojekter. De større, analyserede projekter i infrastrukturplanen har en fornuftig samfundsøkonomisk forrentning. En motivation bag aftalen om udflytning af uddannelser er, at unge menneskers muligheder ikke skal være afgjort af, om man bor

i en af de største byer eller i resten af landet. Formandskabets tidligere analyser indikerer, at dette ikke er tilfældet i dag; uddannelsesmobiliteten i yderområder er på mindst samme niveau som i resten af landet.

Klimalovens målsætninger opnås billigst med en ensartet drivhusgasbeskatning, ...

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

... hvilket indebærer en udfasning af elafgiften

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

KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

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

Dansk økonomi tilbage på niveauet fra før pandemien

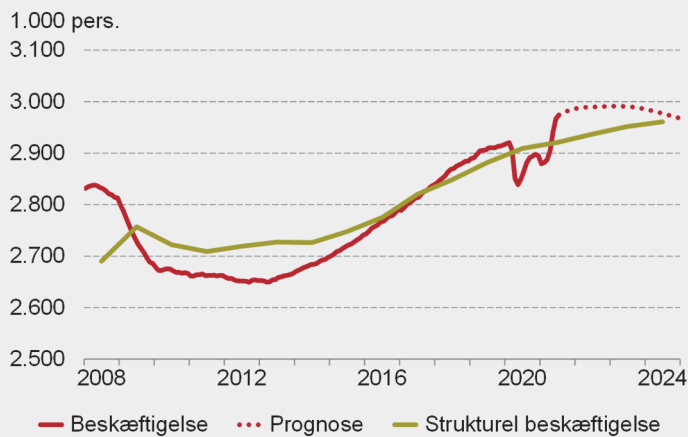
Aktiviteten er vendt hurtigt tilbage i dansk økonomi ovenpå tilbage-slaget i forbindelse med pandemien. BNP nåede i andet kvartal i år næsten 2 pct. op over niveauet fra slutningen af 2019, og lønmodtagerbeskæftigelsen lå i juli mere end 50.000 personer over niveauet fra februar 2020. Fremgangen varierer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

Hurtigt tilbage i højkonjunktur

Aktivitetsfremgangen indebærer, at dansk økonomi ventes at bevæge sig tilbage i den begyndende højkonjunktur, der var i gang inden pandemien. BNP ventes at vokse ca. 4 pct. i år, og i 2022 skønnes BNP at være ca. 5½ pct. højere end i 2019. Beskæftigelsen ventes at stige godt 60.000 personer i år, og beskæftigelsen ventes at stige fra at være ca. ¾ pct. over sit strukturelle niveau i 2019 til ca. 1¼ pct. i 2022, jf. figur A.

FIGUR A FAKTISK OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE

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



Anm.: I den historiske periode er lønmodtagerbeskæftigelsen anvendt som indikator for den samlede beskæftigelse. Seneste historiske observation er juli 2021.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Udsigt til overskud på den offentlige saldo de kommende år

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

Hovedscenariet er en "blød landing", ...

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

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

... men fortsat risici

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

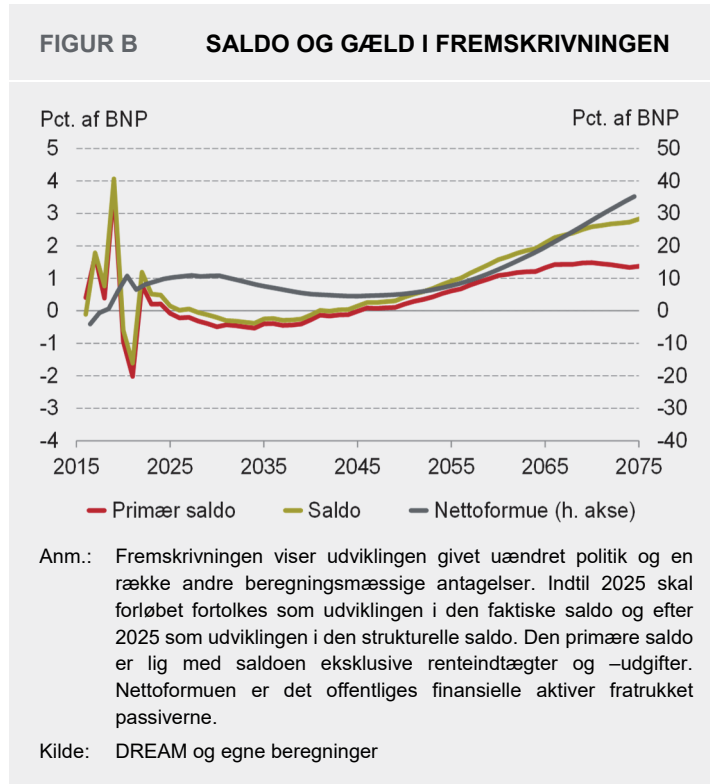
KAPITEL III, FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP

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

Fremskrivningen er mere en konsekvensanalyse, end en egentlig prognose

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



Ny tilbagetræknings-analyse har reduceret holdbarheden

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

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

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

KAPITEL IV, HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

Kapitel IV belyser sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse

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

Opgørelse af danskernes helbred

Data fra to kilder anvendes til at beregne et indeks for sundhedsunderskud

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

Underskudsindekset udgør en etableret teoretisk ramme, for at analysere aldring

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

Helbredet forværres årligt 2-3 pct. over livet

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

Effekten af ændringer i helbredet på beskæftigelsen

Analyser viser, at bedre helbred øger beskæftigelsen

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

Helbred ligner ikke en væsentlig barriere for senere tilbagetrækning ...

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

... men kan være udfordring for grupper på arbejdsmarkedet

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

Senere tilbagetrækning afhænger også af arbejdsgiverne

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

KAPITEL V, REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENSVURDERINGER

Kapitel om formandskabets opgave om regneprincipper

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

Vigtig del af beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik

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

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

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

Der er behov for en kvalitetsdeklaration for regneregler

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

Kvaliteten af konsekvensvurderinger handler også om anvendelsen af regneregler

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

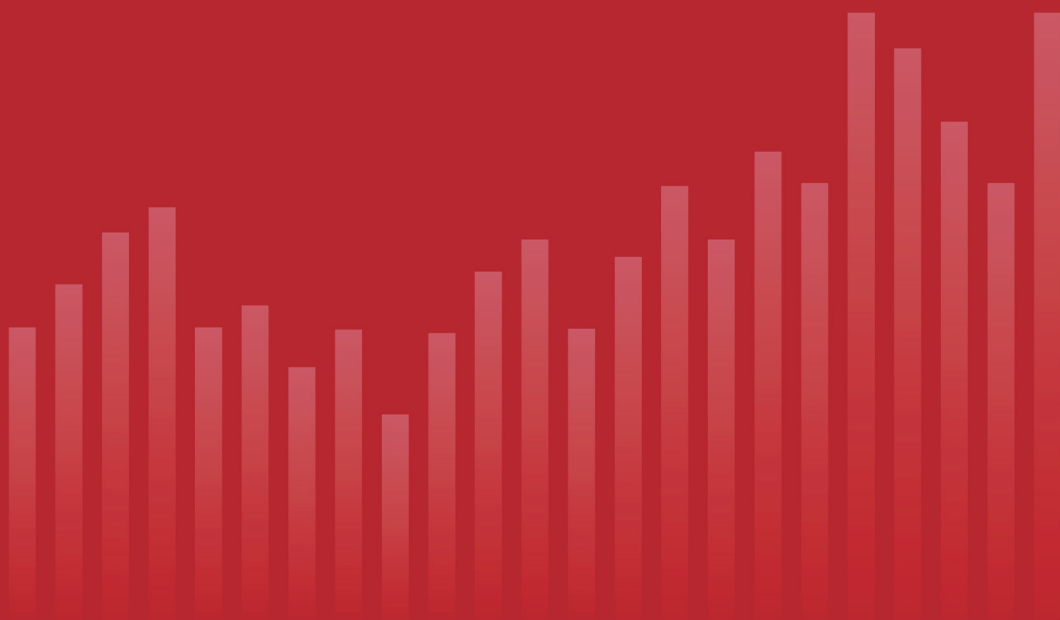
Konsekvensvurderinger bør også kvalitetsdeklarerer

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

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

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

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



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

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

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

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

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

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

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

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

Kapitlet behandler den aktuelle epidemi- og konjunktursituation, ...

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

... regeringens reformudspil og aftaler om infrastruktur og uddannelser ...

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

... samt klimapolitikken

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

COVID-19 OG HJÆLPEPAKKER

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

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

Fornuftigt at rulle hjælpepakkerne tilbage

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

Likviditets- og låneordninger bør afvikles som planlagt

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

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

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

FINANSPOLITIK

Finanspolitikken bør strammes ift. det planlagte, ...

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

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

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

BOLIGMARKEDET

Vigtig at adskille struktur- og konjunkturforsyn

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

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

Ikke et akut behov for indgreb på boligmarkedet

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

UNDERSKUDSGRÆNSE OG 2030-PLAN

Underskudsgrænse på 1 pct. og et saldomål på -1/2 pct. i 2030 er økonomisk ansvarligt

Formandskabet har tidligere vurderet, at der er gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. Givet de gunstige udsigter for de offentlige finanser på længere sigt, jf. kapitel III, vurderes det at være økonomisk ansvarligt at sænke underskudsgrænsen til 1 pct. Vurderingen har baggrund i, at der frem mod 2030 er udsigt til en demografisk betinget stigning i de offentlige underskud. En lavere underskudsgrænse vil alt andet lige give større forskel mellem den lovfastede underskudsgrænse og den forventede saldoudvikling ved uændret politik. Den større forskel vil mindske risikoen for, at det bliver nødvendigt at gennemføre uhensigtsmæssige opstramninger i tilfælde af ændringer i skøn. En lavere underskudsgrænse vil samtidig give bedre mulighed for at lempe finanspolitikken, hvis der opstår behov for det i forbindelse med et konjunkturmæssigt tilbageslag. En lavere underskudsgrænse vil også gøre det meningsfuldt at erstatte det nuværende mellemfristede mål om strukturel balance i 2030 med et mål om underskud på eksempelvis 1/2 pct. af BNP. Det vurderes at være økonomisk ansvarligt med en underskudsgrænse på 1 pct. og et mellemfristet saldomål på -1/2 pct., men den mellemfristede saldomålsætning er grundlæggende et politisk valg, så længe der er troværdighed om finanspolitikken.

Ny 2030-plan kan understøtte troværdigheden

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

ARBEJDSMARKEDET OG REGERINGENS REFORMUDSPIL

Nyt reformudspil fra regeringen

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

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

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

Strukturpolitiske tiltag bør ikke motiveres med konjunkturbetings

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

Regeringens udspil har begrænset effekt på kort sigt

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

Lavere beløbsgrænse bør overvejes

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

I det følgende kommenteres på udvalgte initiativer i regeringens reformudspil.

Reformer af dagpengesystemet

Ændrede dagpengesatser for dimittender og personer med stærk beskæftigelses-historik

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

Afvejning mellem beskæftigelse og forsikring hhv. matchkvalitet

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

Forslaget påvirker ledigheds-forsikringen, ...

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

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

... beskæftigelsen ...

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

... og
matchkvaliteten på
arbejdsmarkedet

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

Forringet
matchkvalitet kan
have negative
konsekvenser for
produktiviteten, ...

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

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

... mens et forbedret uddannelsesvalg kan øge produktiviteten

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

Nytteindsats

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

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

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

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

... men evidens for at dansk-undervisning øger beskæftigelsen

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

Risiko for negativ beskæftigelseeffekt ved besparelser på beskæftigelsesindsatsen

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

Afskaffelse af modregning af partners indkomst i pension

Forslag om at afskaffe modregning i pension

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

Skatteopkrævning bør forvride så lidt som muligt

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

Forslaget mindsker én forvridning, men øger en anden

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

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

Forslag om permanentgørelse af 130 pct. fradrag til FogU

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

Spillovereffekter kan begrunde et vist niveau af støtte til FogU ...

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

... men ikke nødvendigvis et fradrag på 130 pct.

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

Utilsigtede konsekvenser af fradraget

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

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

Højere kapitalindkomstskat

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

Statsfonde har en berettigelse, hvis – de løser konkrete markedsfejl

Etablering af Danmarks Investeringsfond

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

INFRASTRUKTUR OG UDDANNELSER

Infrastrukturplan

De analyserede projekter i den nye infrastrukturaftale er samfundsøkonomisk rentable

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

Det er positivt, at CO₂-udledninger nu medregnes med en høj enhedspris

Det har været debatteret, om infrastrukturplanen er en "sort" aftale. Det er ikke et samfundsøkonomisk problem, at en aftale øger drivhusgasudledningerne, så længe udledningerne medregnes med en enhedspris, der afspejler marginalomkostningerne ved at opnå 70 pct.-målsætningen, når projekternes samfundsøkonomiske rentabilitet vurderes. Det er i den forbindelse positivt, at der nu foretages følsomhedsberegninger af projekternes rentabilitet, hvor der benyttes en høj enhedspris på 1.500 kr. pr. ton CO₂.

Udflytning af uddannelser

Aftale om udflytning af uddannelser

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

Ikke lavere uddannelsesmobilitet i yderområder

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

Udflytning er en afvejning mellem effektivitet og fordeling

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

KLIMAPOLITIK

Hurtig annoncering af ensartet drivhusgasbeskatning

Klimalovens målsætninger opnås billigst med en ensartet drivhusgasbeskatning, ...

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

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

En ensartet beskatning kan opnås ved at erstatte eksisterende klimarelaterede afgifter og tilskud med en drivhusgasafgift på alle nettoudledninger i Danmark, med fradrag for kvoteprisen i kvotesektoren. En sådan afgift kan indføres frem mod 2030 til et niveau, der sikrer opnåelse af 70 pct.-målsætningen, og videre mod 2050 til et niveau, der sikrer klimaneutralitet. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) sandsynliggør, at 70 pct.-målsætningen kan opnås med en afgift på omkring 1.200 kr. pr. ton CO_{2e} i 2030, og at dette indebærer et velfærdstab på knap 4 mia. kr. årligt.

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

**... herunder
elafgiften**

Blandt de eksisterende klimarelaterede afgifter er elafgiften. Elafgiften er en afgift på elforbrug, og ikke på drivhusgasudledninger. Det er samfundsøkonomisk billigere at mindske drivhusgasudledningerne i Danmark via en drivhusgasafgift end via elafgiften, der kun indirekte beskatter udledninger. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) viser, at velfærdstabet ved at opnå 70 pct.-målsætningen stiger fra knap 4 til godt 7 mia. kr. årligt, hvis de eksisterende energiafgifter og elafgiften fastholdes. Det er derfor hensigtsmæssigt, at regeringen i reformudspillet *Danmark kan mere I* foreslår at sænke den almindelige elafgift.

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

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

**... men
sandsynligvis et
væsentligt højere
beløb i praksis**

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

**Omkostningerne
mindskes, jo
hurtigere
klimapolitikken
troværdigt kan
annonceres**

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

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

Lækagen er sandsynligvis begrænset ...

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

... og må ventes at falde over tid

Der er tilmed grund til at forvente, at lækagen vil falde over tid i takt med, at det internationale samfund foretager en grøn omstilling i overensstemmelse med de politiske tilkendegivelser. Dette er eksempelvis tilfældet i tre af Danmarks nabolande, der samtidig er blandt Danmarks største handelspartnere. I Sverige, hvor CO₂-afgiften er på ca. 850 danske kr. pr. ton CO₂, har man i de senere år fjernet undtagelser, så næsten alle forurenere i ikke-kvotesektoren i dag betaler fuld afgift. Den tyske regering har indført et kvotesystem, der indebærer en stigende CO₂-beskatning i store dele af ikke-kvotesektoren frem mod 2030. I januar 2021 foreslog den daværende norske regering at indføre en CO₂-afgift på ca. 1.400 danske kroner i 2030. Eventuelle tiltag til at begrænse lækagen bør derfor udfases over tid.

Grøn omstilling af landbruget

En ensartet drivhusgasbeskatning har konsekvenser for landbruget, ...

En ensartet drivhusgasbeskatning på 1.200 kr. pr. ton CO₂e har betydelige konsekvenser for nogle brancher, herunder særligt for landbruget og fødevarerindustrien. Uden indførelse af en drivhusgasafgift forventes landbruget at stå for ca. en tredjedel af de samlede udledninger i Danmark i 2030, selv når udledninger fra arealanvendelse (LULUCF) ikke medregnes. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) viser, at beskæftigelsen i landbruget og fødevarerindustrien må ventes at blive reduceret med ca. 17.000-19.000 årsværk i forhold til grundscenariet i 2030, hvis en ensartet drivhusgasbeskatning på det krævede niveau gennemføres. Den samlede beskæftigelse i hele økonomien påvirkes dog ikke nævneværdigt, da omstillingen indebærer et skift i erhvervsstrukturen, hvor beskæftigelsen øges i serviceerhvervene og i de mindre drivhusgasintensive dele af industrien.

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

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

2020 viser, at en ensartet CO₂-afgift, der ikke omfatter udledninger af metan og lattergas, skal sættes til op mod 3.000 kr. pr. ton CO₂ for at opnå 70 pct.-målsætningen. Det betyder eksempelvis, at priserne på benzin og diesel til transport skal stige med op mod 60 pct. mod ca. 20 pct. med en ensartet drivhusgasbeskatning, og at velfærdstabet øges fra knap 4 til godt 12 mia. kr. årligt.

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

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

... som samtidig mindsker lækagen

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

Fangst og lagring af CO₂

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

En ensartet beskatning af nettoudledninger af drivhusgasser indebærer, at negative udledninger, dvs. optag af drivhusgasser, subsidieres med samme sats som beskatningen af positive udledninger. Negative udledninger kan eksempelvis opnås gennem fangst og lagring af CO₂ (CCS) i forbindelse med forbrænding af biomasse og biogas. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) indikerer, at CCS bør bidrage væsentligt til opnåelsen af 70 pct.-målsætningen. Uden CCS stiger de samfundsøkonomiske omkostninger for Danmark fra knap 4 til op mod 10 mia. kr. årligt.

Negative udledninger bør subsidieres mere end hidtil ...

Subsidier til negative udledninger, herunder via CCS, bør tildeles teknologineutralt. Subsidiernes bør tildeles pr. ton indfanget og lagret CO₂, og niveauet for subsidiernes bør følge niveauet for afgiften på positive udledninger. I juni 2020 afsatte regeringen 16 mia. kr. over 20 år til CCS, dvs. i gennemsnit 800 mio. kr. pr. år. Beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2020) indikerer et behov for subsidier til

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

... eksempelvis via de afsatte midler i regeringens reformudspil

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

Klimaudspil fra EU-Kommissionen

Bygninger og vejtransport bør inkluderes i det eksisterende kvotesystem

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

Danmark bør ikke bakke op om sektorspecifikke målsætninger i EU

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

LITTERATUR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Damvad (2015): Kvalitativ evaluering af nytteindsats.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Farooq, A., A. D. Kugler, og U. Muratori (2020): *Do Unemployment Insurance Benefits Improve Match Quality? Evidence from Recent U.S. Recessions*. NBER Working Paper 27574.

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

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

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

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

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

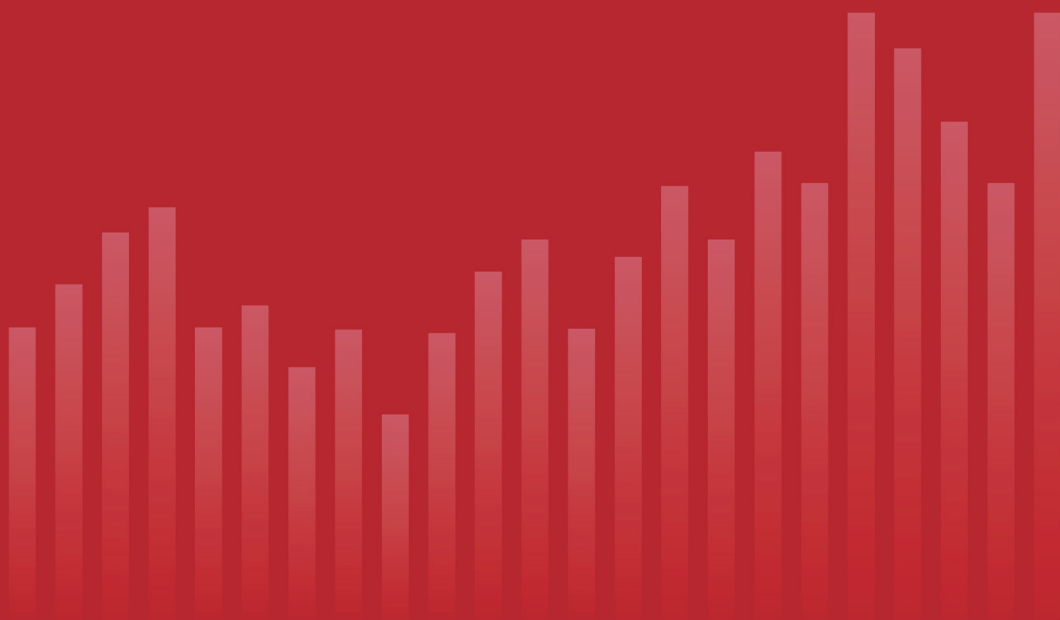
Knabe, A. og A. Plum (2013): Low-wage jobs—Springboards to high-paid ones? *Labour* 27:3, 310–330.

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

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

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

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



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL II **KONJUNKTUR** **OG OFFENTLIGE** **FINANSER**

KAPITEL II KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Aktiviteten i dansk økonomi er vendt hurtigt tilbage ovenpå tilbageslaget i forbindelse med pandemien. Fremgangen varierer på tværs af brancher, og der er fortsat forskel på, hvor høj aktiviteten er i de enkelte brancher i forhold til situationen forud for pandemien. Aktivitetsfremgangen indebærer, at dansk økonomi forventes at bevæge sig tilbage i den begyndende højkonjunktur, der var forud for pandemien. BNP ventes at stige ca. 4 pct. i år, og beskæftigelsesgap udvides fra $\frac{3}{4}$ pct. i 2019 til ca. $1\frac{3}{4}$ pct. i 2022.

Den forventede udvidelse af beskæftigelsesgap fra 2019 til 2021 taler isoleret set for, at finanspolitikken bør være strammere i 2022 end i 2019. Finanspolitikken vurderes at være lempet med ca. $\frac{1}{2}$ pct. fra 2019 til 2022. Det anbefales derfor at stramme finanspolitikken i forhold til det planlagte for 2022, så aktivetsvirkningen bevæger sig mere i retning af at være neutral for væksten.

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

II.1

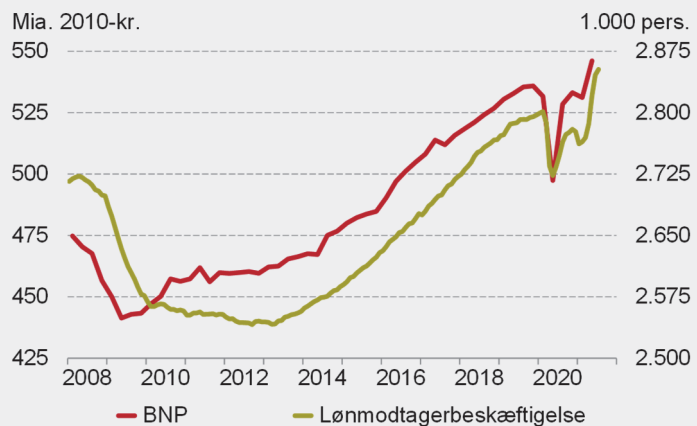
INDLEDNING

Dansk økonomi tilbage over niveauet før corona

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

FIGUR II.1 BNP OG BESKÆFTIGELSE

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



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

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Hurtigt tilbage i højkonjunktur

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

pct. i år, mens beskæftigelsen skønnes at stige godt 60.000 personer, i høj grad som følge af den markante beskæftigelsesfremgang i første halvår.¹ Udviklingen indebærer, at både beskæftigelse og BNP som årgennemsnit ventes at ligge over de skønnede, strukturelle niveauer i år, og næste år ventes et positivt beskæftigelsesgap på ca. 1¼ pct., jf. tabel II.1. Det svarer omtrent til det pres på arbejdsmarkedet, der var i 2006, lige inden højkonjunktoren for alvor toppede.

TABEL II.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN

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

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

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

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

Udviklingen i udlandet trækker i retning af gradvist mere afdæmpet aktivitet

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

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

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

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

... men lille underskud på den strukturelle saldo i 2030

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

Presset på arbejdsmarkedet er steget

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

Hovedscenariet er en "blød landing", ...

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

... men situationen kan hurtigt vende

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

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

**Pandemien
forudsættes at
have begrænset
økonomisk effekt**

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

**Fortsat risici knyttet
til coronasituationen**

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

Kapitlets indhold

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

II.2

STATUS PÅ COVID-19-PANDEMIEN OG VACCINATIONER

Afsnittets indhold

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

Store forskelle i smitteudbredelse på tværs af verdensdele

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

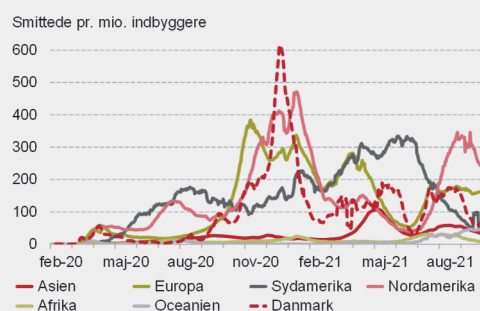
Stigende smitte udfordrer smittebekæmpelsesstrategier i Australien og New Zealand

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

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

FIGUR II.2 ANTAL NYSMITTEDE, VERDENSDELE

Der er betydelig heterogenitet i antallet af nysmittede mellem verdensdele.

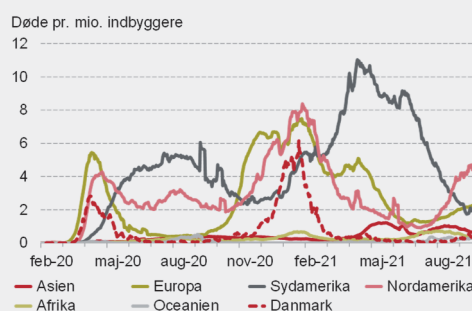


Anm.: Syv dages glidende gennemsnit af antal nysmittede målt ved antal positive test henholdsvis antal nye dødsfald med coronavirus. Antal nysmittede kan ikke sammenlignes direkte på tværs af lande eller over tid, da teststrategien og -omfanget varierer. Seneste observation er 27. september 2021.

Kilde: Our World In Data.

FIGUR II.3 ANTAL DØDSFALD, VERDENSDELE

Antal dødsfald med coronavirus er tiltagende i Nordamerika.



Stigning i antal dødsfald i Nordamerika

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

BETYDELIGE FORSKELLE I VACCINEUDRULNINGEN

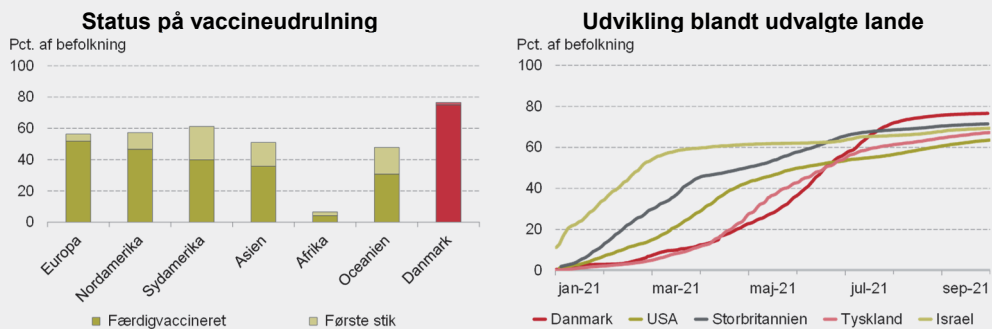
Vaccineudrulningen i Europa har overhalet USA

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

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

FIGUR II.4 VACCINEUDRULNING

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



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

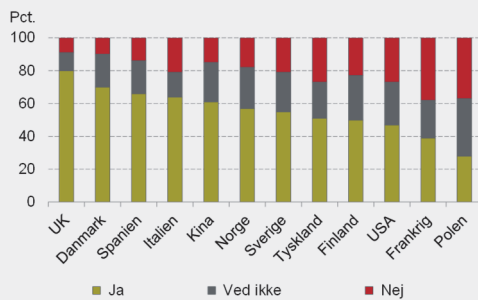
Kilde: Our World In Data.

Stor forskel på vaccinations-tilslutning

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

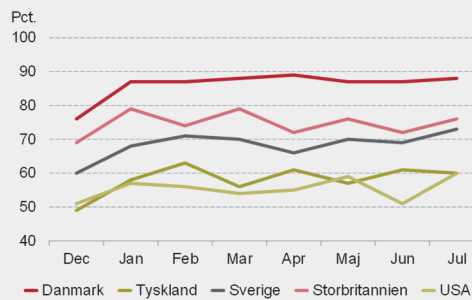
FIGUR II.5 ANDEL, DER ØNSKER AT BLIVE VACCINERET

Der er stor forskel på vaccinetilslutningen mellem landene.



FIGUR II.6 UDVIKLINGEN I VACCINE-TILSLUTNING

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



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

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

Fokus på nye og mere smitsomme virusvarianter

I løbet af 2021 har der været et øget fokus på nye varianter af coronavirus, der har udkonkurreret de eksisterende varianter.³ Eksempelvis er det nu deltavarianten, der udgør langt størstedelen af de positive coronaprøver i Danmark. Andelen af nysmittede med deltavarianten steg fra under 1 pct. i uge 22 til at udgøre næsten alle smittetilfælde fra uge 33.⁴ Deltavarianten er blandt andet karakteriseret ved at være mere smitsom end nogle af de varianter, der tidligere har været dominerende. Dette har blandt andet som konsekvens, at det reelt ikke læn-

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

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

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

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

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

Udbredelse af deltavariant ...

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

... og udrulning af vacciner trækker i hver sin retning

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

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

BOKS II.1 DELTAVARIANTEN

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

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

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

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

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

BOKS II.1 DELTAVARIANTEN, FORTSAT

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

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

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

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

Epidemiudvikling afhænger af varigheden af immunitet

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

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

CORONAFORUDSÆTNINGER BAG PROGNOSEN

Mindre aktivitetsfald i forbindelse med anden nedlukning

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

Økonomisk effekt af pandemien mindskes formentligt af vacciner

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

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

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

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

Forudsætninger for udlandet følger IMF

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

II.3

AKTUELLE UDSIGTER FOR DANSK ØKONOMI

Indhold i afsnittet

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

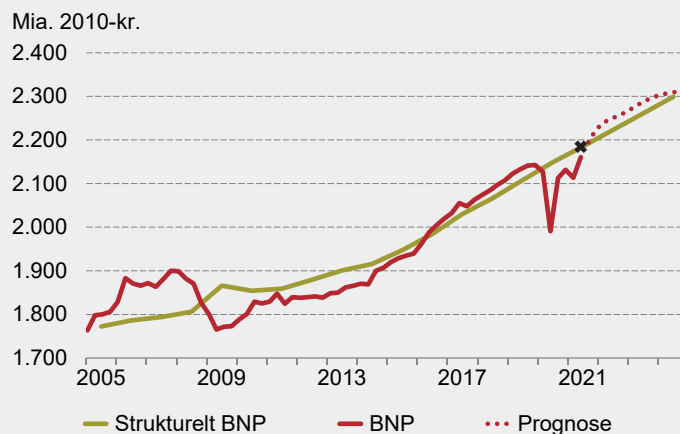
DANSK ØKONOMI OVER NIVEAUET FØR CORONAKRISEN

BNP nåede i andet kvartal over niveauet før corona

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

FIGUR II.7 BNP OG STRUKTURELT BNP

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



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

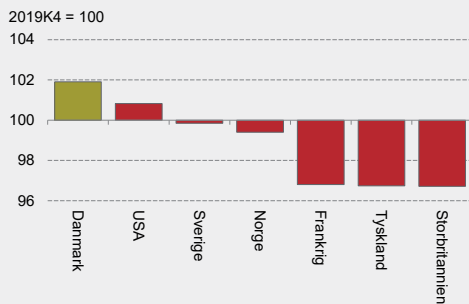
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Dansk økonomi hurtigere igennem krisen end andre lande

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

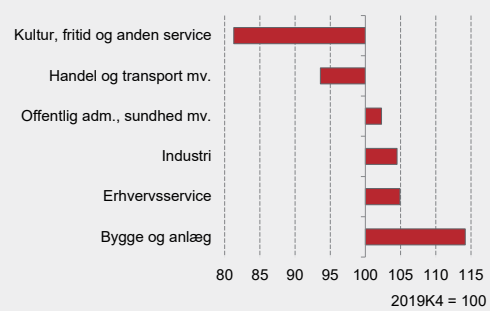
FIGUR II.8 BNP I UDVALGTE LANDE

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



FIGUR II.9 BVT I UDVALGTE BRANCHER

Ikke alle brancher er tilbage på niveauet før coronakrisen.



Anm.: Figurene viser BNP hhv. BVT for en række udvalgte lande hhv. brancher i 2. kvartal 2021 i forhold til niveauet i 4. kvartal 2019.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Macrobond.

Fortsat heterogenitet i aktiviteten mellem brancher

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

ØKONOMIEN ER PÅ VEJ IND I EN HØJKONJUNKTUR

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

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

BOKS II.2 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

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

Udland og finansielle forhold

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

Finanspolitiske forudsætninger

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

TABEL II.2 HOVEDTAL FOR KONJUNKTURVURDERINGEN

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

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

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

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

Højkonjunktoren ventes at toppe i 2022

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

BOKS II.3 ÆNDRINGER FRA DANSK ØKONOMI, FORÅR 2021

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

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

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

BREDT FUNDERET EFTERSPØRGSELSFREMGANG

Bredt funderet BNP-fremgang

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

Fremgang i privat forbrug fortsætter ind i tredje kvartal

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

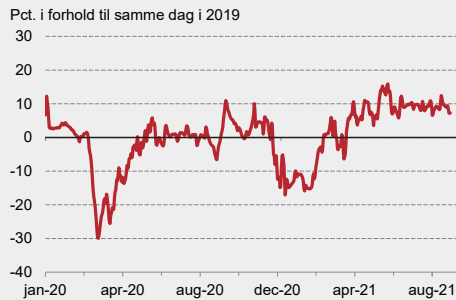
Potentiale for høj forbrugsvækst de kommende år

Den betydelige forbrugsvækst ventes at fortsætte de førstkommende år. Det skyldes først og fremmest, at den høje beskæftigelse og lave ledighed bidrager til at øge husholdningernes indkomster. Dertil kommer, at forbrugskvoten (dvs. andelen af indkomsten der anvendes på forbrug) har været relativt lav under pandemien, jf. figur II.11. Det afspejler, at forbruget i perioder har været underdrejet samtidig med, at blandt andet lønkompressionsordningen har bidraget til at holde hånden under indkomsterne. Den lave forbrugskvote betyder, at opsparingen er steget markant, og en del af denne opsparing ventes omsat til et midlertidigt højere forbrug. Dertil kommer den midlertidige forbrugseffekt fra udbetalingen af de indefrosne feriepenge på i alt ca. 50 mia. kr. efter skat i 2020-21.⁶ Det seneste år har desuden været præget af en kraftig aktivitet på boligmarkedet med markante boligprisstigninger, jf. også afsnit II.4. Dette har øget friværdierne for eksisterende boligejere, hvilket ligeledes kan bidrage til et højere forbrug. Samlet ventes det private forbrug at stige ca. 2¼ pct. i år og ca. 6 pct. næste år.

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

FIGUR II.10 KORTOMSÆTNING

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



FIGUR II.11 FORBRUGSKVOTE

Forbrugskvoten er relativt lav i 2020 og 2021.



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

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

Tegn på normalisering af forbrugsmønstre

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

Eksportfremgang understøttes af genopretning i udlandet

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

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

**Turisme ventes
først normaliseret
efter 2022**

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

**Gode udsigter
medfører højt
investeringsniveau**

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

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

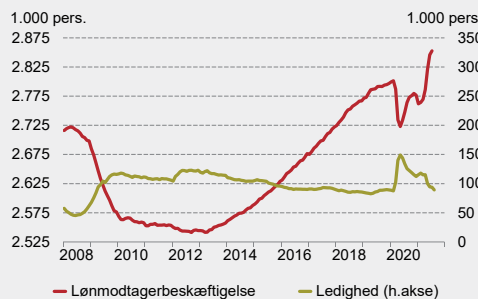
KRAFTIG FREMGANG I BESKÆFTIGELSEN

Beskæftigelsen er på historisk højt niveau

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

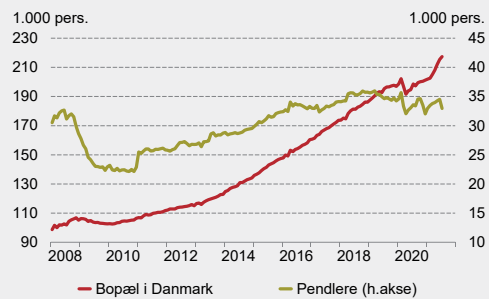
FIGUR II.12 LEDIGHED OG BESKÆFTIGELSE

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



FIGUR II.13 UDENLANDSKE BESKÆFTIGEDE

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



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

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

Arbejdsstyrken er klart over niveauet før krisen

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

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

Beskæftigelsesgap på ca. 1¼ pct. i 2022

Som følge af den kraftige beskæftigelsesfremgang i første halvår af 2021 vurderes størstedelen af stigningen frem mod 2022 at have fundet sted, jf. figur II.14. Beskæftigelsen ligger allerede omkring 73.000 personer over det gennemsnitlige niveau i 2019, og i 2022 ventes beskæftigelsen opgjort som årgennemsnit at overstige niveauet i 2019 med ca. 90.000 personer. Det indebærer, at beskæftigelsen i 2022 ventes at overstige det skønnede strukturelle niveau med knap 55.000 personer, svarende til et beskæftigelsesgap på ca. 1¼ pct. Til sammenligning var det skønnede beskæftigelsesgap i 2019 omkring ¼ pct. Presset på arbejdsmarkedet vurderes altså at blive større i 2022 end i 2019, hvor økonomien befandt sig i en begyndende højkonjunktur.

Samlet beskæftigelsesfremgang dækker over omfordeling

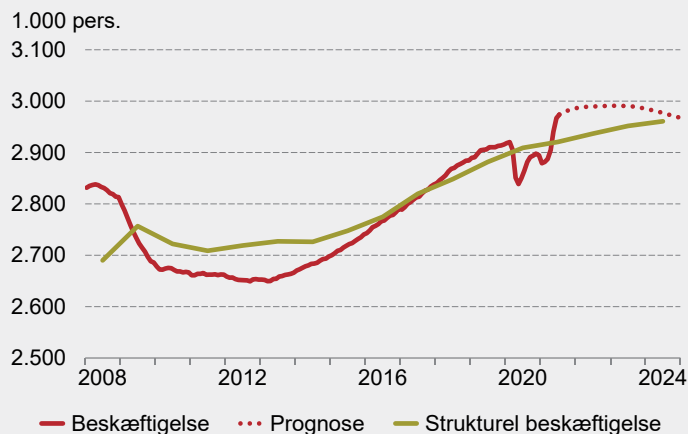
En del af beskæftigelsesfremgangen i første halvår af 2021 skal ses i lyset af, at der under pandemien har været et stort behov for arbejdskraft til at varetage coronarelaterede opgaver. Dette omfatter blandt andet testning, smitteopsporing, vaccination og administration af hjælpepakker i sundhedsvæsenet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

I 2022 ventes en ledighed under det strukturelle niveau

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

FIGUR II.14 FAKTISK OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE

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



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

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Visse faktorer trækker i retning af en lavere arbejdsstyrke

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

PRES PÅ ØKONOMIENS KAPACITETSGRÆNSER

Høj mangel på arbejdskraft og materialer

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

Forgæves rekrutteringer har tidligere vist mere afdæmpet billede af kapacitetspresset

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

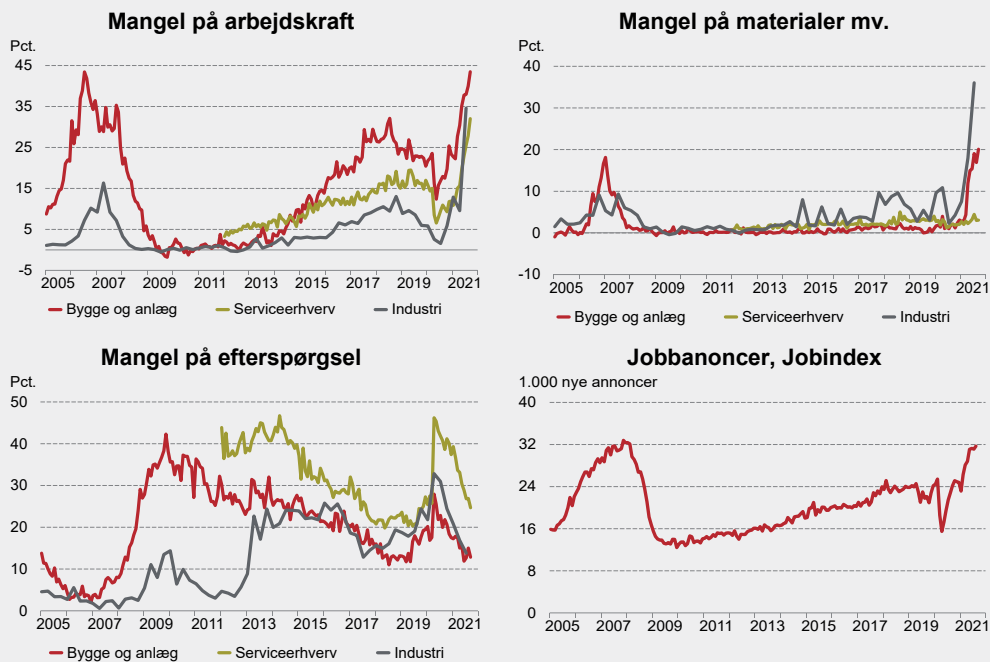
Heterogenitet indenfor erhverv i produktionsbegrænsningerne

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

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

FIGUR II.15 INDIKATORER FOR KAPACITETSPRES

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



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

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

Kapacitetspres afspejler både høj efterspørgsel og forstyrrelser i udbuddet

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

**Stort
rekrutteringsbehov i
virksomhederne**

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

**Coronaindsatsen
lægger beslag på en
del af arbejdskraften**

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

**Udenlandsk
arbejdskraft har
været reduceret
under pandemien**

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

BEGYNDENDE TEGN PÅ HØJERE LØNSTIGNINGER

Kapacitetspres øger løn- og prispres i økonomien

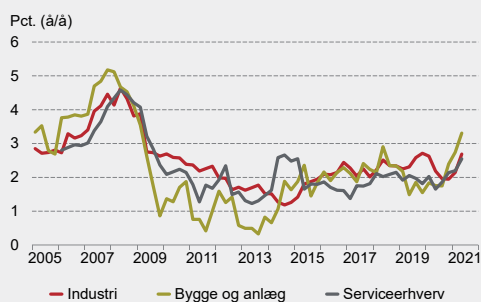
Virksomhedernes meldinger om højt kapacitetspres er et tegn på, at efterspørgslen overstiger udbuddet. Når der er kapacitetspres i økonomien, fører det typisk til et opadgående løn- og prispres, som over tid vil bidrage til at dæmpe efterspørgslen. Priser og lønninger fungerer dermed som en ligevægtsmekanisme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

Højere lønstigninger, særligt i byggeriet

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

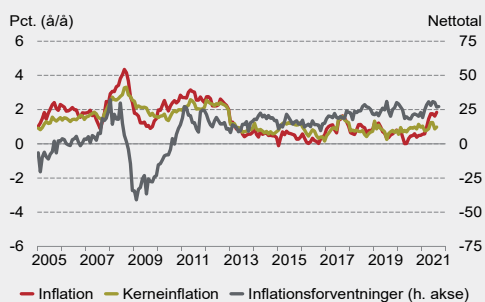
FIGUR II.16 LØNSTIGNINGER

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



FIGUR II.17 INFLATION

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



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

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

BOKS II.4 KAPACITETSPRES KAN SKABE UBALANCER I ØKONOMIEN*Kapacitetspres fører normalt til tilpasning af priser og lønninger*

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

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

Et for stort kapacitetspres kan føre til overophedning

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

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

Markant stigning i producentpriserne, ...

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

... men kun lidt højere inflation i forbrugerpriserne

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

Virksomheder tilbageholdende med at øge salgspriser

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

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

HOVEDSCENARIET ER EN BLØD LANDING

Højkonjunktur medfører fortsat løn- og prispres

Som beskrevet tidligere i afsnittet vurderes en del af det aktuelt høje pres på dele af arbejds- og varemarkedet at kunne tilskrives midlertidige forhold som følge af pandemien og genåbningen. Denne del af kapacitetspresset vurderes derfor gradvist at aftage. I modsat retning trækker, at dansk økonomi ventes at bevæge sig ind i en højkonjunktur de kommende år. Det vil indebære et fortsat pres på økonomiens ressourcer og dermed også et tiltagende løn- og prispres. I år og næste år skønnes lønningerne at stige med ca. 2½ henholdsvis 3 pct., mens der ventes en inflation på omkring 1½ pct. i begge år. Højere priser og lønninger ventes gradvist at lægge en dæmper på efterspørgslen i dansk økonomi. Hovedscenariet i prognosen er altså en "blød landing", hvor beskæftigelsesgap gradvist reduceres fra ca. 1¼ pct. i 2022 til omkring 0 i 2025.

Risiko for højere kapacitetspres gennem større forbrugsvækst ...

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

... eller fortsatte forstyrrelser fra pandemien

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

II.4 UDVIKLINGEN PÅ BOLIGMARKEDET

Indhold i afsnittet

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

LAVERE AKTIVITET SIDEN FORÅRET

Ekstraordinært høj aktivitet er løjet af

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

FIGUR II.18 SOLGTE BOLIGER

Antal solgte boliger er faldet markant.



FIGUR II.19 FREMVISNINGER

Antal fremviste boliger er faldet markant.



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

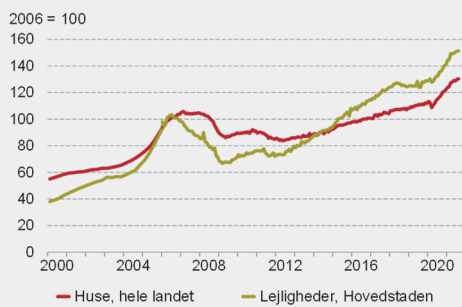
Kilde: Boligsiden og egne beregninger (venstre) og Home via Danske Bank (højre).

Lavere prisstigninger siden foråret

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

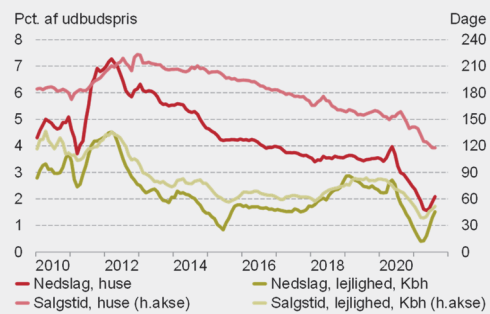
FIGUR II.20 BOLIGPRISER

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



FIGUR II.21 NEDSLAG OG SALGSTID

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



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

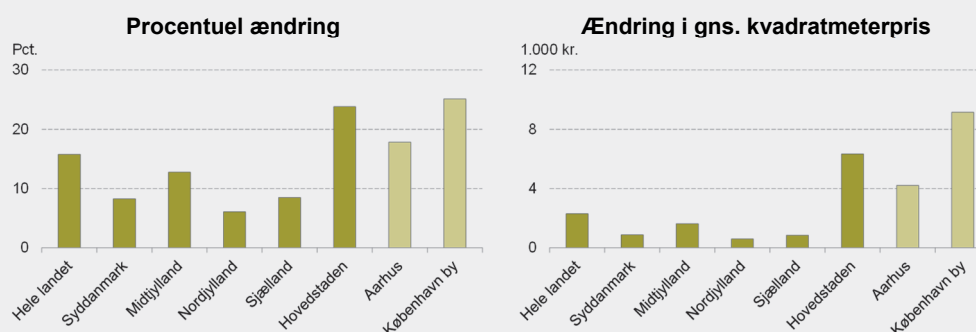
Kilde: Danmarks Statistik, Boligsiden og egne beregninger.

Prisstigninger i hele Danmark, men forskel i størrelsen

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

FIGUR II.22 REGIONALE HUSPRISSTIGNINGER

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



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

Kilde: Boligsiden og egne beregninger.

MIDLERTIDIGE FORHOLD HAR FORMENTLIG DREVET STOR DEL AF PRISSTIGNINGERNE

Fundamentale forhold har medvirket til prisstigninger

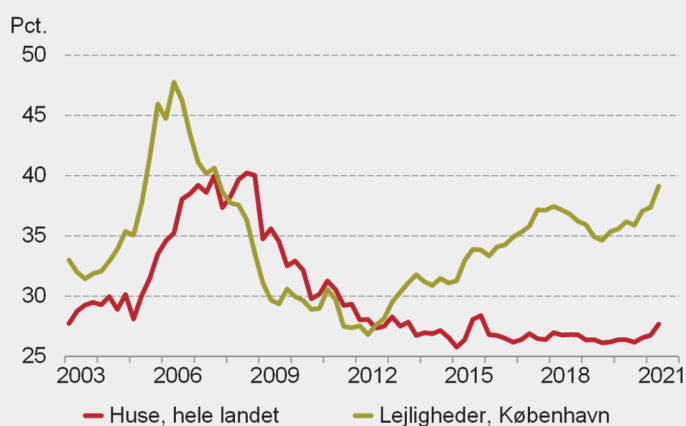
De markante prisstigninger gennem det seneste år har givet anledning til diskussion om de bagvedliggende årsager, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. Forklaringerne kan deles op i tre kategorier: Fundamentale forhold, midlertidige coronarelaterede forhold og selvopfyldende forventninger. Udviklingen i de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

Boligbyrden er steget i København

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

FIGUR II.23 BOLIGBYRDE

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



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

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

Midlertidige coronarelaterede forhold

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

Begyndelsen på et bobleforløb?

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

BOKS II.5 BOLIGBYRDE

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

Figur II.6 inkluderer følgende udgifter: Renteudgifter til boliglån i bank og realkredit efter skat samt afdrag og boligskat. Boligbyrden opgøres for en standardbolig og med de aktuelle rente- og skattesatser på det givne tidspunkt. Boligbyrden kan opgøres for forskellige lånefinansieringer. I figuren vises beregninger for et fastforrentet realkreditlån med afdrag. Hus- og lejlighedspriserne er kvadratmeterpriser fra Finans Danmark.

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

Formel test kan give indikation af, om der er bobletendenser

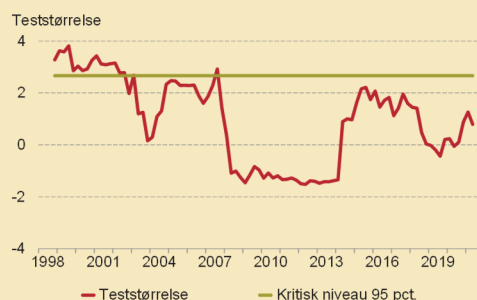
Når boligprisudviklingen ikke fuldt kan forklares af fundamentale forhold, kan det være vanskeligt at afgøre, hvorvidt prisudviklingen udvikler tegn på at være drevet af spekulativ adfærd, eller om udviklingen skyldes andre, midlertidige forhold. Spørgsmålet kan tilgås ved spørgeskemabaserede undersøgelser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

BOKS II.6 TEST FOR BOBLER PÅ BOLIGMARKEDET

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

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

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

FIGUR A ENFAMILIEHUSE, HELE LANDET**FIGUR B LEJLIGHEDER, HOVEDSTADEN**

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

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

Ikke tegn på bobler på boligmarkedet endnu, ...

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

... men det kan opstå

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

FORTSAT AFDÆMPET UDLÅNSVÆKST

Boligprisstigninger kan give højere udlånsvækst

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

Finansiel stabilitet kan også påvirkes

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

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

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

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

Friværdierne er steget og belåningsgraden faldet

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

FIGUR II.24 REAL FRIVÆRDI

Den gennemsnitlige reale friværdi er steget markant det seneste år.

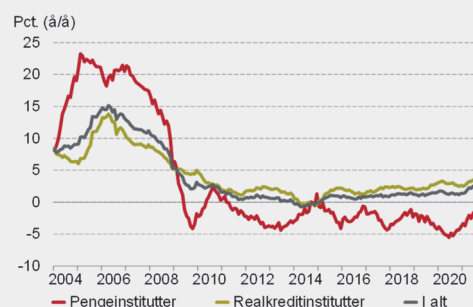


Anm.: Friværdierne er beregnet af Realkredit Danmark og er opgjort som gennemsnittet for ejerboliger og fritidshuse i hele landet korrigeret for prisudviklingen. Seneste observation er 1. kvartal for den gennemsnitlige friværdi og august 2021 for udlånsvæksten.

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

FIGUR II.25 UDLÅNSVÆKST

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



Store geografiske forskelle i friværdistigningerne

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

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

Udlånsvæksten er fortsat afdæmpet

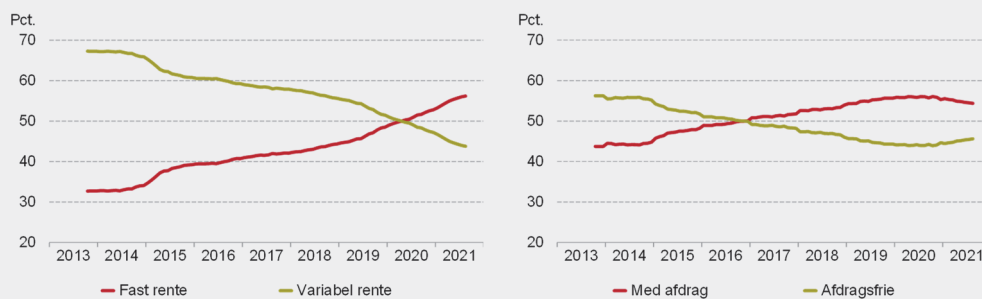
Realkreditudlånet er steget svagt de seneste år, men stigningstakten er langt under det, man så i årene op til finanskrisen, jf. figur II.25. Det stigende realkreditudlån skal ses i sammenhæng med, at boligpriserne er steget, hvilket alt andet lige betyder, at der skal optages et større lån ved boligkøb.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

Større andel fastforrentede lån, ...

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

FIGUR II.26 SAMMENSÆTNING AF REALKREDITUDLÅN

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



Anm.: Seneste observation er august 2021.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

... men også flere afdragsfrie

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

Risikable lån mest udbredte i større byer og Nordsjælland

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

UDSIGT TIL FORTSAT STIGENDE BOLIGPRISER**Udsigt til fortsat høj bolig efterspørgsel**

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

BOKS II.7 SAMSPIL MELLEML BOLIGMARKED OG REALØKONOMI

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

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

Høj aktivitet medvirker til høje boliginvesteringer

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

Udbuddet af boliger er fortsat lavt

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

II.5

INTERNATIONAL ØKONOMI OG FINANSIELLE FORHOLD

Afsnittets indhold

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

BESKRIVELSE AF UDLANDSPROGNOSEN

Adgang til vacciner er afgørende for genopretning

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

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

BOKS II.8 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTESKØN

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

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

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

TABEL A UDLANDSVÆKST OG RENTEPROGNOSE

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

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

Anm.: Tabellen viser årgennemsnittet for renterne.

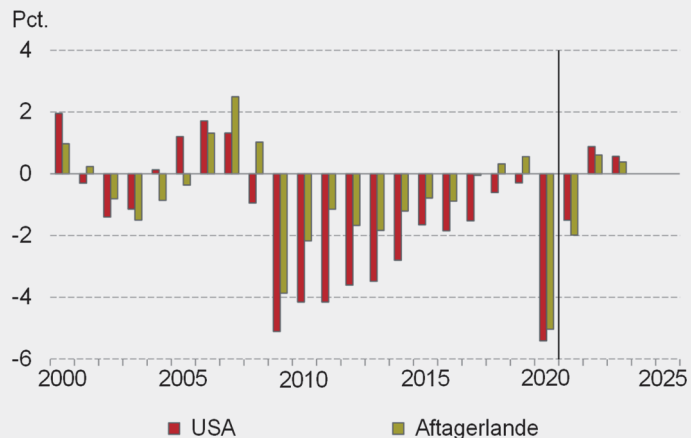
Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Positivt output gap forventes i 2022-23

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

FIGUR II.27 OUTPUT GAP I USA OG AFTAGERLANDE

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



Anm.: De strukturelle niveauer er fra OECD (2021a).

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, 109, Macrobond og egne beregninger.

Udlandsvækst i 2021 opjusteret siden seneste prognose

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

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

Lille direkte effekt af lavere vækst i udviklingslande

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

PMI-tal indikerer fortsat vækst i forbruget, ...

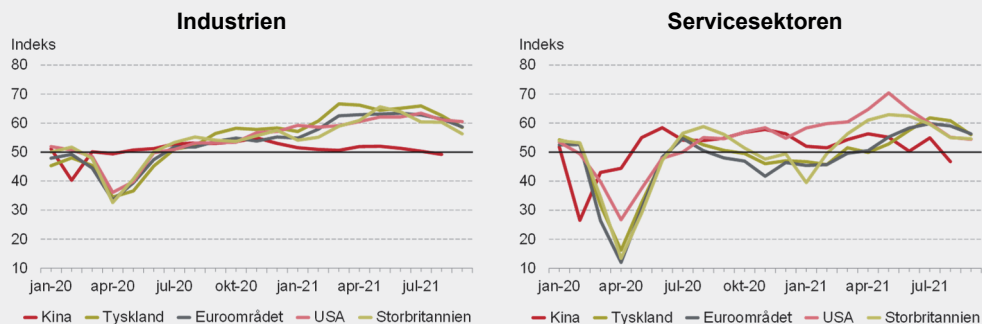
Opjusteringen af væksten i 2021 i nærværende prognose er bredt funderet og skyldes blandt andet en højere vækst i første halvår 2021 blandt Danmarks primære aftagerlande end forudsat i *Dansk Økonomi, forår 2021*. I euroområdet var væksten i andet kvartal 2021 ca. 0,7 pct.point højere end forventet i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

... men i et aftagende tempo

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

FIGUR II.28 PMI-TAL FOR UDVALGTE LANDE

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



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

Kilde: IHS Markit via Macrobond.

INFLATION OG GLOBAL MANGEL PÅ MATERIALER

Global mangel på materialer ...

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

... afspejler både høj efterspørgsel og lavt udbud

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

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

FIGUR II.29 RÅVAREPRISER

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



Anm.: For figuren til venstre er seneste observation 17. september for træ og 22. september 2022 for metaller. For figuren til højre er seneste observation august 2021 for Baltic-indekset og september 2021 for Shanghai-indekset. Shanghai-indekset (SCFI) viser fragtpreiser for containere fra Shanghai til 13 forskellige destinationer. Baltic-indekset (BDI) er et fragtindeks for tørlast, der beskriver priserne på 20 internationale ruter.

Kilde: Macrobond.

FIGUR II.30 FRAGTRATER

Fragtraterne er omtrent femdoblet siden februar 2020.



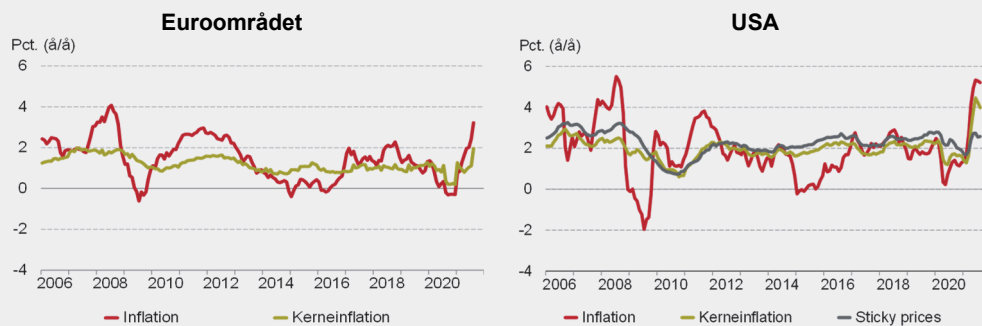
Tiltagende inflation i Europa og især i USA

Samtidig med den globale varemangel er inflationen tiltaget igennem 2021 i både euroområdet og især i USA, jf. figur II.31, hvilket har medført en diskussion om behovet for en normalisering af pengepolitikken. I euroområdet steg forbrugerpriserne med ca. 3 pct. i august 2021 (å/å), mens kerneinflationen steg til ca. 2 pct. Det skyldes især udløbet af en midlertidig momsnedsettelse i Tyskland i 2020, der vil trække inflationen op i resten af 2021. De amerikanske forbrugerpriser steg med 5,3 pct. (å/å) i august 2021, hvilket især skyldes store prisstigninger på energi (ca. 25 pct. å/å), brugte biler (ca. 32 pct. å/å) og transportydelser (knap 5 pct. å/å). Der er dog begyndende tegn på, at prisstigningerne er aftaget de seneste måneder. De månedlige forbrugerprisstigninger i USA er aftaget fra 0,9 pct. i juni 2021 til 0,3 pct. i august 2021, hvilket svarer til ca. 3½ pct. på årsbasis, som fortsat er et højt

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

FIGUR II.31 INFLATION

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



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

Kilde: Macrobond og Federal Reserve Bank of Atlanta.

Alternativt inflationsmål viser stabile forventninger

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

Risiko for vedvarende inflation

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

FORTSAT LEMPELIG PENGEPOLITIK TRODS FREMGANG

Fortsat lave renter efter coronakrisen

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

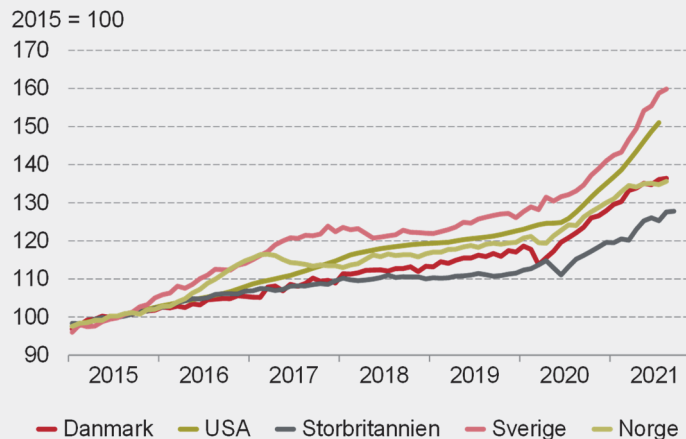
Tegn på aftagende boligprisstigninger i Sverige og Norge

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

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

FIGUR II.32 NOMINELLE BOLIGPRISER

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



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

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken og Boligsiden.

Rentefald siden maj 2021 er næsten reverseret

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

FIGUR II.33 RENTEN PÅ TIÅRIGE STATSobligationer

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



Anm.: Seneste observation er 28. september 2021.

Kilde: Macrobond.

Rentefald i USA skyldes fald i risikopræmien

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

Fed forventer tre rentestigninger i 2023

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

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

Fortsat efterslæb på det amerikanske arbejdsmarked

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

ECB har justeret deres inflationsmålsætning

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

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

II.6 OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2025

Indhold i afsnittet

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

BOKS II.9 FREMSKRIVNINGSPRINCIPPER FOR OFFENTLIGE FINANSER

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

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

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

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

FAKTISK SALDO FREM MOD 2025

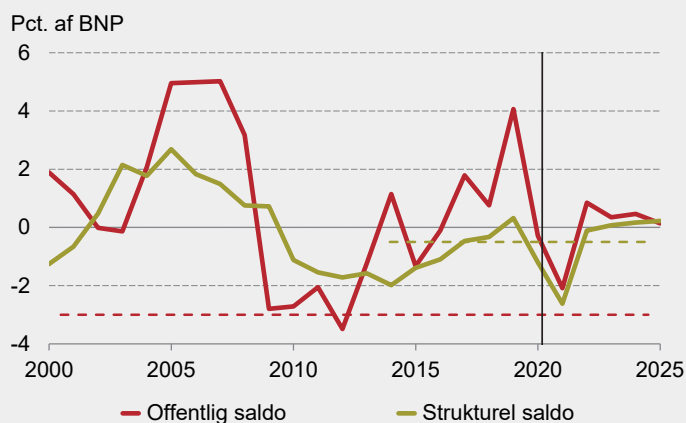
Underskud i 2020 og 2021 vendes til overskud fra 2022

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

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

FIGUR II.34 DEN OFFENTLIGE SALDO FREM MOD 2025

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



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

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

BOKS II.10 REVISION AF DEN OFFENTLIGE SALDO FOR 2020

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

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

Høje indtægter i 2020 og 2021 afspejler udbetaling af feriepenge

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

Udgifterne falder mere end indtægterne i 2022

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

Lille overskud på den offentlige saldo i 2025

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

TABEL II.3 HOVEDPOSTER PÅ DEN OFFENTLIGE SALDO

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

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

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

b) Posten omfatter foruden moms og punktafgifter bl.a. grundskyld.

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

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

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

f) Posten indeholder bl.a. subsidier og kapitaloverførsler.

g) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

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

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

DEN STRUKTURELLE SALDO FREM MOD 2025

Strukturel saldo tager højde for konjunktursving

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

DEN STRUKTURELLE SALDO

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

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

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

Andet end konjunktur giver forskelle mellem den faktiske og strukturelle saldo

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

TABEL II.4 OVERGANG FRA FAKTISK TIL STRUKTUREL SALDO

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

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

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

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

Engangsforhold og den strukturelle saldo

Engangsforhold behandles forskelligt

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

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

BOKS II.11 ENGANGSFORHOLD I DEN STRUKTURELLE SALDO

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

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

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

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

Sammenligning af den strukturelle saldo med Finansministeriet

Stor forskel i håndtering af covid-19-udgifter

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

Frem mod 2025 ventes et mindre overskud på den strukturelle saldo

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

Forskelle i vurderingen af arbejdstid og førtidspensionister

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

TABEL II.5 FORSKELLE I DEN STRUKTURELLE SALDO

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

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

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

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

Små overskud på den strukturelle saldo frem mod 2025

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

Flere små forhold forbedrer den strukturelle saldo

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

TABEL II.6 ÆNDRINGER I SKØN FOR DEN STRUKTURELLE SALDO

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

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

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

FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSVIRKNING

Finanspolitikken er mere ekspansiv i 2022 end 2019

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

Flere mål kan beskrive finanspolitikken

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

Alle mål viser en mere ekspansiv finanspolitik i 2022 end 2019

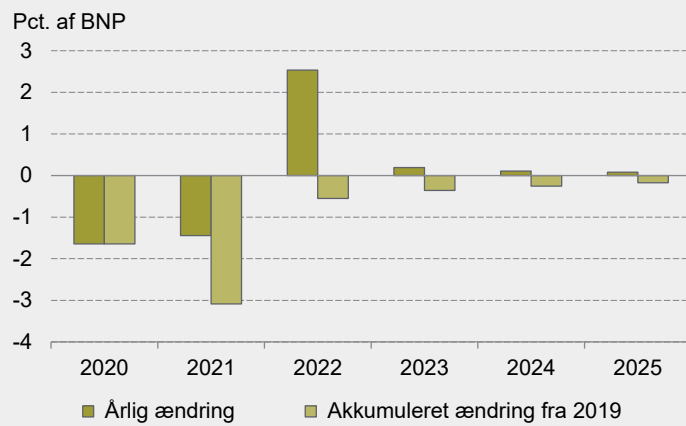
Uanset hvilket af de forskellige mål der betragtes, vurderes finanspolitikken at være mere ekspansiv i 2022, end det var tilfældet i 2019. Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer udgør en lidt større andel af strukturelt BNP i 2022, end det var tilfældet i 2019. Den offentlige beskæftigelse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

Den primære strukturelle saldo er svækket i forhold til 2019

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

FIGUR II.35 ÆNDRINGER I DEN PRIMÆRE STRUKTURELLE SALDO

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



Kilde: Egne beregninger.

II.7

DANSK ØKONOMI FREM MOD 2030

Mellemfristet fremskrivning går nu til 2030

Siden *Dansk Økonomi, efterår 2015* har de mellemfristede fremskrivninger fra De Økonomiske Råds sekretariat rakt frem til 2025. Finansministeriets mellemfristede fremskrivning rækker ligeledes frem til 2025, og den danner blandt andet grundlag for fastsættelse af udgiftslofter for 2025, jf. afsnit II.6.¹⁶ Det vil være hensigtsmæssigt at forlænge den finanspolitiske planlægningshorisont fra 2025 til 2030. Blandt andet vil fastlæggelse af udgiftslofter for 2026 om et år kræve en forlængelse af den mellemfristede periode. Dertil kommer, at der de senere år er kommet flere politiske mål, som vedrører 2030, blandt andet klimamål. Dette afsnit præsenterer derfor en forlængelse af den mellemfristede fremskrivning til 2030. Den forventede udvikling i dansk økonomi de førstkommande år er beskrevet i afsnit II.3, mens dette afsnit beskriver udviklingen frem til 2030.

Modelbaseret fremskrivning

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

Mellemfristede planer danner grundlag for strukturpolitik

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

Mellemfristede fremskrivninger danner baggrund for mellemfristede planer

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

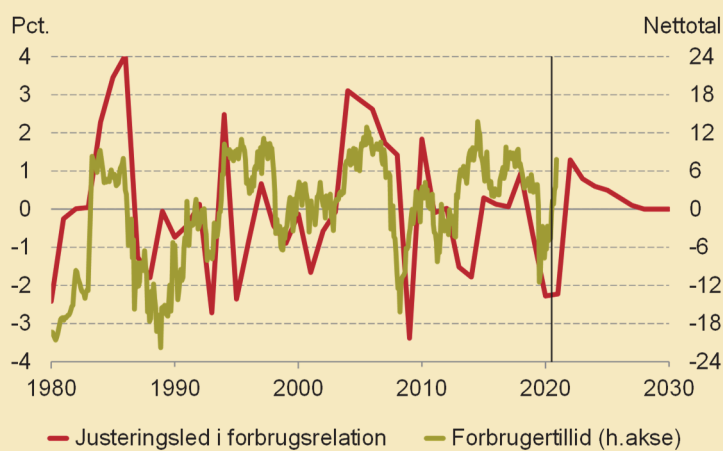
16) Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning til 2025 er fra august 2021, jf. Finansministeriet (2021b). I årene efter 2025 bygger Finansministeriets fremskrivning på beregningstekniske principper og forudsætninger.

BOKS II.12 KONJUNKTURVURDERING OG MELLEMFRISTET FREMSKRIVNING

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

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

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

FIGUR A FORBRUGSRELATIONEN

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

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

Fortsættes

BOKS II.12 KONJUNKTURVURDERING OG MELLEMFRISTET FREMSKRIVNING, FORTSAT

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

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

Krav om finanspolitisk holdbarhed

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

Indhold i afsnittet

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

DEN REALØKONOMISKE UDVIKLING

Centrale forudsætninger

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

BOKS II.13 CENTRALE REALØKONOMISKE FORUDSÆTNINGER*Udlandsvækst, oliepris og renter*

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

Arbejdsstyrke og indkomstoverførselsmodtagere

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

Strukturelt BNP

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

Normalisering af konjunktursituationen

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

TABEL II.7 HOVEDTRÆK I DEN MELLEMLISTEDE FREMSKRIVNING

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

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

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

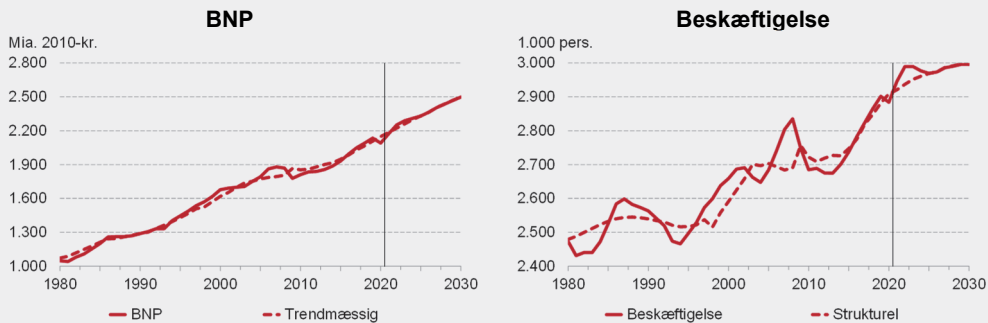
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

**Strukturel
BNP-vækst
ca. 1½ pct. årligt**

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

FIGUR II.36 BNP OG BESKÆFTIGELSE

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



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

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

**Timeproduktivitets-
vækst på knap 1½
pct. årligt**

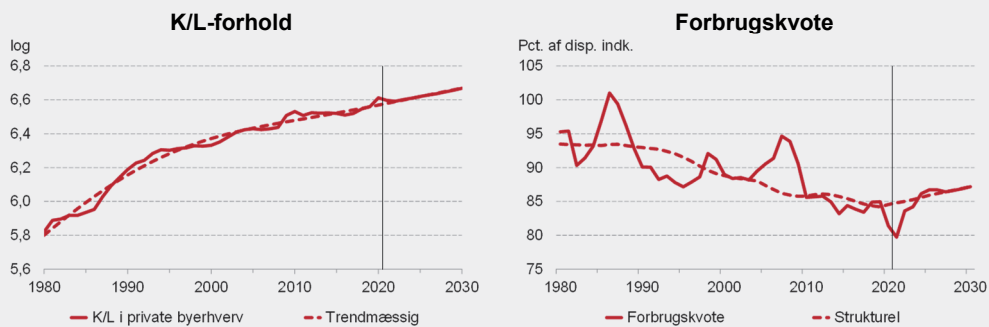
Produktivitetsvæksten bidrager med hovedparten af BNP-væksten frem mod 2030. I tråd med udviklingen siden slutningen af 1990'erne forudsættes en underliggende timeproduktivitetsvækst på knap 1½ pct. årligt frem mod 2030 i de private byerhverv. Timelønningerne stiger på mellemlang sigt med knap 3¼ pct.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

**Erhvervs-
investeringerne
stiger ca. 1½ pct.
årligt**

I den mellemlistede fremskrivning fortsættes den historiske udvikling i K/L-forholdet (forholdet mellem det reale kapitalapparat og arbejdskraft) i de private byerhverv med en årlig vækst på ca. 1 pct., jf. figur II.37. Dette bidrager med ca. ½ pct. point til timeproduktivitetsvæksten. Erhvervsinvesteringerne stiger ca. 1½ pct. årligt i gennemsnit for at opretholde kapitalapparatet.

FIGUR II.37 ERHVERVSKAPITAL OG PRIVAT FORBRUG

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



Anm.: Den trendmæssige vækst i K/L-forholdet i private byerhverv er 1 pct. årligt i fremskrivningen, hvilket er en forlængelse af den seneste historiske tendens. Dette bidrager med ca. $\frac{1}{3}$ (=kapitalkvoten) til timeproduktivtetsvæksten. Forbrugskvoten er defineret som det private forbrug i løbende priser relativt til SMEC's langsigtede disponible indkomst. Den modelberegnete, underliggende forbrugskvotepct (vist med stiplede kurve i højre figur) afhænger af formuekvoten (udglattet) og demografi. Formuekvoten er defineret som SMEC's forbrugsbestemmende formue relativt til SMEC's langsigtede disponible indkomst. SMEC's forbrugsbestemmende formue består af boligformue, finansiel formue i privat, ikke-pensionssektor, pensionsformue efter skat og bilformue.

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

Det private forbrug stiger ca. 2 pct. årligt

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

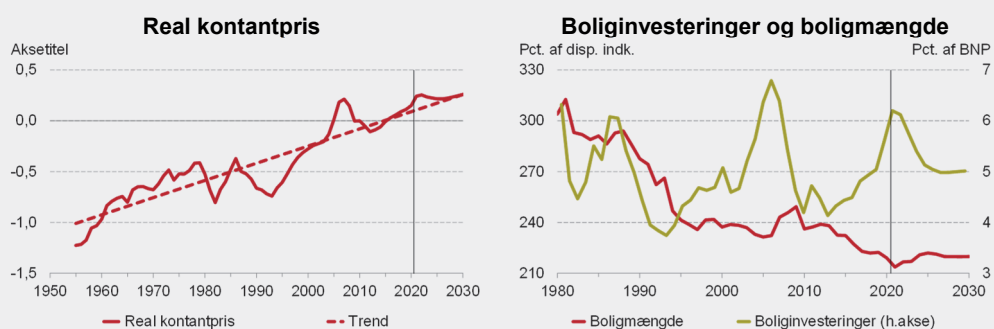
Normalisering af boligmarkedet efter coronakrisen

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

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

FIGUR II.38 BOLIGMARKED

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



Anm.: Den reale kontantpris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den trendmæssige udvikling er estimeret som en loglineær trend over perioden 1955-2020 og indebærer en gennemsnitlig årlig realvækst på 1,7 pct.

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

Den reale kontantpris stiger over tid

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

UDVIKLINGEN PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

Centrale forudsætninger

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

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

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

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

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

b) Posten omfatter foruden moms og punktafgifter bl.a. grundskyld.

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

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

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

f) Posten indeholder blandt andet subsidier og kapitaloverførsler.

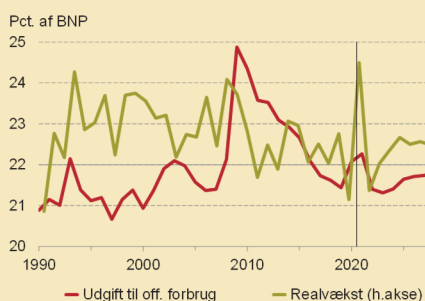
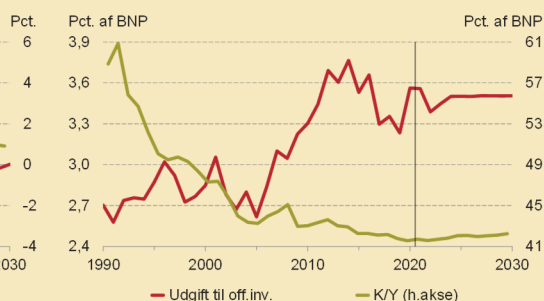
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet (2021b) og egne beregninger.

BOKS II.14 CENTRALE FORUDSÆTNINGER VEDR. OFFENTLIGE FINANSER**Indtægter**

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

Udgifter

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

FIGUR A OFFENTLIGT FORBRUG**FIGUR B OFFENTLIGE INVESTERINGER**

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

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

Offentlige renteindtægter og -udgifter

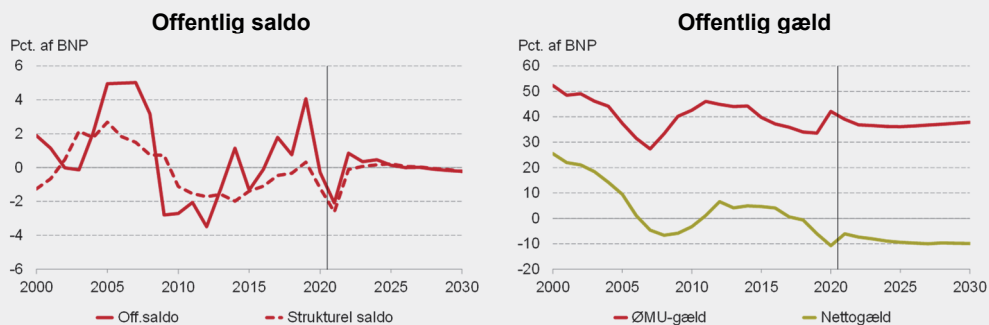
De offentlige renteudgifter er fremskrevet ved at tage højde for refinansieringsprofilen, mens renteindtægterne består af et vægtet gennemsnit af udbytter fra aktier mv. og renteindtægter, hvor renten på det offentlige beholdning af rentebærende fordringer forudsættes at være den samme som for passiverne.

Underskud i 2030 på ca. ¼ pct. af BNP

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

FIGUR II.39 OFFENTLIG SALDO OG GÆLD

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



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

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

ØMU-gælden er stabil frem mod 2030

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

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

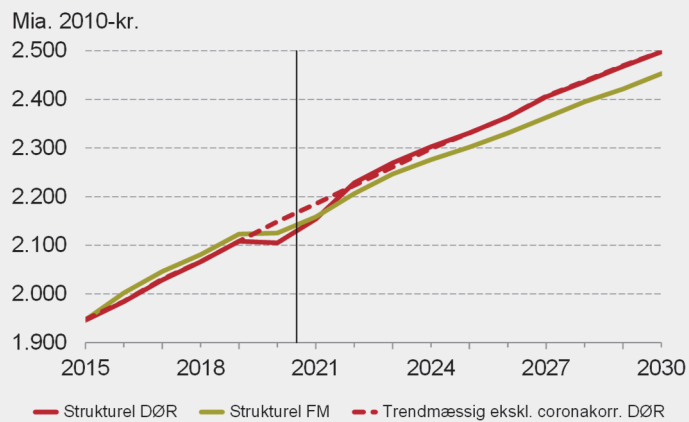
SAMMENLIGNING MED FINANSMINISTERIET

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

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

FIGUR II.40 STRUKTURELT BNP

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



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

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

Forskellen skyldes primært timebeskæftigelsen

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

FREMSKRIVNINGER AF ANTAL FØRTIDSPENSIONISTER

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

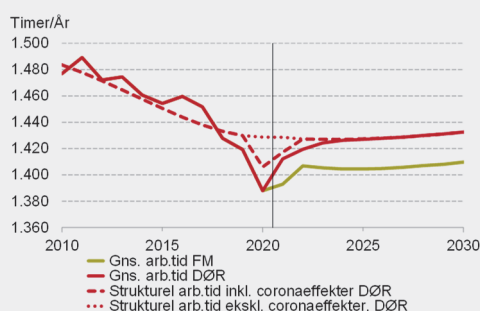
Der er flere forskelle i fremskrivningen af førtidspensionister mellem DREAM og Finansministeriet.

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

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

FIGUR II.41 ARBEJDSSTID

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

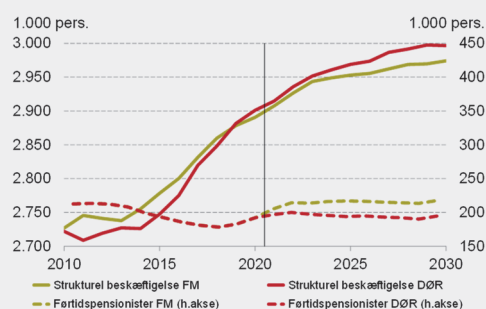


Anm.: Den strukturelle arbejdstid er historisk fastlagt ved at rense den faktiske udvikling for ændringer i den aftalte arbejdstid samt konjunkturudsving. I 2020-21 er der korrigeret for effekt af færre erlagte timer pr. beskæftiget som følge af dels lønkomensation, dels hjemsendte offentlige ansatte,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

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

FIGUR II.42 BESKÆFTIGELSE

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



DØR mere positiv på de offentlige finanser i 2025 end Finansministeriet

I nærværende fremskrivning er der i 2025 omtrent balance på de offentlige finanser, mens der i Finansministeriets beregning er et underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, jf. tabel II.8. Forskellen i vurderingen af den strukturelle saldo er imidlertid kun knap $\frac{1}{4}$ pct. i 2025. Udviklingen på strukturel saldo til og med 2025 er beskrevet i afsnit II.6.

Finansministeriet har forskel mellem faktisk og strukturel saldo i 2025

Finansministeriet skønner et underskud på den faktiske saldo på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2025 og balance på den strukturelle saldo i 2025. Det er bemærkelsesværdigt, at der er forskel mellem faktisk og strukturel saldo i det sidste år for Finansministeriets mellemfristede fremskrivning, hvor de forudsætter neutral konjunktursituation. Årsagen til forskellen er primært en forskel i skønnet for det faktiske og strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten.

Frem mod 2030 stiger indtægter og udgifter mere hos Finansministeriet

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

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

STRUKTUREL OG FAKTISK SALDO

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

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

I nærværende fremskrivning er den faktiske og strukturelle saldo næsten ens i 2025. Finansministeriet har dog en forholdsvis stor forskel på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2025, hvilket primært skyldes deres beregningsforudsætninger for pensionsafkastskatten.

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

Mindre underskud i 2030 end skønnet af Finansministeriet

I nærværende fremskrivning skønnes et faktisk og strukturelt underskud på de offentlige finanser på ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP i 2030. I Finansministeriets fremskrivning skønnes et underskud på ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, hvilket er mere end budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. På den primære saldo er forskellen mellem de to fremskrivninger kun ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP, men forskellige forudsætninger om nettorentindtægterne øger forskellen til ca. $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2030.

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

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

TABEL II.9 FORSKELLE I DEN OFFENTLIGE SALDO

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

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

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

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

Lavere PAL-provenu bidrager til større underskud i 2030

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

Færre førtidspensionister bidrager til mindre underskud

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

BOKS II.15 PROVENU FRA PENSIONS-AFKASTSKATTEN

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

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

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

Højere BNP bidrager til mindre underskud

En sidste væsentlig forklaring på forskellen på de offentlige finanser er, at BNP er højere i nærværende fremskrivning, primært som følge af en højere gennemsnitlig arbejdstid end i Finansministeriets fremskrivning. Det højere BNP medfører, at der for en given beskæftigelse i personer bliver højere personindkomster og deraf følgende større indtægter fra indkomstskat, moms og afgifter. Modsat indtægterne følger udgifterne kun i begrænset omfang med BNP op. Det gælder særligt i perioden før 2025, hvor det offentlige forbrug allerede er fastlagt i udgiftslofterne, og overførselsindkomsterne følger satsreguleringen og bestanden af overførselsmodtagere. Den højere gennemsnitlige arbejdstid i denne fremskrivning medfører isoleret set, at den primære saldo forbedres med knap $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i nærværende fremskrivning sammenlignet med Finansministeriet.

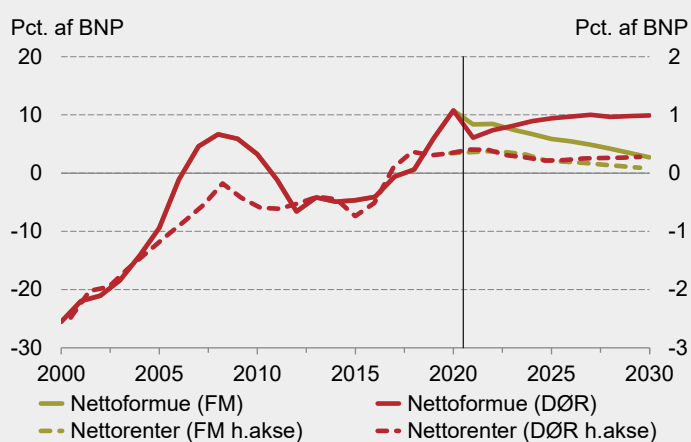
Højere nettorenteindtægter bidrager til mindre underskud

Udover forskellene på den primære saldo er der en forskel i nettorenteindtægterne frem mod 2030 på ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP. Det skal særligt ses i lyset af, at der er en forskel i udviklingen i den offentlige nettoformue mod 2030. I 2030 er nettoformuen i denne fremskrivning ca. $7\frac{1}{4}$ pct. af BNP større end hos Finansministeriet, jf. figur II.43. Forskellen i udviklingen af nettoformuen skyldes dels, at der er forskelle på den offentlige saldo frem mod 2030, hvilket forklarer ca. 4 pct.point af forskellen, dels, at der

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

FIGUR II.43 NETTOFORMUE OG RENTEINDTÆGTER

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



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

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

Ved vurdering af den langsigtede holdbarhed af dansk økonomi giver den mellemfristede fremskrivning et væsentligt input til den langsigtede fremskrivning, der er beskrevet i kapitel III. Først og fremmest vil forskelle i den primære saldo mellem nærværende fremskrivning og Finansministeriet i 2030 umiddelbart slå ud i den såkaldte HBI med en tilsvarende effekt. Forskellen i den primære saldo på ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP i 2030 vil dermed isoleret set forbedre påvirke HBI med godt 0,2. Hertil kommer, at forskelle i gælden også påvirker vurderingen af holdbarheden. I beregningen af holdbarheden findes bidraget fra gælden til HBI ved at gange gældens størrelse med den langsigtede vækstkorrigerede realrente, der i kapitel III er forudsat at være 1 pct. I 2030 er der som nævnt en forskel på den offentlige nettoformue på ca. $7\frac{1}{4}$ pct. af BNP mellem de to fremskrivninger. Dette giver isoleret set et bidrag på knap 0,1 til HBI. Forskellene i primær saldo og nettogæld i 2030 vil derfor isoleret set forbedre HBI med ca. 0,3 med nærværende fremskrivning i forhold til Finansministeriets fremskrivning, jf. kapitel III.

II.8

VURDERINGER OG ANBEFALINGER

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

FINANSPOLITIKKEN

Udsigt til højkonjunktur ...

Aktiviteten er vendt hurtigt tilbage i dansk økonomi ovenpå tilbageslaget i forbindelse med pandemien. I løbet af kort tid er situationen i dansk økonomi vendt fra høj ledighed, svag efterspørgsel og overkapacitet i virksomhederne til at være præget af mangel på materialer og arbejdskraft. Samtidig er lønpresset tiltagende. I juli lå lønmodtagerbeskæftigelsen 51.000 personer over niveauet fra februar 2020, og ledigheden var i august omtrent tilbage på niveauet umiddelbart før krisen. Aktuelt er der et betydeligt efterspørgselspres i dansk økonomi, og økonomien ventes at bevæge sig ind i en højkonjunktur de kommende år. I år ventes BNP at vokse ca. 4 pct., og i 2022 skønnes BNP at være ca. 5½ pct. højere end i 2019. Det indebærer, at beskæftigelsesgap øges fra ca. ¾ pct. i 2019 til ca. 1¼ pct. næste år.

... kommer trængte brancher til gavn

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

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

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

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

Finanspolitikken bør strammes yderligere

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

Fremgangen kan blive kraftigere end ventet

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

Opstramning bør tage hensyn til heterogenitet

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

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

**Forslag: Afskaf
BoligJobordningen**

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

**“Krigskasse” bør
ikke udmøntes**

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

BOLIGMARKEDET

**Stor
opmærksomhed
om boligmarkedet**

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

**Vigtig at adskille
struktur- og
konjunkturforsyn**

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

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

Ikke et akut behov for indgreb på boligmarkedet

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

UNDERSKUDSGRÆNSE OG 2030-MÅLSÆTNING

Strukturel saldo holder sig over underskudsgrænsen

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

Gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse

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

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

Underskudsgrænse på 1 pct. er økonomisk ansvarligt

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

Lavere grænse giver mulighed for at justere mellemfristet mål

En lavere underskudsgrænse åbner for muligheden for at justere det mellemfristede saldomål. Regeringen har aktuelt et mål om strukturel balance i 2030. Den mellemfristede saldomålsætning er grundlæggende et politisk valg, så længe der er troværdighed om finanspolitikken. Forskellen mellem det mellemfristede saldomål og den maksimale underskudsgrænse bør ikke være så lille, at det reelt vil forhindre midlertidige diskretionære tiltag f.eks. i forbindelse med et konjunkturtilbageslag. En underskudsgrænse på 1 pct. af BNP kan på den baggrund ledsages af et mellemfristet saldomål på eksempelvis $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitlet indebærer et strukturelt underskud på ca. $\frac{1}{4}$ pct. i 2030. Det betyder, at der er behov for en lille finanspolitisk opstramning, hvis regeringens aktuelle målsætning om balance i 2030 skal opnås. En justeret målsætning vil gøre, at det ikke er nødvendigt at gennemføre en sådan stramning.

Ny 2030-plan kan understøtte troværdigheden

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

ARBEJDSMARKEDET

<p>Rekrutteringsudfordringer er konjunkturelle</p>	<p>Der er aktuelt et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, hvilket har affødt en diskussion om behovet for at gennemføre tiltag med henblik på at afhjælpe dette. Det er i den forbindelse centralt, at de nuværende rekrutteringsudfordringer grundlæggende må ses som et konjunkturtelt fænomen. I fravær af politiske tiltag vil den højere konkurrence om arbejdskraften tendere til at hæve lønninger og priser og derigennem dæmpe efterspørgslen efter arbejdskraft.</p>
<p>Vigtigt at adskille struktur- og konjunkturrensyn</p>	<p>Grundlæggende reformer rettet mod at øge det effektive arbejdsudbud, eksempelvis i form af reformer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet, bør baseres på grundige strukturelle overvejelser og bør ikke være motiveret af konjunkturbetingede rekrutteringsudfordringer. Hvis et tiltag af strukturmæssige årsager vurderes at være hensigtsmæssigt, kan timingen af ændringerne ideelt set bidrage til at stabilisere den konjunkturmæssige situation. I praksis kan det dog være vanskeligt at time strukturreformer, blandt andet fordi grundlæggende reformer i mange tilfælde bør annonceres i god tid samtidig med, at mange tiltag tager tid at implementere.</p>
<p>Regeringens forslag har begrænset effekt i 2022</p>	<p>Regeringen har i <i>Danmark kan mere I</i> fremlagt en række forslag, der forventes at øge arbejdsstyrken strukturelt, jf. også diskussionen i kapitel I. Hovedparten af tiltagene rettet mod arbejdsmarkedet har imidlertid først effekt fra 2023, og de bidrager derfor ikke nævneværdigt til at dæmpe presset på arbejdsmarkedet på kort sigt.</p>
<p>Udenlandsk arbejdskraft giver øget fleksibilitet, og tilgangen kan gøres konjunkturafhængig</p>	<p>Et område, der ikke indgår i regeringens udspil, er muligheden for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. I <i>Dansk Økonomi, forår 2017</i> blev der diskuteret forskellige tiltag, der kan påvirke tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, herunder en reduktion af beløbsgrænsen, lavere topskat til udlændinge og et tidsbegrænset beskæftigelsesfradrag for nyuddannede. En lavere beløbsgrænse kan øge indvandringen af højt kvalificeret arbejdskraft fra ikke-EU-lande strukturelt, og analyser i <i>Dansk Økonomi, forår 2017</i> viser, at de fordelingsmæssige konsekvenser sandsynligvis er begrænsede. Konjunktursituationen taget i betragtning kan det være et fornuftigt tidspunkt at sænke grænsen. Beløbsgrænsen kan eventuelt gøres betinget af konjunktursituationen.</p>
<p>Konjunkturafhængige dagpenge kan også give øget fleksibilitet</p>	<p>En anden strukturel ændring, som formandskabet ligeledes tidligere har peget på, er muligheden for at indføre et regelbaseret, konjunkturafhængigt dagpengesystem, jf. <i>Dansk Økonomi, efterår 2014</i>. Et sådant system vil kunne øge arbejdsmarkedets tilpasningsevne og bidrage til at dæmpe de konjunkturmæssige udsving i presset på arbejdsmarkedet. Et regelbaseret system vil indebære en større grad af forudsigelighed,</p>

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

LITTERATUR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

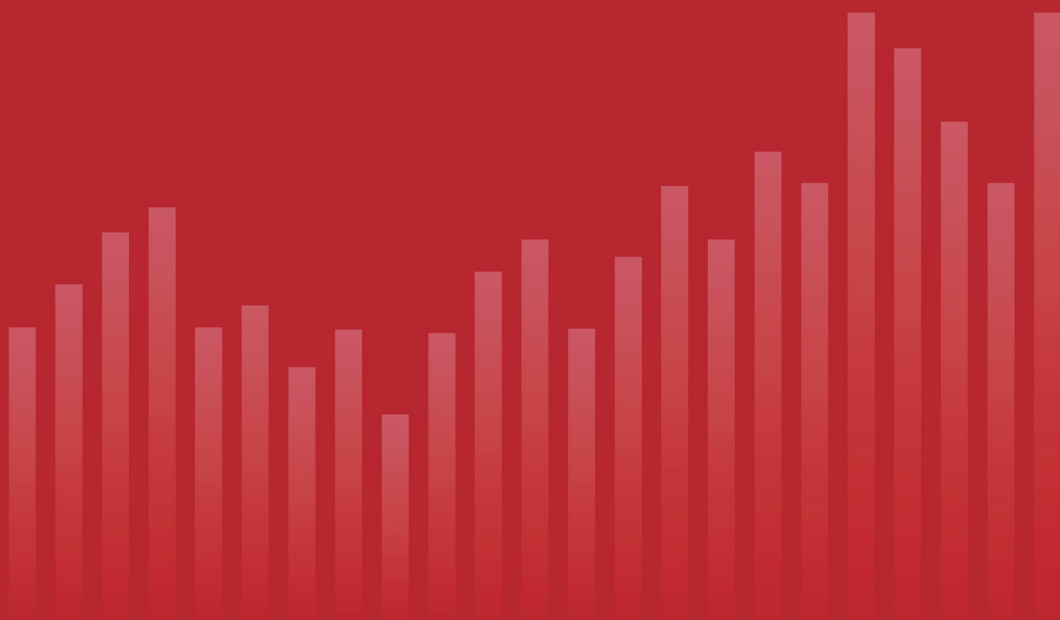
Shresta N.K., P.C. Burke, A.S. Nowacki, P. Terpeluk og S.M. Gordon (2021): Necessity of COVID-19 vaccination in previously infected individuals. medRxiv preprint. 19. juni 2021. www.medrxiv.org.

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

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

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

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



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL III

FINANSPOLITISK

HOLDBARHED

KAPITEL III

FINANSPOLITISK HOLDBARHED

I kapitlet præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og finanspolitik. I fremskrivningen udviser den offentlige saldo et underskud på mellem 0 og ½ pct. af BNP frem til 2040, hvorefter den efterhånden vil udvise stigende overskud. Finanspolitikken er med en holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP mere end holdbar. Det betyder, at den under de givne forudsætninger kan lempes permanent med ca. 24 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

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

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

III.1

INDLEDNING

Ny langsigtet fremskrivning

Kapitlet præsenterer en ny langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og offentlige finanser i de kommende årtier under en række centrale beregningsforudsætninger. Fremskrivningen bruges til at vurdere, hvor holdbar Danmarks finanspolitik er i det lange løb. Kapitlet forklarer de ændringer, der har fundet sted i de langsigtede udsigter for dansk økonomi siden *Dansk Økonomi, efterår 2020* og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2021.

Kapitlet præget af ny analyse af betydning af tilbagetrækningsreformerne

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

Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds foregående lange fremskrivning fra efteråret 2020. I afsnit III.3 redegøres nærmere for de foretagne ændringer i antagelserne om arbejdsmarkedsadfærden for de ældste årgange på arbejdsmarkedet. Det er en international tendens, at erhvervsdeltagelse og beskæftigelse for de 55+-årige er steget over de seneste årtier, og dele af den internationale diskussion om årsagerne til dette emne bliver refereret i afsnittet. Afsnit III.4 bringer en række alternative beregninger med andre antagelser om de ældres erhvervsdeltagelse, dels følsomhedsanalyser af en anderledes adfærd på bestemte områder under de nuværende gældende regler, og dels beregninger af konsekvenserne af at ændre på de gældende regler (inklusive aldersindekseringsreglerne) på forskellig vis. Afsnit III.5 sammenligner den præsenterede lange fremskrivning og holdbarhedsberegning med regeringens seneste af slagsen, og afsnit III.6 opsummerer kapitlet.

III.2

FREMSKRIVNING

Fortsættelse af mellemfristet fremskrivning fra kapitel II

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

Ny befolkningsfremskrivning fra maj 2021

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

Befolkningen vokser, men lidt mindre end tidligere forudsat

Stigende arbejdsstyrke frem imod 2021 ...

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

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

BOKS III.1 FORUDSÆTNINGER BAG DEN LANGSIGTEDE FREMSKRIVNING

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

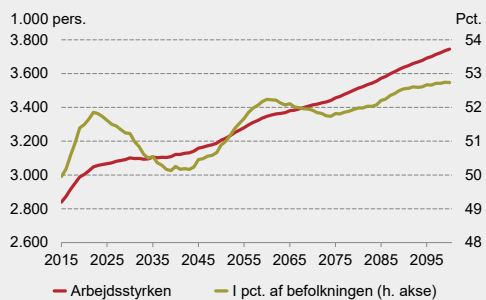
Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2030 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel II. Ligeledes er udviklingen frem til 2030 med hensyn til bl.a. BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning.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

Centrale forudsætninger

- Fremskrivning af arbejdsstyrken og antallet af personer på indkomstoverførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2021 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2019
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være ca. 3,1 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til 96.000 personer i 2030
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2030
- Inflationen antages at være 2 pct. årligt, og den nominelle statsobligationsrente antages at stige gradvis fra 1,6 pct. i 2030 til det langsigtede niveau på 4½ pct., der nås i 2050. Dermed antages på lang sigt en realrente på 2½ pct.
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2030 befolkningsudviklingen og den generelle produktivitetsvækst. Der tages højde for forventet sund aldring i form af år-til-død-korrektion, dvs. at efterhånden, som levetiden stiger, falder de aldersbetingede sundheds- og plejeudgifter for en person på et givet alderstrin. Væksten i det kollektive offentlige forbrug følger væksten i BNP. De offentlige investeringer antages at tilpasse sig, så forholdet mellem kapitalapparatets størrelse og produktionen i det offentlige erhverv fastholdes på et konstant niveau
- Allerede vedtagen finanspolitik er indregnet. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke medregnet. Dette gælder eksempelvis regeringens uddannelses- og klimamålsætninger
- Befolkningsændringer mv. fremskrives indtil 2128, hvor middellevetiden for nyfødte er godt 93 år
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgifter mv. antages at være i kraft indtil 2100.

FIGUR III.1 ARBEJDSSTYRKEN

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

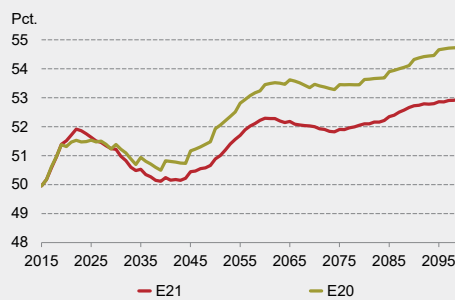


Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2030 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivninger.

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

FIGUR III.2 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

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



... men mindre end tidligere forudsat

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

Folkepensionsalder forudsættes at stige med over 10 år frem mod 2100

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

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

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

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

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

Kilde: DREAM.

Primær saldo negativ indtil midt i 2040'erne

I 2030 udviser den strukturelle saldo i den mellemfristede fremskrivning et underskud på 0,2 pct. af BNP, mens den strukturelle primære saldo udviser et underskud på ½ pct. af BNP, jf. kapitel II. Der er samtidig en offentlig nettoformue på godt 10 pct. af BNP, hvorfor det offentlige har nettorenteindtægter såvel i 2030 som i alle de følgende år ifølge beregningsforudsætningerne i fremskrivningen. Underskuddet på den primære saldo holder sig tæt på ½ pct. af BNP i det næste tiår, hvorefter det mindskes i takt med, at arbejdsstyrken fra 2040 begynder at stige hurtigere, jf. figur III.3. Den demografiske modvind afløses af demografisk medvind, og stigningerne i tilbagetrækningsalderen antages at føre til stadig højere erhvervsfrekvenser i de ældre aldersgrupper. Samtidig vil den voksende private formue relativt til BNP føre til stigende skatteindtægter. Midt i 2040'erne vil den primære saldo ifølge fremskrivningen begynde at udvise overskud, og det vokser under fremskrivningens forudsætninger efterhånden til at udgøre tæt ved 1½ pct. af BNP omkring 2070.

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

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

Nettoformue vokser til 35 pct. af BNP i 2075

Ved udgangen af 2020 udgjorde den offentlige nettoformue godt 10 pct. af BNP efter at være steget med ca. 20 pct.point i de foregående fem år, jf. figur III.3. Ifølge fremskrivningen vil nettoformuen også udgøre omkring 10 pct. af BNP i 2030, hvorefter den falder i hængekøjeårene, men dog fortsat er positiv. Omkring 2060 når den atter op på 10 pct. af BNP og vokser derefter hurtigere som følge af de stigende overskud på saldoen. I 2075 udgør den ifølge fremskrivningen ca. 35 pct. af BNP.

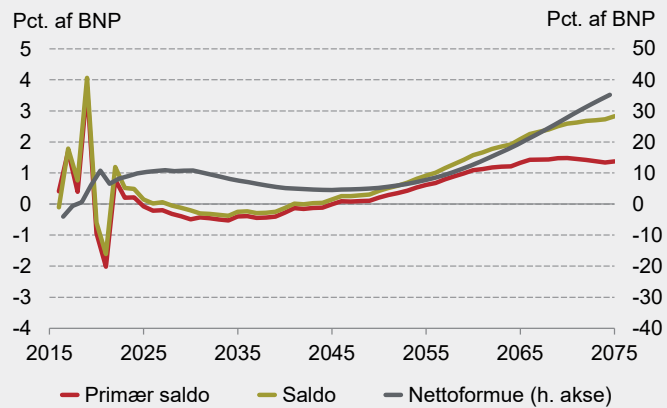
ØMU-gæld under 50 pct. af BNP i fremskrivningen

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

Holdbarhedsindikator 1,0 pct. af BNP

Under fremskrivningens forudsætninger er Danmarks finanspolitik overholdbar. Det betyder, at nutidsværdien af alle fremtidige offentlige indtægter overstiger nutidsværdien af de fremtidige udgifter. Holdbarhedsindikatoren er 1,0 pct. af BNP. Dette tal indebærer, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 1 pct. af BNP eller ca. 24 mia. kr., ville finanspolitikken netop være holdbar. En holdbar finanspolitik betyder, at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

FIGUR III.3 SALDO OG GÆLD I FREMSKRIVNINGEN



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser. Indtil 2030 skal forløbet fortolkes som udviklingen i den faktiske saldo og efter 2030 som udviklingen i den strukturelle saldo. Den primære saldo er lig med saldoen eksklusive renteindtægter og -udgifter. Nettoformuen er det offentlige finansielle aktiver fratrukket passiverne.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

ÆNDRINGER I FORHOLD TIL SIDST

Mærkbar forringelse af HBI

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

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

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

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2021, som er beregnet til 2431 mia. kr. Øvrige ændringer dækker bl.a. over en ny befolkningsfremskrivning, indførelse af tidlig pension og en beskeden forringelse som følge af opdaterede data for erhvervsfrekvenser. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er foretaget.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

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

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

Højere inflation og lavere rente

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

slutåret i OECD's langsigtede modelbaserede fremskrivning. Realrenten er dermed nedjusteret med $\frac{1}{2}$ pct.point til 2,5 pct. Det samme gælder den vækstkorrigerede realrente (ofte betegnet $r-g$), som er afgørende for gældsætningens konsekvenser for den finanspolitiske holdbarhed.

Lavere renter påvirker offentlige finanser på flere modsatrettede måder

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

Formindsker skatteindtægterne, hvis privat sektor har nettorenteindtægter

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

Forøger nutidsværdien af overskud i den fjernere fremtid

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

Negativ nettovirkning af lavere renter større end for to år siden

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

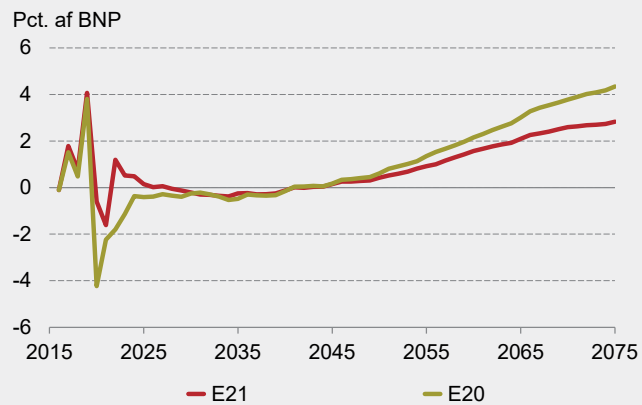
efterår 2019, hvor et rentefald på et helt pct.point forringede holdbarhedsindikatoren med knap 0,2 pct. af BNP, altså det samme som realrentefaldet på ½ pct. beregnes at betyde nu. Medvirkende hertil er, at den private sektors formue er blevet relativt større. Samtidig vurderes de primære saldi i den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

**Vækstkorrigeret
realrente på 1 pct.**

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

**Først lidt bedre,
siden ringere saldo
end i 2020**

De ændrede beregningsforudsætninger, der på én gang forringer holdbarheden, men som samtidig indebærer en tidsmæssig forskydning, så udgangspunktet i den kortere fremtid i løbet af 2020'erne er forbedret og først senere forværres relativt til den tidligere fremskrivning, afspejler sig også indirekte i forskellen i saldoen sammenlignet med den lange fremskrivning i *Dansk Økonomi, efterår 2021*, jf. figur III.4. Her ses det, at saldoen er forbedret indtil starten af 2030'erne. Derefter ligger de to saldi omtrent på samme niveau i en årrække frem til 2050. Situationen i hængekøje-årene er altså nogenlunde uforandret på trods af den betydeligt ringere holdbarhed. Efter 2050 stiger saldoen fortsat vedvarende over tid, men stigningstakten er nu lavere, end det var tilfældet i den foregående fremskrivning. Den lavere holdbarhedsindikator er altså et resultat af fænomener, der primært gør sig gældende på meget lang sigt i fremskrivningen. Det hænger naturligt sammen med, at den store forskel er den forandrede vurdering af tilbagetrækningsreformerne, hvis betydning kumulerer over tid i takt med, at tilbagetrækningsalderen stiger mere og mere i fremskrivningen.

FIGUR III.4 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING

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

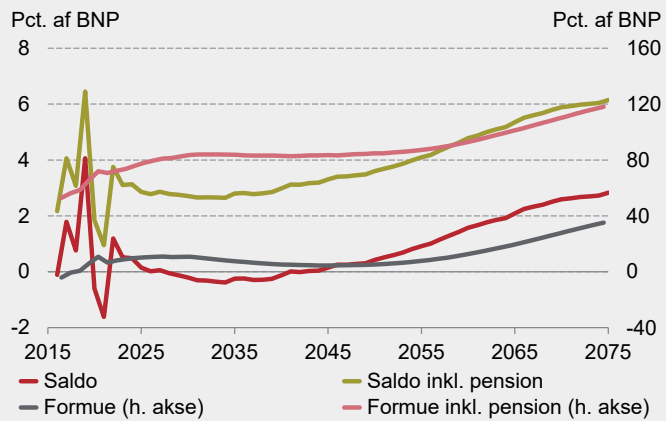
Kilde: DREAM og egne beregninger.

UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN

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

Et forhold, som er meget væsentligt for at vurdere de offentlige financers reelle sundhedstilstand, er de udskudte skattebetalinger, som udgør en stor del af danskernes pensionsformue. Den ubeskattede pensionsformue udgør i dag op imod 200 pct. af BNP og vokser fortsat i fremskrivningen. Omkring 40 pct. heraf består reelt af et offentligt tilgodehavende i form af udskudte skattebetalinger, da indbetalingerne har været fradragsberettigede i skatten, men til gengæld vil blive beskattet, når pensionerne bliver udbetalt. Denne udskudte skat udgør dermed et aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettogæld. Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville denne udgøre tæt ved 100 pct. af BNP i dag.

FIGUR III.5 BETYDNINGEN AF UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN



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

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Har også betydning for den beregnede offentlige saldo

Samtidig stammer en tilsvarende andel af det løbende afkast i pensionskasserne fra den udskudte skat og vil derfor tilfalde den offentlige sektor, når værdierne udbetales. Når man indregner dette løbende afkast i de offentlige nettorentindtægter og dermed den offentlige saldo, vil denne blive permanent forbedret med ca. 3 pct. af BNP. Der vil dermed være et betydeligt overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden.²

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

III.3

TILBAGETRÆKNING FRA ARBEJDSMARKEDET

Udviklingen i arbejdsstyrken overordentlig vigtig for finanspolitik og samfundsøkonomi

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

Større befolkning og stigende erhvervsfrekvenser antages

Som omtalt i afsnit III.2 fører beregningsforudsætningerne i fremskrivningen til en kraftigt stigende arbejdsstyrke i løbet af det 21. århundrede. Det skyldes både, at befolkningens størrelse vil stige med ca. 20 pct. ifølge Danmarks Statistiks og DREAM's seneste befolkningsfremskrivning, og at der overordnet antages stigende erhvervsfrekvenser. Den væsentligste årsag til dette sidste er virkningen af den stigning i aldersgrænserne for tildeling af efterløn og folkepension, som følger af den antagne implementering af velfærdsaftalen fra 2005 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011.

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

ARBEJDSUDBUD OVER FOLKEPENSIONSALDEREN

Fremskrivning med levealder eller folkepensionsalder

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

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

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

Kan opfattes som en effekt af bedre sundhed

Man kan tænke på en højere gennemsnitlig restlevetid som et resultat af bedre sundhedsforhold for befolkningen. I det omfang at de bedre

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

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

Ændring medfører en mindre stigning i arbejdsstyrken end hidtidigt princip ...

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

TILBAGETRÆKNING INDEN FOLKEPENSIONSALDEREN

Analyse peger på mindre effekter af tilbagetrækningsreformer end tidligere antaget ...

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

**... selvom de ældres
arbejdsudbud
samlet er steget i
tråd med antagelser**

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

**Registerdata-
analyse lægges
til grund i
fremskrivning**

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

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

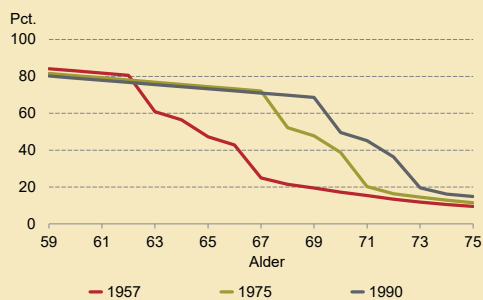
Når aldersgrænserne for at kunne modtage efterløn henholdsvis folkepension udskydes, vil de personer, der ikke længere kan modtage den givne offentlige ydelse, alternativt enten overgå til at modtage en anden offentlig indkomstoverførsel som eksempelvis førtidspension, blive forsørget af egne eller familiens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

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

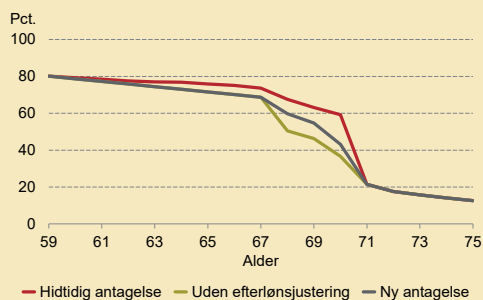
1. Fra 60-års-alderen indtil den relevante efterlønsalder antages en lineær reduktion i erhvervsfrekvensen for hvert alderstrin, svarende til den estimerede reduktion for den pågældende befolkningsgruppe. Der opereres med 10 befolkningsgrupper, opdelt på køn og fem uddannelsesstyper. Figur A illustrerer udviklingen i erhvervsfrekvensen for erhvervsuddannede mænd ifølge de nye antagelser.
2. I de alderstrin, hvor den pågældende årgang har mulighed for at få efterløn, reduceres erhvervsdeltagelsen svarende til estimationsresultaterne som er nærmere beskrevet i Hansen (2021). Dette illustreres ligeledes i figur A som den viste udvikling i erhvervsfrekvenserne gennem den pågældende årgangs efterlønsalder.
3. I forhold hertil indregnes derefter forskellige forhold, der må formodes at påvirke udnyttelsen af efterlønsordningen fremadrettet, primært effekten af faldende efterlønstilmelding i yngre aldersgrupper. Justeringerne som følge af dette punkt tager udgangspunkt i DREAM's hidtidige fremskrivningsprincipper for sådanne forhold. Virkningen heraf ses i figur B, der viser erhvervsfrekvensen for årgang 1975 ifølge henholdsvis det tidligere fremskrivningsprincip og det, der fremadrettet anvendes. Den grønne kurve benævnt "Uden efterlønsjustering" svarer til frekvenserne som beregnet i de foregående trin 1 og 2 (og vist i figur A). I forhold hertil forøger justeringen i trin 3 erhvervsfrekvenserne i de efterlønsberettigede alderstrin, især på længere sigt, hvor der er meget få efterlønsberettigede personer som følge af, at tilmeldingen til ordningen er meget beskedent blandt yngre aldersgrupper.

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

FIGUR A ERHVERVSFREKVENSER



FIGUR B FORSKEL TIL TIDLIGERE



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

Kilde: DREAM og egne beregninger.

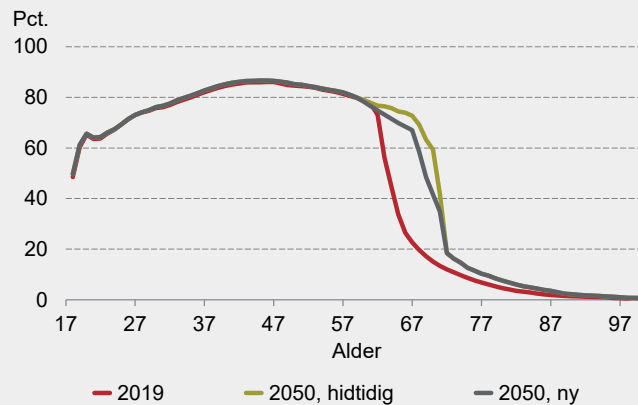
For personer, der har nået folkepensionsalderen, indebærer analyserne i *Dansk Økonomi, forår 2021* ingen ændringer.

Medfører forskel på 120.000 personer på lang sigt

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

FIGUR III.6 ALDERSFORDELT ARBEJDSSTYRKE

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



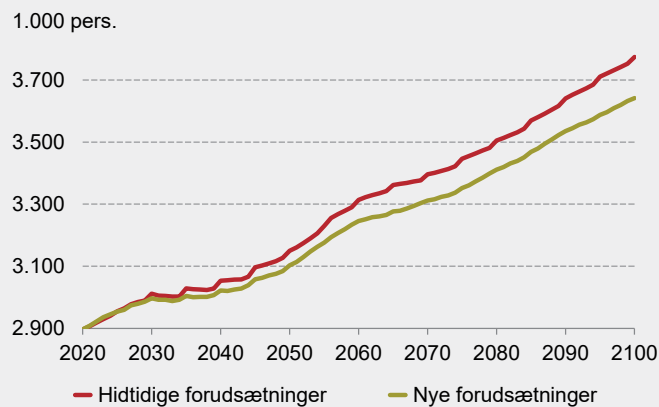
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Personer på indkomstoverførsler fremskrives fortsat som tidligere

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

FIGUR III.7 KONSEKVENSER AF ÆNDREDE TILBAGETRÆKNINGSANTAGELSER UNDER PENSIONSALDEREN

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



Kilde: DREAM og egne beregninger.

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

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

FIGUR III.8 ANDEL PÅ FØRTIDSPENSION

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



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

Kilde: Danmarks Statistik og DREAM.

Skattelitteraturen maner til forsigtighed med at anvende resultater udenfor kontekst

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

Nyt fremskrivningsprincip også omgærdet med stor usikkerhed

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

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

Modsattede effekter på ledighed af højere aldersgrænser

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

Andre forhold har påvirket ældres arbejdsudbud gunstigt

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

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

Men ikke sikkert, at disse er udtryk for en fremadrettet trend

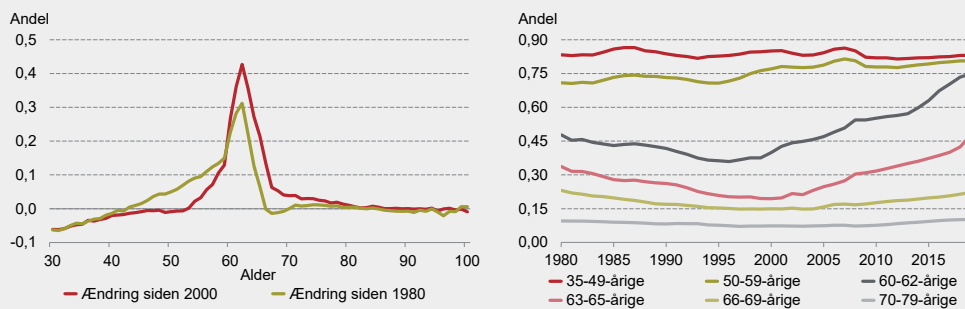
Det er dermed af meget stor interesse for at vurdere realismen i forskellige fremskrivningsantagelser om de ældres arbejdsudbud at få en bedre forståelse af, hvad disse andre faktorer mere præcist er. Hvis der er tale om faktorer, som også vil virke aktivt fremover, vil det være naturligt at tage højde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

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

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

FIGUR III.9 BESKÆFTIGELSESFREKVENSER SIDEN 1980

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



Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik.

**Stigende
erhvervsfrekvenser
hos ældre et
internationalt
fænomen**

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

DEN INTERNATIONALE UDVIKLING I ÆLDRES ERHVERVSFREKVENS

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

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

Ikke monokausalt fænomen

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

Offentlige tilbagetrækningsordninger

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

Forbedret sundhed

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

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

**Højere
uddannelsesniveau**

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

**Indkomst- og
formueeffekter**

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

**Lavere
produktivitets-
vækst, større
formueulighed
og rentefald
kan stimulere
arbejdsudbud**

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

I optimeringsmodeller fører længere levetid typisk til senere tilbagetrækning

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

Kvindernes indtog på arbejdsmarkedet ...

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

... har også påvirket ældre mænds arbejdsudbud positivt

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

Ændret arbejdsmiljø

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

**Ældres forbedrede
forhandlingsposition
på arbejdsmarkedet**

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

Sociale normer

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

**Gennemsnits-
genopretning**

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

DISKUSSION

**Ekstraeffekter fra
normer og
ægtefæller?**

Som sagt peger analysen fra *Dansk Økonomi, forår 2021* på, at ændringerne i tilbagetrækningsreglerne kun kan forklare en del af stigningen i de ældres arbejdsudbud i perioden 2014-2019. Der kan dog tænkes at være flere indirekte effekter af de vedtagne reformer (velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011), der ikke er fanget i beregningerne. Det gælder således ægtefælleafhængigheden. En ny analyse har fundet, at de højere aldersgrænser for tildeling af tilbagetrækningsydelse udover den direkte påvirkning også har en virkning

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

Betydningen af sundhedsforhold i fremskrivningen

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

Uddannelsens betydning for udviklingen i den danske arbejdsstyrke

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

HBI-effekt af uddannelse nu halveret

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

Nogle, men ikke alle nævnte effekter optræder i fremskrivning

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

III.4

ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

Følsomhedsanalyser med andre adfærdsantagelser

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

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

Følsomhedsanalyser med ændrede regler for efterløn og folkepension

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

INGEN LEVETIDSAFHÆNGIGHED BLANDT PERSONER OVER FOLKEPENSIONSALDEREN

Usikkert, om arbejdsmarkedets ældste vil forøge arbejdsudbud i fremtiden

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

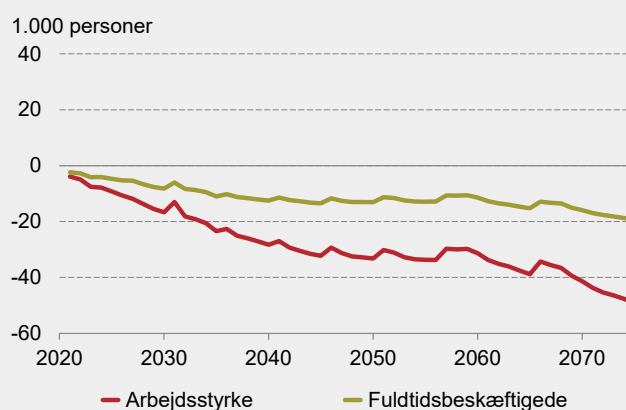
Fjernelse af levetidsindeksering forringer HBI med 0,1 pct. af BNP

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

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

FIGUR III.10 INGEN LEVETIDSEFFEKT FOR PERSONER OVER FOLKEPENSIONSALDEREN

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



Kilde: Beregninger på DREAM.

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

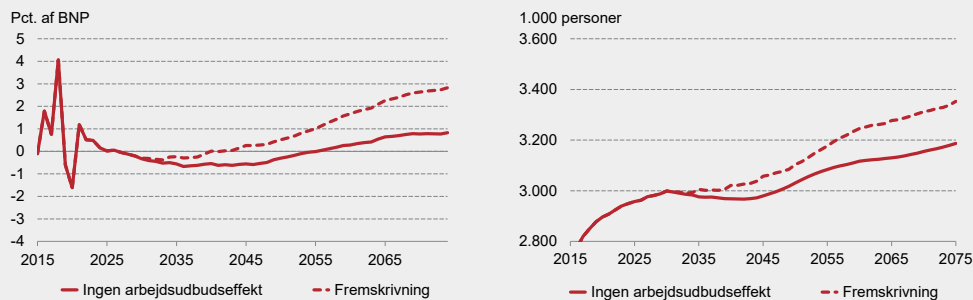
INGEN ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER AF INDEKSERING

Meget stor usikkerhed om fremtidig tilbagetrækningsadfærd

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

FIGUR III.11 INGEN ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER AF INDEKSERING EFTER 2030

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



Kilde: Beregninger på DREAM.

case-scenarie, hvor det antages, at den fortsatte indeksering slet ingen effekt vil have på arbejdsuddet, men kun forbedre de offentlige finanser via den direkte besparelse i form af færre udgifter til folkepension mv.

Ingen arbejdsudbudseffekt af indeksering

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

Forværrer HBI med næsten 1 pct. af BNP

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

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

Selv uden afledt effekt udgør indekseringsregler en væsentlig offentlig besparelse

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

HØJERE MIDDELLEVETID

Stigende middellevetid baggrund for hele holdbarhedsdiskussionen

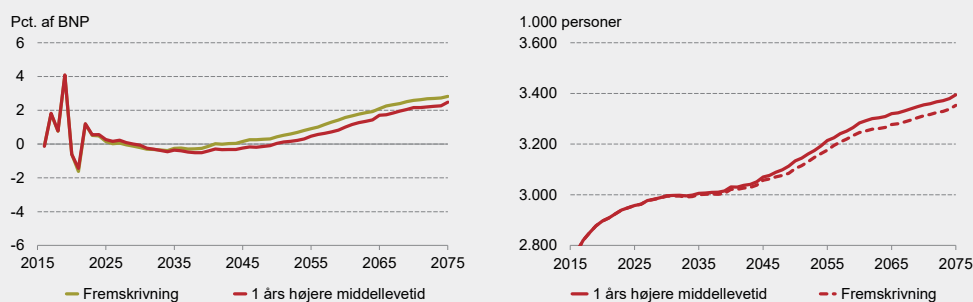
Udover mange andre antagelser hviler den langfristede fremskrivning på forudsætningerne med hensyn til fødsler, dødelighed, ind- og udvandring, som fremgår af Danmarks Statistik og DREAMs befolkningsfremskrivning. Det var især øget opmærksomhed om den stigende middellevetid og de meget store afledte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

Konsekvenser af et års ekstra stigning i middellevetid

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

FIGUR III.12 1 ÅRS HØJERE MIDDELLEVEITID

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



Kilde: Beregninger på DREAM.

III.12. Først omkring 2060 udgør stigningen i arbejdsstyrken over halvdelen af befolkningsforøgelsen, svarende til andelen i grundforløbet.

Begrænset betydning for HBI

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

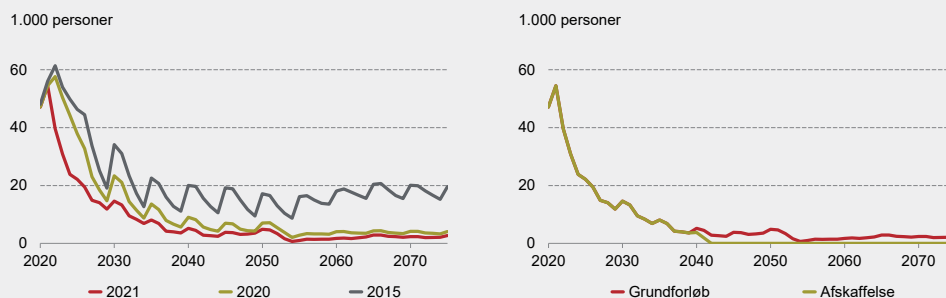
AFSKAFFELSE AF EFTERLØNSORDNINGEN

Mange ændringer af efterlønsordningen

Efterlønsordningen har været et omdrejningspunkt for mange diskussioner, siden den blev indført i 1979. Reglerne er blevet ændret en

FIGUR III.13 AFSKAFFELSE AF EFTERLØNNEN

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



Kilde: Beregninger på DREAM.

række gange siden, bl.a. i 1998 med efterlønsindgrebet i forbindelse med finansloven, i 2006 med velfærdsaftalen og i 2011 med tilbagetrækningsaftalen. I 2018 kunne man ekstraordinært få udbetalt sine indbetalte efterlønsbidrag skattefrit, hvis man udtrådte af ordningen.

Kun ca. 2.000 efterlønnere på sigt i fremskrivningen

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

Afskaffelse forbedrer HBI med ½ promille af BNP

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

STOP FOR INDEKSERING

Stop for indeksering i 2040 eller 2045 gør finanspolitikken uholdbar

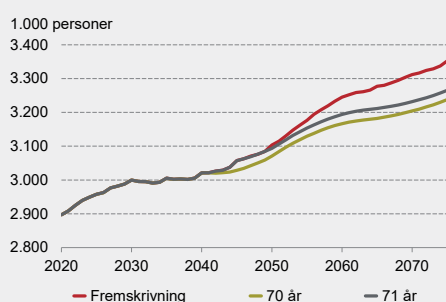
Der fremføres sommetider forslag om at standse indekseringen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension. I figur III.14 er illustreret virkningen af at standse indekseringen ved henholdsvis en aldersgrænse for folkepension på 70 år fra 2040 og på 71 år fra 2045 samt de tilsvarende aldersgrænser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

Marginalvirkning mindre end før – men udgangspunktet samtidig forringet

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

FIGUR III.14 STOP FOR ALDERSINDEKSERING

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

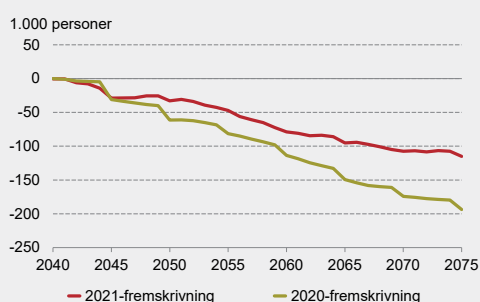


Anm.: I fremskrivningen stiger folkepensionsalderen til 70 år i 2040 og stiger derefter til 74,5 år i 2075.

Kilde: Beregninger på DREAM.

FIGUR III.15 VIRKNING I NY OG TIDLIGERE FREMSKRIVNING

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



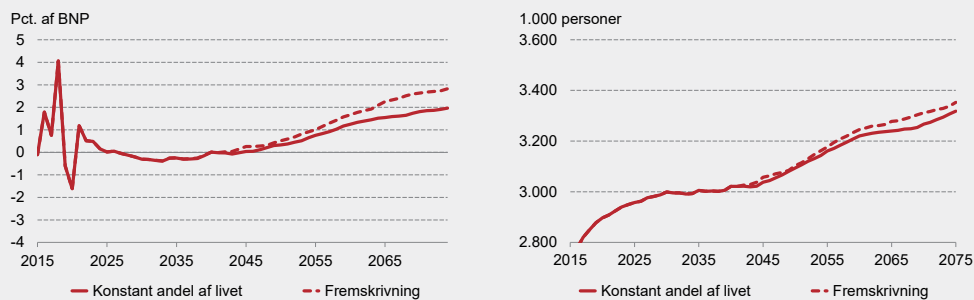
ÆNDRET INDEKSERINGSHASTIGHED

Pensionsperiode som en konstant andel af livet ...

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

FIGUR III.16 KONSTANT ANDEL AF LIVET PÅ PENSION

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



Kilde: Beregninger på DREAM.

... vil reducere HBI med 0,6 pct.point

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

OVERBLIK OVER ALTERNATIVER

Overblik over konsekvenser af alternative forløb

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

TABEL III.3 ALTERNATIVE TILBAGETRÆKNINGSFORLØB

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

	HBI	HBI-ændring	Arbejdsstyrke 2075	Pensionsalder 2075
	-----	Pct. af BNP	1.000 pers.	Alder
Grundforløb	1,0		3353	74,5
Ingen levetidsafhængighed over pensionsalder	0,9	-0,1	3309	74,5
1 års ekstra middellevetid	0,9	-0,1	3395	75,5
Ingen arbejdsudbudseffekter	0,1	-0,9	3187	74,5
Afskaf indeksering efter 2040	-0,8	-1,8	3238	70
Afskaf efterløn	1,0	0,1	3355	74,5
Afskaf indeksering efter 2045	-0,5	-1,5	3266	71
Konstant andel fra 2040	0,4	-0,6	3318	73

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

Kilde: Beregninger på DREAM.

III.5

SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

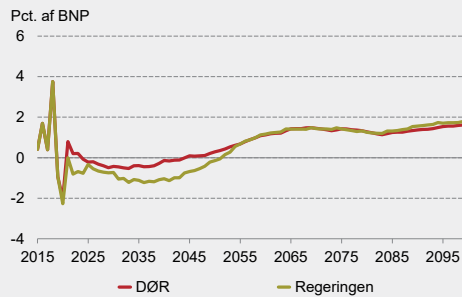
Opdateret 2025-forløb fra regeringen

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

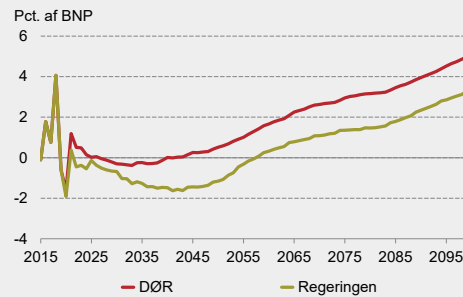
Primære saldo først mere negativ, senere på linje med DØRs

I 2030 udviser den primære saldo et underskud på $\frac{3}{4}$ pct. af BNP ifølge regeringens fremskrivning, mens den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II opererer med et underskud på ca. $\frac{1}{2}$ pct. af

FIGUR III.17 PRIMÆR SALDO



FIGUR III.18 SALDO



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

Kilde: Regeringen (2021) og beregninger på DREAM.

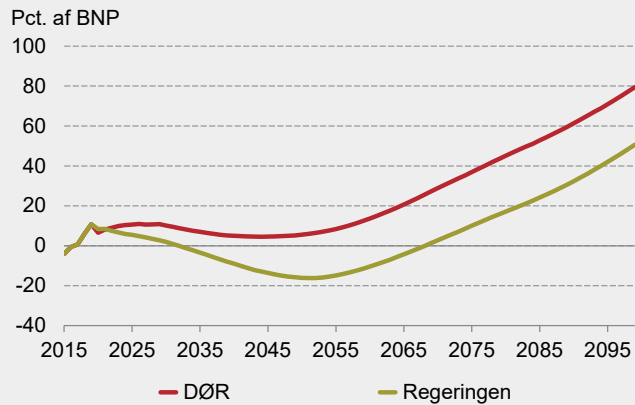
BNP.⁵ Efter 2030 forværres den primære saldo i regeringens fremskrivning yderligere frem til omkring 2040, hvor den udviser et underskud på over 1 pct. af BNP, jf. figur III.17. Fra dette tidspunkt indtræffer en varig forbedring, men regeringens primære saldo er betydeligt mere negativ end De Økonomiske Råds fremskrivning indtil efter 2050. Derefter ligger de på nogenlunde samme niveau i en længere årrække. Først i århundredets sidste ca. 15 år opererer regeringen med en lidt mere positiv primær saldo end De Økonomiske Råd. I 2100 udgør forskellen ca. 0,2 pct. af BNP.

Regeringens saldo permanent lavere frem til 2100

Den samlede (ikke primære) offentlige saldo i de to fremskrivninger udviser et lidt andet billede, jf. figur III.18. Regeringens fremskrevne saldo er konstant dårligere end saldoen præsenteret i nærværende kapitel. Selvom begge forløb er overholdbare, og overskuddet på saldoen som andel af BNP dermed permanent vokser på helt lang sigt, udviser regeringens saldo først et overskud fra omkring 2060. Forskellen på den primære og den (faktiske) offentlige saldo er de offentlige netto-rentebetalingen. Når regeringens saldo permanent er ringere, selvom den primære saldo på lang sigt udviser et lidt større overskud end i nærværende fremskrivning, skyldes det, at nettoformuen udvikler sig

5) Regeringens mellemfristede fremskrivning går til 2025, sådan at årene 2026-30 udgør de første år i dens langfristede fremskrivning.

FIGUR III.19 NETTOFORMUE



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

Kilde: Regeringen (2021) og beregninger på DREAM.

mindre gunstigt i hængekøjeperioden, jf. figur III.19. De offentlige net-torenteindtægter er derfor konsekvent lavere hos regeringen end i fremskrivningen fra De Økonomiske Råd.

Mange forskelle, der delvis udligner hinanden

Der er mange forskelle i beregningsforudsætningerne mellem de to fremskrivninger. De opvejer dog nogenlunde hinanden, hvad niveauet for holdbarhedsindikatoren angår, mens der er en mærkbar forskel på de to fremskrivningers vurdering af saldoudviklingen i den såkaldte hængekøjeperiode i årene omkring 2040. I tabel III.4 ses betydningen af en række af disse, hvor der trinvis lægges en række forudsætninger ind i DREAM-modellen, der i højere grad svarer til regeringens.

TABEL III.4 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING

	HBI	Saldo 2040
	-----	Pct. af BNP -----
1. DØR oktober 2021	+1,0	-0,1
2. Ændret slutår	+0,2	n.a.
3. Gamle tilbagetrækningsantagelser	+0,5	+0,3
4. Regeringens primære saldo og nettogæld i 2030	-0,3	-0,4
5. Afledte effekter af regeringens fremskrivning til 2030	-0,4	-0,6
6. Ændret sund aldring	-0,6	-0,2
7. Ændret kollektivt forbrug	+0,3	+0,0
8. Ændrede offentlige investeringer	-0,1	+0,2
9. Intet nominalprincip	+0,4	+0,2
10. Forrentning kontra kursgevinster	n.a.	-0,2
11. Øvrige forskelle	+0,1	-0,6
12. Regeringens 2025-forløb, august 2021	1,1	-1,5

Anm.: Tallene i punkt 1 og 12 angiver niveauer, mens de øvrige angiver ændringer, dvs. bidrag til ændring i HBI hhv. saldoen i 2040. Beregningerne i tabellens punkt 1-9 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM (punkt 4 og 5 er dog beregnet under ét). Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages.

Kilde: DREAM, Regeringen (2021) og egne beregninger.

Regeringens antagelser om ældres beskæftigelse, skatkestop og kollektivt forbrug trækker HBI op

Især fire forskelle i forudsætningerne trækker i retning af, at regeringens HBI er mere positiv end De Økonomiske Råds: For det første er antagelserne om beskæftigelsesvirkningerne af de fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension og efterløn mindre konservative hos regeringen, jf. afsnit III.3 og punkt 3 i tabellen. For det andet antages i nærværende fremskrivning modsat regeringens, at nominalprincippet på vægtafgift og visse punktafgifter fortsætter til 2100. En afskaffelse heraf forbedrer naturligt skatteindtægterne og dermed de offentlige finanser, jf. punkt 9. For det tredje antager regeringen, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug følger befolkningsudviklingen samt den generelle produktivitetsvækst, mens de i nærværende fremskrivning følger BNP. Da BNP vokser hurtigere end befolkning + produktivitet, medfører regeringens antagelse en besparelse, jf. punkt 7.

**Regeringens
fremskrivning slutter
i et demografisk
toppunkt**

En fjerde forskel, hvor regeringen har mere positive forudsætninger, omhandler fremskrivningens tidshorizont. Regeringens langsigtede fremskrivning tager kun ændringer i demografiske o.l. forskelle indtil 2100 med i betragtning, hvorefter det antages, at økonomien befinder sig i en langsigtlig evigt, hvor befolkning mv. er konstant. I De Økonomiske Råds fremskrivning antages også en langsigtlig evigt, men først fra 2128, sådan at nærværende fremskrivning betragter befolkningsudviklingen i flere år. Det har en vis betydning for den beregnede holdbarhedsindikator, fordi befolkningssammensætningen i 2100 er et relativt positivt år set fra de offentlige finansers synspunkt, hvor den primære saldo oplever et lokalt toppunkt. I de følgende 20 år sker en forværring af saldoen som følge af bl.a. mindre årgange i arbejdsstyrke, hvorefter der igen sker en demografisk forbedring. Nærværende fremskrivning regner derfor med en mere negativ befolkningssammensætning set med de offentlige finansers briller end regeringen. Selvom forskellen udspiller sig i den fjerne fremtid, er den stor nok til at medføre en forskel på 0,2 pct. af BNP for HBI, jf. tabellens punkt 2. Hvis nærværende fremskrivning også havde antaget en konstant fremtid fra 2100, ville HBI udgøre 1,2 pct. af BNP.

**Regeringens
antagelser om sund
aldring og forløbet
indtil 2030 trækker
HBI ned**

Regeringens antagelser på fire andre punkter fører omvendt til en lavere HBI: Nærværende fremskrivning indregner således en større effekt af såkaldt sund aldring for sundhedsudgifterne end regeringen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019* og punkt 6. Samtidig udviser regeringens forløb frem mod 2030 en ringere udvikling i primær saldo og gæld. Den isolerede HBI-virkning af en ringere primær saldo og lavere offentlig nettoformue i 2030 i regeringens forløb kan opgøres til 0,3 pct. af HBI, jf. punkt 4. Samtidig har det flere fremadrettede negative afledte effekter for de offentlige finanser, når regeringens beregningsantagelser for de offentlige finanser og dens realøkonomiske forudsætninger om BNP, privat forbrug mv. frem til 2030 lægges ind i DREAM i stedet for den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II, jf. punkt 5. I regeringens fremskrivning er BNP i 2030 lavere, mens den indenlandske efterspørgsel som andel af BNP (såvel privat og offentligt forbrug som investeringer) er noget højere. Den private sektors disponible indkomst er samtidig lavere relativt til BNP. I DREAM sker der derfor det efter 2030, at husholdningerne sætter forbruget ned og virksomhederne nedsætter deres investeringsniveau, hvilket fremadrettet giver et permanent lavere afgiftsprodukt. Derudover bevirker en stigning i reallønnen, at de offentlige forbrugsudgifter bliver lidt dyrere, hvilket også formindsker HBI. De afledte effekter forværrer tilsammen HBI med 0,4 pct. af BNP, jf. punkt 5. Effekten svarer til tilsvarende afledte virkninger i sammenligningsforløbene mellem regeringens og De Økonomiske Råds fremskrivninger i *Dansk Økonomi, efterår 2019* og *Dansk Økonomi, efterår 2020*.

HBI-forskelle, men ikke saldiforskelle udlignes

Endelig indebærer regeringens udgifter til offentlige investeringer en beskeden holdbarhedsforringelse, jf. punkt 8. Tilsammen indebærer de gennemgåede forskelle, at holdbarhedsindikatoren er næsten den samme i de to fremskrivninger, men de netter ikke ud, hvad 2040-saldoen angår. Forskellene bidrager således til, at 2040-saldoen er 0,7 pct.point ringere end i nærværende fremskrivning. Hertil kommer et bidrag, som vedrører den beregningstekniske behandling af offentlig forrentning, jf. punkt 10. Regeringen antager således, at noget af afkastet af de offentlige aktiver falder i form af omvurderinger (kapitalgevinster). Denne antagelse har ingen betydning for gæld og holdbarhed, men medfører alt andet lige en regnskabsmæssig forværring af saldoen, hvor sådanne omvurderinger ikke optræder.

Øvrige, ikke-analyserede ændringer medfører mærkbar forskel i 2040-saldo

Efter indregning af disse forskelle udviser det resulterende forløb en holdbarhedsindikator på 1,0 pct. af BNP og et saldounderskud på 0,9 pct. af BNP i 2040. Det er dermed meget tæt på regeringens HBI på 1,1 pct. af BNP, mens der fortsat er en væsentlig resterende forskel på 0,6 pct.point, hvad angår saldoen i hængekøjeårene, jf. punkt 11. Det er udtryk for, at der også er en række andre beregningsforskelle mellem de to fremskrivninger, der er foretaget på forskellige økonomiske modeller med forskellige afledte effekter. Således er prisdannelsen forskellig efter 2030, hvilket har konsekvenser for BNP-deflatoren i de to forløb, hvilket igen har konsekvenser for de forskellige offentlige delposter som andel af BNP.

Regeringen mere negativ i førstkommande årtier, mere positiv på lang sigt

Sammenfattende kan man sige, at regeringens fremskrivning frem imod 2030 indebærer et mere negativt forløb for de offentlige finanser, som imidlertid, i hvert fald hvad beregningen af den finanspolitiske holdbarhed angår, omtrent opvejes af nærværende fremskrivnings mere positive antagelser om tilbagetrækningsreglernes virkning og demografiens udvikling på lang sigt, jf. punkt 2 og 3. De fem forskelle i tabellens punkt 6-10, der direkte går på antagelser om bestemte offentlige indtægts- og udgiftsposter, har samtidig hver især en mærkbar virkning på HBI og/eller 2040-saldo, men går samlet ud med hinanden. Tilbage står, at regeringens langsigtede fremskrivning har en HBI omtrent på niveau med formandskabets, men den er samtidig betydelig mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommande årtier. At regeringens fremskrivninger for en given holdbarhedsindikator har en tendens til at være mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommande årtier og omvendt mere positiv på det helt lange sigt, har været tilfældet i en årrække og er således ikke noget nyt fænomen.

III.6

SAMMENFATNING

Med en holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP er finanspolitikken overholdbar

I kapitel III præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks samfundsøkonomi og offentlige finanser. Den bygger videre på den mellemfristede fremskrivning frem til 2030, der er præsenteret i kapitel II, og demonstrerer virkninger af ændringer i befolkningens sammensætning og størrelse, tilbagetrækningsreglerne mv. under de anvendte beregningsforudsætninger. Ifølge fremskrivningen vil der være et underskud på saldoen på mellem 0 og ½ pct. af BNP frem imod 2040 – den såkaldte hængeskøjepæperiode. Derefter vil der ske en permanent saldoforbedring, sådan at saldoen vil udvise stigende overskud i resten af århundredet. Den offentlige sektor vil have en permanent finansiel nettoformue, der i 2075 under fremskrivningens forudsætninger udgør 35 pct. af BNP. Økonomien vurderes med en holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP at være overholdbar, svarende til at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 24 mia.kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at hæve skatterne.

Ny tilbagetrækningsanalyse har reduceret holdbarheden

Holdbarhedsindikatoren er dog reduceret med 0,6 pct. af BNP i forhold til den langsigtede fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2020*. Den helt overvejende forklaring herpå er, at der er indlagt en mere konservativ beregningsantagelse af befolkningens arbejdsmarkedsadfærd som følge af fremtidige ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension. Det skyldes, at der nu indregnes en effekt i tråd med analyseresultater af spørgsmålet præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Fremskrivning en konsekvensanalyse, ikke en egentlig prognose

Holdbarhedsindikatoren på 1 pct. af BNP er på linje med regeringens seneste holdbarhedsberegning, der resulterer i en HBI på 1,1 pct. af BNP, om end der er adskillige forskelle i de konkrete beregningsantagelser mellem de to institutioner. I de såkaldte hængeskøjepæår i de nærmeste årtier frem mod 2040 udviser De Økonomiske Råds fremskrivning således også en mindre negativ saldo end regeringens fremskrivning. Under de beregningsforudsætninger, der præsenteres i kapitlet, udviser saldoen et underskud på mellem 0 og ½ pct. af BNP i årene frem mod 2040, hvorefter den vil udvise stadig stigende overskud i resten af kapitlet. Der er dog meget stor usikkerhed om sådanne beregningsantagelser, og usikkerheden vil stige, jo længere frem i tiden, man går. Det er derfor også vigtigt at være opmærksom på, at sådanne langsigtede fremskrivninger ikke skal opfattes som en egentlig prognose, men snarere som en konsekvensanalyse, der viser resultatet under bestemte beregningsforudsætninger.

Vigtigt at revidere løbende som følge af ny og vigtig information

Den relativt store nedjustering af holdbarhedsindikatoren som følge af en ny empirisk analyse illustrerer på udmærket vis, hvordan relevant ny information kan ændre billedet af de offentlige financers tilstand mærkbart fra år til år. De forløbne ca. 20 års danske erfaringer med løbende holdbarhedsberegninger har udvist adskillige andre eksempler på det samme. En beregning af, at finanspolitikken er holdbar, må således ikke opfattes som en sovepude, der garanterer, at der ikke kan opstå problemer for de offentlige financer fremover. I stedet er det nødvendigt at foretage løbende genberegninger i takt med, at der indtræffer ny information, der kan tænkes at påvirke den fremtidige saldo. På den måde fungerer holdbarhedsberegninger som et tidligt varslings-signal, der i god tid kan gøre opmærksom på, at nye udviklingstendenser kan vise sig at blive meget vigtige for finanspolitikken fremover. Det kan skaffe det nødvendige tidsrum til at reagere på ændringerne med rettidig omhu og dermed omgå de værste omstillingsproblemer.

Fortsat usikre vurderinger af tilbagetrækningsreformer

De nye, mere konservative estimationer af beskæftigelsesvirkningerne af de ændrede aldersgrænser for offentlige ydelser til ældre lægger også op til fortsat opmærksomhed om dette spørgsmål. Der kan således være andre, mere indirekte effekter af de ændrede aldersgrænser på arbejdsmarkedsadfærden, som der ikke tages højde for, ligesom estimationerne ikke i sig selv siger noget om, hvorvidt fremtidige generationer i andre aldre vil reagere på samme vis, som det indirekte antages i fremskrivningerne. En følsomhedsanalyse i kapitlet viser dog, at selvom man antager, at de fremtidige stigninger i aldersgrænserne fra 2030 slet ikke påvirker arbejdsudbuddet overhovedet, vil finanspolitikken fortsat være holdbar. Det skyldes, at der under alle omstændigheder er et væsentligt mekanisk besparelseselement i tilbagetrækningsreglerne i form af færre udgifter til indkomstoverførsler.

Stop for indeksering af aldersgrænser vil gøre finanspolitikken uholdbar

Et stop for aldersindekseringen af aldersgrænsen for folkepension mv. fra 2040 eller 2045 vil gøre finanspolitikken uholdbar. De nye beregningsantagelser gør det ganske vist isoleret set lidt billigere set fra de offentlige financers side at standse eller formindske aldersindekseringen, men samtidig er udgangspunktet mht. finansernes holdbarhed også blevet dårligere. Vil man ønske sådanne tiltag politisk, vil det derfor være nødvendigt samtidig at skaffe en finansiering, der sikrer, at finanspolitikken fortsat vil være holdbar.

Gode grunde til at udvide saldo-grænse til 1 pct. af BNP

I den fremskrivning, der præsenteres her, overskrider underskuddet på den strukturelle saldo ikke ½ pct.-grænsen i hængekøjeperioden i de kommende årtier. Som nævnt er der dog stor usikkerhed om sådanne forhold, og Danmark vil fortsat opleve demografisk modvind i de næste adskillige år. På baggrund heraf er der gode grunde til at udvide saldo-grænsen til 1 pct. af BNP for at skabe mere fleksibilitet og undgå at

skulle stramme op på grund af rent midlertidige strukturelle forhold i en situation, hvor den finanspolitiske holdbarhedsindikator er omkring 1 pct. af BNP.

LITTERATUR

Bodnár og Nerlich (2020): Drivers of rising labour force participation – the role of pension reforms. *ECB Economic Bulletin*, Issue 5/2020.

Boissonneault, M., J.O. Mulders, K. Turek og Y. Carriere (2020): A systematic review of causes of recent increases in ages of labor market exit in OECD countries. *PLoS ONE* 15(4).

Börsch-Supan og Coile (2020): Social Security Programs and Retirement Around the World: Reforms and Retirement Incentives – Introduction and Summary. NBER Working Paper No. 25280. November 2018, Revised April 2020.

Bloom, David E., David Canning og Michael Moore (2014): Optimal Retirement with Increasing Longevity. *The Scandinavian Journal of Economics*, July 2014, 116 (3).

Bækgaard, Hans (2021): Baggrundsnotat til Tilbagetrækning: Analyse af effekterne på arbejdsudbud og beskæftigelse af tilbagetrækningsreformen fra 2011. De Økonomiske Råds Sekretariat.

Coile, Milligan og Wise (2019): *Working Longer. Introduction and Summary*. NBER. Bogkapitel.

Costa, Dora L (1998): *The Evolution of Retirement: An American Economic History, 1880-1990*, Chicago: University of Chicago Press.

Dalgaard, C. J., & Strulik, H. (2017). The genesis of the golden age: Accounting for the rise in health and leisure. *Review of Economic Dynamics*, 24, 132-151.

Finansministeriet (2020): Regneprincip for arbejdsudbudsvirkning af ændret pensionsalder og levetid. Notat. www.fm.dk, september 2020.

Finansministeriet (2021): Skriftlig kommentar til *Dansk Økonomi, forår 2021*.

French og Jones (2017): Health, Health Insurance, and Retirement: A Survey. *Annual Review of Economics*, August 2017.

García-Miralles, Esteban & Leganza, Jonathan. (2021). Joint Retirement of Couples: Evidence from Discontinuities in Denmark. SSRN Electronic Journal.

Haan, Peter og Victoria Prowse (2014): Longevity, Life-cycle Behavior and Pension Reform, *Journal of Econometrics*, 2014, 178 (3), 582-601.

Hansen, J.Z. (2020): Fremskrivning af befolkningens arbejdsmarkeds-tilknytning - Socioøkonomisk fremskrivning 2020. Rapport, DREAM.

Keane, M. og Rogerson, R. (2015): Reconciling Micro and Macro Labor Supply Elasticities: A Structural Perspective. *Annu. Rev. Econ.* 2015. 7:89–117.

Kruse, H. (2021), Joint Retirement in Couples: Evidence of Complementarity in Leisure*. *Scand. J. of Economics*, 123: 995-1024.

Martin, John P. (2018): Live Longer, Work Longer: The Changing Nature of the Labour Market for Older Workers in OECD Countries. IZA DP No. 11510.

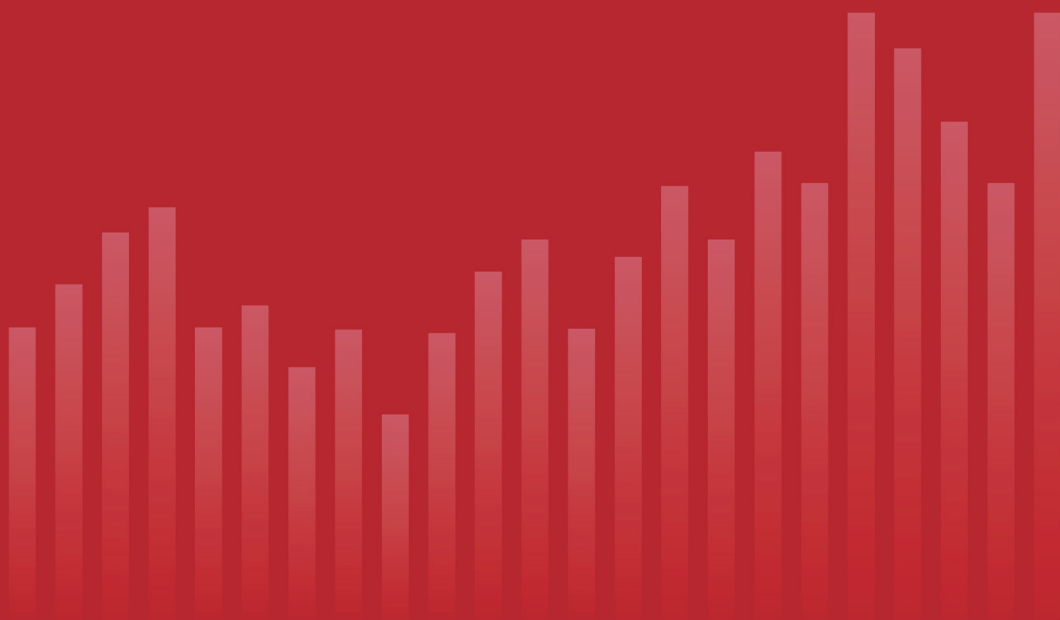
OECD (2018): Ageing and Employment Policies: United States 2018: Working Better with Age and Fighting Unequal Ageing, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019): Pensions at a glance 2019. OECD and G20 indicators. Rapport.

Regeringen (2021): Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025.

Rogerson og Wallenius (2021): Shocks, Institutions and Secular Changes in Employment of Older Individuals. NBER WP 28914, juni 2021.

Schirle, Tammy (2008). "Why Have the Labor Force Participation Rates of Older Men Increased since the Mid-1990s?" *Journal of Labor Economics*, Vol. 26, No. 4, pp. 549-594.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL IV
HELBRED OG
ÆLDRES
BESKÆFTIGELSE

KAPITEL IV HELBRED OG ÆLDRES BESKÆFTIGELSE

Kapitlet belyser, hvor meget ændringer i danskernes helbred påvirker ældres beskæftigelse.

Kapitlets analyser viser, at danskernes helbred forværres med 2-3 pct. årligt over livet.

Den gradvise forværring i helbredet over livet reducerer beskæftigelsen. Men analyserne viser også, at helbredet ikke er en hindring for, at danskerne udskyder tilbagetrækningsalderen de kommende år.

Beregningerne i kapitlet viser yderligere, at det kun er en lille del af stigningen i beskæftigelsen blandt ældre de seneste 20 år, som kan forklares af helbredsforbedringer.

IV.1

INDLEDNING

Beskæftigelsen er steget mere, end hvad reformer kan forklare

Erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen blandt de ældre er siden årtusindeskiftet steget markant. En væsentlig årsag er de gradvise forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen, som har fundet sted i perioden 2014-19, og som blev vedtaget med Velfærdsaftalen fra 2006 og fremrykket med tilbagetrækningsreformen fra 2011. Dette blev der set nærmere på i formandskabets rapport fra foråret 2021. Her blev det imidlertid også konkluderet, at selvom reformbidragene er betydelige, kan de ikke forklare hele stigningen i erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen i 2014-19. Andre faktorer har været i spil.

Helbredet må forventes at påvirke beskæftigelsen

En af de faktorer, der må forventes at påvirke erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen blandt de ældre, er deres helbredstilstand. Hvis helbredet forhindrer deltagelse på arbejdsmarkedet, vil det begrænse beskæftigelsen. Omvendt vil et forbedret helbred kunne bidrage til at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet og dermed potentielt være med til at forklare, hvorfor erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen er steget mere, end hvad der kan forklares reformerne.

Kapitlet undersøger helbredets betydning for beskæftigelsen

Kapitlet undersøger, hvordan danskernes helbred påvirker deres erhvervsdeltagelse og beskæftigelse. Der ses på, hvordan danskernes helbredstilstand generelt udvikler sig over livet, og det belyses, hvordan udviklingen i helbredet har været de seneste år. Svarene på disse spørgsmål er relevante for at kunne vurdere sandsynligheden for, at de fremtidige forhøjelser i tilbagetrækningsalderen også vil resultere i senere tilbagetrækning.

Helbredet opgøres ved et sundhedsunderskudsindeks ...

Der findes ikke en generel accepteret metode for, hvordan befolkningens helbredstilstand måles. I kapitlet opgøres danskernes helbredstilstand ved et såkaldt sundhedsunderskudsindeks, som beregnes med udgangspunkt i svarene fra en spørgeskemaundersøgelse og ud fra en bred definition af helbred, hvor både tilstedeværelsen af sygdomme, fysisk og mental funktionsevne og selvoplevet helbred danner grundlag for indekset. Sundhedsunderskudsindekset er valgt, fordi målet anses for at være fysiologisk meningsfyldt, og fordi der eksisterer en etableret metode at foretage økonomiske analyser af aldring.

... og viser forværring i helbred på 2-3 pct. om året over livet

Indekset angiver omfanget af sundhedsmæssige problemer, som den enkelte pådrager sig over livet, og det udgør et teoretisk og empirisk funderet mål for, hvordan mennesker helbred udvikler sig i takt med, at de bliver ældre. Vurderet ud fra dette indeks forværres den enkelte danskers helbred i gennemsnit med 2-3 pct., når han eller hun bliver

	<p>et år ældre. Resultatet er i overensstemmelse med en række udenlandske undersøgelser.</p>
<p>Det er mere usikkert, hvordan helbredet har udviklet sig de senere år</p>	<p>Omvendt kan der ikke drages klare konklusioner om, hvordan befolkningens generelle helbredstilstand har udviklet sig. Beregninger af sundhedsunderskudsindekset viser forværringer de seneste år, hvis det beregnes med udgangspunkt i en undersøgelse, mens beregninger på baggrund af en anden undersøgelse viser forbedringer.</p>
<p>Helbredet påvirker beskæftigelsen ...</p>	<p>Analyserne viser som ventet, at den gradvise forværring af helbredet over livet reducerer beskæftigelsen for danskere over 50 år. Der er derfor tilsyneladende et potentiale for at øge den strukturelle beskæftigelse, hvis der gennemføres tiltag, som forbedrer danskernes helbred. Helbredsforværringer har indtil nu haft større betydning for beskæftigelsen for danskere i 50erne end danskere i 60erne og 70erne, hvor danskerne i højere grad trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet af andre årsager end helbredet.</p>
<p>... men forklarer kun lidt af den senere tilbagetrækning</p>	<p>I kapitlet belyses også, hvor meget af den markante stigning i ældres beskæftigelse de seneste 20 år, som kan forklares af gradvise forbedringer i helbredet. Beregningerne i kapitlet viser, at det kun er en lille del af beskæftigelsesfrekvensen de seneste 20 år, som kan forklares af helbredsforbedringer. Reformen og andre forhold har langt større betydning.</p>
<p>Helbred ligner ikke en væsentlig barriere for senere tilbagetrækning ...</p>	<p>Analysen viser imidlertid også, at der i årene efter efterlønsalderen er et sundhedspotentiale for at øge danskernes beskæftigelse, da mange raske danskere har trukket sig tilbage. Dette taler isoleret set for, at de ældres helbred ud fra en gennemsnitsbetragtning ikke er en væsentlig barriere for en senere tilbagetrækning, som de fremtidige forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen lægger op til.</p>
<p>... men kan være udfordring for grupper på arbejdsmarkedet ...</p>	<p>Udviklingen i sundhedspotentialet kan dog dække over betydelige forskelle mellem grupper i arbejdsstyrken, ligesom der er forskelle i kravene til forskellige jobfunktioner. Der kan være grupper på arbejdsmarkedet, hvor forlængelse af arbejdslivet til slutningen af 60erne vil være en stor udfordring.</p>
<p>... og senere tilbagetrækning afhænger også af arbejdsgiverne</p>	<p>Tilbagetrækningsalderen om 10-20 år afhænger derudover ikke kun af arbejdstagernes helbredsmæssige forudsætninger og præferencer for at arbejde til en senere alder, men også af arbejdsgivernes indstilling overfor de ældre. Arbejdsgiverne kan for eksempel være mindre tilbøjelige til at ansætte en person, som er i 60erne, fordi arbejdsgiverne forventer, at arbejdstagernes produktivitet og omstillingsparathed falder med alderen.</p>

Der ligger et stort arbejde forude

Der mangler generelt viden om sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse. Arbejdet i dette kapitel er kun et lille skridt på vejen. En bedre forståelse af sammenhængen har væsentlig betydning for at kvalificere udviklingen i fremskrivningen af beskæftigelsen og dermed holdbarheden af de offentlige finanser. Derudover udstår der et stort arbejde med at kvalificere, hvordan man igennem den økonomiske politik kan påvirke beskæftigelsen igennem ændringer i helbredet. Det langsigtede mål bør derfor være at øge forståelsen af sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse.

Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives teorien bag sundhedsunderskudsindekset. I afsnit IV.3 beregnes det, hvordan helbredet udvikler sig for den enkelte gennem livet målt ved sundhedsunderskudsindekset. I afsnit IV.4 beskrives det, hvordan befolkningens generelle helbred har udviklet sig over tid. I afsnit IV.5 analyseres det, hvordan udviklingen i helbredet gennem livet og over tid påvirker erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Afsnit IV.6 opsummerer og konkluderer.

IV.2

SUNDHEDSUNDERSKUDS- INDEKSET OG ANDRE MÅL

Indhold i afsnittet

Aldring kan defineres som en iboende og progressiv proces, hvorved kroppen gradvist taber funktionsevne, og som kulminerer i afgang ved døden, jf. Arking (2006). Måling af sundhedstilstanden henover livet er således sammenfaldende med at måle udviklingen i aldringsprocessen. Dette afsnit forklarer, hvordan dette – med afsæt i litteraturen på området – foreslås gjort i kapitlet. I de næste to afsnit operationaliseres det valgte mål på data for Danmark, og det klarlægges, hvordan det valgte mål udvikler sig i gennemsnit. I afsnit IV.5 vil målet endvidere blive anvendt til at studere sammenhængen mellem aldring, erhvervsdeltagelse og beskæftigelse.

TEORI: FRA SUNDHEDSKAPITAL TIL -UNDERSKUD

Sundhedskapital og aldring

For økonomer er den klassiske tilgang til analysen af aldring den såkaldte "Grossman-model", jf. Grossman (1972) og boks IV.1. Konceptuelt anses individet for at være født med en vis mængde "sundhedskapital" der gradvist nedslides livet igennem. Når kapitalmængden når en kritisk undergrænse, afgår personen ved døden. Tidspunktet, hvor

dette sker, kan påvirkes via sundhedsinvesteringer, der tjener til at opbygge sundhedskapitalen. Disse investeringer antages individet at ville udføre, da en god sundhedstilstand har nytteværdi i sig selv eller måske fordi en bedre sundhedstilstand forøger arbejdsevnen, hvilket tillader individet at finansiere forbrug, der tillægges værdi. Udviklingen i sundhedskapitalen fra vugge til grav kan konceptuelt ses som udtryk for aldringsprocessen.

Udfordringen ved at følge aldringsprocessen via sundhedskapital

Grossman-modellen har ledt til mange nyttige indsigter, men er karakteriseret ved den grundlæggende vanskelighed, at det konceptuelle mål for aldring - "sundhedskapital" - ikke har en specifik empirisk modpart. Modellens forudsigelser kan rimeligvis testes ved brug af data for sundhedsinvesteringsniveauer, men selve målet for sundhed, eller aldring, lader sig ikke umiddelbart kvantificere. Det har givet anledning til, at mange forskellige mål er blevet foreslået som approksimationer. Nedenfor berøres nogle af disse, og deres anvendelse i sundhedsøkonomisk forskning.

Sundhedsunderskud og aldring

En nyere modelramme til analysen af aldring er foreslået i Dalgaard og Strulik (2014). Den centrale forskel til Grossman-modellen består i den konceptuelle tilgang til modellering af aldring, som er hentet fra biologisk og medicinsk forskning. Igennem livet bliver individet progressivt mere svagelig indtil almindelig funktionsevne ophører, og livet får en ende. Tidspunktet for livets ende kan påvirkes, i lighed med Grossman-modellen, via bevidste investeringer i sundhed, der dæmper tempoet for den stigende svagelighed. Motivationen for foretage den slags investeringer er grundlæggende den samme som i Grossman-modellen.

Alternativ modelramme tillader en teori-forankret måling af aldringsprocessen

En nyttig egenskab ved denne alternative modelleringstilgang er, at der foreligger et konkret mål for "svagelighed" fra den gerontologiske litteratur i form af "sundhedsunderskudsindekset". Sundhedsunderskudsindekset er konceptuelt forankret i pålidelighedsteorien for biologisk aldring, jf. boks IV.2. Og den generelle forklaring på menneskelig aldring er i overensstemmelse med den almindelige opfattelse inden for medicinsk videnskab, jf. Strulik (2021). Dermed haves en samlet model, hvor der er meget nær korrespondance mellem objektet, der teoretisk modelleres, som er aldring, og dets empiriske måling.

BOKS IV.1 SUNDHEDSKAPITAL: GROSSMANN-TEORIEN

Den første til at udvikle en økonomisk teori for efterspørgsel efter sundhed og sundhedskapital var Grossmann (1972). Teorien bag sundhedskapital er inspireret af teorier for udvikling og nedslidning af fysisk kapital. I Grossmanns teori antages det, at hver person er født med en sundhedskapital, der over livet er udsat for nedslidning med en fast teknologisk og biologisk bestemt rate. Afskrivningen af sundhedskapital afhænger eksempelvis af alder og social status. Et menneskes sundhedskapital kan øges via investeringer i sundhedstiltag. Sundhedskapitalen øges for eksempel, hvis man får udskiftet en nedslidt hofte.

Grossmanns teori har givet flere værdifulde indsigter. Eksempelvis giver modellen en forståelse for, hvorfor den enkelte vil investere mere i sundhed, når der kommer mere effektive behandlinger som følge af medicinske og teknologiske opdagelser. På en række punkter kan Grossmanns teori ikke forklare den observerede udvikling i sundhed. Empiriske studier viser, at forskelle i sundhed blandt befolkningen øges, som personer bliver ældre. Imidlertid indebærer Grossmanns teori, at det største fald i sundhedskapitalen finder sted ved livets begyndelse som følge af antagelsen om en fast nedskrivningsrate. Det betyder isoleret set, at forskelle mellem personer, der er født med forskellige niveauer for sundhedskapital, vil tendere mod at blive mindre livet igennem, jf. Dalgaard mfl. (2021). Teorien tilsiger også, at sundhedsudgifterne vil vokse med alderen, da det kræver øgede investeringer at fastholde sundhedskapitalen, når afskrivningstakten stiger.

Empiriske analyser viser imidlertid, at afstand til døden også har betydning for udviklingen i sundhedsudgifterne, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019) og Zweifel mfl. (1999). En udfordring ved teorien er også, at nedslidningsraten skal vokse i takt med, at en person ældes i kalenderår, men den biologiske aldring følger ikke nødvendigvis alderen. Der er således stor variation i den biologiske aldring på tværs af en årgang. Hvis ikke nedslidningsraten stiger med alderen, vil Grossmanns model tilsige, at den enkelte kan og vil vælge at leve for evigt, jf. Dalgaard og Strulik (2015). Endeligt er et kritikpunkt ved teorien, at sundhedskapital er en latent variabel, det er således ikke muligt at observere personers aldringsniveau, med afsæt i teorien.

BOKS IV.2 PÅLIDELIGHEDSTEORIEN

Anvendelse af pålidelighedsteori fra ingeniørvidenskaben (*reliability theory*) til at beskrive biologisk aldring tilskrives Gavrilov og Gavrilova (2001).

Grundlæggende ses aldring som en proces, hvor systemet (kroppen) gradvist mister overskudskapacitet, hvilket i sidste ende leder til systemfejl (død). Perspektivet er relevant for mekaniske anordninger, men er også meningsfyldt for menneskekroppen. Eksempelvis fødes et individ med ti gange mere lungekapacitet end påkrævet for overlevelse, jf. Fries (1980). Henover livet mistes overskudskapaciteten, helt eller delvist. På basis af tilgangen lader en række kendte regulariteter for menneskelig aldring sig forklare, herunder det faktum at sandsynligheden for at dø stiger med alderen; den såkaldte Gompertz-Makeham lov, jf. Gompertz (1825) og Makeham (1860), lader sig således forklare.

Sundhedskapital eller sundhedsunderskud: gør det en forskel?

Umiddelbart kunne man fristes til at tro, at forskellen i de to modeltilgange alene er ordvalget; sundhedskapital overfor sundhedsunderskud. Det er imidlertid ikke tilfældet, siden beskrivelsen af aldring på en biologisk og medicinsk meningsfyldt facon, som ikke var kendt i 1972, viser sig at løse en række forudsigelsesproblemer ved den traditionelle Grossman-model. Eksempelvis undgås forudsigelsen om, at vores sundhedsinvesteringer automatisk skulle være stigende med kronologisk alder fremfor, som empirien viser, fysiologisk alder i form af (tidsmæssig) afstand til død. Ligeledes bidrager den alternative modelramme til en øget forståelse af, hvorfor ugunstig sundhedsmæssig påvirkning på fosterstadiet kan give anledning til sundhedsmæssige problemer for personen i et senere livsstadie, jf. Dalgaard mfl. (2021), hvilket Grossman-modellen kun med stor vanskelighed kan forklare, jf. f.eks. Almond og Currie (2011).

Måling af aldring i kapitlet

Af ovenstående grunde vil kapitlet gennemgående betjene sig af sundhedsunderskudsindekset i forhold til måling af aldring for en årgang eller kohorte. Dels fordi målet kan anses for at være fysiologisk meningsfyldt, og dels fordi der eksisterer en etableret måde at foretage økonomiske analyser af aldring, set igennem denne optik. Det sidste er afgørende, hvis man med tiden ønsker at uddybe modelleringen af samspillet mellem individets adfærd, tempoet på individets aldring livet igennem, og konsekvenser heraf for f.eks. tilbagetrækning. Samtidigt er det klart, at der ikke er en universel konsensus om, hvordan aldring "måles". Derfor berøres og diskuteres andre perspektiver på en sådan måling også sideløbende, og det nedenstående afsnit beskriver alternative mål af sundhed.

INDIKATORER TIL MÅLING AF HELBRED

<p>Objektive og subjektive indikatorer til beskrivelse af helbred</p>	<p>Et godt helbred kan beskrives ud fra forskellige helbredsmæssige forhold. Der kan overordnet skelnes mellem "objektive" indikatorer f.eks. sygdomsforekomst, som kan måles via stillede diagnoser, og mere "subjektive" indikatorer, hvor der spørges til den enkeltes selvoplevede fysiske og mentale funktionsevne, og det kan også være bredere indikatorer som for eksempel oplevelse af godt helbred uanset sygdom og funktionsevne.</p>
<p>Registre eller selvrappede oplysninger</p>	<p>De objektive indikatorer som sygdomsforekomst baserer sig ofte på registre, hvor sygdomstilstand opgøres af sundhedsprofessionelle, mens de subjektive indikatorer er baseret på selvrappede oplysninger fra de respondenter, som deltager i spørgeskemaundersøgelsen. Oplysninger om sygdomsforekomst kan dog også opnås ud fra selvrappede data, men der kan være risiko for underrapportering af sygdomsforekomsten.</p>
<p>Objektive indikatorer ikke nødvendigvis korreleret med arbejdsevne</p>	<p>Objektive indikatorer såsom diagnoser er pålideligt registreret, men er ikke nødvendigvis relaterede til tab af arbejdsevne. For eksempel kan effektiv medicinering betyde, at diagnoser som Type II-diabetes og forhøjet blodtryk ikke forhindrer deltagelse på arbejdsmarkedet. Det vil føre til en undervurdering af effekten af helbred på arbejdsudbud.</p>
<p>Subjektive indikatorer stærkere korreleret med arbejdsevne...</p>	<p>Subjektive indikatorer korrelerer stærkere med tab af arbejdsevne, men er ofte enten over- eller underrappede. En overrapportering kan ske, hvis personer, der er uden for arbejdsmarkedet, rationaliserer deres udtræden ved at angive dårligere helbred, end de egentlig har, jf. Bound (1991). Denne <i>justification bias</i> medfører en tendens til at overvurdere effekten af helbred på arbejdsudbud. En underrapportering kan opstå på grund af hukommelsesbegrænsninger (<i>recall errors</i>) eller andre målefejl og vil medføre en undervurdering af effekten af helbred på arbejdsudbud. Men disse skævheder med forskelligt fortegn kan gå lige op og dermed gøre subjektive indikatorer mere pålidelige end objektive indikatorer, som kun lider af målefejl.</p>
<p>... men mere udsatte for upræcis rapportering</p>	
<p>En kombination er hensigtsmæssig til undersøgelse af arbejdsevne</p>	<p>En måde at håndtere potentiel bias kan være at instrumentere de subjektive helbredsmål med de objektive mål, jf. Stern (1989) og Bound (1991). Men nyere empirisk forskning viser, at både subjektive og objektive mål, så længe de er bredt defineret, brugt enten hver for sig eller med de objektive mål som instrumenter for de subjektive, giver nogenlunde samme resultater, jf. Blundell mfl. (2021).</p>

Sundhedsunderskudsindeks opgøres ud fra bred gruppe af indikatorer

Sundhedsunderskudsindekset opgøres med udgangspunkt i svarene på spørgeskemaundersøgelser, og der lægges en bred vifte af indikatorer til grund for opgørelse af sundhedsunderskud. Indekset er både baseret på de mere "objektive" indikatorer som f.eks. sygdomsforekomst af specifikke selvrapporterede diagnoser, og de "subjektive" indikatorer som f.eks. selvoplevet fysisk funktion og helbred.

ANDRE MÅL FOR HELBRED

Flere mål for helbred

Udover sundhedsunderskudsindekset findes forskellige andre mål, der anvendes i forbindelse med vurdering af befolkningers helbredstilstand. De forskellige mål afspejler, at der ikke findes ét mål for godt henholdsvis dårligt helbred, som der er enighed om, men derimod forskellige mål, som giver anledning til forskellige perspektiver på et godt helbred.

Fire andre mål til beskrivelse af helbred

I det følgende beskrives en række mål, der ofte anvendes i sundheds-litteraturen og i sundhedspolitik: Selvvurderet helbred, DALY (*disability-adjusted life years*, sygdomsjusterede leveår), QALY (*quality adjusted life years*, kvalitetsjusterede leveår), ADL og IADL (*activities of daily living* og *instrumental activities of daily living*, almindelig daglig livsførelse samt mere udadvendte aktiviteter). De forskellige mål anvendes til forskellige formål, og det relevante helbredsmål afhænger af problemstillingen, som ønskes belyst.

Selvvurderet helbred: Tæt korreleret med dødelighed

Selvvurderet helbred er personers egen vurdering af helbred. Det selvvurderede helbred dækker således et bredt helbredsmæssigt perspektiv, såvel sygdomme som fysisk og mental funktionsevne. Såvel danske som internationale undersøgelser har vist, at selvvurderet helbred umiddelbart er en god indikator for en persons helbred. Selvvurderet helbred er således korreleret med risikoen for at dø jf. Bjørner mfl. (2018) og Idler og Binyamini (1997).

DALY: Sammenligning over tid og på tværs af lande

DALY summerer for hver lidelse antallet af tabte leveår på grund af tidlig død og sygelighed. DALY kan både bruges til at følge udviklingen i sygdomsbyrden over tid og på tværs af lande. WHO har eksempelvis foretaget beregninger af DALY for 187 lande. I Flachs (2015) er vist DALY for 21 udbredte helbredsproblemer for Danmark, Norden og Vesteuropa, som WHO har beregnet.

QALY: Sammenligning mellem interventioner

QALY anvendes til at måle ændringer i den helbredsrelaterede livskvalitet efter en intervention. QALY kan derfor eksempelvis anvendes til at rangordne gevinsten ved forskellige nye medicinske interventioner. QALY indgår eksempelvis i Medicinrådets vurdering af, om nye medicinske behandlinger skal tages i brug, jf. Medicinrådet (2021).

ADL: Mål for fysisk funktionsevne

ADL er et mål for den fysiske funktionsevne og måler personers evne til at varetage basale funktioner i dagligdagen, som blandt andet omfatter evnen til selvstændigt at kunne håndtere påklædning, toiletbesøg og badning, at kunne rejse sig fra seng og stol samt at spise. Der kan dannes et indeks over, hvor selvhjulpen en person er. Jo højere en indekssværdi en person opnår, jo mere selvhjulpen er personen. ADL kan anvendes af sundhedsprofessionelle til eksempelvis at vurdere, om der er behov for at iværksætte tiltag til at forbedre funktionsevnen, og om tiltag giver de ønskede fremskridt i funktionsevnen.

IADL: Bredere mål for funktionsevne

IADL (I står for instrumental) måler funktionsevne, der gør det muligt for personer at kunne leve et selvstændigt liv. Det omfatter mere komplekse funktioner end de basale fysiske funktioner som eksempelvis indkøb, madlavning, komme rundt i nabolaget, ordne egne pengesager og foretage telefonopkald.

Sundhedsunderskudsindexet medtager flere elementer

I resten af kapitlet fokuseres på sundhedsunderskudsindexet, som beregnes på baggrund af data fra spørgeskemaundersøgelser. Det er et bredere sundhedsmål, som medtager elementer af mange disse beskrevne mål, idet der både indgår selvrapporterede sygdomme samt selvoplevet fysisk og psykisk funktionsevne og helbred.

IV.3

UDVIKLINGEN I HELBREDET GENNEM LIVET

Indhold i afsnittet

I afsnit IV.2 blev teorien bag sundhedsunderskudsindexet beskrevet. Formålet med dette afsnit er at beregne sundhedsunderskudsindexet for danskerne, hvor der tages udgangspunkt i svarene fra to spørgeskemaundersøgelser. Først forklares metoden til at beregne sundhedsunderskudsindexet. Derefter beskrives resultaterne fra andre empiriske undersøgelser af sundhedsunderskudsindexet. Sidst i afsnittet præsenteres en beregning af, hvordan danskernes sundhedsunderskudsindex udvikler sig gennem livet. Beregningen af sundhedsunderskudsindexet anvendes i afsnit IV.5, hvor sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse estimeres.

METODE TIL AT BEREGNE SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

Indeks beregnes med afsæt i en bred vifte af indikatorer

Beregningen af sundhedsunderskuddet er ret simpelt, jf. Mitnitski mfl. (2001) og Searle mfl. (2008). Princippet er at opgøre sundhedsunderskud såsom symptomer, tegn, handicap eller sygdomme, som rammer mennesker i takt med, at deres alder stiger. Symptomer kan være forhøjet blodtryk, et tegn kan være søvnproblemer, et handicap kan være problemer med at gå på trapper, mens en sygdom kan være kræft. Princippet er, at jo flere helbredsunderskud en person har, jo større er sandsynligheden for, at personen er skrøbelig. Indekset opgøres ofte som andelen af underskud (helbredsproblemer) i forhold til det samlede antal mulige opgjorte underskud (helbredsproblemer). I boks IV.3 er principperne bag beregningen af sundhedsunderskudsindekset beskrevet, og de er yderligere uddybet i et dokumentationsnotat.

ANDRES BEREGNINGER MED SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET

Generelle mønstre i andre undersøgelser

Sundhedsunderskudsindekset er blevet anvendt til mange forskellige analyser af aldring. I de empiriske analyser er fundet nogle resultater, der er generelle for flere lande.

- Mænds sundhedsunderskudsindeks er lavere end kvinders, hvilket bl.a. afspejler en større forekomst af en række ikke-livstruende sygdomme blandt kvinder end blandt mænd
- Stigningen i mænds sundhedsunderskudsindeks henover livet er større end stigningen i kvinders indeks
- Sundhedsunderskudsindekset vokser eksponentielt gennem livet med mellem 2-5 pct. om året.

Kønsmæssige forskelle:
Kvindes sundhedsunderskudsindeks er højere end mænds

Empiriske undersøgelser af sundhedsunderskudsindekset for andre lande har fundet, at indekset er højere for kvinder end for mænd. Dette kan umiddelbart virke overraskende, eftersom kvinders middellevetid generelt er højere end mænds. På trods af dette viser mange undersøgelser på baggrund af forskelligt datagrundlag, at kvinder hen over livet tilsyneladende har et dårligere helbred end mænd, men mænd lider af flere livstruende sygdomme. Dette betegnes *the morbidity-mortality paradox* (sygelighed-dødelighedsparadokset). Forskellen imellem kønnenes syge- og dødelighed har baggrund i både biologiske faktorer og adfærd, jf. boks IV.4.

BOKS IV.3 BEREGNING AF SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

Indekset opgør antallet af sundhedsunderskud i forhold til antal mulige sundhedsunderskud en person kan besidde i den anvendte opgørelse. Indekset kan derfor antage værdier mellem 0 og 1. Ved beregningen af sundhedsunderskudsindekset indgår de enkelte helbredsindikatorer på lige fod med hinanden; hvis en person eksempelvis har 21 ud af 42 opgjorte underskud, så er sundhedsunderskudsindekset opgjort til $21/42 = 0,50$. Indekset egner sig bedst til at beskrive helbredet for voksne, hvilket her defineres til at være personer over 20 år.

Der er nogle krav, som skal være opfyldt, for at indekset er anvendeligt til at vise udviklingen i skrøbeligheden over livet. Konkret skal en indikator, der indgår i indekset opfylde en række kriterier, jf. Mitnitski mfl. (2002b) og Searle mfl. (2008):

- De skal være relateret til sundhedsstatus og ikke alder. Gråt hår kan f.eks. ikke indgå, selvom det er aldersrelateret
- Forekomsten af underskud skal generelt stige med alderen
- De valgte underskud må ikke være indtrådt for tidligt og være almindelige i befolkningen. Aldersrelateret langsynethed kan derfor ikke indgå, da stort set alle over 55 år har det
- De valgte indikatorer skal dække et bredt felt af sundhedsproblemer
- Det skal være de samme variable, der indgår over tid.

Listen af indikatorer, der kan indgå, varierer fra milde symptomer som oplevelse af manglende energi til alvorlige sygdomme som kræft. Det har vist sig, at det ikke er vigtigt, præcist hvilke sundhedsunderskud der indgår i det uvægtede sundhedsunderskudsindeks, så længe de opfylder ovenstående fem kriterier, og der er tilstrækkeligt mange, hvilket af Rockwood og Mitnitski (2007) opgøres til mindst 30.

Empiriske undersøgelser har vist, at med mindst 30 indikatorer, er der tale om en høj samvariation mellem en stigning i sundhedsunderskudsindekset og sandsynligheden for at dø, komme på plejehjem/beskyttet bolig eller en forværring af sundhedsstatus, jf. Rockwood og Mitnitski (2007). Det forhold, at indekset ikke kræver et meget stort antal indikatorer, kan sandsynligvis forklares ved, at forskellige sundhedsunderskud er relateret til hinanden. Eksempelvis er forhøjet blodtryk blandt andet forbundet med hjerneblødning, hjertesygdomme, demens, ganghastighed og søvnproblemer. Det betyder, at hvis et sundhedsunderskud mangler på listen, så vil betydningen af dette blive afspejlet i en kombination af andre underskud, så længe der er tilstrækkeligt mange indikatorer.

BOKS IV.4 SYGELIGHED-DØDELIGHEDSPARADOKSET

Biologiske faktorer og adfærd har betydning for kønnenes sygelighed og død, jf. Oksuzyan mfl. (2008).

Biologiske forhold som hormonelle og genetiske faktorer betyder, at mænd er yngre end kvinder, når de begynder at lide af iskæmiske hjertesygdomme og visse kræftformer, mens kvinder har større risiko for at blive ramt af autoimmune sygdomme. Det betyder, at en større andel af kvinder lider af akutte sygdomme og ikke-dødelige kroniske sygdomme som eksempelvis leddegigt, forstoppelse, sygdomme i skjoldbruskkirtlen og galdeblæren, hovedpine og migræne. Disse giver et dårligt selv vurderet helbred, men er ikke dødelige sygdomme. Mænd lider i højere grad af livstruende kroniske sygdomme som blodprop i hjertet og hjertekramper, nogle kræftformer, hjerneblødning, KOL, skrumpelever og nyresygdomme.

Der er ligeledes forskelle i den sundhedsmæssige adfærd mellem kvinder og mænd, der også bidrager til, at kvinder har mindre risiko end mænd for tidlig død. Kvinder indtager således generelt set mindre alkohol og psykoaktive stoffer, og de følger i højere grad end mænd de officielle kostråd. De benytter sig endvidere i større omfang af sundhedsvæsenet og deltager i screeningsprogrammer.

Samlet betyder både de biologiske og adfærdsmæssige forskelle mellem mænd og kvinder, at mænd tidligere får livstruende sygdomme, mens kvinder først får dem senere i livet.

Det er vanskeligt at fastlægge, hvor stor en del af forskellene i mænd og kvinders levetid der kan tilskrives biologiske forhold, og hvor stor en del der kan tilskrives sundhedsmæssig adfærd. Men Schünemann mfl. (2017) har opstillet en model, som afspejler amerikanske data, for akkumulation af sundhedsunderskud, der forsøger dette. I modellen adskiller mænd og kvinder sig ved forskellig levetid og forbrug af sundhedsydelse. De finder, at ca. 70 pct. af forskellen i kvinder og mænds middellevetid kan forklares med kvinders højere forbrug af sundhedsydelse, og at yderligere knap 20 pct.point af forskellen kan tilskrives mænds præferencer for usundt forbrug, der i modellen er rygning.

Forskellen i levetiden mellem mænd og kvinder er over en periode blevet indsnævret. Forskellen i middellevetiden mellem mænd og kvinder i Danmark er således blevet reduceret med knap 1/3 de seneste 40 år. Mayhew og Smith (2014) finder på engelske og waliske data, at forskellen i middellevetiden mellem mænd og kvinder i 2030 vil være forsvundet, hvis udviklingen i mænd og kvinders middellevetid fortsætter som i perioden 1950-2009. Dette mønster findes ikke, på danske data, når undersøgelsen foretages for perioden 1980-2020.

Negativ sammenhæng mellem niveau og stigning i sundhedsunderskudsindeks
...

Empiriske undersøgelser viser også, at der er en negativ sammenhæng mellem niveauet for sundhedsunderskudsindekset og udviklingen i indekset hen over livet, hvilket benævnes *the law of compensating frailty*, (loven om kompenserende svagelighed), jf. Mitnitski mfl. (2002a). Abeliansky og Strulik (2018) finder, at den negative sammenhæng mellem niveauet for og udviklingen hen over livet i sundhedsunderskudsindekset gælder for mænd og kvinder og på tværs af lande. Det vil sige, at sundhedsunderskudsindekset mellem mænd og kvinder mindskes henover livet og mellem lande.

... og for dødeligheden

Et tilsvarende mønster, hvor initiale forskelle udjævnes med alderen, gør sig gældende for udviklingen i dødeligheden mellem populationer, hvilket kaldes *the law of compensating mortality*. Udviklingen i dødeligheden kan beskrives ved Gompertz-Makeham loven, hvor udviklingen i dødeligheden er sammensat af en aldersafhængig komponent og en aldersafhængig komponent, der stiger eksponentielt med alderen. The law of compensating mortality indebærer, at den relative forskel i dødsrater mellem to populationer (eksempelvis to landes befolkninger) mindskes med alderen, fordi en højere initiale dødsrate i den "dårlige" population bliver *kompenseret* af en lavere stigning i den aldersbetinget dødelighed.

Sundhedsunderskudsindekset stiger hurtigere for mænd

Den årlige stigning i sundhedsunderskudsindekset over livet er beregnet til mellem 2-5 pct. om året, jf. tabel IV.1. Undersøgelser har ofte fundet, at stigningstakten i mænds sundhedsunderskudsindeks er højere end kvinders. Mitnitski mfl. (2002a) finder, at sundhedsunderskudsindekset for Canada stiger med 4,3 pct. for mænd og 3,1 pct. for kvinder i takt med, at kvinder hhv. mænd bliver et år ældre. For USA estimerer Searle mfl. (2008), at underskuddet stiger 2 pct. om året, mens Abeliansky og Strulik (2020) finder en årlig stigning på 5½ pct. for mænd og knap 5 pct. for kvinder. Abeliansky og Strulik (2018) finder for ti europæiske lande, at sundhedsunderskudsindekset vokser med 2,5 pct. om året for mænd og kvinder. Beregningerne i dette afsnit, som gennemgås nedenfor, finder stigninger på 3 pct. om året med SHARE data og 2 pct. om året med data fra Den Nationale Sundhedsprofil, som er to forskellige undersøgelser om befolkningens helbred.

TABEL IV.1 ESTIMATER FOR VÆKSTEN I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET OVER LIVET

De fleste undersøgelser finder forværringer i helbredet over livet på 2-5 pct. om året

	Mænd	Kvinder	Samlet
	----- Pct. p.a. -----		
Canada			
Mitniski mfl. (2002a)	4,3	3,1	
USA			
Searle mfl. (2008)			2,0 – 2,6 ^{a)}
Abeliansky og Strulik (2020)	5,5	4,9	
Europa^{b)}			
Abeliansky og Strulik (2018)	2,5	2,5	
Danmark			
SHARE	3,2	3,0	
Den Nationale Sundhedsprofil	2,1	2,1	

a) De to tal er begge for USA, hvor der er indsamlet oplysninger med 1½ års mellemrum.

b) Følgende lande indgår: Østrig, Tyskland, Sverige, Holland, Spanien, Italien, Frankrig, Danmark Belgien og Schweiz.

Anm.: Estimationen for Danmark er foretaget for personer på 50 år og derover.

Kilde: Mitniski mfl. (2002a), Searle mfl. (2008), Abeliansky og Strulik (2020), Abeliansky og Strulik (2018) og egne beregninger på baggrund af SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil.

SUNDHEDSUNDERSKUD BEREGNET PÅ BAGGRUND AF SHARE OG DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

To beregninger af sundhedsunderskudsindex for Danmark

Sundhedsunderskudsindexet er beregnet ud fra to spørgeskemaundersøgelser af danskernes sundhed: SHARE, der omfatter 28 europæiske lande og Den Nationale Sundhedsprofil, der alene indeholder oplysninger om den danske befolkning. I boks IV.5 er de to datasæt nærmere beskrevet, og i baggrundsnotatet er redegjort for dannelsen af sundhedsunderskudsindexet med de to datasæt.

En kombination af subjektive og objektive mål er velegnet

SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil er valgt som datagrundlag for sundhedsunderskudsindexet, fordi disse spørgeskemaundersøgelser omfatter en bred vifte af sundhedsoplysninger som mål for funktionsevne, selvopfattet helbred og diagnosticerede sygdomme (selvrapporterede). Det har vist sig, at et mål, der omfatter både objektive

mål som sygdomme, og subjektive sundhedsindikatorer, som f.eks. selvoplevet helbred, er et godt mål for aldring, jf. Rockwood og Mitnitski (2007).

BOKS IV.5 SHARE OG DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

SHARE

SHARE (Survey of Health, Aging and Retirement in Europe) omfatter interviewdata for personer, der er fyldt 50 år, fra 28 europæiske lande og Israel, jf. www.share-project.org. Indsamlingen af data startede i 2004 og deltagerne følges så vidt muligt over tid. Spørgsmålene er eksempelvis relateret til personers fysiske og psykiske funktionsevne, diagnosticerede sygdomme, familieforhold, indkomst og tilknytning til arbejdsmarkedet. Yderligere informationer om dannelse af sundhedsunderskud på baggrund af SHARE findes i et dokumentationsnotat.

Den Nationale Sundhedsprofil

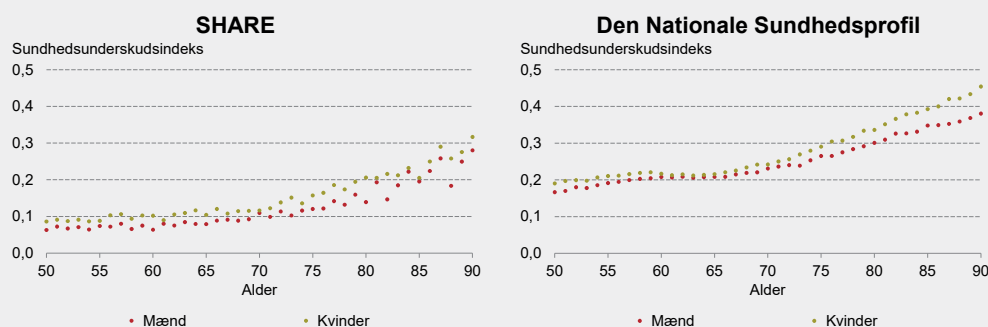
Den Nationale Sundhedsprofil omfatter en repræsentativ stikprøve af personer på 16 år og derover med bopæl i Danmark. Der er gennemført tværsnitsundersøgelser i 2010, 2013 og 2017. I undersøgelserne er der blevet indsamlet data om sundhed og sygelighed samt forhold af betydning herfor. Spørgsmålene omfatter eksempelvis fysisk og psykisk funktionsevne, selv vurderet helbred og diagnosticerede sygdomme. Yderligere information om dannelse af sundhedsunderskudsindeks på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil findes i dokumentationsnotat.

**Baseret på SHARE:
Sundhedsunderskud
stiger med alder og
er højere for kvinder**

I figur IV.1 (venstre side) ses udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet på SHARE-data for henholdsvis mænd og kvinder for Danmark, og som forventet er det stigende med alderen. Det underbygger, at individets sundhedstilstand gradvist forringes livet igennem. Af figuren fremgår også, at kvinders sundhedsunderskudsindeks generelt er højere end mænds, men at stigningstakten i indekset, dvs. hvorved helbredet forringes, er større for mænd end kvinder.

FIGUR IV.1 BEREGNET SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

Sundhedsunderskudsindeks stiger med alder, og kvinder har højere underskud end mænd



Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks fordelt på alder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil.

Baseret på Den Nationale sundhedsprofil: Sundhedsunderskud stiger med alderen og højere for kvinder

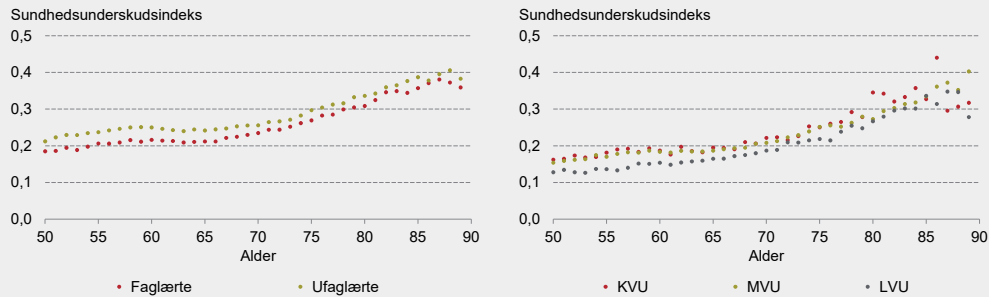
I figur IV.1 (højre side) er vist udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet ud fra Den Nationale Sundhedsprofil. Ligesom for sundhedsunderskudsindekset beregnet på baggrund af SHARE-data er det stigende med alderen, og ligeledes ligger indekset højere for kvinder end for mænd. Niveauet for sundhedsunderskudsindekset beregnet på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil er dog betydelig højere end ved beregningen på baggrund af SHARE-data, mens forskellen mellem mænd og kvinder er noget mindre. Det er forskellige spørgsmål, der indgår i de to undersøgelser. Derfor kan det ikke umiddelbart forventes, at de to indeks har samme niveau, om end de viser samme udvikling over tid.

Ufaglærte har det højeste sundhedsunderskudsindeks

Det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks for hele befolkningen dækker dog over en stor spredning mellem forskellige grupper. Der er således en betydelig forskel i niveauet i sundhedsunderskuddet mellem personer med forskellige uddannelser, jf. figur IV.2. Ufaglærte har det højeste sundhedsunderskudsindeks, mens personer med en lang videregående uddannelse har det laveste. Sundhedsunderskudsindekset for faglærte er lidt lavere end for ufaglærte, men højere end for personer med en videregående uddannelse. Data omfatter alle personer i de pågældende uddannelsesgrupper. Det betyder for eksempel, at personer med medfødt handicap, der ikke har mulighed for, hverken at gennemføre en uddannelse eller være på arbejdsmarkedet vil indgå i gruppen *ufaglærte*.

FIGUR IV.2 SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS FORDELT PÅ UDDANNELSER

Ufaglærte har det største sundhedsunderskud, mens personer med en lang videregående uddannelse har det mindste sundhedsunderskud



Anm.: Ufaglærte omfatter alle personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. KVU: kort videregående uddannelse, MVU: mellemlang videregående uddannelse, LVU: lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil.

Stigning i sundhedsunderskudsindeks i overensstemmelse med andre resultater

Den gennemsnitlige årlige stigning i sundhedsunderskudsindekset er estimeret ud fra en log-lineær relation, jf. boks IV.6. Når ligningen estimeres med afsæt i SHARE for Danmark vokser sundhedsunderskudsindekset med 3,2 pct. for mænd og 3,0 pct. for kvinder om året, mens det ved estimation med Den Nationale Sundhedsprofil vokser med ca. 2 pct. for både mænd og kvinder, jf. tabel IV.2. Stigningen i sundhedsunderskudsindekset på ca. 3 pct. beregnet med afsæt i SHARE er som nævnt i overensstemmelse med resultaterne, der er fundet for andre lande, mens den forværring, der findes med udgangspunkt i Den Nationale Sundhedsprofil, er i den lave ende.

Vækst i sundhedsunderskud øges med længde af uddannelse

Den årlige stigning for fem uddannelsesgrupper er ligeledes estimeret på baggrund af data fra Den Nationale Sundhedsprofil. Generelt gælder det, at væksten i sundhedsunderskudsindekset øges med længden af uddannelsen. Dette er i overensstemmelse med loven om kompenserende svagelighed, som beskrevet ovenfor, da niveauet for sundhedsunderskudsindekset er lavere, jo højere uddannelsesniveauet er, som det fremgår figur IV.2. Den årlige stigning er generelt set lavere for kvinder end for mænd for alle uddannelsesgrupper bortset for gruppen af ufaglærte, hvor stigningen er stort set den samme for de to køn.

BOKS IV.6 ESTIMATION AF UDVIKLINGEN I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET OVER LIVET

Undersøgelsen af den gennemsnitlige årlige stigningstakt i sundhedsunderskudsindekset er estimeret med følgende log-lineære regressionsligning:

$$\ln(hdi_{it}) = r + \alpha \cdot alder_{it} + \theta_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

hvor hdi_{it} er sundhedsunderskudsindekset for individ i i år t , r er en konstant, der tager højde for en trend i udviklingen, $alder_{it}$ er alderen for individ i i år t , θ_i er et individspecifikt konstantled (fixed effect), og ε_{it} er et stokastisk restled.

De fleste analyser af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset over livet er estimeret med log-lineær specifikation. Det er også gjort i dette kapitel på danske data, da det gør det muligt at sammenligne resultaterne med andre lande. En mere præcis beskrivelse fås ved at foretage en ikke-lineær estimation. I baggrundsnotatet er redegjort for resultaterne af en ikke-lineær estimation af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset over livet på data fra Den Nationale Sundhedsprofil og fra SHARE for Danmark.

TABEL IV.2 ESTIMATER FOR VÆKSTEN I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET OVER LIVET

Væksten i sundhedsunderskudsindekset beregnet med udgangspunkt i SHARE er større end, når det beregnes med afsæt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil

	Mænd	Kvinder
SHARE	3,2	3,0
Den Nationale Sundhedsprofil	2,1	2,1
Ufaglærte	1,6	1,8
Faglærte	1,9	1,7
Korte videregående uddannelser	2,0	1,9
Mellemlange videregående uddannelser	2,3	2,0
Lange videregående uddannelser	2,8	2,3

Anm.: Estimationen er foretaget for personer på 50 år og derover.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE-data og Den Nationale Sundhedsprofil.

**Beregninger
understøtter
resultater fra
litteratur**

Sammenfattende kan det siges, at beregninger af danskernes sundhedsunderskudsindeks understøtter resultaterne fra udenlandske studier. Kvinders sundhedsunderskudsindeks er højere end mænds, men stigningstakten over livet er lidt højere for mænd end kvinder. Den årlige stigning i sundhedsunderskudsindekset på ca. 3 pct. årligt, som findes ved anvendelsen af data fra SHARE svarer omtrent til resultaterne fra andre undersøgelser, mens stigningen på 2 pct. årligt beregnet med afsæt i data fra sundhedsprofilerne er lavere end resultaterne fra udenlandske undersøgelser. I dette afsnit har fokus været på, hvordan sundhedsunderskudsindekset udvikler sig over livet. I afsnit IV.5 anvendes sundhedsunderskudsindekset baseret på data fra SHARE til at estimere sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse. I det følgende afsnit analyseres det, hvordan det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks udvikler sig over tid.

IV.4

HELBREDETS UDVIKLING OVER TID

Afsnittets indhold

I afsnit IV.3 blev det undersøgt, hvordan helbredet udvikler sig gennem livet. I dette afsnit undersøges det, hvordan den generelle helbredstilstand i befolkningen, dvs. på tværs af aldersgrupper, udvikler sig over tid. Først redegøres for, hvorfor det er vanskeligt at måle den generelle helbredsudvikling over tid. Dernæst beskrives udviklingen i middelevetiden og resultaterne fra fire udvalgte undersøgelser, som har forsøgt at måle udviklingen i helbredet over tid. Til sidst i afsnittet beregnes udviklingen i sundhedsunderskudsindekset for Danmark med udgangspunkt i SHARE og Den Nationale Sundhedsprofil.

OPGØRELSE AF HELBREDSUDVIKLINGEN OVER TID

**Lever befolkningen
længere med et godt
helbred?**

Afsnit IV.3 beregnede, hvordan helbredet udvikler sig hen over livet. Et andet centralt spørgsmål inden for aldersforskningen er, hvordan helbredet udvikler sig over tid for forskellige aldersgrupper. Et vigtigt spørgsmål er, om befolkningen bevarer et godt helbred og en god funktionsevne i deres ekstra leveår. Inden for folkesundhed anvendes begrebet *sund aldring* til at beskrive en situation, hvor de ældre lever flere år med et relativt godt helbred og en god funktionsevne.

SUND ALDRING

Inden for folkesundhed anvendes begrebet *sund aldring* til at beskrive en situation, hvor de ældre lever flere år med et relativt godt helbred og en god funktionsevne.

Inden for økonomi anvendes begrebet *sund aldring* til at beskrive det forhold, at afstand til død påvirker sundhedsudgifterne, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019). Det indebærer, at når levetiden stiger, så falder sundhedsudgifterne – alt andet lige - for en given aldersgruppe.

**Vanskeligt at måle
helbredsudviklingen
over tid ...**

Afsnit IV.2 beskrev nogle problemstillinger forbundet med måling af helbredet, herunder at der ikke findes én definition af sundhed, som der er enighed om, men derimod forskellige, og der findes således forskellige helbredsmål, som kan give anledning til forskellige perspektiver i udviklingen i helbred over tid. I beregningen af sundhedsunderskudsindexet lægges en bred vifte af helbredsindikatorer til grund for opgørelse af sundhedsunderskud. Indexet omfatter både "objektive" indikatorer som sygdomsforekomst og "subjektive" indikatorer eksempelvis selvoplevet fysisk funktion. Man skal derfor være opmærksom på, at den opgjorte udvikling kan afspejle flere forskellige forhold omkring helbredsudviklingen over tid.

**... som følge af
bedre behandlinger,
ny teknologi og nye
jobs**

Udviklingen i antallet af registrerede sygdomme kan eksempelvis afspejle udviklingen i medicinsk viden, behandlingsmuligheder og brugen af sundhedsvæsenet. Tidligere og bedre opsporing af sygdomme øger eksempelvis antallet af registrerede sygdomme, uden det nødvendigvis afspejler dårligere helbred. Befolkningens opfattelse af fysisk funktionsevne og helbred er en subjektiv oplevelse, der kan variere over tid, og som kan afspejle velstandsudviklingen og den teknologiske udvikling, såsom fremkomsten af hjælpemidler og maskiner. Ligeledes kan brancheforskydninger mod mindre fysisk krævende arbejde også have indflydelse på befolkningens selvoplevede helbred og funktionsevne.

UDVIKLINGEN I LEVETIDEN

**Middellevetiden
steget med 23 år for
mænd og 30 år for
kvinder**

Udviklingen i befolkningens levetid anvendes ofte som mål for sundhed. En fordel ved dette mål er, at der er lange tidsserier, og at udviklingen let kan sammenlignes mellem lande. Middellevetiden i Danmark

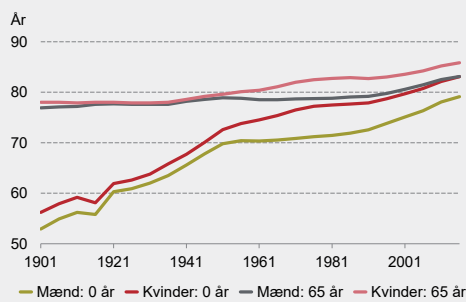
er steget betydeligt fra starten af 1900-tallet til i dag, jf. figur IV.3. Middellevetiden for mænd var 52,9 år i perioden 1901-05, mens den for kvinder var 56,2 år. Siden er middellevetiden steget med ca. 23 år for mænd og 30 år for kvinder og er i den seneste 5-års periode 2015-2019 opgjort til 79,1 år for mænd og 83,1 år for kvinder.

Siden 2. verdenskrig er stigning i middellevetiden især sket blandt de ældre

Fra 1905 frem til 2. verdenskrig var restlevetiden for de 65-årige stort set uændret, jf. figur IV.4. Så før 2. verdenskrig var den markante stigning i befolkningens middellevetid primært drevet af et fald i børnedødeligheden. Efter 2. verdenskrig begyndte restlevetiden for både 65-årige mænd og kvinder at stige. Mens stigningen i middellevetiden fortsatte for 65-årige kvinder, bøjede den af for mænd. Det har betydet, at der skete en markant udvidelse i forskellen i mænd og kvinders middellevetid.

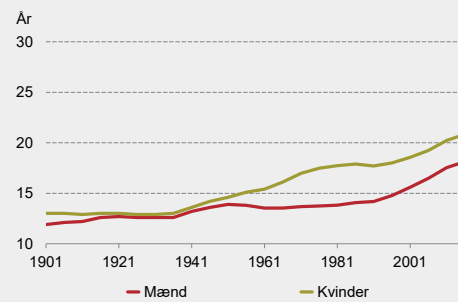
FIGUR IV.3 MIDDELLEVETID

Stigningen i middellevetiden skyldes frem til 1960'erne øget levetid blandt yngre



FIGUR IV.4 RESTLEVETID SOM 65-ÅRIGE

Siden 1960'erne har der været en betydelig stigning i restlevetiden blandt de ældre



Anm.: Figuren til venstre viser den forventede middellevetid for en 0-årig og for en person, der er fyldt 65 år. Figuren til højre viser den forventede restlevetid for en person, der er fyldt 65 år. Figurene viser tallene for gennemsnittet af 5-årige perioder.

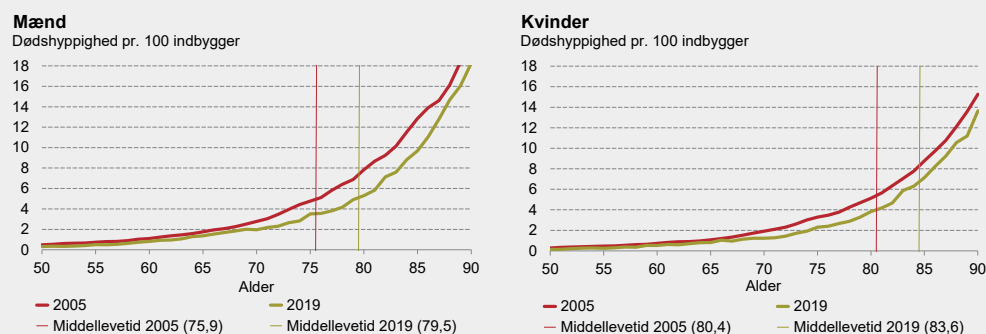
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Fald i dødshyppigheder især blandt de ældste

En anden måde, hvorpå man kan illustrere, hvilke aldersgrupper der har oplevet en øget levetid, er ved brugen af aldersbetingede døds-hyppigheder, dvs. antallet af dødsfald pr. indbygger i given aldersklasse, jf. figur IV.5. Figuren viser, at dødshyppigheden for en given aldersklasse er faldet siden 2005 (grafnen er forskudt til højre). Faldet har været markant blandt de ældste i befolkningen, og størst for mænd.

FIGUR IV.5 FORDELING AF DØDSHYPPIGHED EFTER ALDER

Dødshyppigheden er faldet markant blandt de ældre



Anm.: Figuren viser hyppigheden af et dødsfald i løbet af et år fra en fødselsdag til den næste i henholdsvis 2019 (grøn) og 2005 (rød).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

UNDERSØGELSER AF SUND ALDRING

En dansk undersøgelse finder ikke entydige resultater

I det følgende afrapporteres resultater fra fire undersøgelser af sund aldring. To af undersøgelserne beregner udviklingen i sundhedsunderskudsindekset, mens de sidste to har fokus på andre sundhedsmål. En større dansk undersøgelse finder ikke entydige resultater om udviklingen i helbredet blandt danskerne de seneste år og fastslår blandt andet, at konklusionen om ældres helbred afhænger af helbredsmålet, som der ses på, jf. boks IV.7.

En analyse af sundhedsunderskudsindekset finder forbedringer af helbred ...

En analyse af sundhedsunderskudsindekset på SHARE-data for europæiske lande kommer frem til, at helbredet forbedres over tid. Abeli-ansky og Strulik (2019) estimerer, at sundhedsunderskudsindekset gennemsnitligt er reduceret med 1,5 pct. om året i perioden 2004-2015. De finder også, at den gennemsnitlige årlige procentvise reduktion i sundhedsunderskudsindekset er relativt ens på tværs af aldersgrupperne mellem 50 og 85 år.

BOKS IV.7 GENNEMGANG AF DANSKE UNDERSØGELSER AF SUND ALDRING

Jensen mfl. (2021) har foretaget en litteraturgennemgang af danske undersøgelser af sund aldring for ældre over 65 år, hvor der ses på udviklingen i mange forskellige indikatorer. Det vil sige, at der ikke specifikt er fokus på personer omkring tilbagetrækningsalderen og heller ikke forhold, der har betydning for tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er overordnet set sket en positiv udvikling i gode leveår, defineret som år med godt selv vurderet helbred, uden langvarig sygdom og med godt mentalt helbred. Der er også sket en markant forbedring i ældres kognitive funktionsniveau og tandsundhed, og siden 2003 er der sket et fald i incidensraten af demens.

På den anden side har der været en stigning i andelen af ældre, der lever med blandt andet diabetes og iskæmisk hjertesygdom, men samtidig har personer med disse lidelser opnået bedre overlevelse de seneste årtier. Samtidig er andelen af svært overvægtige steget, andelen af ældre, der har en god funktionel hørelse, er faldet, og endelig er incidensraten for blandt andet atrieflimren samt brystkræft og lungekræft blandt ældre kvinder steget.

For en række helbredsindikatorer ser det ud til, at helbredet hos ældre i dag ikke har ændret sig mærkbart i løbet af de seneste årtier. Dette gælder blandt andet for gode leveår målt med aktivitetsbegrænsninger, flere indikatorer for mental sundhed samt nakkesmerter. På disse områder er udviklingen stagneret.

Hovedkonklusionen fra litteraturgennemgangen er således, at udviklingen i helbredet for personer over 65 år i Danmark de seneste årtier afhænger af, hvilken helbredsindikator der ses på. Nogle sundhedsindikatorer viser, at helbredet for personer over 65 år har udviklet sig positivt. Andre viser, at det har udviklet sig negativt, og nogle viser, at det er stagneret, jf. Jensen mfl. (2021).

... mens en anden analyse ikke finder tendens til helbredsforbedring

Börsch-Supan mfl. (2021) finder for samme gruppe af lande og samme periode en væsentlig svagere reduktion i indekset, og i aldersintervallet fra 50 til omkring 65 år finder de ingen tendens til, at helbredet forbedres over tid. Forskellen mellem de to undersøgelser skyldes, at de beregner sundhedsunderskudsindekset på to forskellige måder. Börsch-Supan mfl. (2021) kritiserer Abeliansky og Strulik (2019) for at medtage variable, der ikke indgår i hele analyseperioden, hvilket er baggrunden for, at de danner et andet sundhedsunderskudsindeks, der ikke har dette problem.

Beregninger for flere europæiske lande viser forbedringer

Der er til dette kapitel foretaget nye estimationer af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset i europæiske lande ved anvendelse af samme metode som i Abeliansky og Strulik (2019) og Börsch-Supan mfl. (2021). Metodemæssigt adskiller de tre analyser sig ved de indikatorer, der indgår i dannelsen af sundhedsunderskudsindekset, og den konkrete specifikation af regressionsmodellen. Det estimeres, at den årlige procentvise reduktion i sundhedsunderskudsindekset er mindre end de 1,5 pct., som Abeliansky og Strulik (2019) finder. Beregningerne er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.

En analyse finder, at ¼ af stigningen i levetid har været raske år

Suy mfl. (2018) har benyttet en anden tilgang til at vurdere, om der har været sund aldring for en stor gruppe af lande, jf. boks IV.8. De sammenholder stigningen i den forventede levetid ved 65 år med stigningen i de forventede sunde leveår. Det er lægefaglig eksperter, der vurderer livskvaliteten ved at leve med en given sygdom. Målet adskiller sig fra sundhedsunderskudsindekset ved alene at medtage diagnostiserede sygdomme, og ved at det er en lægefaglig vurdering, der fastlægger den mistede livskvalitet. Analysens resultat for Danmark er, at ¼ af stigningen i levetiden fra 1990-2017 har været sunde leveår.

BOKS IV.8 EN ANALYSE AF SUND ALDRING FOR MANGE LANDE

Suy mfl. (2018) har beregnet antallet af sygdomsjusterede leveår (DALY) for 359 sygdomme og skader samt forventede sunde leveår. Analysen omfatter 195 lande og områder og er beregnet i perioden 1990-2017.

De sammenholder stigningen i den forventede levetid ved 65 år med stigningen i forventede sunde leveår. Sunde leveår er beregnet som en kombination af leveår uden aktivitetsbegrænsninger og sygdomsjusterede leveår. Sygdomsjusterede leveår er et mål for, hvor mange leveår en befolkning mister, når mennesker må leve med nedsat livskvalitet og/eller dør tidligere end forventet som følge af sygdom eller skader.

Forekomsten (prævalens) af sygdom og for tidlig død beregnes ved hjælp af epidemiologiske undersøgelser, hvilket er undersøgelser, der måler på forekomsten, fordelingen og hyppigheden af sygdomme. Det er lægefaglig eksperter, der fastlægger alvorligheden af sygdommen.

**Ikke entydige
resultater fra
litteraturen**

Sammenfattende kan det siges, at de nævnte undersøgelser ikke kommer frem til entydige resultater, om der har været sund aldring. En literaturgennemgang viser, at udviklingen afhænger af, hvilken indikator der betragtes, og en international analyse finder for Danmark, at ¼ af stigningen i levetiden fra 1990-2017 har været sunde leveår. De to undersøgelser af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset i europæiske lande kommer frem til meget forskellige resultater om udviklingen. Den ene finder, at sundhedsunderskudsindekset er faldet 1,5 pct. om året i perioden 2004-2015, mens den anden finder, at det har været uændret for de 50-65-årige. Beregningerne af sundhedsunderskudsindekset for Danmark, der præsenteres senere i afsnittet viser også forskellige resultater. I det følgende gennemgås beregninger af sundhedsunderskudsindekset for Danmark, som beregnes med udgangspunkt i to forskellige datakilder; Den Nationale Sundhedsprofil og SHARE-data.

BEREGNET UDVIKLING I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKS

**Beregninger af
udvikling i
sundheds-
underskudsindeks
for Danmark**

I dette afsnit foretages først beregninger af udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet med afsæt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil og SHARE. Det er resultaterne fra beregningerne af sundhedsindekset med SHARE, som anvendes, når der estimeres en sammenhæng mellem udviklingen i sundhedsunderskudsindekset og beskæftigelsen fra 2000 til 2019 i afsnit IV.5.

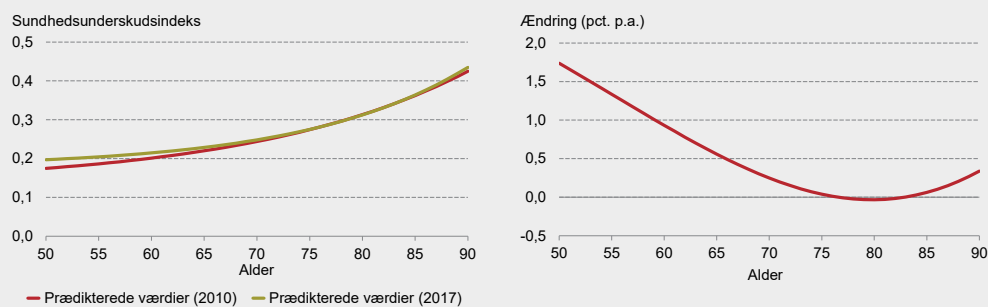
Udviklingen baseret på Den Nationale Sundhedsprofil

**Forværring i helbred
for personer under
65 år, når det
vurderes ud fra Den
Nationale
Sundhedsprofil**

Udviklingen i sundhed over tid er opgjort ved at sammenligne sundhedsunderskudsindekset beregnet på baggrund af data fra Den Nationale Sundhedsprofil fordelt på alder i 2010 og 2017, jf. figur IV.6. 2010 var det første år undersøgelsen blev gennemført, mens den seneste undersøgelse er gennemført i 2017. Ud fra figuren ses, at sundhedsunderskudsindekset i 2017 er højere end i 2010 for personer frem til 65 års alderen, hvilket gælder for både mænd og kvinder. Beregningen indikerer således, at danskernes helbred er blevet dårligere i denne periode. Efter 65-årsalderen er der ingen væsentlig forskel mellem indekset i de to år.

FIGUR IV.6 ÆNDRING I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET BEREGNET MED AF-SÆT I DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

Sundhedsunderskudsindekset steget for personer op til 70 år fra 2010 til 2017



Anm.: I baggrundsnotatet er redegjort for beregningen af de prædikterede værdier.

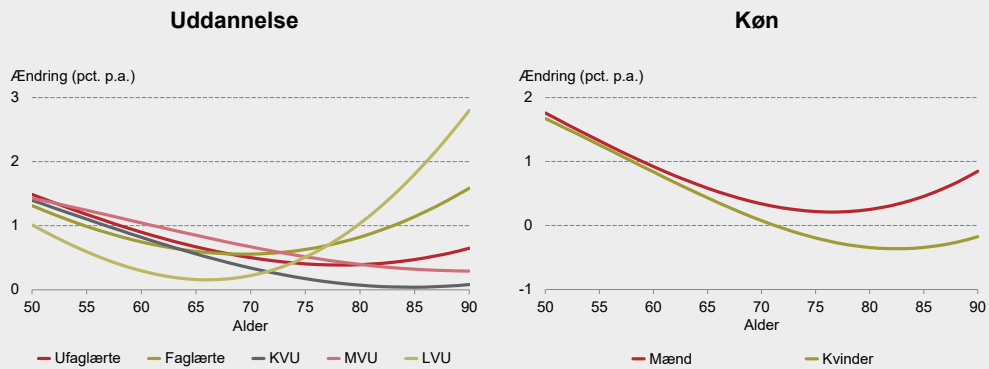
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil.

Forværringen har særligt fundet sted fra 2013 til 2017

Stigningen i sundhedsunderskudsindekset for danskere op til 70 års alderen findes for alle uddannelsesgrupper og for mænd såvel som kvinder, jf. figur IV.7. Dette kan være udtryk for, at danskernes helbred er forværret de seneste år, men den analyserede periode er relativt kort. Sundhedsunderskudsindekset stiger for både mænd og kvinder frem til 70 års alderen, men fra 70 års alderen falder det for kvinder, jf. figur IV.7.

FIGUR IV.7 ÆNDRING I SUNDHEDSUNDERSKUD BEREGNET MED AFSÆT I DEN NATIONALE SUNDHEDSPROFIL

Sundhedsunderskudsindekset er steget for alle uddannelsesgrupper



Anm.: Ændringen er opgjort fra 2010 til 2017. Gruppen "ufaglærte" omfatter alle personer uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse. KVV: kort videregående uddannelse, MVU: mellemlang videregående uddannelse, LVU: lang videregående uddannelse. I baggrundsnotatet er redegjort for beregningen af de prædikterede værdier.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Den Nationale Sundhedsprofil.

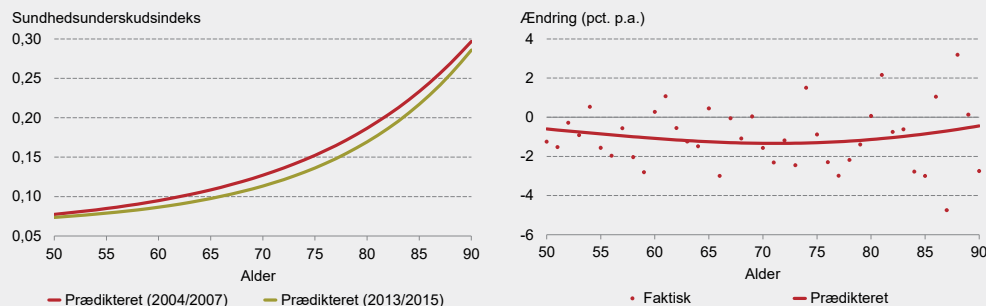
Udviklingen baseret på SHARE

Helbredet forbedret fra 2004 til 2017 opgjort med SHARE

Når udviklingen over tid analyseres med SHARE-data for Danmark skal der tages højde for, at der er et begrænset antal observationer for Danmark i de enkelte undersøgelsesår. Derfor er analysen på tværs af undersøgelsesår foretaget ved at opgøre det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks for perioden 2004-2007 og sammenligne med det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks for perioden 2013-2015. Udviklingen mellem de to perioder viser, at sundhedsunderskudsindekset er faldet med mellem 0,5 pct. og 1,3 pct. årligt, jf. figur IV.8.

FIGUR IV.8 SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET BEREGNET UD FRA SHARE-DATA FOR DANMARK

Sundhedsunderskudsindekset falder årligt mellem 0,5 pct. og 1,3 pct.



Anm.: Figuren viser for hver alder gennemsnittet af sundhedsunderskudsindekset. I baggrundsnotatet er redegjort for beregningen af de prædikerede værdier.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE-data.

Skal resultater fra National Sundhedsprofil eller SHARE tillægges størst vægt?

Udviklingen i helbredet hen over tid med udgangspunkt i henholdsvis Den Nationale Sundhedsprofil og SHARE viser modrettede resultater. Det store antal observationer, der ligger til grund for Den Nationale Sundhedsprofil, trækker i retning af tillægge resultaterne herfra størst vægt. På den anden side viser analyserne af sundhedsunderskudsindeksets udvikling hen over livet, at resultaterne beregnet på baggrund af SHARE er mere i overensstemmelse med de resultater, der findes i den internationale litteratur, jf. afsnit IV.3. Det taler for at tillægge resultaterne fra SHARE mest vægt. Nedenfor beregnes udviklingen i sundhedsunderskudsindekset med udgangspunkt i dødshyppighederne, som kan give yderligere indsigt i, om udviklingen med Den Nationale Sundhedsprofil eller SHARE er mest troværdig.

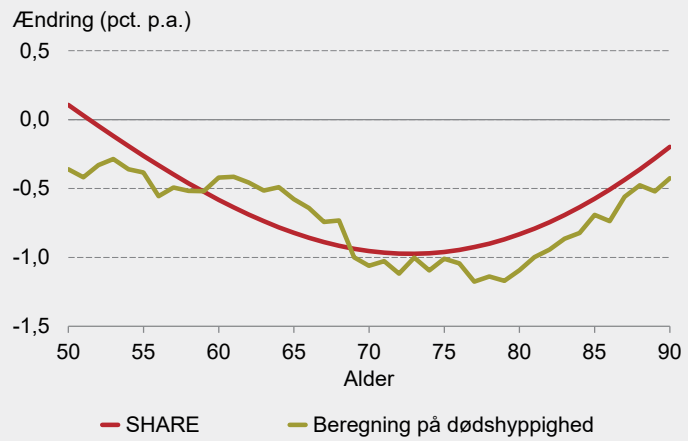
Udviklingen baseret på dødshyppigheder

Beregning med dødshyppigheder viser forbedring i helbred over tid

I denne beregning udnyttes, at der er en meget tæt sammenhæng mellem udviklingen over livet i dødshyppighederne og sundhedsunderskudsindekset, jf. boks IV.9. Hvis man antager, at udviklingen i det gennemsnitlige sundhedsunderskudsindeks de sidste 20 år på samme måde har fulgt udviklingen i dødshyppigheder for forskellige alderskategorier tæt, indikerer beregningen, at man skulle have forventet årlige forbedringer i sundhedsunderskudsindekset på mellem 0,3 og 1,2 pct., i denne periode, jf. figur IV.9.

FIGUR IV.9 SUNDHEDSUNDESKUDSINDEKSET BEREGNET PÅ BAGGRUND AF DØDSHYPPIGHEDER

Sundhedsunderskudsindekset reduceres mellem 0,3 og 1,2 pct. om året i perioden 2000 til 2019



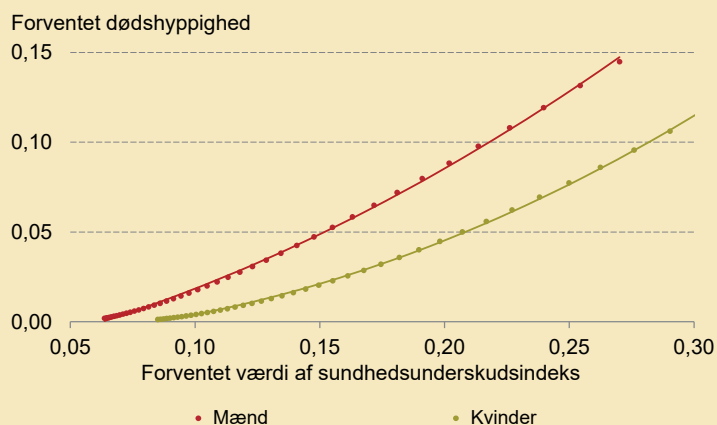
Anm.: I boks IV.9 er en forklaring på beregningen af sundhedsunderskudsindekset ud fra dødshyppigheder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE-data.

BOKS IV.9 SAMVARIATION MELLE DØDSHYPPIGHEDER OG SUNDHEDSUNDERSKUDSKUD

Der er en samvariation mellem risikoen for at dø ved en given alder og sundhedsunderskudsindexet, jf. Mitnitski mfl. (2002b). Dette findes også ved beregninger på baggrund af SHARE for Danmark. Beregningerne er foretaget ved at estimere sammenhængen mellem døds hyppighed og alder samt sundhedsunderskudsindexet og alder. Dernæst er den forventede værdi af sundhedsindexet sammenholdt med de forventede dødssandsynligheder. Der findes en tydelig samvariation mellem sundhedsunderskudsindexet og den forventede dødssandsynlighed, jf. figur A.

FIGUR A SAMVARIATION MELLE DØDSHYPPIGHEDER OG SUNDHEDSUNDERSKUDSKUD



Anm.: Figuren viser den forventede dødshyppighed og den forventede værdi af sundhedsunderskudsindexet på et givet alderstrin i aldersintervallet fra 50 til 90 år. Eksempelvis viser punktet længst til højre i figuren den forventede dødshyppighed (ca. 0,11) og den forventede værdi af sundhedsunderskudsindexet (ca. 0,29) for 90-årige kvinder. De to forventede størrelser er beregnet ved hjælp af to statistiske modeller, hvor henholdsvis sundhedsunderskudsindexet og døds hyppighederne er forklaret med funktioner af alder. De to linjer i figuren (rød og grøn) viser den estimerede sammenhænge mellem sundhedsunderskudsindexet og døds hyppigheden. Sammenhængen er fundet ved at regressere den forventede dødshyppighed på det forventede sundhedsunderskudsindexet og det forventede sundhedsunderskudsindexets kvadreret. Flere detaljer findes i et særskilt dokumentationsnotat.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SHARE.

Dødshyppigheder kan reduceres hurtigere og langsommere end sundhedsunderskudsindeks

Den centrale antagelse i beregningen er, at sammenhængen mellem dødshyppigheden og sundhedsunderskudsindekset er stabil over tid, hvilket betyder, at en given ændring i dødshyppigheden kan "oversættes" til en ændring i værdien af sundhedsunderskudsindekset. Hvorvidt antagelsen om en stabil sammenhæng mellem dødshyppigheden og sundhedsunderskuddet holder, afhænger blandt andet af den teknologiske udvikling på sundhedsområdet. Øget brug af levetidsforlængende medicin kan f.eks. betyde, at dødshyppigheden ved en given alder reduceres, uden at værdien af sundhedsunderskudsindekset ændrer sig væsentligt. Omvendt kan behandlinger, der "reparerer" forskellige typer af nedsatte funktionsevner (som eksempelvis hofteoperationer og øjenoperationer), reducere sundhedsunderskudsindekset, uden at dødshyppigheden ændres.

Opsummering:

Sammenfattende kan konkluderes, at faldet i sundhedsindekset, der kan beregnes på basis af dødshyppighederne, omtrent er sammenfaldende med faldet på mellem 0,5 og 1,3 pct. om året, der blev beregnet med udgangspunkt i SHARE. Samtidig er resultaterne for udviklingen i sundhedsunderskudsindekset over livet beregnet på SHARE i overensstemmelse med den internationale litteratur. Der beregnes en stigning i sundhedsunderskudsindekset fra 2010 til 2017 for personer op til 70-års alderen, når indekset beregnes med afsæt i data for Den Nationale Sundhedsprofil.

Resultaterne fra SHARE tillægges større vægt

Som følge af, at udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet på basis af dødshyppighederne og SHARE er stort set sammenfaldende, tillægges resultaterne fra SHARE samlet set størst vægt ved vurderingen i udviklingen i sundhedsunderskudsindekset, men der er betydelig usikker om udviklingen.

IV.5

HELBREDETS BETYDNING FOR BESKÆFTIGELSEN

Afsnittet undersøger sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse

I dette afsnit undersøges det, hvordan ændringer i helbredet – opgjort ved sundhedsunderskudsindekset – påvirker beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen. Først beskrives en række resultater fra den empiriske litteratur om effekten af helbredet på beskæftigelsen og forskellige teoretiske årsager til, at helbredet har betydning for beskæftigelsen. Efterfølgende gives en beskrivelse af det datagrundlag og den metode, der anvendes til de nye analyser i afsnittet. Dernæst vises resultaterne af analyser, der ser på, hvordan ændringer i sundhedsunderskudsindekset påvirker beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen for

danskere i forskellige aldersgrupper. Herefter belyses det, i hvilken grad danskernes beskæftigelsespotentiale forværres over livet, og i hvilket omfang de ældre kan blive længere på arbejdsmarkedet. Endelig ses der på, hvordan udviklingen i de ældres helbredstilstand fra 2000 til 2019 kan have påvirket udviklingen i beskæftigelsen i samme periode.

RESULTATER OG TEORI FRA LITTERATUREN

Simple analyser giver forkert billede af helbredets effekt på beskæftigelsen

Der er en høj grad af positiv samvariation mellem helbredet og beskæftigelsen. Personer med et godt helbred er i højere grad i beskæftigelse end personer med et dårligt helbred. Den simple sammenhæng mellem helbredstilstanden og beskæftigelsesomfanget giver dog typisk ikke et præcist billede af helbredets effekt på beskæftigelsen, dvs. i hvilket omfang en given ændring af helbredet påvirker sandsynligheden for at være i beskæftigelse. Der kan være en række forhold, der har betydning for beskæftigelsen, som samvarierer med helbredet. Eksempelvis er uddannelsesniveaut positivt korreleret med både beskæftigelsessituationen og helbredstilstanden. Personer, der har en god uddannelse, vil således i relativ høj grad være i beskæftigelse og have et godt helbred. Korrigeres der ikke for uddannelsesniveauts effekt på beskæftigelsen, overvurderes betydningen af helbredet på beskæftigelsen. Personer, der har et bedre helbred, har ikke kun en højere beskæftigelse pga. det bedre helbred, men også fordi deres uddannelsesniveau gennemsnitligt set er højere.

Internationale studier finder generelt positiv helbredseffekt

Der findes et stort antal internationale studier, der forsøger at estimere effekten af helbredet på beskæftigelsen ved hjælp af mere avancerede statistiske metoder, som tager højde for forskellige metodemæssige udfordringer. De fleste af disse studier finder, at helbredet har en signifikant positiv effekt på sandsynligheden for at være i beskæftigelse, jf. f.eks. Currie og Madrian (1999), O'Donnell mfl. (2015) og French og Jones (2017). Da de forskellige studier bruger forskellige data og helbredsmål, ser på forskellige befolkningsgrupper og anvender forskellige estimationsmetoder, er der dog store forskelle mellem de estimerede effekter.

Forværringer i helbredet forklarer kun en mindre andel af reduktionen i beskæftigelsen efter 50-årsalderen

Helbredet forværres over livet, hvilket er medvirkende til, at beskæftigelsesfrekvensen er aftagende efter 50-årsalderen. Helbredsforværringer kan dog kun forklare en mindre del af reduktionen i beskæftigelsesomfanget fra 50- til 70-årsalderen. Et studie af Blundell mfl. (2021) finder, at forværringer i helbredet kan forklare omkring 5-10 pct. af reduktionen i beskæftigelsesfrekvensen fra 50- til 70-årsalderen i Storbritannien. For USA finder det samme studie, at en lidt højere andel –

10-15 pct. af reduktionen i beskæftigelsesfrekvensen i det nævnte aldersinterval – kan forklares af helbredsforværringer.

Indretning af pensionssystemet har større betydning

I Storbritannien og USA – såvel som i en række andre lande – skyldes reduktionen i beskæftigelsesfrekvensen fra 50- til 70-årsalderen i langt højere grad end helbredsforværringer, at det er i dette aldersinterval, de ældre typisk trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, blandt andet pga. indretningen af pensionssystemet, jf. Wise (2017).

Flere årsager til helbredseffekter

Der er flere årsager til, at en persons helbred kan påvirke vedkommendes beskæftigelsestilstand, jf. f.eks. Britton og French (2020).

Mulige arbejdsopgaver og produktivitet

For det første kan helbredet have betydning for de arbejdsopgaver, som personen kan udføre, og vedkommendes produktivitet. En person med dårlig ryg vil eksempelvis være begrænset i, hvilke arbejdsopgaver han eller hun kan udføre, og produktiviteten kan være lavere end for personer uden helbredsproblemer. Lavere produktivitet betyder typisk, at timelønnen er lavere, hvilket reducerer det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse.

Nytten af fritid og forbrug

For det andet kan helbredet påvirke personens nytte af fritid og forbrug. Oplever personen pga. helbredsmæssige problemer smerter ved at gå på arbejde, vil personen have større nytte af fritid (af ikke at gå på arbejde) end en person med et godt helbred.

Den forventede levealder

For det tredje kan helbredstilstanden påvirke den forventede levealder. En person, der forventer at opnå en relativ kort levealder, vil have et incitament til at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

Muligheden for offentlig forsørgelse

For det fjerde kan helbredet have betydning for muligheden for at opnå offentlig forsørgelse, hvis man ikke er i beskæftigelse. Personer, der bliver syge, kan midlertidigt modtage sygedagpenge. Hvis arbejdsevnen permanent er reduceret i væsentligt omfang, er det muligt at få førtidspension. Muligheden for at opnå offentlig forsørgelse ved helbredsproblemer reducerer det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse, hvis man har et dårligt helbred.

DATAGRUNDLAG OG METODE

SHARE benyttes til nye analyser om helbredets effekt på erhvervsdeltagelse og beskæftigelse

I det følgende belyses det med nye analyser, hvilken effekt helbredet har på ældre danskeres erhvervsdeltagelse og beskæftigelse. Til analyserne benyttes interviewoplysninger fra SHARE omkring de danskere, der indgår i SHARE-undersøgelsen. Som helbredsmål anvendes det i afsnit IV.3 beskrevne sundhedsunderskudsindex, der er beregnet ud fra en række helbredsoplysningerne i SHARE. Udover dette

helbredsmål benyttes der også oplysninger om respondenternes erhvervsdeltagelse og beskæftigelse, deres køn, alder og uddannelse, samt om de er enlige eller har en partner.

Fordele og ulemper ved SHARE

På grund af den brede vifte af interviewoplysninger i SHARE – herunder helbredsoplysningerne – er data herfra meget velegnet til analyser omkring sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse. Data fra SHARE og lignende interviewundersøgelser i lande, der ikke indgår i SHARE-undersøgelsen, er blevet anvendt til at undersøge helbredseffekten på beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen i en række lande, jf. f.eks. Wise (2017) og Blundell mfl. (2021). En ulempe ved SHARE er dog, at der indgår relativt få danskere i undersøgelsen sammenlignet med eksempelvis Den Nationale Sundhedsprofil. Derved kan det eksempelvis være vanskeligt at estimere effekten af helbredet på beskæftigelsen for forskellige uddannelsesgrupper med tiltrækkelig præcision. Af tidsmæssige årsager har det ikke været muligt at belyse effekten af helbredet på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen med udgangspunkt i data fra Den Nationale Sundhedsprofil.

Effektestimater opnås med metode fra Blundell mfl. (2021)

Det er ikke ligetil at opnå et retvisende estimat af helbredets effekt på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Med en simpel regressionsmodel kan man risikere, at den estimerede helbredseffekt giver et skævt billede af den faktiske effekt, hvis der er variable, som modellen ikke inkluderer, der både påvirker helbreds- og beskæftigelsestilstanden, jf. boks IV.10. Til estimationerne her i kapitlet benyttes derfor en regressionsmodel, der tidligere er anvendt af Blundell mfl. (2021). Denne model tager højde for problemet med udeladte variable, der både påvirker helbreds- og beskæftigelsestilstanden, og modellens estimater af helbredseffekten forventes derfor at være mere retvisende end de estimater, der opnås med en simpel regressionsmodel.

HOVEDRESULTATER FRA ANALYSEN

Forværringer i helbredet reducerer erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen

Analyserne viser generelt, at forværringer i helbredet reducerer erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. En stigning i sundhedsunderskudsindexet på 1 pct. estimeres eksempelvis at reducere beskæftigelsesfrekvensen blandt de 50-59 årige med 0,09 pct.point svarende til 800 personer, mens effekten for de 60-69-årige estimeres til ca. 0,05 pct.point svarende til ca. 300 personer, jf. tabel IV.3. Forværringer i helbredet for de 50-59 årige kan f.eks. betyde, at der kommer flere førtidspensionister, eller ledige får færre jobmuligheder. En forværring i helbredet for de 60-69 årige kan f.eks. føre til en fremrykning af tilbagetrækningstidspunktet. Der er betydelig usikkerhed om de estimerede helbredseffekter, og med udgangspunkt i to andre estimationsmetoder

findes både større og mindre effekter, jf. boks IV.10 og baggrundsnotatet.

STIGNING I SUNDHEDSUNDERSKUDSINDEKSET PÅ 1 PCT.

Der indgår 42 helbredsindikatorer i sundhedsunderskudsindekset, når det beregnes med udgangspunkt i SHARE-data. Hver af disse 42 indikatorer afspejler, hvorvidt en person lider af en given skavank. De fleste indikatorer afspejler, om en person oplever vanskeligheder ved at foretage forskellige aktiviteter, men det kan også være, at en person lider af en konkret sygdom, f.eks. kræft. Lider man af én skavank antager indekset værdien $1/42$, og lider man af to skavanker, antager indekset værdien $2/42$ og så fremdeles.

Resultaterne afrapporteres som ændringer i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. I afsnit IV.3 blev det beregnet, at sundhedsunderskudsindekset i gennemsnit forværres med 3 pct. årligt over livet. En stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. svarer derfor omtrent til, at en gennemsnitlig danskers fysiologiske alder øges med 4 måneder.

Helbredet har større betydning for beskæftigelsen end erhvervsdeltagelsen for 50-59-årige

For aldersgruppen 50-59 år estimeres det, at ændringer i helbredet har større virkning på beskæftigelsen end på erhvervsdeltagelsen. En stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. estimeres således at reducere beskæftigelsesfrekvensen med knap 0,1 pct.point, mens den samme stigning estimeres at reducere erhvervsfrekvensen med 0,05 pct.point, dvs. med omkring det halve. Når erhvervsfrekvensen reduceres mindre end beskæftigelsesfrekvensen ved helbredsforværringer blandt de 50-59-årige, hænger det formentlig sammen med, at nogle af de personer, der mister deres beskæftigelse ved forværringer i helbredet, forbliver i arbejdsstyrken som jobsøgende. Dermed er effekten på beskæftigelsen større end på arbejdsstyrken.

BOKS IV.10 ESTIMATION AF HELBREDETS EFFEKT PÅ ERHVERVSDELTAGELSEN OG BESKÆFTIGELSEN

Det er ikke ligetil at opnå et retvisende estimat af helbredets effekt på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Antag at en persons beskæftigelsesstatus bestemmes ud fra følgende ligning:

$$y_{it} = \alpha + \beta_h h_{it} + \beta_x x_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

hvor udfaldsvariablen y_{it} er en dummyvariabel, der angiver beskæftigelsessituationen i år t for person i (variablen er lig med 1, hvis personen er beskæftiget, og ellers lig med 0), h_{it} er et helbredsmål, x_{it} er en vektor af forskellige variable, som også har betydning for beskæftigelsen, og ε_{it} er et restled, som fanger den uforklarede del af variationen i udfaldsvariablen.^a

β_h er den parameter, som vi er interesseret i at estimere, da den angiver hvor meget beskæftigelsessandsynligheden ændres ved en ændring i helbredsmålet. Hvis h er en eksogen variabel, dvs. at h ikke er korreleret med ε , kan regressionsligningen i (1) estimeres ved hjælp af mindste kvadraters metode (OLS). Hvis h derimod er korreleret med ε , vil anvendelse af OLS ikke give et retvisende estimat af β_h .

Én mulig årsag til, at h og ε er korrelerede, kan være, at der er uobserverbare variable, som både er korrelerede med helbredet og beskæftigelsessituationen. Det kunne eksempelvis være sådan, at personer, der er særligt produktive på arbejdet (og dermed er særligt efterspurgt af arbejdsgiverne), har et særligt godt helbred – f.eks. fordi nogle personer investerer relativt meget i både helbred og produktivitet. Indgår der ikke et mål for arbejdsproduktiviteten i modellen som forklarende variabel, vil den estimerede effekt af helbredet i et vist omfang afspejle den positive sammenhæng mellem arbejdsproduktiviteten og beskæftigelsesomfanget. Derved vil den estimerede helbredseffekt overvurdere den faktiske effekt.

En anden årsag til, at h og ε er korrelerede, kan være, at individernes helbred og beskæftigelsessituation bestemmes simultant, dvs. at helbredet påvirker beskæftigelsen, og beskæftigelsen påvirker helbredet. Beskæftigelse kan eksempelvis tænkes at påvirke helbredet negativt, da der med beskæftigelsen følger en mulighed for at blive udsat for arbejdsskader (pga. støj, kemikalier, farlige maskiner eller hårdt fysisk arbejde) eller stress (fra en psykisk arbejdsbelastning). Omvendt kan beskæftigelse også tænkes at have en positiv helbredseffekt, da beskæftigelsen kan være med til, at man mentalt og fysisk holder sig i gang. Flere studier viser, at lavtuddannede og personer med hårdt fysisk arbejde oplever en forbedring i helbredstilstanden ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, jf. f.eks. Eibich (2015), Grøtting og Lillebø (2020) og Abeliansky og Strulik (2020).

a) I denne boks fokuseres der på estimationen af helbredets effekt på beskæftigelsen. Ved estimation af helbredets effekt på erhvervsdeltagelsen gør de samme overvejelser sig gældende. Udfaldsvariablen y_{it} angiver da, om personen er i arbejdsstyrken, dvs. om personen er beskæftiget eller arbejdsløs.

BOKS IV.10 ESTIMATION AF HELBREDETS EFFEKT PÅ ERHVERVSDELTAGELSEN OG BESKÆFTIGELSEN, FORTSAT

For at tage højde for, at der kan være uobserverbare forhold, som både påvirker helbreds- og beskæftigelsestilstanden, estimeres helbredets effekt på beskæftigelsen her i kapitlet ved hjælp af en regressionsmodel, der tidligere har været anvendt af Blundell mfl. (2021). Regressionsmodellen kan beskrives ved følgende ligning, der er udledt ud fra en økonomisk model, som beskriver, hvordan fremadskuende og nyttemaksimerende personer vælger, om de vil være i beskæftigelse eller ej på forskellige alderstrin:

$$y_{it} = \alpha + \beta_h h_{it} + \beta_z z_{it} + \beta_{h0} h_{i0} + \beta_{y0} y_{i0}^* + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Responsvariablen y_{it} er som i (1) en dummyvariabel, der angiver om person i er i beskæftigelse i år t . Variablen h_{it} angiver personens helbredstilstand målt ved sundhedsunderskudsindexet. z_{it} er en vektor bestående af følgende kontrolvariable: køn, alder, alder kvadreret og dummyvariable for interviewår. h_{i0} er helbredstilstanden ved det første SHARE-interview, personen deltager i. y_{i0}^* er en uobserverbar variabel, der bestemmer beskæftigelsestilstanden ved det første SHARE-interview. ε_{it} er et restled, der fanger den uforklarede del af variationen i udfaldsvariablen. Da y_{i0}^* ikke observeres, approksimeres denne som en lineær funktion af den faktiske beskæftigelsestilstand ved første interview og et sæt af andre variable, der antages at bestemme y_{i0}^* . Disse andre variable består af dummyvariable for den højst fuldførte uddannelse ved første interview (der benyttes otte forskellige uddannelseskategorier) og en dummyvariabel for, om personen var enlig eller havde en partner ved første interview. I praksis medtages variablene, der benyttes til at approksimere y_{i0}^* , i stedet for y_{i0}^* , når modellen i (2) estimeres.

En anden hyppigt anvendt estimationsmetode, der også tager højde for, at der kan være uobserverbare forhold, som har betydning for både helbreds- og beskæftigelsestilstanden er *fixed effects*-metoden. I baggrundsnotatet vises estimationsresultater opnået med tre forskellige regressionsmodeller: en traditionel OLS-model, en *fixed effects*-model og modellen i (2) fra Blundell mfl. (2021). Der er en betydelig variation i de helbredseffekter, der estimeres med de tre modeller. Estimererne opnået ved brug af (2) ligger generelt mellem estimererne fra den traditionelle OLS-model (der giver de største helbredseffekter) og *fixed effects*-modellen (der giver de mindste helbredseffekter).

Det bør bemærkes, at alle tre anvendte estimationsmetoder kan give et skævt billede af helbredseffekterne, hvis individernes helbred og beskæftigelsestilstand bestemmes simultant, dvs. at helbredet påvirker beskæftigelsen, og beskæftigelsen påvirker helbredet. Er helbredet og beskæftigelsen simultant bestemt, estimeres helbredseffekten bedst ved hjælp af instrumentvariableestimation, hvis det er muligt at finde et instrument, der påvirker helbredet, men ikke har en direkte virkning på beskæftigelsen. Med de anvendte data har det ikke været muligt at finde et sådant instrument.

TABEL IV.3 HELBREDETS EFFEKT PÅ ERHVERVS- OG BESKÆFTIGELSESFREKVENS

Forværringer i helbredet reducerer erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen mest for de 50-59-årige.

	Erhvervsdeltagelse		Beskæftigelse	
	Pct.point	Antal pers.	Pct.point	Antal pers.
50-59-årige	-0,05**	-400	-0,09**	-800
60-69-årige	-0,04**	-300	-0,05**	-300
70-79-årige	-0,01*	0	-0,01*	0
50-54-årige	-0,02	-100	-0,05**	-200

Anm.: Tabellen viser den estimerede virkning af en stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. på erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen. Udover sundhedsunderskudsindekset indgår der følgende forklarende variable i regressionsmodellen: alder, alder kvadreret, køn, en dummy for om en person er enlig eller har en partner, den højst fuldførte uddannelse (otte kategorier), interviewår (fem kategorier) samt værdien af udfaldsvariablen (erhvervsdeltagelse eller beskæftigelse) og sundhedsunderskudsindekset i det første år, hvor personen optræder i datamaterialet. ** (*) angiver, at estimatet er signifikant på 5 (10) procents niveau. Der er anvendt robuste standardafvigelse. I estimationerne for de 50-54-årige indgår alder og alder kvadreret ikke som forklarende variable. Yderligere detaljer fremgår af boks IV.10.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data.

Stort set samme helbredseffekt på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen fra 60-årsalderen

Fra 60-årsalderen estimeres ændringer i helbredet derimod at have tilnærmelsesvis samme virkning på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen. Ved en stigning i sundhedsunderskudsindekset på 1 pct. estimeres det, at de 60-69-åriges erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens reduceres med 0,05 pct.point, mens effekten er tæt ved nul for de 70-79-årige. Når effekten på beskæftigelse og arbejdsstyrke er omtrent den samme for disse aldersgrupper, så hænger det formentlig sammen med, at der fra 60-årsalderen er bedre mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med efterløn eller midler fra egen pensionsopsparing. I det omfang disse muligheder udnyttes er afgang fra beskæftigelse sammenfaldende med afgang fra arbejdsstyrken.

Helbredseffekten reduceres med alderen absolut set

...

De estimerede helbredseffekter reduceres med alderen. Den primære årsag er formentlig, at erhvervsfrekvensen er markant lavere blandt de ældste. En overvejende andel af de 70-79-årige har trukket sig permanent tilbage fra arbejdsmarkedet, og er dermed ikke i arbejdsstyrken, næsten uanset hvordan deres helbredsmæssige situation ser ud. Der er herved et relativt begrænset potentiale for, at ændringer i helbredet

kan give væsentlige ændringer i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen.

... men ikke relativt set

Beregnes helbredseffekten på beskæftigelsesfrekvensen i et givet aldersinterval alternativt i forhold til den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i aldersintervallet – dvs. som den procentuelle ændring i beskæftigelsesfrekvensen ved en ændring i sundhedsunderskudsindexet på 1 pct. – er det ikke længere tilfældet, at de estimerede helbredseffekter reduceres med alderen. Tværtimod er der en tendens til, at dette effektmål vokser med alderen. På samme måde øges helbredets effekt på erhvervsfrekvensen med alderen, når helbredseffekten måles i forhold til erhvervsfrekvensens niveau.

Der findes ikke væsentlige uddannelsesmæssige forskelle i helbredseffekter

Der er også estimeret helbredseffekter fordelt på uddannelsesgrupper (ufaglærte, personer med en erhvervsfaglig uddannelse og personer med en videregående uddannelse), jf. baggrundsnotatet. Der er imidlertid ikke væsentlige forskelle mellem disse uddannelsesopdelte estimater. Dette resultat er overraskende, men kan dog hænge sammen med, at antallet af observationer i det anvendte datamateriale ikke er så stort. Eksempelvis finder et studie af Blundell mfl. (2021) med udgangspunkt i engelske og amerikanske data, at helbredets effekt på 50-70-åriges beskæftigelse falder med uddannelsesniveaue, og er størst for de ufaglærte.

Den strukturelle beskæftigelse kan øges ved tiltag, der forbedrer helbred

Sammenfattende kan det siges, at beregningerne i kapitlet viser, at beskæftigelsen kan øges, hvis danskernes helbred forbedres. Størrelsen af beskæftigelseseffekten er usikker, og den afhænger af den konkrete estimationsmetode. Men uafhængigt af estimationsmetoden findes en positiv sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse. Det vil sige, at der er et potentiale for at øge den strukturelle beskæftigelse ved tiltag, som forbedrer danskerenes helbred.

Effektestimater benyttes til beregninger

I det følgende anvendes resultaterne ovenfor til beregninger af, hvordan beskæftigelsepotentialet udvikler sig med alderen, og hvilken betydning udviklingen i de ældres helbred i perioden 2000-2019 har haft for udviklingen i deres erhvervsdeltagelse og beskæftigelse i samme periode.

BESKÆFTIGELSESPOTENTIALE HENOVER LIVET

Helbredet har betydning for, hvor længe ældre kan arbejde

Efterløns- og folkepensionsalderen vil som følge af Velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011 løbende blive forhøjet i takt med, at befolkningens forventede levetid stiger. Spørgsmålet er dog,

om de ældre har et tilstrækkelig beskæftigelsespotentiale til at forlænge deres tid på arbejdsmarkedet i lige så mange år, som efterløns- og folkepensionsalderen sættes op. Dette afhænger i høj grad af de ældres helbredstilstand på de alderstrin, der berøres af ændringer i tilbagetrækningsreglerne. På længere sigt vil det også have betydning, hvordan helbredsudviklingen udvikler sig, når levealderen vokser.

Metode

Der foretages beregninger af beskæftigelsespotentialet på forskellige alderstrin

I det følgende forsøges det at give et bud på de ældres beskæftigelsespotentiale på forskellige alderstrin med den helbredstilstand, der var i perioden 2004-2017 – dvs. den periode, hvor SHARE-oplysningerne er indsamlet. Beskæftigelsespotentialet på et givet alderstrin opgøres lidt forsimplet som den beskæftigelsesfrekvens, personerne på dette alderstrin ville have, hvis de forblev på arbejdsmarkedet så længe, deres helbredstilstand gav mulighed for det. Denne beskæftigelsesfrekvens kaldes herefter for den *potentielle beskæftigelsesfrekvens*, og er et beregningsteknisk skøn for den maksimale beskæftigelse givet danskernes helbred. Boks IV.11 giver en detaljeret beskrivelse af, hvordan den potentielle beskæftigelsesfrekvens estimeres.

Beregning af den potentielle beskæftigelse forudsætter en række antagelser

Der skal gøres en række antagelser for at estimere den potentielle beskæftigelsesfrekvens. Helbredet forværres gradvist med alderen, og med alderen sker der også en reduktion i beskæftigelsesomfanget. At både helbredet og beskæftigelsesomfanget afhænger negativt af alderen, er dog ikke nok til at kunne drage konklusioner om den præcise sammenhæng mellem alderen og befolkningens helbredsmæssige muligheder for at være i beskæftigelse. Det hænger sammen med, at de ældres beskæftigelsessituation er bestemt af mange andre forhold end deres helbred. Beskæftigelsessituationen påvirkes eksempelvis også i høj grad af muligheden for at trække sig tilbage med efterløn, folkepension og midler fra egne pensionsordninger. Arbejdsgiverne kan også være mindre tilbøjelige til at ansætte en person, jo ældre han eller hun er, fordi arbejdsgiverne forventer at arbejdstagernes produktivitet og omstillingsparathed falder med alderen.

Potentiel beskæftigelse beregnes ud fra 50-54-åriges adfærd ...

For at estimere den potentielle beskæftigelsesfrekvens benyttes en beregningsmetode, der tidligere er anvendt af blandt andre Bingley mfl. (2017) og Vandenberghe (2021). Metoden består af to trin. I første trin estimeres sammenhængen mellem beskæftigelsen og helbredstilstanden for personer mellem 50 og 54 år. Dette aldersinterval er anvendt for at etablere en sammenhæng mellem beskæftigelsen og helbredet i en situation, hvor der ikke er adgang til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig forsørgelse – medmindre en person har

en stærkt nedsat arbejdsevne, der gør det muligt at modtage førtidspension.

... og udviklingen i helbredet over livet

I det andet trin benyttes den estimerede sammenhæng mellem beskæftigelsen og helbredet for de 50-54-årige til at beregne den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer, der er 55 år eller ældre. De centrale antagelser i beregningen er, at den faktiske beskæftigelse for de 50-54-årige antages at svare til den potentielle beskæftigelse i denne aldersgruppe, og at helbredets betydning for beskæftigelsesomfanget er den samme for de 50-54-årige og personer, der er ældre end 54 år. Det bliver derfor grundlæggende set forværringen af helbredet over livet, som bestemmer niveauet for den potentielle beskæftigelse efter 54-årsalderen.

Resultater

Potentielle beskæftigelsesfrekvens falder med alderen

I afsnit IV.3 blev det beregnet, at helbredet – opgjort ved sundhedsunderskudsindekset – forværres med 3 pct. årligt over livet, hvilket betyder, at helbredet absolut set forværres mest i slutningen af livet. Dette er baggrunden for, at den potentielle beskæftigelsesfrekvens falder relativt langsomt med alderen i de første år efter 54-årsalderen, mens faldet i den potentielle beskæftigelse med alderen tager til, jo højere alderen bliver, jf. figur IV.10.

Faldende uddannelsesniveau bidrager også

Det skal bemærkes, at en mindre del af reduktionen i den potentielle beskæftigelsesfrekvens med alderen skyldes, at uddannelsessammensætningen ændres med alderen. I de anvendte data øges andelen, der har en grundskoleuddannelse som højest gennemførte uddannelse, med alderen, og andelen med en videregående uddannelse falder. Det faldende uddannelsesniveau trækker den potentielle beskæftigelsesfrekvens nedad.

Faktisk beskæftigelse tæt på potentielle for 62-årige i 2019

I perioden 2004-2017 – dvs. den periode, hvor SHARE-oplysningerne er indsamlet – falder den faktiske beskæftigelse fra 60-årsalderen markant hurtigere med alderen end den potentielle beskæftigelsesfrekvens, jf. den venstre del af figur IV.10. De seneste år er beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre i 60'erne imidlertid steget væsentligt – blandt andet afledt af stigninger i efterlønsalderen fra 60 år i 2013 til 63 år i 2019. Den højre del af figur IV.10 viser, at beskæftigelsesfrekvensen for 62 årige i 2019 ligger relativt tæt på den estimerede potentielle beskæftigelse. Dette indikerer, at det er tilbagetrækningsregler mere end helbred, som bestemmer tilbagetrækningsbeslutningen for danskere i starten af 60'erne.

BOKS IV.11 ESTIMATION AF DEN POTENTIELLE BEKÆFTIGELSESFREKVENNS

Den potentielle beskæftigelsesfrekvens på et givet alderstrin defineres som den hypotetiske beskæftigelsesfrekvens, personerne ville have, hvis de først trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de af helbredsmæssige årsager ikke længere kunne arbejde. For at estimere den potentielle beskæftigelsesfrekvens på forskellige alderstrin benyttes en beregningsmetode, der er udviklet af Cutler mfl. (2014). Metoden består af to trin.

I første trin estimeres sammenhængen mellem beskæftigelses- og helbredstilstanden for personer mellem 50 og 54 år ved anvendelse af regressionsmodellen, der er beskrevet i boks IV.10.^a Aldersafgrænsningen fra 50 til 54 år benyttes for at estimere sammenhængen mellem beskæftigelsen og helbredet i en situation, hvor der ikke er adgang til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig forsørgelse – medmindre en person har en stærkt nedsat arbejdsevne, der gør det muligt at modtage førtidspension. Hvis der er mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig forsørgelse – f.eks. på efterløn – kan det trække i retning af at øge effekten af helbredsforværringer på beskæftigelsen, da det ikke længere i samme grad er nødvendigt at forblive på arbejdsmarkedet for at opretholde en indkomst. For aldersgrupper, hvor en stor del har trukket sig permanent tilbage fra arbejdsmarkedet, vil det omvendt trække ned i effekten af helbredsændringer på beskæftigelsen, at ændringer i helbredet kun har betydning for relativt få personers beskæftigelsesmæssige situation – primært dem, der fortsat er på arbejdsmarkedet.

I beregningsmetodens andet trin benyttes den estimerede sammenhæng mellem beskæftigelses- og helbredstilstanden til at beregne den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer, der er 55 år eller ældre. De centrale antagelser i beregningen er, at den potentielle beskæftigelse for de 50-54-årige svarer til den faktiske i denne aldersgruppe, og at helbredets betydning for beskæftigelsesomfanget er den samme for de 50-54-årige og personer, der er ældre end 54 år.

Med de beskrevne beregningsantagelser falder den potentielle beskæftigelsesfrekvens med alderen, da helbredet forværres med alderen, og forværringer i helbredet estimeres at reducere beskæftigelsesomfanget for de 50-54-årige.

- a) Alder og alder kvadreret medtages dog ikke som forklarende variable, når modellen estimeres for de 50-54-årige. Det hænger sammen med, at beskæftigelsesfrekvensen ikke ændres væsentligt med alderen i dette aldersinterval.
- b) Tidligere var det som følge af en forlænget dagpengeret muligt for efterlønsberettigede 55-59-årige at modtage dagpenge indtil det fyldte 60. år. Det betød, at ledighedsprocenten var væsentligt højere for de 55-59-årige end yngre aldersgrupper. Retten til at være på dagpenge indtil efterlønsalderen kan muligvis på samme måde som efterlønnen påvirke effekten af helbredsændringer på beskæftigelsen, bl.a. fordi nogle kan opfatte denne dagpengeret som en mulighed for en form for tidlig tilbagetrækning – først på dagpenge og dernæst på efterløn. De første interview i SHARE blev gennemført, da der stadig var en forlænget dagpengeret for de 55-59-årige.

BOKS IV.11 ESTIMATION AF DEN POTENTIELLE BEKÆFTIGELSESFREKVENS, FORTSAT

Den potentielle beskæftigelsesfrekvens på forskellige alderstrin beregnes ved anvendelsen af ligningen:

$$p_a = y_{54} + \beta_h(h_a - h_{54}) + \beta_u(u_a - u_{54}) \quad (1)$$

Hvor p_a er den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer med alderen a , y_{54} er den faktiske beskæftigelsesfrekvens for personer på 54 år, h_a er den gennemsnitlige værdi af sundhedsunderskudsindexet for personer med alderen a , h_{54} er den gennemsnitlige værdi af sundhedsunderskudsindexet for personer på 54 år, u_a er det gennemsnitlige uddannelsesniveau ved alderen a , u_{54} er det gennemsnitlige uddannelsesniveau for personer på 54 år, β_h er den estimerede helbredseffekt for de 50-54-årige, og β_u er den estimerede effekt af uddannelsesniveaut for de 50-54-årige.^c

Når der er beregnet et skøn for den potentielle beskæftigelsesfrekvens på et givet alderstrin, kan det ubrugte beskæftigelsespotentiale på dette alderstrin beregnes som forskellen mellem den potentielle beskæftigelsesfrekvens p_a og den faktiske beskæftigelsesfrekvens y_a :

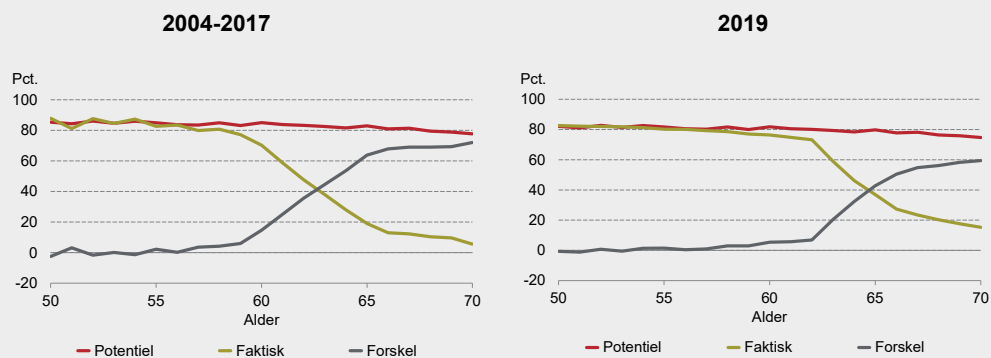
$$d_a = p_a - y_a \quad (2)$$

Summeres de beregnede værdier af d_a fra 55- til 69-årsalderen fås et mål for det samlede ubrugte beskæftigelsespotentiale i dette aldersinterval. Målet angiver, hvor mange år ekstra en 54-årig i gennemsnit ville være i beskæftigelse frem til 69-årsalderen, hvis den faktiske beskæftigelsesfrekvens svarede til den potentielle.

- c) Mere præcist anvendes der i beregningerne dummyvariable for forskellige uddannelsesgrupper. β_u , u_a og u_{54} i (1) er således vektorer.

FIGUR IV.10 POTENTIEL OG FAKTISK BESKÆFTIGELSE FORDELT PÅ ALDER

Den potentielle beskæftigelsesfrekvens falder ikke så hurtigt med alderen som den faktiske efter efterlønsalderen.



Anm.: "Potentiel" angiver den potentielle beskæftigelsesfrekvens, der defineres som den hypotetiske beskæftigelsesfrekvens, personerne på et givet alderstrin ville have, hvis de først trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de af helbredsmæssige årsager ikke længere kunne arbejde, jf. boks IV.11. "Faktisk" angiver i den venstre del af figuren de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser for danskere, der har deltaget i SHARE-interview i perioden 2004-2017. Beskæftigelsesfrekvenserne er beregnet ud fra interviewoplysningerne i SHARE. I den højre del af figuren angiver "Faktisk" de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser i 2019 beregnet ud fra registeroplysninger. "Forskel" angiver forskellen mellem "Potentiel" og "Faktisk". I 2019 er den potentielle beskæftigelsesfrekvens nedjusteret, så den gennemsnitlige potentielle beskæftigelsesfrekvens for de 50-54-årige svarer til den faktiske beskæftigelsesfrekvens i denne aldersgruppe.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data og registerdata.

Ubrugt beskæftigelses-potentiale fra 55- til 69-årsalderen på omkring 3½ år

Ud fra tallene bag figur IV.10 er det også muligt at beregne summariske mål for det ubrugte beskæftigelsespotentiale over givne aldersintervaller. Gennemsnitligt set svarer det ubrugte beskæftigelsespotentiale fra 55- til 69-årsalderen til godt 3½ år i 2019, jf. tabel IV.4. Det vil sige, at en person i gennemsnit ville være i beskæftigelse 3½ år længere frem til 70-årsalderen, hvis den faktiske beskæftigelsesfrekvens svarede til den potentielle.

Reformer har reduceret det ubrugte beskæftigelses-potentiale

Det ubrugte beskæftigelsespotentiale frem til 70-årsalderen er reduceret med knap 2 år set i forhold til estimationsperioden fra 2004 til 2017, hvor det ubrugte beskæftigelsespotentiale beregnes til at være godt 5½ år – hvilket omtrent svarer til resultaterne fra tilsvarende beregninger i en tidligere analyse af Bingley mfl. (2017). Deres analyse er lavet med udgangspunkt i danske SHARE-data fra 2004 til 2013, dvs. uden interviewoplysningerne fra 2015 og 2017, der indgår i de nye analyser,

som præsenteres her i kapitlet. De benytter desuden et andet helbredsmål og en anden estimationsmetode end den nærværende analyse. Reduktionen i det ubrugte beskæftigelsespotentiale er hovedsageligt en konsekvens af reformerne af efterløn og folkepension, som har bidraget til at hæve den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder.

TABEL IV.4 UBRUGT POTENTIALE FOR HØJERE BESKÆFTIGELSE BLANDT 55-69-ÅRIGE

Det ubrugte beskæftigelsespotentiale fra 55- til 69-årsalderen skønnes i 2019 at være ca. 3½ år. Stigninger i tilbagetrækningsalder mv. har reduceret potentialet med ca. 2 år, og det forventes reduceret yderligere frem mod 2040.

	2005-17	2019	2040
	----- År -----		
Ufaglærte	5,0	3,2	•
Erhvervsfaglig uddannelse	6,0	3,9	•
Videregående uddannelse	5,7	3,8	•
Alle	5,6	3,7	1,6

Anm.: Tabellen viser det ubrugte beskæftigelsespotentiale fra 55- til 69-årsalderen. Målet angiver, hvor mange år ekstra en 54-årig i gennemsnit ville være i beskæftigelse frem til 69-årsalderen, hvis den faktiske beskæftigelsesfrekvens svarede til den potentielle, jf. boks IV.11.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data, registerdata og en fremskrivning af de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser.

Potentialet er lidt mindre for de ufaglærte

Det ubrugte beskæftigelsespotentiale er lidt mindre for de ufaglærte end for personer med en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse. Det hænger blandt andet sammen med, at den estimerede potentielle beskæftigelsesfrekvens på hvert enkelt alderstrin er væsentligt lavere for de ufaglærte.

Ubrugt potentiale kan være kraftigt reduceret i 2040

Det er en væsentlig forudsætning i fremskrivningen i kapitel III, at ældres beskæftigelsesfrekvens stiger i takt med, at tilbagetrækningsalderen øges. Under den antagelse vil det ubrugte beskæftigelsespotentiale også reduceres de kommende år. Hvis forudsætningerne i fremskrivningen viser sig at være rigtige, og danskernes helbred hverken forbedres eller forværres frem mod 2040, så vil danskernes ubrugte beskæftigelsespotentiale blive reduceret til godt 1½ år i 2040. Det lægges således til grund, at størstedelen af danskerne i 60'erne vil være i arbejde, hvis helbredet giver mulighed for dette.

Diskussion

Beregning er baseret på to centrale antagelser

Beregningen af den potentielle beskæftigelsesfrekvens og det ubrugte beskæftigelsespotentiale er forbundet med usikkerhed og hviler på to centrale antagelser. For det første gøres der en antagelse om, hvordan sundhedsunderskudsindekset udvikler sig med alderen. Denne antagelse bygger på en relativ stærk empirisk regularitet. For det andet antages det, at ændringer i sundhedsunderskudsindekset har samme effekt på den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer over 54 år som for de 50-54-årige. Den sidstnævnte antagelse betyder implicit, at udviklingen i sundhedsunderskudsindekset med alderen afspejler, hvordan arbejdsevnen udvikler sig med alderen, og at arbejdsgiverne behandler personer i slutningen af 60'erne på samme måde som personer i starten af 50'erne.

Beskæftigelsespotentialet kan falde mere, når danskerne kommer op i 60'erne

Selvom de første erfaringer med forhøjelser i tilbagetrækningsalderen har vist, at danskerne øger deres beskæftigelse, så er det langt fra sikkert, at dette også vil være tilfældet ved fremtidige forhøjelser. Det estimeres, at den potentielle beskæftigelsesfrekvens for personer i aldersintervallet 55-69 år reduceres med knap 0,2 pct.point når disse personer bliver et år ældre. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at danskernes beskæftigelsespotentiale reduceres med mere, når danskerne kommer op i 60'erne, og der kan være betydelige forskelle i beskæftigelsespotentialet på tværs af uddannelsesgrupper og jobtyper.

Arbejdsgivernes adfærd kan spille en rolle

Ved beregningen af beskæftigelsespotentialet er det en central antagelse, at arbejdsgiverne behandler personer, der er ældre end 54 år, på samme måde som 50-54-årige. Det er ikke nødvendigvis tilfældet i dag. Arbejdsgiverne kan eventuelt have mindre lyst til at ansætte personer, der nærmer sig efterløns- eller folkepensionsalderen, fordi arbejdsgiverne forventer at disse personer snart vil trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, eller at de er mindre produktive og omstillingsparate end yngre personer. Arbejdsgiverne kan muligvis også vælge primært at afskedige de ældste medarbejdere, når der skal foretages afskedigelse på arbejdspladsen, da disse medarbejdere alligevel snart forventes at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Den potentielle beskæftigelse øges ved forbedringer i danskernes helbred

I analyserne af det ubrugte beskæftigelsespotentiale i 2040 antages det, at helbredet ikke ændres over tid. Den positive effekt på beskæftigelsen af helbredsforbedringer indebærer imidlertid, at det er muligt at øge både den potentielle og faktiske beskæftigelse, hvis danskernes helbred forbedres. Nedenfor illustreres nogle størrelsesordener for, hvordan ændringer i helbredet kan have påvirket beskæftigelsesudviklingen i perioden fra 2000 til 2019.

UDVIKLING I HELBRED OG BESKÆFTIGELSE OVER TID

Regneeksempler for sund aldrings betydning for beskæftigelsen

I dette afsnit fokuseres på, i hvilket omfang forbedringer af helbredet kan forklare den kraftige stigning i ældre danskere beskæftigelsesfrekvens de seneste 20 år. I afsnit IV.4 blev det beskrevet, at der er usikkerhed om udviklingen i danskernes helbred de seneste 10-15 år, og der mangler generelt gode data for udviklingen i helbredet over en længere periode. Derfor har beregningerne i dette afsnit karakter af regneeksempler, som kan illustrere nogle mulige størrelsesordener.

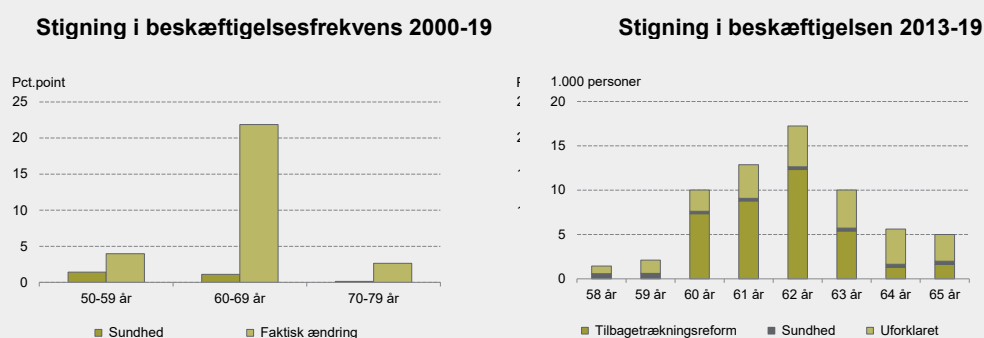
Sund aldring har begrænset betydning for beskæftigelsen ...

I afsnit IV.4 blev der foretaget forskellige beregninger af udviklingen i sundhedsunderskudsindexet over tid, hvor beregninger med udgangspunkt i data fra De Nationale Sundhedsprofiler viste en forværring af helbredstilstanden, mens analyser med udgangspunkt i data fra SHARE tydede på, at der er sket en forbedring af helbredstilstanden fra 2004 til 2015. Selvom man tager udgangspunkt i den mest optimistiske vurdering af udviklingen i danskernes helbred – dvs. i udviklingen bestemt ud fra SHARE – så beregnes det, at forbedringer i helbredet over tid betyder relativt lidt for den kraftige vækst i beskæftigelsen for danskere i 60'erne, som vi har set over de seneste 20 år, jf. den venstre del af figur IV.11. Beskæftigelsesfrekvensen for 60-69-årige er steget med mere end 20 pct.point fra 2000 til 2019, men forbedringer i sundheden kan kun tilskrives 5 pct. af denne stigning.

... som de seneste år er øget pga. stigninger i efterlønsalderen

Stigningen i beskæftigelsen for danskere i 60'erne de seneste 20 år skyldes primært ændringer i reglerne for efterløn og folkepension. I *Dansk Økonomi, forår 2021* blev det estimeret, hvor stor en del af beskæftigelsesstigningen siden 2013, som kan tilskrives de gradvise forhøjelser i tilbagetrækningsalderne – dvs. efterløns- og folkepensionsalderen. Beregningerne viste, at størstedelen af beskæftigelsesstigningerne for de ældre i perioden kan tilskrives forhøjelser i tilbagetrækningsalderen, jf. den højre del af figur IV.11. Helbredsforbedringer kan i mindre omfang have medvirket til beskæftigelsesstigningerne siden 2013, men en væsentlig del af beskæftigelsesstigningerne er fortsat ikke forklaret.

FIGUR IV.11 SUNDHEDSUDVIKLINGENS BIDRAG TIL BESKÆFTIGELSEN



Anm.: Ændringen i beskæftigelsesfrekvensen som følge af helbredsforbedringer (angivet som "Sundhed") er beregnet med udgangspunkt i den estimerede reduktion i det SHARE-baserede sundhedsunderskudsindex fra 2004/2007 til 2013/2015, som blev beregnet i afsnit IV.4.

Kilde: Dansk Økonomi, forår 2021 og egne beregninger på baggrund af danske SHARE-data og registerdata.

Behov for mere viden om, hvad der øger ældres beskæftigelse

Sammenfattende kan det siges, at de store beskæftigelsesstigninger for danskere i 60'erne de seneste 20 år efter alt at dømme skal tilskrives andre forhold end forbedringer af helbredet. Stigninger i tilbageføringsaldrerne kan forklare en stor del af stigningen siden 2013, men der er andre faktorer, der har bidraget til beskæftigelsesudviklingen. I kapitel III nævnes, at kvindernes indtog på arbejdsmarkedet, forbedret arbejdsmiljø, sociale normer, som eksempler på andre faktorer som udover ændringer i den offentlige tilbageføringspolitik kan have løftet beskæftigelsen de seneste 20 år. Det er derfor væsentligt at få mere viden om, hvad der øger ældres beskæftigelse, da det er centralt for fremskrivning og vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed.

IV.6 SAMMENFATNING

Reformer har qua økonomisk tilskyndelse udskudt tilbageføringsalderen fra arbejdsmarkedet

Ældre danskernes beskæftigelse er steget markant de seneste 20 år. Dette skyldes blandt andet reformer, som har haft fokus på at tilskynde til at udskyde tilbageføringen fra arbejdsmarkedet. Særligt har *Vel-færdsaftalen* fra 2006 og *Aftale om senere tilbageføringsalder* fra 2011 haft stor betydning for beskæftigelsesudviklingen, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021). De to reformer virkede ved at reducere den

økonomiske tilskyndelse til at trække sig tilbage ved et givent alderstrin.

Kapitel har belyst sammenhæng mellem helbred og beskæftigelse

Men der er andre forhold end de rent økonomiske, der er afgørende for lysten til og muligheden for at forlænge arbejdslivet. Et forhold i denne henseende må formodes at være helbredet. Dette kapitel har haft fokus på at belyse, hvordan ændringer i danskernes helbred påvirker beskæftigelsen.

Opgørelse af danskernes helbred

Sundhedsunderskud er teoretisk ramme og oplysninger om helbred fra to undersøgelser ...

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

... da der eksisterer en etableret måde til at analysere aldring

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

Helbred forværres med 2-3 pct. årligt over livet

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

En undersøgelse viser forbedring i helbred de seneste år ...

Der er generelt sparsomme data for udviklingen i helbredet for en længere periode, ligesom udviklingen i helbred over tid er en kompleks størrelse, som kan måles på mange forskellige måder. I dette kapitel estimeres effekter på beskæftigelsen af helbredsændringer som nævnt med udgangspunkt i sundhedsunderskudsindekset. Derfor er der i kapitlet fokus på, hvordan dette indeks udvikler sig over tid. Der tegner sig et billede af forbedringer i helbredet over tid ud fra SHARE. Der er dog relativt få danskere, som har svaret på undersøgelse, og det er ikke muligt entydigt at konkludere, om dette også afspejler en forbedring i danskernes helbred.

... mens en anden viser en forværring

Der er til gengæld mange danskere, som har svaret på spørgsmålene i Den Nationale Sundhedsprofil. Undersøgelse er imidlertid kun foretaget i perioden 2010 til 2017, og undersøgelsen viser, at danskerne helbred er forværret særligt i perioden fra 2013 til 2017. Resultatet står som nævnt i kontrast til udviklingen i sundhedsunderskudsindekset beregnet med SHARE, samt det forhold at levetiden gradvist stiger. Derudover finder flere udenlandske undersøgelser også forbedringer i helbredet over tid. Der er derfor usikkerhed om udviklingen i danskernes helbred over en længere periode, men de fleste undersøgelser understøtter konklusionen om, at helbredet forbedres over tid.

Effekten af ændringer i helbredet på beskæftigelsen

Analyser viser, at bedre helbred øger beskæftigelse ...

I analyserne af helbredets betydning for beskæftigelsen tages udgangspunkt i det sundhedsunderskudsindeks for danskerne, som er beregnet med udgangspunkt i SHARE. Det estimeres, at et bedre helbred øger ældres beskæftigelse. Det er første gang, at der er estimeret en sammenhæng mellem danskernes helbred – opgjort ved sundhedsunderskudsindekset – og beskæftigelsen. Resultatet afhænger selv sagt både af den konkrete estimationsmetode og valget af sundhedsmål. Der findes dog et stort antal internationale studier, der forsøger at estimere effekten af helbredet på beskæftigelsen, og de fleste af disse studier finder tilsvarende, at helbredet har en positiv effekt på sandsynligheden for at være i beskæftigelse.

... og effekterne er størst for personer i 50erne

Analyserne viser, at helbredsændringer har større betydning for beskæftigelsen for danskere i 50erne end 60erne og 70erne, hvor danskerne i højere grad trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet af andre årsager end helbredet. Der findes ikke store forskelle i effekter mellem ufaglærte og personer med længere videregående uddannelser.

Danskernes helbred og stigninger i tilbagetrækningsalder

Stigning i tilbagetrækningsalder skal øge beskæftigelse de kommende år

Tilbagetrækningsalderne er hævet siden 2014 og vil også fremover blive hævet i takt med, at danskerne lever længere. De foreløbige erfaringer med stigninger i tilbagetrækningsalderen viser, at regelændringerne øger beskæftigelsen, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021). Det er en helt central forudsætning i fremskrivningen af beskæftigelsen, og dermed den finanspolitiske holdbarhed, at danskerne også udskyder tilbagetrækningen i takt med de fremtidige stigninger i pensionsalderne. En forudsætning herfor er, at danskerne rent faktisk har helbredet til at udskyde tilbagetrækningen.

**”Sundheds-
potentiale”
for at udskyde
tilbagetrækning
reduceres de
kommende år**

I kapitlet estimeres derfor en potentiel helbredsbetings beskæftigelsesfrekvens for forskellige aldersgrupper, som sammenlignes med den faktiske udvikling i beskæftigelsen. Forskellen mellem den potentielle og faktiske beskæftigelse benævnes det ubrugte beskæftigelsespotentiale. Kapitlets analyser viser, at det ubrugte beskæftigelsespotentiale for danskere i aldersgruppen 50-69 år er godt 3½ år i 2019. Det skal forstås således, at danskerne under 70 år i gennemsnit kunne udskyde tilbagetrækningstidspunktet med 3½ år, hvis tilbagetrækningsbeslutningen alene afhang af helbredet. I fremskrivningen forudsættes det, at ældre danskere øger beskæftigelsen markant i takt med, at pensionsalderen hæves. Dermed bliver potentialet for danskere under 70 år reduceret til 1½ år i 2040. De gradvise stigninger i tilbagetrækningsalderen forudsættes derfor gradvist at reducere det ubrugte beskæftigelsespotentiale.

**Usikkert om
alle grupper på
arbejdsmarkedet
kan udskyde
tilbagetrækning**

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at beregne en potentiel beskæftigelse, og usikkerheden herom stiger, jo længere der kigges frem i tiden. Analyserne viser, at de ældres helbred ud fra en gennemsnitsbetragtning ikke er en væsentligt barriere for tilbagetrækning. Men analyserne tager ikke højde for de forskelle, der kan være mellem forskellige personer indenfor de enkelte uddannelseskategorier, og de forskelle der kan være på tværs af forskellige jobtyper. Selvom beskæftigelsen er øget for alle uddannelsesgrupper afledt af stigningerne i efterlønsalderen til 63 år, er det langt fra sikkert, at virkningen af helbredsforværringer på beskæftigelsen vil være den samme i takt med, at tilbagetrækningsalderen hæves de kommende år. Dette afhænger for eksempel af, om det er muligt at have fysisk krævende jobs langt op i 60erne og mere generelt af, hvordan arbejdsmarkedet, og normerne omkring deltagelsen, udvikler sig.

**Senere
tilbagetrækning
afhænger også
af arbejdsgiverne**

Den forventede gradvise udskydelse af tilbagetrækningsalderen de kommende år afhænger derudover også af arbejdsgivernes indstilling overfor de ældre. Arbejdsgiverne kan for eksempel være mindre tilbøjelige til at ansætte en person, som er i 60erne, for eksempel fordi arbejdsgiverne forventer, at arbejdstagernes produktivitet og omstillingsparathed falder med alderen.

**Forbedring i helbred
har haft begrænset
betydning for
beskæftigelses-
vækst siden 2000**

Endelig foretages i kapitlet beregninger af betydningen af sund aldring på beskæftigelsen. Selvom man tillægger en optimistisk tilgang til udviklingen i helbredet over tid, vurderes det, at helbredet kun har haft en begrænset betydning for den kraftige stigning i ældres beskæftigelse de seneste 20 år. Størstedelen af stigningen kan formentligt tilskrives reformer. Dette resultat understøttes af analysen af stigningerne i til-

bagetrækningsalderen i Dansk Økonomi, forår 2021, som viste at størstedelen af stigningen i ældres beskæftigelse fra 2014 til 2019 kan tilskrives gradvise forøgelser af efterlønsalderen.

Behov for mere viden

Behov for mere viden om sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse ...

Analyserne i dette kapitel har haft fokus på at estimere sammenhængen mellem danskernes beskæftigelse og helbredet. Analyserne i dette kapitel er kun et skridt på vejen, og der mangler generelt viden om sammenhængen mellem ældres helbred og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. En bedre forståelse af sammenhængen har væsentlig betydning for at kvalificere udviklingen i fremskrivningen af beskæftigelsen og dermed holdbarheden af de offentlige finanser. Der er for eksempel behov for større viden om sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse, når man kigger på forskellige jobtyper og særligt sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse, når danskerne kommer godt op i 60'erne.

... og sammenhængen mellem tiltag, helbred og beskæftigelse

Derudover udstår der et stort arbejde med at kvalificere, hvordan man igennem den økonomiske politik kan påvirke beskæftigelsen igennem ændringer i helbredet. Kapitlet behandler ikke spørgsmålet om det er muligt, at påvirke helbredet og beskæftigelsen igennem arbejdsmiljølovgivningen, sundhedspolitikken eller andre tiltag, og dermed heller ikke hvor meget det er realistisk at ændre beskæftigelsen igennem økonomisk-politiske tiltag. Kommende arbejde bør kortlægge, hvilke tiltag der kan forbedre danskernes helbred, og hvordan der opstilles konkrete regneregler for dette. Det langsigtede mål bør derfor både være at øge forståelsen af sammenhængen mellem helbred og beskæftigelse og etablere et sæt regneregler for, hvordan den økonomiske politik påvirker helbredet og dermed beskæftigelsen.

LITTERATUR

Abeliansky, A.L., D. Erel og H. Strulik (2020): Aging in the USA: similarities and disparities across time and space. *Scientific Reports*, 10.

Abeliansky, A.L. og H. Strulik (2018): How We Fall Apart: Similarities of Human Aging in 10 European Countries. *Demography*, 55(1), s. 341-359.

Abeliansky, A.L. og H. Strulik (2019): Long-run improvements in human health: Steady but unequal. *The Journal of Economic of Ageing*, 14(6).

Abeliansky, A.L. og H. Strulik (2020): Health and Aging Before and after Retirement. CEPR Discussion Paper no. 397.

Almond, Douglas, and Janet Currie (2011): Killing Me Softly: The Fetal Origins Hypothesis. *Journal of Economic Perspectives*, 25(3) s.153-172.

Arking, R. (2006): *The Biology of Aging*. Oxford University Press.

Bingley, P., N. Datta Gupta og P.J. Pedersen (2017): Health Capacity to Work at Older Ages in Denmark. I: Wise, D.A. (red.): *Social Security Programs and Retirement around the World: The Capacity to Work at Older Ages*. University of Chicago Press.

Bjørner, J., C.J. Nilsson og U. Christensen (2020): Sygdomsmodeller og helbredsmål i Lund, R., C.J. Nilsson, U. Christensen og L. Schmidt: *Medicinsk sociologi – Sociale faktorerens betydning for befolkningens helbred*. Munksgaard.

Blundell, R., J. Britton, M.C. Dias og E. French (2021): The impact of health on labor supply near retirement. *Journal of Human Resources*, under udgivelse.

Bound, J. (1991): Self-Reported Versus Objective Measures of Health in Retirement Models. *Journal of Human Resources*, 26(1).

Britton, J. og E. French (2020): Health and Employment amongst Older Workers. *Fiscal Studies*, 41(1), s. 221–250.

Currie, J. og B.C. Madrian (1999): Health, health insurance and the labor market. I: Ashenfelter, O. og D. Card (red.): *Handbook of labor economics*, Vol. 3C. North Holland.

Cutler, D.M., E. Meara, W.F. Powell III og S. Richards-Shubik (2014): Health and Work Capacity of Older Adults: Estimates and Implications for Social Security Policy. Working Paper. www.lehigh.edu.

Dalgaard, C.-J. L., C. W. Hansen og H. Strulik (2021): Fetal origins – A life cycle model of health and aging from conception to death. *Health Economics*, 30(6), s. 1276-1290.

Dalgaard, C.-J. og H. Strulik (2014): Optimal Aging and Death: Understanding the Preston Curve. *Journal of the European Economic Association*, 14(6), s. 672-701.

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

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

Eibich, P. (2015): Understanding the effect of retirement on health: Mechanisms and heterogeneity. *Journal of Health Economics*, 43, s. 1-12.

Flachs E., L. Eriksen, M.B. Koch, J.T. Ryd, E. Dibba, L. Skov-Etrup og K. Juel Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet. (2015): *Sygdomsbyrden i Danmark*. Sundhedsstyrelsen.

French, E. og J.B. Jones (2017): Health, health insurance, and retirement: a survey. *Annual Review of Economics*, 9, s. 383-409.

Fries, J. (1980): Aging, Natural Death, and the Compression of Morbidity. *New England Journal of Medicine*, 303(3).

Gavrilov, A.L. og N.S. Gavrilova (2001): The Reliability Theory of Aging and Longevity. *Journal of Theoretical Biology*, 231, s.527-545.

Grøtting, M.W. og O.S. Lillebø (2020): Health effects of retirement: evidence from survey and register data. *Journal of Population Economics*, 33(2), s. 671–704.

Jensen, H.A.R, I. Kyvsgaard, K. Christensen og A.I. Christensen (2021): *Sund aldring – Udviklingen i Danmark i løbet af de seneste årtier*. Sundhedsstyrelsen.

Makeham, W.M (1860): On the Law of Mortality and the Construction of Annuity Tables. *The Assurance Magazine and Journal of the Institute of Actuaries*, 8(6), s. 301–310.

Mayhew, L. og D. Smith (2014): Gender Convergence in Human Survival and the Postponement of Death. *North American Actuarial Journal*, 18(1), s. 194-216.

Medicinrådet (2021): www.medicinraadet.dk.

Mitnitski, A.B., A.J. Mogilner, C. MacKnight og K. Rockwood (2002a): The Accumulation of Deficits with Age and Possible Invariants of Aging. *Scientific World*, 2, s. 1816–1822.

Mitnitski, A.B., A.J. Mogilner, C. MacKnight og K. Rockwood (2002b): The Mortality Rate as a Function of Accumulated Deficits in a Frailty Index. *Mechanisms of aging and Development*, 123(11), s. 1457-1460.

Mitnitski, A.B., A.J. Mogilner og K. Rockwood (2001): Accumulation of Deficits as a Proxy Measure of Aging. *The Scientific World*, 1, s. 323–336.

O'Donnell, O., E. van Doorslaer og T. van Ourti (2015): Health and Inequality. I: Atkinson, A.B og F. Bourguignon (red.): *Handbook of Income Distribution*, Volume 2B. North Holland, Elsevier.

Oksuzyan, A., K. Juel, J.W. Vaupel og K. Christensen (2008): Men: good health and high mortality. Sex differences in health and aging. *Aging Clinical and Experimental Research*, 20(2) s. 91-102.

Rockwood, K og A. Mitnitski (2007): Frailty in relation to the accumulation of deficits. *The journal of gerontology. Series A, Biological sciences and medical sciences*, 62A, s.722-727.

Schünemann, J., H. Strulik og T. Trimborn (2016): The Gender Gap in Mortality: How Much is Explained by Behavior? *Journal in Health Economics*, 54, s. 79-90.

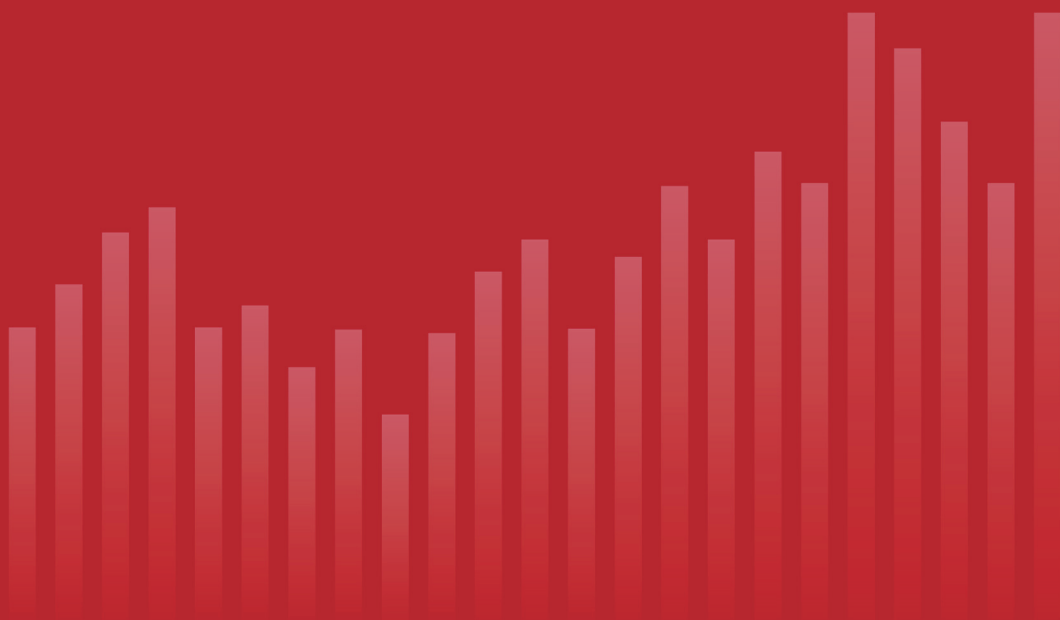
Searle, S.D., A. Mitnitski, E.A. Gahbauer, T.M. Gill og K. Rockwood (2008): A standard procedure for creating a frailty index. *BMC Geriatric*, 8(24).

Suy, H., Abay, S. et al. (2018): Global, regional, and national disability-adjusted life-years (DALYs) for 359 diseases and injuries and healthy life expectancy (HALE) for 195 countries and territories, 1990-2017: a

systematic analysis for Global Burden of Disease Study 2017. *Lancet*, 392, s. 1859-1922.

Vandenberghe, V. (2021): Health, Cognition and Work Capacity beyond the Age of 50: International Evidence on the Extensive and Intensive Margin of Work. *International Labour Review*, 160(2), s. 271-310.

Wise, D.A. (red.) (2017): *Social Security Programs and Retirement around the World: The Capacity to Work at Older Ages*. University of Chicago Press.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL V

REGNEPRINCIPPER OG KONSEKVENSS- VURDERINGER

KAPITEL V

Kapitlet er en opstart på formandskabets nye opgave at vurdere de forudsætninger, som anvendes af ministerierne ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger af eksempelvis regeringsudspil eller af politiske aftaler.

Kapitlet indeholder en introduktion til den terminologi og de metoder, der anvendes af ministerierne i forbindelse med konsekvensvurderinger.

Dette danner grundlag for en diskussion af god skik for dokumentation af regneregler og metoder og for formidling af konkrete konsekvensvurderinger. Det anbefales blandt andet, at der udvikles en praksis for kvalitetsdeklarationer af regneregler og metoder samt af konsekvensvurderinger.

V.1**INDLEDNING**

Konsekvensvurderinger er input i politiske prioriteringer ...

En væsentlig del af beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik er konsekvensvurderinger udarbejdet af centraladministrationen. Konsekvensvurderingerne belyser de forventede effekter af ændringer af den økonomiske politik for borgere, virksomheder og de offentlige finanser, og giver regering og Folketinget et grundlag for at træffe beslutninger.

... men kan og bør ikke stå alene

Velfunderede og transparente konsekvensvurderinger, der bygger på veldokumenterede beregningsprincipper, er vigtige, da de bidrager til at skabe en fælles ramme, når de forskellige politiske tiltag skal vejes op imod hinanden i den politiske beslutningsproces. Konsekvensvurderinger beskriver forventede økonomiske gevinster og omkostninger af ændringer i den økonomiske politik, men de bør ikke stå alene. I sidste ende træffes beslutningerne ud fra en samlet politisk vurdering, som typisk inddrager andre aspekter end dem, der kan foretages beregninger på.

Formandskabet har ny rolle i forhold til konsekvensvurderinger

Formandskabet for De Økonomiske Råd er blevet udpeget af Folketinget til at vurdere ministeriernes forudsætninger og konsekvensvurderinger af ændringer i den økonomiske politik, jf. faktaboks nedenfor. Formandskabet vil integrere den nye opgave i formandskabets øvrige arbejde med at følge landets økonomiske udvikling, overvåge de offentlige finanser samt analysere produktivitetsudviklingen. Arbejdet vil blandt andet blive formidlet i rapporter fra formandskabet for De Økonomiske Råd og gennem afholdelse af seminarer med deltagelse af ministerier, rådsmedlemmer, politikere og offentligheden.

Tidligere bidrag om dynamiske effekter

Formandskabets nye opgave med at vurdere adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger i den økonomiske politik ligger i forlængelse af tidligere arbejde rapporteret til De Økonomiske Råd. Tidligere kapitler om f.eks. de dynamiske effekter af offentlige udgifter, om effekten af personskatteændringer, om betydningen af tidlige indsatser for børn og om effekten af stigende pensionsalder har bidraget med ny viden om adfærdseffekter af den økonomiske politik, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017, 2018, 2021a, 2021b).

NY OPGAVE TIL DE ØKONOMISKE RÅDS FORMANDSKAB

“Formandskabet skal mindst en gang årligt vurdere de adfærdsforudsætninger, som anvendes af ministerierne ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Vurderingen skal indeholde anbefalinger til konkrete justeringer af de anvendte forudsætninger, hvis der findes anledning hertil.”

Uddrag af lov nr. 428 af 16. marts 2021.

Beslutningsgrundlag består af konsekvensvurderinger ...

Beslutningsgrundlaget for ændringer af den økonomiske politik består i første linje af konkrete konsekvensvurderinger, hvor ministerierne beskriver de forventede effekter af påtænkte ændringer. Offentliggjorte konsekvensvurderinger udarbejdes både når regeringen præsenterer udspil, Folketingets partier indgår aftaler, og når lovforslag forberedes. Derudover foretages der også konkrete konsekvensvurderinger, når ministerierne svarer på spørgsmål fra Folketingets udvalg.

... der bygger på regneregler og -metoder

Som grundlag for at udarbejde konkrete konsekvensvurderinger anvender ministerierne en lang række af regneregler, modeller og metoder. Konsekvensberegninger bygger både på disse regneregler og metoder og på konkrete skøn, der er nødvendige i en konkret anvendelse. Regneregler og -metoder dækker over en lang række forskellige beregningsgange, fremskrivningsmetoder, antagelser om adfærdseffekter mv. Det samlede beslutningsgrundlag for den økonomiske politik består således både af konkrete konsekvensvurderinger og de underliggende regneregler og -metoder, der anvendes i ministerierne, jf. figur V.1.

Formandskabets arbejde spænder bredere end adfærdseffekter

Beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik spænder dermed langt bredere end de “adfærdsforudsætninger”, der nævnes i lovteksten. Principper for indregning af adfærd er blot ét element i udarbejdelsen af konsekvensvurderinger. Det samlede resultat af en konkret konsekvensvurdering og dermed det politiske beslutningsgrundlag skabes i høj grad af samspillet mellem adfærdsvirkninger og en lang række andre metodevalg og beregningsforudsætninger. Formandskabets arbejde med den nye opgave vil derfor spænde bredere end alene de anvendte adfærdsforudsætninger.

FIGUR V.1 BESLUTNINGSGRUNDLAGET FOR DEN ØKONOMISKE POLITIK

Udarbejdelse af konkrete konsekvensvurderinger i form af udspil mv. bygger på en anvendelse af ministeriernes regneregler og -metoder.

Regneregler og -metoder

Til udarbejdelse af beslutningsgrundlag anvender de økonomiske ministerier regneregler og -modeller hvor der indgår en række datakilder, adfærdsvirkninger, fremskrivningsmetoder mv.

Anvendelse

Udarbejdelse af udspil, aftale, svar på udvalgs spørgsmål, lovforslag mv.

Konkret konsekvensvurdering

I forbindelse med et udspil, aftale mv. belyses de forventede effekter på de offentlige finanser, dansk økonomi, indkomstfordeling, beskæftigelse mv.

Kapitlets indhold

Som en opstart på formandskabets nye opgave beskriver og systematiserer nærværende kapitel beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik og diskuterer god skik for såvel regneregler og -metoder som for konkrete konsekvensvurderinger. Afsnit V.2 indplacerer konsekvensvurderinger i samfundets økonomisk-politiske beslutningsproces. Afsnit V.3 beskriver de overordnede principper, der ligger bag de konsekvensvurderinger, som i dag foretages i ministerierne. Afsnit V.4 afslutter kapitlet med en diskussion af god skik for regneregler og -metoder og konkrete konsekvensvurderinger.

V.2

FRA ØKONOMISK POLITIK TIL SAMFUNDSMÅL

Konsekvensvurderinger giver indblik i vejen fra midler til mål

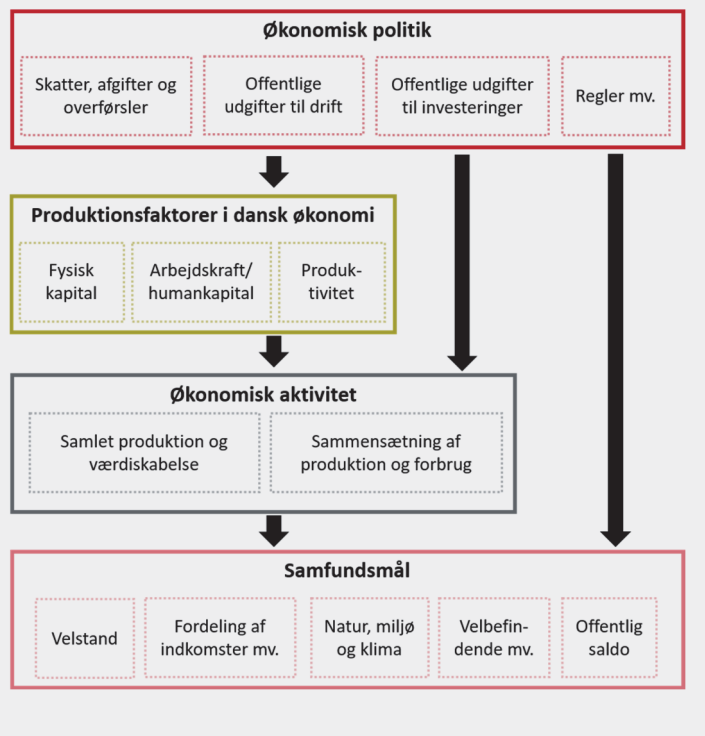
Regeringen og Folketinget tilrettelægger den økonomiske politik med henblik på en række overordnede samfundsmål, der blandt andet omfatter den økonomiske velstand, fordeling af indkomster mv. i befolkningen, tilstanden af natur, miljø og klima, det generelle velbefindende blandt borgere og balancen på de offentlige finanser, jf. figur V.2. Konsekvensvurderinger bidrager til et beslutningsgrundlag, så politikerne har mulighed for at vurdere hvilke økonomisk-politiske tiltag, der bedst fører til de ønskede samfundsmæssige mål.

Grundlæggende håndtag i den økonomiske politik

Den økonomiske politik indeholder en række instrumenter, som regeringen og Folketinget kan tage i anvendelse for at påvirke forskellige størrelser i økonomien. Instrumenterne dækker over satser og grænser i skatte- og afgiftssystemet samt overførselssystemet, de samlede midler afsat til offentlige forbrugsudgifter og offentlige investeringer, fordelingen af disse midler samt en lang række regler på forskellige områder, herunder arbejdsmarkedet, miljøstandarder og planloven.

FIGUR V.2 ØKONOMISK POLITIK, DANSK ØKONOMI OG SAMFUNDSMÅL

Den økonomiske politik påvirker samfundets udvikling via mængden og kvaliteten af produktionsfaktorer og aktiviteten i dansk økonomi.



Økonomisk politik påvirker produktionsfaktorer ...

De økonomisk-politiske instrumenter påvirker økonomien gennem flere kanaler. En vigtig effekt af økonomisk politik er, at den kan påvirke størrelsen og kvaliteten af de produktionsfaktorer, der skaber den økonomiske produktion og sammensætningen heraf. Ændringer i den førte økonomiske politik kan påvirke brugen af produktionsfaktorer som kapital og arbejdskraft samt produktiviteten i dansk økonomi:

- Ændringer i skatter og indkomstoverførsler påvirker den økonomiske tilskyndelse til at deltage på arbejdsmarkedet samt til arbejdstid og -indsats. Det kan påvirke både mængden og kvaliteten af arbejdskraften i dansk økonomi. Tilsvarende ændrer afgifter de relative priser efter skatter og afgifter i økonomien og kan derfor påvirke mængden og sammensætningen af de anvendte produktionsfaktorer

- Offentlige udgifter til uddannelse, børnepasning og sundhed kan have betydning for arbejdsudbuddet, arbejdsstyrkens kvalifikationer og den samlede produktivitet
- Offentlige investeringer i f.eks. infrastruktur og i forskning og udvikling kan påvirke mængden af fysisk kapital og videnskapital i økonomien og dermed den samlede produktivitet
- Love og regler om f.eks. ejendomsret, arbejdsmiljø og fysisk miljø påvirker brugen af både arbejdskraft og kapital i produktionen og dermed den samlede produktivitet.

... og samfundets målsætninger direkte

Økonomisk politik kan også påvirke samfundets målsætninger direkte, dvs. uden om produktionsfaktorerne. For eksempel kan samfundet via omfordelingen af indkomster i skatte- og overførselssystemet opnå en ønsket fordelingsprofil, ligesom skatter og offentlige udgifter direkte påvirker den offentlige saldo. Dette kan samtidig via en ændring af de økonomiske incitamenter i samfundet have betydning for allokeringen af produktionsressourcer og dermed for den økonomiske aktivitet mv.

Produktionsfaktorer er afgørende for økonomisk aktivitet

Omfanget og kvaliteten af produktionsfaktorerne er afgørende for udviklingen i den samlede produktion og værdiskabelse i Danmark, men ændringer i den økonomiske politik kan også påvirke sammensætningen af produktionsfaktorerne og efterspørgslen direkte. Indførelsen af en afgift eller et ændret regelsæt kan have betydning for sammensætning af eksempelvis forbruget, og det kan have videre konsekvenser for flere af de samfundsøkonomiske mål, herunder de offentlige finanser, samlet velstand, fordeling og miljøet.

Samfundsmål påvirkes af økonomisk aktivitet

Den samlede økonomiske aktivitet i dansk økonomi giver mulighed for at opfylde forskellige samfundsmål. Økonomisk vækst kan øge velstanden i samfundet, eller kan ud fra politiske prioriteringer omsættes til f.eks. en bedre naturtilstand eller et større velbefindende blandt borgerne.

Samlet eksempel: Fra CO₂-afgift til mål om bedre klima

Som et eksempel på, hvordan økonomisk politik kan påvirke forskellige samfundsmål, kan en CO₂-afgift betragtes. Diverse studier har vist, at en CO₂-afgift er det samfundsøkonomisk billigste instrument til at reducere CO₂-udledningen, jf. f.eks. De Økonomiske Råds formandskab (2020). Som led i et samfundsmål om at reducere klimabelastningen fra dansk økonomi, kan Folketinget beslutte at indføre en CO₂-afgift. CO₂-afgiften vil fordyre produktionsprocesser med CO₂-udledning. Det kan forskyde produktionssammensætningen over mod produktionstyper med lavere CO₂-udledning. En CO₂-afgift kan også påvirke arbejdsudbuddet, ligesom afgiften kan have konsekvenser for indkomstfordelingen. En CO₂-afgift vil således bidrage til et samfundsmål om lavere klimabelastning, men kan også have betydning for f.eks. velstand, fordeling og den offentlige saldo. Et alternativ til en CO₂-afgift

kan være indførelse af regler eller tilskud, der kan opnå samme forventede effekter på klimaet, men effekten på de øvrige mål kan være anderledes. Ved at præsentere detaljerede og transparente beslutningsgrundlag bliver det lettere for beslutningstagere at foretage de nødvendige afvejsninger, og for befolkningen at gennemskue, hvilke afvejsninger som ligger bag de beslutninger der foretages.

**Et samfunds-
økonomisk mål om
bedre sundhed er
svært at regne på**

Et andet eksempel på, hvordan samfundsmål potentielt kan påvirkes af ændringer af den økonomiske politik, er et ønske om en forbedret sundhedstilstand i befolkningen. Sundhedstilstanden kan potentielt påvirkes ad mange kanaler, herunder bevillinger og prioriteringer i sundhedssektoren, arbejdsmiljøregler, ændrede regler for sygedagpenge, oplysningskampagner eller afgifter på sundhedsskadelige produkter som tobak og alkohol. Lykkes det at forbedre sundheden, vil det øge befolkningens velfærd og velbefindende, men der kan også være en effekt på økonomien gennem højere produktivitet og større arbejdsudbud. I praksis er viden om sammenhængen mellem instrumenter og sundhed og mellem sundhed og beskæftigelse begrænset, hvilket gør det vanskeligere at gennemføre samlede konsekvensvurderinger på dette område, jf. også kapitel IV.

V.3

KONSEKVENSVURDERINGER I MINISTERIERNE

**Konsekvens-
vurderinger
gennemføres
løbende**

Centraladministrationen gennemfører løbende konsekvensvurderinger af ændringer i den økonomiske politik i forbindelse med regeringsudspil, indgåelse af aftaler, det lovforberedende arbejde og spørgsmål fra Folketingets udvalg. Et aktuelt eksempel er regeringens udspil om "Danmark kan mere I" fra september 2021, hvor der indgår en lang række forslag, som hver især kan have konsekvenser eksempelvis for beskæftigelsen, indkomstfordelingen og de offentlige finanser.

**Konsekvens-
vurderinger er
systematiske
effekttopgørelser**

Konsekvensvurderinger er beregninger, der viser de skønnede effekter af en påtænkt ændring i den økonomiske politik. Konsekvensvurderingen kan opfattes som en implementering af et sæt af beregningsgange og -principper, som ender med en konkret vurdering af effekten af en påtænkt ændring i den økonomiske politik. Fokus i centraladministrationens konsekvensvurderinger er sædvanligvis på effekten på de offentlige finanser og de faktorer, der påvirker de offentlige indtægter og udgifter. I dette afsnit beskrives de principper som ministerierne anvender til konsekvensvurderinger.

DIREKTE VIRKNING, ADFÆRDSVIRKNING OG TILBAGELØB

I konsekvensvurderinger af, hvordan en ændring i den økonomiske politik påvirker de offentlige finanser, anvender ministerierne på skatte- og overførselsområdet typisk tre centrale delkomponenter af den samlede effekt på de offentlige finanser, jf. også boks V.1:

- Direkte virkninger
- Tilbageløb af moms og afgifter
- Adfærdsvirkninger

Direkte virkning ved uændret adfærd

Den direkte virkning af en ændring af den økonomiske politik er den isolerede effekt af tiltaget på de offentlige finanser alene via den betragtede ændring. For den direkte virkning antages det, at ændringen indføres, men at borgere og virksomheder endnu ikke har tilpasset sig ændrede incitamentter til beskæftigelse, opsparing, produktivitet mv. En reduktion af topskatten med 4,4 pct.point vurderes f.eks. som direkte virkning at føre til et mindreprovenu på 5 mia.kr., jf. figur V.3. En 10 pct. højere dagpengesats i det første år af dagpengeperioden vurderes at medføre et direkte offentlig mindreprovenu på 900 mio. kr. Den direkte virkning opgøres dermed ud fra, at antallet af skattebetalere og antallet af ydelsesmodtagere ikke ændres i forhold til forudsætningerne i en fremskrivning med udgangspunkt i gældende regler.

Afledt direkte virkning på andre områder

For nogle tiltag kan der ud over den direkte virkning også være en afledt direkte virkning. Eksempelvis kan en ændring af en kontanthjælps-sats medføre en afledt virkning på de offentlige finanser fra ændringer i den boligstøtte, som kontanthjælpsmodtagere er berettiget til.

Tilbageløb fra forbrugsafgifter mv.

Tilbageløb dækker over, at husholdningernes disponible indkomst og forbrug kan ændre sig. Når personer omsætter de ændringer i de disponible indkomster, som den direkte virkning medfører, til forbrug, kan det ændrede forbrug give anledning til ændrede forbrugsafgifter mv., og denne resulterende ændring i den offentlige saldo betegnes som tilbageløbet, jf. Finansministeriet (2012). Ved opgørelsen af tilbageløbet tager ministerierne udgangspunkt i den direkte virkning. Adfærdsvirkningen kan også give anledning til afledte effekter på provenuet fra forbrugsafgifter mv. De afledte effekter på forbrugsafgifter mv. som følge af ændret adfærd indgår i ministeriernes konsekvensvurderinger ikke i tilbageløbet, men indregnes i adfærdseffekten, når resultaterne præsenteres, jf. Finansministeriet (2019a).

BOKS V.1 CENTRALE BEGREBER

I konsekvensvurderinger af ændringer af den økonomiske politik opdeler ministerierne typisk den samlede effekt af et tiltag på de offentlige finanser i en række delkomponenter, jf. f.eks. Finansministeriet (2012, 2021d):

Den **direkte virkning** udtrykker den isolerede effekt på den offentlige saldo af et tiltag, når det beregningsteknisk forudsættes, at borgere og virksomheder ikke ændrer deres adfærd. Beregningen tager udgangspunkt i de gældende regler i øvrigt, og den direkte virkning skal opfattes om virkningen efter indkomstskatter. Der kan også være en **afledt direkte virkning**, hvis indkomstændringen fra den direkte virkning medfører mekaniske ændringer i andre ordninger, f.eks. boligstøtte. Summen af den direkte virkning og den afledte direkte virkning betegnes også som den **umiddelbare virkning** på den offentlige saldo.

Tilbageløb fra moms og afgifter udtrykker de afledte provenueffekter fra moms og forbrugsafgifter og i enkelte tilfælde også indkomstskatter, når personer omsætter de ændringer i de disponible indkomster, som den direkte virkning medfører, til forbrug. Hvis den disponible indkomst går op, må det ved uændret adfærd forventes at øge forbruget, hvilket er forbundet med øgede indtægter fra varetilknyttede skatter.

Adfærdsvirkningen er provenuvirkningen af en ændring i adfærd blandt borgere og virksomheder som følge af et tiltag. Adfærdsendringen kan fortolkes som den dynamiske virkning af en politikændring, dvs. effekten af ændringer i arbejdsudbud og produktivitet, investeringer, grænsehandel, forbrugssammensætning mv. Adfærdsvirkningerne kan også give anledning til afledte provenueændringer fra forbrugsafgifter og andre skatter; dette tilbageløb indgår i opgørelsen af adfærdsvirkningen.

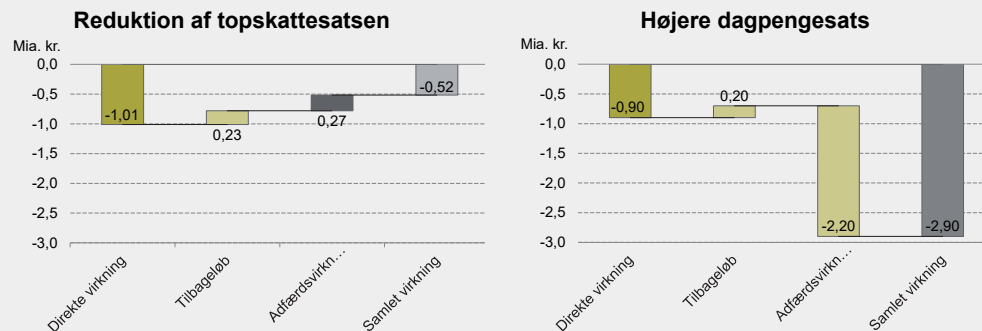
Den **samlede virkning** udtrykker summen af de ovenstående virkninger.

Varierende tilbageløbsfaktor

Tilbageløbsfaktoren, dvs. den andel af den disponible indkomst, der antages at gå til forbrugsafgifter mv., beregnes over en 10-årig periode for at udligne konjunkturudsving, jf. Finansministeriet (2019a). Størrelsen af tilbageløbet kan variere mellem typer af tiltag, der kan påvirke forskellige indkomstbaser og derfor forskellige forbrugsmønstre. For personskatteændringer anvendes en tilbageløbsfaktor på 23 pct., mens der anvendes 21 pct. for ændringer af forbrugsafgifter, jf. Skatteministeriet (2019).

FIGUR V.3 DELEMENTER AF VIRKNING PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

Ministerierne opgør typisk den samlede virkning på de offentlige finanser som summen af en række delkomponenter.



Anm.: I venstre figur reduceres topskattesatsen med 4,4 pct.point, svarende til et samlet mindreprovenu på 5 mia. kr. I højre figur øges dagpengesatsen med 10 pct. i det første år af dagpengeperioden. For topskatteændringen omfatter tilbageløb et merprovenu fra forbrugsafgifter, mens det for dagpengeændringen også omfatter merprovenu fra indkomstskatter.

Kilde: Skatteministeriet (2019), Finansministeriet (2021a).

Forbrugskvote antages at være 100 pct.

I beregninger af tilbageløbet antages det, at indkomstandelen til forbrug ikke ændrer sig og at de berørte borgere omsætter den fulde ændring af den disponible indkomst mv. til forbrug, jf. Finansministeriet (2019a). Antagelsen om en forbrugskvote på én begrundes med at der ses på strukturelle virkninger, og at det må antages, at al indkomst før eller siden omsættes til forbrug, uanset om det på kort sigt placeres i aktiver eller opsøres.

Adfærdsvirkninger fra ændringer i den økonomiske politik

Ændringer af den økonomiske politik kan medføre en ændret adfærd blandt borgere og virksomheder. For eksempel kan ændringer i reglerne for personskatter ændre på de økonomiske incitamenter til at deltage på arbejdsmarkedet. Et ændret antal beskæftigede eller et større eller mindre arbejdsomfang for beskæftigede kan dermed udgøre en adfærdsvirkning af en påtænkt skatteændring, jf. tabel V.1. En ændring af forbrugsafgifter, eksempelvis afgiften på tobak, kan herudover medføre et ændret afgiftsprovenu, hvis borgere ændrer deres forbrugsmønstre eller grænsehandel.

TABEL V.1 FORVENTEDE ADFÆRDSEFFEKTER

Ministerierne skønner over forskellige typer af adfærdseffekter i konsekvensvurderinger for forskellige ændringer af den økonomiske politik.

Politikændring	Adfærdsvirkning
Arbejdsindkomstskat, f.eks. topskat	Ændring i arbejdsudbud
Indkomstoverførsler, f.eks. dagpenge eller folkepension	Ændring i arbejdsudbud
Forbrugsafgifter, f.eks. tobaksafgift	Ændring i arbejdsudbud, grænsehandel og forbrugs-sammensætning
Kapital- og aktieindkomst	Ændring i arbejdsudbud
Selskabsskatter	Ændring af investeringsomfang og overskudsflytning
Beskatning af ejendom	-
Offentlige forbrugsudgifter	-
Offentlige investeringer	..a)

a) For en ændring i investeringsrammen for bygninger og anlæg afspejles et mekanisk vækstbidrag i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning.

Anm.: Offentlige forbrugsudgifter omfatter offentlige udgifter til f.eks. lønninger og varekøb og dækker ud over offentlig administration bl.a. offentlige uddannelsesstilbud samt sundheds- og plejeudgifter.

Kilde: Finansministeriet (2012, 2018, 2021b).

Forskellige adfærdsvirkninger for forskellige tiltag

På tværs af forskellige dele af de offentlige indtægter og udgifter er der forskelle i de adfærdsvirkninger som ministerierne skønner over i konsekvensvurderinger, jf. tabel V.1. Ministeriernes overordnede tilgang til, om der skal indregnes adfærdsvirkninger eller ej, er, at der skal være et tilstrækkeligt empirisk grundlag, og at der er en sammenhængende teoretisk referenceramme, jf. Finansministeriet (2018).

Arbejdsudbudseffekter af skatter og overførsler

For ændringer i personskatte- og overførselssystemet antages ændringerne af den disponible indkomst blandt borgere at medføre ændringer af arbejdsudbuddet og derfor af den offentlige saldo. Der skelnes mellem effekter på den såkaldt intensive margin (antal timer pr. beskæftiget) og den ekstensive margin (deltagelse på arbejdsmarkedet), jf. også nedenfor. Arbejdsudbudseffekten afhænger af hvilke personskatter (satser og grænser) og indkomstoverførsler, der ændres. Ministerierne indregner ikke mulige effekter på arbejdsudbuddet af ændret uddannelsesmønster eller ændret ind- og udvandring af arbejdskraft som følge af ændrede skatter og overførsler.

Også effekt på arbejdsudbud fra forbrugsafgifter ...

Forbrugsafgifter som f.eks. tobaks- eller chokoladeafgifter forudsættes på linje med indkomstskatter at påvirke forbrugsmuligheden af den sidst tjente krone, og de antages derfor at påvirke arbejdsomfanget for beskæftigede, jf. også nedenfor. Det antages herudover, at en ændring af forbrugsafgifterne kan påvirke grænsehandlen, og at forbrugsafgifter via en ændring i forbrugssammensætningen kan ændre på provenuet fra forbrugsafgifter.

... og fra kapital- og aktieindkomstskat

Ændringer i kapital- og aktieindkomstskatter forventes af ministerierne at medføre en adfærdsvirkning hovedsagelig via en ændring af arbejdsudbuddet, jf. Finansministeriet (2021b). En højere beskatning af nettokapital- og aktieindkomst vurderes at reducere arbejdsudbuddet.¹ Der forudsættes ikke at være adfærdseffekter af en ændring af rentefradraget. Ministerierne finder, at det er forbundet med en betydelig usikkerhed at skønne over de afledte adfærdsvirkninger af en ændret kapital- og aktieindkomstbeskatning. For nuværende skønnes der som udgangspunkt normalt ikke over effekter på husholdningers opsparingsadfærd, porteføljesammensætning eller ændringer i indkomstplaceringer blandt hovedaktionærer.²

Produktivitets-effekter fra skatter og overførsel medtages ikke

Ændringer i marginalsatter på arbejdsindkomst kan via et ændret incitament til at yde en indsats i jobbet påvirke produktiviteten blandt beskæftigede, ligesom det kan ændre på tilskyndelsen til opkvalificering og jobskifte. Ydelser under ledighed kan samtidig til en vis grad øge produktiviteten via en forbedret matchkvalitet på arbejdsmarkedet. Ministerierne ser dog generelt bort fra mulige effekter på produktiviteten i dansk økonomi af ændringer i skatter og overførsler, da det ikke vurderes, at der er tilstrækkelig grundlag herfor, jf. Finansministeriet (2012, 2018). Samtidig antages det, at produktivetsændringer på længere sigt har en omtrent neutral effekt på de offentlige finanser, idet øgede skatteindtægter fra højere produktivitet i den private sektor forventes modvirket af to effekter, jf. Finansministeriet (2014):

- Lønninger i den offentlige sektor antages at stige i takt med lønningerne i den private sektor
- Offentlige ydelser antages som følge af satsreguleringen at stige i takt med lønningerne i den private sektor

1) En højere skattesats på kapitalindkomst reducerer det fremtidige forbrug og dermed tilskyndelsen til at arbejde og spare op i dag (substitutionseffekt), samtidig med at en højere beskatning tilskynder til øget arbejde og opsparing for at opnå samme fremtidige forbrug (indkomsteffekt). Ministerierne vurderer, at substitutionseffekten er stærkere end indkomsteffekten.

2) Skatteministeriet arbejder på en opdateret metode til at skønne over arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i kapital- og aktieindkomstskatter samt af effekter på hovedaktionærers indkomstplacering.

Ændrede investeringer og overskudsflytning fra selskabsskat

For en ændring af selskabsskatterne antager ministerierne, at investeringsomfanget ændres både som følge af ændringer i de marginale, effektive skattesatser (lokaliseringsbeslutningen) og den gennemsnitlige skattesats (investeringsomfanget blandt virksomheder lokaliseret i Danmark). De offentlige finanser antages også påvirket af, at en ændret selskabsskat kan påvirke multinationale selskabers tilskyndelse til overskudsflytning på tværs af lande, jf. Finansministeriet (2021c).

Ikke adfærdsvirkning fra generelt øgede udgifter til uddannelse

Finansministeriet indregner et beskæftigelses- og produktivetsbidrag fra en generel stigning i befolkningens uddannelsesniveau i de mellemfristede og langsigtede fremskrivninger, jf. Finansministeriet (2014). Der indregnes derimod som udgangspunkt ikke en adfærdsvirkning af øgede udgifter til uddannelse på beskæftigelse, produktivitet og de offentlige finanser uden anvisning af konkrete virkemidler, for hvilke der er grundlag for at forudsætte en effekt på uddannelsesniveauet.

Ikke adfærdsvirkning for samlede udgiftsændringer, men muligt for enkelttiltag

Finansministeriet indregner ikke adfærdsvirkninger af ændrede offentlige driftsudgifter, dvs. af udgifter til offentligt ansatte, varekøb mv, jf. Finansministeriet (2018). Finansministeriet begrundes dette med, at der ikke er en teoretisk eller praktisk anvendelig ramme for at opgøre mulige effekter, og at ændrede offentlige udgifter både kan indeholde elementer, der trækker i retning af øget arbejdsudbud, og elementer der trækker i retning af lavere arbejdsudbud. Finansministeriet fremfører dog, at det er muligt at indregne adfærdsvirkninger for enkelttiltag inden for de offentlige udgifter, hvis der er tilstrækkelig empirisk og metodemæssigt belæg for effekterne.

Ingen adfærdsvirkning af offentlige udgifter til investeringer ...

Finansministeriet indregner ikke adfærdsvirkninger af generelle ændringer i de offentlige investeringer, jf. Finansministeriet (2018). Dette begrundes primært med, at den konkrete udmøntning af investeringsrammen ikke kendes tilstrækkeligt detaljeret på forhånd og at der ikke vurderes at være et tilstrækkeligt empirisk grundlag for at skønne over adfærdsvirkningerne.³

... men dog for konkrete projekter

For større investeringsprojekter på transportområdet gennemfører Transportministeriet dog cost-benefit analyser, og offentliggør i den forbindelse også skøn for, hvordan projektet kan forventes at påvirke arbejdsudbud og produktivitet, jf. Transportministeriet (2015).

3) For en ændring i investeringsrammen for bygninger og anlæg afspejles et mekanisk vækstbidrag i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning, da en øget investeringsramme forventes at øge den fremtidige produktionskapacitet.

GRUNDLAG FOR INDREGNING AF ADFÆRDSVIRKNINGER

Middelrette skøn	Udgangspunktet for ministeriernes regneregler er, at der indregnes middelrette skøn for adfærdsvirkninger, dvs. at skøn skal være så retvisende som muligt, jf. Finansministeriet (2018).
Ét sæt af adfærdsparametre for personskatter	For ændringer af personskatter baserer ministerierne i høj grad de forventede adfærdsvirkninger på en samlet teoretisk ramme, hvor et sæt af empiriske estimater for indkomst- og substitutionseffekten af marginalskatteændringer anvendes for forskellige typer af skatter og befolkningsgrupper, jf. Finansministeriet (2002) og Skatteministeriet (2017). ⁴
Adfærd for forbrugsskatter og kapital- og aktieskatter fra evidens for personskatter	Ud fra en teoretisk forventning om ækvivalente adfærdsreaktioner anvendes adfærdsparametre fra personskatteområdet også til vurdering af arbejdsudbudsvirkninger for ændringer af indirekte skatter og af kapitalindkomstbeskatning, jf. blandt andet Finansministeriet (2012) og Skatteministeriet (2017). I beregningen af arbejdsudbudsvirkningen af en konkret forbrugsafgift tages udgangspunkt i effekten af en personskatteændring med omtrent samme fordelingsprofil som den pågældende forbrugskomponent, eksempelvis forbruget af tobak.
Specifikke adfærdsparametre på overførselsområdet	På overførselsområdet anvender Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet en række forskellige adfærdsparametre til at beskrive adfærdsvirkninger ved ændringer af f.eks. dagpenge, ydelser i kontanthjælpsystemet eller selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, jf. Finansministeriet (2021d). Ny evidens indarbejdes som udgangspunkt kun i konsekvensvurderinger, hvis den kan forenes med øvrige relevante resultater i litteraturen og tidligere erfaringer i øvrigt.
Oversættelse af adfærdseffekter mellem grupper	Adfærdsvirkninger på overførselsområdet baseres om muligt på studier for den specifikke målgruppe, men der er praksis for at udbrede effektskøn til lignende målgrupper ud fra en konkret vurdering. For eksempel baseres adfærdsvirkningerne på kontanthjælpsområdet på et effektstudie af satsnedsættelser for kontanthjælpsmodtagere under 25 år, jf. Finansministeriet (2021d). Den opgjorte effekt anvendes direkte for job- og uddannelsesparate unge i kontanthjælpsystemet, men udvides også til andre grupper i kontanthjælpsystemet ved at skalere effekterne ud fra gruppernes forudsætninger for at komme i beskæftigelse.

4) Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet har igangsat et arbejde, der skal forny det empiriske grundlag for or de regnemetoder, der anvendes til at beregne effekter af ændringer i skattesystemet, jf. Finansministeriet (2019b).

Ved mangel på evidens afventes realisering af adfærdsvirkning

I tilfælde, hvor det vurderes ikke at være muligt at opgøre et direkte empirisk grundlag for en adfærdsvirkning eller at overføre den fra andre områder, undlader Finansministeriet at indarbejde en adfærdsvirkning i konsekvensvurderinger, jf. Finansministeriet (2018, 2021d). Hvis der i virkeligheden er adfærdsvirkninger, der påvirker beskæftigelsen og de offentlige finanser, vil disse effekter gradvist komme til at optræde i takt med, at skønnet for de strukturelle størrelser opdateres, svarende til den faktiske udvikling.

BETYDNINGEN AF ADFÆRDSVIRKNINGER

Selvfinansieringsgrad viser relativ størrelse af adfærdsvirkning

Størrelsen af adfærdsvirkninger for forskellige ændringer i den økonomiske politik kan sammenlignes ved hjælp af den såkaldte selvfinansieringsgrad. Denne angiver adfærdsvirkningen som andel af den direkte virkning efter tilbageløb, dvs. hvor meget adfærdsvirkningen ændrer den umiddelbare virkning af et tiltag.⁵ Selvfinansieringsgraden er positiv for ændringer, hvor adfærdsvirkningen har modsat fortegn end provenuvirkningen fra den direkte effekt og tilbageløb. Dette gælder typisk for marginalskatteændringer. Selvfinansieringsgraden er omvendt negativ, når adfærdsvirkningen har samme fortegn som provenuvirkningen fra den direkte effekt efter tilbageløb. Dette er typisk tilfældet for ændringer i overførselsindkomster.

Højeste selvfinansieringsgrader for skatter, hvor adfærd antages let at kunne ændres

Selvfinansieringsgrader er typisk højere (i absolutte termer) på områder, hvor borgere og virksomheder kan antages at ændre deres adfærd meget. For skatteændringer findes de største selvfinansieringsgrader for særligt høje punktafgifter (eksempelvis registreringsafgifter og tobaksafgift), for selskabsskat (som blandt andet antages at føre til flytning af overskud i selskaber) og topskat. For de brede skattekilder som bundskat og moms er selvfinansieringsgraden meget lav. Dette hænger sammen med, at den direkte virkning efter tilbageløb er stor i forhold til en relativt lille ændring af marginalskat og adfærd.

Højere selvfinansieringsgrader for overførsler til personer tæt på arbejdsmarkedet

For indkomstoverførsler er den beregnede selvfinansieringsgrad numerisk højere, jo tættere den relevante persongruppe er på arbejdsmarkedet. Dagpengemodtagere har en høj arbejdsmarkedstilknytning, og de antages at reagere relativt meget på ændringer i dagpengesystemet. Konkret vurderer Finansministeriet, at adfærdsvirkningen af en

5) Den direkte virkning og tilbageløb repræsenterer en omfordeling af ressourcer mellem skatteydere og den offentlige sektor, hvorimod adfærdsvirkningen repræsenterer en reel ændring i den samlede mængde af ressourcer, der er til rådighed i samfundet. Selvfinansieringsgraden er dermed et udtryk for, hvor meget effiensen ændrer sig i dansk økonomi i forhold til ændringen i omfordelingen i samfundet, jf. også De Økonomiske Råds formandskab (2018).

højere dagpengesats er så stor, at de afledte effekter på den offentlige saldo heraf er mere end fire gange så stor som den direkte virkning efter tilbageløb af ændringen, jf. figur V.4. Til sammenligning udgør den forventede adfærdsvirkning af en højere kontanthjælpssats blot 34 pct. af den direkte provenuvirkning. Det lavere niveau afspejler, at den typiske kontanthjælpsmodtager er længere fra arbejdsmarkedet end en typisk dagpengemodtager.

Nul selvfinansiering for offentligt forbrug og investeringer

Generelle ændringer af de offentlige forbrugsudgifter og offentlige investeringer antages at have en selvfinansieringsgrad på 0, da Finansministeriet her som udgangspunkt ikke regner med adfærdsvirkninger, jf. ovenfor.

Selvfinansieringsgrader afspejler kun inkluderede adfærdsvirkninger

Selvfinansieringsgraderne vist i figur V.4 afspejler alene de adfærdsvirkninger, der er medtaget i de bagvedliggende konsekvensvurderinger, jf. også tabel V.1 ovenfor. Selvfinansieringsgraderne indeholder derfor ikke effekter af andre mulige adfærdskanaler som f.eks. produktivitet, ind- og udvandring af arbejdskraft eller ændret uddannelse.

EFFEKTER PÅ DE OFFENTLIGE FINANSER

Konsekvensvurderinger ift. strukturel saldo

Finansministeriet opgør virkningerne af initiativer for den strukturelle offentlige saldo, men ikke for de løbende, faktiske offentlige indtægter og udgifter. Den strukturelle offentlige saldo er den faktiske offentlige saldo korrigeret for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold.

Adfærdseffekter indregnes fra ikrafttrædelse

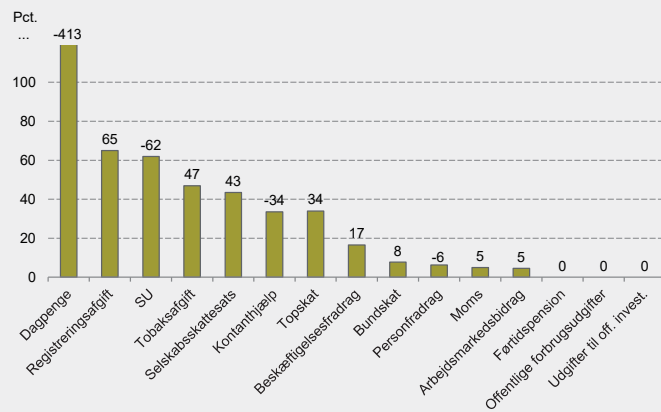
Ministerierne indregner som hovedregel effekterne af ændret adfærd på den strukturelle saldo fra det tidspunkt, hvor regelændringerne har effekt og påvirker den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse, opsparing mv. Når der fokuseres på effekterne på den strukturelle saldo og ikke den faktiske saldo, spiller effekterne på den faktiske adfærd, dvs. tilpasningstiden frem mod de antagne strukturelle effekter, ingen rolle.

Varig virkning af ændringer

For at kunne vurdere betydningen af ændringer af den økonomiske politik i forhold til den finanspolitiske holdbarhed, opgøres en såkaldt varig virkning, jf. f.eks. Finansministeriet (2012). Den varige virkning opgøres som nutidsværdien af de forventede provenuændringer opgjort som andel af BNP og tager blandt andet højde for, at grundforløbet i form af befolkningssammensætning mv. ændrer sig. Beregningen tager også højde for, at en politikændring kan indføres over flere år.

FIGUR V.4 SELVFINANSIERINGSGRADER

Der er en stor variation i den forventede adfærdsvirkning af forskellige tiltag ift. ændringen i tiltagets direkte virkning efter tilbageløb på de offentlige finanser.



Anm.: For topskat, bundskat, beskæftigelsesfradrag, arbejdsmarkedsbidrag er der tale om satsreduktioner med en direkte virkning på 1 mia. kr., ligesom personfradrag øges svarende til et mindreprovenu på ca. 1 mia. kr. For dagpenge, registreringsafgift, kontanthjælp og førtidspension er beregningen baseret på en direkte provenuændring på 0,5 mia. kr. For SU er satsen reduceret med 20 pct. (direkte virkning 3,9 mia. kr.). For selskabsskat er satsen reduceret med 1 pct.point (direkte virkning på 2,7 mia. kr.). Negative selvfinansieringsgrader skyldes, at adfærdsvirkningen og summen af den direkte virkning og tilbageløb har samme fortegn. For kontanthjælp er der ikke indregnet adfærdseffekter blandt dagpengemodtagere.

Kilde: Finansministeriet (2021b, 2021d, 2021e), Skatteministeriet (2017, 2018, 2019).

Konsekvensvurderinger kræver fremskrivninger

Ved udarbejdelsen af konsekvensvurderinger er fremskrivninger af dansk økonomi, beskæftigelse, de offentlige finanser mv. centrale. Både basisscenariet, hvor det betragtede tiltag ikke er indført, og ændringsscenariet, hvor tiltaget antages gennemført, kræver vurderinger og antagelser om den fremtidige udvikling.

Basisscenarie kræver fremskrivning ...

Selv om basisscenariet skal beskrive et forløb uden en påtænkt eller vedtaget ændring, kan der ikke alene tages udgangspunkt i størrelser, der er kendt, når konsekvensvurderingen skal udarbejdes. En påtænkt ændring vil få virkning over en fremtidig årrække, og for at fastlægge forventede effekter er det derfor nødvendigt at fremskrive beregnings-

grundlaget. Dette indebærer en fremskrivning af eksempelvis skattegrundlaget, antallet af skattebetalere, antallet af ydelsesmodtagere eller modtagere af en offentlig service, hvor basisscenariet skal baseres på uændrede regler.

... inkl. effekt af allerede vedtagne ændringer

Ved fremskrivning af basisscenariet skal der dog også tages stilling til politikændringer, der er vedtaget, men endnu ikke har fået fuld virkning. Som udgangspunkt indarbejder Finansministeriet forventede fremtidige effekter af vedtagne politikændringer i fremskrivninger.

Fremskrivninger er centrale for finanspolitiske rammer og det finanspolitiske råderum

Ud over at danne grundlag for konsekvensvurderinger af specifikke ændringer i forbindelse med lovforslag, spørgsmål fra Folketinget mv., er fremskrivninger også centrale for at optegne det samlede mulighedsområde for den førte økonomiske politik. Fremskrivninger af dansk økonomi anvendes til at tegne et billede af udviklingen for de offentlige finanser frem i tiden. Fremskrivningerne anvendes blandt andet til at opgøre det såkaldte finanspolitiske råderum, der ofte anvendes som en ramme for økonomiske udspil. Derudover hjælper fremskrivninger baseret på vedtagen eller foreslået økonomiske politik med at vurdere stillingen af de offentlige finanser i forhold til de finanspolitiske rammer, herunder overholdelsen af budgetloven.

USIKKERHED I KONSEKVENSBEREGNINGER

Usikkerhed opgøres ikke i konsekvensvurderinger ...

Finansministeriet indregner som udgangspunkt middelrette skøn for alle elementer, herunder adfærdsvirkninger, i såvel fremskrivninger som konsekvensvurderinger. Fremskrivninger og vurderinger bygger således på det, som vurderes at være bedste skøn, baseret på den tilgængelige viden. De anvendte skøn er naturligvis behæftet med usikkerhed, men ministerierne opgør ikke en eksplicit usikkerhed på de indregnede effekter, jf. Finansministeriet (2012).

... og fejlskøn opfanges i de efterfølgende års budgetter

Usikkerheden om konsekvensvurderingerne behandles ifølge Finansministeriet bedst i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken. Ministeriet vurderer, at usikkerheden forbundet med adfærdsvirkninger udgør en beskeden del af det skønnede råderum og af den samlede usikkerhed i fremskrivningen af dansk økonomi. Usikkerhed om effekten af ændringer af den økonomiske politik kan dermed opfanges i budgetrevidering i det efterfølgende år. Hvis en indregnet, positiv adfærdsvirkning viser sig at være overvurderet, vil det vise sig ved, at den faktiske offentlige saldo udvikler sig dårligere end ventet, og det vil også sætte sig i den beregnede strukturelle saldo, som i løbet af nogle år vil komme til at afspejle de faktiske effekter, også selvom effekterne måtte være fejlvurderet i udgangspunktet.

**Forsigtigt, ikke
middelret, skøn
ved asymmetrisk
usikkerhed**

Ministeriernes praksis åbner også for mulighed for at anlægge et forsigtigt, dvs. et ikke middelret, skøn på adfærdsvirkninger, hvis det vurderes, at der er asymmetri i konsekvenserne af usikkerhed. Ved asymmetri i konsekvenser menes, at omkostningerne ved eventuelle negative overraskelser vurderes at være større end de tilsvarende gevinster, jf. Finansministeriet (2012).

V.4

GOD SKIK FOR BESLUTNINGSGRUNDLAG

**Konsekvens-
vurderinger er
afgørende input
til politiske
prioriteringer**

Veldokumenterede konsekvensvurderinger baseret på regneregler og metoder, der er fastlagt på forhånd, udgør en værdifuld del af beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik. Konsekvensvurderinger oplyser beslutningstagere og offentligheden om de forventede virkninger af økonomisk-politiske tiltag for borgere, virksomheder og de offentlige finanser. Systematiske konsekvensvurderinger bidrager til, at beslutninger kan træffes på et oplyst grundlag, og muliggør en reel afvejning af alternative tiltag.

**Afsnit diskuterer
god skik og giver
anbefalinger**

På baggrund af de foregående afsnit præsenteres i dette afsnit en række overvejelser og anbefalinger til udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for ændringer af den økonomiske politik. Anbefalingerne skitserer god skik for konkrete konsekvensvurderinger og for fastlæggelsen af de grundlæggende regneregler og metoder, som de økonomiske ministerier baserer konsekvensvurderingerne på.

OVERORDNEDE BUDSKABER

**Vigtig, men også
udfordrende opgave**

Fastlæggelse og udarbejdelse af principper, antagelser og metoder, som kan anvendes til at vurdere konsekvenser af påtænkte ændringer i den økonomiske politik, er en vigtig, men også stor og udfordrende opgave for ministerierne. Samtidig stiller den konkrete anvendelse af principper og metoder til konsekvensvurderinger yderligere krav til både udarbejdelse og dokumentation af beregningerne.

**Vurderinger bør
være grundige, men
tiden kan være knap**

Traditionen i Danmark er, at der udarbejdes konsekvensvurderinger i mange sammenhænge. Grundige konsekvensberegninger kræver tid og ressourcer at udarbejde. Det kan i praksis være vanskeligt at levere i alle dimensioner, herunder dokumentation, hvis det skal ske hurtigt, f.eks. i forbindelse med indgåelse af en politisk aftale, hvor der er

forhandlet til sidste øjeblik. Nedenstående anbefalinger til god skik sigter på en ideel situation, hvor der er tilstrækkelige ressourcer og tid.

Anbefalinger om god skik

Anbefalingerne om god skik relaterer sig dels til fastlæggelsen og dokumentationen af de grundlæggende regneprincipper, konventioner og metoder, dels til anvendelsen af disse i forbindelse med konkrete konsekvensvurderinger i forbindelse med regeringsudspil, aftaler og folketingspørgsmål.

Boks V.2 sammenfatter anbefalingerne om god skik. Anbefalingerne uddybes på de følgende sider, idet der på udvalgte punkter henvises til eksempler fra blandt andet regeringens udspil *Danmark kan mere I* fra september 2021.

BOKS V.2 ANBEFALINGER OM GOD SKIK FOR REGNEREGLER OG METODER OG FOR KONSEKVENSVURDERINGER

En vigtig del af beslutningsgrundlaget for ændringer af den økonomiske politik består af konkrete konsekvensvurderinger i forbindelse med regeringsudspil, politiske aftaler og folketingspørgsmål. Til udarbejdelse af disse konsekvensvurderinger anvender ministerierne en række regneregler, konventioner og metoder. De centrale anbefalinger om god skik er:

- Der bør udvikles en praksis med kvalitetsdeklarationer af validiteten af regneregler og metoder samt af konsekvensvurderinger
- Dokumentation af regneregler og metoder bør løbende opdateres, være lettilgængelig og samordnes på tværs af ministerier
- Konsekvensvurderinger bør være veldokumenterede med eksplicite henvisninger til anvendte regneregler og metoder, og man bør kunne følge alle beregningstrin
- Usikkerheder i konsekvensvurderinger bør præsenteres og udeladte, men sandsynlige konsekvenser bør diskuteres
- Konsekvenser for de offentlige finanser såvel som for andre centrale samfundsmæssige mål, herunder fordeling, produktivitet og klimamål, bør fremgå af konsekvensvurderinger

VALIDITET OG KVALITETSDEKLARATIONER

Kvalitetsdeklarationer for regneregler og konsekvensvurderinger

De økonomiske ministerier bør indføre kvalitetsdeklarationer både af konkrete konsekvensvurderinger og af de underliggende regneregler og metoder. Formålet med deklarationerne er at signalere analysernes kvalitet over for beslutningstagerne. Det er et grundvilkår, at nogle konsekvensvurderinger må bygge på mindre velunderbyggede metoder end andre, og at den konkrete anvendelse kan afvige fra udgangspunktet for de analyser, der ligger bag regnereglerne, jf. Manski (2019). Ministerierne bør derfor indføre en deklARATION, der tydeligt kommunikerer validiteten af anvendte regneregler og metoder og af de konkrete konsekvensvurderinger:

- *Intern validitet*: KvalitetsdeklARATION for enkelte regneregler og metoder
- *Samlet validitet*: KvalitetsdeklARATION for de konkrete konsekvensvurderinger

To dimensioner: Kvalitet af anvendt viden og samlet kvalitet

Den *interne validitet* handler grundlæggende om kvaliteten af den viden og de underliggende analyser, der ligger bag de anvendte regneregler og metoder. Den *samlede validitet* handler om den kombinerede kvalitet af den interne validitet af de anvendte regneregler mv., og af, hvor tæt de anvendte regneregler mv. er på den problemstilling, som de anvendes på i den konkrete sammenhæng. I forhold til den interne validitet lægger den samlede validitet således oveni, hvor meget denne viden skal ekstrapoleres i en konsekvensvurdering, jf. bl.a. Heckman og Vytlačil (2007) og Heckman (2010).⁶

A-B-C-deklarationer for kvalitet

Nedenfor uddybes de to dimensioner i deklARATIONEN. De skitserede deklARATIONER af regneregler og konkrete konsekvensvurderinger kan udformes på forskellig vis. En relativt simpel mulighed er at anvende en skala fra A til C, i stil med de kvalitetsindikatorer, der anvendes i nationalregnskabet. Samtidig bør deklARATIONERNE altid begrundes verbalt.

6) I litteraturen anvendes begrebet "ekstern validitet" for at beskrive muligheden for at generalisere én empirisk analyse, jf. f.eks. Imbens (2010). I kapitlet anvendes begrebet "samlet validitet" for at beskrive produktet af samtidigt at ekstrapolere en række forskellige regneregler og metoder til en konkret konsekvensvurdering. Der er en diskussion af betydningen af hhv. intern og ekstern validitet for analyser, jf. bl.a. Deaton og Cartwright (2018) og Imbens (2018).

INTERN VALIDITET: KVALITET AF DE ENKELTE REGNEREGLER OG METODER

**Intern validitet:
Troværdighed om
sammenhæng eller
kausalitet**

Kvalitetsdeklarationen af regneregler og metoder skal kommunikere den *interne validitet* af eksempelvis en adfærdseffekt, en modelkonstruktion eller en hjælpeparameter, som ministerierne anvender til at udarbejde konsekvensvurderinger. Den interne validitet udtrykker, hvor godt en effekt mv. er identificeret, dvs. i hvor høj grad den troværdigt afspejler den sammenhæng eller kausalitet, som den er tænkt at afspejle, jf. f.eks. Lewbel (2019). En række eksempler for dette er:

- Adfærdseffekten af en aktiveringsordning, der tildeles tilfældigt til halvdelen af en gruppe af ledige, vil typisk have en høj intern validitet. Her betyder den tilfældige allokering af ordningen, at effekten kan tolkes kausalt for gruppen af ledige⁷
- En opgørelse af den direkte virkning af et ændret beskæftigelsesfradrag på den disponible indkomst baseret på en detaljeret, individbaseret beskrivelse af skatte- og overførselssystemet vil have høj validitet, da den både vil afspejle de institutionelle rammer og heterogeniteten i befolkningen
- En observeret højere beskæftigelsesgrad blandt personer med længere uddannelse har en lav validitet som udtryk for effekten af uddannelse på beskæftigelse, da den observerede forskel kan have mange andre årsager end forskellen i uddannelsesniveau.

SAMLET VALIDITET: KVALITET AF HELE BEREGNINGSGANGEN

**Samlet validitet
afhænger af
de anvendte
regnereglers
konkrete relevans ...**

For konkrete konsekvensvurderinger bør varedeklarationen udtrykke den *samlede validitet*, dvs. hvor valide de anvendte regneregler og -modeller er, og hvor godt de dækker den problemstilling, som den betragtede konsekvensvurdering belyser. Den samlede validitet er derfor produktet af dels den interne validitet af de anvendte regneregler og metoder og den grad af ekstrapolation, der er nødvendig for at udføre konsekvensvurderingen. En høj intern validitet for en regneregul eller -metode er således ikke en garanti for, at den samlede validitet af en konkret konsekvensvurdering er høj, jf. Athey og Imbens (2017).

7) Ud over randomisering kan også andre analysetilgange som f.eks. regression discontinuity design, difference-in-differences, IV-estimationer og syntetiske kontrolgrupper under de rette betingelser etablere en troværdig kausalitet, jf. f.eks. Abadie og Cattaneo (2018).

**... og af alle led
i beregningen**

Konsekvensvurderinger bygger normalt på anvendelsen af en lang række af regneregler og metoder på en given problemstilling. Deklarationen af den samlede validitet afhænger dermed af, hvor godt alle elementer i beregningen passer til den konkrete anvendelse. Bygger anvendelsen af en regneregel på, at der skal være tiltro til en lang række præmisser, vil konsekvensvurderingen alt andet lige stå svagere end, hvis konsekvensvurdering kun bygger på få præmisser.

**Høj samlet validitet
hvis elementer har
høj intern validitet
og god dækning**

Den samlede validitet vil være høj, hvis en konsekvensvurdering er baseret på regneregler og metoder, der har en høj intern validitet og datagrundlaget samtidig er tæt knyttet til den konkrete problemstilling og den gruppe af borgere eller virksomheder, som er berørt af den betragtede politikændring. Eksempelvis vil der være tale om en høj samlet validitet for en konsekvensvurdering, hvis den ovenfor nævnte effekt af en aktiveringsordning, der er opgjort ud fra en randomiseret tildeling, anvendes til en konsekvensvurdering af et lignende ordning på en lignende gruppe af ledige.

**Lavere validitet ved
f.eks. overførsel af
evidens**

En lavere samlet validitet kan f.eks. dække over, at den konkrete konsekvensvurdering sker med udgangspunkt i evidens fra lignende områder, fra udenlandske erfaringer eller fra analyser, der er gennemført for mange år siden. Eksempelvis vil der være tale om en lav grad af samlet validitet, hvis den nævnte effekt af en aktiveringsordning ekstrapoleres til kontanthjælpsmodtagere.

**Laveste validitet,
hvis kun baseret på
teori**

En lav validitet vil gælde, hvis beregningsforudsætningerne i en konsekvensvurdering udelukkende eller helt overvejende trækker på argumenter om teoretisk konsistens. Det kan eksempelvis være en konsekvensvurdering af en tobaksafgift, der bygger på en teoretisk begrundet antagelse om, at forbrugsafgifter har samme virkning på arbejdsudbuddet som en tilsvarende ændring i skatten på arbejde.

**Teoretisk argument
bør ikke trumfe
empiri, der afviger**

Det bør understreges, at en lav samlet validitet ofte vil være et resultat, når der ikke foreligger brugbare empiriske analyser. I de tilfælde kan teoretisk konsistens være det eneste holdepunkt. Hvis der på et område foreligger empiriske indikationer for adfærdseffekter, der strider mod teoretisk konsistens med evidens på andre områder, bør konsekvensberegningerne præsenteres i to varianter. Argumenter om teoretisk konsistens bør således ikke uden videre dominere eventuelt afvigende empiriske resultater, da adfærdseffekter i sin natur er empiriske spørgsmål og bør behandles som sådan. Der kan være mange grunde til, at adfærden afviger fra det, der kan forventes ud fra en teoretisk betragtning, f.eks. synlighed eller vaner.

Det bør italesættes, hvis der mangler sandsynlige adfærdseffekter ...

Den samlede validitet af en konsekvensvurdering vil også afhænge af, om der er elementer, der af den ene eller anden grund ikke er indarbejdet. Der bør derfor verbalt redegøres for, hvilke mulige (sandsynlige) adfærdskanaler, der ikke er medtaget. I *Danmark kan mere I* er det eksempelvis ikke nævnt, at ændrede vilkår i dagpengesystemet for dimittender og for ledige med stærk beskæftigelsehistorik kan have betydning for matchkvaliteten på arbejdsmarkedet og derved produktivtetsvæksten og velstanden i dansk økonomi.

... eller forventede konsekvenser i beslutningsgrundlag

Hvis udarbejdelsen af konsekvensvurderinger hæmmes af mangel på tid eller ressourcer, bør det fremgå klart, hvilke elementer, der ikke er inkluderet, og om de manglende elementer kan forventes på et senere tidspunkt. Viden om mulige udeladte konsekvenser er afgørende for, at politiske forhandlinger og den offentlige debat kan foregå på så oplyst et grundlag som muligt.

Deklarationer kan pege fremad ...

En tydelig deklaration af regneregler og metoder samt konsekvensvurderinger kan føre til refleksioner hos både afsendere og modtagere. Modtagere af konsekvensvurderingerne, dvs. regeringen, Folketinget og offentligheden, kan indarbejde validiteten af vurderingerne i deres beslutninger og overvejelser. For afsendere (dvs. ministerierne) kan kravet om en systematisk deklaration bidrage til at synliggøre forbedringsmuligheder og hjælpe med at fokusere ressourcer til at forbedre de elementer, der scorer lavt.

... herunder på rettidig omhu for vidensopbygning

Der bør ske en løbende udvikling og forbedring af vidensgrundlaget for konsekvensvurderingerne. Med regelmæssige mellemrum bør anvendte modeltilgange og beregningsforudsætninger opdateres i forhold til datagrundlaget, erfaringer fra Danmark og udlandet og den videnskabelige litteratur. Fokus i udviklingsarbejdet bør være på områder, der scorer lavt på kvalitetsdeklarationen, og på områder, hvor der er en forventet interesse blandt beslutningstagere. De seneste år har der eksempelvis været en stigende grad af interesse i såkaldte andengenerationsreformer. Hvis det er muligt at forudse behovet for konsekvensvurderinger på hidtil underbelyste områder, bør ministerierne udvise rettidig omhu og igangsætte det nødvendige udredningsarbejde for at etablere regneregler og metoder på områderne.

DOKUMENTATION

Dokumentation på to niveauer

En forudsætning for en oplyst og balanceret debat om den økonomiske politik er transparens om beslutningsgrundlaget, jf. f.eks. OECD (2020). De anvendte forudsætninger og metoder bør fremgå så tydeligt, at den informerede læser kan finde frem til en beskrivelse af, hvordan de præsenterede beregninger er foretaget. Overordnet er der to elementer i dokumentationsopgaven:

Konsekvensvurderinger bør indeholde eksplicite henvisninger og klarhed om alle trin

For det første bør konkrete konsekvensvurderinger indeholde en deklARATION af den samlede validitet, jf. tidligere. Der bør endvidere udarbejdes fakta-ark, der klart henviser til dokumentation af de anvendte principper og metoder. Behovet for dokumentation gælder ikke bare de eventuelle adfærdsmæssige effekter, men også skøn over den direkte virkning og beregningen af tilbageløb. Det bør fremgå klart, hvilke trin der er i beregningen, og hvilke centrale forudsætninger og skøn der indgår i hvert trin. Et nyligt svar fra Finansministeriet på Finansudvalgets spørgsmål om effekterne af en højere skattefri præmie til efterlønsmodtagere er et eksempel på en veldokumenteret konsekvensvurdering, hvor både de relevante økonomiske incitamenter og den anvendte regneregler beskrives udførligt.⁸ Omvendt mangler der i forbindelse med udspillet om *Danmark vil mere I* i mange tilfælde uddybende forklaringer. Eksempelvis er der i forslaget om dimittenddagpenge og beskæftigelsestillæg ikke nogen henvisning til relevant dokumentation.

Regneregler og metoder skal dokumenteres

Som et bagtæppe til de beskrivelser og henvisninger, der bør følge den konkrete konsekvensvurdering, bør der foreligge udførlig dokumentation af ministeriernes regneregler og metoder. Den bagvedliggende dokumentation bør:

- Indeholde en deklARATION af den interne validitet af de bagvedliggende analyser mv.
- Indeholde relevante og dækkende henvisninger til anvendt teoretisk og empirisk litteratur
- Opdateres regelmæssigt
- Udformes, så der både er ikke-tekniske sammenfatninger og detaljeret teknisk dokumentation, herunder stilleskrueberegninger for centrale politikhåndtag

8) Finansministeriets svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 416 (Alm. del) af 24. august 2021. Svaret redegør for, hvilke persongrupper der er omfattet af ændringen, beskriver datakilde og beregningsmetode samt de økonomiske incitamenter ændringen virker på. Finansministeriet forklarer den anvendte adfærdssantagelse og henviser til den relevante dokumentation.

- Være samlet, opdateret og let tilgængelig på tværs af ministerområder, f.eks. gennem en fælles hjemmeside. Den nuværende dokumentation er i flere dimensioner mangelfuld, spredt og af ældre dato.

**Dokumentation
gælder også
fremskrivninger**

Et punkt, der er centralt for konsekvensvurderinger, og derfor bør have en særlig opmærksomhed i ministeriernes vedligeholdelse, opdatering og dokumentation af regneregler og metoder, er fremskrivninger. Konsekvensvurderinger beskæftiger sig grundlæggende med at beskrive de forventede konsekvenser for den offentlige saldo, beskæftigelsen, den økonomiske aktivitet mv. i de kommende år. Kvaliteten og formidlingen af anvendte forudsætninger og metoder for fremskrivninger er derfor centrale for ministeriernes arbejde med beslutningsgrundlag.

**Dokumentation
bør foreligge ved
lancering af udspil**

For at sikre et balanceret grundlag for den offentlige debat, bør konsekvensvurderinger altid offentliggøres samtidig med lancering af større regeringsudspil. I forbindelse med forhandlingsforløb og indgåelse af politiske aftaler bør baggrundsmateriale og dokumentation offentliggøres så hurtigt som muligt.

BEHANDLING AF USIKKERHED

**Centrale
usikkerheds-
elementer
bør fremgå**

Graden af usikkerhed i en konsekvensvurdering kan være en selvstændig beslutningsparameter i den politiske beslutningsproces og bør derfor fremgå. Usikkerhed om det præcise udfald af de præsenterede resultater i konsekvensvurderinger er uundgåelig, jf. Manski (2019). Usikkerheden omkring beregninger og forudsætninger bør derfor betones på alle relevante niveauer, spændende fra usikkerheden omkring anvendte eksterne parametre til usikkerheden omkring de endelige konsekvenser redegjort for i beslutningsgrundlaget. Konsekvensvurderinger skal tegne et billede af de forventede effekter af en ændring af den økonomiske politik og der er derfor naturligt nok knyttet en usikkerhed til fremtidige udfald. Eksempelvis viste beregninger i De Økonomiske Råds formandskab (2018), at den samlede virkning på de offentlige finanser af en reduktion af topskattesatsen svarende til en direkte virkning på 1 mia. kr. som følge af usikkerhed om adfærdsvirkningen kan variere mellem 67 og 994 mio. kr.

**Følsomhedsanalyser
kan være en måde
at illustrere
usikkerheden**

For konkrete konsekvensberegninger er en oplagt mulighed at præsentere beregninger baseret på alternative forudsætninger (følsomhedsanalyser). For adfærdsvirkninger kan det være relevant at afrapportere forskellige undersøgelser, sådan at et spænd over mulige effekter kan formidles. For fremskrivninger, der eksempelvis danner grundlag for vurderingen af relevante skattegrundlag, bør centrale

usikkerhedselementer fremhæves, og hvor det er relevant, bør betydningen for konsekvensvurderingerne fremgå.

OPGJORTE RESULTATER I KONSEKVENSVURDERINGER

I dag primært effekt på offentlige finanser

I dag belyser konsekvensvurderingerne fra de økonomiske ministerier primært effekter på de offentlige indtægter og udgifter, og de faktorer, der direkte påvirker disse størrelser, herunder antallet af beskæftigede. Dermed er en væsentlig funktion for vurderingerne at sætte en pris på initiativerne i forhold til de offentlige finanser.

Både strukturelle og faktiske effekter for de offentlige finanser ...

Konsekvensvurderinger bør i relation til de offentlige finanser indeholde skøn for effekten på såvel den faktiske som den strukturelle saldo i alle år frem til det mellemfristede mål, dvs. i dag frem til 2025. For større ændringer af den økonomiske politik bør ligeledes den varige virkning af initiativerne, konsekvensen for råderummet og den offentlige gæld afrapporteres, ligesom eventuelle konsekvenser for udnyttelsen af udgiftslofterne bør fremgå. Som beskrevet i afsnit V.3 indeholder ministeriernes konsekvensberegninger i dag ikke skøn for den faktiske saldo.

... og med og uden adfærdsvirkning

Effekterne på den offentlige saldo bør, som det også er hovedreglen i dag, afrapporteres, så de direkte effekter, tilbageløbet og de adfærdsmæssige effekter fremgår separat. Dette gøres i *Danmark kan mere I*, men sker langt fra altid i ministeriernes afrapportering. En opdeling af den samlede provenuvirkning bidrager til åbenhed om kilderne til provenuændringerne og bidrager til en politisk diskussion om, hvordan forventede provenuændringer skal disponeres.

Der bør også være fokus på andre samfundsmæssige konsekvenser

Konsekvensvurderinger for især større ændringer af den økonomiske politik bør ikke alene præsentere virkninger for de offentlige finanser. Konsekvensvurderinger for centrale samfundsmål som velstand, produktivitet, indkomstfordeling samt miljø og klima udgør således en essentiel del af det samlede beslutningsgrundlag.

Produktivitets- og velstandseffekter er vigtig del af vurderinger

Effekterne på produktiviteten og den samlede produktion bør fremgå af konsekvensvurderingerne, da produktivitetsfremgang er den primære kilde til en øget velstand i samfundet. Produktivitetsvækst kan give et overskud, som samfundet kan vælge at bruge på øget materiel velstand, mere fritid, et bedre miljø og klima eller en kombination heraf. Produktivitetseffekter af ændringer af den økonomiske politik bør naturligt indgå som en centralt del af beslutningsunderlaget for politikændringer.

Fordelingseffekter i flere dimensioner

Konsekvensvurderinger af større ændringer af den økonomiske politik bør rutinemæssigt afrapportere relevante effekter på indkomstfordelingen. Beregningerne bør, når det er relevant og muligt, suppleres med familietypeberegninger og fordelingsberegninger i andre dimensioner, herunder eksempelvis ejer/lejer, geografi, uddannelse, alder og formue.

Effekter på miljø og klima

Effekten på miljøtilstanden og udledningen af forurenende stoffer, herunder drivhusgasser, bør, hvor relevant og muligt, fremgå af konsekvensvurderinger. Særlig fokus bør der være på områder, hvor der er nationale målsætninger eller internationale forpligtelser. Effekten på drivhusgasudledningerne i 2030 og akkumuleret frem mod 2030 er særligt relevant i denne sammenhæng.

LITTERATUR

Abadie, A. og M.D. Cattaneo (2018): Econometric Methods for Program Evaluation. *Annual Review of Economics* 10, s. 465–503.

Athey, S. og G. Imbens (2017): The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation. *Journal of Economic Perspectives* 31(2), s. 3-32.

Deaton, A. og N. Cartwright (2018): Understanding and Misunderstanding RCTs. *Social Science & Medicine* 210, s. 2-21.

De Økonomiske Råds Formandskab (2017): *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

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

De Økonomiske Råds Formandskab (2020): *Økonomi og Miljø 2020*.

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

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

Finansministeriet (2002): *Fordeling og Incitament*. Juni 2002.

Finansministeriet (2012): *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*. Finansministeriet, 22. november 2012.

Finansministeriet (2014): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 452 (Alm. del) af 25. sept. 2014.

Finansministeriet (2017): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 607 (Alm. del) af 20. september 2017. Finansministeriet, 10. november 2017.

Finansministeriet (2018): *Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer*. Maj 2018.

Finansministeriet (2019a): *Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren*. Finansministeriet, 26. april 2019.

Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet (2019b): *Fornyelse af det empiriske grundlag for ministeriernes beregninger af arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i skattesystemet*. 26. april 2019.

Finansministeriet (2021a): *Dagpengemodellen – Teknisk opdatering*. Økonomisk Analyse. September 2021.

Finansministeriet (2021b): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 134 (Alm. del) af 3. februar 2021.

Finansministeriet (2021c): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 75 (Alm. del) af 3. december 2020.

Finansministeriet (2021d): *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet*. Økonomisk Analyse, september 2021.

Finansministeriet (2021e): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 250 (Alm. del) af 23. marts 2021.

Heckman, J.J. (2010): Building Bridges Between Structural and Program Evaluation Approaches to Evaluating Policy. *Journal of Economic Literature* 48 (2), s. 356–398.

Heckman, J.J. og E.J. Vytlacil (2007): Econometric Policy Evaluation of Social Programs, Part I: Causal Models, Structural Models and Econometric Policy Evaluation. Kapitel 70 i: *Handbook of Econometrics, Volume 6B*.

Imbens, G. (2018): Understanding and misunderstanding randomized controlled trials: A commentary on Deaton and Cartwright. *Social Science & Medicine* 210, s. 50-52.

Lewbel, A. (2019): The Identification Zoo - Meanings of Identification in Econometrics. *Journal of Economic Literature* 57(4), s. p.835-903.

Manski, C. F. (2019): Communicating uncertainty in policy analysis. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 116(16), s. 7634-7641.

OECD (2020): *How Can Governments Leverage Policy Evaluation to Improve Evidence Informed Policy Making?*.

Skatteministeriet (2017): Skatteøkonomisk Redegørelse 2017.

Skatteministeriet (2018): Skatteøkonomisk Redegørelse 2018.

Skatteministeriet (2019): Skatteøkonomisk Redegørelse 2019.

Transportministeriet (2015): *Manual for samfundsøkonomisk analyse på transportområdet*. Anvendt metode og praksis i Transportministeriet.

