

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Rapportens første kapitel indeholder vurderinger og anbefalinger om den aktuelle økonomiske politik med særligt fokus på emner, der har betydning for produktiviteten.

Af kapitel II fremgår, at produktivitetsvæksten i Danmark i perioden efter finanskrisen har været højere end i en række andre lande. Det har sammen med bytteforholdsgevinster øget velstanden i Danmark. Kapitlet indeholder også en analyse, der blandt andet viser, at reallokering er en vigtig drivkraft for produktivitetsvæksten i Danmark. En anden analyse ser nærmere på sammenhængen mellem energipriser og produktivitet.

I kapitel III undersøges konsekvenserne af automatisering i danske fremstillingsvirksomheder. Kapitlet finder, at der er sket en stigning i antallet af virksomheder, der investerer i automatiserende maskiner, men der er ikke tale om en dramatisk udvikling. En analyse viser, at fremstillingsvirksomheder, der investerer i automatisering, øger produktiviteten og beskæftigelsen samtidig med, at lønnens andel af produktionsværdien mindskes.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Denne produktivetsrapport fra De Økonomiske Råds formandskab, der udgør Produktivetsrådet, består af tre kapitler. I det følgende gives en kort præsentation af rapportens konklusioner i hvert af kapitlerne.

RAPPORTENS KAPITLER

Kapitel I	Aktuel økonomisk politik
Kapitel II	Udviklingen i produktiviteten
Kapitel III	Automatisering i fremstillingssektoren

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I kapitel I kommenteres aktuelle økonomisk-politiske forslag med relevans for produktiviteten. Diskussionen er inddelt i fire emner:

- Skat
- Uddannelse og arbejdsmarked
- Tiltag afledt af den høje inflation
- Grønne tiltag.

Lavere skat på generationsskifte kan reducere produktivitet

Regeringsgrundlaget for den nyligt tiltrådte SVM-regering indeholder flere initiativer på skatteområdet. Et af disse initiativer er en reduktion i skatten på virksomhedsoverdragelser inden for familien. Lavere skat på virksomhedsoverdragelser vil give øget tilskyndelse til, at virksomheder overdrages til næste generation. Der er imidlertid tegn på, at familiedrevne virksomheder opnår dårligere resultater end andre virksomheder. Derfor risikerer forslaget at påvirke produktiviteten negativt.

Øget fradrag for udgifter til F&U kræver bedre beslutningsgrundlag

Et andet forslag er at gøre den nuværende, midlertidige forhøjelse af virksomhedernes fradrag for udgifter til forskning og udvikling permanent. Regeringen har ikke fremlagt dokumentation for, at der er positive effekter af at øge den allerede eksisterende subsidiering af forskning og udvikling i private virksomheder, og grundlaget for en beslutning om at øge fradraget bør derfor tilvejebringes før det eventuelt beslutes at gøre det forhøjede fradrag permanent.

Topskatteændringer er afvejning mellem fordeling og effektivitet

Regeringsgrundlaget indeholder endvidere et forslag om reduktion i marginalskatten for en del af de personer, som med de nuværende regler skal betale topskat. Samtidig foreslås en forøgelse af marginalskatten for de højeste indkomster. Den første del af de foreslåede ændringer (forhøjelsen af topskattegrænsen) vil sandsynligvis øge såvel arbejdsudbud som produktivitet, mens det modsatte gør sig gældende for den anden del (den øgede topskat for de højeste indkomster). Samlet er der tale om en klassisk afvejning mellem effekter på effektivitet og effekter på fordeling.

Effekt af udspil om kandidatuddannelser afhænger af konkret implementering

Regeringen er også kommet med et udspil om at forkorte længden af op imod halvdelen af pladserne på kandidatuddannelserne. Kortere kandidatuddannelser må formodes at sænke produktiviteten, men den foreslåede reform indeholder mange andre elementer. Den samlede effekt af udspillet afhænger derfor af den konkrete implementering.

Lavere beløbsgrænse er en god ide

Regeringen foreslår også, at beløbsordningens grænse sænkes. Formandskabet har tidligere anbefalet, at beløbsgrænsen sænkes, da det kan bidrage til en strukturel stigning i arbejdsstyrken og i produktiviteten, jf. *Produktivitet, 2022* og *Dansk Økonomi, forår 2017*.

Beslutning om jobcentre kræver bedre beslutningsgrundlag

Regeringsgrundlaget indeholder endvidere en intention om, at jobcentre skal nedlægges, og at den aktive arbejdsmarkedspolitik skal omlægges. Det er muligt at overføre en del af indsatsen for ledige til private aktører, som det foreslås i regeringsprogrammet. Det er dog ikke oplagt, at det vil have en gunstig effekt på afgang fra ledighed eller reducere de offentlige udgifter. Formandskabet anbefaler derfor, at en eventuel beslutning om at nedlægge jobcentre bør bygge på en samlet analyse af fordele og ulemper.

Huslejeloft kan svække mobilitet og produktivitet

Et tiltag, der er afledt af den høje inflation, er det huslejeloft, der blev indført i 2022. Loftet indebærer, at der skabes usikkerhed om afkastet af boliginvesteringer, hvilket risikerer at mindske det fremtidige udbud af lejeboliger. Samtidig øger indgrebet risikoen for, at der skabes indlåsnings effekter, der kan reducere mobiliteten på både bolig- og arbejdsmarkedet og dermed potentielt svække produktiviteten.

Statsstøtte er en dårlig ide, særligt fra en dansk vinkel

EU-Kommissionens forslag om statsstøtte til grønne investeringer er en reaktion på den amerikanske *Inflation Reduction Act*, der indebærer statsstøtte til virksomheder i USA. Danmark har stor fordel af en fri verdenshandel, og dansk deltagelse i konkurrence på øget statsstøtte må som udgangspunkt forventes at medføre et samfundsøkonomisk tab.

Klimapolitik kan også påvirke produktiviteten

Det seneste år er der indgået en række klimapolitiske aftaler. Klimapolitikken har som alle andre politikområder et potentiale for at påvirke effektivitet og produktivitet i samfundet, da den påvirker virksomhedernes og borgernes rammevilkår i dansk økonomi.

Grøn skattereform trækker i retning af mere ensartet beskatning af CO₂

I juni 2022 blev aftalen om *Grøn skattereform for industrien mv.* indgået. Det væsentligste element i aftalen er en afgift på 750 kr. pr. ton udledt CO₂. En ensartet CO₂-afgift er et omkostningseffektivt instrument til at nå klimamålene, og aftalen er et skridt i den retning. Aftalen indeholder dog en række afvigelser fra en ensartet afgift, hvilket gør de samfundsøkonomiske omkostninger højere end nødvendigt.

Offentlige tilskud bør kun bruges i særlige tilfælde

I juni 2022 blev der også indgået en aftale om *Etablering af en grøn fond*. Aftalen indebærer, at der kan gives tilskud til grønne investeringer. Som udgangspunkt bør offentlige tilskud kun gives, hvis det kan godtgøres, at der eksisterer markedsfejl, og hvis det samtidig gælder, at tilskud er det mest effektive instrument til at imødegå markedsfejlen, jf. *Økonomi og Miljø 2022*.

Udbygning af fjernvarme bør bero på samfundsøkonomiske analyser

Endelig er der indgået en aftale om *Mere grøn varme og udfasning af naturgas*. Udbygning af fjernvarme og udfasning af naturgas kan bidrage til øget forsyningssikkerhed, men det er vigtigt, at projekter underlægges samfundsøkonomiske analyser af rentabiliteten. En forceret udbygning af eksempelvis fjernvarmenettet risikerer at medføre en ringere produktivitsudvikling, hvis der slækkes på kravene til den samfundsøkonomiske rentabilitet.

KAPITEL II, UDVIKLINGEN I PRODUKTIVITETEN

I kapitel II beskrives den langsigtede udvikling i produktiviteten i Danmark. Kapitlet indeholder to analyser. I den ene undersøges det, i hvor høj grad danske virksomheder opnår produktivitsfremskridt ved at ændre deres produktsammensætning. I den anden analyse estimeres de kortsigtede produktivitseffekter af stigende energipriser. Herudover indeholder kapitlet en diskussion af, i hvilke tilfælde produktivitsfremskridt kan øge arbejdsuddrevet og forbedre de offentlige finanser.

Relativt høj dansk produktivitsvækst siden finanskrisen

Timeproduktiviteten i de private byerhverv i Danmark er steget ca. 1½ pct. årligt siden årtusindeskiftet. I perioden efter finanskrisen har produktivitsvæksten i Danmark været højere end i en række andre lande. Det kan særligt tilskrives en relativt høj produktivitsvækst i *Industrien*, men en relativt høj produktivitsfremgang i *Handel og transport* har også bidraget.

Produktivitetsvækst fra ændret produkt-sammensætning

Produktivitetsvæksten giver anledning til velstandsfremgang. Herudover er dansk velstand yderligere forøget som følge af bytteforholdsgevinster på dansk vareeksport. Bytteforholdsgevinsterne skal blandt andet ses i sammenhæng med en gunstig specialisering af dansk industri. Visse typer af innovationer kan bidrage til både produktivitet og bytteforholdsfremgang. Det gælder særligt såkaldt produktinnovation, hvor nye produkter introduceres, eller eksisterende forbedres, hvorved de kan oppebære en højere pris. En analyse af danske fremstillingsvirksomheder i perioden 2000-19 viser, at omtrent en tredjedel af produktivetsfremskridt internt i virksomhederne er drevet af, at virksomhederne løbende ændrer deres produktsammensætning.

Langvarigt forhøjede energipriser kan svække produktiviteten

De kommende år hæmmes produktivetsudviklingen potentielt af, at energipriserne risikerer at være højere og forbundet med større usikkerhed end tidligere. En langvarig forøgelse af energipriserne vil alt andet lige svække produktiviteten. Effekterne afhænger dels af, i hvor høj grad virksomhederne er i stand til at substituere væk fra relativt dyre energikilder, dels af energiintensiteten i produktionen. En analyse af danske fremstillingsvirksomheder peger på, at højere energipriser fører til et betydeligt fald i timeproduktiviteten på kort sigt, mens den underliggende effektivitet i produktionsprocessen, opgjort ved totalfaktorproduktiviteten (TFP), ikke ændres.

Tiltag, der forøger produktiviteten, kan potentielt styrke de offentlige finanser

I tillæg til, at produktivitetsvækst giver anledning til velstandsfremgang, potentielt også igennem bytteforholdseffekter, kan produktivetsfremskridt også påvirke arbejdsudbuddet og de offentlige finanser. I dag lægges det typisk til grund, at produktivetsstigninger ikke påvirker det langsigtede arbejdsudbud og er omtrent neutrale for de offentlige finanser. Der er imidlertid mangel på empirisk viden på området. I kapitlet klargøres det, at det er plausibelt, at visse typer af produktivetsfremskridt kan styrke arbejdsudbuddet og derigennem de offentlige finanser. Der er således behov for empirisk viden på dette område.

KAPITEL III, AUTOMATISERING I FREMSTILLINGSSEKTOREN

I kapitel III undersøges konsekvenserne af automatisering i fremstillingsvirksomheder. Analysen er motiveret af et nyere forskningsfelt, som undersøger betydningen af fremkomsten af robotter og andre automatiserende maskiner. Kapitlet belyser effekterne af denne udvikling for Danmark baseret på en gennemgang af relevant økonomisk teori, eksisterende empiriske studier, et overblik over udbredelsen af automatisering i fremstillingssektoren samt en analyse af automatisering i danske fremstillingsvirksomheder.

Automatisering forventes at øge produktivitet, men kan også øge ulighed

Automatisering indebærer, at robotter og anden teknologi erstatter menneskers arbejdsopgaver. Automatisering leder til øget produktivitet, men kan også indebære, at en mindre andel af produktionsværdien udbetales som løn til medarbejderne, da behovet for arbejdskraft relativt til kapital mindskes. Lønudviklingen må især forventes svækket for de grupper af beskæftigede, som mister mange arbejdsopgaver til de nye teknologier. Dette kan øge indkomstuligheden. Under visse forudsætninger kan automatisering mindske reallønnen og beskæftigelsen for de påvirkede beskæftigede.

Uddannelse og nye arbejdsopgaver kan mindske negative konsekvenser

Flere forhold kan bidrage til at mindske de negative konsekvenser af automatisering. For det første kan uddannelse og efteruddannelse ændre arbejdsstyrkens kompetencer til at varetage arbejdsopgaver, som er vanskelige at erstatte med maskiner. For det andet kan den teknologiske udvikling også skabe nye arbejdsopgaver og dermed kompensere for de arbejdsopgaver, som er automatiseret.

Eksisterende empiriske studier bekræfter generelt forventning

Empiriske studier i andre lande finder, at automatisering øger produktiviteten af virksomheder, men sænker lønnens andel af produktionsværdien, hvilket er i overensstemmelse med forventningen. Typisk findes også en positiv effekt på antal ansatte i de automatiserende virksomhederne. Denne stigning kan imidlertid ske på bekostning af antallet af ansatte andre steder i økonomien – eksempelvis fordi konkurrerende virksomheder mister markedsandele til automatiserende virksomheder. Derfor indebærer automatisering ikke nødvendigvis en samlet positiv effekt på beskæftigelsen i den pågældende branche eller i samfundet.

Automatiserende maskiner er blevet mere udbredte, ...

Kapitlet viser, at der er sket en stigning i antallet af danske fremstillingsvirksomheder, som investerer i automatiserende maskiner såsom robotter og automatiske fræse-, skære- og svejsemaskiner. Der er også sket en stigning antallet af anvendte industrirobotter.

... men der er ikke tale om en dramatisk udvikling

De automatiserende maskiner har dog ikke i et betydeligt omfang vundet indpas relativt til andre typer af investeringer. Således udgør de automatiserende maskiner en lille og konstant andel af de samlede investeringer i fremstillingssektoren. En af årsagerne til dette kan være, at der er sket en stigning i immaterielle investeringer, navnlig software samt forskning og udvikling, på bekostning af investeringer i fysiske maskiner.

Automatisering øger produktivitet og beskæftigelse, men mindsker lønkvoten

En analyse præsenteret i kapitlet viser, at produktivitet og beskæftigelse øges, mens lønnens andel af produktionsværdien mindskes, når danske fremstillingsvirksomheder begynder at investere i automatisering. Dermed er der en produktivitetsgevinst, men en større del af gevinsten tilfalder ejerne. Analysen finder, at automatisering øger produktiviteten med 7 pct., hvilket er på linje med, hvad lignende undersøgelser fra andre lande finder.

Ikke stærkt grundlag for at regulere automatisering

Der er ikke et stærkt samfundsøkonomisk grundlag for at regulere omfanget af automatisering, hverken gennem subsidier eller skatter. Der er således ingen indikation af samfundsøkonomiske gevinster ved automatisering, som kan begrunde støtte. I teorien kan automatisering under visse omstændigheder føre til en uhensigtsmæssig stor reduktion i beskæftigelsen, hvilket kunne være en begrundelse for at søge at mindske omfanget af automatisering. Imidlertid peger hverken analysen på danske data præsenteret i kapitlet eller undersøgelser fra andre lande på nogen negativ effekt på beskæftigelsen. Derfor er der heller ikke et stærkt samfundsøkonomisk grundlag for at begrænse omfanget af automatisering gennem skatter eller anden regulering.

