

# Vækst på kort og langt sigt

Efter tre års stilstand i dansk økonomi er det naturligt, at interessen for at skabe økonomisk vækst er betydelig. Artiklen gennemgår det herskende synspunkt, at den kortsigtede vækst bestemmes på økonomiens efterspørgselsside, mens det er udbuddet, der er afgørende for væksten på langt sigt. Pointen illustreres, og det diskuteres, hvilke håndtag politikerne kan dreje på for at skabe vækst.



**JESPER GREGERS LINAA**  
De Økonomiske Råds Sekretariat



**JOHN SMIDT**  
De Økonomiske Råds Sekretariat<sup>1</sup>

Danmark er blevet hårdt ramt af den finansielle krise. Fra 2007 til 2009 faldt den samlede produktion med 6½ pct., og beskæftigelsen faldt med 170.000 fuldtidsbeskæftigede frem mod 2010. Efter en kortvarig og kun delvis genoprejsning af produktionen frem mod midten af 2010 har der stort set ikke været vækst siden. Det markante produktionsfald, den svage genopretning og tre års stilstand betyder, at BNP nu befinder sig markant under det »normale« niveau. Siden 2009 udgør det akkumulerede produktionstab mere end 325 mia. kr., og det må realistisk set forventes, at der går adskillige år, før konjunktursituationen er normaliseret. Den samlede makroøkonomiske regning for krisen vil derfor med stor sikkerhed blive større.

Krisen, der ramte Danmark, kom i høj grad fra udlandet, men med til historien hører, at dansk økonomi før krisen kørte i et meget højt gear. Godt hjulpet på vej af en lempelig finanspolitik og et skattestop, der gav boligejerne skattelettelser i milliard-klassen, voksede huspriserne uholdbart, og ledigheden faldt til et niveau, som ingen havde forestillet sig. Mængden af ledige ressourcer svandt hastigt ind, hvilket betød, at produktiviteten faldt, og manglen på arbejdskraft førte til stigende lønninger og en markant svækkelse af konkurrenceevnen. Situationen var ikke langtidsholdbar, og det lå derfor allerede før krisen i kortene, at der ville komme en periode med lav eller endog negativ vækst. Omfanget af nedturen er dog alligevel kommet bag på de fleste.<sup>2</sup>

Den svage økonomiske situation, som nu har stået på i godt fem år, har naturligt nok ført til, at mange har stillet spørgsmålet om, hvad der skal til for at bringe væksten tilbage. Debatten er imidlertid ofte ganske diffus og uklar omkring, hvilken form for vækst der reelt tænkes på. Formålet med denne artikel er at illustrere sondringen mellem den efterspørgselsbestemte, kortsigtede vækst og den strukturelle, mere langsigtede vækst, der skabes fra økonomiens udbudsside. Sondringen er væsentlig, for den medicin, der skaber vækst på den korte bane, gør ikke meget gavn på den lange bane. Og det, der skaber vækst på langt sigt, bidrager sjældent nævneværdigt til den kortsigtede vækst.

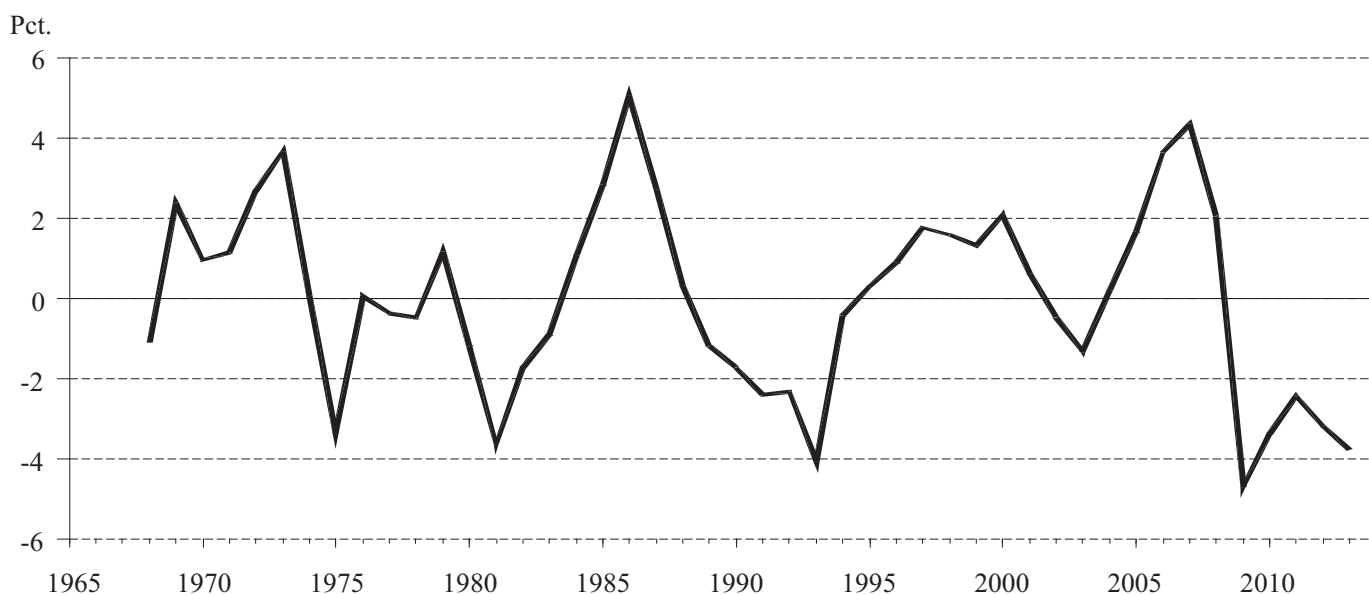
I afsnit 1 lægges der ud med en kort præsentation af baggrunden for de seneste års svage vækst. I afsnit 2 gives der en mere formel sondring mellem vækst på det korte og det lange sigt. I afsnit 3 foretages en dekomponering af den vækst, der kan ventes frem mod 2020, og der ses på, hvad der har drevet væksten de seneste 20 år. I afsnit 4 diskuteres den betydelige usikkerhed, der omgiver beregningerne. Endelig diskuteres i afsnit 5, hvad der kan gøres for at styrke væksten i Danmark fremadrettet.

## 1. Baggrunden for de seneste års lave vækst

Blandt langt størsteparten af nutidens økonomer, udenlandske såvel som danske, er der en grundlæggende forståelse af, at den

NOTE 1 Synspunkter fremsat i artiklen deles ikke nødvendigvis af De Økonomiske Råds formandskab.

NOTE 2 Se f.eks. Brandt & Dam (2013, figur 2) for en understøttelse af denne pointe.

**Figur 1. Output gap**

Anm. Output gap er et mål for den relative forskel mellem faktisk og strukturelt BNP. Strukturelt BNP er en ikke-observerbar størrelse og er anslået af De Økonomiske Råd (2013).

kortsigtede vækst skabes på økonomiens efterspørgselsside, mens det er udbudssiden, der er afgørende for væksten på det længere sigt. Det skinner også igennem i størstedelen af lærebøgerne, herunder eksempelvis Mankiw (2013) og Blanchard & Johnson (2013), der anvendes på introducerende makrokurser på danske universiteter. De danske makroøkonomiske modeller, der har været anvendt ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik gennem mange år, bygger også på denne opdeling af kort og langt sigt, jf. Nationalbanken (2003), Danmarks Statistik (2012) samt Grinderslev og Smidt (2007).

På kort sigt bestemmes produktionen af efterspørgslen. Indenlandske og udenlandske husholdninger og virksomheder efterspørger varer, tjenester og investeringsgoder. Samtidig bidrager det offentlige direkte til efterspørgslen via offentligt forbrug og offentlige investeringer, men det offentlige spiller også indirekte en rolle gennem opkrævning af skatter og udbetaling af offentlige ydelser. Den offentlige sektor påvirker både væksten gennem aktive finanspolitiske beslutninger og gennem de automatiske stabilisatorer.

På kort sigt er lønninger og priser relativt stive. Det betyder, at hvis virksomhederne oplever et fald i efterspørgslen, vil den umiddelbare reaktion være at indskrænke produktionen. Et fald i efterspørgslen vil derfor føre til lavere beskæftigelse og højere arbejdsløshed. Omvendt vil større efterspørgsel som udgangspunkt føre til en periode med forøget vækst. På længere sigt vil økonomiens aktører tilpasse priser og lønninger til efterspørgs-

len. En længere periode med lav efterspørgsel og høj ledighed vil derfor trække i retning af lavere lønstigninger og en deraf følgende forbedring af konkurrenceevnen, som i sidste ende vil sørge for, at efterspørgsel og beskæftigelse normaliseres.

På langt sigt er det udbuddet af arbejdskraft og kapital, der sammen med produktiviteten bestemmer den samlede produktion og dermed væksten. Lønninger og priser vil over tid tilpasse sig, så der finder en naturlig udnyttelse af kapital og arbejdskraft sted. Er udbuddet af arbejdskraft og andre produktionsfaktorer større end efterspørgslen, vil der være en tendens til, at priser og lønninger vil falde, hvilket vil bidrage til at øge efterspørgslen igen, primært gennem højere eksport og lavere import. Prismekanismen vil således på sigt føre til, at efterspørgslen tilpasser sig udbuddet. Hvor lang tid tilpasningen tager, afhænger blandt andet af, hvor fleksibelt arbejdsmarkedet fungerer. Stive lønninger og priser betyder alt andet lige, at et givet konjunkturtilbageslag varer længere.

#### **Den aktuelle krise er en efterspørgselskrise**

BNP skønnes aktuelt at ligge omkring knap 4 pct. under det normale niveau, jf. figur 1. Baggrunden er primært svigtende efterspørgsel.<sup>3</sup> Havde efterspørgslen været kraftigere, ville virksomhederne have kunnet producere mere med det givne kapitalapparat, og de ville med stor sandsynlighed have øget beskæftigelsen.

NOTE 3 De seneste års svage vækst skyldes dog ikke udelukkende en svag efterspørgselsudvikling. Væksten i den underliggende, strukturelle produktion har også været relativt svag de senere år. Den altovervejende årsag til lavvæksten vurderes dog at være efterspørgslen.

Der er med andre ord ledige ressourcer i betydeligt omfang. Omfanget af de ledige ressourcer udtrykkes ofte ved output gap, der netop opgøres som den relative forskel mellem faktisk og strukturelt («normalt») BNP. Et output gap på minus 4 pct. er udtryk for en kraftig lavkonjunktur, men noget tilsvarende er set tidligere. Både i begyndelsen af 1990'erne og efter såvel første som anden oliekrise lå BNP tilsvarende langt under det strukturelle niveau. Det, der gør den nuværende situation usædvanlig, er *kombinationen* af styrken og varigheden af tilbageslaget.

Umiddelbart kan det virke overraskende, at krisen i begyndelsen af 1990'erne ikke kommer dårligere ud af beregningerne end vist i figuren. Ledigheden var i begyndelsen af 1990'erne således langt højere end i dag, men det afspejler netop væsentligheden af at sondre mellem den underliggende udvikling i økonomien og det kortsigtede aktivitetsniveau. I begyndelsen af 1990'erne var arbejdsmarkedet markant dårligere fungerende end i dag, og det betød, at ledigheden selv i en neutral konjunktursituation ville ligge over det aktuelle niveau i dag. Gennemgribende reformer i arbejdsmarkedspolitikken gennem de seneste 25 år har bidraget til at nedbringe strukturledigheden fra skønsmæssigt omkring 8½ pct. i 1993 til et niveau på omtrent 3½ pct. i dag.

Den svage efterspørgsel er en konsekvens af den økonomiske og finansielle krise, der ramte såvel Danmark som resten af verden i 2008. Ser man nærmere på efterspørgslen og sonderer mellem den del, der stammer fra indlandet, og den del, der kommer fra udlandet, fås billedet i figur 2. Herfra kan udtrækkes i hvert fald fire pointer.

For det første var faldet i den indenlandske efterspørgsel og i eksporten af omtrent samme størrelsesorden. Dette er tegn på, at et globalt stød ramte økonomierne i Danmark og vores handelspartnere relativt symmetrisk. Helt symmetrisk var udviklingen dog ikke, for pointe nummer to er, at den danske efterspørgsel begyndte at falde før den udenlandske. Krisen var altså ikke bare noget, der kom til os udefra. Tredje pointe er, at mens den indenlandske efterspørgsel i dag fortsat befinder sig på et niveau, der er væsentligt lavere end ved toppen af højkonjunktoren, så har eksporten fundet tilbage til et niveau, der ligger en anelse over niveauet før krisen, men dog stadig markant under et niveau, der ville følge af en trendmæssig fremskrivning af situationen før krisen. Fjerde pointe vedrører den indenlandske efterspørgsel, hvor det fremgår, at faldet i den samlede indenlandske efterspørgsel har været mindre end faldet i den private efterspørgsel. Det hænger selvfølgelig sammen med, at den offentlige efterspørgsel i modsætning til den private ikke blev ramt af krisen. Den markante finanspolitiske lempelse, der fandt sted i 2009 og 2010, bidrog endda til, at det offentlige forbrug steg væsentligt mere end oprindeligt planlagt, hvilket bidrog til at holde den samlede efterspørgsel oppe. Finanspolitikken har set over hele perioden 2008-13 bidraget positivt til væksten, jf. De Økonomiske Råd (2013).

Den svage udvikling i den indenlandske efterspørgsel er i høj grad drevet af investeringerne, der er faldet mere end 20 pct. i forhold til niveauet i 2007. Investeringerne udgør aktuelt omkring 17 pct. af BNP, hvilket er et pænt stykke under det historiske gennemsnit, som over perioden 1993-2013 var på 20 pct. Imidlertid er der ikke overordnede tegn på en egentlig investeringskrise. Den svage investeringsvækst kan i høj grad tages som udtryk for den svage udvikling i beskæftigelsen, da

**Figur 2. Indenlandsk og udenlandsk efterspørgsel**



Anm. Privat indenlandsk efterspørgsel er summen af privat forbrug og private investeringer. Samlet indenlandsk efterspørgsel omfatter endvidere det offentlige forbrug og investeringer.

forholdet mellem kapitalmængden og beskæftigelsen i dag ligger på et trendmæssigt naturligt niveau, jf. Det Økonomiske Råd (2013).

## 2. En mere formel sondring mellem det korte og det lange sigt

Lucas (1977) beskrev konjunktursvingninger som »[...] repeated fluctuations about trend [...]« i makroøkonomiske variabler. Denne karakteristik er i dag helt grundlæggende for forståelsen af den økonomiske udvikling på såvel det korte som det lange sigt og meget nyttig, når man skal foretage vurderinger af økonomiens kort-, mellem- og langfristede vækstpotentiale.

Historisk set er den samlede produktion og indkomst vokset over tid. Det skyldes først og fremmest produktivitsfremskridt, herunder de produktivitsfremskridt, der opstår som følge af intensivning af  $K/L$ -forholdet, men stigninger i den samlede produktion kan også dække over en voksende arbejdsstyrke eller en højere arbejdstid. Det er med andre ord et øget *effektivt* udbud af produktionsressourcerne, der skaber den langsigtede vækst. Imidlertid rammes økonomien løbende af forskellige typer af stød, der forårsager, at økonomien nogle gange vokser hurtigere og andre gange langsommere end den underliggende produktion. Derfor udvikler økonomien sig ikke jævnt over tid – der opstår fluktuationer omkring trenden. Perioder, hvor efterspørgsel og produktion ligger over produktionens trendmæssige niveau, kaldes højkonjunkturer, mens perioder, hvor efterspørgsel og produktion ligger under, kaldes lavkonjunkturer.

Når vækstraten på det mellemfristede sigt skal vurderes, er der to bidrag at forholde sig til. Det ene stammer fra den underliggende vækst i produktiviteten samt fra ændringer i den strukturelle beskæftigelse. Det andet bidrag kommer af, at økonomien i udgangspunktet kan befinde sig i en høj- eller lavkonjunktur, hvilket indebærer, at en forventet normalisering af konjunktursituationen i en periode vil bidrage til højere eller lavere vækstrate. Hvis økonomien, som nu, er i lavkonjunktur, vil konjunkturnormaliseringen bidrage positivt til væksten i de kommende år. Dette vil blive illustreret nedenfor, men inden da er det nyttigt med nogle mere formelle betragtninger.

Betragt BNP, der kan skrives på følgende form

$$BNP_t = \frac{BNP_t}{H_t} \times \frac{H_t}{Q_t} \times Q_t, \quad (1)$$

hvor  $H$  angiver det samlede antal erlagte arbejdstimer i økonomien, og  $Q$  er antallet af beskæftigede. Timeproduktiviteten, opgjort som BNP pr. arbejdstime, er dermed givet som  $BNP/H$ , mens det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. beskæftiget er givet ved  $H/Q$ .

Udnyttes, at arbejdsstyrken,  $L$ , pr. definition er lig summen af antallet af beskæftigede og (netto)ledige,  $U$ , kan (1) skrives som

$$BNP_t = A_t \times H_g \times L_t \times \left(1 - \frac{U_t}{L_t}\right), \quad (2)$$

hvor timeproduktiviteten (BNP pr. arbejdstime) er angivet ved  $A$  og den gennemsnitlige arbejdstid ( $H/Q$ ) ved  $H_g$ .

Hvis der endvidere tages logaritmedifferenser til udtrykket i (2), og hver enkelt variabel, fx  $L$ , antages at bestå af en underliggende strukturel komponent,  $L_s$ , og en cyklisk komponent,  $L_c$ , kan (2) skrives som

$$(3) \quad \Delta \ln p_t = (\Delta a_t^s + \Delta a_t^c) + (\Delta h_{gt}^s + \Delta h_{gt}^c) + (\Delta l_t^s + \Delta l_t^c) - (\Delta \ln(1 - U^s/L^s) + \Delta \ln(1 - U^c/L^c)),$$

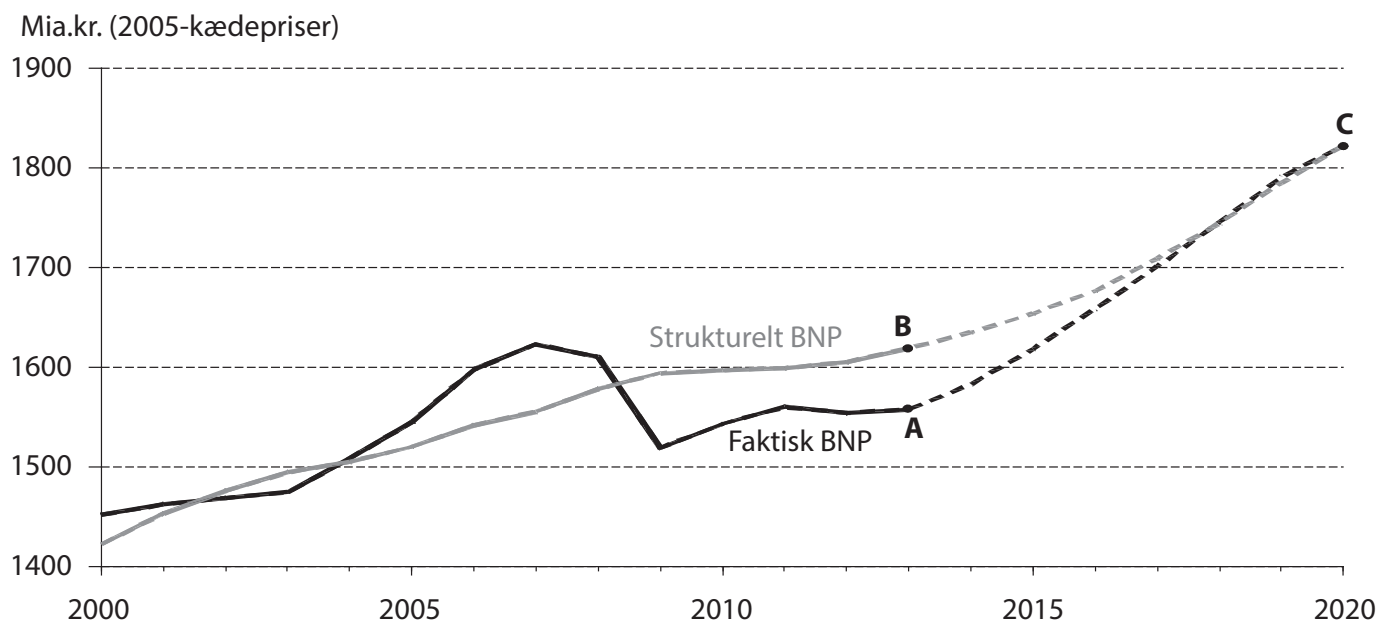
hvor små bogstaver angiver logaritmer. Udtrykket (3) viser, at væksten i BNP kan komme via vækst i produktiviteten ( $\Delta a$ ), øget gennemsnitlig arbejdstid ( $\Delta h_g$ ) og flere beskæftigede, hvor sidstnævnte kan komme fra et øget arbejdsudbud ( $\Delta l$ ) eller et fald i ledighed ( $\Delta(1-U/L)$ ). Hvert af disse elementer kan opdeles i en underliggende udvikling, jf. toptegn  $s$ , og i et bidrag, der stammer fra en konjunkturnormalisering, jf. toptegn  $c$ .<sup>4</sup>

Fokuseres på arbejdsstyrken,  $L$ , kan væksten opstå via en strukturel stigning ( $\Delta L^s > 0$ ), eller den kan være et resultat af en konjunkturgenopretning ( $\Delta L^c > 0$ ). Den strukturelle eller trendmæssige udvikling i arbejdsstyrken bestemmes af den demografiske udvikling og af de ændringer i arbejdsstyrken, der skyldes reformer. Dansk økonomi befinder sig aktuelt i en lavkonjunktur, og der er sket et væsentligt fald i arbejdsstyrken. En del af faldet vurderes at være af midlertidig karakter, og derfor er arbejdsstyrken i disse år mindre end sit naturlige niveau. Det betyder, at det aktuelle arbejdsstyrkegap er negativt,  $L^c < 0$ . I takt med, at konjunktursituationen normaliseres, vil forskellen mellem den faktiske og den strukturelle arbejdsstyrke blive mindre, hvilket vil bidrage positivt til væksten i de kommende år, svarende til  $\Delta L^c > 0$ .

## 3. Vækstudsigterne frem mod 2020

I De Økonomiske Råd (2013) anslås det, at BNP vil vokse omtrent 2,2 pct. årligt i perioden 2013-2020. Sammensætningen af væksten i et midlertidigt bidrag, der skyldes konjunkturnormalisering, og en underliggende trendmæssig vækst er illustreret i figur 3. Aktuelt er det danske output gap negativt (punkt A ligger under punkt B). Den gradvise lukning af output gap frem mod 2018-19 leverer et gennemsnitligt årligt vækstbidrag på 0,5 pct.point frem mod 2020. De resterende 1,7 pct.point skyldes den underliggende vækst, dvs. bevægelsen fra det aktuelle niveau for strukturelt BNP (punkt B) til det forventede niveau i 2020 (punkt C).

NOTE 4 For en dokumentation af beregningen bag strukturel arbejdsstyrke og strukturel produktivitet, se Det Økonomiske Råds Sekretariat (2013a, 2013b).

**Figur 3. Forventet vækst i BNP i perioden 2013-2020**

Såvel den strukturelle som den faktiske vækst kan opdeles på de i ligning 3 nævnte komponenter. Dette er gjort i tabel 1, der også viser, hvordan væksten i perioden 1993-2012, hhv. 2000-2012 blev påvirket af udviklingen i arbejdsstyrke, ledighed, arbejdstid og produktivitet.

Det er tydeligt, at det primært er produktiviteten, der driver væksten uanset delperiode. Sammenlignes perioden 1993-2012 med den kortere periode 2000-2012, fremgår det endvidere, at den lavere vækst i strukturelt BNP i sidstnævnte periode helt overvejende kan tilskrives en svagere underliggende produktivitet. Tabellen afslører også, at væksten i perioden 1993-2012 blev positivt påvirket af det fald i den strukturelle ledighed, der var et resultat af den lange række af arbejdsmarkedsreformer, der så dagens lys i 1990'erne og nullerne.

For perioden frem mod 2020 anslås den årlige gennemsnitlige vækst at blive 2,2 pct., hvilket er  $\frac{3}{4}$  pct.point højere end væksten i de foregående 20 år. Den relativt høje vækst kan grundlæggende tilskrives to forhold. For det første vurderes den strukturelle vækst i de kommende år at blive positivt påvirket af de reformer, der er vedtaget, og som forventes at bidrage til at øge arbejdsstyrken med omkring 100.000 personer frem mod 2020. For det andet indebærer det svage udgangspunkt, at den forventede konjunkturalisering frem mod 2020 vil bidrage positivt til væksten i de kommende år.<sup>5</sup>

#### 4. Usikkerhed

Fremskrivninger er i sagens natur forbundet med usikkerhed. Forudsætninger om fx renteutvikling og oliepris kan vise sig at

være forkerte. Den økonomiske politik kan også blive anderledes end forudsat. Dette kan have direkte konsekvenser for efterspørgslen og dermed væksten på den korte bane, men ændringer i den økonomiske politik kan også have konsekvenser for den strukturelle udvikling i fx arbejdsstyrke eller ledighed. Ligeledes er forbrugeres og virksomheders tro på fremtiden helt afgørende for, hvornår normaliseringen af efterspørgslen vil indtræffe. Psykologi spiller en afgørende rolle.

Hvis den kortsigtede efterspørgselsudvikling bliver svagere end ventet, vil normaliseringen af konjunktursituationen bidrage mindre til væksten. En svagere vækst på den korte bane kan indebære en risiko for, at der opstår længerevarende effekter på arbejdsmarkedet, hvor personer fastholdes på mere eller mindre permanent offentlig forsørgelse. Lavere vækst på kort sigt kan dermed have konsekvenser for velstandsniveauet – om ikke permanent, så langvarigt.

En anden årsag til, at væksten kan blive anderledes end ventet, kan være, at de strukturelle niveauer i udgangspunktet er fejlvurderet. Hvis niveauet for strukturelt BNP er lavere end antaget, vil det betyde, at konjunkturaliseringen ikke vil bidrage så positivt til væksten som anført. Konkret skønnes strukturelt BNP, som nævnt, aktuelt at ligge omkring 4 pct. over det faktiske. Den forventede konjunkturalisering bidrager dermed, jf. tabel 1, til væksten frem imod 2020 på 0,5 pct.point årligt. Hvis output gap i udgangspunktet alternativt kun er eksempelvis -2 pct., vil det konjunkturbetingede vækstbidrag frem mod 2020 rundt regnet blive halveret.

NOTE 5 Når bidraget fra konjunkturaliseringen er omkring nul for perioden 1993-2012, skyldes det, at både start- og slutår i den periode er karakteriseret ved en lavkonjunktur (negativt output gap) af nogenlunde samme størrelsesorden.

Tabel 1. Vækstdekomponering

	Arbejdsstyrke	+ Ledighed	+ Arbejdstid	+ Produktivitet	= BNP
<b>1993-2012</b>					
Strukturelt	0,1	0,3	-0,1	1,2	1,5
Konjunkturbidrag	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
<b>Samlet</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>
<b>2000-2012</b>					
Strukturelt	0,2	0,2	-0,1	0,8	1,0
Konjunkturbidrag	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,4
<b>Samlet</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>
<b>2013-2020</b>					
Strukturelt	0,5	0,0	0,0	1,2	1,7
Konjunkturbidrag	0,3	0,1	0,1	0,0	0,5
<b>Samlet</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>1,1</b>	<b>2,2</b>

Anm. Tabellen viser det gennemsnitlige årlige vækstbidrag til BNP opgjort i procentpoint for de angivne perioder. Produktivitet dækker over bidraget fra ændringer BNP pr. arbejdstime.

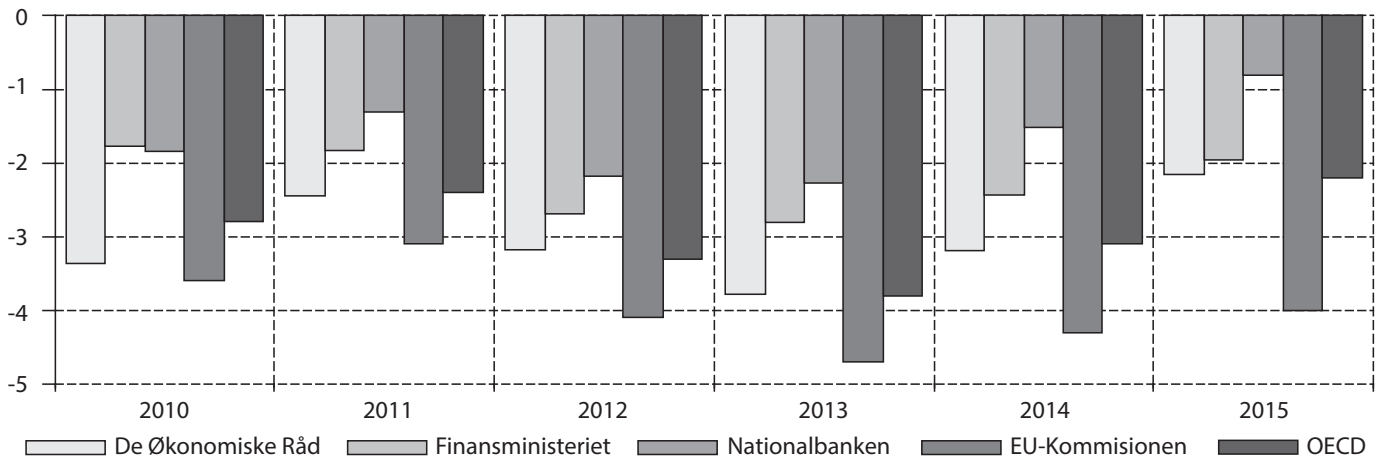
De Økonomiske Råd er blot en blandt flere institutioner, der offentliggør skøn for output gap og dermed – direkte eller indirekte – for strukturelt BNP. I figur 4 er vist output gap for perioden 2010-2015 for Danmark opgjort af OECD, EU, Finansministeriet, Nationalbanken og De Økonomiske Råd.

Figuren afslører væsentlige forskelle. I de historiske år afspejler forskelle i vurderingen af output gap en tilsvarende forskel i vurderingen af strukturelt BNP, mens forskellene i fremskrivningsårene (2013-15) både afspejler forskellige vurderinger af strukturelt BNP og forskellige prognoser. De betydelige

forskelle illustrerer, at opdelingen i konjunkturelle og strukturelle bidrag til den økonomiske aktivitet er alt andet end trivial. Selvom der er betydelige forskelle, er alle institutionerne dog enige om, at output gap i hele den betragtede periode er negativt og af en betydelig størrelsesorden – afspejlende den dybe og langvarige lavkonjunktur, Danmark befinder sig i.

Som det fremgår, er Nationalbanken aktuelt den institution, der vurderer, at der er mindst forskel mellem faktisk og strukturelt BNP. Nationalbanken forventer, at output gap i 2015 numerisk vil være under -1 pct., hvilket reelt er at betragte som

Figur 4. Forskellige bud på output gap 2010-2015



Anm. Opgørelsen er fra de seneste fremskrivninger fra de respektive institutioner – alle fra efteråret/vinteren 2013. Tallene for 2013-15 er dermed forudsigelser.

en (næsten) neutral konjunktursituation. I den modsatte ende af spektret findes EU-Kommissionen, som vurderer, at BNP i 2015 fortsat vil ligge omkring 4 pct. under det strukturelle niveau. Mellem disse yderpunkter befinder sig OECD, Finansministeriet og DØR, der forventer, at output gap i 2015 vil være numerisk klart mindre end nu, men stadig af en betydelig størrelsesorden.

En tredje årsag til, at væksten kan blive anderledes end anført, er, at de forudsætninger, der lægges til grund for den fremadrettede strukturelle udvikling, ikke opfyldes. Produktiviteten er, som nævnt, den helt centrale determinant for væksten på længere sigt. I praksis kan man i relation til denne vigtige størrelse ikke gøre meget andet end at videreføre den historiske trend, hvilket oplagt giver anledning til betydelig usikkerhed i fremskrivningen. En anden central størrelse er beskæftigelsen. Udviklingen kan også på dette område let vise sig at blive anderledes end forudsat. Det kan eksempelvis skyldes, at befolkningens afvejning mellem fritid og arbejde ændres på en måde, der ikke er taget højde for. En særlig kilde til usikkerhed i relation til udviklingen i den effektive arbejdsstyrke er vurderingen af reformer. Hvis effekten af de reformer, der er vedtaget igennem de senere år, er overvurderet, vil det betyde, at den underliggende vækst er overvurderet.

### 5. Hvordan vækst?

Dansk økonomi har stået stille i nu tre år, og der er bred politisk og folkelig enighed om, at der er behov for at øge væksten. Imidlertid er debatten ofte diffus, og til tider er oplevelsen, at der hersker uklarhed i sondringen mellem ønsket om at skabe vækst ved at øge efterspørgslen i dansk økonomi og ønsket om at gennemføre reformer, der øger økonomiens kapacitet ved at styrke udbudssiden af økonomien.

Der behøver ikke være en modsætning mellem disse synspunkter, men det er centralt at skelne mellem kortsigtet, efterspørgselsbestemt, vækst og langsigtet, udbudsbestemt, vækst. Dansk økonomi er i disse år ramt af en svag efterspørgsel. Den svage efterspørgsel og den betydelige mængde ledige kapacitet giver et argument for, at den økonomiske politik bør understøtte efterspørgslen på det korte sigt. På det længere sigt kan efterspørgselsstimulerende økonomisk politik imidlertid ikke holde produktionen oppe, og derfor skal væksten over den mellem- og langfristede horisont skabes fra økonomiens udbudsside. Dette kan komme via strukturreformer og ændringer i den demografiske udvikling.

#### Nogle kortsigtede væksthåndtag ...

På kort sigt er finanspolitikken det vigtigste værktøj til at påvirke væksten. En efterspørgselsstimulerende finanspolitik kan eksempelvis tilrettelægges via en midlertidig forøgelse af det offentlige forbrug eller via et løft i de offentlige investeringer. Finanspolitikken kan ikke vedvarende holde den samlede produktion oppe. En stigning i de offentlige udgifter bør derfor ledsages af en plan for en efterfølgende stramning. Hvis der føres ekspansiv finanspolitik i lavkonjunkturer, uden at finanspolitik-

ken strammes i højkonjunkturer, vil den offentlige sektor vokse over tid, og de offentlige finanser systematisk blive forværret.

En principiel indvending imod at benytte det offentlige forbrug i den aktive finanspolitik er, at det i vid udstrækning består af sundhedsydelse, pleje, uddannelse og militær, som ikke bør afhænge af konjunktursituationen. I det lys er fremrykning af offentlige investeringer et mere hensigtsmæssigt redskab, blandt andet fordi fremrykningsselementet sikrer, at stimulansen bliver midlertidig. Ulempen ved at benytte offentlige investeringer er imidlertid, at de samlet set har relativt begrænset volumen, samtidig med at det kan være vanskeligt at *time* de offentlige investeringer i forhold til konjunktursituationen, jf. De Økonomiske Råd (2013). I en dyb lavkonjunktur som den aktuelle er det imidlertid vores vurdering, at det er hensigtsmæssigt med et betydeligt fremrykningsselement.

Det er imidlertid ikke kun de offentlige udgifter, der kan anvendes aktivt til at stabilisere økonomien. Eksempelvis vil nedsættelser af indkomstskatten kunne stimulere det private forbrug og dermed skabe vækst i en lavkonjunktur. Imidlertid er det et veletableret økonomisk resultat, at det er forbundet med velfærdstab at øge og sænke skattesatserne alt efter konjunktursituationen, jf. bl.a. Barro (1979). Det er dog ingenlunde et argument imod fuldt finansierede skattereformer, der gradvist indføres, og som kan være underfinansierede i en startfase.

#### ... og nogle langsigtede

På længere sigt er det strukturpolitikken, der vil kunne skabe vækst. Strukturpolitikken vedrører reelt indretningen af velfærdsstaten og spænder vidt. Fra hvor store de sociale ydelser skal være, og hvem der er berettiget til at modtage dem, over skattesystemet, arbejdsmarkeds-, uddannelses- og miljøpolitikken til regler og love, der eksempelvis påvirker graden af konkurrence på vare- og arbejdsmarkedet.

Den væsentligste faktor bag væksten er imidlertid, som allerede nævnt, produktivitetsvæksten. Grundlæggende skabes de bedste vilkår for en høj produktivitetsvækst ved at lade virksomheder agere så frit som muligt (under passende hensyn til blandt andet miljøet) og ved at sikre dem adgang til velfungerende faktormarkeder. Generelt har danske virksomheder gode rammevilkår, når der sammenlignes internationalt, jf. bl.a. De Økonomiske Råd (2010, kapitel II). Det er derfor ikke nogen nem opgave at pege på tiltag, der kan øge produktiviteten.

Sandsynligvis kan produktiviteten i den offentlige sektor øges, og en af de specifikke opgaver, Produktivitetskommissionen har fået, er at komme med anvisninger hertil. Et andet element, der sandsynligvis vil kunne bidrage til en højere produktivitet, er en skærpet grad af konkurrence på vare- og tjenestemarkedet. Der er, jf. Produktivitetskommissionen (2013), flere indikationer af, at graden af konkurrencen, særligt i servicesektoren, ikke er tilstrækkelig.

Velstandsniveauet i Danmark kan også øges ved at øge den strukturelle beskæftigelse, fx gennem ændringer i skatte- og

overførselssystemet. Selvom der er gennemført mange reformer gennem de senere år, er det store antal danskere i den arbejdsdygtige alder, der er på offentlig forsørgelse, udtryk for, at der er et betydeligt potentiale for at udvide arbejdsstyrken. En højere strukturel beskæftigelse vil øge den strukturelle produktion, og væksten vil derfor i en periode kunne være højere end uden reformer. Reforme, der reducerer antallet af personer på offentlig forsørgelse og øger den strukturelle arbejdsstyrke eller reducerer den strukturelle ledighed, vil samtidig styrke de offentlige finanser.

## 6. Afslutning

Økonomisk vækst er afgørende for, at vi kan opnå fortsat fremgang i vores levestandard. Det involverer alt fra muligheden for at kunne købe flere varer og tjenester over bedre behandlings-

muligheder, over varetagelse af samfundets svage til muligheden for at omsætte produktivitetsfremgangen til mere fritid.

Det er derfor naturligt, at mulighederne for at skabe vækst, efter tre års stilstand, står centralt på den politiske dagsorden uanset set hvilken side, der kigges til i Folketinget.

Der er imidlertid stor forskel mellem de virkemidler, der kan bringe Danmark ud af den aktuelle krise og dermed levere et kortsigtet vækstbidrag, og de virkemidler, der kan give længerevarende vækst. Dette har været omdrejningspunktet for denne artikel. Budskabet er det relativt banale og bredt accepterede, at efterspørgslen er afgørende for væksten på kort sigt, og at den langsigtede vækst sikres gennem økonomiens udbudsside.