

Dansk Økonomi • Forår 2014

Danish Economy • Spring 2014 • English Summary

Konjunkturvurdering

Holdbarhed og generationer

Ungdomsuddannelser

De Økonomiske Råd^o
Formandskabet

INDHOLD

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik	15
	I.1 Indledning	15
	I.2 Dansk økonomi	20
	I.3 Finansielle forhold	45
	I.4 International økonomi	60
	I.5 Krise i GIIPS-landene	71
	I.6 Offentlige finanser	88
	I.7 Aktuel økonomisk politik	108
Kapitel II	Holdbarhed og generationsfordeling	119
	II.1 Indledning	119
	II.2 Økonomien efter 2020	120
	II.3 Fokus på hængekøjen	134
	II.4 100 års generationsregnskaber	145
	II.5 Generationerne i hængekøjen	172
	II.6 Sammenfatning og anbefalinger	178
	Litteratur	188
Kapitel III	Ungdomsuddannelser	191
	III.1 Indledning	191
	III.2 Opbygningen af uddannelsessystemet for unge	195
	III.3 Optag og frafald på ungdomsuddannelser	208
	III.4 Afkastet af en ungdomsuddannelse	224
	III.5 Praktikpladser på erhvervsuddannelserne	243
	III.6 Sammenfatning og anbefalinger	258
	Litteratur	265
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer	271
	English Summary	323

RESUME

Rapporten fra Det Økonomiske Råds formandskab indeholder denne gang tre kapitler:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Holdbarhed og generationer
- Ungdomsuddannelser

Rapporten blev diskuteret på et møde i Det Økonomiske Råd den 27. maj 2014. I slutningen af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer til det oprindelige diskussionsoplæg optrykt. I forhold til diskussionsoplægget er der kun foretaget korrekturrettelser og andre mindre justeringer af teksten.

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Forventet fremgang i Europa ...

Europæisk og dansk økonomi har stået mere eller mindre stille de seneste år. Udsigterne for europæisk økonomi er imidlertid bedret, hvilket ikke mindst skal ses i lyset af, at der efterhånden er sket en stabilisering i de lande, som blev hårdest ramt af statsgældskrisen. Renterne er faldet i alle de ramte lande. I både Spanien og Italien er renterne på statspapirer kun omkring 1½ pct. point højere end i Tyskland, og Portugal har annonceret, at landet nu er klar til at vende tilbage til at finansiere sig på de frie markeder.

... og i Danmark

Tiltagende vækst på de danske eksportmarkeder vil bidrage til dansk eksportvækst. Gennem det seneste år har der i Danmark været en positiv udvikling i forbruger- og erhvervstilliden, hvilket skønnes at give anledning til stigende privat forbrug og højere investeringer. De seneste års stilstand i dansk økonomi ventes således afløst af en BNP-vækst på ca. 1½ pct. i år og en tiltagende vækst de kommende år til omkring 2 pct. i 2015 og op mod 2½ pct. i 2016. Dette er klart højere end den skønnede strukturelle vækst. Output gap skønnes dermed at blive indsnævret fra

Resumeeet er færdigredigeret den 12. maj 2014.

omkring -4 pct. af BNP i 2013-14 til omkring -3 pct. i 2015 og ca. -2½ pct. af BNP i 2016.

Begrænset finanspolitisk manøvrerum i 2015

Den ventede konjunktursituation og den planlagte finanspolitik peger på et offentligt underskud næste år tæt på 3 pct. af BNP. Fremskrivningen bygger på en lang række antagelser, og hvis forudsætningerne skrider, er der en risiko for overskridelse af Stabilitets- og Vækstpagtens 3 pct.-grænse i 2015. Dette lægger betydelige bånd på de finanspolitiske muligheder næste år.

Planlagt finanspolitik afstemt med konjunktursituationen

I den aktuelle situation med udsigt til en normalisering af konjunktursituationen og et meget begrænset finanspolitisk råderum er det hensigtsmæssigt at foretage en gradvis stramning af finanspolitikken. Hvis konjunktursituationen udvikler sig dårligere end forventet, ville det være naturligt at overveje at udskyde de planlagte finanspolitiske opstramninger for at holde hånden under økonomien. I en sådan situation vil den offentlige saldo i 2015 imidlertid blive endnu dårligere, og en lempeligere finanspolitik end planlagt er på grund af 3 pct.-underskudsgrænsen derfor reelt ikke en mulighed. Hvis det omvendt viser sig, at væksten bliver kraftigere end ventet, vil behovet for at lempe finanspolitikken i forhold til det planlagte være mindre. På denne baggrund vurderes det, at den planlagte, gradvise opstramning af finanspolitikken de kommende år er fornuftigt afstemt med den forventede konjunkturudvikling.

Ny rolle som "finanspolitisk vagthund"

Med vedtagelsen af budgetloven har formandskabet for Det Økonomiske Råd fra 2014 fået en ny rolle som "finanspolitisk vagthund". Dette indebærer, at formandskabet årligt skal vurdere holdbarheden af de offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo, samt vurdere om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser givet de vedtagne reformer mv. Desuden skal det vurderes, hvorvidt de vedtagne udgiftslofter overholdes i såvel budgetterne som i regnskaberne. Formandskabets vurdering af de finanspolitiske målsætninger er sammenfattet i tabel A. En nærmere af-rapportering foreligger i *Offentlige Finanser 2014*, som findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

**Dokumentation
bør være nemt
tilgængelig**

Det er vigtigt, at alle beregninger og forudsætninger med relevans for fastlæggelsen af udgiftslofterne samt for beregningen af den strukturelle saldo er dokumenteret, og at dokumentationen er forståelig og offentligt tilgængelig. Finansministeriets dokumentation er løbende blevet udbygget, men der bør arbejdes videre frem mod en samlet og dækkende dokumentation.

**Faktisk underskud tæt på
3 pct.-grænsen
i 2015, ...**

Fremskrivningen i kapitel I viser, at der er udsigt til et overskud på de offentlige finanser i 2020 på ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Regeringens mellemfristede mål om balance eller et lille overskud på de offentlige finanser i 2020 forventes således at blive nået. Det forventes, at det offentlige underskud er mindre end 3 pct. af BNP i alle år frem til 2020. Underskuddet forventes dog i 2015 at blive ganske tæt på denne grænse (2,8 pct.). Der er dermed risiko for, at underskudsgrænsen overskrides, og der bør derfor være særlig opmærksomhed omkring dette i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. I fremskrivningen udviser den strukturelle saldo beregnet efter Finansministeriets metode et forløb, der ikke kommer i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i perioden 2014-20.

**... men strukturelt
underskud under
grænsen på
 $\frac{1}{2}$ pct. i alle år
frem til 2020****De forventede
udgifter ligger
lavere end
udgiftsloftet,
men ...**

Ifølge budgetloven skal de offentlige udgifter holde sig under de vedtagne udgiftslofter. Med afsæt i regeringens skøn for væksten i det offentlige forbrug ligger driftsudgifterne tæt på loftet i 2014-17, mens udgifterne til indkomstoverførsler skønnes at blive lavere end de vedtagne lofter. I fremskrivningen vurderes de forventede statslige udgifter til indkomstoverførsler således at ligge omkring 5 mia. kr. under loftet i 2014, stigende til godt 10 mia. kr. under loftet i 2017.

**... der er ikke
plads til at
udnytte lofterne
fuldt ud**

Hvis alle lofterne udnyttes fuldt ud, vil det indebære en betydelig forværring af den strukturelle saldo. Beregninger præsenteret i kapitel I og *Offentlige Finanser 2014* viser, at det strukturelle underskud i givet fald kan blive lidt større end $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2015-17 og dermed komme i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse. Forskellen mellem de forventede udgifter til indkomstoverførsler og loftet er således ikke udtryk for et reelt råderum til øgede udgifter eller lavere skatter.

Fastlæggelse af lofter for 2018 bør sikre, at de kan udnyttes fuldt ud

Det forhold, at lofterne reelt set ikke kan udnyttes fuldt ud og dermed ikke er en bindende restriktion, gør, at den disciplin, som udgiftslofterne var tiltænkt at bidrage med i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken, er svækket. Når udgiftslofterne for 2018 skal fastsættes i forbindelse med finanslovsforslaget for 2015, bør der være plads til at udnytte lofterne fuldt ud, uden at den strukturelle saldo derved kommer i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Tabel A Vurdering af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	Vurdering
Holdbarhed	Aktuel finanspolitik vurderes at være grundlæggende holdbar, jf. kapitel II
Mellemløbet udvikling i offentlig saldo	<p><i>Strukturel saldo</i></p> <p>Underskuddet på den strukturelle saldo i budgetlovens betydning vurderes at være mindre end $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i alle år frem mod 2020. I 2020 forventes et overskud på ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP</p> <p><i>Faktisk saldo</i></p> <p>Underskuddet på den faktiske saldo vurderes at være mindre end 3 pct. af BNP i alle årene 2014-20. I 2015 skønnes underskuddet dog at være så tæt på 3 pct.-grænsen, at der er risiko for overskridelse og behov for særlig opmærksomhed. Underskuddet forventes gradvist reduceret de efterfølgende år</p>
Udgiftslofter afstemt med finanspolitiske målsætninger	Der vurderes ikke at være plads til at udnytte lofterne fuldt ud indenfor budgetlovens grænse for et strukturelt underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Det er derfor vigtigt at have særlig opmærksomhed omkring dette
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	De budgetterede loftsbelagte udgifter vurderes at holde sig indenfor lofterne
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	Kan først vurderes, når regnskabet for 2014 foreligger

Forslag til reform af beskæftigelsesindsatsen

Regeringen fremlagde i foråret et forslag til omstrukturering af beskæftigelsesindsatsen. Forslaget bygger blandt andet på anbefalingerne fra Carsten Koch-udvalget. Forslaget lægger op til, at aktivering af arbejdsmarkedsparede ledige skal være mere virksomhedsrettet. Der lægges også op til at intensivere brugen af samtaler i det første halve års ledighed. Analyser har påvist positive effekter af samtaler i jobcentre, mens der ikke er foretaget analyser af samtaler hos a-kasser. Det er på denne baggrund ikke oplagt, at det er en god ide at forankre samtalerne i a-kasserne frem for i de kommunale jobcentre.

Positivt med målretning af uddannelsesindsatsen

Uddannelse fremstilles i forslaget som en relativt sikker vej til beskæftigelse, men de fleste evalueringer af den nuværende uddannelsesindsats understøtter ikke denne vurdering. Forslaget indeholder imidlertid en prioritering af uddannelsesindsatsen. Der indføres mulighed for uddannelsesopkvalificering af ufaglærte på reducerede dagpenge, og der gennemføres en målretning af den nuværende ret til seks ugers selvvalgt uddannelse. Samtidig fjernes refusionstilskuddet til vejledning og opkvalificering, som mange undersøgelser har påvist ringe effekt af. Samlet vurderes uddannelsesiltagene således at gå i den rigtige retning.

Vækstudspil fra regeringen

I begyndelsen af maj fremlagde regeringen et vækststudspil, *Danmark helt ud af krisen*. Flere af initiativerne i udspillet har karakter af hensigtserklæringer og fastsættelse af mål uden konkret anvisning af midler, og en del af initiativerne dækker over udmøntning af allerede aftalte tiltag. Det er derfor vanskeligt at vurdere de reelle effekter af at gennemføre forslagene i udspillet. Regeringen vurderer selv, at udspillet kan øge BNP med 6 mia. kr. i 2020.

Nedsættelse af PSO et positivt element – men u hensigtsmæssig udformning

Et konkret forslag i udspillet er at nedsætte PSO-betalingen for dele af erhvervslivet. De Økonomiske Råds formandskab har tidligere anbefalet, at hele PSO-støtten omlægges fra en betaling via elregningen til eksempelvis opkrævning via bundskatten, jf. *Økonomi og Miljø 2014*. Det er generelt effektivitetsfremmende at erstatte en høj skat på en snæver skattebase med en lav skat på en bred base. En lavere pris på el vil samtidig tilskynde til en omlægning fra fossile brændsler til el, hvilket vil reducere CO₂-udledningen fra

den ikke-kvotefattede del af økonomien. Nedsættelse af PSO-betalingen er derfor et positivt element i vækstplanen, men det er ikke velbegrunder, at nedsættelsen kun foreslås for udvalgte dele af erhvervslivet, da det skævvrider ressourceallokeringen mellem virksomhederne.

Lov om løbetidsforlængelse en god ting, ...

Folketinget vedtog i foråret en lov om betinget løbetidsforlængelse af realkreditobligationer. Loven opstiller et regelsæt, der træder i kraft, hvis der opstår problemer med refinansieringen af korte rentetilpasningslån. Loven fjerner således realkreditinstitutternes refinansieringsrisiko og lægger samtidig et loft over, hvor meget renten kan stige på helt korte rentetilpasningslån. De ændrede regler indebærer, at investorerne tager en større risiko, hvilket vil medføre en lille stigning i renten. Samlet vurderes aftalen om betinget løbetidsforlængelse at være hensigtsmæssig, fordi den reducerer risikoen for store negative effekter af en pludselig stor rentestigning. Det bør dog fortsat overvejes, om lånegrænsen for korte rentetilpasningslån skal være lavere end for fastforrentede lån.

... men fortsat grund til at overveje lånegrænse for rentetilpasningslån

Mulige danske fordele ved deltagelse i europæisk bankunion ...

I EU blev der i foråret opnået enighed om at oprette en bankunion. Der oprettes et fælles finanstilsyn og en fælles afviklingsmekanisme med en fælles afviklingsfond, som finansieres af bidrag fra finanssektoren. Fra et dansk synspunkt vil der være flere mulige fordele ved tilslutning til bankunionen. Dansk medlemskab vil indebære, at danske finansielle institutioner underlægges overvågning af det fælles europæiske finanstilsyn, hvilket kan bidrage til at øge den allerede høje tillid til de danske finansielle institutioner. Desuden er der i Danmark systemiske finansielle institutioner af en størrelse, som det reelt vil være vanskeligt for den danske stat at håndtere alene, hvis de bliver alvorligt nødlidende.

... og mulige ulemper

Omvendt er der også forhold, navnlig i form af uklarheder om den endelige udformning af bankunionens elementer, som taler imod en dansk tilslutning på nuværende tidspunkt. Der er således en række udeståender om den endelige udformning af reglerne, herunder ikke mindst præmisserne for deltagelse af ikke-eurolande, usikkerhed om effektiviteten af afviklingsmekanismen og usikkerhed om, hvordan fast-

læggelsen af bidrag til afviklingsfonden bliver udformet i praksis.

Danmark bør vente med beslutning om deltagelse

Grundlæggende giver en bankunion på EU-niveau god mening, men set i lyset af, at der er flere uafklarede vigtige forhold, anbefales det, at Danmark afventer bankunionens endelige udformning, inden der tages stilling til, om Danmark skal deltage.

Holdbarhed og generationer

Danmarks finanspolitik fortsat grundlæggende holdbar

I kapitel II præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi i årtierne efter 2020. Det vurderes, at holdbarhedsindikatoren, som sammenfatter de langsigtede udfordringer for finanspolitikken, er -0,1 (svarende til, at der er behov for en permanent forbedring af de offentlige finanser på 0,1 pct. af BNP for at sikre at den offentlige gæld stabiliseres på lang sigt). I *Dansk Økonomi, forår 2013* vurderedes holdbarhedsindikatoren til at være 0,0. I betragtning af de meget store usikkerheder, der er forbundet med beregninger af denne type, bør man ikke lægge vægt på forskelle i denne størrelsesorden. Det vurderes derfor, at Danmarks finanspolitik fortsat grundlæggende er holdbar.

Folketinget skal i 2015 beslutte at hæve efterløns- og pensionsalderen

I 2015 skal Folketinget i henhold til indekseringsmekanismen fra velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011 for første gang vedtage en forøgelse af efterlønsalderen (gældende fra 2027) og folkepensionsalderen (gældende fra 2030). Det er en meget væsentlig forudsætning for finanspolitikken holdbarhed, at tilbagetrækningsaldrene justeres opad i takt med retningslinjerne fra disse aftaler.

Men udsigt til hængekøje i saldoen efter 2020

Der er imidlertid udsigt til, at den offentlige saldo vil blive forværret med knap 2 pct. af BNP i årtierne efter 2020. Efter 2040 er der udsigt til, at saldoen igen vil blive forbedret, og saldoudviklingen udviser dermed en karakteristisk "hængekøje"-profil. Ifølge fremskrivningen vil saldoen fra sidst i 2020'erne overskride budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP og komme i strid med EU's underskudsregler. Dette vil være tilfældet, selvom finanspolitikken er holdbar, og den offentlige ØMU-gæld i forløbet ikke overstiger 60 pct. af BNP. Saldoudviklingen vurderes dog

ikke at være et egentligt økonomisk problem for Danmark, ikke mindst pga. de meget store implicitte offentlige aktiver i form af den udskudte skat på pensionsformuerne.

Mere et juridisk og politisk end økonomisk problem for Danmark

Generelt er en strukturel saldo, der altid skal være meget tæt på balance uanset gældens størrelse, ikke optimal ud fra et rent økonomisk synspunkt. Danmark er imidlertid forpligtet til at overholde EU's regelsæt. Fælles regler er hensigtsmæssige i en møntunion, og saldokravene kan virke disciplinerende i forhold til lande, hvor der er alvorlig fare for en uholdbar udvikling. Ikke mindst som følge af Danmarks situation med meget store implicitte offentlige tilgodehavender kan udformningen af de nuværende underskudsregler imidlertid være u hensigtsmæssige. Det ville derfor være en fordel for Danmark, hvis reglerne blev ændret, så den udskudte pensionskat fremover kan modregnes i gælden og afkastet i saldoen. Alternativt kunne gælds- og underskudsgrænserne ændres, så de tager højde for de nationale, institutionelle forhold.

Hængekøje kan nødvendiggøre i øvrigt uønskede tiltag

Er sådanne regelændringer ikke mulige, vil det blive nødvendigt med egentlige saldoforbedringer. Hængekøjen kan fjernes ved hjælp af eksempelvis midlertidige skattestigninger eller besparelser på det offentlige forbrug. Sådanne udsving i skatter og ydelser skaber imidlertid samfundsøkonomiske forvriddninger i forhold til en situation, hvor udgifter og skatter udjævnes over tid. Samtidig vil ændringer i skatter og offentlige ydelser påvirke fordelingen mellem generationer. Selv om den konkrete intergenerationelle fordelingsprofil vil afhænge af de konkrete ændringer, vil der i praksis blive tale om omfordeling fra ældre til yngre (og fremtidige) generationer.

Livsvilkår for generationerne født i 1930-2030 analyseret

Fordelingsspørgsmål, herunder spørgsmålet om fordeling mellem generationer, er grundlægende et politisk spørgsmål. For at kunne foretage fornuftige overvejelser om en ændret fordeling mellem generationerne er det imidlertid vigtigt at vide, hvordan den intergenerationelle fordeling er i udgangspunktet. I kapitlet er både historiske data og resultaterne i den langsigtede fremskrivning anvendt til at sammenligne de forventede livsindkomster, den samlede arbejdstid over livet og nettobetalingerne til den offentlige

sektor for generationerne født fra 1930 til de årgange, der fødes frem til 2030.

Yngre generationer bliver altid rigere end ældre ...

Selvom de forskellige fødselsårgange har været udsat for mange forskellige vilkår i form af krige, konjunkturudsving og ændret økonomisk politik, domineres udviklingen i livsindkomsterne af den vedvarende produktivitetsvækst, der bevirker, at yngre generationer altid bliver betydeligt rigere end deres forældre. Samtidig viser beregningerne, at nettobetalingerne til det offentlige er mindre, jo yngre årgangene er. Årgangene født fra 1948 og frem til midt i 1980'erne har alle betalt mere i skat over livet, end de har modtaget i offentlige ydelser, mens det for de yngre årgange forholder sig omvendt. Dette er et naturligt resultat af velfærdsstatens udbygning.

... men betaler mindre til det offentlige

Hængekøjen kan i sidste ende fjernes ved at fremrykke beskatning af ratepensioner

Et alternativ til at løse hængekøjeoproblemet via skatteforhøjelser eller besparelser vil være at fremrykke beskatningen af ratepensioner fra ud- til indbetalingstidspunktet. En sådan omlægning vil principielt ikke påvirke de realøkonomiske forhold eller generationsfordelingen. En omlægning, hvor den effektive beskatning holdes uændret, vil permanent forbedre saldoen med mellem 1 og 1½ pct. af BNP. Dermed vil den helt fjerne hængekøjeoproblemet. En forudsætning for denne beregning er, at opsparingsadfærden ikke ændres, og at de ekstra skatteindtægter ikke fører til øgede offentlige udgifter eller sænkning af andre skatter. Som følge af den usikkerhed, der ligger i disse forudsætninger, er det ikke en omlægning, der bør foretages på nuværende tidspunkt. Nærmer man sig imidlertid i løbet af 2020'erne et punkt, hvor den strukturelle saldo begynder at bryde med reglerne, uden at man er kommet tættere på andre løsninger, kan en omlægning af beskatningen af ratepensioner dog vise sig at være et attraktivt alternativ til mere forvridende omlægnin- ger af skatter eller offentlige ydelser.

Ungdomsuddannelser

Uddannelse er en investering

Uddannelse er en investering for såvel den enkelte som for samfundet, og en veluddannet befolkning bidrager dermed til et højt velstandsniveau. Ungdomsuddannelserne spiller en central rolle i det danske uddannelsessystem. Personer,

der fuldfører en ungdomsuddannelse, har en højere beskæftigelsesgrad og en højere erhvervsindkomst end personer, der ikke har fuldført en ungdomsuddannelse. Dette gælder også for dem, der træder ind på arbejdsmarkedet direkte efter at have fuldført en gymnasial uddannelse eller efter færdiggørelsen af en erhvervsuddannelse.

Stadigt flere tager en gymnasial uddannelse

Der har de seneste år været en stor stigning i andelen af unge, der gennemfører en gymnasial uddannelse, mens en faldende andel har gennemført en erhvervsuddannelse. Samlet set forventes over 90 pct. af en ungdomsårgang med det nuværende uddannelsesmønster at gennemføre en ungdomsuddannelse, og der er dermed ikke langt til opfyldelse af regeringens 95-pct. målsætning. Knap 10 pct. af en ungdomsårgang gennemfører dog en gymnasial uddannelse uden efterfølgende at gennemføre en videregående uddannelse.

Sammenligning af personer, der ikke læser videre

I kapitel III er det undersøgt, hvorledes personer med forskellige ungdomsuddannelser klarer sig på arbejdsmarkedet. Konkret sammenlignes personer, der tager en gymnasial uddannelse, med personer med en erhvervsuddannelse. For begge grupper fokuseres udelukkende på personer, der ikke læser videre.

Gymnasial uddannelse giver højere indkomst end erhvervsuddannelse efter ti år

Undersøgelserne viser, at personer med en erhvervsuddannelse har en højere erhvervsindkomst i de første knap ti år efter afslutning af uddannelsen end personer, der tager en gymnasial uddannelse. Efter omkring ti år på arbejdsmarkedet vender billedet imidlertid: Personer, der har en gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse, får således en højere erhvervsindkomst, end personer, hvis højest fuldførte uddannelse er en erhvervsuddannelse. Analysen viser samtidig, at der er forskel på de forskellige uddannelsesretninger. Blandt de gymnasiale uddannelser er det personer med erhvervsgymnasiale uddannelser, som klarer sig bedst, og for erhvervsuddannelserne er det personer med en uddannelse indenfor teknik, håndværk og transport.

Ikke grundlag for en generel begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser

Den foretagne analyse omfatter kun personer, der ikke læser videre efter at have fuldført en ungdomsuddannelse. Den gruppe, der læser videre efter at have fuldført en gymnasial uddannelse, har udsigt til en højere livsindkomst, og analysen undervurderer dermed effekten af at tage en gymnasial uddannelse i forhold til en erhvervsuddannelse. Analyserne giver dermed samlet set ikke grundlag for at anbefale en generel begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser for at øge optaget på erhvervsuddannelserne. Baseret på analyserne bør en begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser i givet fald fokusere på det almene gymnasium.

Vigende tilgang til erhvervsuddannelserne – og stort frafald

Som et modstykke til den stigende søgning til gymnasiet er der sket et fald i søgningen til erhvervsuddannelserne. Samtidig er frafaldet på erhvervsuddannelserne ofte omkring 50 pct., mens det på de gymnasiale uddannelser kun er ca. 20 pct. Frafaldet på erhvervsuddannelserne sker typisk under grundforløbet eller mellem grund- og hovedforløb. Frafaldet hænger således formentlig sammen med problemer med at skaffe ordinære praktikpladser.

Er skolepraktik et godt alternativ?

Der er i nogle sammenhænge blevet stillet spørgsmål ved værdien af skolepraktik som et alternativ til en praktikplads i en virksomhed. Et vigtigt spørgsmål er, om elever, der har gennemført den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik, klarer sig lige så godt som elever, der har gennemført uddannelsen i ordinær praktik.

Skolepraktik mulig på mange, men ikke alle uddannelser

Elever uden en praktikplads kan på knap halvdelen af de 107 forskellige erhvervsuddannelser gennemføre hele eller dele af uddannelsen i skolepraktik. Indenfor hver af de 12 fællesindgange er der altid mindst én uddannelse, som eleven kan gennemføre som skolepraktik. Skolepraktikken giver alle elever en garanti for at få en erhvervsuddannelse, men ikke nødvendigvis indenfor det ønskede område eller på den ønskede skole, hvilket kan være en af årsagerne til frafaldet inden hovedforløbet.

Skolepraktik og læreplads giver omtrent samme løn efterfølgende

I kapitlet undersøges, om der er forskelle i timeløn og beskæftigelse for personer, der gennemfører et skolepraktikforløb eller et forløb i ordinær praktik. Resultaterne viser, at der ikke er nævneværdig forskel hverken på timeløn og

beskæftigelse for elever, der har gennemført uddannelsen i skolepraktik i forhold til elever, der har gennemført uddannelsen i ordinær praktik.

Men skolepraktik er dyrere og har større frafald

Til trods for dette bør skolepraktikordningen ikke opfattes som en generel løsning på de manglende praktikpladser. Således er frafaldet oftest større under skolepraktik end under ordinær praktik, og samtidig er omkostningerne ved at uddanne elever via skolepraktik væsentligt højere end via ordinære praktikpladser.

Flere mål med ny erhvervs-skolereform

Der er i foråret 2014 indgået en aftale om en reform af erhvervsuddannelserne. Et overordnet formål med reformen er, at flere elever skal vælge en erhvervsuddannelse direkte efter grundskolen, og at flere af de påbegyndte elever skal fuldføre en erhvervsuddannelse. Det er også et mål at styrke det faglige niveau på erhvervsskolerne.

Gode elementer i reformen

Det vurderes, at erhvervsskolereformen indeholder flere gode elementer, herunder karakterkrav på erhvervsskolerne og en forøget indsats over for unge uden en ungdomsuddannelse.

Reformen vil gøre erhvervsskolerne mere attraktive og hæve niveauet

Erhvervsskolereformen indeholder en række ændringer, der har til formål at forbedre kvaliteten af uddannelserne og generelt gøre erhvervsskolerne mere attraktive. Reformen indebærer således en forlængelse af grundforløbet for unge, der kommer direkte fra grundskolen. Samtidig samles uddannelserne i fire nye erhvervsfaglige hovedområder, og der indføres karakterkrav for at blive optaget. Eleverne skal fremover have mindst 02 i gennemsnit i matematik og dansk ved folkeskolens afgangsprøve i 9. eller 10. klasse for at blive optaget på en erhvervsskole. Opfylder eleverne ikke dette krav, har de dog mulighed for at blive optaget efter en optagelsesprøve og samtale.

Karakterkrav er en god ide...

Karakterkravet for optagelse på erhvervsskolerne giver god mening. Karakterkravet sender et klart signal om, at kvalifikationer opnået i grundskolen er afgørende for de unges videre uddannelsesforløb, hvilket i sig selv kan styrke de unges, forældrenes og grundskolens fokus i undervisningen.

**... også på
gymnasierne**

Samtidig vil færre dårligt motiverede og dårligt kvalificerede elever på erhvervsuddannelserne gøre det mere attraktivt for andre at vælge en erhvervsuddannelse. Et tilsvarende eller eventuelt skærpet karakterkrav på de gymnasiale uddannelser vil også være hensigtsmæssigt, så der ikke stilles decideret skrappere optagelseskrav på erhvervsuddannelserne.

**Få tiltag for at
skaffe flere
praktikpladser**

Reformen og det seneste vækstudspil indeholder også tiltag til at forøge antallet af praktikpladser. Disse er især rettet mod at forøge erhvervsskolernes tilskyndelse til at bistå med at få oprettet praktikpladser. Det er sandsynligt, at disse tiltag vil kunne give et positivt bidrag til udviklingen på praktikpladsområdet, men det er ikke oplagt, at de vil være tilstrækkelige til at skabe et markant løft i antallet af praktikpladser.

**Generelt tilskud
til oprettelse af
praktikpladser
kan overvejes ...**

Hvis det vurderes, at der er en generel mangel på praktikpladser, kan en mulighed være at yde et permanent, generelt tilskud til virksomheder, der opretter praktikpladser. Et sådant tilskud kunne eksempelvis finansieres ved, at lærlinge, der deltager i den obligatoriske skoleundervisning på hovedforløbet, i stedet for en lærlingeløn modtog en ydelse på SU-niveau. I dag modtager arbejdsgiverne en kompensation via Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB), når eleverne deltager i skoleundervisning. Hvis eleverne kun modtog en ydelse på niveau med SU, ville den resterende del af kompensationen kunne bruges til at finansiere tilskud til oprettelse af praktikpladser. En ydelse på SU-niveau til lærlinge under skoleopholdet ville indebære en ligestilling med andre unge under uddannelse.

**... kan i givet fald
finansieres via
AUB****Tilskud til
praktikpladser i
lavkonjunktur**

De seneste års økonomiske krise har gjort det særlig vanskeligt at finde praktikpladser. Derfor er der blevet et ydet et tilskud til virksomheder, der har oprettet en praktikplads, ligesom antallet af pladser i skolepraktikken er blevet udvidet. Tendensen til, at der bliver oprettet for få praktikpladser i forhold til det samfundsøkonomisk optimale er mere udtalt i lavkonjunkturer, og der er derfor gode argumenter for at give tilskud til praktikpladser i dårlige konjunktursituationer.

KAPITEL I

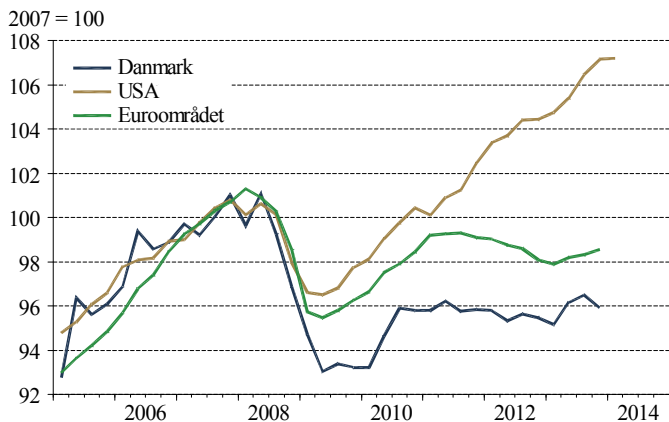
KONJUNKURVURDERING OG AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I.1 Indledning

Stabilitet i euroområdet tegner godt for dansk økonomi

Europæisk og dansk økonomi har mere eller mindre stået stille de seneste år, mens væksten i USA hurtigt vendte tilbage efter finanskrisen, jf. figur I.1. I de eurolande, som blev hårdt ramt af statsgældskrisen, der fulgte i kølvandet på den globale finansielle og økonomiske krise, er der efterhånden sket en stabilisering. En genopretning af tilliden til de offentlige finanser i de udsatte lande er afgørende for at skabe fremgang i euroområdet. Dette kan bidrage til fornyet optimisme blandt danske virksomheder og forbrugere og medvirke til at sætte gang i dansk økonomi.

Figur I.1 BNP



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2013 for Danmark og euroområdet og 1. kvartal 2014 for USA.

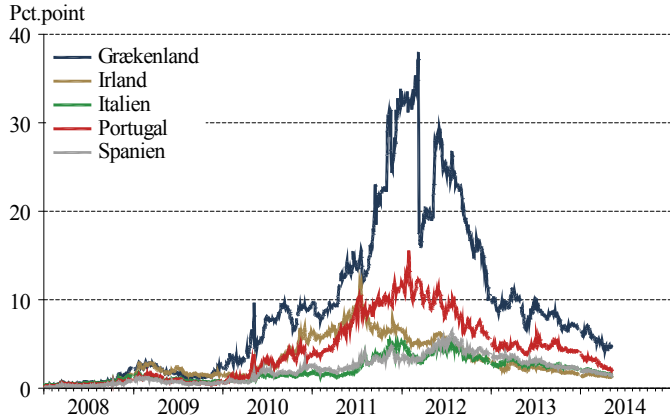
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og EcoWin.

Kapitlet er færdigredigeret den 12. maj 2014.

Bedring i GIIPS-landene

Flere af landene i euroområdet periferi, særligt de såkaldte GIIPS-lande (Grækenland, Irland, Italien, Portugal og Spanien), blev ramt af mistillid til de offentlige finanser i kølvandet på finanskrisen med kraftigt stigende rentespænd overfor Tyskland til følge. Landene oplevede derfor en yderligere markant forværring af konjunktursituationen. Den seneste tid er der sket en vis stabilisering ovenpå statsgældskrisen. Dette kan tilskrives dels den større finansielle stabilitet, som har indfundet sig efter de krisebekæmpelsesinitiativer, der er gennemført på EU-plan, dels at landene i betydeligt omfang har gennemført finanspolitiske opstramninger og reformer, hvilket har bidraget til at genskabe tilliden til de offentlige finanser. Et synligt tegn på den større tillid er, at statsobligationsrenterne igen har nærmet sig den tyske rente, jf. figur I.2. Dette er udtryk for, at statsgældskrisen i euroområdet er kommet under kontrol, og det understøtter, at konjunktursituationen vil blive forbedret den kommende tid.

Figur I.2 Rentespænd



Anm.: Figuren viser renten på tiårige statsobligationer overfor den tyske statsobligationsrente. Seneste observation er medio maj 2014.

Kilde: EcoWin.

Forventet fremgang i Danmark ...

Udsigterne for europæisk økonomi er bedret, og fremgangen i USA ventes at fortsætte. På de danske eksportmarkeder forventes væksten at tiltage fra godt 1 pct. i både 2012 og 2013 til ca. 2¼ pct. i år og omkring 2¾ pct. næste år, jf. tabel I.1. Dette vil bidrage til dansk eksportfremgang. Gennem det seneste år har der i Danmark været stigende forbruger- og erhvervstillid, hvilket skønnes at give sig udslag i stigende privat forbrug og højere investeringer. På denne baggrund ventes de seneste års stilstand i dansk økonomi afløst af en BNP-vækst på ca. 1½ pct. i år og en tiltagende vækst de kommende år til ca. 2 pct. i 2015 og op mod 2½ pct. i 2016. Dette er klart højere end den skønnede strukturelle vækst, som i perioden 2013-20 vurderes at være omkring 1½ pct. om året.

... men forbundet med usikkerhed

Endnu har de positive tegn for dansk økonomi ikke givet sig udslag i tydelig vækst i BNP eller privat forbrug, og det kan ikke udelukkes, at opsvinget fortsat lader vente på sig. På den anden side er der et betydeligt opsparingsoverskud i husholdninger og virksomheder, som kan blive udløst pludseligt i form af hurtigt stigende forbrugs- og investeringskvoter. Dette vil kunne sætte gang i en positiv spiral med væsentlig kraftigere vækst end forventet i nærværende fremskrivning til følge.

Tabel I.1 Hovedtal i prognosen

	2013	2014	2015	2016	2020 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	0,4	1,4	2,0	2,4	2,5
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	1,1	2,3	2,7	2,9	2,7
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-4,0	-3,8	-3,1	-2,4	0,0
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	-91	-84	-78	-65	0
Inflation (pct.)	1,0	1,3	2,0	1,5	1,8
Timeløn (pct.)	1,7	2,0	2,3	2,4	2,9
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,9	-1,8	-2,8	-2,0	0,7

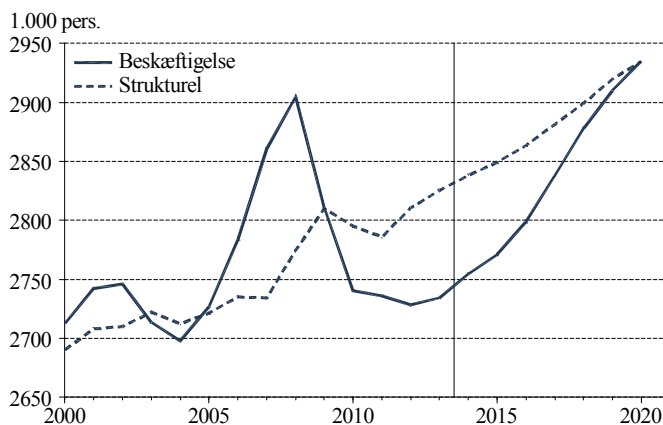
a) "2020-søjlen" viser gennemsnitlig vækst fra 2016 til 2020 for de fleste rækker, dog vises niveauet i 2020 for output gap og beskæftigelsesgap samt for offentlig saldo.

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

Beskæftigelsen ventes at stige ca. 200.000 fra 2013 til 2020

Produktionen i Danmark vurderes aktuelt at være omkring 4 pct. lavere end i en neutral konjunktursituation, og beskæftigelsen skønnes at være omkring 90.000 personer lavere end det beregnede strukturelle niveau. I takt med den forventede produktionsfremgang forventes beskæftigelsen at stige mod det strukturelle niveau. Frem mod 2020 ventes derudover en stigning i den strukturelle beskæftigelse på ca. 110.000 personer. En væsentlig del af denne stigning skyldes forhøjelsen af pensionsaldrene med tilbagetrækningsreformen. Fra 2013 til 2020 ventes beskæftigelsen dermed at stige med op mod 200.000 personer, jf. figur I.3.

Figur I.3 Beskæftigelse



Anm.: Den lodrette linje angiver overgangen til prognoseperioden.

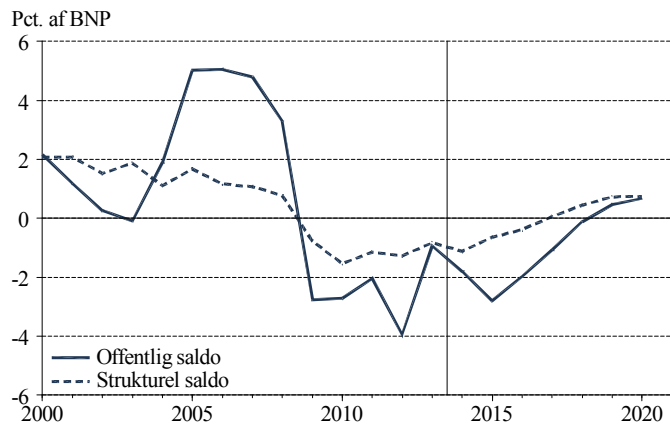
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Stort offentligt underskud i 2015, men forventet overskud i 2020

Der er udsigt til et stort offentligt underskud i 2015 på op mod 3 pct. af BNP som følge af den fortsatte lavkonjunktur. I 2012-14 er der ekstraordinære omstændigheder, som påvirker saldoen. I 2012 blev der tilbagebetalt efterlønsbidrag svarende til ca. 1½ pct. af BNP, og i 2013-14 holdes saldoen oppe som følge af en omlægning af kapitalpensioner, der bidrager med et provenu på omkring 1½ pct. af BNP i begge år. Ses bort fra disse helt ekstraordinære forhold, er underskuddet på den offentlige saldo i omegnen af 3 pct. i årene 2012-14. Frem mod 2020 ventes en betydelig forbed-

ring af de offentlige finanser til et forventet overskud på ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2020. Dette skyldes dels den forventede normalisering af konjunktursituationen, dels en underliggende forbedring af de offentlige finanser, jf. figur I.4.

Figur I.4 Offentlig saldo



Anm.: Den strukturelle udvikling på de offentlige finanser (vist med stiplede kurve i figuren) er beregnet ved at fastlægge et strukturelt niveau for hver post på den offentlige saldo. Beregningsmetoden er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2012* og et tilhørende baggrundsnotat. Denne beregningsmetode afviger fra Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo, som er den relevante opgørelse i forhold til budgetloven.

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

Kapitlets indhold

I kapitlet beskrives først i afsnit I.2 den forventede udvikling i dansk økonomi frem mod 2020. Derefter følger i afsnit I.3 en gennemgang af udviklingen på de finansielle markeder, herunder en beskrivelse af den europæiske bankunion. Afsnit I.4 omhandler den internationale konjunktursituation, hvor bl.a. risikoen for deflation i euroområdet diskuteres. I det efterfølgende afsnit I.5 ses nærmere på udviklingen i GIIPS-landene. Udviklingen på de offentlige finanser gennemgås i afsnit I.6, som også indeholder en vurdering af udgiftslofterne. Kapitlet afsluttes med en diskussion af aktuel økonomisk politik i afsnit I.7.

I.2 Dansk økonomi

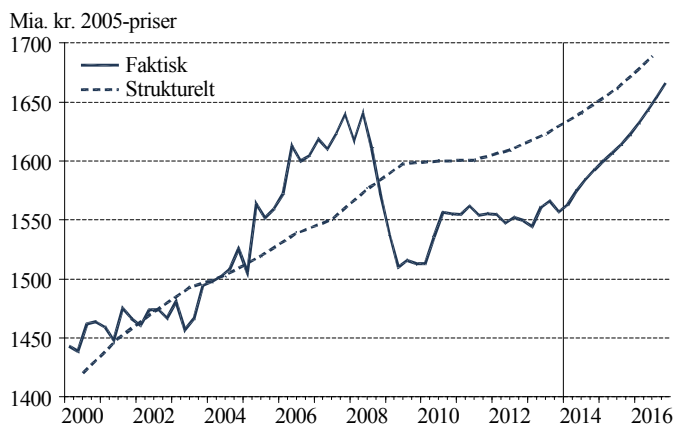
Svag aktivitetsudvikling de seneste år

Aktivitetsudviklingen i dansk økonomi har været meget svag gennem de seneste godt tre år, jf. figur I.5. BNP er reelt ikke vokset, og beskæftigelsen faldt en anelse i både 2011 og 2012. I 2013 udviste beskæftigelsen begyndende tegn på fremgang og steg med ca. 6.000 personer, samtidig med at BNP-væksten var på knap ½ pct. De seneste års stilstand har ikke været et isoleret dansk fænomen, og der har også været en generel afmatning i euroområdet.

Udsigt til vækst over strukturelt niveau fra 2014

I løbet af 2014 vurderes der at være udsigt til fremgang i efterspørgsel og produktion. Den forventede BNP-fremgang på ca. 1½ pct. i 2014 er lidt over den strukturelle vækst og skyldes både en forventning om fremgang på de danske eksportmarkeder og en generel bedring af den indenlandske efterspørgsel. I 2015-16 vurderes der at være udsigt til en stærkere fremgang med en vækst i BNP, som ligger klart over den strukturelle vækst. For 2014-16 forventes samlet set, at der vil ske en betragtelig stigning i beskæftigelsen på ca. 65.000 personer. Prognosens centrale skøn fremgår af tabel I.2 og de centrale forudsætninger af boks I.1. Overordnet set er der tale om omtrent samme vurdering af konjunkturudsigterne som i *Dansk Økonomi, efterår 2013*.

Figur I.5 BNP



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

Boks I.1 Centrale forudsætninger

Nærværende prognose bygger på en lang række forudsætninger om udviklingen i udlandet, finansielle forhold samt finanspolitikken. De mest centrale forudsætninger præsenteres i denne boks. For uddybninger henvises til afsnit I.3, I.4 og I.6 samt *Konjunkturnotat, Dansk Økonomi forår 2014*, der findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Udland og finansielle forhold

Der forudsættes fremgang på de danske eksportmarkeder på godt 2¼ pct. i 2014, stigende til ca. 2¾ pct. om året i 2015-20. Væksten i euroområdet ventes at blive ca. 1¼ pct., knap 2 pct. og knap 2½ pct. i 2014-16, mens fremgangen i USA vurderes at blive kraftigere med vækstrater på ca. 3, 3¾ og 3 pct. Herudover forudsættes en gradvis stramning af pengepolitikken i euroområdet og USA fra 2015 samt gradvis normalisering af den danske statsobligationsrente, så den når et årsgennemsnit på ca. 2 pct. i 2014, henholdsvis godt 2½ pct. og ca. 3½ pct. i 2015 og 2016 og 4¾ pct. i 2020. Valutakurser antages kontante, mens olieprisen ventes at stige moderat fra ca. 110 dollar pr. tønde i 2013 til ca. 130 dollar pr. tønde i 2020.

Finanspolitiske forudsætninger

Prognosen lægger den planlagte finanspolitik til grund. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2013* drejer det sig bl.a. om finansloven for 2014 samt sygedagpengereformen fra december 2013. Det offentlige forbrug forudsættes at følge den realvækst, der er lagt op til i *Konvergensprogram 2014* for de loftsdækkede år 2014-17, hvorefter det følger det beregnede demografiske træk. De offentlige investeringer forudsættes at følge realvæksten i *Konvergensprogram 2014* i perioden 2014-20. De seneste år er finanspolitikken blevet strammet som konsekvens af EU-henstillingen fra 2010. I år ventes finanspolitikken derimod at yde et positivt vækstbidrag på godt ¼ pct. af BNP, hvilket hovedsageligt skyldes en høj realvækst i det offentlige forbrug. I de kommende år forventes finanspolitikken strammet, hvilket hovedsageligt skyldes forudsatte lave vækstrater i offentligt forbrug og investeringer.

Tabel I.2 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	2013	2013	2014	2015	2016	2020 ^{a)}
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----		
Privat forbrug	905	0,0	1,6	2,8	3,2	3,2
Offentligt forbrug	524	0,8	1,5	0,6	0,6	1,0
Offentlige investeringer	44	0,5	2,1	-8,4	-2,2	2,1
Boliginvesteringer	74	-5,0	4,2	5,7	5,4	3,6
Erhvervsinvesteringer	204	2,9	3,5	6,7	8,0	5,5
heraf private byerhverv	143	9,4	13,2	7,4	9,1	5,9
Lagerinvesteringer	2	0,2	0,2	0,4	0,1	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.753	0,6	2,1	2,9	3,1	2,8
Eksport i alt	1.021	1,2	2,7	3,6	4,9	4,8
Vareeksport	622	2,3	1,9	2,4	4,2	4,9
heraf industrivarer	553	2,8	3,3	3,1	4,6	5,4
Tjenesteeksport	399	-0,5	4,1	5,4	5,9	4,7
Efterspørgsel i alt	2.774	0,8	2,3	3,2	3,8	3,6
Import i alt	916	1,7	4,3	5,4	6,5	5,4
Vareimport	587	4,1	4,1	6,4	7,8	6,2
heraf industrivarer	479	2,2	5,7	7,8	9,3	6,8
Tjenesteimport	329	-2,5	4,6	3,8	4,3	4,1
Bruttonationalprodukt	1.858	0,4	1,4	2,0	2,4	2,5
Bruttoværditilvækst	1.604	0,4	1,7	2,0	2,3	2,4
heraf private byerhverv	991	1,6	1,5	2,5	3,1	3,3
		-----	Pct.	-----		
Forbrugerpriser		1,0	1,3	2,0	1,5	1,8
Timelønsomkostninger		1,7	2,0	2,3	2,4	2,9
Kontantpris på enfamiliehuse		2,6	1,5	2,4	1,8	3,1

Tabel I.2 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2013	2014	2015	2016	2020 ^{a)}
	----- Pct. -----				
BNP i aftagerlande	1,1	2,3	2,7	2,9	2,7
Udlandets timelønomkostninger	2,0	2,0	2,3	2,4	2,6
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,8	0,7	1,5	1,5	1,5
Real disponibel indkomst	1,0	2,8	0,4	1,6	1,5
10-årig obligationsrente	1,7	2,0	2,6	3,5	4,8
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Strukturel arbejdsstyrke	13	13	11	14	17
Arbejdsstyrke	5	16	14	22	32
Privat beskæftigelse	10	11	15	26	30
Offentlig beskæftigelse	-3	9	2	2	4
	----- 1.000 pers. -----				
Nettoledighed	118	113	110	105	98
Bruttoledighed	153	145	139	131	124
	----- Pct. -----				
Output gap	-4,0	-3,8	-3,1	-2,4	0,0
Timebeskæftigelsesgap	-3,9	-3,5	-3,1	-2,5	0,0
	----- Pct. af BNP -----				
Betalingsbalance	7,3	6,8	5,3	3,7	1,5
Offentlig saldo	-0,9	-1,8	-2,8	-2,0	0,7
ØMU-gæld	44,5	45,2	46,5	46,7	39,1

a) 2020-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2016 til 2020 til og med rækken "Offentlig beskæftigelse". Resten af 2020-søjlen samt "10-årig obligationsrente" er de respektive værdier i 2020.

Anm.: Realvækst i "Lagerinvesteringer" angiver vækstbidraget til BNP. Output gap og beskæftigelsesgap angiver procentvise afvigelser i forhold til de strukturelle niveauer. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige gæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige saldo.

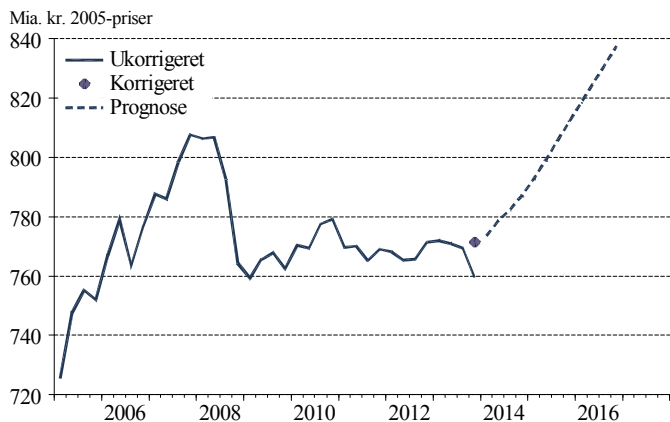
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DA's lønstatistik, OECD, EcoWin og egne beregninger.

Privat indenlandsk efterspørgsel

Svag forbrugsfremgang i 2013

Det private forbrug har udviklet sig svagt de seneste fem år. Den svage udvikling skal ses i lyset af store formuetab på særligt boliger i forbindelse med finanskrisen, reallønsfald, svag beskæftigelsesudvikling og ikke mindst usikkerhed om den økonomiske situation. I 2013 steg det private forbrug imidlertid svagt med knap ½ pct., når der korrigeres for effekten af to efterårsstorme, jf. figur I.6.¹

Figur I.6 Privat forbrug



Anm.: Det private forbrug påvirkes i 2013 af to efterårsstorme, jf. fodnote 1. Den blå prik viser det private forbrug korrigeret for stormeffekterne i 4. kvartal 2013.

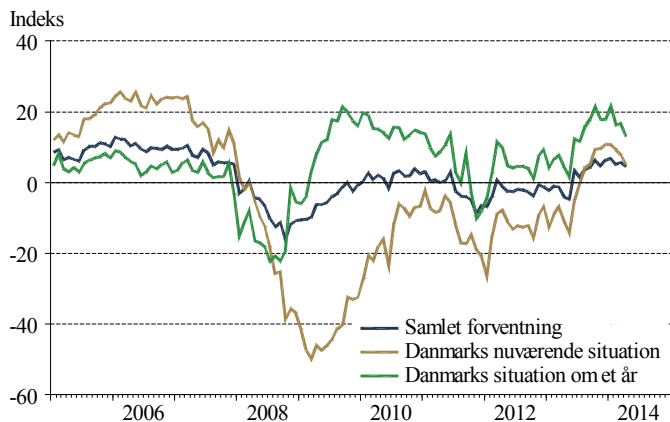
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

1) Uden korrektionen for effekten af stormene var det private forbrug i 2013 uændret i forhold til niveauet i 2012. I nationalregnskabet indgår husholdningernes køb af forsikringsydelse som en del af det private forbrug. I forbindelse med udbetaling af skadeserstatninger, efter eksempelvis en storm, "løber betalingsstrømmene imidlertid den modsatte vej", hvilket opgøres som et negativt forbrug af forsikringsydelse. Dette bidrag anslås ifølge Danmarks Statistik at have reduceret det private forbrug i 4. kvartal 2013 med omtrent 3,5 mia. kr., svarende til ca. 3 mia. 2005-kr. I 1. kvartal 2014 bortfalder stormkorrektionerne, og det private forbrug forudsættes derfor at vende tilbage til et mere normalt niveau.

Indikatorer peger på fremgang i forbruget i 2014

Flere forbrugsindikatorer peger på fremgang i det private forbrug i løbet af 2014. Betalingsaktiviteten og forbrugertilliden er steget i 1. kvartal, og i årets første fire måneder har sidstnævnte ligget stabilt på det højeste niveau siden 2007, jf. figur I.7. Forventning om fortsat, om end behersket, fremgang på boligmarkedet, beskæftigelsesfremgang og udsigt til reallønsfremgang de kommende år, jf. nedenfor, bidrager til en forventet stigning i det private forbrug på godt 1½ pct. i 2014 og ca. 3 pct. årligt i 2015-16.

Figur I.7 Forbrugertillid



Anm.: Egen sæsonkorrektur. Seneste observation er april 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Forbrugskvoten ventes normaliseret

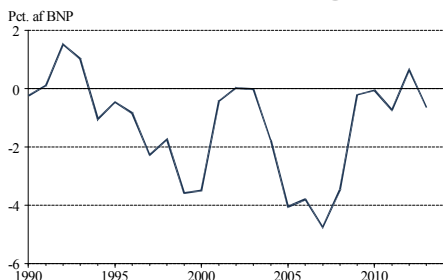
Store formuetab i forbindelse med krisen har medvirket til, at husholdningerne efterfølgende har haft behov for at konsolidere sig. Opsparingsoverskuddet blandt husholdningerne, målt som nettofordringserhvervelsen, er således aktuelt højt, jf. figur I.8. Forbruget udgør samtidig en relativt lav andel af den disponible indkomst; en andel som ventes normaliseret frem mod 2020 i takt med, at konjunkturerne forbedres, jf. figur I.9. Det er forbundet med usikkerhed, præcist hvordan denne normalisering forløber, og de konkrete vækstrater i det private forbrug er derfor forbundet med usikkerhed, men forudsætningen om en normalisering af forbrugskvoten indebærer, at forbruget over de kommende år stiger noget mere, end den disponible indkomst ventes

at gøre. Normaliseringen indebærer, at det private forbrug som andel af den disponible indkomst forventes at stige omtrent 6 pct.point frem mod 2020. Samtidig ventes den disponible indkomst reduceret som andel af BNP, og forbruget skønnes derfor kun at stige ca. 2 pct.point som andel af BNP frem mod 2020.

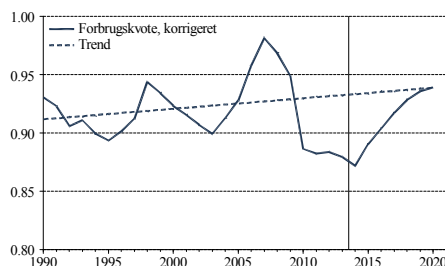
Udsigt til fortsat lav inflation i 2014

Inflationen var i 2013 blot 1,0 pct., og i de første måneder af 2014 har prisstigningstakterne ligeledes været meget lave. Deciderede prisfald på fødevarer og transport samt afdæmpet stigning i husleje mv. har bidraget til den lave inflation de seneste måneder. Den lave inflation er ikke et isoleret dansk fænomen, men en generel europæisk tendens, jf. afsnit I.4. Samlet set er der udsigt til en fortsat lav inflation i 2014 på ca. 1¼ pct. for året som helhed og på omtrent 2 pct. og 1½ pct. i 2015 henholdsvis 2016. Den lave inflation i 2014 sikrer reallønsfremgang trods afdæmpede lønstigninger, jf. nedenfor, og understøtter dermed forbrugsfremgangen. Den relativt høje inflationstakt i 2015 skyldes, at en del af finansieringen af skattereformen fra 2012 er diskretionære afgiftsforhøjelser i 2015 og 2018. Inflationen i 2016 anslås at blive lavere end i 2015 som følge af, at det diskretionære afgiftsbidrag bortfalder.

Figur I.8 Nettofordringserhvervelse, husholdninger



Figur I.9 Forbrugskvot



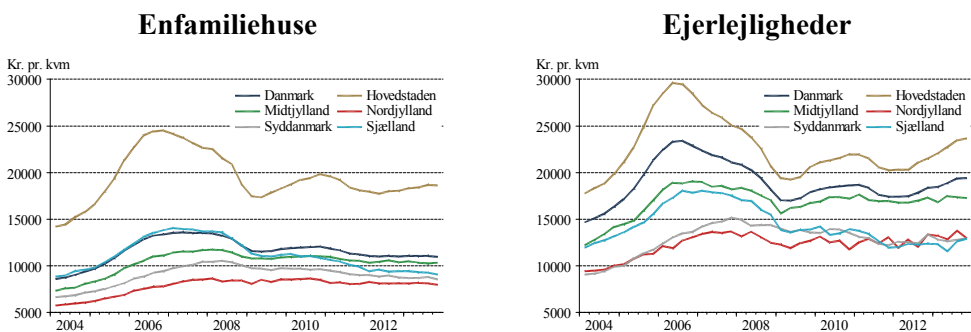
Anm.: Forbrugskvoten er defineret som det private forbrug i løbende priser relativt til SMEC's langsigtede disponible indkomst. Det private forbrug i nationalregnskabsopgørelsen påvirkes i 2013 af to storme, jf. fodnote 1. Det private forbrug er derfor opjusteret 3,5 mia. kr. i 2013 i figuren.

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

Fremgang i boligpriserne siden sommer 2012 ...

Prisen på såvel enfamiliehuse som ejerlejligheder er steget i både nominelle og reale termer siden sommeren 2012. Prisfremgangen har været mest markant for ejerlejligheder, hvor prisfaldet i forbindelse med krisen ligeledes var størst. Der er markant forskel på prisudviklingen mellem regionerne. Mens lejlighedspriserne siden sommeren 2012 er steget kraftigt i hovedstaden, har de været omtrent uændrede i de øvrige regioner. Den markante fremgang i hovedstadsområdet skal ses i lyset af, at priserne også faldt mest her i forbindelse med krisen. Korrigeret for inflationen er lejlighedspriserne i hovedstaden omtrent på niveau med 2004. Prisfremgangen på enfamiliehuse har ligeledes været mest markant i hovedstadsområdet, men udviklingen har i alle regioner været mere afdæmpet end udviklingen i lejlighedspriserne, jf. figur I.10.

Figur I.10 Regionale boligpriser



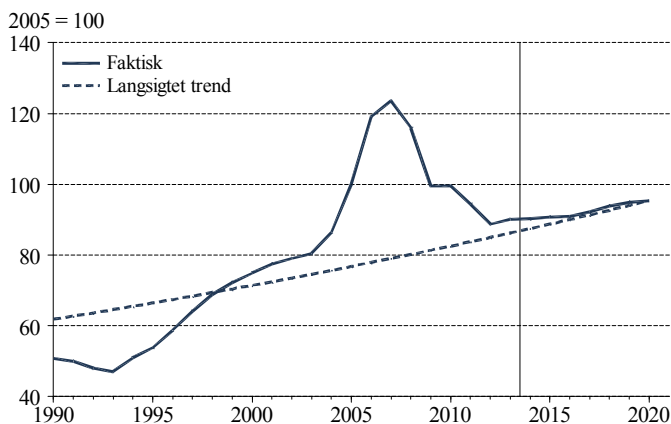
Anm.: Figuren viser nominelle kvadratmeterpriser. Egen sæsonkorrektion. Seneste observation er 4. kvartal 2013.

Kilde: Realkreditrådet.

**... men kun
udsigt til
behersket
fremgang
i 2014-16**

Den forventede konjunkturnormalisering med indkomstfremgang til følge vil de kommende år trække i retning af højere boligefterspørgsel, hvorfor boligpriserne ventes at stige. Antallet af tvangsauktioner er faldet igennem 2013 og starten af 2014, og liggetiderne for ejerlejligheder udviser ligeledes faldende tendens, hvilket også tyder på fremgang på boligmarkedet. Indikatorerne er dog ikke entydigt positive, og antallet af handler ligger fortsat lavt. Herudover har udbuddet af såvel ejerlejligheder som enfamiliehuse de seneste år ligget på et lavt niveau. I takt med konjunkturnormaliseringen forventes det, at flere boliger udbydes på markedet, hvilket vil lægge et nedadgående pres på boligpriserne. I samme retning trækker, at der forventes stigende realkreditrenter, jf. afsnit I.3. De reale boligpriser på landsplan vurderes aktuelt at ligge omtrent på niveau med den langsigtede trend efter i en årrække at have været markant over, jf. figur I.11. Der vurderes samlet set ikke at være basis for kraftig fremgang i de reale boligpriser de kommende år. I 2014-16 forventes på denne baggrund en stigning i de nominelle priser på enfamiliehuse på 1½-2½ pct., svarende til omtrent uændrede reale boligpriser.

Figur I.11 Real huspris



Anm.: Den reale huspris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse divideret med deflatoren for det private forbrug. Den langsigtede trend er estimeret over perioden 1955-2005.

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

**Bolig-
investeringer
på lavt niveau**

Boliginvesteringerne faldt i 2013 og udgør aktuelt en lav andel af BNP. Den svage situation på boligmarkedet kombineret med usikkerhed om den fremtidige økonomiske situation er medvirkende til, at der kun i beskedent omfang er foretaget investeringer i boliger de senere år. Den forventede indkomstfremgang øger som nævnt boligefterspørgslen, og boliginvesteringerne ventes de kommende år gradvist at vende tilbage til en mere normal, højere andel af BNP i takt med aktivitetsfremgangen i økonomien. Andelen forventes at ligge noget lavere end niveauet fra før krisen. BoligJobordning vil samtidig medvirke til fortsat at holde hånden under boliginvesteringerne i 2014. På denne baggrund ventes vækstrater på godt 4 pct. i 2014 og 5-6 pct. i 2015-16.

**Fremgang i
private maskin-
investeringer**

De private erhvervsinvesteringer har udvist svag fremgang de seneste år drevet af markant fremgang i de private maskininvesteringer, mens de private bygningsinvesteringer omvendt er faldet. Investeringsvinduet, der blev aftalt som en del af skattereformen fra 2012, har givet virksomhederne bedre afskrivningsmuligheder i 2012-13 og må formodes at have fremrykket en vis andel af de planlagte investeringer. Fremrykningen vil have bidraget til væksten i maskininvesteringerne de seneste år og vil dæmpe fremgangen de kommende år. Omfanget af fremrykkede investeringer er dog vanskeligt at opgøre.

**Optimisme og
potentiale for
fremgang**

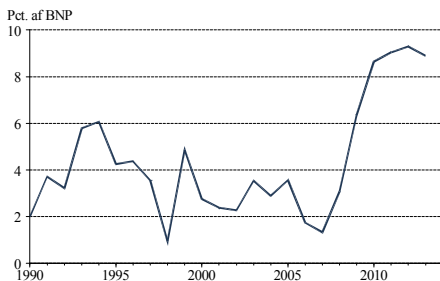
Investeringskvoten, der måler erhvervsinvesteringernes andel af BVT i den private sektor, har de seneste år ligget på et lavt niveau. Usikkerhed om den fremtidige økonomiske situation er formentlig medvirkende til, at særligt de meget langsigtede investeringer, såsom køb af bygninger, i mindre omfang er blevet foretaget de seneste år. Spejlbilledet af den lave investeringskvote er, at nettofordringserhvervelsen i selskaberne er steget kraftigt siden 2007, jf. figur I.12 og figur I.13. Der vurderes dermed at være et betydeligt opsparet potentiale i virksomhederne. I takt med at der opstår større sikkerhed om den fremtidige økonomiske situation og afsætningsmulighederne, ventes dette potentiale gradvist udløst. Såvel erhvervstilliden, industriens forventninger til ordreindgang som erhvervenes omsætningsforventninger er steget i 2013 og starten af 2014, og

indikatorerne tyder således på, at en del af dette potentiale vil udløses allerede i løbet af 2014. På den baggrund ventes fremgang i erhvervsinvesteringerne på ca. 3½ pct. i 2014 trukket af stigende maskininvesteringer, mens fremgangen vurderes at blive mere markant fra 2015, hvor også bygningsinvesteringerne ventes at bidrage til fremgangen.

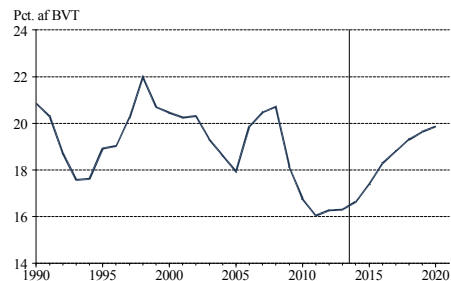
Stigende K/L-forhold over tid

Over længere perioder er der en tendens til, at forholdet mellem kapitalapparatet og beskæftigelsen (K/L-forholdet) vokser, jf. figur I.14. Aktuelt er K/L-forholdet tæt på det skønnede trendmæssige niveau, og det lave investeringsomfang skal derfor ses i sammenhæng med det lave beskæftigelsesniveau. Frem mod 2020 forventes en betydelig fremgang i den strukturelle beskæftigelse, jf. nedenfor. Under forudsætning af at den trendmæssige udvikling i K/L-forholdet i de private byerhverv fortsætter, kan der derfor forventes en betydelig fremgang i erhvervsinvesteringerne frem mod 2020.

Figur I.12 Nettofordringserhvervelse, selskaber



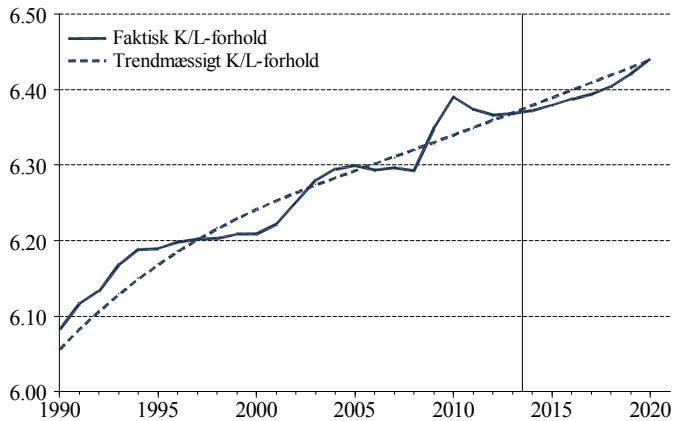
Figur I.13 Erhvervsinvesteringkvote



Anm.: Nettofordringserhvervelsen i selskaber dækker over både finansielle og ikke-finansielle selskaber. Erhvervsinvesteringkvoten viser private maskin- og bygningsinvesteringer i løbende priser i pct. af BVT i den private sektor.

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

Figur I.14 K/L-forhold i de private byerhverv



Anm.: Figuren viser logaritmen til forholdet mellem kapitalapparatet og timebeskæftigelsen i de private byerhverv.

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

Konkurrenceevne og udenrigshandel

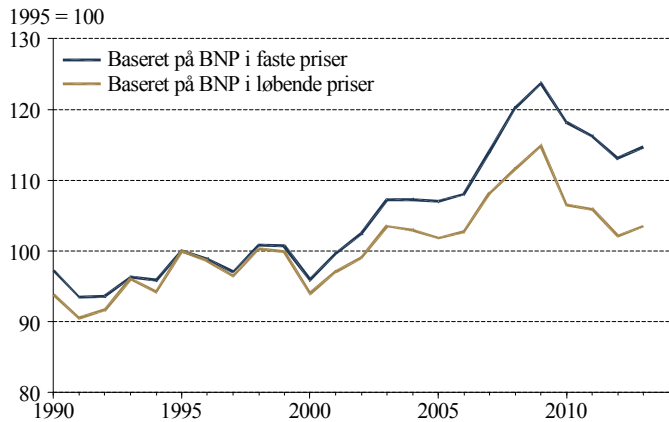
Valutakursudvikling svækker konkurrenceevnen i 2013 ...

Den danske lønkonkurrenceevne, målt ved de relative enhedslønomkostninger, blev svækket betydeligt i perioden 2000-09, mens der i årene 2010-12 omvendt skete en styrkelse. Også i 2013 steg de danske timelønninger lidt mindre end hos vores vigtigste konkurrenter, men en svækkelse af dollar, yen, britiske pund og norske kroner overfor euroen bidrog til en appreciering af den effektive kronekurs, hvorfor lønkonkurrencen samlet blev svækket en anelse i 2013. Beregnes enhedslønomkostningerne i stedet på baggrund af nominelt BNP pr. beskæftiget, har de danske enhedslønomkostninger udviklet sig omtrent som de udenlandske over perioden 1995-2013, jf. figur I.15. Disse to tendenser kan skyldes, at danske virksomheder formår at opnå bytteforholdsgevinster, hvilket derved kompenserer for en lav produktivitsfremgang. Desuden kan det afspejle, at det i praksis er vanskeligt at opgøre en præcis statistisk sondring mellem den vækst i nominelt BNP, der skyldes reale produktivitsfremskridt, og den del der skyldes prisstigninger.

... og i 2014

Den effektive kronekurs er steget yderligere i de første måneder af 2014. Under forudsætning af uændrede valutakurser resten af året, forventes lønkonkurrenceevnen i 2014 derfor at blive svækket yderligere en smule. Frem mod 2020 er der forudsat en fortsættelse af den historiske tendens til relativt lav produktivitetsvækst i Danmark, hvilket bidrager til en forværring af lønkonkurrenceevnen frem mod 2020. Samtidig forudsættes dog en fortsættelse af de seneste års tendens til, at nominelt BNP pr. beskæftiget alligevel udvikler sig stort set parallelt med udlandet.

Figur I.15 Relative enhedslønomkostninger



Anm.: Enhedslønomkostningerne angiver de gennemsnitlige lønomkostninger pr. produceret enhed, hvor det anvendte produktivitetsmål er mandeproduktivitet for hele økonomien. Der anvendes BNP i faste priser hhv. BNP i løbende priser i produktivetsberegningen. Lønomkostningerne er timelønningerne i industrien, omregnet til danske kroner. Udlandet inkluderer ti konkurrentlande, der sammenvejes med Nationalbankens dobbeltvejede eksportvægte.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Bureau of Labor Statistics, OECD, Economic Outlook 94 og egne beregninger.

Fremgang i vareeksporten i 2013 ...

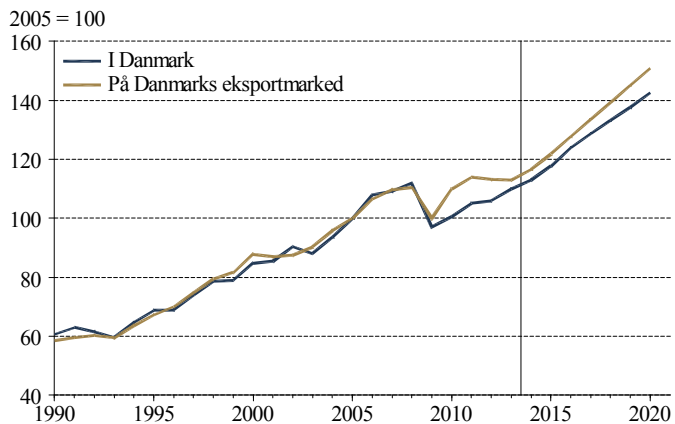
... ventes at fortsætte de kommende år

Stigende importkvote

De seneste år har der været en afdæmpet eksportudvikling, hvilket skal ses i sammenhæng med den svage økonomiske udvikling i flere af Danmarks aftagerlande. Fortsat fremgang i USA og begyndende fremgang i euroområdet i løbet af 2013 har medvirket til, at den danske vareeksport atter begyndte at stige i 2013. Den samlede eksport steg godt 1 pct. i 2013 drevet af fremgang i vareeksporten på 2¼ pct. Forventet fremgang på de danske eksportmarkeder ventes at sikre fremgang i eksporten på knap 3 pct. i 2014, stigende til ca. 3½ og 5 pct. i 2015 henholdsvis 2016.

Importen steg samlet set 1,7 pct. i 2013. Fremgang i den indenlandske efterspørgsel og eksporten ventes de kommende år at give sig udslag i fortsat stigende import på 4½-6½ pct. om året i 2014-16. Den relativt kraftige importfremgang skal ses i lyset af, at importkvoten i såvel Danmark som på de danske eksportmarkeder historisk set er steget som følge af større samhandel i verden. Denne tendens ventes at fortsætte frem mod 2020, jf. figur I.16.

Figur I.16 Importkvote



Anm.: Importkvoterne angiver real import af varer i forhold til realt BNP.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94, Eurostat, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

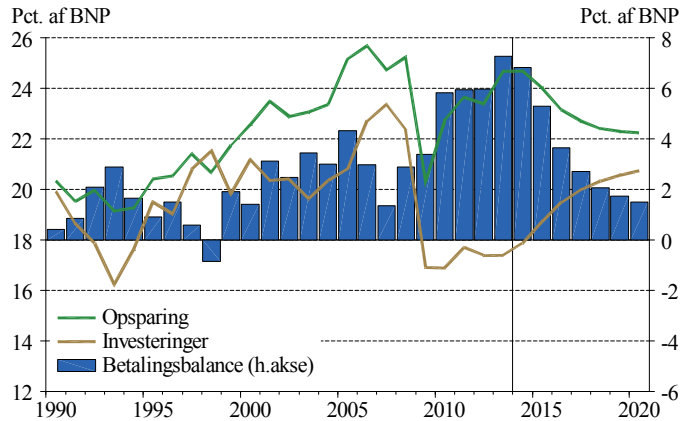
**Negativt
vækstbidrag fra
udenrigshandlen**

I årene efter krisen er importen vokset relativt lidt, mens eksporten har udviklet sig relativt positivt. Herved har udenrigshandlen givet et positivt bidrag til væksten i BNP. I de kommende år ventes den markante fremgang i importen at indebære et negativt vækstbidrag fra udenrigshandlen. Særligt i 2014-16 ventes importen at vokse markant mere end eksporten, og udenrigshandlen ventes i disse år ifølge fremskrivningen årligt at trække omkring $\frac{3}{4}$ pct.point ud af den danske BNP-vækst. Det negative vækstbidrag skal dels ses i lyset af, at den indenlandske efterspørgsel forventes at vokse væsentligt hurtigere end efterspørgslen efter dansk eksport fra udlandet og dels, at lønkonkurrenceevnen ventes forværret de kommende år. I takt med at konjunktursituationen normaliseres både i udlandet og i Danmark, reduceres det negative vækstbidrag fra importen frem mod 2020.

**Fortsat stort
betalingsbalance-
overskud**

Overskuddet på betalingsbalancen er historisk højt og landede i 2013 på 135 mia. kr., svarende til 7,3 pct. af BNP. Overskuddet er drevet af et stort overskud på vare- og tjenestebalancen og høje nettorenteindtægter. Investeringsstilbageholdenhed, og dermed store opsparringsoverskud i den private sektor, forklarer, at betalingsbalanceoverskuddet de seneste år har været historisk højt. De kommende år vurderes konjunkturnormaliseringen at reducere opsparringsoverskuddet, hvilket ligeledes vil indebære en reduktion af overskuddet på betalingsbalancen, jf. figur I.17.

Figur I.17 Betalingsbalance



Anm.: Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster er lig med den samlede opsparing fratrukket de samlede investeringer i Danmark.

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

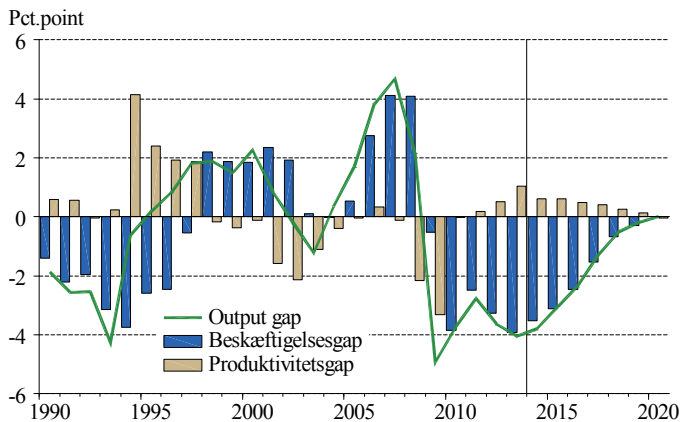
Produktion og arbejdsmarked

BNP-vækst over strukturel vækst de kommende år

Samlet set har efterspørgslen de seneste år ligget underdrejet, hvilket har bidraget til en ganske svag udvikling i BNP. Den samlede produktion vurderes aktuelt at være ca. 4 pct. under det skønnede strukturelle niveau. Det dækker over, at beskæftigelsen vurderes at ligge betydeligt under det strukturelle niveau, mens timeproduktiviteten vurderes at ligge omtrent på det strukturelle niveau, jf. figur I.18. Der er således fortsat en betydelig mængde ledige ressourcer i økonomien, hvilket understøttes af, at virksomhedernes egne vurderinger af kapacitetsudnyttelsen ligger på et fortsat lavt niveau. Den forventede fremgang i såvel den private indenlandske efterspørgsel som eksporten bidrager til en BNP-vækst på knap 1½ pct. i 2014, hvilket er lidt over den skønnede strukturelle vækst på godt 1 pct. I 2015 og 2016 ventes vækstrater på henholdsvis ca. 2 pct. og knap 2½ pct., hvilket er klart over den strukturelle vækst, som i 2015-16 vurderes at være på ca. 1½ pct. For årene 2017-20 forudsættes vækstrater på ca. 2½ pct. i gennemsnit om året, mens den strukturelle vækst skønnes til knap 2 pct. årligt i denne

periode. Output gap ventes dermed at blive gradvist indsnævret frem mod 2020.

Figur I.18 Output gap



Anm.: Output gap angiver faktisk BNP i forhold til strukturelt BNP. Produktivitetsgap er vist for de private byerhverv, mens output gap og beskæftigelsesgap er for hele økonomien. Beskæftigelsesgap er timebeskæftigelsen. Produktivitetsgap og beskæftigelsesgap summerer omtrent til output gap.

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

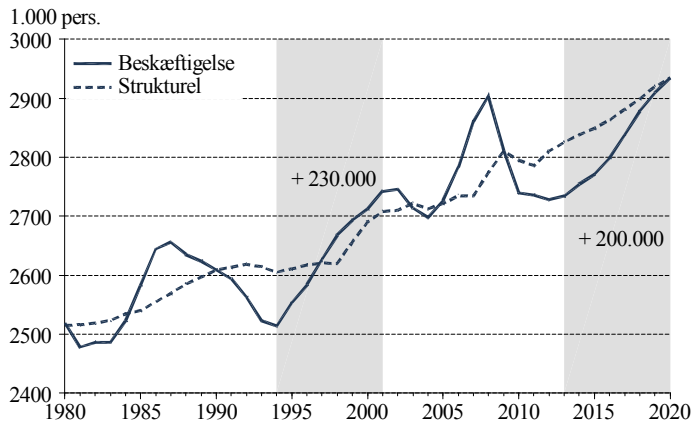
Udsigt til markant beskæftigelsesfremgang ...

De seneste års svage udvikling i produktionen har sat deres spor på arbejdsmarkedet, og beskæftigelsen faldt markant fra 2009 til 2012. I 2013 steg beskæftigelsen ifølge nationalregnskabet ca. 6.000 personer og udviste dermed svag fremgang for første gang siden 2008. Fremgangen skyldes tilsyneladende en større udbredelse af deltidsbeskæftigelse, og det samlede antal arbejdstimer faldt en smule. Beskæftigelsesfremgangen dækker over, at den offentlige beskæftigelse blev reduceret, blandt andet som følge af lærerlockouten i april 2013, mens den private beskæftigelse steg knap 10.000 personer. Udsigten til BNP-vækstrater over den strukturelle vækst de kommende år ventes at bidrage til en stigning i den private beskæftigelse på godt 10.000 personer i 2014 og ca. 15.000 og 25.000 i 2015 henholdsvis 2016.

**... som følge af
konjunktur-
normalisering
og strukturel
stigning**

Den samlede beskæftigelse ventes at stige med omtrent 200.000 personer frem mod 2020 i forhold til niveauet i 2013. Heraf kan ca. 90.000 tilskrives den ventede konjunkturnormalisering, mens de resterende 110.000 kommer fra en skønnet strukturel stigning. Den ventede beskæftigelsesfremgang er markant, men set i et historisk perspektiv, er der ikke tale om en hidtil uset kraftig stigning. I 1994 var beskæftigelsen ca. 3½ pct. under strukturelt niveau, og frem mod 2001 steg beskæftigelsen med ca. 230.000 personer. I lighed med nærværende prognose var fremgangen fra 1994 til 2001 drevet af dels en konjunkturnormalisering, dels en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Derudover har der været markante beskæftigelsesstigninger over en kort årrække i både 1983-86 og 2004-08, hvilket primært var drevet af konjunkturrelle forhold, jf. figur I.19.

Figur I.19 Beskæftigelsesfremgang efter to lavpunkter



Anm.: De grå felter markerer to perioder med markant beskæftigelsesfremgang.

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

**Mere end 70.000
personer er
midlertidigt
udenfor
arbejdsstyrken**

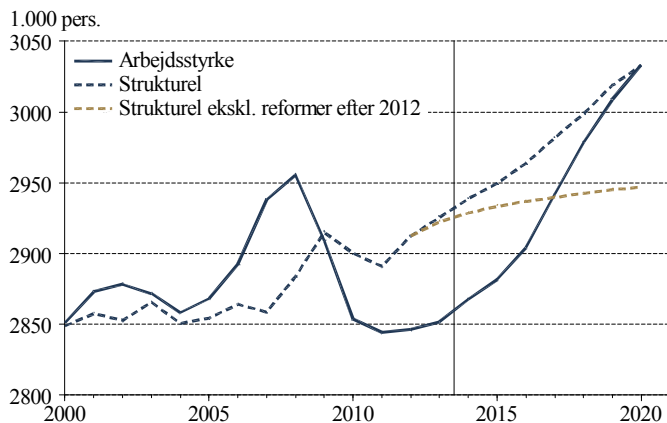
Den ventede beskæftigelsesfremgang på ca. 90.000 personer som følge af konjunkturnormaliseringen skyldes et forventet fald i ledigheden på knap 20.000 personer og en forventet stigning i arbejdsstyrken på godt 70.000 personer fra 2013 til 2020. Det skønnede konjunkturbidrag fra arbejdsstyrken skal ses i sammenhæng med, at de dårlige beskæftigelses-

udsigter de seneste år har medvirket til, at nogle grupper udenfor arbejdsmarkedet er vokset i størrelse. Blandt andet har der været en betydelig stigning i antallet af ikke-arbejds-markedsparete kontanthjælpsmodtagere, som vurderes delvist at skyldes konjunktursituationen. Samtidig kan der være en tendens til, at studerende i mindre omfang end normalt har studiejob eller i højere grad udskyder færdiggørelsen af deres studier. En væsentlig del af disse personer ventes at genindtræde på arbejdsmarkedet, efterhånden som situationen på arbejdsmarkedet forbedres.

Strukturel stigning i arbejdsstyrke på knap 110.000 frem mod 2020

Stigningen i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2020 skyldes hovedsageligt en skønnet stigning i den strukturelle arbejdsstyrke, jf. figur I.20. Ud af en samlet stigning på knap 110.000 personer kan omkring 25.000 tilskrives den demografiske udvikling, hvor især øget nettoindvandring bidrager til arbejdsstyrkefremgangen. Den resterende stigning i den strukturelle arbejdsstyrke på ca. 85.000 personer er et resultat af, at der de seneste år er vedtaget en lang række reformer, som har til hensigt at reducere antallet af indkomstoverførselsmodtagere og øge arbejdsudbuddet. Langt størstedelen af reformbidraget frem mod 2020 skyldes tilbagetrækningsaftalen fra 2011, jf. boks I.2.

Figur I.20 Arbejdsstyrkeudvikling



Anm.: Forskellen mellem de stiplede kurver viser de forudsatte reformeffekter efter 2012, jf. boks I.2.

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

Boks I.2 Strukturel beskæftigelse

Beskæftigelsen vurderes at stige med ca. 200.000 personer i perioden 2013-20. Dette er sammensat af en skønnet stigning i arbejdsstyrken på godt 180.000 personer og et fald i ledigheden på knap 20.000 personer fra 2013 til 2020. Ændringerne kan grundlæggende opdeles i tre komponenter: Konjunkturnormalisering, reformvirkninger og demografisk udvikling, hvor de to sidstnævnte giver den strukturelle udvikling.

Konjunkturnormalisering

Arbejdsstyrken vurderes i 2013 at ligge godt 70.000 personer under det strukturelle niveau, og nettoledigheden vurderes at være knap 20.000 over det forudsatte strukturelle niveau. I takt med at konjunktursituationen gradvist normaliseres frem mod 2020, ventes disse ca. 90.000 personer igen at komme i beskæftigelse.

Reformvirkninger

De seneste år er der gennemført en lang række reformer, som har bidraget til at øge beskæftigelsen: Forårspakke 2.0 (2009), genopretningsaftalen (2010), aftalen om senere tilbagetrækning (2011), skattereform 2012 (2012), reformen af førtidspension og fleksjob (2012), Vækstplan DK (2013), sygedagpengereformen (2013), SU-reformen (2013) samt kontanthjælpsreformen (2013). Samlet set forudsættes disse reformer at øge den strukturelle beskæftigelse med i omegnen af 85.000 personer frem mod 2020. Langt størsteparten heraf skyldes aftalen om senere tilbagetrækning, der skønnes at bidrage med godt 70.000 personer til arbejdsstyrken. Ud over den nævnte skønnede stigning i den strukturelle beskæftigelse i personer, vurderes der også at være en stigning i den gennemsnitlige arbejdstid de kommende år som følge af de vedtagne reformer. Dette drejer sig især om effekter af skattereformerne.

Demografi

Den demografiske udvikling frem mod 2020 giver et positivt bidrag til arbejdsstyrken i omegnen af 25.000 personer. I forhold til tidligere fremskrivninger er der tale om en opjustering, som især skyldes øget nettoindvandring.

Fald i brutto- og nettoledighed ...

Såvel netto- som bruttoledigheden er faldet gennem 2013 og i første kvartal af 2014. Faldet i bruttoledigheden har været mere markant end faldet i nettoledigheden, hvilket afspejler et betydeligt fald i aktiveringsomfanget. Ledighedsudviklingen skal blandt andet ses i sammenhæng med virkningerne af kontanthjælpsreformen fra 2013, dagpengereformen fra 2010, der forkortede dagpengeperioden fra fire til to år, og de aftalte midlertidige forlængelser af denne. Den forkortede dagpengeperiode betød, at en del personer mistede retten til dagpenge. Hovedparten af disse personer er blevet samlet op af de midlertidige forlængelsesordninger på kontanthjælps-sats, og indtil videre er der dermed hovedsageligt tale om en omfordeling af de ledige mellem dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Antallet af dagpengemodtagere har således udvist faldende tendens siden starten af 2013, mens antallet af ledige kontanthjælpsmodtagere omvendt er steget i løbet af 2013. Først i 2016 udløber de midlertidige muligheder for forlængelse af understøttelsesperioden.

... påvirkes i 2014 af kontanthjælpsreform

Fra 1. januar 2014 trådte kontanthjælpsreformen fra 2013 i kraft. Reformen indebærer blandt andet, at unge under 30 år uden kompetencegivende uddannelse ikke længere kan modtage kontanthjælp, men i stedet modtager den såkaldte uddannelseshjælp, som er på niveau med SU'en. De markante fald i såvel antallet af ledige som aktiverede kontanthjælpsmodtagere i 1. kvartal 2014, jf. figur I.21, skal ses i lyset af denne reform. Faldet i antal ledige kontanthjælpsmodtagere i starten af 2014 er hovedsageligt sket blandt de unge ledige. En af forklaringerne er, at en del unge kontanthjælpsmodtagere, som før blev vurderet at være jobklare, og dermed indgik i bruttoledigheden, nu tilsyneladende bliver vurderet til blot at være uddannelsesparate og derfor ikke indgår i ledighedsstatistikkerne.² Faldet i bruttoledigheden i

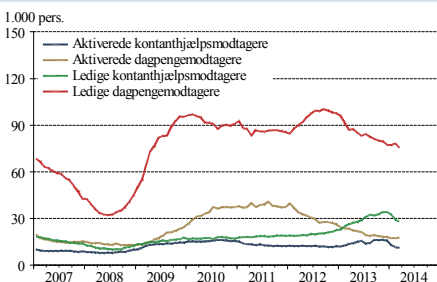
- 2) Med indførelsen af uddannelseshjælpen skal kommunerne skelne mellem, om de ledige er åbenlyst uddannelsesparate eller blot uddannelsesparate. Klassificeres den unge som "åbenlyst uddannelsesparat", skal vedkommende stå til rådighed for arbejdsmarkedet, mens uddannelsessituationen afklares, og vedkommende vil dermed indgå i ledighedsstatistikkerne. Hvis den ledige derimod blot klassificeres som "uddannelsesparat", er der intet krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og denne gruppe unge uddannelseshjælpsmodtagere vil derfor ikke indgå i ledighedsstatistikken fra 1. januar 2014.

starten af 2014 ledsages dermed af en stigning i antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (som omfatter unge på uddannelseshjælp). Det markante fald i antallet af ledige og aktiverede arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i starten af 2014 kan derfor ikke nødvendigvis tolkes som, at flere er kommet i beskæftigelse, men er formentlig snarere udtryk for omplaceringer af de unge.

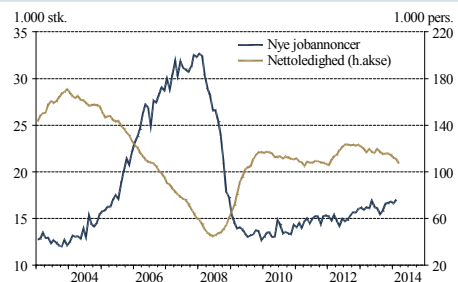
Svagt fald i ledigheden de kommende år

Selvom sammenhængen har været mindre tydelig de seneste år, indeholder antallet af nyopslåede jobannoncer information om den fremtidige ledighedsudvikling. En stigning i antal nye jobannoncer indikerer således, at ledigheden vil falde de kommende måneder og omvendt. Det seneste år er antallet af nyopslåede stillinger steget svagt, hvilket kan tyde på svagt faldende ledighed i 2014, jf. figur I.22. På baggrund af dette og den ventede produktionsfremgang i løbet af 2014 ventes en nettoledighed på 113.000 i 2014, faldende til ca. 110.000 i 2015, 105.000 i 2016 og knap 100.000 i 2020.

Figur I.21 Dekomponering af ledighed



Figur I.22 Jobannoncer og ledighed



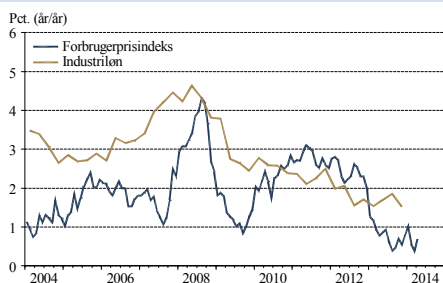
Anm.: Seneste observation er marts 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Jobindex.dk.

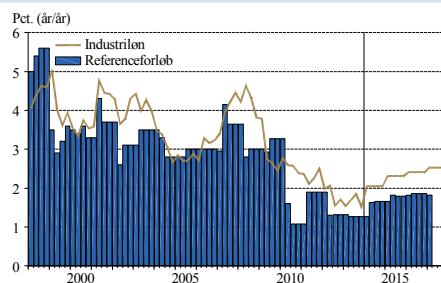
Realløns- fremgang i 2013-16

Den svage situation på arbejdsmarkedet de senere år medvirker fortsat til afdæmpede lønstigninger. I industrien steg lønningerne således kun 1,7 pct. i 2013, men kombineret med den lave inflation indebar det ikke desto mindre real-lønsfremgang for første gang siden 2009, jf. figur I.23. I februar 2014 blev der indgået nye treårige overenskomster i industrien. Aftalerne indebærer fortsat moderate lønstigninger på godt 1½ pct. i 2014, stigende til omkring 1¾ pct. i 2015 og 2016. Historisk er der givet lidt højere lønstigninger end de overenskomstmæssigt aftalte, jf. figur I.24, hvilket kombineret med forventede forbrugerprisstigninger i underkanten af 2 pct. forventes at give anledning til fortsat real-lønsfremgang i 2014-16. Frem mod 2020 ventes lønstigningerne at tiltage til ca. 3 pct. årligt, mens forbrugerpriserne ventes at stige ca. 2 pct. årligt.

Figur I.23 Inflation og lønstigninger



Figur I.24 Industriløn og referenceløb



Anm.: Seneste observation er april 2014 for forbrugerprisinflationen og 4. kvartal 2013 for industrilønnen. Referenceforløbet for den nominelle lønudvikling er baseret på overenskomstforhandlingerne i industrien.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Alternative scenarier

Potentiale for kraftigere fremgang end ventet ...

I prognosen ventes fremgang i den private indenlandske efterspørgsel fra 2014, hvilket gradvist vil normalisere forbrugs- og investeringskvoten. Samtidig vurderes det dog, at der kan være potentiale for en fremgang, der er kraftigere, end hvad prognosen lægger op til. Opsparingsoverskuddet er højt hos såvel danske husholdninger som virksomheder, hvilket muliggør en kraftigere vækst i privat forbrug og investeringer. En større fremgang end ventet i disse faktorer kan sætte gang i en positiv spiral og bidrage til hurtigere normalisering af konjunktursituationen. En modelberegning illustrerer, hvordan dette vil indsnævre output gap og føre til en beskæftigelsesfremgang på omtrent 85.000 personer fra 2013 til 2016 (mod ca. 65.000 i prognosen). Det vil i givet fald betyde, at beskæftigelsen i 2016 blot ligger 1½ pct. under det strukturelle niveau. Beskæftigelsesfremgangen i scenariet er markant, men fortsat væsentlig mindre end den beskæftigelsesstigning, man så i eksempelvis 2005-07. Scenariet indebærer samtidig, at underskuddet på den offentlige saldo kan forventes at blive i underkanten af 2½ pct. af BNP i 2015 mod ca. 2¾ pct. af BNP i prognosen, jf. boks I.3.

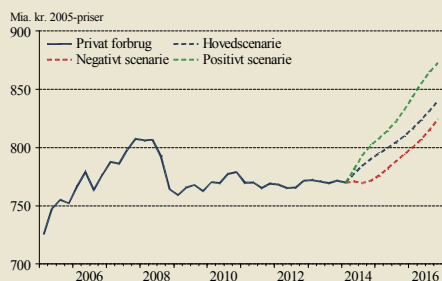
... men også risiko for fortsat stilstand

Ligeså vel som der kan være potentiale for kraftigere fremgang end ventet, er der risiko for en svagere fremgang end ventet. I prognosen lægges til grund, at de positive signaler i form af blandt andet forbedret forbruger- og erhvervstillid omsættes til en fremgang i privat forbrug og private investeringer i løbet af 2014. Omsættes de positive signaler derimod først til fremgang i løbet af 2015, viser en modelberegning, at det vil indebære, at output gap udvides en smule i 2014, før det indsnævres fra 2015, og at beskæftigelsesfremgangen udskydes, jf. boks I.3. Derudover indebærer det negative scenarier fortsatte stilstand i den private indenlandske efterspørgsel i 2014, at det forventede underskud på den offentlige saldo i 2015 stiger fra ca. 2¾ pct. til knap 3½ pct. af BNP, og underskuddet vil dermed overskride Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsgrænse på 3 pct. af BNP.

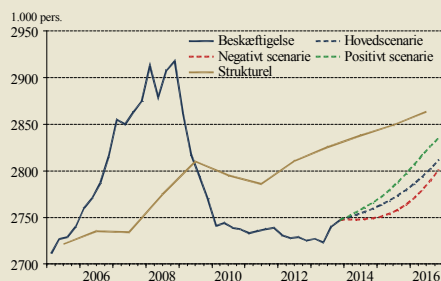
Boks I.3 Alternative scenarier

Usikkerheden i prognosen kan illustreres ved to alternative scenarier beregnet med De Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC, jf. figur A og B. Konkret er der regnet på to situationer, hvor det private forbrug stiger langsommere hhv. hurtigere end forventet i prognosen. I det negative scenarie er det forudsat, at det private forbrug ligger fladt igennem 2014 og stiger ca. 2 pct. hhv. ca. 3½ pct. i 2015 og 2016 mod vækstrater på hhv. ca. 1½ pct., 2¾ pct., og 3¼ pct. i 2014-16 i prognosen. I det positive scenarie er det forudsat, at det private forbrug stiger ca. 2½ pct. i 2014, 4¼ pct. i 2015 og knap 5 pct. i 2016.

Figur A Privat forbrug



Figur B Beskæftigelse



Anm.: De stiplede kurver for hovedscenarie og alternativer viser den implicitte kvartalsprofil givet årsvækstraten. Det private forbrug er korrigeret i 4. kvartal 2013 for effekten af to efterårsstorme, jf. fodnote 1.

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

Det negative scenarie indebærer en mere afdæmpet fremgang i beskæftigelsen, som kun stiger ca. 50.000 personer fra 2013 til 2016 mod ca. 65.000 i det ventede forløb, jf. figur B. Output gap udvides en smule i 2014 og bliver -4¼ pct., hvorefter det gradvist indsnævres, så det er knap -3 pct. i 2016. I prognosen indsnævres output gap allerede fra 2014 og er ca. -3 pct. i 2015 og knap -2½ pct. i 2016. Samtidig indebærer det negative scenarie, at det ventede offentlige underskud i 2015 øges fra knap 2¾ pct. af BNP til knap 3½ pct. af BNP.

I det positive scenarie øges beskæftigelsen omvendt godt 85.000 personer fra 2013 til 2016 og ligger i 2016 kun ca. 1½ pct. under det strukturelle niveau. Output gap indsnævres ligeledes hurtigere og ligger på ca. -2½ pct. i 2015 og knap -1½ pct. i 2016, mens den offentlige saldo i 2015 udviser et underskud i underkanten af 2½ pct. af BNP.

**Strukturelle
niveauer kan
være
overvurderede**

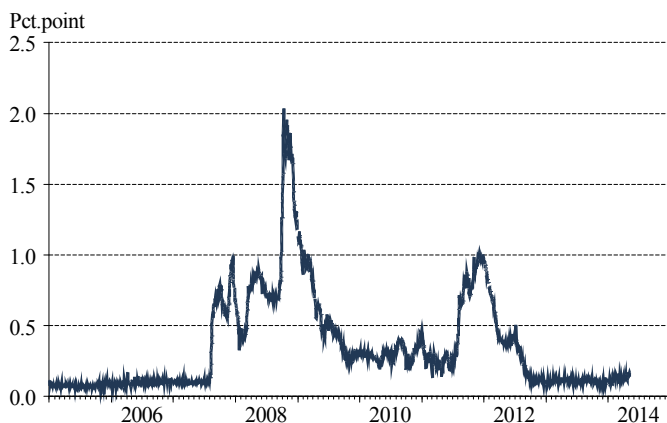
Såvel prognosen som det alternative negative scenarie indebærer forløb, hvor produktionen og beskæftigelsen ligger langt under det strukturelle niveau gennem en længere årrække. Beregningen af de strukturelle niveauer er behæftet med usikkerhed, og det kan ikke afvises, at de strukturelle niveauer aktuelt er overvurderede. Samtidig er der usikkerhed forbundet med de strukturelle niveauer i fremskrivningen. Hvis dansk økonomi i en lang årrække har så mange ledige ressourcer, vil det indebære en vis risiko for, at produktionspotentialet gradvist bliver reduceret. Først og fremmest vil der være en risiko for, at en række personer mister tilknytningen til arbejdsmarkedet og dermed reelt ikke står til rådighed, når konjunkturerne igen forbedres. Dertil kommer, at mange år med meget lave erhvervsinvesteringer vil reducere kapitalapparatet, hvilket kan mindske den underliggende produktivitetsvækst på mellem- og lang sigt. Såfremt de strukturelle niveauer er overvurderede, vil det reducere den ventede beskæftigelses- og BNP-fremgang frem mod 2020 og betyde, at den underliggende stilling på de offentlige finanser er dårligere end forudsat i prognosen.

I.3 Finansielle forhold

**Ro på de
finansielle
markeder i
euroområdet**

Forholdene på de finansielle markeder i euroområdet har været stabile siden efteråret 2013. På pengemarkedet har risikopræmien siden efteråret 2012 befundet sig på omtrent samme niveau som før finanskrisen, jf. figur I.25. På statsobligationsmarkederne er rentespændene på de kriseramte eurolandes statsobligationer overfor Tyskland faldet yderligere og er nu markant lavere end i 2011-12, jf. afsnit I.5.

Figur I.25 Risikopræmie på pengemarkedet i euroområdet



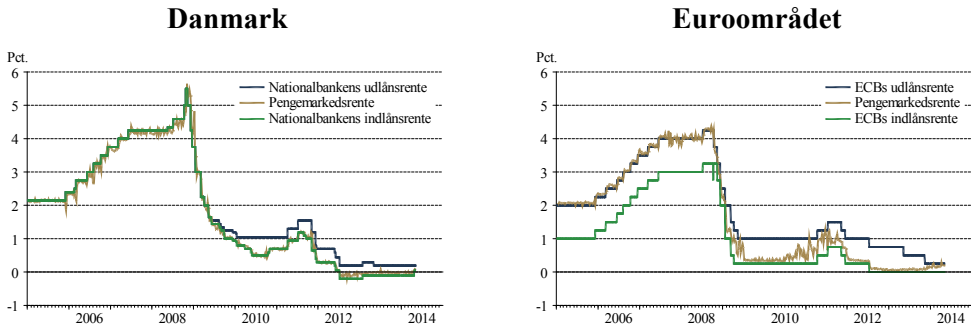
Anm.: Risikopræmien er spændet mellem usikrede og sikrede tre måneders pengemarkedsrenter i euroområdet. Seneste observation er medio maj 2014.

Kilde: EcoWin.

Lave pengepolitiske renter

På baggrund af en stigning i pengemarkedsrenten i euroområdet sænkede ECB udlånsrenten fra 0,5 pct. til 0,25 pct. i november 2013. I de efterfølgende måneder steg pengemarkedsrenten i euroområdet op mod ECB's udlånsrente. Den højere pengemarkedsrente i euroområdet end i Danmark gav tendens til svækkelse af kronen overfor euroen. Som følge heraf hævede Nationalbanken renten på indskudsbeviser fra -0,1 pct. til 0,05 pct. i april 2014, jf. figur I.26. I betragtning af den svage konjunktursituation og den seneste tids meget lave inflation forventes ECB at fastholde den lempelige pengepolitik endnu et stykke tid. Det antages således, at ECB først begynder at hæve de pengepolitiske renter i løbet af 2015.

Figur I.26 Pengepolitiske renter og pengemarkedsrenter



Anm.: Nationalbankens indlånsrente er renten på indskudsbeviser, og den danske pengemarkedsrente er dag-til-dag pengemarkedsrenten. ECB's udlånsrente er renten på de løbende refinansieringsauktioner (Main Refinancing Operations, MRO's), og pengemarkedsrenten i euroområdet er dag-til-dag pengemarkedsrenten. Seneste observation er medio maj 2014.

Kilde: EcoWin.

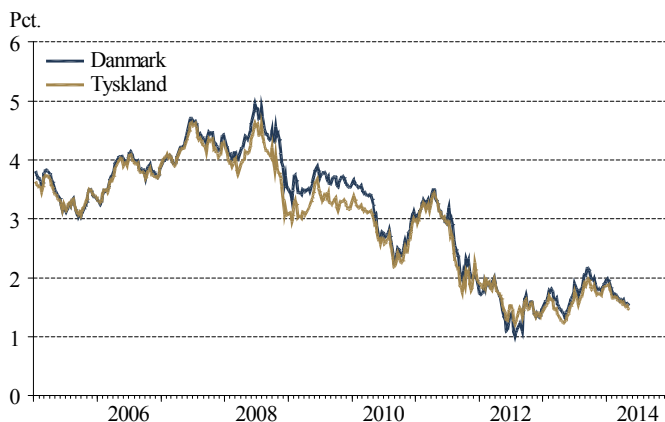
Historisk lave renter på danske og tyske statsobligationer

Den tiårige danske statsobligationsrente har haft en aftagende tendens siden efteråret 2013. Fra medio september 2013 til medio maj 2014 faldt statsobligationsrenten fra 2,1 pct. til 1,5 pct. Faldet i den danske statsobligationsrente var sammenfaldende med et fald i den tyske statsobligationsrente, jf. figur I.27. De senere måneders rentefald hænger formentlig sammen med den meget afdæmpede inflation i euroområdet og udsigten til, at den begyndende normalisering af pengepolitikken i euroområdet synes udsat et stykke tid endnu. Renten på såvel danske som tyske statsobligationer er meget lav set i et historisk perspektiv.

Udsigt til stigende statsobligationsrente ...

Statsobligationsrenterne ventes at stige de kommende år i takt med normaliseringen af pengepolitikken. De senere år har danske og tyske statsobligationer nydt godt af en ekstraordinær stor interesse fra investorenes side de senere år, da de har været relativt sikre værdipapirer i en periode med finansiell uro. Bortfald af dette ekstraordinære forhold vil bidrage til en yderligere stigning i renterne på såvel danske som tyske statsobligationer. På den baggrund skønnes den danske statsobligationsrente at blive omkring 2 pct. i år og stige til godt 2½ pct. i 2015 og ca. 3½ pct. i 2016.

Figur I.27 Renter på tiårige statsobligationer



Anm.: Seneste observation er medio maj 2014.

Kilde: EcoWin.

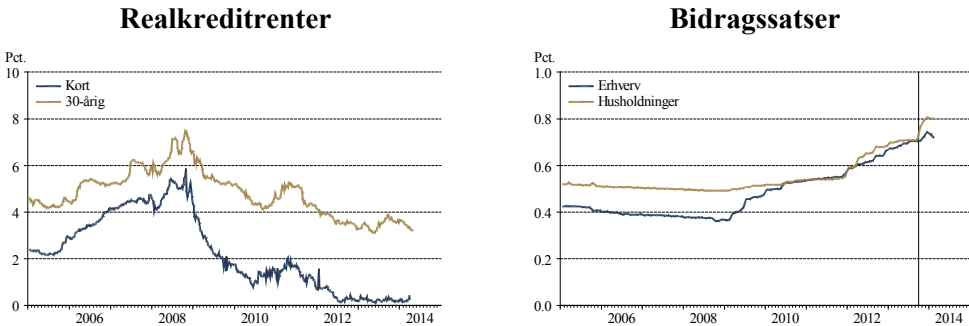
... og stigende realkreditrenter

Den korte realkreditrente har været omtrent uændret siden midten af 2012 på et niveau omkring 0,25 pct. Den 30-årige realkreditrente er faldet fra 3,8 pct. i september 2013 til 3,2 pct. medio maj 2014, jf. figur I.28. Såvel den korte som den lange realkreditrente er meget lav set i et historisk perspektiv. Realkreditrenterne ventes at stige gradvist i takt med normaliseringen af de pengepolitiske renter. Bortfald af ekstraordinær interesse for danske realkreditobligationer, der også må betragtes som en relativt sikker investering i perioder med finansiell uro, ventes også at bidrage til stigende realkreditrenter. Den 30-årige realkreditrente vurderes at nå et årgennemsnit på $3\frac{1}{4}$ pct. i år stigende til henholdsvis ca. $4\frac{1}{2}$ i 2015 og knap $5\frac{1}{2}$ pct. i 2016.

Stigende bidragssatser siden 2009

Realkreditinstitutterne har hævet bidragssatserne betydeligt overfor både husholdninger og erhverv siden 2009. Stigningen i bidragssatserne har dæmpet effekten af faldet i obligationsrenterne på såvel husholdningernes som virksomhedernes låneomkostninger. Obligationsrenterne er dog faldet betydeligt mere, end bidragssatserne er steget, således at låneomkostningerne samlet set er faldet mærkbart de senere år.

Figur I.28 Realkreditrenter og bidragssatser



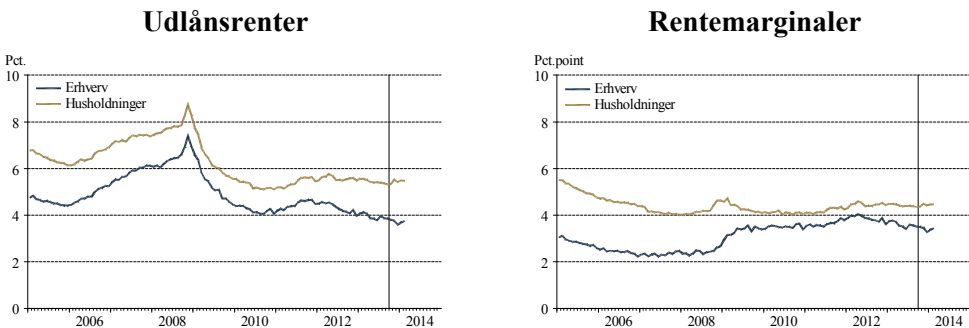
Anm.: Den korte realkreditrente er en sammenvejning af udstedte obligationer med en løbetid på mellem et og to år. Realkreditrenterne er eksklusive bidragssatser. Seneste observation for realkreditrenterne er medio maj 2014, og seneste observation for bidragssatser er april 2014. Nye opgørelsesmetoder har skabt databrud i statistikken, som er markeret med en lodret streg.

Kilde: Danmarks Nationalbank og Realkreditrådet.

Omtrent uændrede udlånsrenter og rentemarginaler

Pengeinstitutternes udlånsrenter overfor såvel husholdninger som erhverv har været svagt faldende siden efteråret 2013. Det samme gælder pengeinstitutternes rentemarginaler, dvs. forskellen mellem de gennemsnitlige udlåns- og indlånsrenter. Siden 2008 har rentemarginalerne været nogenlunde konstante overfor husholdningerne, men er øget overfor erhverv. Rentemarginalen overfor erhverv har dog været svagt faldende siden midten af 2012, jf. figur I.29.

Figur I.29 Pengeinstitutternes udlånsrenter og rentemarginaler



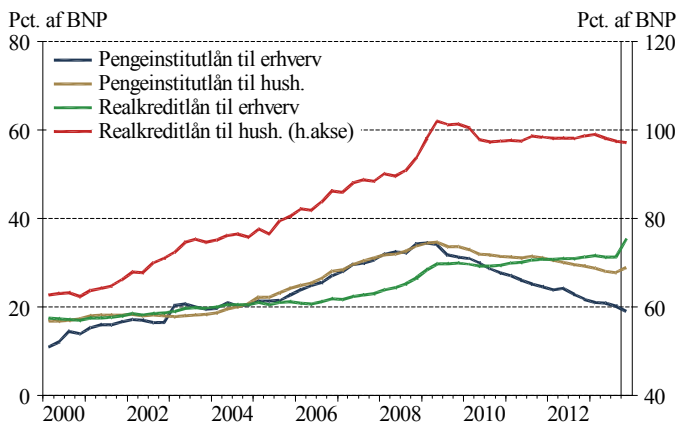
Anm.: Rentemarginalen er forskellen mellem de gennemsnitlige udlåns- og indlånsrenter. Seneste observation er medio maj 2014. De lodrette streger angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Forskydning af udlån fra penge- til realkreditinstitutter

I årene efter finanskrisen er der sket en forskydning af udlån fra penge- til realkreditinstitutter. Tendensen fortsatte i 3. kvartal 2013, jf. figur I.30. Forskydningen skal ses i sammenhæng med de meget lave realkreditrenter, og at pengeinstitutterne generelt har strammet kreditvilkårene de senere år, jf. Nationalbankens udlånsundersøgelse.

Figur I.30 Udlån fra penge- og realkreditinstitutter



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2013. Den lodrette steg angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

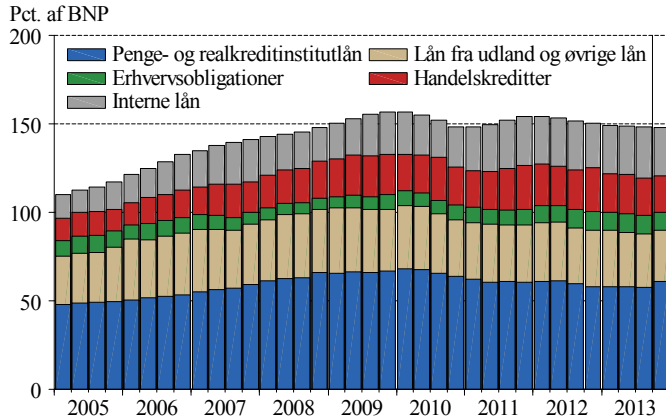
Fald i samlet kreditgivning til erhverv siden 2010

Den samlede kreditgivning til erhverv er faldet fra 157 pct. af BNP i 1. kvartal 2010 til 148 pct. af BNP i 4. kvartal 2013. Eksklusive de sektorinterne lån, som ikke udgør en nettokreditgivning til erhvervene samlet set, er kreditgivningen faldet fra 133 pct. af BNP i 1. kvartal 2010 til 121 pct. af BNP i 2013. Der er fald i alle finansieringskilder bortset fra erhvervsobligationer (og sektorinterne lån), der er steget fra 8 pct. af BNP i 1. kvartal 2010 til 10 pct. af BNP i 3. kvartal 2013, jf. figur I.31.³ Faldet i den samlede

3) Der er databrud mellem 3. og 4. kvartal 2013 som følge af ændrede opgørelsesmetoder. Databruddet har ændret fordelingen af de enkelte finansieringskilder, men påvirker ikke opgørelsen af den samlede kreditgivning.

kreditgivning skal ses i sammenhæng med den svage konjunktursituation og den kraftige vækst i kreditgivningen i årene før finanskrisen.

Figur I.31 Samlet kreditgivning til erhverv



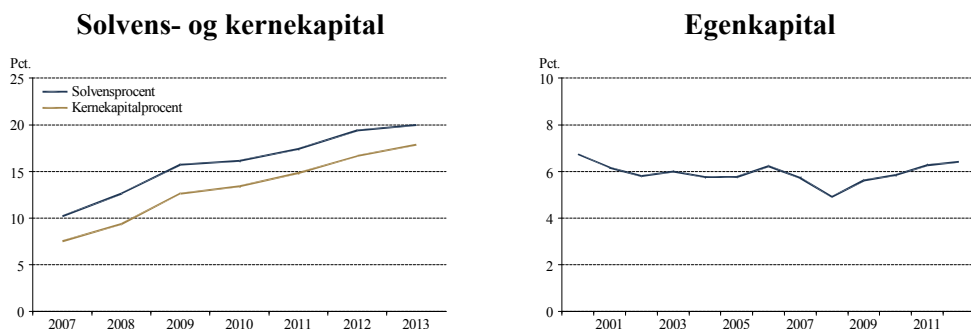
Anm.: Figurens søjler summerer til de ikke-finansielle virksomheders passiver eksklusive egenkapital opgjort på konsolideret basis. De sektorinterne lån er lån mellem ikke-finansielle virksomheder. Lån mellem virksomheder indenfor samme koncern indgår heri. Lån fra udland og øvrige lån er primært lån fra udland. Seneste observation er 4. kvartal 2013. Den lodrette streg angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Stigende solvens i danske pengeinstitutter

De senere års stigning i pengeinstitutternes solvens- og kernekapitalprocent er fortsat i første halvår 2013. Solvensprocenten, der er beregnet som basiskapitalen sat i forhold til de risikovægtede aktiver, er således steget fra 10,2 pct. i 2007 til 20 pct. medio 2013, mens kernekapitalprocenten, der er kernekapitalen i procent af de risikovægtede aktiver, er steget fra 7,5 pct. i 2007 til 17,9 pct. i 2013. Egenkapitalprocenten, som er egenkapitalen i procent af de samlede aktiver, er steget fra 5,7 pct. i 2007 til 6,4 pct. i 2012, jf. figur I.32. Solvens- og kernekapitalprocenterne er således steget væsentligt mere end egenkapitalprocenten, hvilket afspejler et fald i den samlede risikovægtning af aktiverne.

Figur I.32 Solvens i pengeinstitutter



Anm.: Solvensprocenten er basiskapitalen, der består af kernekapital og supplerende kapital, i procent af de risikovægtede aktiver. Kernekapitalprocenten er kernekapitalen, der består af den egentlige kernekapital (aktiekapital o. lign.) og hybrid kernekapital, i procent af de risikovægtede aktiver. Egenkapitalprocenten er egenkapitalen i procent af de uvægtede aktiver. Tallene er for pengeinstitutterne i Finanstilsynets gruppe 1-4 på konsolideret basis. Egenkapitalprocenten er på institutniveau, mens tallene for solvens- og kernekapitalprocent er på konsolideret basis. Tallene er ultimo året undtagen 2013, der er medio året.

Kilde: Finanstilsynet.

Skærpelse af kapitalkrav

Basel III-anbefalingen om regulering af bankernes kapital- og likviditetsforhold blev i sommeren 2013 implementeret i EU-lovgivningen via kapitalkravsdirektivet CRDIV/CRR. I efteråret blev flere af bestemmelserne i EU's kapitalkravsdirektiv udmøntet i dansk lovgivning via Bankpakke 6 ("SIFI-aftalen"). Bankpakke 6 skærper kapitalkravene for de danske pengeinstitutter og indfører et ekstra kapitalkrav for de systemisk vigtige finansielle institutter ("SIFI'erne"). Indholdet i Bankpakke 6 er uddybet i boks I.4.

Indlånsunderskud afviklet og høj likviditetsoverdækning

Pengeinstitutterne opbyggede et betydeligt indlånsunderskud i årene op til finanskrisen i 2008. Indlånsunderskuddet er blevet gradvist nedbragt de senere år, og i 2013 blev indlånsunderskuddet vendt til et lille indlånsoverskud, jf. figur I.33. Nedbringelsen af indlånsunderskuddet betyder, at pengeinstitutterne ikke i nær samme omfang som tidligere er afhængige af markedsfinansiering. Pengeinstitutternes likviditetsoverdækning, som er likviditeten i procent af lovens minimumskrav, steg til 156 pct. i 2013, jf. figur I.34. Det er betydeligt over de 50 pct., som er den nedre grænseværdi i Finanstilsynets tilsynsdiamant.

Boks I.4 Bankpakke 6

I efteråret 2013 blev der indgået aftale, den såkaldte bankpakke 6 eller "SIFI-aftalen", om at skærpe kapital- og likviditetskravene for danske kreditinstitutter. Aftalen bidrager til at udmønte EU's nye kapitalkravsdirektiv CRDIV/CRR, som igen udspringer af Basel III-anbefalingerne fra 2010-11.

Aftalen skærper kravene til kreditinstitutternes kapitalforhold. Basiskapitalen skal fortsat udgøre mindst 8 pct. af de risikovægtede aktiver, men hertil føjes et krav om en kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct. Hvis bufferkravet brydes, men solvensprocenten er over 8 pct., lægges begrænsninger på blandt andet udbetaling af udbytte, tilbagekøb af aktier og udbetaling af bonus. Institutterne vil også fortsat skulle opfylde et individuelt krav (søjle-II kravet), som fastsættes af myndighederne på baggrund af den individuelle risikoprofil. Aktuelt udgør dette krav gennemsnitligt 2 pct. for SIFI'erne og 3 pct. for de øvrige institutter. Der stilles også større krav til kvaliteten af kreditinstitutternes kapital. Mindstekravet til den egentlige kernekapital (aktiekapital o. lign.) hæves fra 2 pct. til 4,5 pct., og der stilles større krav til, hvad der må medregnes som egentlig kernekapital. Mindstekravet til kernekapitalen, der udover den egentlige kernekapital medregner hybrid kernekapital, hæves fra 4 pct. til 6 pct. af de risikovægtede aktiver. Endelig indføres en kontracyklisk kapitalbuffer, der kan aktiveres af regeringen i perioder med overnormal udlånsvækst. Den kontracykliske kapitalbuffer kan udgøre op til 2,5 pct. af de risikovægtede aktiver og skal opfyldes med egentlig kernekapital.

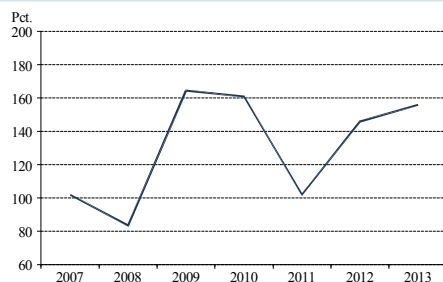
For de systemisk vigtige finansielle institutter ("SIFI'erne") indføres et yderligere kapitalkrav ("SIFI-kapitalkravet"). SIFI-kapitalkravet udgør mellem 1 og 3 pct. af de risikovægtede aktiver og skal opfyldes med egentlig kernekapital. SIFI-kapitalkravet fastsættes på baggrund af graden af systemiskhed.

EU's kapitalkravsdirektiv CRDIV/CRR indeholder et krav, Liquidity Coverage Ratio (LCR), om, at kreditinstitutterne skal holde en likviditetsbuffer, der kan dække ubalancer mellem ind- og udgående pengestrømme i et stressscenarie på 30 dage. Den endelige udformning af LCR-kravet er ikke fastlagt endnu, herunder om danske realkreditobligationer må indgå i likviditetsbufferen som klasse I-aktiver på lige fod med statsobligationer. LCR-kravet indføres fra 2015 til 2018. Som udgangspunkt vil SIFI'erne skulle overholde LCR allerede fra 2015, men hvis den endelige udformning af LCR-kravet vanskeliggør opfyldelse, indføres kravet også gradvist fra 2015 til 2018 for SIFI'erne.

Figur I.33 Indlånsunderskud



Figur I.34 Likviditetsoverdækning



Anm.: Indlånsunderskuddet er forskellen mellem udlån og indlån for pengeinstitutterne. Likviditetsoverdækningen er pengeinstitutternes overskydende likviditet efter opfyldelse af det lovbestemte minimumskrav i procent af lovens minimumskrav. Den viste likviditetsoverdækning er for pengeinstitutterne i Finanstilsynets gruppe 1-4 på konsolideret basis. Likviditetsoverdækningen er opgjort ultimo året, bortset fra 2013, hvor tallet er medio året.

Kilde: Danmarks Nationalbank og Finanstilsynet.

Betinget løbetidsforlængelse af realkreditobligationer

Store andele af lån med afdragsfrihed og variabel rente

De senere år er der sket en forskydning af realkreditinstitutternes udlån mod lån med rentetilpasning og lån med afdragsfrihed: 55 pct. af realkreditinstitutternes udlån til boliger og fritidshuse er uden afdrag, 67 pct. er variabelt forrentet, og 44 pct. af udlånet er både variabelt forrentet og afdragsfrit. Udbredelsen af såvel variabelt forrentede som afdragsfrie realkreditlån har gjort det finansielle system mere sårbart og har øget økonomiens rentefølsomhed.

Betinget løbetidsforlængelse ved stor rentestigning ...

I marts 2014 blev der vedtaget en lov om betinget løbetidsforlængelse af realkreditobligationer. Loven indebærer, at realkreditobligationer med en løbetid på højst to år, herunder obligationerne bag F1- og F2-lån, løbetidsforlænges, hvis auktsionsrenten stiger mere end fem pct.point indenfor et år. Løbetidsforlængelsen gælder for et år, og renten på de løbetidsforlængede obligationer fastsættes til renten ved seneste auktsion tillagt fem pct.point. Denne mekanisme kaldes "rente-triggeren". Når den etårige løbetidsforlængelse er udløbet, gennemføres en ny auktsion. Markedsrenten ved denne auktsion er gældende uanset, hvor høj renten bliver. Rente-triggeren lægger således ikke et permanent, men midlertidigt, loft på fem pct.point over den mulige årlige

rentestigning mellem to auktioner for realkreditobligationer med løbetid på op til to år.

... og ved fejlslagen refinansieringsauktion

Herudover vil der ske en løbetidsforlængelse, hvis en refinansieringsauktion over realkreditobligationer helt slår fejl, dvs., hvis der ikke modtages tilstrækkeligt med bud under auktionen til at refinansiere de berørte boliglån. Denne mulighed for løbetidsforlængelse er ikke begrænset til realkreditobligationer med en løbetid på højst to år, men gælder alle obligationer bag lån, der skal refinansieres. Ved en fejlslagen refinansieringsauktion løbetidsforlænges obligationerne med et rentetillæg på fem pct.point. Ved gentagen fejlslagen auktion, gentages løbetidsforlængelsen. De tekniske aspekter af den betingende løbetidsforlængelse er uddybet i boks I.5.

Begrænsning af rentestigning på korte obligationer

Rente-triggeren lægger et midlertidigt loft over den mulige stigning på de korte realkreditobligationer og dermed den potentielle stigning i låneomkostningerne for boligejerne. Dermed begrænser rente-triggeren de negative samfundsøkonomiske effekter af en rentestigning på mere end fem pct.point. Rentestigninger på mere end fem pct.point i løbet af ét år er meget sjældne, men kan forekomme eksempelvis under en valutakrise, hvor Nationalbanken må forsvare fastkurspolitikken med store forhøjelser af de pengepolitiske renter.

Rentetillæg til investorerne

Den betingede løbetidsforlængelse indebærer, at investorerne påtager sig en risiko for at få løbetidsforlænget deres obligationer til en rente, som er lavere end den gældende markedsrente. Denne risiko vil investorerne tage sig betalt for i form af en risikopræmie, dvs. et generelt rentetillæg. Nationalbanken vurderer, at rente-triggeren vil give anledning til et rentetillæg på højst 0,1 pct.point. Rentetillægget afspejler, at den betingede løbetidsforlængelse flytter refinansieringsrisikoen fra låntagerne og realkreditinstitutterne til investorerne.

Ikke længere refinansieringsrisiko ved afvikling af institut

Den betingede løbetidsforlængelse skaber klarhed over, hvordan refinansieringen af ydede lån håndteres, hvis et realkreditinstitut bliver nødlidende. Hvis det ikke er muligt at refinansiere det pågældende instituts lån ved en auktion, kan de eksisterende obligationer løbetidsforlænges. Dermed er der ikke længere nogen refinansieringsrisiko i forbindelse med afvikling af et nødlidende realkreditinstitut.

Boks I.5 Lovindgreb om betinget løbetidsforlængelse af realkreditobligationer

Den betingede løbetidsforlængelse omfatter realkreditobligationer, der har en løbetid, som er kortere end de lån, de finansierer. Den betingede løbetidsforlængelse udløses, hvis en auktion over realkreditobligationer helt slår fejl, eller hvis renten på obligationer med en oprindelig løbetid på højst to år stiger med mere end fem pct.point ved to auktioner med et års mellemrum.

Løbetidsforlængelse ved fejlslagen auktion

Løbetidsforlængelsen udløses, hvis der under en auktion over realkreditobligationer ikke modtages tilstrækkeligt med bud til at refinansiere de bagvedliggende lån. Løbetidsforlængelsen består i så fald i, at de pågældende obligationer forlænges med ét år. Hvis obligationen har en oprindelig løbetid på højst et år, vil den i forlængelsesperioden blive forrentet med renten ved seneste auktion (seneste rentefiksering, hvis obligationen er variabelt forrentet) med tillæg af fem pct.point. For obligationer med oprindelig løbetid over et år fastsættes renten i forlængelsesperioden til den effektive rente på en obligation af samme type året før (seneste rentefiksering hvis obligationen er variabelt forrentet) med tillæg af fem pct.point. Efter udløb af løbetidsforlængelsen forsøges en ny auktion. Løbetidsforlængelsen gentages løbende, hvis refinansieringsauktionen vedvarende slår fejl. De yderligere løbetidsforlængelser sker til samme rente som ved den første løbetidsforlængelse.

Løbetidsforlængelse ved rentestigning ("rente-trigger")

For realkreditobligationer med en oprindelig løbetid på højst to år træder løbetidsforlængelsen også i kraft, hvis refinansieringsauktionen kan gennemføres, men renten stiger med mere end fem pct.point. Denne mekanisme betegnes "rente-triggeren". For fastforrentede realkreditobligationer med en oprindelig løbetid på op til et år sammenlignes med forrige auktion, mens der for realkreditobligationer med oprindelig løbetid på mellem et og to år sammenlignes med en tilsvarende auktion året før. Det betyder, at løbetidsforlængelsen for eksempelvis en obligation med oprindelig løbetid på to år kun træder i kraft, hvis renten ved auktionen stiger mere end fem pct.point indenfor det seneste år. Ved udløsning af rente-triggeren annulleres auktionen, og de hidtidige obligationer forlænges med et år med et rentetillæg på fem pct.point. Efter udløb af forlængelsesperioden på et år gennemføres en refinansieringsauktion, hvor clearings-renten ved auktionen er gældende – rente-triggeren lægger således ikke noget loft over renten ved denne refinansieringsauktion. Skulle refinansieringsauktionen slå fejl, bliver løbetiden forlænget med yderligere et år til samme rente som ved den første løbetidsforlængelse. Dette bliver gentaget, hvis refinansieringsauktionen vedvarende slår fejl.

Bankunion i euroområdet

Enighed om bankunion i euroområdet

I foråret 2014 blev der opnået enighed i EU om at oprette en bankunion i euroområdet. EU-lande udenfor euroområdet kan vælge at deltage. Bankunionen kommer til at bestå af et fælles finanstillsyn (Single Supervisory Mechanism, SSM) og en fælles afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism, SRM) for nødlidende banker. Bankunionen kommer derimod ikke til at indeholde en fælles indskydergarantiordning, men der vil ske en harmonisering af de nationale indskydergarantiordninger. Bankunionen kommer til at hvile på det fælles regelsæt for den finansielle sektor, som er ved at blive indført i hele EU.

Fælles finanstillsyn (SSM) oprettes under ECB ...

Det fælles finanstillsyn, SSM, kommer til at bestå af en fælles tilsynsmyndighed, som oprettes under ECB, og de nuværende nationale tilsynsmyndigheder. ECB får det overordnede ansvar for tilsynet med alle bankerne i deltagerlandene og får beføjelse til at træffe alle væsentlige afgørelser, herunder at inddrive banklicenser. ECB vil som udgangspunkt kun blive involveret i tilsynet med de store, systemisk vigtige banker, og de daglige tilsynsopgaver vil fortsat primært blive udført af de nationale tilsynsmyndigheder. SSM vil blive finansieret via gebyrer fra institutterne under tilsyn. SSM vil træde i kraft i november 2014. EU-lande, som ikke deltager, og som har tværnationale banker, skal indgå aftale med ECB om et tilsynssamarbejde om disse bankers engagementer i SSM-området.

... efter sundhedstjek af bankerne

Beslutningen om oprettelse af det fælles finanstillsyn blev til på baggrund af et ønske om at kunne benytte eurolandenes redningsfond ESM til at rekapitalisere nødlidende banker i euroområdet uden hæftelse for den pågældende medlemsstat. En direkte rekapitalisering nødvendiggør en central tilsynsmyndighed, der kan vurdere tilstanden i de nødlidende banker og overvåge de bevilligede midler. I forbindelse med oprettelsen af det fælles finanstillsyn er ECB i færd med at gennemgå de store bankers aktiver og på baggrund heraf foretage en stresstest og udarbejde en risikovurdering ("Comprehensive Assessment"). Formålet er at sikre, at eventuelle problemer bliver håndteret, inden det fælles tilsyn og den fælles afviklingsmekanisme træder i kraft, såle-

des at SSM og SRM kun kommer til at overtage ansvaret for indledningsvist sunde banker. Hvis ECB's undersøgelse afdækker, at en bank ikke er sund, kræves tiltag, før banken kan blive omfattet af SSM. Om nødvendigt kan kapitaltilførsel fra ESM komme på tale.

**Fælles finans-
tilsyn ledte til
fælles afviklings-
mekanisme**

Med oprettelsen af det fælles finanstillsyn, SSM, flyttes kompetencen til blandt andet at inddrive licens til at drive bank i de enkelte eurolande til et overstatsligt niveau. Det fordrede oprettelsen af den fælles afviklingsmekanisme, SRM, således at også afviklingsopgaven flyttes til et overstatsligt niveau. SRM kommer til at bestå af en fælles afviklingsinstans, der vil skulle stå for afvikling af nødlidende banker i samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder, Kommissionen, Ministerrådet og ECB. Ved afvikling forstås omstrukturering af det nødlidende institut i en ny, levedygtig form eller nedlukning under ordnede forhold. Afviklingsinstansen vil stå for udarbejdelse af en afviklingsplan, hvori det specificeres, hvilke afviklingsværktøjer der skal tages i brug. Den påtænkte afviklingsprocedure er skitseret i boks I.6.

**Afviklings-
værktøjer
inkluderer
"bail-in"**

Værktøjer, der tages i brug under en bankafvikling, afhænger af den konkrete situation. Hvis der ikke kan findes en privat løsning, vil der typisk være tale om, at usunde dele af den nødlidende bank skilles fra og nedlukkes under ordnede forhold, mens sunde dele videreføres i en ny form. I forbindelse med en afvikling vil det så vidt muligt være ejerne og udvalgte kreditorer, som skal bære tabene (såkaldt "bail-in"). Almindelige indskydere er dækket af den almindelige indskydergaranti.

Boks I.6 Afviklingsprocedure for nødlidende banker

Ved en bankafvikling forstås en proces, hvor en bank omstruktureres til en ny levedygtig bank eller om nødvendigt nedlukkes under ordnede forhold. Efter indførelse af den fælles afviklingsmekanisme vil en bankafvikling skulle foregå efter følgende procedure:

- ECB retter som tilsynsmyndighed henvendelse til Den Fælles Afviklingsinstans og Kommissionen om, at en bank er nødlidende eller er ved at blive det. Afviklingsproceduren kan alternativt igangsættes af Den Fælles Afviklingsinstans
- Den Fælles Afviklingsinstans vurderer herefter i samarbejde med ECB, om der kan findes en privat løsning. Hvis det ikke er tilfældet, vurderer afviklingsinstansen, om det er nødvendigt at gennemføre en afvikling af hensyn til den offentlige interesse. I givet fald vedtager afviklingsinstansen en afviklingsplan, som videresendes til Kommissionen
- Kommissionen har herefter en frist på et døgn til enten at tilslutte sig afviklingsplanen eller at gøre indsigelse. Hvis Kommissionen ikke gør indsigelse, træder afviklingsplanen i kraft. Afviklingen udføres af de nationale afviklingsmyndigheder
- Kommissionen kan indenfor fristen på et døgn gøre indsigelse mod konkrete elementer i afviklingsplanen. Indenfor de første 12 timer kan Kommissionen opfordre Rådet til at gøre indsigelse mod selve afviklingen, hvis den ikke finder, at afviklingen er i den offentlige interesse. Hvis Rådet følger Kommissionens opfordring og gør indsigelse mod selve afviklingen, overgår håndteringen af det nødlidende institut til det pågældende medlemsland. Kommissionen kan også opfordre Rådet til at gøre indsigelse mod den planlagte anvendelse af midler i afviklingsfonden
- Hvis der er indsigelse mod afviklingsplanen, men ikke mod selve afviklingen, skal den Fælles Afviklingsinstans indenfor en frist på 8 timer korrigere afviklingsplanen i henhold til indsigelserne fra Kommissionen eller Rådet

Fælles afviklingsfond med kapacitet på ca. 55 mia. euro

SRM kommer til at råde over en fælles afviklingsfond (Single Resolution Fund, SRF), der ved fuld indfasning har en kapacitet på ca. 55 mia. euro. Afviklingsfonden vil kunne stille garantier og bidrage med akut kapitaltilførsel, hvis håndteringen af et nødlidende pengeinstitut nødvendiggør dette. En kapitaltilførsel vil først kunne ske efter, at mindst 8 pct. af de samlede passiver er nedskrevet via bail-in. Af-

viklingsfonden vil blive finansieret af bidrag fra den finansielle sektor. Disse bidrag vil blive fastsat efter en risikobaseret tilgang, således at forskellige risikoprofiler giver anledning til forskellige bidrag. Den endelig udformning af bidragene udestår. SRM indebærer således potentielt en deling af udgifterne i forbindelse med håndtering af nødlidende banker op til kapaciteten i afviklingsfonden. Det understøtter vigtigheden af, at ECB foretager en grundig analyse af sundhedstilstanden i de enkelte banker, inden det fælles finanstilsyn og den fælles afviklingsmekanisme træder i kraft.

Aftale om fælles bagstopper for afviklingsfonden

Da afviklingsfondens kapacitet er begrænset, er det aftalt, at der skal opbygges en fælles bagstopper for afviklingsfonden, men det er ikke specificeret nærmere, hvad der ligger heri. Ved siden af afviklingsfonden har eurolandene ESM med en kapacitet på ca. 500 mia. euro, der efter oprettelsen af SSM kan benyttes til kapitalisering af nødlidende banker. ESM er imidlertid ikke en del af bankunionen, og da ESM kun er for eurolande, kan ESM ikke uden videre benyttes som bagstopper for afviklingsfonden, hvis ikke-eurolande vælger at deltage i bankunionen.

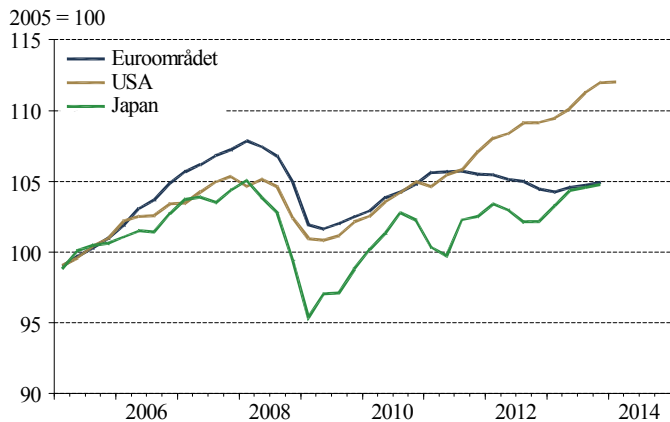
I.4 International økonomi

Fremgang i USA og Japan og begyndende fremgang i euroområdet ...

Den internationale konjunktursituation er forbedret siden efteråret 2013. Bedringen skyldes ikke mindst amerikansk økonomi, hvor opsvinget nu har stået på siden midten af 2009 og er blevet gradvist mere solidt trods nulvæksten i første kvartal 2014, jf. figur I.35. Amerikansk økonomi ventes at vokse ca. 3 pct. i år og ca. 3¾ pct. næste år, hvilket vil bringe aktiviteten op på omtrent strukturelt niveau i 2015-16. Der er også en positiv udvikling at spore i euroområdet, hvor væksten var positiv i de sidste tre kvartaler af 2013. Selvom væksten ikke var høj, er dette et klart brud med de foregående seks kvartalers tilbagegang. Den seneste forbedring i såvel forbruger- som erhvervstilliden taler for, at en moderat positiv vækst på omkring 1¼ pct. vil indfinde sig i euroområdet i år stigende til knap 2 pct. næste år. Denne vækst indebærer forsat et betydeligt negativt output gap i 2015 på ca. 3 pct. I Japan voksede økonomien kraftigt i

første halvår 2013, men væksten aftog i andet halvår. Fremgangen var understøttet af finans- og pengepolitiske lempelser. Aktivitetsniveauet i Japan vurderes at være tæt på det strukturelle niveau og ventes at vokse med i omegnen af 1 pct. i hvert af de næstkommende år, hvilket omtrent svarer til den strukturelle vækst.

Figur I.35 BNP i euroområdet, USA og Japan



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2013 for euroområdet og Japan og 1. kvartal 2014 for USA.

Kilde: EcoWin.

... men afdæmpning af væksten i BRIK- landene

For flere af de store højvækstøkonomier, herunder i BRIK-landene (Brasilien, Rusland, Indien og Kina), er væksten aftaget den senere tid og vækstudsigterne forværret noget. Afdæmpningen af væksten i blandt andre BRIK-landene forventes dog kun i mindre omfang at reducere den forbedring af de internationale konjunkturer, som vurderes at indfinde sig de kommende år.

Risikofaktorer for den internationale prognose

Prognosen for den internationale konjunkturudvikling bygger på en forudsætning om, at den gradvise aftrapning siden efteråret 2012 af den europæiske statsgældskrise vil fortsætte den kommende tid. Initiativerne på både EU-niveau og i de enkelte medlemslande har reduceret sandsynligheden for en genopblussen betragteligt. Prognosen forudsætter endvidere, at inflationen i euroområdet, der aktuelt er lav jf. nedenfor,

vil blive øget i takt med stigende aktivitetsfremgang, således at et scenarie med vedvarende lav inflation eller egentlig deflation undgås. Endelig har krisen mellem Rusland og Ukraine potentiale til at øge olieprisen mærkbart og afskære handelsforbindelser mellem Rusland og Vesten, men prognosen forudsætter, at dette ikke sker i større omfang. Hovedtræk af den internationale prognose fremgår af boks I.7.

Udsigt til normalisering af konjunktursituation i USA

I USA var fremgangen stærk i andet halvår 2013 med vækstrater på henholdsvis 1,0 og 0,7 pct. (k/k) i tredje og fjerde kvartal på trods af en ganske kraftig finanspolitisk opstramning. Fremgangen blev imidlertid afløst af nulvækst i første kvartal 2014, hvilket skal ses i sammenhæng med den usædvanligt hårde vinter, der formentlig har hæmmet den økonomiske aktivitet. Den positive udvikling på såvel bolig- som arbejdsmarkedet er fortsat, fremgangen i industriproduktionen er accelereret, og udviklingen i forbruger- og erhvervstilliden er overvejende positiv. Der er samlet set meget, som underbygger, at et selv bærende og bredt funderet opsving er i gang i amerikansk økonomi. Amerikansk økonomi forventes på denne baggrund at vokse ca. 3 pct. i år og henholdsvis ca. 3¼ og ca. 3 pct. i 2015 og 2016.

Udsigt til gradvis normalisering af pengepolitikken i USA

Genopretningen af den amerikanske økonomi har været understøttet af en meget lempelig pengepolitik. I takt med den gradvise normalisering af konjunktursituationen er det derfor nødvendigt at normalisere pengepolitikken. Normaliseringen af pengepolitikken er påbegyndt, idet den amerikanske centralbank, Federal Reserve (FED), de seneste måneder har nedroslet sit ekstraordinære opkøbsprogram for stats- og realkreditobligationer ("Quantitative Easing 3", QE3). Opkøbet er reduceret fra 85 mia. dollar i december 2013 til planlagt 45 mia. dollar i maj 2014. FED har annonceret yderligere reduktioner i opkøbene ved de kommende møder, hvis situationen på arbejdsmarkedet forbedres, og inflationen vender tilbage mod den langsigtede pengepolitiske målsætning på 2 pct. FED har fastholdt sin målsætning for den pengepolitiske rente på 0-0,25 pct. På baggrund af den nuværende vurdering af den fremtidige økonomiske udvikling forventer FED at fastholde den pengepolitiske rente på sit nuværende niveau i en længerevarende periode efter, at de ekstraordinære opkøb af stats- og realkreditobligationer er ophørt.

Boks I.7 Hovedtræk af prognosen for international økonomi

De fremadrettede vækstudsigter for Danmarks samhandelspartnere er generelt nedjusteret en anelse i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2013*. Skønnet for samhandelspartnernes handelsvægtede BNP-vækst er således nedjusteret fra godt 2½ pct. til godt 2¼ pct. i 2014 og er stort set uændret med ca. 2¾ pct. i 2015. Nedjusteringen af skønnet for væksten i 2014 skyldes blandt andet en lidt svagere udvikling i andet halvår 2013 hos flere af samhandelspartnerne end tidligere forventet.

Den internationale konjunkturprognose bygger på en forventning om, at pengepolitikken i euroområdet vil forblive meget lempelig i 2014, og at stramningerne af pengepolitikken først vil begynde i andet halvår 2015. For USA ventes det nuværende opkøbsprogram, som går under betegnelsen QE3 ("Quantitative Easing 3"), at blive udfaset hen mod slutningen af 2014, mens de pengepolitiske renter først ventes hævet i 2015.

I prognosen forudsættes finanspolitikken i såvel euroområdet som i USA at blive strammet både i år og næste år, men i noget mindre omfang end i 2012-13, hvor opstramningerne var ganske store. Dermed ventes den negative vækstimpuls fra finanspolitikken at aftage mærkbart de næstkommende år. I USA er de offentlige underskud dog fortsat store, så selvom de finanspolitiske opstramninger aftager mærkbart i styrke, vil de stadig være betydelige, da der er behov for konsolidering af de offentlige finanser.

For en mere uddybende beskrivelse af den internationale konjunkturprognose henvises til *Konjunkturnotat, Dansk Økonomi forår 2014*.

Udsigt til mindre finanspolitiske opstramninger i 2014-15 i USA

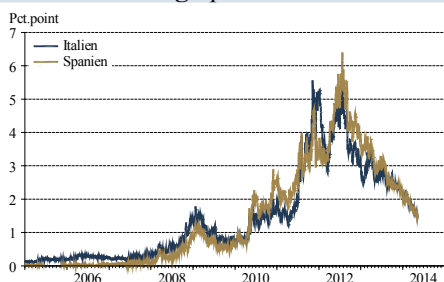
Den amerikanske finanspolitik blev lempet kraftigt i 2008-09 for at afbøde konsekvenserne af finanskrisen. Underskuddet på den offentlige saldo var over 12 pct. af BNP i både 2009 og 2010, men er blevet nedbragt til 6,5 pct. af BNP i 2013. Særligt i 2013 var forbedringen af den offentlige saldo markant med 2,7 pct. af BNP. Den amerikanske finanspolitik ventes også strammet i 2014 og 2015, men stramningerne anslås at blive noget mindre end i 2013. Det amerikanske gældsloft, som har været genstand for politiske stridigheder de senere år, er suspenderet indtil marts 2015, hvilket har bidraget til at skabe mindre usikkerhed om den

amerikanske finanspolitik på kort sigt. Den offentlige bruttogæld er imidlertid vokset fra 64 pct. af BNP i 2007 til 104 pct. af BNP i 2013, og det er nødvendigt at nedbringe de offentlige underskud de kommende år, hvis stigningen i den offentlige gældskvote skal stoppes.

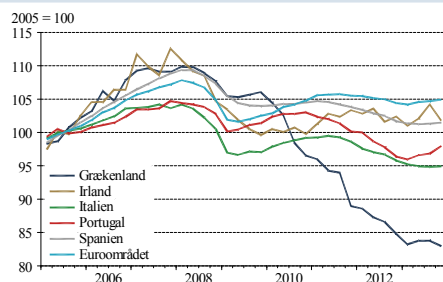
Aftrapning af statsgældskrise bidrog til positiv vækst i euroområdet

I euroområdet voksede BNP med henholdsvis 0,1 og 0,2 pct. (k/k) i tredje og fjerde kvartal af 2013. Væksten var således ikke høj, men markerede sammen med fremgangen i andet kvartal et brud med den tilbagegang, som stod på fra fjerde kvartal 2011 til første kvartal 2013. Skiftet til fremgang skal ses i sammenhæng med, at den europæiske statsgældskrise nu har været under kontrol i en længere periode, hvilket fremgår af den betydelige indsnævring af de italienske og spanske rentespænd siden efteråret 2012, jf. figur I.36. Indsnævringen af rentespændene vidner om, at der har indfundet sig en ro om den offentlige gældssituation på de finansielle markeder i euroområdet. Denne ro har medvirket til at forbedre husholdningernes og virksomhedernes tillid, hvilket har bidraget til at stoppe BNP-faldene i Grækenland, Irland, Italien, Portugal og Spanien (de såkaldte GIIPS-lande), jf. figur I.37. Den økonomiske udvikling i GIIPS-landene er uddybet i afsnit I.5.

Figur I.36 Rentespænd for Italien og Spanien



Figur I.37 BNP i GIIPS-landene



Anm.: Rentespændene er for tiårige statsobligationer overfor tilsvarende tyske statsobligationer. Seneste observation for rentespænd er medio maj 2014.

Kilde: EcoWin.

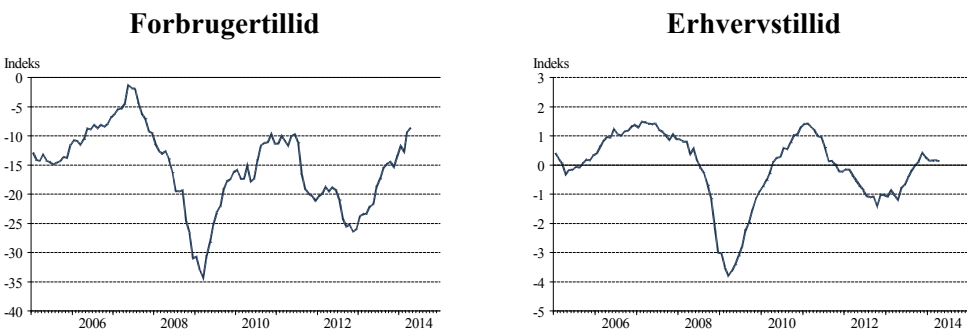
Stigende vækst i euroområdet de kommende år

Siden sommeren 2013 er der sket betydelige forbedringer i flere af de økonomiske indikatorer for euroområdet, særligt forbruger- og erhvervstilliden, jf. figur I.38. Desuden er boligpriserne stabiliseret, industriproduktionen er svagt stigende, og ledigheden er faldet en anelse gennem andet halvår 2013. På baggrund af den seneste udvikling i indikatorerne og de klare tegn på, at den europæiske statsgælds-krise er under kontrol, forventes væksten i euroområdet at stige til godt 1¼ pct. i år og til henholdsvis knap 2 pct. og knap 2½ pct. i 2015 og 2016. Den skønnede vækst i 2014 vurderes at være på omtrent strukturelt niveau, mens væksten i 2015 og 2016 er noget over, så det negative output gap reduceres fra ca. 3¾ pct. af strukturelt BNP i 2013 til omtrent 2 pct. af strukturelt BNP i 2016. Der vurderes således fortsat at være en betydelig mængde ledig kapacitet i euroområdet i 2016, hvilket i særdeleshed skyldes ventede store, negative output gap i de kriseramte GIIPS-lande.

Mindre vækstdæmpende finanspolitik i euroområdet

Forventningen om stigende vækst i euroområdet i år og næste år bygger tillige på en forventning om, at den negative vækstimpuls fra finanspolitikken aftager de kommende år. Finanspolitikken er blevet strammet ganske kraftigt de senere år, og det offentlige underskud blev nedbragt til 3 pct. af BNP i 2013 for euroområdet samlet set. Behovet for yderligere finanspolitiske opstramninger er dermed reduceret. OECD skønner, at de diskretionære finanspolitiske opstramninger bliver noget mindre de næstkommende år, jf. figur I.39.

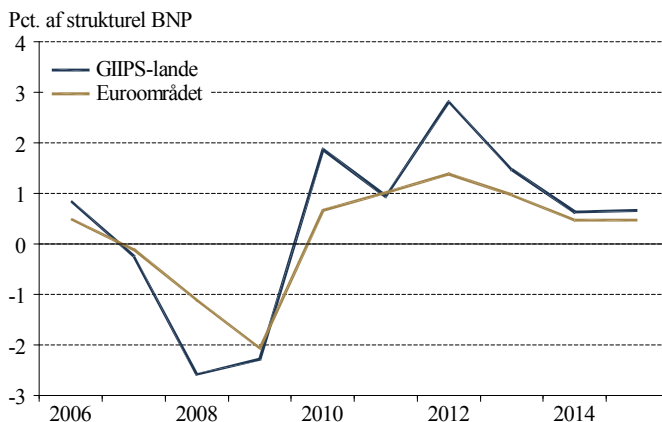
Figur I.38 Forbruger- og erhvervstillid i euroområdet



Anm.: Figurene viser indikatorer for henholdsvis husholdningernes og virksomhedernes tillid til den økonomiske situation. Seneste observation er april 2014.

Kilde: EcoWin.

Figur I.39 Diskretionære finanspolitiske opstramninger



Anm.: Figuren viser ændringen i den strukturelle primære offentlige saldo i pct. af strukturel BNP i de enkelte år. Ændringen i den strukturelle primære offentlige saldo bruges ofte som indikator for størrelsen af den diskretionære ændring af finanspolitikken. Der kan være betydelige afvigelser mellem OECD's beregning af strukturel primære saldo og de enkelte landes egne opgørelser i stabilitetsprogrammerne.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Fortsat store opstramninger i nogle eurolande

Nogle eurolande har imidlertid fortsat store underskud på den offentlige saldo. I Irland var underskuddet på den offentlige saldo 7,2 pct. af BNP i 2013, mens det var henholdsvis 7,1 pct. og 5,9 pct. i Spanien og Portugal. De offentlige underskud i disse lande er ikke alene af konjunktural karakter, hvilket fremgår af de betydelige underskud på den strukturelle saldo. Disse lande har dermed fortsat behov for at gennemføre forholdsvis store finanspolitiske opstramninger. Af stabilitetsprogrammerne fremgår, at særligt Portugal og Irland planlægger at forbedre den strukturelle saldo ganske betragteligt i 2014 og i 2015. Italien planlægger at forbedre den strukturelle saldo i 2014 og i 2015, mens Spanien reelt ikke planlægger nogen forbedring, jf. tabel I.3.

Tabel I.3 Offentlig gæld og saldo i udvalgte eurolande

	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. af BNP -----			
Tyskland				
Gæld	81,0	78,4	76,0	72,5
Offentlig saldo	0,1	0,7	0,5	0,5
Strukturel saldo	0,3	0,0	0,0	0,0
Frankrig				
Gæld	90,2	93,9	96,1	97,3
Offentlig saldo	-4,8	-4,2	-4,0	-3,9
Strukturel saldo	-3,6	-2,8	-2,3	-2,7
Holland				
Gæld	71,3	73,5	74,6	74,7
Offentlig saldo	-4,1	-2,5	-2,9	-2,1
Strukturel saldo	-2,6	-1,1	-1,2	-0,8
Finland				
Gæld	53,6	56,9	59,8	61,0
Offentlig saldo	-2,4	-2,4	-2,4	-1,4
Strukturel saldo	-1,0	-0,4	-0,7	-0,1
Spanien				
Gæld	86,0	93,9	99,5	101,7
Offentlig saldo	-10,6	-7,1	-5,5	-4,2
Strukturel saldo	-5,1	-4,3	-4,2	-5,8
Italien				
Gæld	127,0	130,6	134,9	133,3
Offentlig saldo	-3,0	-3,0	-2,6	-2,0
Strukturel saldo	-1,4	-0,8	-0,6	-0,1
Portugal				
Gæld	124,1	129,4	126,6	125,8
Offentlig saldo	-6,4	-5,9	-4,0	-2,5
Strukturel saldo	-4,0	-3,6	-2,1	-1,6
Irland				
Gæld	117,4	123,7	121,4	120,0
Offentlig saldo	-7,7	-7,2	-4,8	-3,0
Strukturel saldo	-7,7	-6,2	-4,7	-2,8
Grækenland				
Gæld	156,9	177,3	177,0	171,9
Offentlig saldo	-9,0	-13,1	-2,2	-1,0
Strukturel saldo	-0,1	1,7	0,7	-0,1

Anm.: Tallene er fra de enkelte landes stabilitetsprogrammer, med undtagelse af Frankrig, Grækenland og Portugal samt den strukturelle saldo for Spanien, hvor tallene stammer fra Europa-Kommissionens prognose. Strukturel offentlig saldo er i procent af strukturel BNP.

Kilde: Europa-Kommissionen, *European Economic Forecast, Winter 2014*, og de enkelte landes stabilitetsprogrammer.

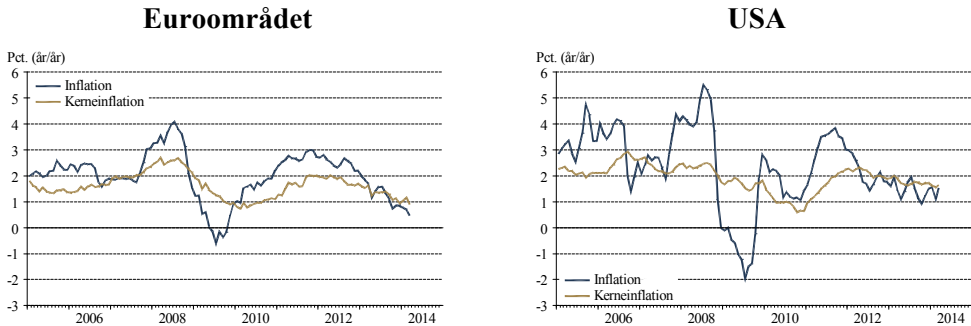
Lav inflation i USA og euroområdet

Siden midten af 2011 har inflationen i verdensøkonomien udvist en aftagende tendens som følge af blandt andet faldende prisstigningstakter på energi og fødevarer. Inflationsafdæmpningen har været særlig udtalt i euroområdet, men også i USA er inflationen aftaget betydeligt. I marts var forbrugerprisinflationen henholdsvis 0,5 og 1,5 pct. (år/år) i euroområdet og USA. Kerneinflationen, dvs. inflationen eksklusivt bidrag fra energi og fødevarer med store prisudsving, er også faldet, men har generelt været lidt højere end den faktiske inflation i begyndelsen af 2014, jf. figur I.40.

Risiko for deflation i euroområdet

Den lave kerneinflation i euroområdet skal ses i sammenhæng med den høje ledighed og det svage aktivitetsniveau, der lægger et nedadgående pres på lønninger og priser. Flere af eurolandene har desuden gennemført strukturreformer, herunder arbejdsmarkedsreformer, der også har bidraget til en afdæmpet prisvækst. I flere eurolande er inflationen tæt på nul pct., og i Grækenland faldt priserne 0,9 pct. i 2013. Den ventede aktivitetsfremgang over den kommende tid vil formentlig bidrage til at øge inflationen, men der er en risiko for, at den aktuelt afdæmpede inflation giver anledning til lavere inflationsforventninger, der gennem økonomiens løn- og prisdannelse kan føre til endnu lavere inflation – måske ligefrem deflation, dvs. generelt faldende priser. Et scenarie med fortsat lav inflation og måske ligefrem deflation kan være skadeligt for den makroøkonomiske udvikling og hæmme den forestående økonomiske genopretning, jf. boks I.8. Det er dog mest sandsynligt, at den stigende vækst den kommende tid vil øge inflationen fra det nuværende lave niveau. I marts var inflationen i euroområdet 0,5 pct. (år/år).

Figur I.40 Inflation og kerneinflation i euroområdet og USA



Anm.: Inflationen er målt ved forbrugerprisindekset. Kerneinflationen er inflationen eksklusive bidrag fra energi og fødevarer. Seneste observation er marts 2014.

Kilde: EcoWin.

Pengepolitiske lempelser i tilfælde af fortsat lav inflation

Den Europæiske Centralbank (ECB) fører aktuelt en meget lempelig pengepolitik med rigelige likviditetstildelinger på pengemarkedet og lave pengepolitiske renter. Den lempelige pengepolitik har holdt pengemarkedsrenten i euroområdet tæt ved 0 pct. siden midten af 2012. Det er dermed reelt ikke muligt for ECB at stimulere den økonomiske aktivitet, og derigennem inflationen, yderligere ved hjælp af de traditionelle pengepolitiske værktøjer. ECB har annonceret, at pengepolitikken vil blive fastholdt lempelig, og at yderligere lempelser overvejes i tilfælde af, at inflationen vedbliver at ligge under den pengepolitiske målsætning om en inflation på under, men tæt ved 2 pct. ECB har ikke specificeret, hvordan yderligere lempelser kunne gennemføres, men at alle tilgængelige instrumenter overvejes.

Boks I.8 Makroøkonomiske aspekter ved aftagende inflation

Der kan være en række ugunstige makroøkonomiske effekter forbundet med aftagende inflation. Det skyldes dels, at der kan ske en forværring af låntageres økonomiske situation, der potentielt kan true den finansielle stabilitet, dels at økonomiens tilpasning tilbage mod det strukturelle niveau kan blive vanskeliggjort.

Forværring af låntageres økonomiske situation

Det forhold, at aftagende inflation potentielt kan true den finansielle stabilitet, beror på, at aftagende inflation øger realværdien af de renter og afdrag, som låntagere betaler långivere. Hvis inflationsfaldet er betydeligt og uforudset, kan det medføre en betragtelig, uventet forværring af låntagernes økonomiske situation. Det kan føre til misligholdelse af lån og kan i værste fald føre til en finansiel krise. Aftagende inflation er særlig problematisk, hvis den efterfølger en kraftig gældsstigning. Både i USA og i Europa er der sket en kraftig stigning i såvel den private som den offentlige gæld i andel af BNP de senere år. En fortsat aftagende inflation vil dermed forværre gældsproblemet, hvilket udgør en potentiel trussel for det kommende opsving.

Hindring af økonomiens tilpasning

Aftagende inflation kan også vanskeliggøre økonomiens tilpasning mod det strukturelle niveau under en lavkonjunktur, særligt hvis økonomien befinder sig i en likviditetsfælde, hvor den nominelle rente er tæt på 0 pct., og centralbanken derfor ikke kan sænke renten yderligere. I så fald vil aftagende inflation, såfremt den omsætter sig i lavere forventet inflation, føre til en stigning i realrenten, r . Realrenten kan opgøres som forskellen mellem den nominelle rente, i , og den forventede inflation, π^e :

$$r = i - \pi^e$$

En stigning i realrenten reducerer den samlede efterspørgsel i økonomien ved at dæmpe investeringerne og formentlig det private forbrug. Det er u hensigtsmæssigt i en lavkonjunktur, hvor aktivitetsniveauet er lavere end økonomiens strukturelle formåen. Hvis økonomien endvidere befinder sig i en likviditetsfælde, vil centralbanken ikke kunne forhindre stigningen i realrenten ved at sænke den nominelle rente. Den aftagende inflation virker i så fald grundlæggende på samme vis som om pengepolitisk stramning. Det kan føre til en ond cirkel, hvor det medfølgende fald i aktivitetsniveauet lægger et yderligere nedadgående pres på inflationen, der øger realrenten yderligere.

I.5 Krise i GIIPS-landene

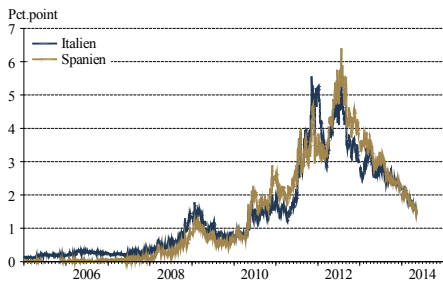
Aftrapning af den europæiske statsgældskrise

Euroområdet har de senere år været præget af eftervirkningerne af finanskrisen i 2008 og den europæiske statsgældskrise, der var på sit højeste i 2010-12. Under statsgældskrisen steg rentespændene på statsobligationer fra de såkaldte GIIPS-lande (Grækenland, Irland, Italien, Portugal og Spanien) kraftigt. Siden efteråret 2012, hvor ECB annoncerede sit opkøbsprogram for statsobligationer (Outright Monetary Transactions, OMT), er rentespændene reducerede betragteligt for Italien og Spanien, jf. figur I.41. Udviklingen på statsobligationsmarkederne tyder på, at statsgældskrisen er kommet under kontrol, hvilket er en forudsætning for, at konjunktursituationen i euroområdet for alvor kan blive forbedret den kommende tid.

Afsnittet ser nærmere på krisen i GIIPS-landene

Den seneste tids positive udvikling på statsobligationsmarkederne har bidraget til, at en svag positiv vækst indfandt sig i euroområdet i 2013 efter en periode med tilbagegang. GIIPS-landene er dog fortsat prægede i betydelig grad af de senere års krise, hvilket fremgår af den markant svage udvikling i BNP end i euroområdet under ét, jf. figur I.42. Det hænger sammen med, at der særligt i GIIPS-landene skete en ugunstig udvikling i en række centrale makroøkonomiske størrelser i årene før krisen. I dette afsnit ses nærmere på udviklingen i en række af disse, herunder konkurrenceevne, offentlig saldo, privat og offentlig gæld samt udviklingen på boligmarkedet og i den finansielle sektor. Udviklingen i disse størrelser er afgørende for de nære konjunkturudsigter, og for hvor langstrakt en genopretningsfase der må ventes i de enkelte lande.

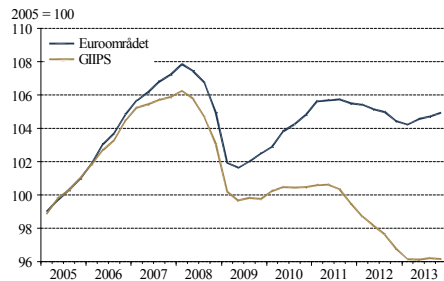
Figur I.41 Rentspænd



Anm.: Rentspænd er for tiårige statsobligationer overfor tilsvarende tyske statsobligationer. Seneste observation for rentespænd er medio maj 2014.

Kilde: EcoWin.

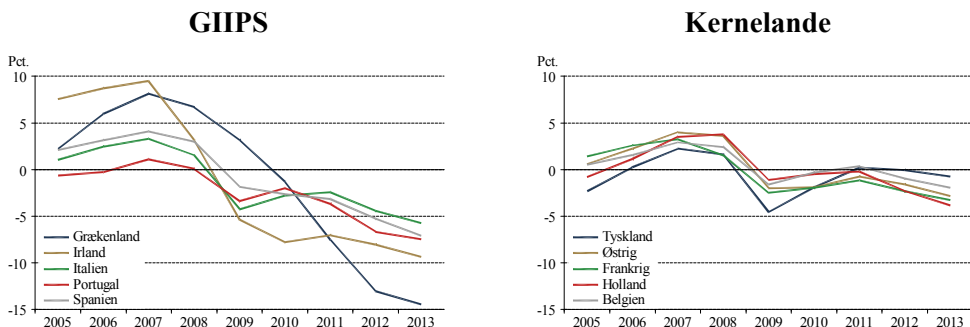
Figur I.42 BNP



Markant krise i GIIPS-landene, men tegn på svag bedring

Den meget svage aktivitetsudvikling i GIIPS-landene i årene efter 2008 har forværret konjunktursituationen ganske betragteligt. Output gap i GIIPS-landene er væsentligt større end i hovedparten af landene i euroområdetets kerne, jf. figur I.43. Ligeledes har ledighedsstigningen de senere år været væsentligt større i GIIPS-landene. I 2013 ophørte tilbagegangen i BNP dog, og ledigheden har nu en aftagende tendens i de fleste af GIIPS-landene, jf. figur I.44.

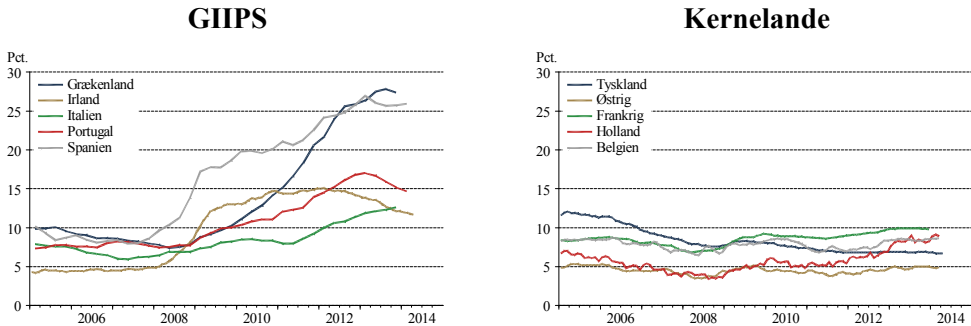
Figur I.43 Output gap i udvalgte eurolande



Anm.: Output gap er faktisk BNP udtrykt i procent af strukturelt BNP.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Figur I.44 Ledighed i udvalgte eurolande



Anm.: Ledigheden er opgjort i procent af arbejdsstyrken. Seneste observation er 4. kvartal 2013 for Grækenland og Italien, 1. kvartal 2014 for Portugal og Spanien, april 2014 for Tyskland, december 2013 for Frankrig og marts 2014 for Østrig, Holland og Belgien.

Kilde: EcoWin.

Reformer har bidraget til at dæmpe krisen

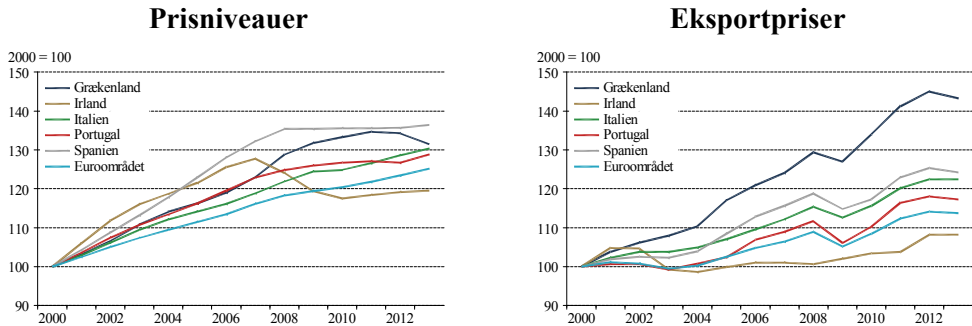
Den svage bedring af situationen i GIIPS-landene i 2013 hænger ikke kun sammen med den større stabilitet på statsobligationsmarkederne og krisebekæmpelsesinitiativerne på EU-plan som OMT og redningsfonden ESM. GIIPS-landene har i betydeligt omfang gennemført finanspolitiske opstramninger og reformer, som har dæmpet væksten på kort sigt, men som har bidraget til at genoprette tilliden. Reforminitiativerne har desuden medvirket til at reversere – eller i det mindste at bremse – en ugunstig udvikling i flere af de makroøkonomiske ubalancer i såvel den private som den offentlige sektor, som er den underliggende årsag til krisen.

Konkurrenceevne

Høj inflation og forværring af konkurrenceevne i GIIPS-lande

Den dybere krise i GIIPS-landene end i euroområdet generelt hænger sammen med, at GIIPS-landene havde en kraftigere prisudvikling i perioden fra 2000 til 2007 end euroområdet under ét. For de fleste af GIIPS-landene var den relativt kraftige vækst i prisniveauet sammenfaldende med en relativt kraftig vækst i eksportpriserne, jf. figur I.45. Da GIIPS-landene deler valuta med resten af euroområdet, indebærer en hastigere stigning i deres priser isoleret set en forværring af konkurrenceevnen i forhold til de øvrige eurolande.

Figur I.45 Prisniveauer og eksportpriser



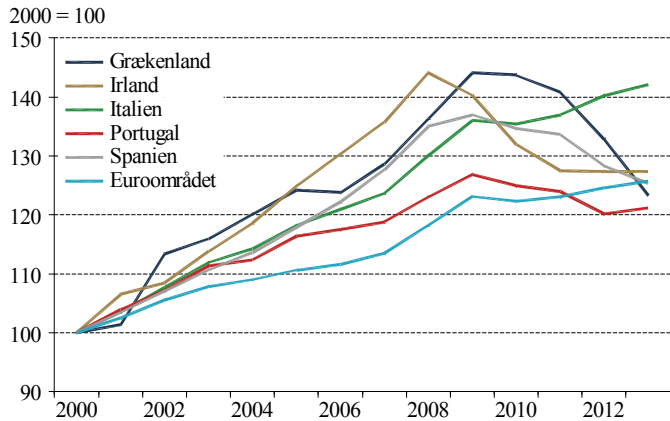
Anm.: Økonomiernes prisniveau er målt med BNP-deflatoren, og eksportpriserne er målt med deflatoren for eksporten.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Samspil mellem stigende lønninger og stigende priser

Den kraftigere stigning i GIIPS-landenes priser var sammenfaldende med en betydeligt kraftigere stigning i enhedslønomkostninger end i eurolandene generelt, jf. figur I.46. Den kraftigere stigning i GIIPS-landenes enhedslønomkostninger afspejler, at lønnen i GIIPS-landene voksede mere, end hvad forskelle i produktivitetsudviklingen mellem eurolandene tilsagde. For flere af GIIPS-landene kan udviklingen i nogen grad have haft karakter af en løn-/prisspiral, hvor det stigende lønniveau har presset virksomhederne til at hæve priserne, hvilket igen har givet pres for stigende lønninger. I Grækenland, Irland og til dels Spanien kan den kraftige højkonjunktur før krisen have bidraget til en sådan løn-/prisspiral. I flere af landene kan det også have spillet ind, at arbejdsmarkedsstrukturerne generelt har vanskeliggjort en moderation af lønvæksten.

Figur I.46 Enhedslønomkostninger



Anm.: Enhedslønomkostningerne er den nominelle løn korregeret for produktiviteten.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94 og Eurostat.

Svag vækst i eksporteret mængde fra 2000 til 2007 ...

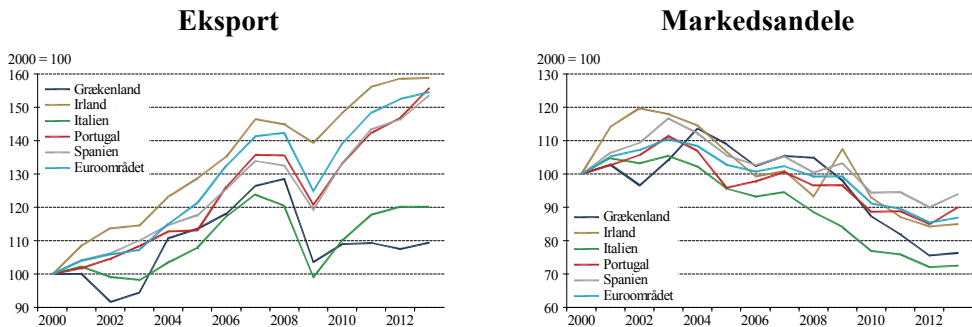
... men højere priser, så markedsandele er fastholdt

Kraftig prisvækst i GIIPS-lande kan skyldes relativt lavt prisniveau i 2000

Den konkurrenceevneforværring, som det stigende løn- og prisniveau indebar, har medvirket til en svag eksportudvikling i flere af GIIPS-landene. Det gælder navnlig Grækenland og Italien, der har oplevet en noget svagere eksportfremgang end eurolandene generelt. I Spanien og Portugal har eksporten trods konkurrenceevneforværringen næsten kunnet holde trit med de øvrige eurolande, mens Irland, hvor væksten i eksportpriserne var lavere end i euroområdet generelt, har oplevet en kraftigere eksportfremgang end de øvrige eurolande, jf. figur I.47. Med undtagelse af Italien bevarede GIIPS-landene deres markedsandele opgjort i løbende priser i samme omfang som de øvrige eurolande fra 2000 til 2007. For disse lande var der tale om, at de stigende eksportpriser opvejede den svagere mængdemæssige udvikling.

Det forhold, at GIIPS-landene har formået at fastholde deres markedsandele fra 2000 til 2007, tyder på, at den relativt kraftige pris- og lønvækst ikke alene skyldtes en løn-/prisspiral. Det ville være tilfældet, hvis GIIPS-landenes priser og lønninger var relativt lave i 2000 og deres konkurrenceevnen derfor relativ god. Den efterfølgende prisstigning kan i så fald delvist forklares som en normalisering af konkurrenceevnen.

Figur I.47 Eksport og markedsandele



Anm.: Eksporten er opgjort i mængder. Markedsandelen er værdien af eksporten i det pågældende land udtrykt som procent af værdien af den samlede eksport i verdens lande.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Klare tegn på konkurrenceevneproblemer i Grækenland og Italien ...

Udviklingen efter det økonomiske tilbageslag i 2008-09 giver dog en klar indikation af, at konkurrenceevneforværringen i Grækenland og Italien i de foregående år var udtryk for en usund økonomisk udvikling. Begge lande oplevede langt større fald i de eksporterede mængder i 2009 end eurolandene generelt, og væksten i eksporten har været væsentligt svagere end i de øvrige eurolande i 2009-13. I disse år har stigningerne i eksportpriserne ikke kunnet kompensere for den svage mængdemæssige udvikling, hvilket fremgår af de markante tab af markedsandele.

... men ikke i Irland, Portugal og Spanien

Omvendt ser det ikke ud til, at prisudviklingen i Irland, Portugal og Spanien før tilbageslaget i 2008-09 førte til et decideret konkurrenceevneproblem i disse lande. Udviklingen i såvel de eksporterede mængder som i markedsandele har holdt trit med udviklingen i de øvrige eurolande siden 2008.

Løn- og pristilpasninger siden 2008

I Grækenland, Irland, Portugal og Spanien er der sket store korrektioner af lønomkostningerne og prisniveauerne de senere år. Tilpasningerne i løn- og prisniveauerne i GIIPS-landene skal blandt andet ses i relation til de arbejdsmarkedsreformer, som er gennemført, jf. boks I.9. I modsætning til de nævnte lande er der i Italien ikke sket nogen synlig tilpasning i løn- og prisniveauet. Den fortsatte forværring af konkurrenceevnen i Italien har bidraget til, at

eksportudviklingen har været dårligere end i de fleste af de øvrige kriseramte lande. Det italienske konkurrenceevneproblem er således forværret siden 2008. I Grækenland er eksportpriserne steget yderligere efter 2008, men siden 2010 er der sket en markant tilpasning nedad i de nominelle enhedslønomkostninger og økonomiens prisniveau. Denne tilpasning har bidraget til at reducere virksomhedernes omkostninger, hvilket kan danne baggrund for en eksportfremgang de kommende år. Indtil videre er græsk eksport dog kun steget beskedent siden 2009.

Boligmarked og banksektor

Massiv boligprisstigning frem til 2007 ...

Overophedningen af GIIPS-landenes økonomier i årene op til finanskrisen førte ikke kun til kraftige stigninger i prisniveauerne, men også til en kraftig stigning i de reale boligpriser. Portugal er dog en undtagelse herfor. Prisstigningerne var båret af en høj økonomisk vækst, lav rente og generel optimisme. Den kraftigste boligprisstigning forekom i Spanien, hvor de reale boligpriser voksede med 83 pct. fra 2000 til 2007, men også Irland, Grækenland og Italien oplevede kraftigere stigninger i de reale boligpriser end eurolandene generelt, jf. figur I.48. I flere af landene medvirkede overophedningen på boligmarkedet til et byggeboom, der var ude af trit med de realøkonomiske forhold.

... og herefter kollaps i Grækenland, Irland og Spanien

I forbindelse med finanskrisen faldt boligpriserne betydeligt. I Grækenland, Irland og Spanien skete markante reale prisfald på henholdsvis 35 pct., 45 pct. og 26 pct. fra 2007 til 2013. Så kraftige prisfald – selv forringelsen af konjunktursituationen taget i betragtning – giver en klar indikation af, at boligprisstigningerne frem til finanskrisen var ude af trit med de underliggende realøkonomiske forhold. Udviklingen på boligmarkedet i Italien var mere moderat, idet priserne her faldt med 19 pct., og i Portugal har de reale boligpriser generelt været svagt aftagende siden 2000.

Boks I.9 Arbejdsmarkedsreformer i GIIPS-landene

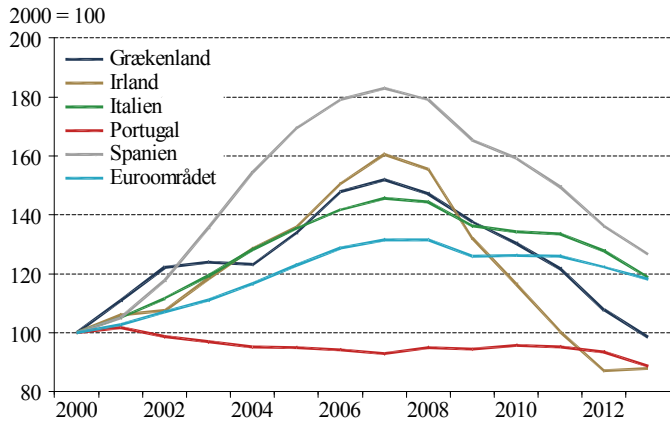
GIIPS-landene har alle gennemført reformer af arbejdsmarkedet i årene efter finanskrisen. Reformerne har overordnet sigtet mod at opløse de stive strukturer, som karakteriserer navnlig de sydeuropæiske arbejdsmarkeder.

GIIPS-landenes arbejdsmarkeder er alle præget af en betydelig brug af centralt forhandlede overenskomster, der udbredes til at dække hele sektorer i økonomien. I Grækenland, Portugal og Spanien er der gennemført initiativer, der sigter mod at skabe en mere decentral lønforhandling, og i Italien har arbejdsmarkedets parter selv indgået aftale herom i 2012. Disse initiativer inkluderer skærpede betingelser for, hvornår en overenskomst kan udbredes til en hel sektor og øgede muligheder for virksomhedsspecifikke overenskomster. Den decentrale lønforhandling kan bidrage til en mere smidig lønstruktur, der tillader øget lønspredning på baggrund af produktivitetsforskelle indenfor en sektor. Dette bidrager til en mere effektiv allokering af beskæftigelsen.

Arbejdsmarkedsreformerne i særligt de sydeuropæiske lande har bidraget til at reducere jobsikkerheden for fastansatte, der i mange tilfælde har været meget høj. Disse reformer har blandt andet øget mulighederne for sagligt begrundet afskedigelse, forkortet opsigelsesvarsel og gjort fratrædelsesgodtgørelser mindre generøse. Disse reformer kan bidrage til at øge virksomhedernes tilpasningsevne og øge den løbende omallokering af beskæftigelsen, så denne udnyttes mere effektivt. En lavere jobsikkerhed kan desuden øge lønnens følsomhed overfor ledigheds-situationen, hvilket kan bevirke en hastigere løntilpasning under konjunkturforløb og bidrage til, at virksomhederne tør ansætte, når det går fremad.

GIIPS-landenes regeringer har generelt forsøgt at fremme en løntilbageholdenhed de senere år. I Grækenland er mindstelønnen reduceret markant, og i Portugal blev mindstelønnen fastfrosset i 2011. I det offentlige har lønudviklingen generelt været moderat, hvilket også har bidraget til at dæmpe væksten i de private lønninger. I Irland og Grækenland har der været direkte lønnedgang for de offentligt ansatte, og i Italien har de offentlige lønninger været fastfrosset siden 2011.

Figur I.48 Reale boligpriser



Anm.: Boligpriserne er deflateret med BNP-deflatoren.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Prisfald har hæmmet forbrug og investeringer

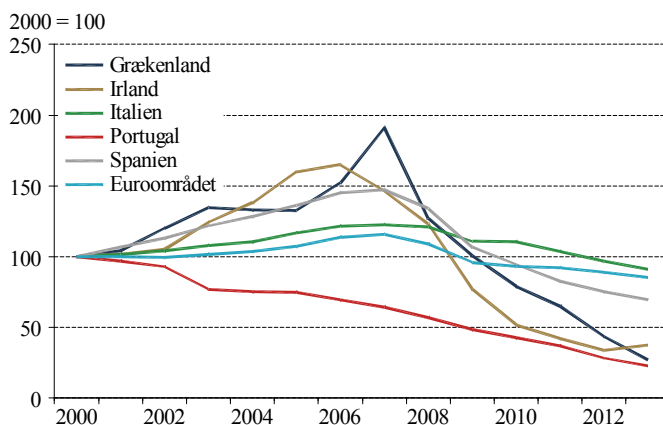
Prisfaldet på bolig- og ejendomsmarkedet har formentlig bidraget til at forværre konjunktursituationen i de berørte lande ved blandt andet at lægge et nedadgående pres på såvel det private forbrug som investeringerne. Boligprisfaldet har desuden reduceret afkastet ved at opføre nye boliger og har derfor bidraget til et markant fald i boliginvesteringerne. Særligt i Grækenland, Irland og Spanien er boliginvesteringerne faldet betydeligt, jf. figur I.49. Faldet afspejler, at der under byggeboomet i 2003-06 blev opbygget en anseelig overkapacitet af boliger i disse lande.

Bristede boligprisbobler pressede banker i Irland og Spanien

I Irland, Spanien og Grækenland bragte de bristede boligprisbobler banksektorerne under betydeligt pres. Prisfaldet reducerede pantværdien af boligerne betragteligt, førte til krak i byggesektoren og til stigende nedskrivninger på bankernes boligudlån. I Irland, hvor boligpriserne faldt mest, og hvor bankerne havde gjort sig sårbare over for finanskrisen ved at opbygge betydelige indlånsunderskud, måtte den irske stat allerede i 2008 træde til med garantier til bankernes kreditorer og rekapitaliseringer af nødlidende banker for at undgå et sammenbrud i den finansielle sektor. Et til dels lignende scenarie udspillede sig i Spanien i 2011-12, hvor de ophobede tab i bankerne fra fejlslagne byggeprojekter udviklede sig til en trussel mod det finansielle system. ECB

måtte træde til med massive likviditetstildelinger, og i efteråret 2012 gennemførte den spanske stat en rekapitalisering af banksektoren med midler lånt af Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM).

Figur I.49 Boliginvesteringer



Anm.: Figuren viser boliginvesteringer opgjort i mængder.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Forholdsvis robuste banker i Italien ...

... men problemer i Grækenland

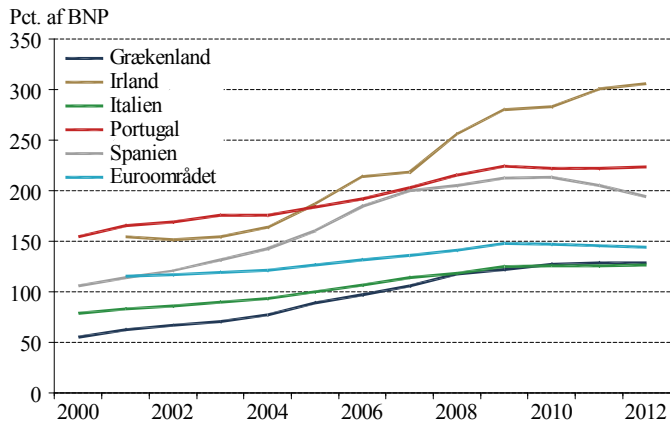
Bankerne i Italien har ikke i samme omfang været ramt af effekterne af boligprisfald som de irske og spanske. Den italienske stat har kun i mindre omfang været nødt til at understøtte banksektoren efter finanskrisen. I Grækenland trådte staten til med en hjælpepakke til den finansielle sektor i forbindelse med finanskrisen i 2008 for at undgå en kreditklemme. De offentlige finanser kom imidlertid selv til at udgøre et problem for de græske banker under den græske statsgældskrise, der tog fart i 2010. Da de græske banker havde betydelige beholdninger af græske statsobligationer, faldt værdien af de græske bankers aktiver, da mistroen til den græske finanspolitik medførte kraftige fald i markedskurserne på statsobligationerne i 2010-11.

Stigning i privat gæld

De senere års økonomiske udvikling har også ført til en forøgelse af gælden i den private sektor. Alle GIIPS-lande har oplevet kraftige stigninger i bruttogældskvoten i den private, ikke-finansielle sektor, jf. figur I.50. Stigningerne

har været kraftigst i Spanien og Irland med henholdsvis 152 og 88 pct. af BNP fra 2000 til 2012. Gældsudviklingen i disse lande skal ses i sammenhæng med den kraftige overophedning af boligmarkedet. Kombinationen af den stigende private bruttogæld, faldende boligpriser og den svage konjunkturudvikling, der har dæmpet virksomhedernes indtjening og husholdningernes disponible indkomster, har forværret den private sektors formueforhold.

Figur I.50 Privat gæld



Anm.: Den private gæld er bruttogælden i den private ikke-finansielle sektor.

Kilde: Eurostat.

De offentlige finanser

Forværring af offentlige finanser fra svagt udgangspunkt

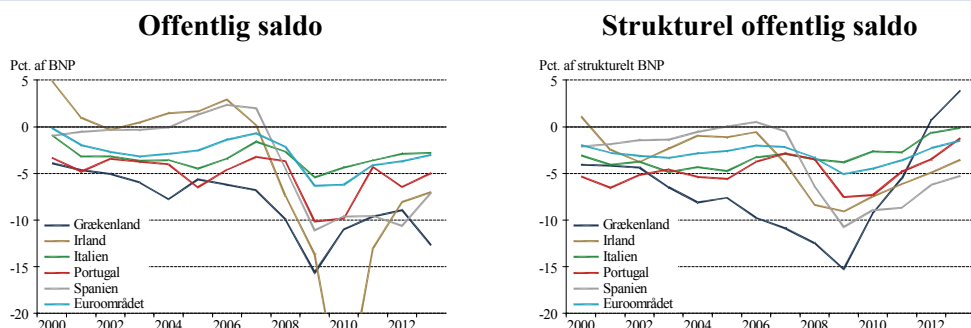
I årene før finanskrisen førte GIIPS-landene en lempelig finanspolitik, der generelt var dårligt afstemt med konjunktursituationen. Mellem 2000 og 2007 havde kun Spanien og Irland overskud på den offentlige saldo. Disse overskud skyldtes i høj grad ekstraordinære skatteindtægter som følge af højkonjunktoren og overophedningen af boligmarkederne. Dette afspejles af en noget ringere stilling på den strukturelle offentlige saldo. Den konjunkturbetingede forværring af de offentlige saldi i årene efter 2008, effekterne af kraftige boligprisfald og hjælpepakker til banksektorerne

førte til en markant forværring af de offentlige saldi fra et i forvejen svagt udgangspunkt, jf. figur I.51.

Markante stigninger i de offentlige gældskvoter

De betydelige underskud på de offentlige saldi i årene efter 2008 medførte markante stigninger i de offentlige bruttogældskvoter. Før finanskrisen var Irland og Spanien blandt de få eurolande, der havde en offentlig bruttogældskvoter under 60-procentsgrænsen, men de store offentlige underskud har øget bruttogælden i disse to lande til henholdsvis 122 og 93 pct. af BNP i 2013. Den spanske offentlige gældskvoter er således nået op på gennemsnittet for euroområdet, mens den irske nu er betydeligt over. Grækenland og Italien har historisk haft en relativt stor gæld, og særligt den græske gældskvoter er vokset ganske meget i årene efter finanskrisen, figur I.52. De kraftigt stigende gældskvoter og de langsigtede holdbarhedsproblemer i GIIPS-landene var baggrunden for den europæiske statsgældskrise.

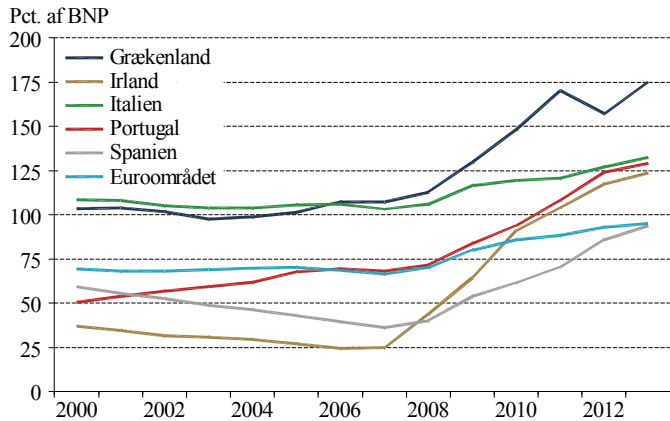
Figur I.51 Offentlig og strukturel offentlig saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er den faktiske saldo renset for konjunktoreffekter og øvrige midlertidige forhold. I Irland var underskuddet på den offentlige saldo 30,6 pct. af BNP i 2010.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Figur I.52 Offentlig gæld



Anm.: Den offentlige gæld er den offentlige bruttogæld opgjort efter Maastricht-definitionen.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Reformer og finanspolitiske opstramninger siden 2009

Siden 2009 har GIIPS-landene foretaget diskretionære finanspolitiske opstramninger på såvel indtægts- som udgifts-siden, og flere af landene har reformeret blandt andet pensionsystemet og det finanspolitiske rammeværk. Disse tiltag er beskrevet nærmere i boks I.10.

Boks I.10 Finanspolitiske opstramminger og reformer

Reformer af finanspolitiske rammer

Som led i initiativer på EU-niveau er der sket betydelige reformer af de finanspolitiske rammer i EU's medlemsstater. GIIPS-landene er alle med i finanspagten fra 2012 og er dermed i færd med at implementere en systematisk mellemfristet planlægning af finanspolitikken, fireårige rullende udgiftslofter og uafhængige finanspolitiske råd. Desuden indebærer finanspagten en skærpelse af reglerne for underskud på de offentlige finanser og begrænser dermed det finanspolitiske spillerum. Desuden sker i forbindelse med Det Europæiske Semester løbende en systematisk diskussion i EU-regi af finanspolitikken og reformindsatsen i de enkelte medlemsstater.

Finanspolitiske opstramminger

De meget store diskretionære finanspolitiske opstramminger, som GIIPS-landene har foretaget de seneste år, har i flere tilfælde indeholdt reformer af den offentlige administration. Alle GIIPS-landene har gennemført reformer, der sigter på at øge effektiviteten ved at forenkle administrative procedurer og dermed mindske den administrative byrde for husholdninger og virksomheder. Der har desuden været fokus på en stram styring af den offentlige beskæftigelse og de offentlige lønninger. I flere af de sydeuropæiske GIIPS-lande er der sket omplaceringer af offentligt ansatte. Grækenland, hvor behovet for reformer af den offentlige sektor antageligt er størst, er i færd med at opfylde målsætningen om at reducere den offentlige beskæftigelse med 150.000 personer fra 2011 til 2015. Der er også tilført flere ressourcer til bekæmpelse af korrupsion og skatteunddragelse, som er et udtalt problem i Grækenland.

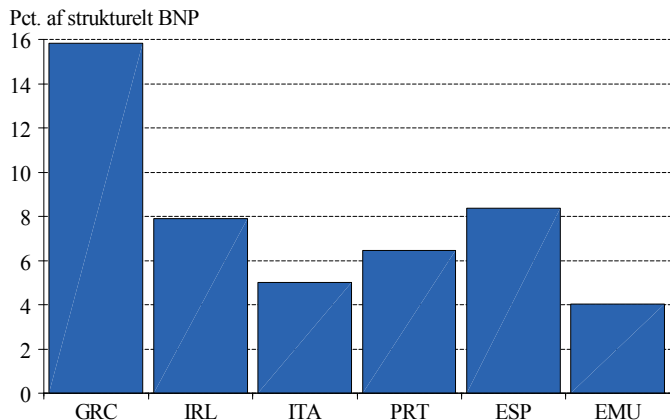
Reformer af pensionssystemet

GIIPS-landenes offentlige finanser er på længere sigt udfordret af den demografiske udvikling, som indebærer, at en mindre andel af befolkningen alt andet lige vil befinde sig i arbejdsstyrken. Der er sket reformer på dette punkt i flere af landene. Generelt er pensionsalderen hævet, eller planlægges at blive hævet de næstkommende år. I Italien og Grækenland er de fremtidige pensionsaldre endvidere indekseret efter udviklingen i den forventede levetid. Forhøjelse af den aktuelle pensionsalder og indeksering af de fremtidige pensionsaldre efter den forventede levetid er reformer, som har afgørende betydning for den finanspolitiske holdbarhed. Disse reformer er således meget væsentlige for at skabe ro om den offentlige gældsudvikling på længere sigt.

Kraftige diskretionære finanspolitiske opstramninger

Den kraftigste finanspolitiske opstramning er foretaget i Grækenland, hvor den strukturelle primære offentlige saldo er forbedret med 15,8 pct. af BNP fra 2008 til 2013. Den massive opstramning i Grækenland skal ses i sammenhæng med det svage finanspolitiske udgangspunkt før krisen. Irland og Spanien har også gennemført ganske kraftige opstramninger på henholdsvis 7,9 og 8,4 pct. af BNP. Italien har strammet finanspolitikken med 5 pct. af BNP – lidt mere end gennemsnittet for euroområdet på 4,1 pct. af BNP, jf. figur I.53. De diskretionære finanspolitiske stramninger er blevet modgået af en forværring af konjunktursituationen, der har begrænset effekten på de faktiske saldi væsentligt. Opstramningerne har derfor ikke været tilstrækkelige til at stoppe stigningen i de offentlige gældskvoter.

Figur I.53 Diskretionære finanspolitiske opstramninger



Anm.: Figuren viser ændringen i den strukturelle primære offentlige saldo i procent af strukturelt BNP fra 2008 til 2013. Ændringen i den primære saldo er den offentlige saldo eksklusive renteudgifter. Ændringer i den strukturelle primære offentlige saldo bruges ofte som indikator for ændringer i stramhedsgraden af den diskretionære finanspolitik.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Stramninger på både udgifts- og indtægtsiden

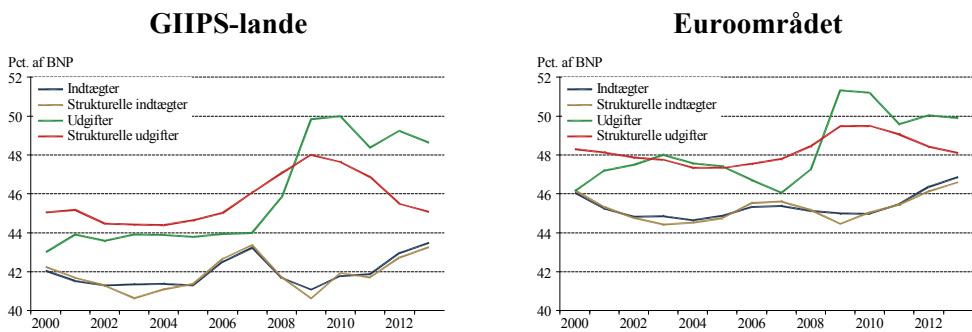
De finanspolitiske opstramninger i GIIPS-landene er sket på både indtægts- og udgiftssiden. Fra 2009 til 2013 er de strukturelle udgifter reduceret med 2,6 pct. af strukturelt

BNP, og de strukturelle indtægter er øget med 3,7 pct. af strukturelt BNP. Forholdet mellem stramninger på henholdsvis indtægts- og udgiftssiden er nogenlunde som for eurolandene generelt, hvor de strukturelle udgifter er reduceret med 1,7 pct. af strukturelt BNP, og de strukturelle indtægter er øget med 1,9 pct. af strukturelt BNP, jf. figur I.54.

Udsigt til mindre finanspolitiske opstramninger

De diskretionære finanspolitiske opstramninger har forbedret de strukturelle saldi ganske betragteligt. Derfor er behovet for diskretionære opstramninger blevet betydeligt mindre, og de planlagte opstramninger er generelt mindre i 2014 og 2015, end de var i 2012 og 2013. Nogle lande, herunder Irland og Portugal, ventes dog fortsat at stramme finanspolitiske ganske kraftigt, jf. afsnit I.4. Dermed er der udsigt til, at den vækstdæmpende impuls fra finanspolitikken aftager mærkbart de kommende år. Den forventede genopretning af konjunktursituationen i GIIPS-landene vil forbedre de offentlige saldi, hvilket sammen med den stigende vækst vil forventeligt reducere gældskvoterne.

Figur I.54 Offentlige indtægter og udgifter



Anm.: Faktiske indtægter og udgifter er i procent af faktisk BNP, og strukturelle indtægter og udgifter er i procent af strukturelt BNP. Seneste observation er 2013.

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Afslutning

Svage konjunkturer skyldes ubalancer

Den nuværende meget dårlige konjunktursituation i GIIPS-landene er i høj grad et resultat af de makroøkonomiske ubalancer, som blev opbygget før, under og efter finanskrisen i både den private og offentlige sektor. Ubalancerne er på flere punkter fortsat betydelige, men der er tegn på, at reformindsatsen, ikke mindst på det finanspolitiske område, vil understøtte en bedring de kommende år.

Konkurrence- evneforbedring i Grækenland ...

I Grækenland og Italien er der klare indikationer af et konkurrenceevneproblem. I Grækenland er der i årene efter finanskrisen sket en betydelig tilpasning nedad i enhedsløn-omkostningerne og i priseniveauet, der faldt i både 2012 og 2013. Tilpasningen i løn- og priseniveauet har været understøttet af arbejdsmarkedsreformer, der har reduceret job-sikkerheden og brugen af centrale lønforhandlinger. Smidigere arbejdsmarkedsstrukturer og tilpasningen i virksomhedernes omkostningsniveau kan danne basis for et eksportdrevet opsving. I Italien, hvor eksportudviklingen giver indtryk af et underliggende konkurrenceevneproblem, er der ikke tegn på nogen snarlig bedring. Enhedsløn-omkostningerne og priseniveauet vokser fortsat hurtigere end i euroområdet samlet set. De høje pris- og lønniveauer udgør formentlig en væsentlig hæmsko for italienske virksomheder. Der er dog i et vist omfang gennemført reformer, blandt andet er parterne på det italienske arbejdsmarked i 2012 enedes om en mere decentral lønforhandling.

... men ikke i Italien

Store formuetab på boligmarkedet og stor stigning i privat gæld ...

Med undtagelse af Irland faldt de reale boligpriser fortsat i alle GIIPS-landene i 2013. Der er samtidig sket en meget kraftig stigning i den private sektors gæld. Formuetab og den kraftige stigning i gælden må ventes at præge både husholdninger og virksomheder de kommende år. Banksektorerne har været pressede af nedturen på boligmarkedet, den dårlige konjunkturudvikling i almindelighed og den europæiske statsgældskrise. Det ser dog ud til, at det værste er overstået. Der er sket rekapitaliseringer og afviklinger af nødlidende banker. Desuden har de senere års initiativer på EU-niveau, blandt andet Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM), ECB's lempelige pengepolitik og opkøbsprogram

... men bedring i den finansielle sektor

for statsobligationer (OMT) samt oprettelsen af en bankunion, bidrager til at skabe ro på de finansielle markeder.

Betragtelig finanspolitisk reformindsats i GIIPS-landene

Der er sket en meget stor reformindsats på det finanspolitiske område i alle GIIPS-landene. De finanspolitiske rammer er forbedret som led i de senere års initiativer på EU-niveau i form af finanspagten og Det Europæiske Semester. Desuden har landene gennemført meget kraftige diskretionære finanspolitiske opstramninger, som har ført til betragtelige forbedringer af de strukturelle saldi. Der er udsigt til noget mindre diskretionære opstramninger de kommende år, så forbedringen af konjunktursituationen ventes at give sig udslag i en forbedring af de faktiske saldi og et gradvist fald i de offentlige gældskvoter. Genopretningen af konjunktursituationen og de offentlige finanser i de udsatte GIIPS-lande er en væsentlig forudsætning for forventningen om fremgang i hele euroområdet.

I.6 Offentlige finanser

Grundlag for vurderingen

Vurderingen af de offentlige finanser tager afsæt i konjunkturvurderingen i afsnit I.2 og den planlagte økonomiske politik. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2013* er vurderingen af de offentlige finanser opdateret med ny politik, herunder finansloven for 2014, som bl.a. indeholder en fremrykning af tidligere besluttede skatte- og afgiftslempelser samt *forlig om en reform af sygedagpengesystemet* fra december 2013.

Nye finanspolitiske rammer fra 2014

Fra 1. januar 2014 er budgetloven trådt i kraft. Budgetloven indebærer blandt andet, at der er indført udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Derudover skal den planlagte politik fremover overholde underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo. Finanspolitikken skal endvidere fortsat planlægges indenfor rammene af Stabilitets- og Vækstpagten, som bl.a. omfatter, at underskuddet på den faktiske offentlige saldo ikke må overstige 3 pct. af BNP.

Stilling på den faktiske saldo i 2013-15

Markant reduktion af underskud i 2013

På trods af en svag aktivitetsudvikling blev underskuddet på den offentlige saldo markant nedbragt i 2013. Det offentlige underskud er opgjort til 17 mia. kr. eller 0,9 pct. af BNP i 2013 og dermed væsentligt lavere end underskuddet i 2012 på knap 4 pct. af BNP, jf. tabel I.4.

Omlægning af kapitalpensioner forbedrer saldoen i 2013 og 2014

Denne udvikling dækker over en række ekstraordinære forhold. Det store underskud i 2012 skal ses i lyset af udbetalingen af efterlønsmidler, og alene bortfaldet af denne udgift forbedrer isoleret set saldoen med ca. 1½ pct. af BNP i 2013. Herudover afspejler saldoen i 2013 midlertidige indtægter fra omlægninger af kapitalpensioner, som ifølge en foreløbig opgørelse fra Danmarks Statistik har givet anledning til et provenu i størrelsesorden 30 mia. kr. svarende til ca. 1½ pct. af BNP. I 2014 skønnes underskuddet til 1,8 pct. af BNP, og også her afspejler saldoen et ekstraordinært provenu fra kapitalpensionsomlægningen, som skønnes til 30 mia. kr. eller ca. 1½ pct. af BNP, hvilket svarer til vurderingen i *Konvergensprogram 2014*. I fravær af det midlertidige provenu fra kapitalpensionsomlægningen ville underskuddet således overstige 3 pct. af BNP i 2014.

Underskud tæt på 3 pct. af BNP i 2015

I 2015 bortfalder det midlertidige provenu fra omlægning af kapitalpensioner, og underskuddet forventes at stige til ca. 2,8 pct. af BNP. Dermed er underskuddet tæt på underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP, som følger af Stabilitets- og Vækstpagten.

Forventet ophævelse af EU- henstilling

Danmark har været underlagt en EU-henstilling om at gennemføre strukturelle budgetforbedringer på 1½ pct. af BNP i perioden 2010 til 2013 og bringe det offentlige underskud varigt under 3 pct. af BNP fra og med 2013. Den offentlige saldo i 2013 er opgjort til et underskud under 3 pct. af BNP. EU-Kommissionen skønner endvidere i deres forårsprognose 2014, at det offentlige underskud vil være under 3 pct. af BNP i 2014 og 2015. Der er derfor udsigt til, at Danmark vil kunne komme ud af henstillingen.

Tabel I.4 Offentlige indtægter og udgifter

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. af BNP -----					
Personskatter ^{a)}	24,8	24,7	25,0	27,4	26,6	24,8
Selskabsskat	2,8	2,8	3,0	3,3	3,2	3,0
Pensionsafkastbeskatning	2,1	2,1	2,4	1,0	1,1	0,8
Afgifter	16,6	16,8	16,7	16,7	16,7	16,9
Øvrige indtægter	5,7	6,3	5,5	5,1	5,2	5,1
Indtægter i alt ^{b)}	52,0	52,7	52,6	53,6	52,8	50,8
Offentligt forbrug	29,0	28,4	28,5	28,2	28,2	27,9
Offentlige investeringer	2,1	2,2	2,4	2,3	2,4	2,1
Indkomstoverførsler	17,3	17,4	17,7	17,6	17,6	17,2
Øvrige udgifter	5,9	6,2	7,6	5,9	5,9	5,8
Udgifter i alt ^{b)}	54,2	54,2	56,1	54,1	54,1	53,0
Primær saldo	-2,2	-1,5	-3,5	-0,6	-1,3	-2,3
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,5	-0,5
Offentlig saldo	-2,7	-2,0	-3,9	-0,9	-1,8	-2,8
Offentlig bruttogæld ^{c)}	42,8	46,4	45,4	44,5	45,2	46,5
	----- Mia. kr. -----					
Offentlig saldo	-47,9	-36,6	-71,9	-17,2	-34,4	-55,3
	----- Realvækst i pct. -----					
Offentligt forbrug	0,2	-1,4	0,4	0,8	1,5	0,6
Offentlige investeringer	8,8	4,4	7,7	0,5	2,1	-8,4

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter. Posten indeholder engangsprovenu fra omlægning af kapitalpensioner på ca. 30 mia. kr. i 2013 og i 2014 svarende til ca. 1½ pct. af BNP.

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

c) Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden svarer til saldoen på de offentlige finanser.

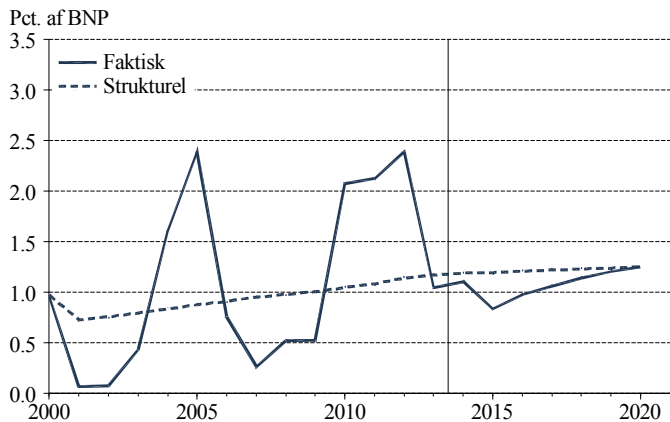
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Skøn for PAL-skatten forbundet med usikkerhed

Skønnet for indtægterne fra pensionsafkastskatten (PAL-skat) er forbundet med betydelig usikkerhed. Indtægterne afhænger af udviklingen på de finansielle markeder og an-

slås at kunne afvige med mere end 1 pct. af BNP i forhold til det provenu, man kunne forvente ved et normalafkast af pensionsformuen, jf. figur I.55. I skønnet for de offentlige finanser er det lagt til grund, at pensionsafkastprovenuet udgør ca. 20 mia. kr. i 2014 og godt 15 mia. kr. i 2015 svarende til regeringens skøn i *Konvergensprogram 2014*. Det er mindre end det skønnede strukturelle niveau, hvilket bl.a. afspejler en forventning om rentestigninger og dermed kursstab på pensionsinstitutternes obligationsbeholdninger frem mod 2020.

Figur I.55 Indtægter fra pensionsafkastskatten



Anm.: Den stiplede kurve viser det forventede provenu fra pensionsafkastskatten ved et normalafkast af pensionsformuen.

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

Personskatteprovenu i 2013 højt i forhold til grundlag

Personskatteprovenuet målt som andel af BNP er midlertidigt højt i 2013 og 2014 pga. provenuet fra omlægningen af kapitalpensioner. Derudover afspejler provenuet de for tiden lave renter, som i disse år begrænser husholdningernes fradrag i den skattepligtige indkomst. Selv når der tages højde for disse forhold, virker personskatteprovenuet i 2013 i Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse dog højt set i forhold til skattegrundlaget.

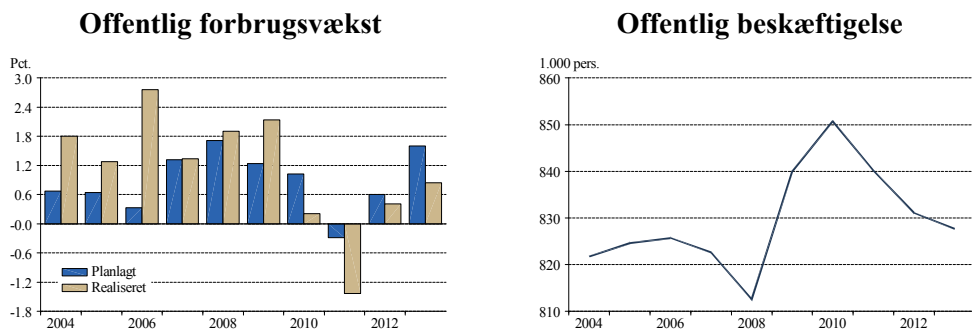
Offentligt forbrug under planlagt forbrug de seneste år

Det offentlige forbrug blev lavere end budgetteret i 2013 og gentager dermed de seneste års mindreforbrug. I årene siden 2010 har den realiserede realvækst således været lavere end den planlagte vækst, jf. figur I.2. Det er den modsatte situation af årene frem til 2010, hvor budgetoverskridelser og højere realiseret vækst end planlagt var et tilbagevendende problem. Det er vanskeligt at sige, om mindreforbruget afspejler sanktionslovgivningen eller andre forhold. Der er således også tegn på, at der har været en tilpasning af den offentlige beskæftigelse de seneste år efter et ekstraordinært højt niveau i 2009 og 2010, jf. figur I.56. I nærværende prognose er budgetterne lagt til grund for skønnet over det offentlige forbrug i 2014.

Lavere offentligt forbrug i 2013 hæver forbrugs-væksten i 2014

Skønnet for det offentlige forbrug i 2014-17 følger de offentlige budgetter for 2014 og regeringens planlagte realvækst i *Konvergensprogram 2014*. Dette indebærer en realvækst i det offentlige forbrug på 1½ pct. i 2014 og ½ pct. i 2015. Den relativt høje realvækst i 2014 skal ses i sammenhæng med, at det offentlige forbrugsniveau blev lavere end planlagt i 2013.

Figur I.56 Offentligt forbrug og offentlig beskæftigelse



Anm.: Figuren til venstre viser den planlagte og realiserede realvækst i det offentlige forbrug. "Planlagt" dækker over skønnet fra Økonomisk Redegørelse december året forinden.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

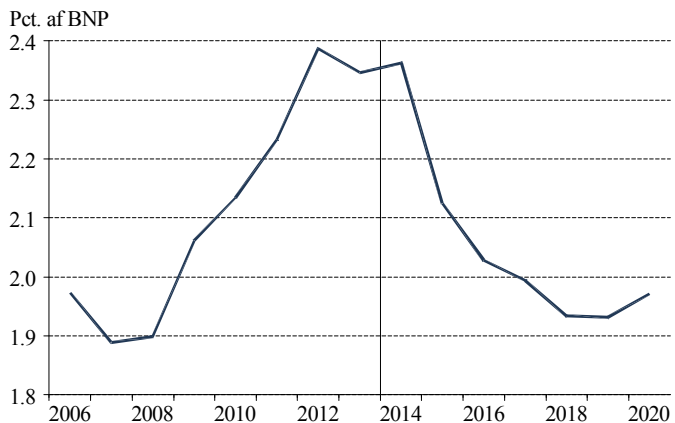
Planlagt stigning i offentlige investeringer i 2014, men fald i 2015

De offentlige investeringer blev knap 3 mia. kr. højere end budgetteret i 2013. Der var budgetteret med et realt fald i investeringerne på godt 10 pct., men investeringsomfanget var omtrent uændret fra 2012 til 2013. Det er lagt til grund for vurderingen, at de offentlige investeringer følger de offentlige budgetter for 2014, og i årene 2015-20 det forløb, som regeringen har fremlagt med *Konvergensprogram 2014*. Dette medfører en realvækstrate på 2,1 pct. i 2014 svarende til knap 1 mia. kr. og et realt fald på 8,4 pct. i 2015. Dermed er der planlagt en normalisering af de offentlige investeringer, jf. figur I.57. Det er usikkert, om disse vækstrater – særligt det store fald i 2015 – kan realiseres, da det er forbundet med vanskeligheder at planlægge de offentlige investeringer præcist på kort sigt, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2013*.

Større underskud i 2015 hvis faldet i de offentlige investeringer udebliver

For regionernes vedkommende er der i *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2014* udstukket et pejlemærke for en stigning i investeringsomfanget fra 2014 til 2015, hvorfor det planlagte fald i 2015 skal realiseres i staten og kommunerne. Hvis det forudsatte investeringsfald i 2015 ikke realiseres, vil det trække i retning af en dårligere saldo i 2015. Et uændret investeringsniveau fra 2014 til 2015 vil indebære en forværring af den offentlige faktiske og strukturelle saldo på godt 3 mia. kr.

Figur I.57 Offentlige investeringer



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

Usikkerhed knyttet til saldoen i 2015

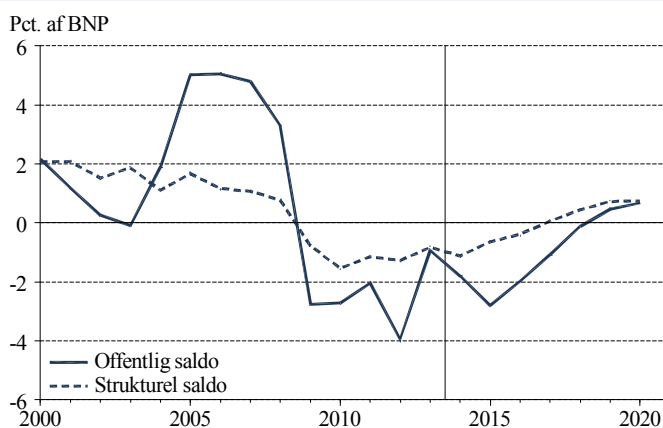
I 2015, hvor underskuddet skønnes til 2,8 pct. af BNP, kan et lavere provenu fra PAL-skatten eller manglende realisering af et lavere offentligt investeringsniveau bringe underskuddet tæt på eller i konflikt med underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP. Regeringen skønner i *Konvergensprogram 2014* et underskud på 3,0 pct. af BNP i 2015.

Saldoudvikling på mellemlang sigt

Underskud ventes vendt til overskud i 2020

Frem mod 2020 ventes en betragtelig forbedring af de offentlige finanser, så det ventede underskud på 2,8 pct. af BNP i 2015 vendes til et overskud på ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2020, jf. figur I.58.

Figur I.58 Offentlig saldo



Anm.: Den stiplede kurve viser udviklingen i den strukturelle offentlige saldo, som følger beregningsmetoden beskrevet i boks I.11.

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

Strukturel forbedring på 1½ pct. af BNP frem mod 2020

Den forventede konjunkturalisering og øvrig tilpasning til strukturelle niveauer vurderes at forbedre de offentlige finanser med godt 2 pct. af BNP i perioden. Dertil kommer en skønnet strukturel saldoforbedring på knap 1½ pct. af BNP fra 2015 til 2020. Udviklingen i den strukturelle saldo afspejler et forløb for de offentlige finanser, hvor der ses bort fra indflydelsen fra konjunktursituationen og andre midlertidige forhold, jf. boks I.11.

Boks I.11 Metoder til beregning af strukturel saldo

Den strukturelle saldo er en beregnet størrelse, som forudsætter et valg af metode. Der eksisterer ikke en entydig beregningsmetode. De Økonomiske Råds Sekretariat beregner den strukturelle saldo via to forskellige metoder.

Den ene beregning følger en disaggregeret tilgang, hvor der fastlægges et strukturelt niveau for hver post på den offentlige saldo. Afvigelser fra de fastlagte strukturelle niveauer anses for midlertidige, hvad enten de skyldes konjunktur eller andre forhold. Beregningsmetoden er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2012* og et tilhørende baggrundsnotat.

Den anden beregning følger Finansministeriets metode, som er den relevante beregning i forhold til budgetloven. Budgetloven angiver, at det er finansministeren, der fastsætter reglerne for metode til beregning af den strukturelle saldo. Metoden følger en aggregeret tilgang, hvor den faktiske saldo renses for et konjunkturbidrag og andre midlertidige forhold bl.a. relateret til en række særlige indtægtsposter. Denne beregning er beskrevet nærmere i boks I.12.

**Strukturel
forbedring
skyldes især
lavere udgifter**

Den strukturelle forbedring af de offentlige finanser skyldes især, at væksten i de offentlige udgifter er lavere end den strukturelle vækst i økonomien. Der skønnes samlet set at være en strukturel reduktion i de offentlige udgifter på ca. 1¾ pct. af BNP fra 2015 til 2020, jf. tabel I.5. Med den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug på i gennemsnit 0,9 pct. årligt skønnes udgiften til offentligt forbrug at blive reduceret med ca. ½ pct. af BNP i løbet af de fem år. Desuden skønnes en mindre reduktion i udgifterne til offentlige investeringer på 0,1 pct. af BNP.

Tabel I.5 Offentlige finanser på mellemlang sigt

	2015	2015	2020
	Faktisk	Strukturel	Faktisk/Struk.
	-----	Pct. af BNP	-----
Personskatter ^{a)}	24,8	24,1	24,0
Selskabsskat inkl. Nordsø	3,0	3,1	2,9
Pensionsafkastbeskatning	0,8	1,2	1,3
Afgifter	16,9	17,4	17,4
Øvrige indtægter	5,1	5,1	4,9
Indtægter i alt ^{b)}	50,8	50,9	50,5
Offentligt forbrug	27,9	27,0	26,5
Offentlige investeringer	2,1	2,1	2,0
Indkomstoverførsler	17,2	16,5	15,3
Øvrige udgifter	5,8	5,6	5,5
Udgifter i alt ^{b)}	53,0	51,1	49,3
Primær saldo	-2,3	-0,2	1,2
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,5	-0,5
Offentlig saldo	-2,8	-0,6	0,7

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

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

Anm.: Søjlen med "Strukturel" angiver den beregnede strukturelle stilling på de offentlige finanser i pct. af nominelt, potentielt BNP. I 2020 er faktisk saldo lig strukturel saldo.

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

Lavere indkomstoverførsler skyldes bl.a. tilbagetrækningsaftalen

Udgifterne til indkomstoverførsler reduceres strukturelt med ca. 1¼ pct. af BNP fra 2015 til 2020. De seneste år er der gennemført en lang række reformer, som sigter mod at reducere antallet af indkomstoverførselsmodtagere og øge arbejdsudbuddet. Det væsentligste bidrag kommer fra tilbagetrækningsaftalen, som hæver efterløns- og folkepensionsalderen. Dertil kommer en afdæmpet regulering af indkomstoverførslerne aftalt med *Aftale om skattereform* fra juni 2012.

Kontanthjælpsreformen er trådt i kraft

De lavere udgifter til indkomstoverførsler skal også ses i lyset af *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet* fra april 2013, som har virkning fra 1. januar 2014. Denne medfører bl.a. en lavere sats på niveau med satsen for SU for kontanthjælpsmodtagere under 30 år uden uddannelse. Dette kan øge tilskyndelsen til at tage en uddannelse eller søge mod beskæftigelse. Derudover er et element i reformen, at der skal være gensidig forsørgelsespligt for samlevende par, hvor begge er fyldt 25 år. Det svarer til reglerne for gifte par. Det er forventet af regeringen, at reformen vil styrke de offentlige finanser med godt 1 mia. kr. i 2020.

Reform af sygedagpenge med jobafklaringsforløb

I december 2013 blev der indgået et forlig om en reform af sygedagpengesystemet. Det bliver nu efter fem måneder vurderet, om sygemeldte skal fortsætte på sygedagpenge eller overgå til et såkaldt jobafklaringsforløb med en ydelse svarende til kontanthjælp uden formue- eller ægtefælleafhængighed. Dette skete før reformen efter tolv måneder. For modtagere af sygedagpenge og personer på jobafklaringsforløb set under ét betyder dette et fald i den gennemsnitlige ydelse, da jobafklaringsydelsen er lavere end den gennemsnitlige sygedagpengesats. Reformen forventes af regeringen at forbedre saldoen marginalt i 2020.

Mindre fald i strukturelle indtægter

De samlede indtægter falder strukturelt med ca. ½ pct. af BNP frem mod 2020. Provenuet fra personskatterne reduceres en smule bl.a. som følge af indfasningen af et højere beskæftigelsesfradrag og en højere topskattegrænse fra *Aftale om skattereform* fra juni 2012. Derudover skønnes en reduktion i det strukturelle selskabsskatteprovenu, hvilket bl.a. afspejler nedsættelsen af selskabsskattesatsen fra 25 pct. til 22 pct. fra *Vækstplan DK*, april 2013.

Finanspolitikens aktivitetsvirkning

Negativ virkning fra finanspolitikken i 2013 ...

Finanspolitikens aktivitetsvirkning er foreløbigt opgjort til ca. -¼ pct.point af BNP i 2013 målt ved den etårige finanseffekt, jf. tabel I.6. Det afspejler hovedsageligt en afdæmpet realvækst i det offentlige forbrug. Den negative effekt fra det offentlige forbrug modgås delvist af et positivt bidrag fra personskatterne, som afspejler en stigning i beskæftigelsesfradraget og højere topskattegrænse i 2013 afledt af *afta-*

le om skattereformen fra juni 2012. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2013* er vurderingen af finanseffekten uændret i 2013, men dette dækker over et lavere offentligt forbrug og lavere skatter, som modvirkes af højere offentlige investeringer end vurderet i efteråret.

... vendes til positiv stimulans i 2014

Den planlagte offentlige forbrugsvækst på ca. 1½ pct. i 2014 bidrager positivt til den økonomiske vækst i 2014. Det er lagt til grund for skønnet for det offentlige forbrug i 2014, at budgetterne bruges fuldt ud. Der er også et positivt bidrag fra nedsættelse af personskatterne. Samlet vurderes den etårige finanseffekt til ca. ¼ pct.point af BNP i 2014. Dette skøn afviger fra vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2013*, hvor finanspolitikken blev vurderet til at være omtrent neutral i 2014. Det skyldes især den højere realvækst i det offentlige forbrug og fremrykningen af skattenedsættelser besluttet i forbindelse med finansloven for 2014.

Tabel I.6 Finanseffekt 2009-15

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	0,8	0,3	-0,5	-0,2	-0,4	0,2	-0,3
heraf offentligt forbrug	0,7	0,2	-0,6	-0,3	-0,4	0,2	-0,1
off. investeringer	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,2
indkomstoverførsler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,3	0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1
heraf personlige skatter	0,3	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,1
selskabsskat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
boligskatter	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	1,1	0,7	-0,6	-0,2	-0,2	0,3	-0,3

Anm.: Den etårige finanseffekt angiver finanspolitikens aktivitetsvirkning målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Ikke alle budgetposter er vist særskilt, men er indeholdt i totalposterne.

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

Negativt vækstbidrag på ca. ¼ pct. i 2015

Den positive stimulans fra finanspolitikken forventes at blive vendt til en negativ aktivitetsvirkning i 2015 hovedsageligt som følge af det planlagte fald i de offentlige investeringer. Herudover vil en relativ beskeden realvækst i det offentlige forbrug bidrage til en lavere aktivitet i 2015. Finanspolitikken forventes samlet set at bidrage negativt til den økonomiske aktivitet med ca. ¼ pct.point.

Mulig overvurdering af den negative aktivitetsvirkning i 2015

Den negative aktivitetsvirkning af finanspolitikken i 2015 skal som nævnt ses i lyset af en negativ realvækst i de offentlige investeringer. Såfremt de offentlige investeringer ikke reduceres i det omfang, som er planlagt, vil det trække i retning af en mere neutral finanspolitik i 2015.

Tiltag der understøtter aktiviteten, men som ikke afspejles i finanseffekten

Der er i løbet af de seneste år gennemført en række tiltag for at understøtte aktiviteten, hvor ikke hele aktivitetsvirkningen medregnes i finanseffekten. Eksempler er BoligJobordningen og investeringsvinduet. For disse tiltag gælder det, at den skønnede aktivitetsvirkning er behæftet med stor usikkerhed.

Ophør af BoligJobordning påvirker væksten negativt i 2015

BoligJobordningen blev indført i 2011 og videreført til 2014 med *Vækstplan DK* fra april 2013. Med ordningen gives der skattefradrag for lønudgifter i forbindelse med boligforbedringer og servicearbejde i husholdningerne. Som i *Dansk Økonomi, forår 2013* vurderes det, at bortfaldet af ordningen reducerer væksten med i størrelsesordenen ¼ pct.point i 2015. Dette er ikke afspejlet i skønnet for finanseffekten, som kun afspejler den umiddelbare aktivitetseffekt af skattefradraget. Skønnet på omkring ¼ pct.point er udtryk for yderligere effekter i form af bl.a. fremrykning af vedligeholdelsesprojekter mv., som ikke indgår i finanseffektberegningen. Ordningen eksisterer nu på fjerde år, og der er betydelig usikkerhed om størrelsen af fremrykkede aktiviteter, og dermed også i skønnet for den negative vækstpåvirkning af ophøret af ordningen i 2015.

Ophør af investeringsvindue påvirker væksten negativt i 2014

Investeringsvinduet betyder, at virksomheder har haft mulighed for at afskrive investeringer foretaget i 2012 og 2013 på særligt gunstige vilkår. Dette fradrag er teknisk set en selskabsskattelettelse, som normalt vurderes at have en beskeden effekt på væksten. Det er dog overvejende sandsyn-

ligt, at investeringsvinduet har haft en større effekt, end finanseffektberegningen tilsiger, da tiltaget kun gælder i en begrænset periode og er betinget af investeringer. Det vurderes med betydelig usikkerhed, at investeringsvinduet har haft en svag positiv effekt på væksten i 2012 og i 2013, mens ophøret af ordningen i 2014 skønnes at reducere væksten, jf. *Dansk Økonomi, forår 2013*.

Budgetlov, strukturel saldo og udgiftslofter

Budgetlov trådt i kraft

Fra 1. januar 2014 trådte budgetloven i kraft, og balancekravet til de offentlige finanser og indførelsen af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner er derfor nu gældende.

Formel rolle som “finanspolitisk vagthund” fra 2014

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd formelt tildelt rollen som “finanspolitisk vagthund”. Ifølge lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd har formandskabet således fået til opgave årligt at vurdere holdbarheden af de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo, samt at vurdere om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser, givet de reformer mv., der er vedtaget. Endvidere skal formandskabet vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes i såvel planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger.

Grænser for offentlige underskud

For så vidt angår den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo tager vurderingen udgangspunkt i budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP samt underskudsgrænsen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP, som følger af Stabilitets- og Vækstpagten. Derudover har regeringen en målsætning om balance på de offentlige finanser i 2020. Der foretages derfor en vurdering af, hvorvidt den faktiske og strukturelle saldo kan forventes at overholde de respektive underskudsgrænser i årene frem mod 2020.

Lofter skal være afstemt med underskudsgrænser og overholdes i budgetter og regnskaber

Herudover skal udgiftslofterne kunne udnyttes fuldt ud uden at bringe den faktiske og strukturelle saldo i konflikt med underskudsgrænserne. Det skal også gælde, selvom den planlagte politik og skønnede udgifter ikke forventes at være på niveau med lofterne. Der foretages derfor en vurdering af, om strukturel henholdsvis faktisk saldo holder sig over $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP henholdsvis -3 pct. af BNP i loftsårene, såfremt alle udgiftslofterne bruges fuldt ud. Endelig foretages en vurdering af, om udgifterne i de årlige offentlige budgetter og regnskaber holder sig indenfor udgiftslofterne.

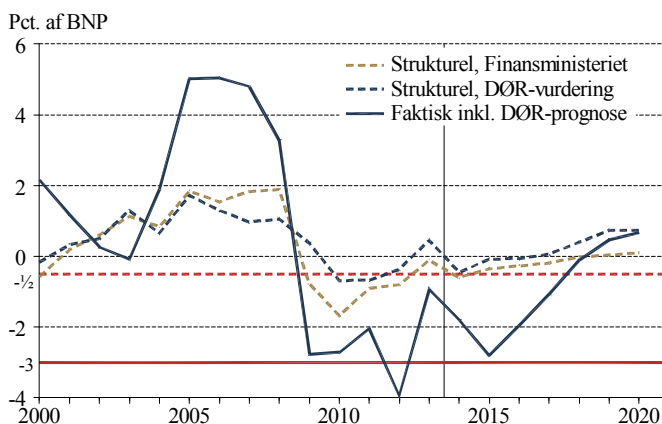
Finansministeriets skøn for strukturel saldo

Finansministeriets seneste beregning af den strukturelle saldo i *Konvergensprogram 2014* indebærer et underskud på 0,6 pct. af BNP i 2014, jf. figur I.59. Underskudsgrænsen, der fremgår af budgetloven, og som er på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, gælder i udgangspunktet for det skønnede underskud i forbindelse med fremsættelse af finanslovsforslaget for det følgende år. Dette skal ses i lyset af den betydelige usikkerhed, der er forbundet med beregningen af den strukturelle saldo. I årene frem imod 2020 skønner Finansministeriet et underskud, som i alle år ligger indenfor underskudsgrænsen på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

DØR's skøn for strukturel saldo pba. budgetlovens metode

Budgetloven angiver, at det er finansministeren, der fastsætter reglerne for metode til beregning af den strukturelle saldo. På den baggrund er der foretaget en beregning efter Finansministeriets og budgetlovens metode, men hvor DØR's vurdering af konjunktursituationen og de offentlige finanser lægges til grund, jf. boks I.12. Denne beregning viser et strukturelt underskud på ca. 0,5 pct. af BNP i 2014 og en strukturel saldo, der i alle årene 2015-20 ligger inden for grænsen på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP, jf. figur I.59.

Figur I.59 Strukturel saldo, Finansministeriets metode



Anm.: Figuren illustrerer den faktiske saldo med afsæt i DØR's prognose, Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo samt en beregning af strukturel saldo baseret på Finansministeriets beregningsmetode, dokumenteret i arbejdsrapporten *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo* fra 22. november 2012 og *Finansredegørelsen 2014*, januar 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Konvergensprogram 2014* og egne beregninger.

Forskel til Finansministeriet skyldes strukturelle niveauer

I forhold til Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo vurderes her generelt en bedre strukturel saldo. Dette er tilfældet på både kort sigt og på det lidt længere sigte frem mod 2020. På kort sigt kan dette især henføres til en forskellig vurdering af strukturelle niveauer for output og beskæftigelse. Der ses en stigende forskel i de to skøn for den strukturelle saldo frem mod 2020. Dette kan bl.a. henføres til en større stigning i den strukturelle beskæftigelse i nærværende vurdering.

Boks I.12 Strukturel saldo pba. Finansministeriets metode

Finansministeriet beregner strukturel saldo, B^* , ved at rense den faktiske saldo i pct. af BNP, B , for konjunktursituationen via et konjunkturgap, GAP , gange en budgetelasticitet, e . Konjunkturgappet er et vægtet gennemsnit af BVT-gap og beskæftigelsesgap. Herudover korrigeres for en række særlige poster, S , hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, S^* . Det drejer sig bl.a. om indtægter fra pensionsafkastskat, almindelig selskabsskat og Nordsøaktiviteterne.^{a)}

$$B^*_{FM} = B_{FM} - e_{FM} \cdot GAP_{FM} - (S_{FM} - S^*_{FM})$$

På baggrund af denne metode er der foretaget en alternativ beregning af den strukturelle saldo, $B^*_{DØR}$, hvor DØR's vurdering af den faktiske saldo, $B_{DØR}$, og konjunktursituation, $GAP_{DØR}$, lægges til grund for beregningen. Der antages samme budgetelasticitet som i Finansministeriets beregning og samme metode til beregning af de særlige poster.

$$B^*_{DØR} = B_{DØR} - e_{FM} \cdot GAP_{DØR} - (S_{DØR} - S^*_{DØR})$$

a) Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo, herunder beregning af konjunkturgap og strukturelt niveau for de særlige poster er dokumenteret i arbejdspapiret *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo* fra 22. november 2012, som kan findes på www.fm.dk og *Finansredegørelse 2014*, januar 2014.

Indførelse af udgiftslofter fra 2014

Der blev med budgetloven truffet beslutning om at indføre udgiftslofter for såvel staten som kommuner og regioner. Udgiftslofterne kan opdeles i fire driftslofter, hvor der gælder et for stat, et for kommuner og to for regioner, samt et statsligt indkomstoverførselsloft, som primært omfatter statslige udgifter til ikke-ledighedsrelaterede overførsler. Indretningen af udgiftslofterne er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2013*. I juni 2013 blev lov om fastsættelse af udgiftslofter i 2014-17 vedtaget, således at der foreligger fem konkrete udgiftslofter for hvert af de nævnte fire år. Udgiftslofterne er sidenhen blevet justeret i forbindelse med finanslovsforslaget for 2014 og indgåelsen af en finanslovsaftale for 2014.

**Udgiftslofter
fastlagt pba.
Konvergens-
program 2013**

Udgiftslofterne skal ifølge budgetloven fastlægges, så de er i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger. Udgiftslofterne er fastsat med afsæt i de forudsætninger, som lå til grund for *Konvergensprogram 2013*. Med Konvergensprogrammet for 2013 skønnede regeringen et forløb i de offentlige finanser, der hvert år sikrede et maksimalt underskud på 0,5 pct. af BNP samt balance på den offentlige saldo i 2020.

**Ændrede
forudsætninger i
Konvergens-
program 2014**

Med *Konvergensprogram 2014* er forudsætninger og skøn for de offentlige indtægter og udgifter blevet ændret i forhold til *Konvergensprogram 2013*. En række indtægtsskøn er nedjusteret med regeringens seneste vurdering. Samtidig skønnes færre udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, hvorfor skønnet for den strukturelle saldo er omtrent uændret for 2015-17.

**Overførsels-
udgifter
under loft**

I nærværende prognose skønnes generelt færre udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler end i *Konvergensprogram 2014*, og de statslige overførselsudgifter vurderes at ligge 7-10 mia. kr. under loft i årene 2015-17.

**Ikke plads til at
udnytte lofterne
fuldt ud**

Som nærmere redegjort for i *Offentlige Finanser 2014*, der findes på De Økonomiske Råds hjemmeside, skønnes det med betydelig usikkerhed og med afsæt i nærværende prognose, at hvis de statslige overførselsudgifter hæves til loft, vil det kunne forværre den strukturelle saldo med i omegnen af $\frac{3}{4}$ pct. af BNP og bringe saldoen i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, jf. tabel I.7. En beregning med afsæt i skøn for overførselsudgifterne i *Konvergensprogram 2014* peger på, at hvis overførselsudgifterne hæves til loft, kan det ligeledes bringe skønnet for den strukturelle saldo i *Konvergensprogram 2014* tæt på eller over underskudsgrænsen på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Tabel I.7 Saldovirkning hvis udgifter hæves til loft

	2015	2016	2017
	----- Pct. af BNP -----		
<i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>			
Strukturel saldo	-0,1	-0,1	0,1
Strukturel saldovirkning, udgifter hæves til loft	-0,7	-0,7	-0,8
Strukturel saldo, udgifter hæves til loft	-0,7	-0,7	-0,7
Faktisk saldo	-2,8	-2,0	-1,1
Faktisk saldovirkning, udgifter hæves til loft	-0,1	-0,3	-0,6
Faktisk saldo, udgifter hæves til loft	-2,9	-2,3	-1,7

Anm.: Tabellen viser et skøn for den strukturelle og faktiske saldo ved at hæve loftsbelagte statslige overførselsudgifter til loft. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed. Den konkrete beregning er nærmere beskrevet i *Offentlige Finanser 2014*.

Kilde: Egne beregninger.

Mindre forværring af faktisk saldo på kort sigt

På kort sigt vurderes den faktiske saldo ikke at forværres i samme grad som den strukturelle, såfremt udgifterne hæves til loft. Der er således ikke udsigt til, at underskudsgrensen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP vil blive brudt, hvis udgifterne hæves til loft. I 2015 er underskuddet dog tæt på 3 pct.-grænsen. Den begrænsede forværring af saldoen afspejler, at højere udgifter til overførsler giver anledning til en midlertidig vækstpåvirkning af økonomien, som fører til lavere ledighed og flere indtægter fra skatter og afgifter, som på kort sigt modgår de højere udgifter til overførsler.

Stor usikkerhed om skøn for indkomstoverførsler

Der er stor usikkerhed forbundet med skønnet for den offentlige saldo, herunder skønnet for udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, som er under loft. Historisk har udviklingen i udgifterne til indkomstoverførsler været vanskelig at skønne over, og det er således forbundet med en vis risiko at loft-styre disse udgifter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2013*. Det kan derfor ikke udelukkes, at udgifterne bliver højere end skønnet i denne prognose, og det kan således i sig selv være fornuftigt med en vis sikkerhedsmargen op til det statslige delloft for indkomstoverførsler.

Planlagte udgifter holder sig under lofter i 2014

En opgørelse af de offentlige budgetter for 2014 viser, at de loftsbelagte udgifter holder sig indenfor det relevante loft for alle myndigheder og lofityper, med undtagelse af det regionale driftsloft for sundhedsområdet. Der er dog tale om en lille overskridelse på 100 mio. kr. svarende til 0,1 pct. af det samlede loft. Den regionale budgetlægning involverer 5 regioner og planlægning af aktiviteter for omkring 100 mia. kr. Det vil naturligvis være forbundet med en vis usikkerhed, og afvigelsens størrelsesorden skal ses i denne sammenhæng.

Vurdering af finanspolitiske målsætninger er forbundet med usikkerhed

Formandskabet for Det Økonomiske Råd har foretaget en overordnet vurdering af fem finanspolitiske målsætninger, jf. tabel I.8. Vurderingen tager afsæt i skøn og forudsætninger, som er forbundet med usikkerhed, og der skal derfor løbende følges op på alle målsætningerne.

Tabel I.8 Vurdering af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	Vurdering
Holdbarhed	Aktuel finanspolitik vurderes at være grundlæggende holdbar, jf. kapitel II
Mellemløbet udvikling i offentlig saldo	<p><i>Strukturel saldo</i></p> <p>Underskuddet på den strukturelle saldo i budgetlovens betydning vurderes at være mindre end ½ pct. af BNP i alle år frem mod 2020. I 2020 forventes et overskud på ca. ¾ pct. af BNP</p> <p><i>Faktisk saldo</i></p> <p>Underskuddet på den faktiske saldo vurderes at være mindre end 3 pct. af BNP i alle årene 2014-20. I 2015 skønnes underskuddet dog at være så tæt på 3 pct.-grænsen, at der er risiko for overskridelse og behov for særlig opmærksomhed. Underskuddet forventes gradvist reduceret de efterfølgende år</p>
Udgiftslofter afstemt med finanspolitiske målsætninger	Der vurderes ikke at være plads til at udnytte lofterne fuldt ud indenfor budgetlovens grænse for et strukturelt underskud på ½ pct. af BNP. Det er derfor vigtigt at have særlig opmærksomhed omkring dette
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	De budgetterede loftsbelagte udgifter vurderes at holde sig indenfor lofterne
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	Kan først vurderes, når regnskabet for 2014 foreligger

I.7 Aktuel økonomisk politik

Ny rolle som “finanspolitisk vagthund”

Med budgetloven har formandskabet for Det Økonomiske Råd fra 2014 fået en ny rolle som “finanspolitisk vagthund”. Dette indebærer, at der skal udarbejdes en årlig vurdering af holdbarheden af de offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo, samt en vurdering af om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser givet de vedtagne reformer mv. Desuden skal det vurderes, hvorvidt de vedtagne udgiftslofter overholdes i såvel budgetterne som i regnskaberne. En nærmere afrapportering foreligger i *Offentlige Finanser 2014*, som findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Dokumentation bør være nemt tilgængelig

Det er vigtigt, at alle beregninger og forudsætninger med relevans for udgiftslofternes niveau samt for beregningen af den strukturelle saldo er dokumenteret. Det er samtidig vigtigt, at dokumentationen er forståelig samt let og offentligt tilgængelig. En særlig udfordring er sammenhængen mellem på den ene side udgifterne i de kommunale, regionale og statslige budgetter og regnskaber, som lofterne vedrører, og på den anden side opgørelsen af de offentlige udgifter efter nationalregnskabsmæssige principper, som beregningen af strukturel saldo er baseret på.

System under opbygning

I *Dansk Økonomi, efterår 2013* blev der fremført en kritik af Finansministeriets dokumentation af bl.a. sammenhængen mellem udgiftslofterne og de offentlige udgifter. Finansministeriets dokumentation er løbende blevet forbedret, men der er tale om et system under opbygning, og der bør arbejdes videre frem mod en samlet og dækkende dokumentation.

Planlagte udgifter ligger under lofterne i 2014

En gennemgang af de planlagte udgifter for 2014 i de kommunale og regionale budgetter samt på finansloven for driftsudgifter og statslige indkomstoverførsler viser, at udgifterne er budgetteret i overensstemmelse med de vedtagne lofter. For regionerne er der dog tale om en beskeden overskridelse, mens de statslige indkomstoverførsler omvendt ligger lavere end loftet i 2014.

**Udsigt til
overskud i 2020
og holdbarhed**

Regeringens mellemfristede mål om balance eller lille overskud på de offentlige finanser i 2020 er lige netop overholdt i henhold til *Konvergensprogram 2014*. I kapitlet er præsenteret en fremskrivning af dansk økonomi, og ifølge denne er der udsigt til et overskud på de offentlige finanser i 2020 på ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Et eftersyn af finanspolitikken i et langt perspektiv viser desuden, at de offentlige finanser grundlæggende er holdbare, jf. kapitel II.

**Strukturel saldo
skønnes at
overholde
grænsen på
- $\frac{1}{2}$ pct. af BNP**

Finanspolitikken skal tilrettelægges, så det strukturelle underskud ikke overstiger $\frac{1}{2}$ pct. af BNP frem mod 2020. På baggrund af nærværende fremskrivning vurderes den strukturelle saldo beregnet efter Finansministeriets metode i alle årene 2014-20 at være over $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP. I *Konvergensprogram 2014* vurderes det strukturelle underskud ligeledes at være mindre end $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i årene 2015-20, men 0,6 pct. i 2014. Opgørelse af den strukturelle saldo er forbundet med betydelig usikkerhed, og set i lyset heraf er der tale om en beskeden overskridelse i 2014. Ifølge budgetloven gælder underskudsgrænsen desuden som udgangspunkt kun for det skønnede underskud i forbindelse med fremsættelse af finanslovsforslaget for det følgende år. At det strukturelle underskud i 2014 i Finansministeriets opgørelse nu viser sig at være lidt større end $\frac{1}{2}$ pct., bør derfor ikke give anledning til en ændring af den planlagte finanspolitik.

**Udgiftsskøn
er lavere end
udgiftsloftet
i 2014-17 ...**

Udover holdbarhed og opnåelse af de mellemfristede mål skal de loftsomfattede offentlige udgifter ifølge budgetloven holde sig under de vedtagne udgiftslofter. Med afsæt i regeringens skøn for væksten i det offentlige forbrug ligger driftsudgifterne tæt på loftet i 2014-17, mens udgifterne til statslige indkomstoverførsler skønnes at blive lavere end det statslige loft for indkomstoverførsler i 2014-17. I nærværende fremskrivning vurderes de forventede statslige udgifter til indkomstoverførsler således at ligge omkring 5 mia. kr. under loftet i 2014, stigende til godt 10 mia. kr. under loftet i 2017.

**... men der er
ikke plads til at
udnytte lofterne
fuldt ud**

Hvis alle lofterne udnyttes fuldt ud i 2015-17, vil det indebære en betydelig forværring af den strukturelle saldo. Beregninger præsenteret i afsnit I.6 og *Offentlige Finanser 2014* viser, at det strukturelle underskud i givet fald kan

blive lidt større end ½ pct. af BNP i 2015-17 og dermed komme i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse. Beregningen understreger, at forskellen mellem de skønnede udgifter og de fastsatte lofter ikke kan opfattes som et finanspolitisk råderum. Det er derfor vigtigt løbende at følge udviklingen i udgifterne til indkomstoverførsler.

Fastlæggelse af lofter for 2018 bør sikre, at de kan udnyttes fuldt ud

Udgiftslofternes troværdighed og bidrag til disciplineringen af finanspolitikken afhænger af, at der er klare og veldefinerede grænser for udgifternes niveau. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt, hvis lofterne ikke kan udnyttes fuldt ud uden at komme i konflikt med budgetlovens mål for den strukturelle offentlige saldo. Når udgiftslofterne for 2018 skal fastsættes i forbindelse med finanslovsforslaget for 2015, bør der være plads til at udnytte lofterne fuldt ud, uden at den strukturelle saldo derved kommer i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP.

Udgiftsskred erstattet af “underforbrug”

De seneste år har de offentlige forbrugsudgifter været lavere end budgetteret. En mulig forklaring på dette kan være de indførte sanktionsordninger for overskridelser. Hvis de offentlige udgifter skal have de tilsigtede, herunder konjunkturregulerende, effekter, er det vigtigt, ikke kun at sikre at udgifterne ikke bliver højere end planlagt, men også at de aftalte udgifter afholdes. Udviklingen de seneste år peger på, at der kan være et behov for større koordinering af de offentlige udgifter samtidig med, at den disciplinerende effekt af sanktionsordningerne skal fastholdes.

Finanspolitisk lempelse i 2014 ...

De seneste år er finanspolitikken blevet strammet som konsekvens af EU-henstillingen fra 2010, og det forventes, at Danmark vil komme ud af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud i år. Stramningen blev foretaget i en periode, hvor konjunktursituationen i sig selv ville have tilsagt en mere lempelig finanspolitik. I år ventes finanspolitikken at yde et positivt vækstbidrag på godt ¼ pct., hvilket vurderes at være passende i lyset af konjunktursituationen og stramningen af finanspolitikken årene før. Lempelsen forudsætter dog, at de budgetterede udgifter til offentligt forbrug i 2014 bliver realiseret.

... og planlagte finanspolitiske stramninger fra 2015 ...

I 2015 vurderes finanspolitikken at være svagt vækstdæmpende, og frem mod 2020 forventes en underliggende forbedring af de offentlige finanser. En væsentlig del af den skønnede forbedring skyldes en forudsat lav vækst i det offentlige forbrug og fald i de offentlige investeringer. I nærværende prognose ventes trods opstramningen af finanspolitikken en vækst, der er klart højere end den skønnede strukturelle vækst, og det negative output gap skønnes at blive indsnævret fra omkring 4 pct. af BNP i 2013-14 til godt 3 pct. i 2015 og knap 2½ pct. af BNP i 2016. I lyset af den forventede normalisering af konjunktursituationen er det hensigtsmæssigt at foretage en gradvis stramning af finanspolitikken.

... i takt med konjunktur-normalisering

Risiko for overskridelse af 3 pct.-grænse af 2015

Den ventede konjunktursituation og den planlagte finanspolitik peger på et offentligt underskud næste år tæt på Stabilitets- og Vækstpagtens 3 pct.-grænse. Fremskrivningen bygger på en forudsætning om, at der realiseres en reduktion i de offentlige investeringer fra 2014 til 2015 på godt 3 mia. kr., at provenuet fra pensionsafkastbeskatningen ikke lander langt under det strukturelle niveau, og at de loftsomfattede udgifter holder sig lavere end lofterne i 2015. Hvis forudsætningerne skrider, er der en risiko for overskridelse af 3 pct.-grænsen i 2015.

Vurdering forbundet med usikkerhed

Gennem det seneste års tid er der indtruffet en bedring af konjunkturudsigterne både i udlandet og i Danmark. De positive signaler er dog endnu ikke blevet omsat i stigninger i BNP eller privat forbrug, og det kan ikke helt udelukkes, at opsvinget endnu en gang udsættes. Omvendt er der et betydeligt opsparingsoverskud i husholdninger og virksomheder. Dette overskud kan blive udløst pludseligt, hvilket vil føre til stigende privat forbrug og højere investeringer, som igen vil kunne føre til en positiv spiral med væsentlig kraftigere vækst end ventet. I afsnit I.2 præsenteres derfor alternative modelberegninger af både et mere negativt og et mere positivt scenarie for udviklingen i dansk økonomi de kommende år.

**Finanspolitisk
stramning – også
hvis det går lidt
bedre eller lidt
dårligere**

Hvis konjunktursituationen udvikler sig dårligere end forventet, ville det være naturligt at overveje at udskyde de planlagte finanspolitiske opstramninger for at holde hånden under økonomien, men dette er reelt ikke en mulighed på grund af de underskudsgrænser, der følger af EU-regler og budgetlov. Hvis det omvendt viser sig, at væksten bliver kraftigere end ventet, vil det tale for et mindre behov for at lempe finanspolitikken i forhold til det planlagte. På denne baggrund vurderes det under hensyntagen til de væsentligste usikkerhedsfaktorer, at den planlagte, gradvise opstramning af finanspolitikken de kommende år er hensigtsmæssig.

**Vækstudspil
fra regeringen**

I begyndelsen af maj fremlagde regeringen et vækstudspil, *Danmark helt ud af krisen*, bl.a. inspireret af anbefalingerne i Produktivitetskommissionens rapporter. Udspillet indeholder en lang række forslag, der har til hensigt at forbedre effektiviteten i økonomien på længere sigt. Regeringen vurderer selv, at BNP vil blive løftet med 6 mia. kr. i 2020, hvor en væsentlig del skal komme fra effektivisering af forsyningssektoren. Øget brug af udlicitering og konkurrenceudsættelse som middel til at opnå effektiviseringsgevinster, også i den offentlige sektor, er tidligere blevet foreslået af såvel Produktivitetskommissionen som De Økonomiske Råds formandskab.

**Udspillet er ikke
særligt konkret**

Det er vanskeligt at vurdere de reelle effekter af at gennemføre forslagene i udspillet, da flere af initiativerne har karakter af hensigtserklæringer og fastsættelse af mål uden konkret anvisning af midler, og en del af initiativerne dækker over udmøntning af allerede aftalte tiltag. Eksempelvis er omkring halvdelen af de forudsatte effektiviseringsgevinster fra forsyningssektoren allerede aftalt med Energiaftale 2012 og Vækstplan DK, og hovedparten af de nye, yderligere effektiviseringer vil regeringen først fremlægge forslag om i 2015.

**Nedsættelse af
PSO et positivt
element – men
uhensigtsmæssig
udformning**

Et konkret forslag i udspillet er at nedsætte PSO-betalingen for dele af erhvervslivet. De Økonomiske Råds formandskab har tidligere anbefalet, at hele PSO-støtten omlægges fra en betaling via elregningen til eksempelvis opkrævning via indkomstskatten, jf. *Økonomi og Miljø 2014*. Det er generelt effektivitetsfremmende at erstatte en høj skat på en

snæver skattebase med en lav skat på en bred base. En lave-re pris på el vil desuden tilskynde til en omlægning fra fos-sile brændsler til el, hvilket vil reducere CO₂-udledningen fra den ikke-kvotefattede del af økonomien. Nedsættelse af PSO-betalingen er derfor et positivt element i vækst-planen, men det er ikke velbegrundet, at nedsættelsen kun foreslås for selektive dele af erhvervslivet, da dette skæv-vider ressourceallokeringen mellem virksomhederne.

**Forslag
vedrørende
beskæftigelses-
indsatsen**

Regeringen har i foråret fremlagt et forslag til omstrukture-ring af beskæftigelsesindsatsen for de arbejdsmarkedsparete ledige, som sigter mod, at de ledige hurtigst muligt kommer i ustøttet beskæftigelse. Forslaget bygger bl.a. på anbefalin-gerne fra Carsten Koch-udvalget.

**Virksomheds-
rettet aktivering
og mindre brug
af offentligt
løntilskud**

Forslaget lægger op til, at aktiveringen skal være virksom-hedsrettet, hvilket er fornuftigt, da evalueringer viser, at de virksomhedsrettede ordninger i den private sektor oftest har den største effekt. Et andet element i forslaget er, at ordnin-gen med løntilskud til et midlertidigt job i den offentlige sektor foreslås strammet op. Dette er velbegrundet, da ord-ningen i den nuværende udformning ikke har vist sig at forbedre de lediges mulighed for hurtigt at komme i ustøttet beskæftigelse. Der lægges desuden op til et intensivt forløb med samtaler i løbet af det første halve års ledighed, hvilket er en god prioritering af den offentlige indsats vurderet ud fra den betydelige evidens af samtalerne betydning. Ana-lyser har vist en god effekt af samtaler i jobcentre, mens der ikke er foretaget analyser af, hvilken effekt samtaler hos a-kasserne har. Hvis man ønsker at forankre samtalerne i a-kasserne frem for i de kommunale jobcentre, kunne det være hensigtsmæssigt med en indledende forsøgsordning, så effekterne kunne sammenlignes.

**Nye uddannelses-
tiltag går i den
rigtige retning**

Uddannelse fremstilles i forslaget som en forholdsvis sikker vej til beskæftigelse, men de fleste evalueringer af den nu-værende uddannelsesindsats understøtter ikke denne vurde-ring. Det er dog muligt, at et større fokus på beskæftigel-sesmuligheder og en stærk motivation til at deltage i uddan-nelse kan forbedre effekten af uddannelse for ledige. Et af tiltagene i forslaget er muligheden for uddannelsesopkvali-ficering for ufaglærte på reduceret dagpengesats, hvilket

kan medvirke til, at det i højere grad er personer, som er motiveret for uddannelse, som vælger at benytte sig af tilbuddet. Endvidere målrettes den nuværende ret til seks ugers selvvalgt uddannelse, så ledige ufaglærte og faglærte fra starten af ledighedsperioden har ret til jobrettet uddannelse af seks ugers varighed ud fra en bruttoliste af uddannelser. Det er positivt, at forslaget er målrettet ledige med de korteste uddannelser, men samtidig er det vigtigt, at uddannelserne leder frem til reelle jobmuligheder. Desuden fjernes refusionstilskuddet til vejledning og opkvalificering, hvilket er hensigtsmæssigt set i lyset af, at mange undersøgelser peger på ringe effekt af disse ordninger. Uddannelses tiltagene i forslaget vurderes dermed generelt at gå i den rigtige retning.

**Fornuftig
omlægning af
statslig refusion**

Disse tiltag til omlægninger i beskæftigelsesindsatsen foreslås suppleret med en omlægning af den statslige refusion, så den er ens på tværs af ydelser og aftager over tid. Dette er fornuftigt, da det modvirker kassetænkning, og forslaget svarer i øvrigt til en tidligere anbefaling fra formandskabet for De Økonomiske Råd, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2012*.

**Lov om løbetids-
forlængelse**

En betydelig del af boligfinansieringen i Danmark sker ved kortfristede rentetilpasningslån. Muligheden for pludseligt stigende renter, eksempelvis som følge af en valutakrise, udgør en risiko for finansiell og makroøkonomisk ustabilitet. I foråret blev der vedtaget en lov om betinget løbetidsforlængelse af realkreditobligationer. Loven indebærer, at hvis renten på et- eller toårige rentetilpasningslån på en obligationsauktion stiger mere end fem pct.point indenfor et år, så annulleres auktionen, og løbetiden på obligationerne bliver forlænget. Renten bliver i så fald låst fast på renten ved en auktion et år tidligere tillagt fem pct.point. De tekniske aspekter af den betingende løbetidsforlængelse er beskrevet i afsnit I.3.

**Løbetids-
forlængelse øger
makroøkonomisk
og finansiell
stabilitet**

Den betingede løbetidsforlængelse bidrager til at mindske de mulige finansielle og makroøkonomiske problemer ved en pludselig, kraftig rentestigning. Dette er i sig selv en gevinst, og det vil øge fastkurspolitikens troværdighed, netop fordi de samfundsøkonomiske omkostninger ved et eventuelt forsvar af kronen vil være mindre. Som konse-

kvens af, at långiver bærer risikoen for en løbetidsforlængelse, vil der ske en lille rentestigning på de korte realkreditobligationer. Denne rentestigning afspejler prisen for den øgede forsikring af låntageren og realkreditinstituttet. Det vurderes samlet set, at aftalen om løbetidsforlængelse er hensigtsmæssig.

Mulighed for løbetidsforlængelse er måske ikke tilstrækkeligt

Selv med muligheden for løbetidsforlængelse af korte rentetilpasningslån er der risiko for betydelige negative effekter på samfundsøkonomien af en pludselig, stor rentestigning, som ikke er afstemt med den danske konjunktursituation. En kraftig stigning i renteutgiften for den enkelte boligejer kan føre til en opbremsning i efterspørgslen, der ikke blot rammer boligejere med rentetilpasningslån, men skader økonomien generelt. Samtidig øges risikoen for misligholdelse af lånene, hvilket kan sætte realkreditinstitutterne under pres. Det bør derfor stadig overvejes, om lånegrænsen for korte rentetilpasningslån bør være lavere end for fastforrentede lån.

Europæisk bankunion med fælles finanstilsyn og afviklingsmekanisme

I EU blev der i foråret opnået enighed om at oprette en bankunion. Deltagelse i bankunionen er obligatorisk for eurolandene, mens landene udenfor euroen kan vælge, om de vil deltage. Bankunionen består af et fælles finanstilsyn under ledelse af ECB og en fælles afviklingsmekanisme, der skal håndtere store nødlidende banker. Afviklingsmekanismen kommer til at råde over en afviklingsfond, der finansieres af bidrag fra finanssektoren. Bankunionen er nærmere beskrevet i afsnit I.3.

Mulige danske fordele ved deltagelse ...

Fra et dansk synspunkt vil der være flere mulige fordele ved tilslutning til bankunionen. For det første vil dansk medlemskab indebære, at de større danske kreditinstitutter underlægges overvågning af det fælles europæiske finanstilsyn, hvilket kan bidrage til at øge den allerede høje tillid til de danske banker. Endvidere vil dansk deltagelse i bankunionen give Danmark mulighed for at påvirke den fælles tilsyns- og afviklingspraksis. Endelig er der i Danmark systemiske institutter af så store størrelser, at de reelt vil være vanskelige for den danske stat at håndtere alene, hvis de blev alvorligt nødlidende. Ved deltagelse i bankunionen

ville den fælles afviklingsfond om nødvendigt kunne yde bidrag til håndteringen.

... og mulige ulemper

Omvendt er der forhold, navnlig i form af uklarheder om den endelige udformning af bankunionens elementer, som taler imod en dansk tilslutning på nuværende tidspunkt. Den fælles afviklingsinstans, som skal koordinere håndteringen af nødlidende institutter, involverer mange parter og forekommer administrativt tung. Da der kan opstå interessekonflikter mellem landene, når politiske organer involveres i processen, havde det været at foretrække, at det var en enkelt, uafhængig instans, som stod for hele afviklingsprocessen. Det er uvist, om den fælles afviklingsmekanisme i praksis vil være i stand til at håndtere et nødlidende institut med samme behændighed, som den danske afviklingsmyndighed, Finansiell Stabilitet, har vist sig i stand til.

Beskedene afviklingsfond ...

Endvidere har den aftalte afviklingsfond en beskedne kapacitet. Hvis et større dansk kreditinstitut blev alvorligt nødlidende, er det ikke givet, at afviklingsfonden ville bidrage med midler, der sikrer en væsentligt mere hensigtsmæssig afvikling, end Danmark ville kunne gennemføre på egen hånd. Det er aftalt, at der skal oprettes en fælles finansiell bagstopper for afviklingsfonden, som skal sikre ligebehandling af eurolande, som har adgang til ESM, og deltagende ikke-eurolande, der ikke har adgang til ESM. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en endelig aftale, og det er derfor uklart, hvad dette mere præcist vil indebære.

... men aftale om fælles bagstopper

Usikkerhed om præmissen for indbetaling til afviklingsfonden

Bidragene til afviklingsfonden vil blive fastsat efter en risikobaseret tilgang. ECB er i færd med at foretage en undersøgelse af soliditeten i deltagerlandenes banksektorer med henblik på at sikre, at eventuelle problemer i usunde institutter bliver håndteret, inden det fælles tilsyn og den fælles afviklingsmekanisme træder i kraft. Da der endnu ikke foreligger en fordelingsnøgle for de enkelte institutters bidrag til afviklingsfonden, er der dog også på dette område en vis usikkerhed om præmissen for dansk deltagelse.

**Danmark bør
vente med
beslutning om
deltagelse i
bankunionen**

Grundlæggende giver en bankunion på EU-niveau god mening. Der er tale om grænseoverskridende finansielle aktiviteter, og de potentielle samfundsøkonomiske tab ved omfattende bankkriser antager en størrelse, der gør risikodeling på tværs af lande yderst relevant. Der er imidlertid nogle væsentlige, uafklarede forhold, herunder ikke mindst præmisserne for deltagelse af ikke-eurolande og den endelige udformning af bidrag til afviklingsfonden. På den baggrund anbefales det, at Danmark afventer bankunionens udformning, inden der tages endeligt stilling til dansk deltagelse.

KAPITEL II

HOLDBARHED OG GENERATIONS- FORDELING

II.1 Indledning

Gavnligt, at finanspolitikken tager langsigtede hensyn

De seneste godt 15 år har Danmarks finanspolitik været styret ud fra mellemfristede planer, der efterhånden også har inddraget mere langsigtede problemstillinger. På trods af den meget store usikkerhed, der er forbundet med at forsøge at forudsige ændringer i de offentlige finanser i den fjernere fremtid, har denne fokus på langsigtede udfordringer utvivlsomt haft en gavnlig indflydelse på den økonomiske politik. Fremtidige udfordringer som faldende indtægter fra Nordsøen og en aldrende befolkning har kunnet håndteres i god tid, og de seneste par år har den almindelige vurdering været, at Danmarks finanspolitik efterhånden er blevet grundlæggende holdbar.

Hængekøjen i saldoen efter 2020 bliver vigtig problemstilling

Det er dog fortsat vigtigt at være opmærksom på den udvikling, der sandsynligvis vil vise sig på længere sigt. For det første ændrer verden sig løbende, og der er derfor behov for løbende revurderinger af de langsigtede udfordringer for de offentlige finanser for at kunne reagere, hvis forudsætningerne for den hidtidige finanspolitik synes at ændre sig mærkbart. For det andet er der udsigt til stigende underskud på den offentlige saldo i en længerevarende periode i årtierne efter 2020. Dermed vil saldoen permanent overstige underskudsgrænsen i EU's finanspagt og den danske budgetlov. Denne såkaldte "hængekøje" i saldoen kan blive en selvstændig vigtig problemstilling i de kommende år, selvom den ikke behøver at være i strid med finanspolitikken langsigtede holdbarhed.

Naturligt at drøfte hængekøjen allerede nu

Dette kapitel følger op på den mellemfristede fremskrivning til 2020, der blev beskrevet i kapitel I, ved at supplere med

Kapitlet er færdigredigeret den 12. maj 2014.

en langsigtet fremskrivning for udviklingen i de følgende årtier under en række centrale antagelser om udviklingen i befolkning, arbejdsstyrke, produktivitet osv. Desuden præsenteres en ny vurdering af den finanspolitiske holdbarhed. Tidspunktet for hængekøjen rykker lidt tættere på hvert år, og i 2015 skal Folketinget første gang træffe beslutning om at hæve de fremtidige tilbagetrækningsaldre i takt med den levetidsindeksering, som er besluttet som følge af velfærdsaftalen fra 2005 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. I kapitlet underkastes problemstillingen med hensyn til hængekøjen derfor en nærmere undersøgelse. Der er endnu god tid til at træffe beslutning om, hvordan hængekøjen skal håndteres, men da nogle af de mulige tiltag kan kræve lang forberedelse, er det naturligt at drøfte situationen allerede nu.

**Fokus på
fordelingen
mellem
generationerne**

Spørgsmål om udviklingen i den offentlige gæld og saldo og dermed forskydningen af forskellige offentlige indtægter og udgifter over længere tidsrum har bl.a. stor betydning for de generationer, der bliver påvirket på forskellige tidspunkter. Intergenerationelle fordelingsspørgsmål er derfor et vigtigt aspekt af diskussionen om hængekøjen. Samtidig er fordelingen af levevilkår mellem ældre og yngre – og afdøde og endnu ikke fødte – generationer et emne, der ofte giver anledning til betydelige diskussioner i offentligheden. I kapitlet undersøges det, hvordan fordelingen mellem generationerne født fra 1930 og frem til 2030 vil være, ud fra såvel historiske data som de forventninger til den fremtidige udvikling, der fremgår af den langfristede fremskrivning. Generationernes forskelle med hensyn til livsindkomster, skattebetalinger til og ydelser fra den offentlige sektor samt arbejdstiden over livet belyses nærmere. Hermed tages tråden op fra Det Økonomiske Råd (2004), der bragte en tilsvarende undersøgelse.

II.2 Økonomien efter 2020

**Hovedtræk i
fremskrivningen**

I dette afsnit præsenteres hovedtrækkene i fremskrivningen, hvis centrale forudsætninger er beskrevet i boks II.1. Udviklingen i offentlig saldo og gæld kommenteres, og forskellene til den tilsvarende fremskrivning i De Økonomiske Råd (2013) beskrives kortfattet. Til sidst redegøres for nogle af

de usikkerheder, der naturligt er i forbindelse med fremskrivninger af denne karakter.

**Ny befolknings-
fremskrivning
med større
befolkningsvækst**

Den fremskrevne udvikling i BNP efter 2020 bestemmes af den antagne årlige produktivitetsvækst på 1½ pct. og udviklingen i arbejdsstyrken. Sidstnævnte afhænger igen af udviklingen i befolkningen. Danmarks Statistik og DREAM har i maj 2014 offentliggjort en ny befolkningsfremskrivning. I forhold til den tidligere fremskrivning fra 2013 regnes nu med en lidt højere befolkningsvækst, primært på grund af højere indvandring. Fertiliteten er i de første år frem mod 2020 lidt lavere end i fremskrivningen fra 2013. Derefter antages den samlede fertilitetsrate at være lidt højere i nogle år, indtil den nærmer sig det samme langsigtede niveau på 1,88 børn pr. kvinde. I 2050 regnes nu med en befolkning på godt 6.200.000 mennesker, hvilket er ca. 75.000 personer mere end i den tidligere fremskrivning.

**Arbejdsstyrken
vokser med godt
en million**

Den større befolkning giver sig udslag i en større arbejdsstyrke end forudsat i De Økonomiske Råd (2013). Målt i absolutte tal stiger arbejdsstyrken i fremskrivningen med godt 180.000 personer fra 2013 til 2020, primært på grund af konjunkturgenopretning og de vedtagne reformer. Derefter vokser den med yderligere 130.000 personer i de næste 20 år frem til 2040, jf. figur II.1. Stigningen fortsætter i resten af århundredet, så arbejdsstyrken i 2100 ifølge fremskrivningen er steget med mere end en million mennesker i forhold til i dag. Som andel af befolkningen er udviklingen mere svingende. I 2013 udgjorde arbejdsstyrken 50,8 pct. af den samlede befolkning. I fremskrivningen stiger dette tal til 52,7 pct. i 2020. Derefter falder andelen til 51,3 pct. lige før 2040, hvorefter den efterhånden stiger til godt 55 pct. ved århundredets slutning. En hovedårsag til arbejdsstyrkens stigende befolkningsandel er de ændrede regler og aldersgrænser for tildeling af efterløn og folkepension.

Boks II.1 Forudsætninger bag den langsigtede fremskrivning

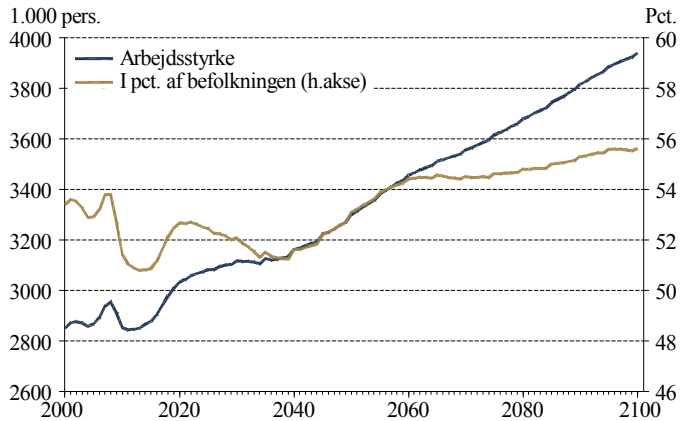
Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen på de offentlige finanser efter 2020 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2020 bestemt af den mellemfristede SMEC-fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel I. Ligeledes er udviklingen frem til 2020 mht. bl.a. BNP, ledighed, forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. I forhold til tidligere fremskrivninger, senest præsenteret i De Økonomiske Råd (2013), er udviklingen i den offentlige sektors delposter justeret i overensstemmelse med den mellemfristede fremskrivning på et mere detaljeret niveau.

Centrale forudsætninger:

- Fremskrivning af arbejdsstyrke og antallet af personer på indkomstoversførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2014
- Den strukturelle ledighed er forudsat at være godt 3 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til knap 100.000 personer i 2020
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2020
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2020 det demografiske træk, hvor 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 BNP
- Allerede vedtagne finanspolitik er indregnet. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke medregnet, f.eks. regeringens uddannelses- og klimamålsætninger
- Skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdiskatten videreføres til 2100. Nominalprincippet for giftskatter mv. antages at være i kraft fra 2021 til 2100
- For såvel de samlede offentlige indtægter og udgifter som for ca. 20 delposters vedkommende justeres provenuer mv. frem til 2020, så de stemmer overens med niveauerne i den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel I. Dermed sikres det eksempelvis, at antagelsen om, hvor stor andel af selskabsskatterne i 2020 der kommer fra aktiviteterne i Nordsøen, er den samme i begge fremskrivninger.

På lang sigt antages inflationen at være 1¾ pct. årligt, og den nominelle statsobligationsrente antages at være 4¾ pct.

Figur II.1 Arbejdsstyrken



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2020 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivning.

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

Kraftig stigning i tilbagetrækningsaldrer

De forudsatte tilbagetrækningsaldrer i fremskrivningen stiger med 12 til 14 år i løbet af resten af århundredet, jf. tabel II.1. I forhold til befolkningsfremskrivning 2013 er der kun ret små ændringer i den forventede udvikling i levetiden, og de fremskrevne aldrer for tildeling af efterløn og folkepension er derfor ikke ændret i forhold til den lange fremskrivning i De Økonomiske Råd (2013). Ændringerne i aldersgrænserne frem til 2023 er allerede vedtaget af Folketinget. I 2015 skal Folketinget ifølge de vedtagne regler træffe beslutning om yderligere ændring (gældende for efterløn fra 2027 og folkepension fra 2030).

Tabel II.1 Tilbageføringsalder ved anvendelse af DREAM's og Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 2014

År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2013	60	65	2040	67	70
2014	60,5	65	2042	68	70
2015	61	65	2045	68	71
2016	61,5	65	2047	69	71
2017	62	65	2050	69	72
2018	62,5	65	2052	69,5	72
2019	63	65,5	2055	69,5	72,5
2020	63	66	2057	70	72,5
2021	63	66,5	2060	70	73
2022	63,5	67	2062	70,5	73
2023	64	67	2065	70,5	73,5
2027	65	67	2067	71	73,5
2030	65	68	2070	71	74
2032	66	68	2072	71,5	74
2035	66	69	2075	71,5	74,5
2037	67	69			

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2075, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i enten efterløns- eller pensionsalderen. Fra 2075 sker der fortsatte stigninger, sådan at efterlønsalderen i 2100 er 74 år og folkepensionsalderen 77 år.

Kilde: DREAM.

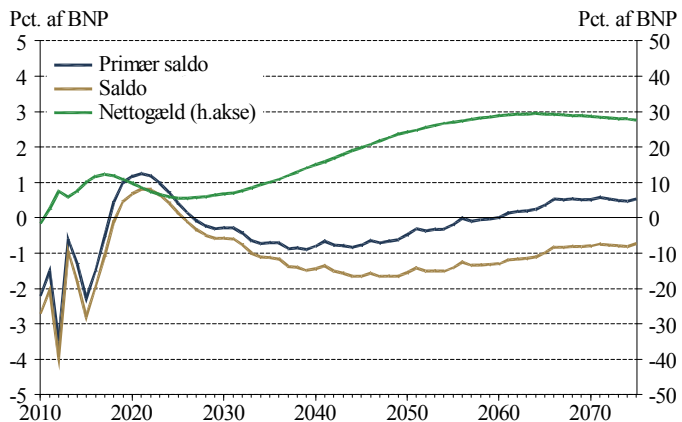
Udviklingen efter 2020 påvirkes af mange faktorer

Udviklingen i den offentlige saldo efter 2020 afhænger i høj grad af befolkningsudviklingen, der både påvirker skatteindtægterne og størrelsen af de offentlige udgifter af forskellig slags. Andre faktorer af væsentlig betydning for udviklingen er den udhuling af punktafgifter og ejendomsværdiskat, der finder sted som følge af antagelsen om, at nominalprincippet er i kraft efter 2020. De faldende indtægter fra udvindingen af olie og gas i Nordsøen påvirker også de offentlige finanser negativt. Det samme gør en kraftig stigning i de offentlige investeringer på ca. ½ pct. af BNP i 2020'erne, der i fremskrivningen er nødvendig for at fastholde det offentlige kapitalapparat i forhold til serviceydelserne. Omvendt giver den stigende pensionsformue, der i høj grad består af udskudte skattebetalinger, efterhånden anledning til flere offentlige indtægter.

Langvarig forværring efter 2020

Udviklingen i den offentlige saldo og nettogæld ifølge fremskrivningen ses i figur II.2. Den primære saldo forbedres i den mellemlistede fremskrivning frem mod 2020. Det skyldes både den forventede konjunkturgenopretning og de forskellige vedtagne økonomisk-politiske tiltag, herunder ikke mindst ændringerne i tilbagetrækningsaldrene, som medfører en større arbejdsstyrke og beskæftigelse. Efter 2020 forværres den primære saldo igen, især pga. større udgifter til offentligt forbrug og investeringer. Kort efter 2025 bliver den primære saldo negativ, og lavpunktet i fremskrivningen nås omkring 2040 med et primært underskud på knap 1 pct. af BNP. Derefter sker der igen en forbedring under fremskrivningens antagelser, først og fremmest på grund af en ret kraftig stigning i arbejdsstyrken. Omkring 2060 bliver den primære saldo igen positiv i fremskrivningen og udviser dermed en karakteristisk hængekøjeprofil.

Figur II.2 Saldo og gæld i fremskrivningen



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik samt de øvrige antagelser i fremskrivningen. Det store underskud på saldoen i 2012 skyldes hovedsageligt tilbagebetaling af efterlønsbidrag. I 2013 og 2014 sker der en ekstraordinær saldoforbedring på grund af omlægningen af kapitalpensioner.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Underskud på 1½ pct. af BNP i 2050

Også for den faktiske saldo, som ud over den primære saldo inkluderer den offentlige sektors rentebetalinger, sker først en forværring i årtierne frem mod 2050, hvor underskuddet på saldoen udgør knap 1½ pct. af BNP. Derefter forbedres saldoen, og underskuddet er ifølge fremskrivningen reduceret til et niveau omkring ¾ pct. af BNP omkring 2070. Saldoen vil fra kort før 2030 permanent have et underskud, der overstiger ½ pct. af BNP. I en 30-årig periode fra først i 2030'erne til første halvdel af 2060'erne vil underskuddet overstige 1 pct. af BNP.

ØMU-gælden holder sig netop inden for 60 pct.-grænsen

Som følge af de vedvarende underskud på saldoen forværres nettogælden. Omkring 2065 når den et foreløbigt maksimum på knap 30 pct. af BNP, inden den igen formindskes lidt. Antages det, at forskellen mellem netto- og ØMU-gæld er ca. 30 pct. af BNP, vil gældsniveauet i dette forløb i årene omkring 2065 kun lige nøjagtig holde sig inden for Maastricht-traktatens krav om en ØMU-gæld på højst 60 pct. af BNP.¹

Holdbarhedsindikatoren er -0,1

Holdbarhedsindikatoren er -0,1 pct. af BNP, hvilket betyder, at der med fremskrivningens forudsætninger er behov for permanent at forbedre den primære offentlige saldo med 0,1 pct. af BNP eller 2 mia. kr. for at holde den offentlige gældskvote på et stabilt niveau på meget lang sigt. I boks II.2 er holdbarhedsbegrebet forklaret nærmere.

1) ØMU-gælden er et bruttogældsbegreb, som opgøres i forhold til EU's officielle retningslinjer. I modsætning til nettogælden medregnes offentlige aktiver ikke i ØMU-gælden. I 2020 vil den offentlige nettogæld udgøre 10 pct. af BNP og ØMU-gælden 39 pct. af BNP i den mellemfristede fremskrivning.

Boks II.2 Holdbarhedsberegning

Holdbarhedsindikatoren beregnes som den tilbagediskonterede værdi af de fremtidige primære saldi tillagt den initiale formue, jf. (1), hvor r er den vækstkorrigerede realrente, W_0 er den initiale offentlige nettoformue i pct. af BNP, og B er den primære saldo i pct. af BNP:

$$HBI = r \cdot \left(W_0 + \sum_{t=1}^{\infty} B_t \cdot \left(\frac{1}{1+r} \right)^t \right). \quad (1)$$

En negativ værdi af holdbarhedsindikatoren indikerer, at der er et holdbarhedsproblem, og en positiv værdi af HBI peger på, at finanspolitikken er overholdbar. En negativ HBI udtrykker dermed, hvor meget der mangler i en permanent forbedring af den primære saldo (målt i pct. af BNP) hvert år i al uendelighed for at sikre, at nutidsværdien af de fremtidige primære overskud (inkl. denne forbedring) netop svarer til den initiale gæld. Nettogælden udgjorde knap 6 pct. af BNP i 2013, hvilket vil sige, at der fra nu af i gennemsnit skal være små overskud på den primære saldo, for at finanspolitikken er holdbar. Der er tale om et vægtet gennemsnit, hvor fremtidige over/underskud indgår med mindre og mindre vægt som følge af diskonteringen.

Et forløb kan være holdbart med store underskud i de første mange år og efterfølgende (små) overskud i al evighed. Det forudsættes dermed, at staten til en uændret rente (lig den vækstkorrigerede realrente anvendt i HBI-beregningen) kan belåne de fremtidige overskud for at finansiere de nuværende underskud.

Holdbarhed af de offentlige finanser indebærer, at den offentlige gæld vil stabiliseres, men et vilkårligt, stabilt gælds niveau kan være foreneligt med holdbarhed. Det resulterende gælds niveau kan derfor vise sig at være så stort, at det vil give anledning til øgede finansieringsomkostninger på gælden i forhold til den konstante rente, som forudsættes i beregningen. Det vil ske, hvis de finansielle markeder ikke har tillid til, at regeringen faktisk kan og vil overholde deres gældsforpligtelser. Pålægges en restriktion om, hvor stor gælden må blive for at undgå en sådan negativ renteeffekt, kan det indebære krav om en strammere finanspolitik, end finanspolitisk holdbarhed i sig selv tilsiger.

Befolkning, mellemfristet fremskrivning og metodeændring har ændret holdbarheden lidt

I forhold til fremskrivningen for et år siden, hvor finanspolitikken vurderedes at være lige netop holdbar, er der sket en forringelse af holdbarhedsindikatoren på 0,1 pct.point, jf. tabel II.2. Det skyldes kombinationen af tre forskellige forhold: For det første er der foretaget en metodemæssig ændring, idet justeringen i DREAM-modellen i forhold til den offentlige sektors delposter i den mellemfristede fremskrivning nu foretages på et mere detaljeret niveau. Det medfører i sig selv en lille forringelse. For det andet medfører den ny vurdering af de offentlige financers udvikling indtil 2020 en lidt mere positiv langfristet udvikling end for et år siden. For det tredje medfører den nye befolkningsfremskrivning en lidt forringet holdbarhed, primært på grund af lidt flere indvandrere og efterkommere i det lange løb.

Finanspolitikken er fortsat grundlæggende holdbar

I betragtning af de meget betydelige usikkerheder, der er forbundet med beregninger af denne type, bør man ikke lægge for meget vægt på en afvigelse i holdbarhedsindikatoren i størrelsesordenen 1 promille af BNP. Den overordnede vurdering af finanspolitikken holdbarhed kan dermed ikke siges at have ændret sig i forhold til for et år siden, og det vurderes derfor fortsat, at finanspolitikken grundlæggende er holdbar.

Tabel II.2 Ændringer i forhold til Dansk Økonomi, forår 2013

	HBI	Årligt beløb
	Pct. af BNP	Mia. kr.
Udgangspunkt: Fremskrivning fra forår 2013	0,0	0
Ændret metode: Overgang i 2020	-0,1	-1
Ændret mellemfristet fremskrivning	+0,1	1
Ny befolkningsfremskrivning	-0,1	-2
Øvrige ændringer	0,0	0
Nuværende indikator	-0,1	-2

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er målt i forhold til strukturelt BNP i 2014, som i SMEC er beregnet til 1.980 mia. kr. Øvrige ændringer dækker over forskellige mindre justeringer, bl.a. en ny uddannelsesfremskrivning.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**Fortsat
agtpågivenhed
vigtig**

Ændringen som følge af den ny befolkningsfremskrivning illustrerer dog, at ny information om vigtige forudsætninger til stadighed kan påvirke vurderingen. Det er derfor vigtigt med fortsat agtpågivenhed i vurderingen af de langsigtede udviklingstræk, der kan forventes at få betydning for de offentlige finanser.

**Stor usikkerhed
om adskillige
centrale
antagelser**

Det er oplagt, at der er meget stor usikkerhed med hensyn til mange af de antagelser, som den langsigtede fremskrivning bygger på. Det gælder i højere grad, jo længere ud i fremtiden man kigger. Mange forhold vil givetvis udvikle sig anderledes, end det er forudsat i fremskrivningen. Den skal derfor heller ikke betragtes som en egentlig prognose, men snarere som en konsekvensberegning af, hvordan økonomien vil udvikle sig under de valgte forudsætninger. En oversigt over en række vigtige usikkerhedsmomenter gives i tabel II.3.

**Vil nominal-
princippet
fortsætte efter
2020?**

Et af de store ubekendte spørgsmål er, hvad der vil ske fremover med de skatteindtægter, der var omfattet af det såkaldte nominalprincip i skattestoppet, som oprindeligt blev indført i 2002. Det har medført, at ejendomsværdiskatten og en række afgifter (giftskatter, vægtafgift mv.) blev holdt fast i nominelle beløb, sådan at den reale værdi af disse skatter er blevet udhulet i takt med inflationen. Ejendomsværdiskatten er fortsat omfattet af dette nominalprincip, mens der for de fleste øvrige afgifter siden er blevet ændret på satserne ved forskellige lejligheder, senest ved en række diskretionære stigninger for perioden 2014-20, der blev vedtaget i forbindelse med skattereformen 2012. Der er ikke vedtaget nogen indekseringsregler for perioden efter 2020.

Tabel II.3 Eksempler på usikkerhedsfaktorer ved fremskrivningerne

Usikkerhedsfaktorer	
Befolkning	<ul style="list-style-type: none">• Udvikling i levetid• Udvikling i fødselstal• Omfang og sammensætning af ind- og udvandring
Offentlige serviceydelser	<ul style="list-style-type: none">• Anden vækst end det demografiske træk• Sundhedsudgifternes afhængighed af restlevetid
Beskæftigelse	<ul style="list-style-type: none">• Integration af indvandrere og efterkommere• Uddannelsesniveaues betydning for erhvervsfrekvensen• Velstandseffekt på tilbagetrækning og arbejdstid• Velfærds- og tilbagetrækningsaftalens virkning på beskæftigelsen• Strukturledighed
Offentlig saldo	<ul style="list-style-type: none">• Globaliseringens betydning for skattebaserne• Årlig regulering af overførselsindkomster• Konsekvenser af ændrede miljøforanstaltninger• Nominalprincippet fremtid
Andre forhold	<ul style="list-style-type: none">• Ændringer i den private sektors op- og nedsparring• Rente, produktivitetsvækst og inflation

Uden nominalprinciper finanspolitikken mere end holdbar

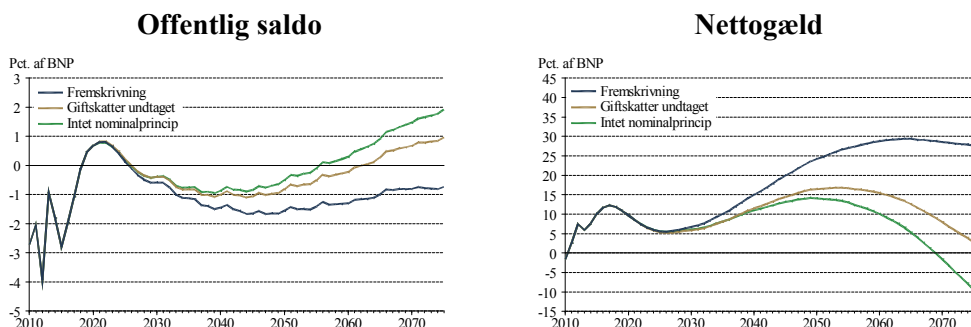
I nærværende fremskrivning er det antaget, at såvel ejendomsværdiskatten som de pågældende giftskatter mv. er omfattet af nominalprincippet efter 2020, og dermed, at proventet fra disse skatter vil blive udhulet fremover. Denne udhuling forringer naturligvis de offentlige finanser mærkbart. Antages alternativt, at de pågældende afgifter vil blive justeret i takt med inflationen efter 2020, vil det forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 0,4 pct. af BNP. Med denne antagelse vil Danmarks finanspolitik dermed være godt og vel holdbar med en holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP. Antages desuden, at nominalprincippet også ophæves for ejendomsværdiskatten, så den effektive ejendomsværdiskattesats holdes konstant fra 2020, vil det yderligere forbedre holdbarheden med 0,3 pct. af BNP til en samlet holdbarhedsindikator på 0,6 pct. af BNP.

Men stadig langvarig overskridelse af ½ pct.-krav

Saldoen i de to forløb, hvor nominalprincippet ophæves fra 2020 for enten afgifterne alene eller for både afgifter og ejendomsværdiskat, fremgår af figur II.3.² Ophævelsen af nominalprincippet medfører en gradvis forbedring af saldoen fra 2020 i begge forløb i forhold til grundfremskrivningen. I begge forløb bliver saldoen positiv på længere sigt, og nettogælden holder sig altid under 20 pct. af BNP. I det lange løb vil det offentlige i disse fremskrivninger endda få en formue, som permanent vokser i forhold til BNP, sådan som det altid vil være tilfældet i et forløb, der er overholdbart. Alligevel har begge forløb også en tydelig hængekøje med en saldo, der i lange perioder overskrider EU's underskudsregler og ½ pct.-kravet fra Danmarks budgetlov. I forløbet, hvor nominalprincippet helt ophæves fra 2020, overskrides ½ pct.-kravet i en næsten 20-årig periode fra starten af 2030'erne til omkring 2050. I forløbet, hvor kun giftskatter mv. indekseres, varer overskridelsen ca. 5 år længere. Underskuddet udgør i dette forløb ca. 1 pct. af BNP i 10 år fra slutningen af 2030'erne til sidst i 2040'erne.

- 2) Hvert af de tre forløb i figuren er beregnet under den forudsætning, at beskatningen i det pågældende forløb allerede er indregnet i boligpriserne, så der ikke er nogle kapitaliseringseffekter af ændret beskatning. Antager man alternativt, at eksempelvis afskaffelsen af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten kommer bag på boligkøberne, vil det i DREAM medføre et øjeblikkeligt fald i boligpriser mv., som vil påvirke saldoen negativt på annonceringstidspunktet. Det vil dog ikke påvirke holdbarhedsvirkningen mærkbart.

Figur II.3 Betydning af nominalprincippet



Anm.: Figureerne viser betydningen af at indeksere henholdsvis giftskatter mv. og ejendomsværdiskatten med inflationen efter 2020. I fremskrivningen antages det, at nominalprincippet er i kraft fra og med 2020. Dermed vil de beholde den samme nominelle sats og således blive udhulet i takt med inflationen. I alternativet "Giftskatter undtaget" ophæves nominalprincippet for giftskatter mv. Satserne følger altså med inflationen og bevarer dermed deres reale værdi. I alternativet "Intet nominalprincip" ophæves nominalprincippet desuden for ejendomsværdiskatten.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

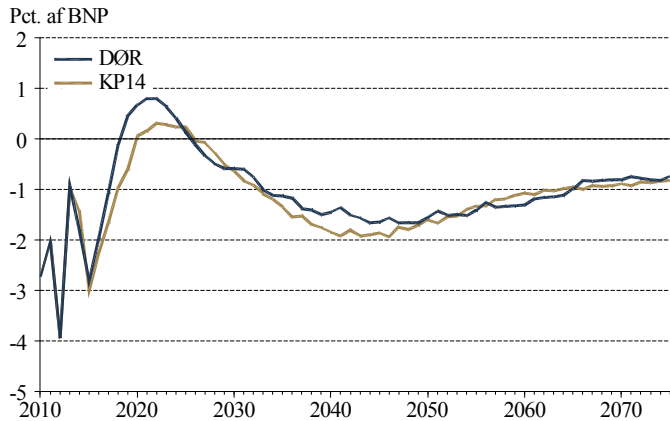
Finanspolitikken også holdbar ifølge regeringen

Regeringen har i april 2014 offentliggjort *Konvergensprogram 2014* (KP14), der blandt andet indeholder en ny langfristet fremskrivning og beregning af Danmarks finansielle holdbarhed. I regeringens beregning er Danmarks holdbarhedsindikator fortsat 0,0 på linje med *Konvergensprogram 2013*. Den danske finanspolitik er altså lige akkurat holdbar ifølge regeringen.

DØR har større saldoforværring først i 2020'erne

De to fremskrivninger har ikke helt den samme udvikling i den offentlige saldo, jf. figur II.4. Den mellemfristede fremskrivning, der præsenteres i kapitel I, indebærer en mere positiv offentlig saldo i 2020 (0,7 pct. af BNP) end regeringen, der regner med et overskud på 0,1 pct. af BNP i samme år. I løbet af de næste fem år forværres saldoen imidlertid markant mere i nærværende forløb, og i 2025 er saldoen præsenteret her svagt dårligere end saldoen ifølge KP14. Senere krydser de to forløb hinanden flere gange, men forskellene udgør i stort set alle år mindre end ½ pct. af BNP. Regeringens fremskrivning er lidt mere negativ, hvad angår saldoen i de værste hængekøjeår omkring 2040.

Figur II.4 Offentlig saldo



Anm.: Figuren viser udviklingen i den faktiske saldo i Konvergensprogram 2014 (KP14) og fremskrivningen i nærværende kapitel. Efter 2020 skal forløbene tolkes som udviklingen i den strukturelle saldo.

Kilde: Regeringen (2014), DREAM og egne beregninger.

KP14 mere optimistisk på nogle punkter ...

Det er en række forskelle i fremskrivningsforudsætningerne, der skaber disse forskelle. Blandt andet antages det i KP14 i modsætning til fremskrivningen i nærværende kapitel, at nominalprincippet ikke er i kraft fra 2020 og frem, hverken for giftskatter mv. eller for ejendomsværdiskatten. Samtidig medfører antagelserne i DREAM-fremskrivningen om, hvilket investeringsniveau der er nødvendigt for at vedligeholde det offentlige kapitalapparat, at de offentlige investeringer stiger ret kraftigt med knap ½ pct. af BNP i de første år efter 2020. I KP14 udgør de offentlige investeringer en nærmest konstant andel af BNP i samme periode. Det er denne antagelse, der er hovedårsag til den markant mere negative udvikling i perioden 2020-25. Endelig ligger der en nyere befolkningsfremskrivning, der forringer saldoen lidt på længere sigt, til grund for saldoudviklingen i nærværende kapitel.

... og mindre optimistisk på andre

Mens de ovennævnte forskelle gør nærværende fremskrivning mere negativ end KP14, er der andre forskelle, der trækker i modsat retning. I KP14 er vurderingen af udviklingen i de ældres helbredstilstand (virkningen af sund

aldring) mindre positiv, og der er i modsætning til nærværende kapitel antaget et fremtidigt fald i energiintensiteten, som formindsker skatteindtægterne.

Større fokus på hængekøje naturligt

Overordnet tegner begge fremskrivninger det samme billede af en holdbar finanspolitik, men en saldo, der i adskillige årtier efter 2020 vil udvise et underskud, som bryder med underskudsgrænserne i Danmarks budgetlov og EU's finanspagt. I KP14 er underskuddet større end $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i alle år fra slutningen af 2020'erne frem mod 2075. I en 30-årig periode overstiger underskuddet 1 pct. af BNP. Den langvarige overskridelse af $\frac{1}{2}$ pct.-kravet efter 2020, selv i en situation hvor finanspolitikken grundlæggende er holdbar, gør det naturligt at overveje nærmere, hvordan denne situation bedst håndteres. Det følgende afsnit handler herom.

II.3 Fokus på hængekøjen

Problemet kendt længe

Hængekøjeprofilen for den offentlige saldo – altså det forhold, at selv i et forløb, hvor finanspolitikken er holdbar, er der udsigt til en kraftig forringelse af saldoen i 2020'erne og 2030'erne og derefter en gradvis forbedring – har været kendt i en årrække siden velfærdsaftalen i 2005, jf. eksempelvis De Økonomiske Råd (2007, 2010). Profilen skyldes et sammenfald af en række forskellige omstændigheder, der alle påvirker den offentlige saldo efter 2020.

Nordsøen og befolkning hovedårsager

Forværringen af den offentlige saldo de kommende årtier skyldes især to forhold: Nordsøen og demografien. Ifølge fremskrivningen bevirker faldende indtægter fra Nordsøen, at de offentlige indtægter forringes med knap 0,9 pct. af BNP fra 2020 til 2040 alene som følge heraf.

Midlertidige og permanente demografiske ændringer

Hvad befolkningsudviklingen angår, spiller to forskellige demografiske forhold en væsentlig rolle for de offentlige finanser i de forskellige årtier: Dels befolkningens stigende levealder og dels bølgebevægelserne mellem små og store årgange. Det første er en permanent trend, mens det andet medfører midlertidige, omend ret langvarige udsving i den offentlige saldo. Forskellen er vigtig, idet optimal finans-

politik bør behandle permanente og midlertidige forhold forskelligt, jf. Andersen og Pedersen (2005).

**Tilbage-
trækningsaldrer
stiger hurtigere
end restlevetid ...**

I hængekøjeperiodens første årtier stiger tilbagetrækningsaldrerne hurtigere end restlevetiden. For det første stiger såvel folkepensions - som efterlønsalderen med et år i løbet af henholdsvis 2021-22 og 2022-23. Men også senere giver samspillet mellem stigende levetid og stigende tilbagetrækningsaldrer et lille positivt bidrag til saldoen. Finansministeriet (2014) angiver således, at ændringen i den forventede pensionsperiode for de ældre årgange i 2025-45 i sig selv vil forbedre saldoen med 0,2 pct. af BNP samlet over perioden.

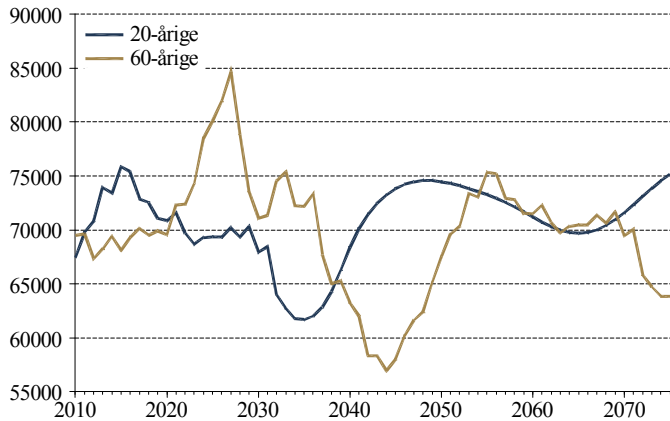
**... men samtidig
vil små årgange
afløse store fra
2020 til 2040**

Derimod påvirker ændringer i årganges størrelse saldoen negativt i perioden 2020-40, hvor store årgange i høj grad afløses af små årgange på arbejdsmarkedet. Omkring 2040 vender mønstret ifølge befolkningsfremskrivningen, og årgangene, der kommer ind på arbejdsmarkedet, er større end de ældre årgange, der forlader arbejdsmarkedet. Skiftet kan illustreres ved at se på antallet af 20-årige i forhold til 60-årige i befolkningen, jf. figur II.5. I perioden frem til og med 2020 er der flere 20-årige end 60-årige. Derefter er der flest 60-årige frem til slutningen af 2030'erne, hvorefter de 20-årige igen fører an frem til midt i 2050'erne.

**20-årigt fald i
arbejdsstyrkens
befolkningsandel
afløses af 20-årig
stigning**

Som følge af ikke mindst de vekslende årgange stiger arbejdsstyrken fra 2020 til 2040 nok i absolutte tal ifølge fremskrivningen, men som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken fra ca. 53 pct. i 2020 til knap 52 pct. i 2040. Omkring 2040, hvor større årgange igen vil afløse mindre årgange, vender udviklingen, og i de følgende to årtier stiger arbejdsstyrken som andel af befolkningen igen til knap 55 pct., jf. figur II.1.

Figur II.5 20- og 60-årige i befolkningen



Anm.: Figuren viser, hvor mange personer der er henholdsvis 20 og 60 år ved starten af det pågældende år ifølge Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning.

Kilde: DREAM.

Er hængekøjen et problem?

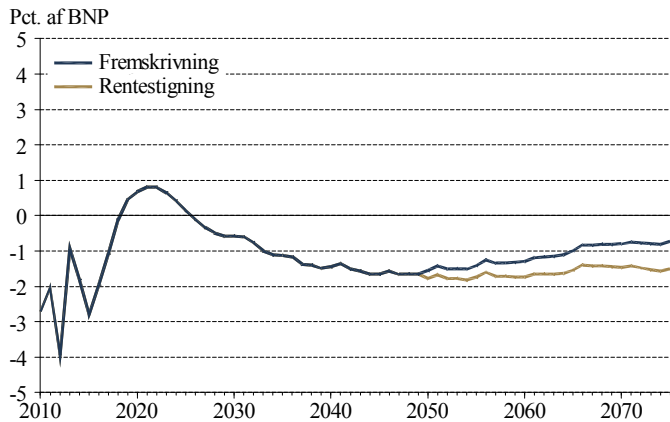
Man kan diskutere, om det ud fra en fagøkonomisk synsvinkel er et problem med en saldoudvikling som i figur II.2, så længe finanspolitikken vurderes at være holdbar i det lange løb. En gældsætning, der er påfaldende stor, kan sætte spørgsmålstegn ved troværdigheden af den førte politik i et forløb, der officielt er holdbart. Opfatter finansmarkederne en stor offentlig gældskvote som et tegn på, at finanspolitikken er ude af kontrol, vil det typisk føre til rentestigninger og dermed underminere forudsætningerne for forløbet og i sidste ende gøre det uholdbart alligevel. Det kan formuleres sådan, at finanspolitikken på det lange sigt ikke blot skal være holdbar, men også troværdig, jf. De Økonomiske Råd (2010, 2011).

Hypotetisk rentestigning et håndterbart problem

Som en illustrativ beregning af, hvad en rentestigning vil betyde for Danmark med fremskrivningens forudsætninger i øvrigt, ses i figur II.6 betydningen for de offentlige finanser af en permanent rentestigning på statens nettogæld på 1 pct.point fra 2050. Det vil medføre en gradvis forværring af saldoen. Efter 25 år vil saldoforværringen være vokset til ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i forhold til grundforløbet. Samtidig vil gældskvoten være ca. 9 pct.point højere. Holdbarheden vil i

dette eksperiment være forringet med knap en promille af BNP, svarende til godt 1 mia. kr. Med udgangspunkt i 2050 svarer denne holdbarhedsforringelse til en nødvendig permanent forbedring af den primære saldo fra dette tidspunkt på ca. 3 mia. kr. En rentestigning af denne størrelse eller selv en noget højere størrelsesorden ville dermed stadig være et håndterbart problem. Det virker derfor ret usandsynligt, at Danmark skulle kunne havne i en ligevægt med selvopfyldende forventninger om tab af troværdighed i forhold til de finansielle markeder.

Figur II.6 Rentestigning, offentlig saldo



Anm.: Figuren demonstrerer virkningen for den offentlige saldo af en rentestigning på statsobligationer på 1 pct.point fra 2050.

Kilde: Beregninger på DREAM.

**Afhænger af
mange forhold,
hvornår en
gældskvote er
"for stor"**

Det er usikkert, hvor stor en gældskvote der skal til, før gældsstørrelsen i sig selv kan blive et faresignal, der fører til rentestigninger. Hvorvidt et lands statsobligationer opfattes som en sikker investering, afhænger af mange andre forhold end blot gældens størrelse. Forhold som økonomiens fremtidsudsigter, baggrunden for gældens opståen, statens hidtidige historie med hensyn til at honorere sine betalingsforpligtelser, graden af påpasselighed og kontrol med de offentlige indtægts- og udgiftsposter fra statsadministrationsens side, den generelle tillid til det politiske systems "ansvarlighed" osv. kan alt sammen have betydning.

Grækenland oplevede en markant stigning i statsobligationsrenten i 2009, da statsgælden opgjordes til godt 110 pct. af BNP. Omvendt har Japan i dag en statsgæld på omkring 230 pct. af BNP, men en meget lav rente.

Empiri viser tegn på stigende renter for gældskvoter over 65-100 pct.

Mere systematiske empiriske undersøgelser peger på, at der kan være en tærskelværdi, når gælden nærmer sig et niveau på et stykke under 100 pct. af BNP: Égert (2010) finder, at de lange statsobligationsrenter i G7-landene eksklusive Japan begynder at stige, når den offentlige gæld overstiger ca. 75 pct. af BNP. I Ardagna mfl. (2007) er resultatet, at det bruttogælds niveau, der er afgørende for effekten på renten, ligger på omkring 65 pct. af BNP. Modelberegninger af Bi og Leeper (2010) kommer frem til en tærskelværdi på 85 pct. af BNP i en kalibreret model for Sverige. Faini (2006) finder ingen signifikant virkning af ændringer i bruttogælden for ØMU-landene generelt, mens en stigning i gælden for lande, der i forvejen har en offentlig bruttogæld, som udgør mere end 100 pct. af BNP, har en signifikant virkning. Det bør dog gentages, at der for hvert land i hver situation vil være individuelle forhold, der også vil spille ind i vurderingen af tilliden til statspapirene. De nævnte undersøgelser kontrollerer kun i ringe omfang for faktorer som de ovennævnte.

Udskudt pensionsskat et særligt dansk fænomen

For Danmark er der den helt særlige omstændighed, at den offentlige sektor har en stor implicit formue i form af den udskudte skat af pensionsformuen. Den meget betydelige opsparing til ratepensioner og livrenter, som har fundet sted historisk, har været fradragsberettiget i indkomstskatten, men skal til gengæld beskattes, når den bliver udbetalt. Regner man med en effektiv gennemsnitlig indkomstskat på ca. 40 pct., betyder det, at 40 pct. af pensionsformuen i virkeligheden er et offentligt tilgodehavende.³ Med en skattepligtig pensionsformue på ca. 3.000 milliarder kr. i 2014 svarer det til implicitte offentlige aktiver på godt 60 pct. af BNP. Medregnes disse aktiver, vil det offentlige i hele forløbet frem mod 2075 have en positiv nettoformue. Medreg-

Implicit offentlig formue på 60 pct. af BNP

3) Heri er ikke medregnet, at pensionsudbetalingen til sin tid også vil give anledning til et statsligt afgiftsprovener og besparelser på indkomstoverførsler.

nes forrentningen af de ekstra aktiver til den offentlige saldo, ville saldoen blive forbedret med ca. 3 pct. af BNP.⁴ Der ville dermed være et solidt overskud på den offentlige saldo i hele den betragtede periode. Derimod påvirkes beregningen af den finanspolitiske holdbarhed ikke af, hvorvidt disse aktiver regnes med i den officielt opgjorte saldo og gæld eller ej, da holdbarhedsberegningen i forvejen tager højde for alle kendte implicitte aktiver og passiver. Den påvirkes derfor ikke af forskellige institutionelle arrangementer af denne karakter.

Officiel saldo og gæld giver ikke nødvendigvis retvisende billede

Den danske situation er et konkret eksempel på det faktum, at den officielt opgjorte offentlige saldo og gæld ikke er noget særlig præcist billede af de offentlige finansers sundhedstilstand, fordi implicitte aktiver og passiver ikke indgår. Det afgørende element i vurderingen af sundhedstilstanden bør være den offentlige sektors intertemporale budgetrestriktion, idet implicitte forpligtelser og tilgodehavender, som medfører fremtidige udgifter og indtægter, også indgår her, jf. boks II.2. En given finanspolitik, der indebærer samme realøkonomiske tiltag og forpligtelser over tid for borgerne, kan føres med vidt forskellige regnskabsmæssigt opgjorte saldi og enten positiv, negativ eller ingen offentlig gæld, jf. Kotlikoff (1993) og Green og Kotlikoff (2008). Denne indsigt er netop en del af baggrunden for, at man i en række lande har skiftet fokus over mod større vægt på at beregne den finanspolitiske holdbarhed.

60 pct.-gældsgrænse er et konservativt underkantsskøn

Maastricht-traktaten angiver en grænse på 60 pct. af BNP for ØMU-gælden. I lyset af de betydelige implicitte offentlige aktiver i pensionsformuen må det formodes, at denne grænse er et meget konservativt underkantsskøn for, hvornår der kan sættes spørgsmålstegn ved Danmarks troværdighed, så længe Danmark i øvrigt demonstrerer, at landet lægger vægt på at fastholde og nøje overvåge, at finanspolitikken vil være holdbar i det lange løb.

4) Forrentningen af en formue på godt 60 pct. af BNP ved en rente på 4,75 pct., som anvendes i den langsigtede fremskrivning.

Behov for underskudsgrænse, hvis politikerne er for kortsigtede

Et centralt spørgsmål er, om der er behov for selvstændige begrænsninger på de årlige underskud ud over en sådan gældsgrænse. Det kan tænkes at være tilfældet, hvis det politiske system i et land fungerer dårligt, så den politiske beslutningsproces er domineret af helt kortsigtede hensyn og ikke tager mere langsigtede konsekvenser af de politiske beslutninger (eller mangel på samme) med i betragtning. Saldoen angiver den årlige ændring i gælden, og saldoen kan derfor være en indikator for, hvordan gælden vil udvikle sig fremover. Hvis der er grænser for, hvor hurtigt man kan bremse op, er det et argument for at give saldoen en selvstændig rolle.

Balance på saldoen generelt optimal

Heroverfor skal afvejes de fordele, der er ved at kunne udnytte de internationale kapitalmarkeder til at udjævne midlertidige saldoudsving. Generelt er det ikke optimalt for en stat, der udsættes for forskellige stød over tid, at forsøge at opretholde et (stort set) balanceret budget i hvert år. En af årsagerne hertil er, at der er samfundsmæssige fordele ved at opretholde konstante skattesatser og serviceniveauer, selvom skattegrundlaget svinger fra år til år. Svingende skatter mv. medfører nemlig typisk større forvridninger, jf. Barro (1979). Dette argument gælder både over konjunkturcyklen og over længerevarende (men stadig midlertidige) perioder, f.eks. i situationer med midlertidige demografiske forskydninger.

Fordelingshensyn kan tilsige udsving i saldo og gæld

Det anføres også jævnlige, at det kan være rimeligt, at større offentlige investeringsudgifter, der kommer fremtidige generationer til gode, betales helt eller delvist af de samme fremtidige generationer, hvilket netop kan ske i form af en gældsfinansiering af udgifterne, jf. Mankiw og Taylor (2007). Dette argument gælder offentlige investeringer i infrastruktur i snæver forstand, men også investeringer i f.eks. uddannelse, forskning, klimapolitik mv. Der er dermed en klar fordelingsmæssig dimension i spørgsmålet om at operere med en stort set balanceret offentlig (strukturel) saldo i forhold til en finanspolitik, der forsøger at fordele udgifter og indtægter optimalt over tid. Denne problemstilling vendes der tilbage til i afsnit II.5. Samtidig kan et de facto-krav om en gældskvote tæt på 0 medføre, at i øvrigt fornuftige gældsfinansierede offentlige tiltag af de nævnte

typer vil blive foretaget i et inoptimalt ringe omfang med tilsvarende negative konsekvenser for fremtidige velstandsniveauer.

3 pct.-grænse siden 1992

I EU-sammenhæng har der siden Maastricht-traktaten i 1992, der skabte grundlaget for ØMU'en, ud over begrænsninger i gældens størrelse været selvstændigt fokus på størrelsen af de årlige underskud. Således blev det allerede i Maastricht-traktaten indført, at lande under normale omstændigheder ikke må have et offentligt underskud, der overstiger 3 pct. af BNP.

Sammenhæng mellem faktisk og strukturel begrænsning

Da 3 pct.-kravet går på den faktiske saldo, og de offentlige finansers rolle som automatiske stabilisatorer gør, at de varierer med konjunkturerne, skal den strukturelle saldo have tilpas meget afstand til 3 pct.-grænsen, for at denne ikke skal blive overskredet i en lavkonjunktur. Det er baggrunden for EU's mellemfristede mål for det maksimale underskud på den strukturelle saldo. Ligeledes er det i sidste ende baggrunden for den danske budgetlovs ½ pct.-krav til den strukturelle saldo.

Hængekøjen mere et politisk og juridisk end et økonomisk problem

De meget store implicitte offentlige aktiver og tilhørende implicitte renteindtægter i den danske pensionsformue medfører som nævnt, at den offentlige sektors reelle stilling både mht. gæld og saldo er betydelig bedre, end de officielt medregnede aktiver lader ane. Udsigten til en længerevarende hængekøje i den danske saldo kan derfor næppe i sig selv siges at være et reelt økonomisk problem, givet at finanspolitikken er grundlæggende holdbar, gældskvoten holder sig inden for 60 pct., og embedsmænd og politikere er opmærksomme på og i stand til at gribe ind, hvis forudsætningerne skrider. Alligevel er hængekøjen et problem i praksis, fordi saldoudviklingen vil bringe Danmark i konflikt med EU-reglerne og underskudsbegrænsningen i Danmarks egen budgetlov. For Danmarks vedkommende er udformningen af de officielle begrænsninger på saldounder-skud ud over de eksisterende begrænsninger på gæld og holdbarhed ud fra en rent økonomisk synsvinkel derfor ikke hensigtsmæssige. Samtidig har Danmark imidlertid forpligtet sig til at overholde EU's regelsæt, ligesom Folketinget har vedtaget budgetloven med ½ pct.-grænsen. Det stiller

spørgsmålet, hvordan hængekøjen skal håndteres. Dette spørgsmål bliver mere presserende, efterhånden som tidspunktet, hvor underskuddet på den strukturelle saldo kan forventes at overskride $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, rykker tættere på.

En mulighed er mere fleksible EU-regler

En mulighed er at få en ændring i retning af mere fleksible EU-regler for underskud. Dette kunne eksempelvis indebære landespecifikke krav til underskud, der afhænger af såvel den grundlæggende holdbarhed i de enkelte lande som af basale institutionelle forhold (for Danmark specielt den udskudte skat på pensionsformuen). Det gælder både EU's begrænsninger for den strukturelle og for den faktiske saldo. Det kan heller ikke afvises, at EU-systemet vil udvikle sig i retning af at lægge mindre reel vægt på underskudsgrænserne i de kommende år. Det kan ikke mindst tænkes at være tilfældet, hvis flere af de centrale EU-lande vil få problemer med at opfylde dette krav.

Finansredegørelse 2014 illustrerer besparelser og skattestigninger

Hvis EU-reglerne ikke ændres, kan der blive behov for at gennemføre budgetforbedringer i form af enten offentlige besparelser eller skattestigninger, så det strukturelle underskud ikke vil overstige $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. I *Finansredegørelse 2014* nævnes det, at kommende 2025- og 2030-planer vil blive planlagt sådan, at budgetloven og dermed $\frac{1}{2}$ -pct.-kravet overholdes i perioden, jf. Finansministeriet (2014). Finansredegørelsen demonstrerer desuden, hvordan forskellige hypotetiske tiltag vil kunne opfylde dette: En ekstra forøgelse af folkepensionsalderen med $\frac{1}{2}$ år i hvert af årene 2016-25 kombineret med en skattelettelse, en sænkning af realvæksten i det offentlige forbrug på ca. 0,15 pct.point årligt i 2021-41 og en modsvarende højere årlig stigning i 2042-74, eller en gradvis forøgelse af indkomstskatterne på samlet en pct. af BNP i 2021-41, efterfulgt af en tilsvarende samlet lempelse i 2042-74 på tilsammen $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Medfører ændret generationsfordeling

Sådanne ændringer vil som nævnt få en række samfundsøkonomiske konsekvenser i forhold til basisforløbet, både hvad angår den samfundsøkonomiske effektivitet og fordelingen mellem generationerne. I afsnit II.5 diskuteres nærmere, hvilke konsekvenser forskellige former for offentlige besparelser eller skattestigninger med henblik på at fjerne hængekøjen vil få for de forskellige generationer.

Straksbeskatning af pensioner er et alternativ

En alternativ mulighed er at omlægge beskatningen af pensionsystemet, jf. De Økonomiske Råd (2011). Som nævnt ovenfor er den officielt opgjorte danske offentlige gæld og saldo i et vist omfang et arbitrært begreb, idet den implicitte offentlige formue og renteindtægterne heraf i pensionssektoren ikke tælles med. Hvis man indførte straksbeskatning, dvs. omlagde beskatningen af pensionsindbetalinger til at finde sted på indbetalingstidspunktet i stedet for udbetalingstidspunktet uden at ændre den effektive skattesats, ville man i princippet automatisk forbedre saldoen meget betydeligt uden reelt at påvirke samfundsøkonomien eller den finanspolitiske holdbarhed.

Fare for, at politikerne fristes over evne ved fuld omlægning

En omlægning af hele det danske pensionssystem til straksbeskatning for alle fremtidige indbetalinger ville medføre en væsentlig permanent saldoforbedring uden at påvirke holdbarheden eller den samlede værdi af skattebetalingen. Saldoforbedringen i de første år er blevet beregnet til godt 3 pct. af BNP. Som følge af sparede renteudgifter og pensionsformuens gradvise modning ville forbedringen i det lange løb stige til størrelsesordenen 5 pct. af BNP, jf. Whitta-Jacobsen og Smidt (2012).⁵ En så stor øjensynlig forbedring af den offentlige saldo vil imidlertid medføre en betydelig fare for, at befolkningen og politikerne vil blive fristet til at bruge flere penge end ellers. Hvis en omlægning til straksbeskatning medfører flere offentlige udgifter eller skattnedsættelser, vil pengene komme til at mangle på længere sigt, og den samlede virkning af omlægningen vil så være, at de offentlige finanser bliver uholdbare.

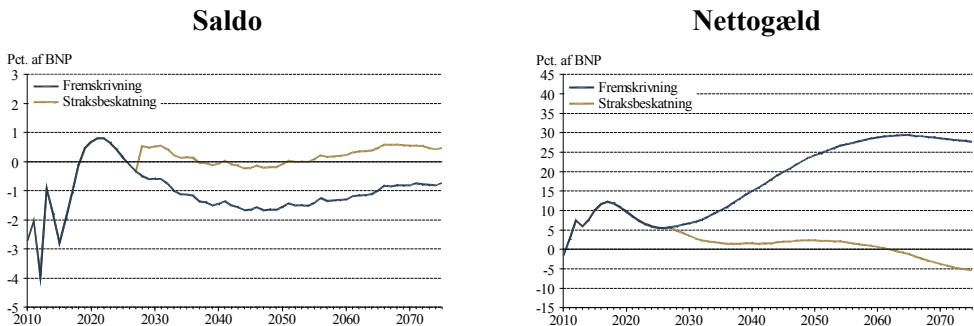
Straksbeskatning af ratepensioner giver saldo, der er tæt på 0 i hele forløbet

En alternativ mulighed er derfor at dosere en omlægning, så den kun omfatter en del af pensionssystemet, sådan at der ikke skabes for store overskud ved omlægningen. Virkningen på den offentlige saldo af at indføre en holdbarhedsneutral straksbeskatning for ratepensionsindbetalinger fra 2028 ses i figur II.7. Det giver en øjeblikkelig forbedring af den offentlige saldo på 1 pct. af BNP i 2028, sådan at saldoen i

5) I denne beregning indgik også en omlægning af beskatningen af kapitalpensioner. Da denne omlægning siden er gennemført, vil en omlægning for de resterende pensionsformer i dag give en lidt mindre saldoforbedring under uændrede beregningsforudsætninger i øvrigt.

stedet for et underskud på godt ½ pct. får et overskud på ½ pct. af BNP. I løbet af fem år vokser forbedringen af saldoen i forhold til fremskrivningen til ca. 1½ pct. og bliver på dette niveau i resten af perioden indtil 2075. Underskudet holder sig dermed i hele perioden inden for budgetlovens rammer. Niveauet for saldoen vil i alle årene fra straksbeskatningens indførelse ligge tæt på 0. I en periode omkring 2040'erne vil der være et beskedent underskud på op til 0,2 pct. af BNP. I alle øvrige år vil der være et lille overskud på op til ½ pct. af BNP. Nettogælden er som et resultat heraf forsvundet og vendt til en nettoformue på ca. 5 pct. af BNP i 2075.⁶

Figur II.7 Straksbeskatning af ratepensioner



Anm.: Figuren viser virkningen for henholdsvis offentlig saldo og nettogæld, hvis indbetalinger på ratepensioner straksbeskattes fra 2028.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

- 6) Beregningsteknisk er straksbeskatningen modelleret sådan, at ratepensionsindbetalinger fortsat er fradragsberettiget i den almindelige indkomstskat inklusive topskatten efter gældende regler, men pålægges en særlig skat ved indbetaling, mens udbetalingen til gengæld fragår i den skattepligtige indkomst. Særskatten fastlægges sådan, at omlægningen er holdbarhedsneutral, hvilket medfører en skattesats på 43 pct. Skatteforholdene for ratepensionsformuer fra indbetalinger før 2028 påvirkes ikke. Det er lagt til grund, at det lavere loft for fradrag for ratepensionsindbetalinger, der blev vedtaget med finanslovsaftalen for 2012, reducerer de fremtidige ratepensionsindbetalinger med 20 pct.

**Antagelse om
uændret adfærd**

Afgørende for saldoforbedringen i eksperimentet er som nævnt, at omlægningen ikke fører til beslutning om andre skattelettelser eller udgiftsstigninger. Desuden antages det, at skatteomlægningen ikke i sig selv medfører en forandret opsparingsadfærd hos husholdningerne, dvs. at de fortsat indbetaler det samme beløb på ratepensionsordninger som tidligere.

II.4 100 års generationsregnskaber

**Sober
generationsdebat
kræver viden om
udgangspunktet**

Som nævnt i de foregående afsnit er overvejelser om fordelingen mellem generationerne en af de relevante faktorer, der bør indgå i mere langsigtede overvejelser om udviklingen i de offentlige finanser over tid. For at kunne foretage sådanne overvejelser er det vigtigt med viden om, hvordan den intergenerationelle fordeling er i udgangspunktet – såvel historisk som ud fra forventninger til, hvad en “neutral” fremtidig udvikling vil betyde for de enkelte generationer. I dette afsnit præsenteres en beregning af udviklingen i livsindkomster, nettobidrag til den offentlige sektor og arbejdstid for årgangene, der er født eller fødes fra 1930 til 2030. Beregningerne omfatter altså såvel de fleste nulevende ældre og yngre generationer som udsigterne for de årgange, der fødes i år og de nærmeste kommende årtier. Tilsvarende beregninger er tidligere foretaget af Det Økonomiske Råd (2004) og Schou mfl. (2005).

**Nødvendigt med
en række
antagelser**

Det er klart, at sådanne beregninger skal tages med meget betydelige forbehold. For fremtidens vedkommende er der tale om antagelser om forhold, som vi endnu ikke kender realiseringen af, såsom den fremtidige produktivitetsvækst, erhvervsfrekvenser, arbejdstidsmønster, økonomiske politik, renteniveauer osv. Også for de historiske års vedkommende mangler i en række tilfælde oplysninger, fordi de anvendte statistikker ikke blev opgjort dengang. Der har derfor måttet foretages en lang række beregningsmæssige antagelser, og resultaterne skal vurderes i lyset heraf.

Livsindkomster

Velstands- udviklingen for generationerne født i 1930 og frem

De enkelte generationers materielle velstand måles ved den samlede værdi af den indkomst, de har tjent over livet. Indkomsten kan opdeles i arbejdsindkomst, som udgør langt den største andel, og kapitalindkomst. Kilderne til beregningerne er nationalregnskabet, oplysninger fra registerdata om de enkelte aldersgruppers indkomster mv. og oplysninger om aldersfordelingerne i den langfristede fremskrivning for Danmark, som blev præsenteret i de foregående afsnit. Fremgangsmåden ved beregningerne er nærmere angivet i boks II.3.

Livsarbejds- indkomsten syvdobles på 100 år

Resultatet af beregningen for de forskellige generationers samlede arbejdsindkomst er angivet i figur II.8. For de ældste årgange i beregningen udgør nutidsværdien af den samlede arbejdsindkomst over livet i gennemsnit knap 2 mio. kr. i 2010-priser. Derefter stiger livsindkomsten ret monotont. For årgangen født i 1995, der træder ind på arbejdsmarkedet i 2010'erne, forventes livstids-arbejdsindkomsten at være på knap 8 mio. kr. i gennemsnit, og for årgangen født i 2030 er livstidsindkomsten ifølge beregningen i gennemsnit godt 14 mio. kr. De kraftige stigninger i figuren afspejler, at der er én faktor, der har helt afgørende betydning for de forskellige generationers livsvilkår: Den vedvarende produktivitetsvækst, der har medført tilsvarende stigninger i den reale timeløn og skabt grundlaget for en stadig stigende materiel levestandard. Den årlige timeproduktivitetsvækst i de private byerhverv har været på ca. 3 pct. i perioden 1948-2013. Regner man kun fra 1975, har vækstraten været godt 2 pct., og i de fremadrettede DREAM-beregninger er der antaget en årlig produktivitetsvækst på 1½ pct., hvilket svarer til gennemsnittet siden 1990.

Boks II.3 Beregning af generationernes livsindkomster

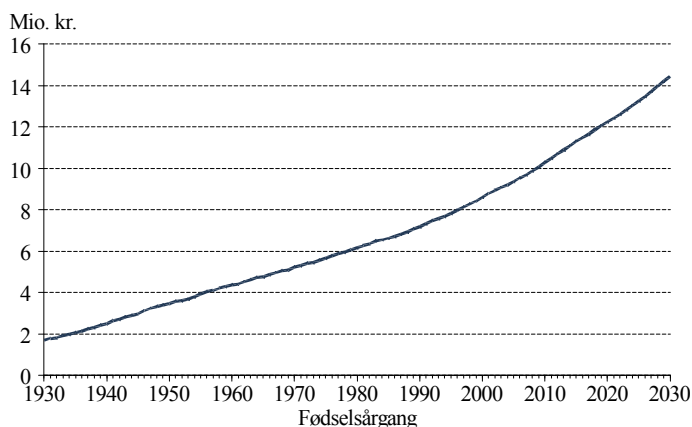
Beregningen af generationernes arbejdsindkomst over livet bygger dels på nationalregnskabsdata for 1948-2010 og dels på De Økonomiske Råds langsigtede fremskrivning foretaget ved hjælp af DREAM-modellen. For de historiske års vedkommende findes først for hvert år den samlede arbejdsindkomst. Det sker ved at tillægge årets lønindkomst et beregnet beløb svarende til værdien af de selvstændiges arbejdsindsats. Derefter deles årets samlede arbejdsindkomst ud på de forskellige årgange ud fra registerdata for selvangivelser. For årene 1980-2010 anvendes disse registerdata direkte. For årene 1948-1979, hvor der ikke haves registerdata, antages det, at aldersprofilen er uforandret i forhold til 1980. I DREAM, der er en overlappende generationsmodel med 1-årige generationer, beregnes hver generations arbejdsindkomst direkte i modellen.

Hver årgangs arbejdsindkomst omregnes til 2010-prisniveau og tilbagediskonteres til årgangens fødselsår. Som diskonteringsrate anvendes realrenten i DREAM på ca. 3 pct. Livsindkomsten pr. person i årgangen findes ved at dividere årgangens samlede indtjening over hele livet med antallet af personer i årgangen i 17-årsalderen.

En tilsvarende fremgangsmåde anvendes ved beregningen af kapitalindkomster. Der er noget større usikkerhed i beregningen af kapitalindkomster. For hvert år er den private sektors nettokapitalindkomst opgjort som Danmarks bruttoestindkomst tillagt nettoformueindkomst fra udlandet og den offentlige sektors nettorenteudgifter og fratrukket værdien af de selvstændiges arbejdsindsats og afskrivningerne på kapitalapparatet. Der findes imidlertid ikke registerdata for den aldersmæssige fordeling af hele denne indkomst, der blandt andet omfatter indtjening i selskaber og pensionskasser. Der er derfor benyttet et vejet gennemsnit af aldersfordelingen for nettorenteudgifter, privat aktieindkomst og afkastet af ejerboliger, som nogenlunde modsvarer aldersprofilen for kapitalindkomst i DREAM i udgangsåret for den langsigtede fremskrivning.

Den samlede livsindkomst (før skat og overførsler) for hver generation opgøres som summen af arbejds- og kapitalindkomsten.

Figur II.8 Arbejdsindkomst over livet, diverse årgange



Anm.: Figuren viser, hvor stor en arbejdsindkomst en gennemsnitsperson fra hver fødselsårgang vil tjene i løbet af hele sit liv under de anvendte beregningsforudsætninger. Beløbet er angivet i 2010-niveau og tilbagediskonteret til personernes fødselstidspunkt.

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

Alle generationer oplever konjunkturudsving

Der har i den forløbne periode fra 1948 til 2010 været betydelige konjunkturudsving og herunder også flerårige perioder med meget lav eller ligefrem negativ vækst. Sådanne perioder nyder naturligt nok stor opmærksomhed i offentligheden og kan give anledning til opfattelser af stilstand eller tilbagegang i generationernes livsvilkår. Udtryk som "fattigfirserne" illustrerer sådan en tankegang. Figur II.8 peger imidlertid på, at sådanne midlertidige op- og nedture kun har ret begrænset betydning for de samlede forbrugsmuligheder over en hel generations livsforløb. Alle generationer oplever i løbet af deres tid på arbejdsmarkedet adskillige høj- og lavkonjunkturer.

Beregningerne ser ikke på forskelle inden for den enkelte årgang

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at beregningerne viser gennemsnitsbetragtninger for en hel årgang. For mange enkelte personer og familier kan forhold som længelevende arbejdsløshed og andre udefrakommende større økonomiske ændringer have meget stor betydning for levevilkårene, men der er en tendens til, at sådanne individuelle

forhold udjævnes for hele årgangen i gennemsnit i forhold til andre årgange. Forskelle på levevilkårene inden for en årgang ignoreres generelt i dette afsnit, selvom de kan være af stor betydning i mange andre sammenhænge.

**Faldende
vækstrater**

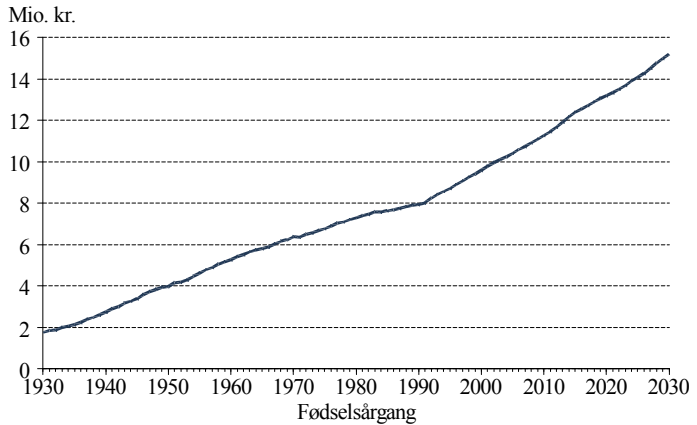
Selvom alle generationerne i figuren bliver betydelig rigere end deres forældres generationer, er væksten i generationernes arbejdsindkomster ikke konstant. I 1930'erne var den typiske årlige vækstrate fra årgang til årgang over 3 pct., så livsindkomsten for en årgang i gennemsnit lå mere end 3 pct. over livsindkomsten for årgangen før. Herefter falder vækstraten til et niveau på godt 1½ pct. årligt for generationerne, der er født i 1960'erne og 1970'erne. Medvirkende til denne udvikling er dels faldet i produktivitetsvæksten i den observerede periode, dels udviklingen i arbejdstiden over livet, jf. nedenfor. For generationerne født i 1990'erne og 2000-tallet stiger den beregnede vækstrate igen lidt. Det skyldes en kombination af antagelserne om en fremadrettet timeproduktivtetsvækst på 1½ pct. årligt og forventningen om, at disse generationer vil tilbringe et stigende antal år på arbejdsmarkedet som følge af stigende aldersgrænser for offentligt finansierede tilbagetrækningsordninger.

**Bør
kapitalindkomst
medregnes
særskilt?**

En generations forbrugsmuligheder afhænger ikke kun af dens arbejdsindkomst, men også af kapitalindkomsterne. Det kan imidlertid diskuteres, hvorvidt kapitalindkomst bør indgå selvstændigt i beregningen af livstidsindkomster. En del af den kapitalindkomst, der modtages over livet, er således blot et resultat af, at man via opsparing har udskudt forbrugstidspunktet for den modtagne arbejdsindkomst. Normalforrentningen heraf er allerede indregnet i diskonteringen af arbejdsindkomsterne. Generationernes forbrugsmuligheder påvirkes imidlertid også af andre forhold, herunder den arv, de modtager, samt evt. afkast af formuen ud over normalforrentningen. Der findes ikke egentlige data for, hvor meget arv de forskellige generationer har modtaget. Værdien af arven vil imidlertid svare til nutidsværdien af de fremtidige kapitalindkomster, som de nedarvede aktiver kaster af sig. Det kan derfor vises, at det under visse antagelser vil være mere retvisende i en analyse af udviklingen i generationernes relative forbrugsmuligheder at

medtage kapitalindkomsten direkte, jf. Sørensen (2004).⁷ Figur II.9 viser derfor beregningen af generationernes samlede markedsindkomst, dvs. summen af arbejds- og kapitalindkomst.

Figur II.9 Markedsindkomst over livet, diverse årgange



Anm.: Figuren viser, hvor stor en samlet markedsindkomst (= arbejds- og kapitalindkomst) en gennemsnitsperson fra hver fødselsårgang vil tjene i løbet af hele sit liv under de anvendte beregningsforudsætninger. Beløbet er angivet i 2010-niveau og tilbagediskonteret til personernes fødselstidspunkt.

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

Også de samlede markedsindkomster stiger over tid

Ligesom det var tilfældet med arbejdsindkomsten, udviser også den samlede markedsindkomst en stadig stigning, sådan at livsindkomsten generelt er højere, jo yngre man er. For generationerne, der fødes i en ca. 20-årig periode fra en gang i 1970'erne til først i 1990'erne, ses en noget lavere stigning i forhold til hver foregående årgang, end ellers. Denne udfladning i livsindkomsterne skyldes dog en bereg-

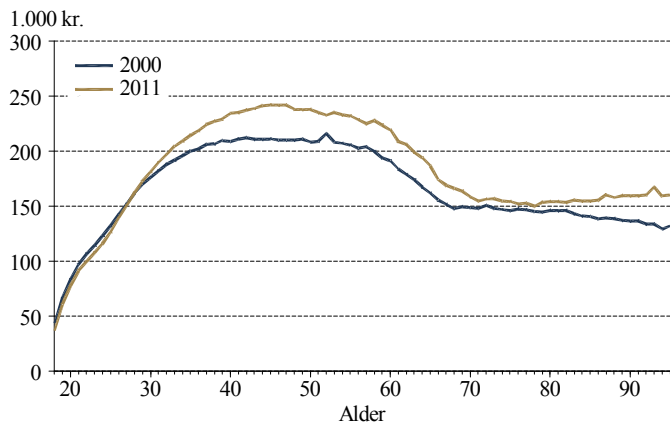
7) En supplerende begrundelse for, at kapitalindkomster bør medregnes i livsindkomsten, er, at beskatningen af den indgår i beregningen af generationernes nettobidrag over for det offentlige, jf. nedenfor. Kapitalindkomsten bør derfor også medtages i det indkomstgrundlag, som udgør "basen" for skattebetalingerne over livet.

ningsmæssig antagelse i DREAM-modellen, hvor der ikke er kreditrationerede lånemarkeder. De unge generationer i DREAM-fremskrivningen, der ønsker at forbrugsudjævne over livet, låner derfor ret store beløb i forhold til tilsvarende unge i de historiske år. Af denne årsag får de også en mindre samlet kapitalindkomst over livet. Dette fænomen begrænser den samlede vækst i livsindkomsterne i en periode, men skal næppe opfattes som et helt realistisk bud på den kommende udvikling i kapitalindkomsterne. Fra årgang 1992 er denne proces tilendebragt, hvorefter kapitalindkomsten over livet igen vokser fra generation til generation omtrunt i takt med den almindelige produktivitetsvækst.

Indkomsten stiger ikke lige jævnt for alle aldersgrupper

Selvom der er en klar tendens til, at den løbende produktivitetsvækst overdøver alle andre udsving over tid, stiger gennemsnitsindkomsten for de enkelte aldersgrupper ikke lige jævnt i alle perioder. I figur II.10 sammenlignes den reale disponible indkomst for en gennemsnitsperson for de forskellige aldersgrupper i henholdsvis 2000 og 2011.

Figur II.10 Real disponibel indkomst 2000 og 2011



Anm.: Figuren angiver den reale disponible indkomst for en gennemsnitsperson fra hver aldersgruppe i henholdsvis 2000 og 2011. For begge år er beløbene opgivet i 2011-prisniveau (omregnet ved hjælp af det private forbrugs deflator).

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

**Unge
realindkomst er
faldet siden 2000**

I gennemsnit for alle personer er den reale disponible indkomst steget med ca. 8 pct. i løbet af de 11 år, men stigningen er ret ulige fordelt over aldersgrupper. De unge har generelt oplevet et fald i indkomsten, mens indkomsten for de 41-65-årige er steget ganske kraftigt med ca. 13 pct.

**Skyldes især, at
flere er under
uddannelse**

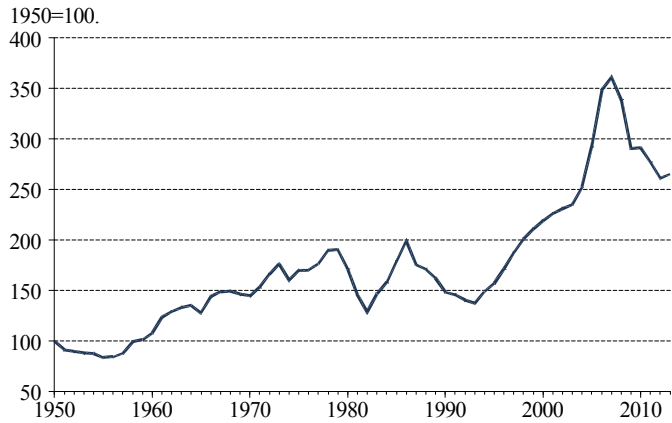
Hovedårsagen til forskellene i de forskellige aldre er en forskelligartet udvikling i beskæftigelsesfrekvensen. Således er beskæftigelsesfrekvensen for unge mellem 18 og 27 år faldet med 13 pct.point, mens den i aldersgrupperne fra 59 til 65 år er steget med over 10 pct.point. Samtidig er andelen af de 18-27-årige unge, der er under uddannelse, steget 8 pct.

Kapitalgevinster på boligmarkedet

**De sidste 60 års
kapitalgevinster
på boliger
fordeles**

En stor del af danskernes aktiver er placeret i ejerboligerne. I 2013 udgjorde den samlede værdi af ejerboligerne 1.382 mia. kr. Samtidig er der tit kraftige udsving i de reale boligpriser i både positiv og negativ retning, jf. figur II.11. Det kan give anledning til betydelige kapitalgevinster eller -tab for en boligejer, der har købt sin bolig på bunden eller toppen. Disse (evt. negative) kapitalgevinster præger også debatten om forskelle i generationernes økonomiske forhold. Det undersøges derfor her, hvordan de enkelte generationer er blevet berørt af de foregående 60 års udsving i boligpriserne. Fremgangsmåden i beregningen er nærmere beskrevet i boks II.4.

Figur II.11 Reale huspriser



Anm.: Huspriserne er deflateret med det private forbrugs deflator.

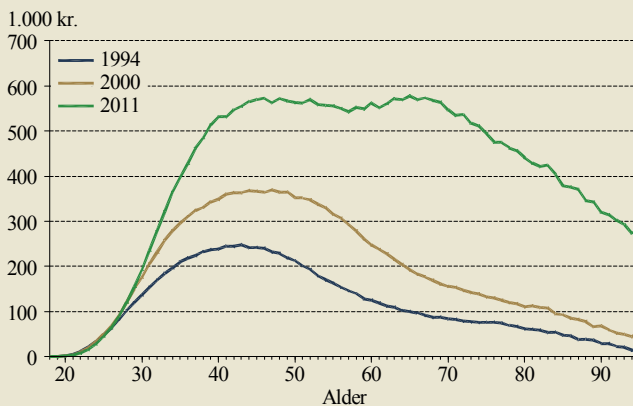
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Det Økonomiske Råd (1966) og egne beregninger.

Boks II.4 Beregning af generationernes kapitalgevinster

I beregningerne tages hvert år udgangspunkt i primobestanden af ejerboliger. Kilder hertil er ADAMs' databank for årene 1969-2013. For årene 1951-68 er anvendt oplysninger fra Det Økonomiske Råd (1966) og Blomgren-Hansen og Knøsgård (1978). Den samlede reale kapitalgevinst for hvert kalenderår beregnes som primobeholdningen af ejerboliger gange den reale prisstigning på boliger.

Hvert års kapitalgevinster tildeles de enkelte generationer i forhold til generationens andel af den samlede værdi af ejerboliger ved starten af året. For årene 1994-2011 trækkes disse tal direkte fra registerbaserede skatteoplysninger. For årene 1951-93 antages, at den relative aldersfordeling er som i 1994, og i 2012-13 antages den samme aldersfordeling blandt boligejerne som i 2011. Af figur A fremgår det, at der i perioden fra 1994 til 2011 har været en forskydning i retning af, at ældre aldersgrupper har øget deres andel af ejerskabet i løbet af de 17 år.

Figur A Aldersfordeling af boligværdier



Anm.: Figuren angiver ejerboligværdien i 2010-priser for en gennemsnitsperson med den pågældende alder.

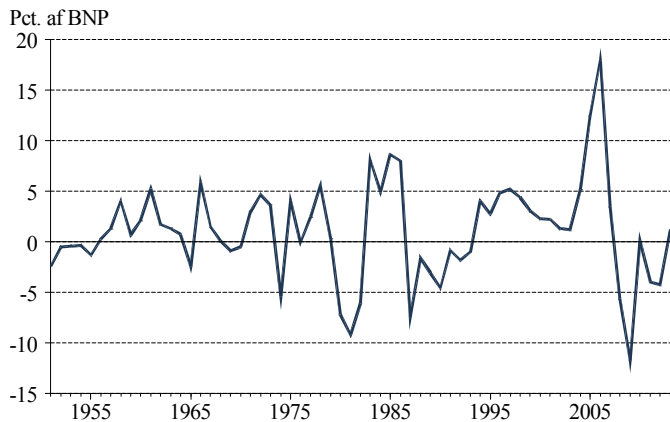
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

For den enkelte generation tilbagediskonteres de årlige kapitalgevinster tilbage til generationens fødselsår. Da der kun ses på kapitalgevinster i en given historisk periode, betyder det, at de yngste generationer i beregningerne kun har tilbragt få år på boligmarkedet i perioden, hvilket er væsentligt at holde sig for øje, når resultaterne i generationsregnskabet sammenlignes.

Udsving på op til 18 pct. af BNP

Beregningerne viser, at der har været betydelige gevinster og tab på boligmarkedet i de godt 60 år, jf. figur II.12. De samlede kapitalgevinster eller –tab for alle boligejerne udgør i mange år mere end 5 pct. af BNP. I 2005 og 2006 udgjorde kapitalgevinsterne henholdsvis 12 og 18 pct. af BNP. I 2009 var kapitaltabet tilsvarende 12 pct. af BNP.

Figur II.12 Kapitalgevinster på boligmarkedet



Anm.: Figuren viser den samlede reale stigning i værdien af ejerboligerne i det pågældende år som pct. af årets BNP.

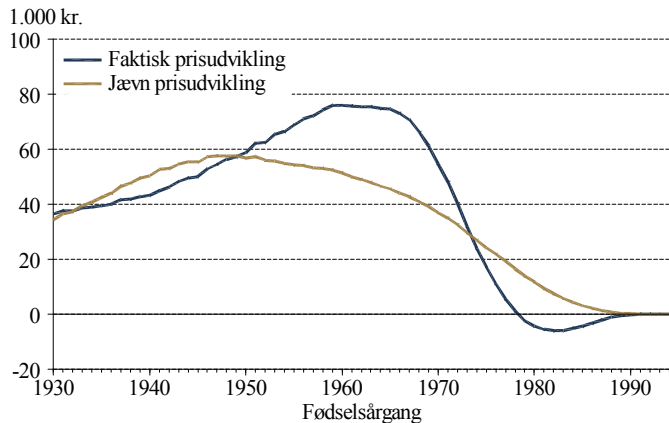
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Det Økonomiske Råd (1966), Blomgren-Hansen og Knøsgård (1978) og egne beregninger.

Personer født omkring 1960 har fået de største gevinster

I figur II.13 er de tilbagediskonterede gevinster over perioden 1951-2013 opgjort for alle årgange fra 1930 til 1994. De allerfleste generationer, nemlig frem til og med årgang 1978, har i gennemsnit fået en real nettokapitalgevinst på deres ejerboligforbrug. Det skyldes, at prisen på ejerboligerne over hele forløbet gennemsnitligt er steget med 1,8 pct. mere om året end det almindelige prisniveau. Gevinsterne er dog langt fra ligeligt fordelt på generationerne. De heldigste generationer i denne periode har været årgangene, der er født omkring 1960. En gennemsnitsperson fra årgang 1959 har således sammenlagt over hele livet fået en real kapitalgevinst på knap 80.000 kr. Disse generationer har i særlig grad nydt godt af den lange periode fra 1994 til

2007 med betydelige reale stigninger i boligprisen. Figuren viser også, hvordan gevinsterne ville have været fordelt, hvis den reale boligprisstigning i hvert enkelt år havde været 1,8 pct., som svarer til den gennemsnitlige prisstigning over den viste periode. Havde boligprisstigningerne været jævnt fordelt, ville personer født i 1930'erne og 1940'erne have oplevet større prisstigninger, end de rent faktisk har fået, mens personer født i 1950'erne, 1960'erne og første halvdel af 1970'erne ville have fået mindre gevinster, end de faktisk har fået.

Figur II.13 *Gevinster på ejerboligmarkedet pr. 17-årig i generationen*



Anm.: Gevinsten er opgjort i 2010-niveau. I kurven med jævn prisudvikling er det kontrafaktisk antaget, at den årlige reale stigning i kontantprisen har været 1,8 pct. i hvert enkelt år fra 1951 til 2013.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Det Økonomiske Råd (1966), Blomgren-Hansen og Knøsgård (1978) og egne beregninger.

Et lille tab for årgange født i 1980'erne

For generationer født i 1980'erne har den periode, de har været på boligmarkedet indtil nu, i gennemsnit medført tab. De er dermed startet på boligmarkedet på et uheldigt tidspunkt. Tabene er dog små: For en gennemsnitsperson fra den værst ramte årgang, 1982, udgør tabet 6.000 kr. Det

skal ses i lyset af, at den samme generations livstidsindkomst opgøres til ca. 7½ mio. kr.

Boligkapitalgevinster udgør højst 2 pct. af livsindkomsten

Som andel af livsindkomsten er boligkapitalgevinsten størst for de ældste generationer. For årgang 1930 og 1931 udgør boligkapitalgevinsterne ca. 2 pct. af livsindkomsten. Som nævnt har der historisk i det lange løb været en klar tendens til, at huspriserne er steget med knap 2 pct.point mere om året end den almindelige inflation, selvom der også har været perioder med betragtelige prisfald. Denne trendmæssige stigning i boligpriser i forhold til almindelige forbrugsgoder kan bl.a. forklares med, at jord i et samfund med økonomisk vækst efterhånden bliver en relativt mere knap ressource og dermed relativt mere værdifuld. Det må formodes, at den reale kontantpris også vil stige i det lange løb i fremtiden, og at de generationer, der i dag er unge eller midaldrende, i gennemsnit vil opleve positive boligkapitalgevinster i resten af deres karriere på boligmarkedet.

Positiv langsigtet trend i reale huspriser

Gevinster og tab på boliger kan være vigtige for den enkelte, men betyder kun lidt for en hel årgang

Sammenfattende har de kapitalgevinster, der indtjenes på boligmarkedet, kun beskeden betydning for forbrugsmulighederne i forhold til den øvrige indkomst over livet for de forskellige generationer. I forhold til den store vægt, der somme tider lægges på boligprisudviklingen, når generationernes forskellige økonomiske vilkår diskuteres, kan den beskudne betydning overraske. Resultaterne i beregningen skyldes bl.a., at det kun er en del af en årgang, der er repræsenteret på boligmarkedet; og de fleste boligejere har en bolig i adskillige årtier og vil derfor nå at opleve mange op- og nedture, hvad kontantprisen angår. Selvom betydningen for livsindkomsten i gennemsnit er relativt lille, kan betydningen for enkelte familier, der træder ind og ud af boligmarkedet på et særlig heldigt eller uheldigt tidspunkt, dog være langt større; men som gennemsnit for en hel årgang vil sådanne individuelle forhold altså i høj grad udjævnes.

Nettobidrag til det offentlige

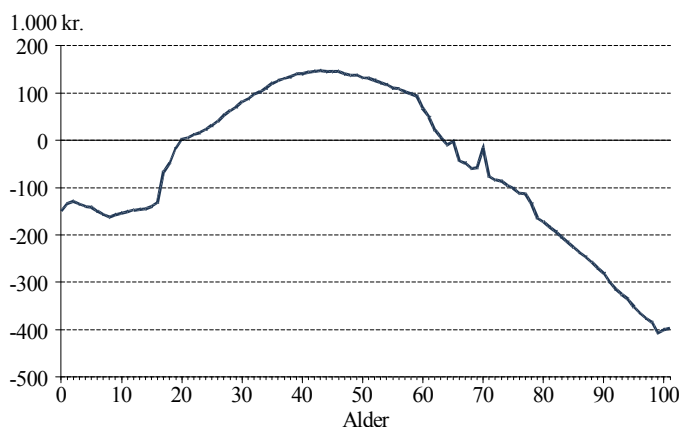
Parallelt med livsindkomster kan nettobidragene til den offentlige sektor – dvs. samlede skattebetalinger over livet minus værdien af alle modtagne offentlige ydelser - bereg-

nes for hver generation. Fremgangsmåden ved beregning af nettobidrag er nærmere beskrevet i boks II.5.

Midaldrende betaler til unge og gamle

I det danske velfærdssamfund ser omfordelingen mellem de forskellige aldersgrupper på et givet tidspunkt ud som i figur II.14. De 0-19-årige er i gennemsnit nettomodtagere af offentlige bidrag. Deres skattebetalinger er lavere end de modtagne ydelser (blandt andet udgifter til daginstitutioner og undervisning). I alderen fra 20 til godt 60 år er gennemsnitspersonen nettoyder, mens de ældre aldersgrupper igen modtager mere, end de betaler til det offentlige.

Figur II.14 Nettobidrag til den offentlige sektor 2008



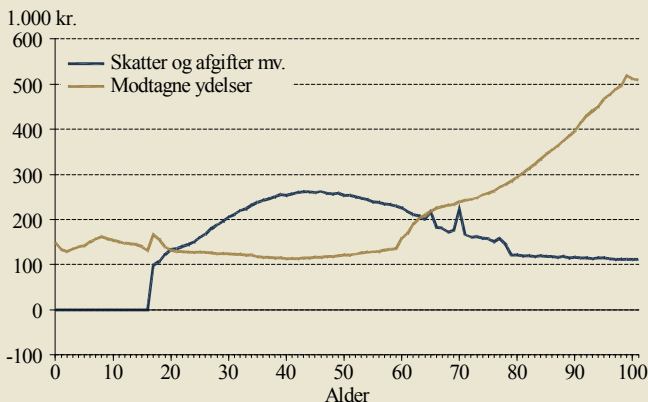
Anm.: Figuren viser nettobidrag til det offentlige for en gennemsnitsperson, der har nået den pågældende alder. Selvom udgiften for de ældste aldersgrupper er meget betydelig pr. person, er den totale udgift for det offentlige relativt beskedent for disse ældre, fordi der er få personer i disse aldersgrupper.

Kilde: DREAM.

Boks II.5 Metode til beregning af nettobidrag til det offentlige

Samtlige offentlige udgifter og indtægter bortset fra renter er fordelt ud på de aldersgrupper, der betaler den pågældende indtægt eller modtager den pågældende ydelse. Den makroøkonomiske model DREAM har tilknyttet et sådant generationsregnskab, der automatisk foretager denne fordeling ud fra en række antagelser, jf. DREAM (2004). For en del posters vedkommende har man gode data for, hvilke individer og dermed aldersgrupper der påvirkes. Det gælder f.eks. personlige indkomstskatter, overførsler og forskellige offentlige tjenesteydelser som undervisning og sundhedsudgifter. I andre tilfælde er det nødvendigt at foretage nogle beregningsmæssige antagelser for at kunne fordele den pågældende post. Det antages således, at udgifterne til kollektive offentlige tjenesteydelser (som forsvaret) fordeles ligeligt til alle personer, der lever i økonomien, unge som gamle. For 2008 ser sammenhængen over livet ud som i figur A.

Figur A Aldersfordelte offentlige indtægter og udgifter 2008



Anm.: Figuren viser hhv. betalinger til og modtagne ydelser fra det offentlige.

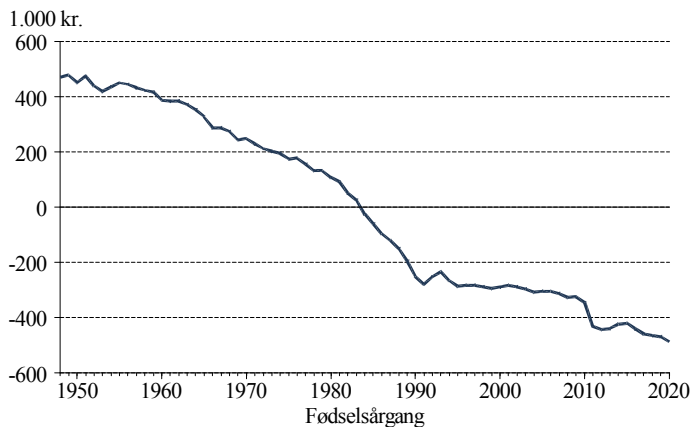
Kilde: DREAM.

For den historiske periode fordeles de offentlige udgifter så vidt muligt ud fra samme principper som i DREAM's generationsregnskab. For årene 1980-2010 sker det for skatter og overførselsindkomsters vedkommende direkte ud fra registeroplysninger. For årene 1948-79 sker fordelingen på baggrund af aldersfordelingen fra 1980. For moms og en række andre afgifters vedkommende er betalingen i de historiske år sket ud fra data fra Forbrugsundersøgelsen for 1994-2010. For det offentlige forbrugs vedkommende er fordelingen tilbage i tid sket ved anvendelsen af DREAM's aldersprofiler fra 2008.

Folk født før midt i 1980'erne betaler mere, end de får – omvendt for yngre årgange

Resultaterne af beregningen fremgår af figur II.15. Alle generationer født indtil midten af 1980'erne er under de anvendte beregningsforudsætninger nettobidragydere til det offentlige. Generationernes gennemsnitlige bidrag er dog faldende over tid. De ældste generationer, der er født omkring 1950, har en nettobetaling på omkring en halv million kroner over livet til det offentlige. Derefter falder bidraget og er omkring 0 kr. for personer født midt i 1980'erne. For senere generationer er nettobidraget negativt, dvs. de vil – ifølge de anvendte forudsætninger – modtage mere fra det offentlige, end de betaler.

Figur II.15 Nettobidrag til den offentlige sektor



Anm.: Figuren viser, hvor stort et nettobidrag til den offentlige sektor en gennemsnitsperson fra hver fødselsårgang betaler i løbet af livet. Et negativt tal angiver, at den pågældende årgang er nettomtagere af offentlige ydelser. Nettobidraget er angivet i 2010-niveau og tilbagediskonteret til personernes fødselstidspunkt.

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

Forskel skyldes velfærdsstatens opbygningsfase

Når generationerne født før midten af 1980'erne alle har været nettoydere i henhold til beregningerne, skyldes det, at disse generationer har deltaget i velfærdsstatens opbygningsfase. Af denne årsag har de betalt væsentligt mere i skatter som erhvervsaktive, end de selv har modtaget som

børn og unge. Selvom de også som gamle har nydt eller kan forvente at nyde godt af gratis offentlige ydelser, har det første vejet tungere. Dermed får man det umiddelbart lidt overraskende resultat, at de ældste årgange i beregningerne, der har den laveste livsindkomst, samtidig har betalt de største nettobidrag set over hele livet til den offentlige sektor. Til gengæld har deres børn nydt godt af den bedre offentlige service som følge af udbygningen af velfærdsstaten.

Alle nyfødte kan godt være nettomodtagere i et holdbart forløb

Når alle danskere, der bliver født fremover, permanent kan modtage mere, end de betaler, i et forløb som det betragtede, hvor finanspolitikken stort set er holdbar, skyldes det to forhold: Den første årsag er, at de nulevende generationer tilsammen er nettobidragssydere i resten af deres levetid. Den anden begrundelse for, at fremtidige nyfødte kan modtage mere, end de betaler, hænger sammen med, at de ydelser, personer modtager i starten af deres liv (primært daginstitutioner og uddannelse), på grund af diskonteringen vejer tungere end deres egne betalinger senere i livet. Denne sammenhæng, der umiddelbart kan virke overraskende, er uddybet nærmere i De Økonomiske Råd (2012). Nettogevinsten på godt 400.000 kr. for de nyfødte i 2014 illustrerer, at den grundlæggende omfordeling i den danske velfærdsstat primært går fra ældre til yngre generationer.⁸

Diskonteringsraten afgørende for nettobidragenes størrelse

Ovenstående resultat understreger, at diskonteringsraten er af afgørende betydning for opgørelsen af nettobidragenes størrelse. Man skal derfor heller ikke lægge for stor vægt på, at skillelinjen i beregningerne mellem årgange, der er nettoydere, og årgange, der er nettoyndere, netop går ved 1984. Var der anvendt en højere diskonteringsrate, ville skillelinjen være i et tidligere år, og omvendt for en lavere diskonteringsrate.

- 8) Den betragtede fremskrivning er som nævnt ikke eksakt holdbart. I et forløb, som gøres holdbart ved en lille permanent besparelse på det kollektive offentlige forbrug fra 2021, ville nettobidraget for en nyfødt dog kun være ca. 20.000 kr. større end i fremskrivningen. Den nyfødte ville dermed stadig få omkring 400.000 kr. mere over livet, end vedkommende ville betale til det offentlige, målt som nutidsværdi på fødselstidspunktet.

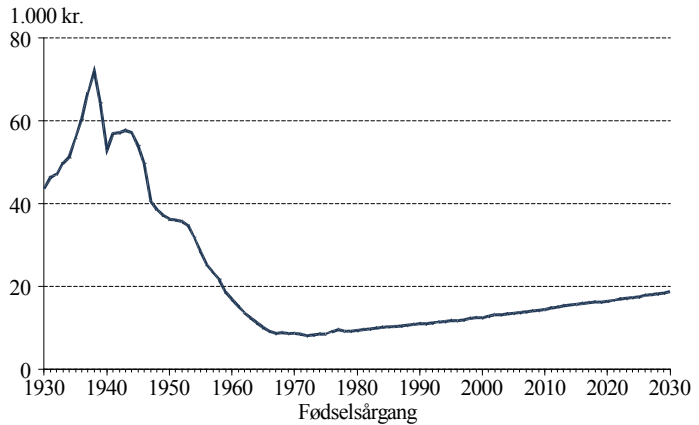
Såvel skatter som modtagne ydelser er steget kraftigt over tid

Ser man nærmere på de enkelte poster på det offentlige indtægts- og udgiftsside, er beløbene, som de enkelte årgange henholdsvis har betalt eller modtaget, generelt stigende over tid: Jo yngre årgange, jo højere har både skattebetalingerne og de modtagne ydelser været. Det skyldes, at såvel offentlige indtægter som udgifter alt andet lige stiger i takt med den økonomiske vækst. Samtidig er den offentlige sektors betydning steget kraftigt i efterkrigstiden i forhold til den samlede økonomi som et resultat af velfærdsstatens opbygning. Det gælder således for en række af de offentlige indtægts- og udgiftsposter, at de ikke fandtes i 1948, men er kommet til siden. Mens skattetrykket i 1948 var 21 pct., steg det i de følgende årtier til højdepunktet på knap 51 pct. i 2005. I 2014 forventes det at være på 49 pct., og i fremskrivningen ligger det på nogenlunde samme niveau. Udgiftstrykket har gennemgået en tilsvarende udvikling fra et niveau på omkring 20 pct. i 1950 til godt 54 pct. i år, hvorefter det ifølge fremskrivningen igen falder til 49 pct. af BNP i 2020.

Efterløn og dagpenge/kontanthjælp følger ikke det almindelige mønster

Enkelte overførselsindkomster udgør en markant undtagelse fra hovedreglen om, at de yngste generationer er de bedst stillede i forhold til offentlige nettoydelse. Det drejer sig om arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp, der af beregningstekniske årsager er beregnet under ét, samt efterløn (hvortil medregnes overgangsydelse). For efterlønnens vedkommende fremgår det af figur II.16, at generationerne født 1930 til 1950 har modtaget mærkbart mere, end de senere fødselsårgange har modtaget og kan forventes at modtage. Årgang 1938, der er den sidste årgang, der har haft fuld adgang til syv års efterløn, toppet således i figuren. Derefter er der en kraftigt nedadgående tendens som følge af de fremtidige begrænsninger i efterlønsordningen og den lave udnyttelse af ordningen, der er indregnet i fremskrivningen. For fødselsårgangene fra omkring 1965 og frem er disse ændringer antaget at være slået fuldt igennem. Der sker herefter en mindre stigning som følge af satsreguleringen, der forårsager, at værdien af efterlønsordningen for hver generation stiger lidt som følge af den generelle velstandsstigning i samfundet.

Figur II.16 Efterløn over livet



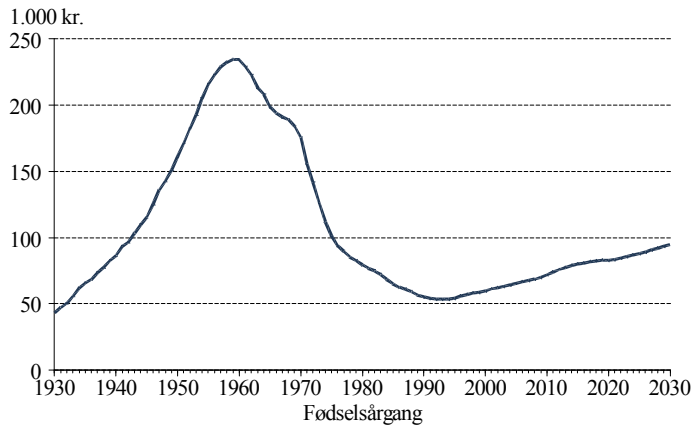
Anm.: Figuren angiver, hvor stort et beløb en gennemsnitsperson fra den pågældende fødselsårgang i alt har modtaget i efterløn (inkl. overgangsydelse) over hele livet. Beløbet er angivet i 2010-niveau og tilbagediskonteret til personernes fødselstidspunkt.

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

Generationserne har oplevet forskellig ledighed

Den generationelle fordeling af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp fremgår af figur II.17. Her har årgangene født fra 1950 til 1970 modtaget mest, hvilket især afspejler, at netop disse generationer har oplevet relativt høj arbejdsløshed i en stor del af deres arbejdsliv. Årgangene født i starten af 1950'erne oplevede som unge den stigende ledighed i 1970'erne og har derefter levet stort set hele deres arbejdsliv med en relativt høj strukturledighed. En ung gennemsnitsperson født omkring 1990 vil til sammenligning ifølge fremskrivningen kunne forvente at leve sit arbejdsliv i en periode med en konstant lav strukturledighed.

Figur II.17 Arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp over livet



Anm.: Figuren angiver, hvor stort et beløb en gennemsnitsperson fra den pågældende fødselsårgang i alt har modtaget i dagpenge og kontanthjælp over hele livet. Beløbet er angivet i 2010-niveau og tilbagediskonteret til personernes fødselstidspunkt.

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

Tidsregnskab

Den samlede arbejdstid over livet for en gennemsnitlig person fra hver årgang har naturligt væsentlig betydning for livsindkomsten. Det er derfor relevant også at tage forskelle i livs-arbejdstiden med i betragtning, når man vurderer de forskellige generationers livsindkomst. På tilsvarende måde som for livsindkomster og nettobidrag til det offentlige kan der opstilles et generationsregnskab for arbejdstid. Fremgangsmåden i denne beregning er nærmere beskrevet i boks II.6.

Mange forhold påvirker arbejdstiden

Den historiske og antagne fremtidige udvikling i arbejdstiden over livet afhænger af en lang række forskellige faktorer: Den gennemsnitlige aftalte arbejdstid, andelen af deltidjob og omfanget af overarbejde og bijob, ledigheden og erhvervsfrekvenserne. Sidstnævnte afhænger igen af en række forskellige elementer i samfundsudviklingen. Historisk har således kvindernes indtog på arbejdsmarkedet, læn-

gere gennemsnitlig skolegang og ændret tilbagetrækningsadfærd påvirket erhvervsfrekvensen betydeligt. I de fremadrettede DREAM-beregninger antages det som nævnt ovenfor, at der sker en kraftig stigning i aldersgrænserne for tildeling af folkepension og efterløn som følge af den stigende middellevetid. Derudover antages den årlige arbejdstid som hovedregel at være konstant i fremskrivningen inden for en given befolkningsgruppe.

**De ældste
årgange arbejder
64.000 timer over
livet**

Udviklingen i de forskellige generationers samlede arbejdstid over livet under de nævnte beregningsforudsætninger ses i figur II.18. For de ældste årgange i beregningerne, der er født i 1930'erne, ligger den samlede gennemsnitlige arbejdstid for alle i generationen (inklusive hjemmegående) nogenlunde stabilt på ca. 64.000 arbejdstimer over livet. For de følgende årgange frem til årgang 1953 sker der et fald i livsarbejdstiden på ca. 3000 arbejdstimer eller ca. 5 pct. Disse generationer kommer ind på arbejdsmarkedet fra omkring 1960 og trækker sig i stort omfang tilbage i perioden mellem 2000 og nu. Deres tid på arbejdsmarkedet er præget af modsatrettede tendenser. Kvinderne i årgangene tilbringer i stigende grad en stor del af deres liv på arbejdsmarkedet. Mændenes erhvervsfrekvens falder til gengæld, og afgørende for den samlede tilbagegang er det, at den gennemsnitlige årlige arbejdstid falder kraftigt i perioden.

Boks II.6 Metode til beregning af livsarbejdstid

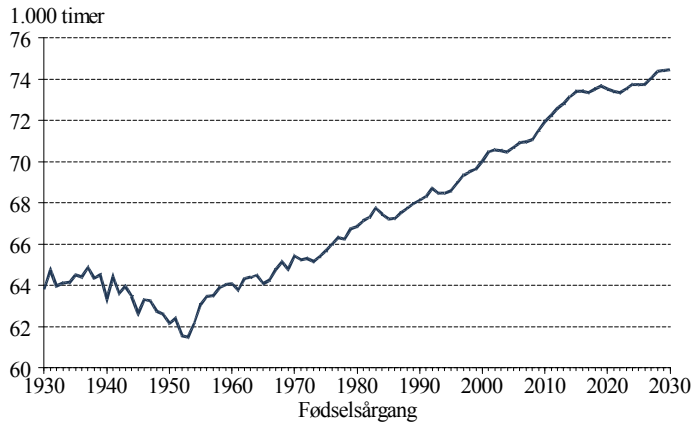
For årene 1948-2007 er der taget udgangspunkt i de samlede årlige erlagte arbejdstimer fra ADAM's databank. For årene 1980-2007 er disse arbejdstimer fordelt ud på de enkelte årgange ud fra registerdata for ugentligt timetal, der bygger på ATP-indberetninger til Danmarks Statistik. For 1948-79, hvor der ikke findes tilsvarende registerdata, antages det, at den relative timefordeling på personerne fra de forskellige aldersgrupper er lig med fordelingen i 1980. Denne beregningsmetode medfører, at relative ændringer i aldersspecifikke erhvervsfrekvenser før 1980 som følge af f.eks. længere skolegang eller ændrede tilbagetrækningsmønstre ignoreres.

I beregningen af den kønsspecifikke livsarbejdstid tages udgangspunkt i samme metoder som ovenfor. For at kunne fange den betydelige stigning i kvindernes beskæftigelse i årtierne inden 1980 opdeles de erlagte arbejdstimer i 1948-79 på de to køn ud fra udviklingen i de kønsspecifikke erhvervsfrekvenser i perioden ifølge Pedersen (1977) samt en antagelse om, at forskellen i timetal på de beskæftigede kvinder og mænd i hele perioden svarer til forskellen i 1980. Det antages dermed implicit, at ledigheden har været den samme for begge køn i perioden indtil 1980.

Erhvervsfrekvensen for kvinder var faldende, både absolut og relativt til mænd, i perioden 1940-60, hvorefter den steg kraftigt (absolut og relativt) fra 1960, jf. Pedersen (1977). De anvendte forudsætninger medfører dermed, at mændenes andel af det samlede erhvervsarbejde er steget svagt fra 69 pct. i 1948 til godt 71 pct. i 1960. Derefter er andelen faldet til ca. 60 pct. i 1979. I 2007 stod mændene for 53 pct. af erhvervsarbejdet ifølge opgørelsen. Anvendelsen af ATP-statistikken kan dog undervurdere kønsforskellene, idet ATP kun opgør timeantallet i ret brede intervaller. I beregningerne er det antaget, at alle personer i et bestemt interval har et timetal svarende til intervallets gennemsnit. Det bevirker, at en person med en arbejdsuge på 32 timer (hvilket gælder for relativt mange kvindelige ansatte) får tildelt samme arbejdstid som en person med en 37-timers arbejdsuge.

For årene 2008 og frem anvendes de aldersspecifikke timetal fra den langsigtede fremskrivning foretaget ved hjælp af DREAM. I DREAM er de alders-, køns-, herkomst- og uddannelsesspecifikke beskæftigelsesfrekvenser og timetal som udgangspunkt konstante, bortset fra ændringer som følge af de vedtagne stigninger i efterløns- og folkepensionsaldrene.

Figur II.18 Antal arbejdstimer over livet



Anm.: Figuren viser, hvor mange arbejdstimer en gennemsnitsperson fra hver fødselsårgang vil arbejde i løbet af hele sit liv under de anvendte beregningsforudsætninger.

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

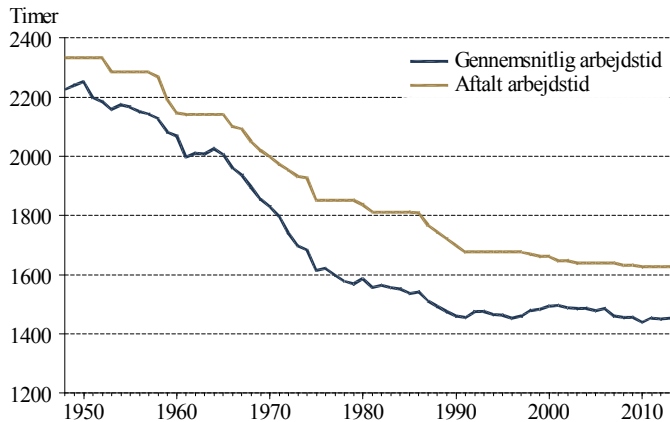
Udviklingen vender med årgang 1954

Årgangen, der er født i 1953, har den laveste livsarbejdstid af alle i beregningerne. De er den yngste årgang, der ikke bliver direkte berørt af de vedtagne stigninger i aldersgrænserne for efterløn og folkepension. For de årgange, der er født herefter, stiger den beregnede livsarbejdstid igen som følge af, at de forskellige generationer ventes at trække sig senere og senere tilbage i gennemsnit som følge af de ændrede tilbagetrækningsaldrer og den stigende middellevetid. I gennemsnit er den beregnede livsarbejdstid for hver årgang fra 1954 til 2030 ca. 0,3 pct. højere end for årgangen før.

Arbejdstiden faldet med en tredjedel

Udviklingen i den faktiske årlige arbejdstid for de beskæftigede i efterkrigstiden ses i figur II.19. I 1948 arbejdede den gennemsnitlige beskæftigede 2.226 timer årligt. I perioden indtil omkring 1990 har den årlige arbejdstid været kraftigt faldende til et niveau på 1.460 timer – et fald på 34 pct. Siden 1990 har den årlige arbejdstid imidlertid været relativt stabilt. I 2007 var tallet således også 1.460 timer.

Figur II.19 Aftalt og faktisk gennemsnitlig årlig arbejdstid



Anm.: Figuren angiver det årlige officielt aftalte antal arbejdstimer for en fuldtidsansat samt den faktiske gennemsnitlige arbejdstid for de beskæftigede i året.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Stigning og fald i deltidsfrekvensen

Af figur II.19 ses det også, at der er en nær sammenhæng mellem faldet i den faktiske arbejdstid og et tilsvarende fald i den officielle aftalte normalarbejdstid. Det ugentlige normaltimetal er faldet fra 48 til 37 timer i perioden, og antallet af årlige feriedage er steget kraftigt (fra to til seks uger). Forskellen på de to kurver skyldes, at ikke alle beskæftigede arbejder på fuld tid. Forskellen blev udvidet i perioden fra 1960 til 1980 i takt med den stigende kvindelige erhvervsfrekvens, da kvinderne i højere grad havde deltidsarbejde. Siden 1980 har der omvendt været en tendens til, at den faktiske arbejdstid er faldet mindre end den aftalte arbejdstid.

Livsarbejdstiden kan opgøres særskilt for mænd og kvinder

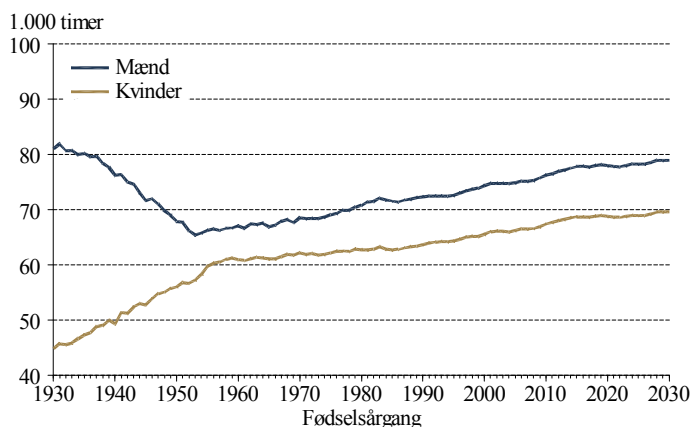
For at få en bedre forståelse af, hvordan kvindernes stigende erhvervsarbejde i perioden har påvirket den samlede udvikling, kan man forsøge at opdele udviklingen i generationernes livsarbejdstid særskilt for mænd og kvinder. Det er dog en datamæssig udfordring, idet den mest markante udvikling finder sted før 1980, hvor statistikken for de enkelte individers arbejdstid er meget utilstrækkelig. Der findes dog oplysninger om beskæftigelsen fra Danmarks Statistiks

folketællinger, der er foretaget med 5- eller 10-årige intervaller i perioden fra 1911 til 1970. Materialet herfra er i Pedersen (1977) forsøgt bearbejdet til en konsistent tidsserie for udviklingen i erhvervsfrekvenserne.

Hos kvinderne arbejder de yngste årgange mest

Ved at fordele de årlige erlagte arbejdstimer på de to køn ud fra udviklingen i kønsspecifikke erhvervsfrekvenser hos Pedersen (1977) og antage, at fordelingen på alder for hvert køn er uforandret tilbage fra 1980, fås en fordeling som i figur II.20. For kvindernes vedkommende har hver eneste generation erlagt flere arbejdstimer over livet end den foregående. I perioden fra først i 1930'erne til omkring 1960 er stigningen for de kvindelige årgange meget kraftig (1 pct. om året). I perioden fra 1960 til 2030 er stigningen i kvindernes livsarbejdstid mindre, nemlig gennemsnitligt på ca. 0,2 pct. pr. årgang i forhold til den foregående. Det afspejler, at for disse årgange er bevægelsen ud på arbejdsmarkedet antaget stort set fuldført. De kønsforskelle, der i dag er med hensyn til den samlede arbejdstid, antages således stort set uændret videreført i DREAM's langsigtede fremskrivning.

Figur II.20 Livsarbejdstider for mænd og kvinder



Anm.: Figuren viser det samlede antal arbejdstimer over hele livet for en gennemsnitlig mand eller kvinde, der er født i det pågældende år.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og registerdata, DREAM, Pedersen (1977) og egne beregninger.

Hos mændene arbejder de ældste årgange mest

For mændenes vedkommende har den historiske udvikling været markant anderledes end kvindernes. De ældste årgange af mænd, der optræder i beregningerne, har arbejdet flere timer end alle senere generationer. De mænd, der er født i løbet af 1930'erne, har således haft godt 80.000 arbejdstimer over livet. De følgende generationer har oplevet et fald i arbejdstiden som følge af et lavere årligt officielt normaltimetal og i et vist omfang også en lavere erhvervsfrekvens, ikke mindst i de unge år som følge af mere uddannelse. For årgang 1953 er antallet af arbejdstimer over livet faldet til godt 65.000. Det svarer til et fald i livsarbejdstiden på ca. 20 pct. i forhold til mænd født bare 20 år tidligere. For de senere årgange stiger den beregnede livsarbejdstid igen som følge af den stigende tilbagetrækningsalder fremover, men selv den årgang af mænd, der fødes i 2030, vil trods dette ifølge beregningerne få en lidt lavere arbejdstid over livet (79.000 timer) end deres oldefædre, der blev født 100 år tidligere. Kvinderne fra fødselsårgang 2030 vil i modsætning hertil få 50 pct. mere erhvervsarbejde over livet end deres 100 år ældre oldemødre.

Udviklingen i husholdningsarbejde modsat arbejdsmarkedet

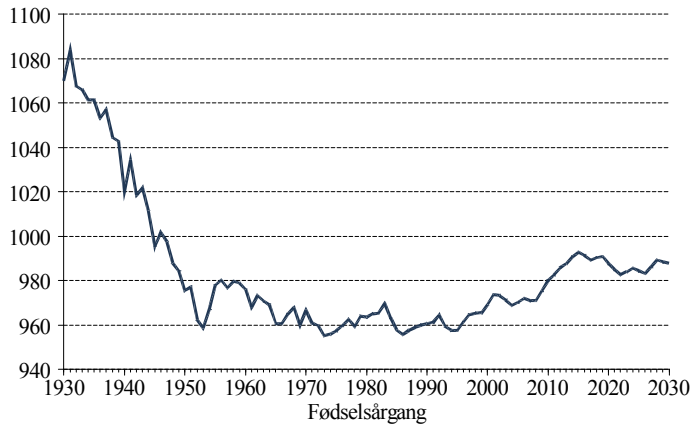
Forskellige spørgeskemabaserede stikprøvestudier har forsøgt at belyse danskernes tidsforbrug i løbet af døgnet mere detaljeret. Bonke (2012) angiver, at halvdelen af nedgangen i den gennemsnitlige arbejdstid fra 1964 til 2009 i stedet bruges på mere husholdningsarbejde i hjemmet, mens den anden halvdel er omsat til mere fritid. Fordelt på køn er der markante forskelle med hensyn til udviklingen i husholdningsarbejdet. De 18-74-årige kvinder, der indgår i undersøgelsen, arbejder i gennemsnit 42 minutter mere på en gennemsnitsdag i 2009 end i 1964, men bruger 49 minutter mindre på husholdningsarbejde. Mændene arbejder 125 minutter mindre i 2009 end i 1964, men bruger til gengæld 108 minutter mere på husholdningsarbejde. Dermed har udviklingen i den reelle fritid i undersøgelsen været praktisk taget den samme for begge køn: Gennemsnitskvinden har fået 20 minutters mere fritid pr. dag over de 45 år i denne undersøgelse, og gennemsnitsmanden 21 minutter.⁹ Kvindernes merarbejde på arbejdsmarkedet er altså ifølge disse tal stort set gået op med, at mændene deltager mere i husholdningsarbejdet derhjemme. Kvinderne bruger dog stadig i 2009 ca. en time mere på husholdningsarbejde dagligt end mændene, og mændene arbejder i gennemsnit godt en time mere på arbejdsmarkedet end kvinderne.

Arbejdstimer pr. leveår relativt konstante siden 1950'erne

Generationernes samlede arbejdstid set i forhold til deres forventede levealder (eller mere præcist generationens forventede restlevetid som 17-årige) fremgår af figur II.21. Igen ses et jævnt fald i de første ca. 25 år indtil 1953. Derefter ligger niveauet nogenlunde jævnt på godt 950 arbejdstimer pr. voksenår; dog er der en mindre stigning for de yngste årgange i figuren. Denne stigning i arbejdstiden modsvarer figur II.1, hvoraf det fremgik, at arbejdsstyrken i det lange løb kan forventes at stige som andel af befolkningen. Det skyldes dels indekseringen af tilbagetræknings-tidspunkterne og dels en stigning i uddannelsesniveaueet i fremskrivningen, der også antages at medføre et højere arbejdsudbud.

9) Samtidig bruger kvinder 13 minutter mindre dagligt i 2009 end i 1964 på restkategorien, som omfatter søvn, transport, uddannelses-tid og tid brugt på at hente og bringe børn. Mænd bruger 4 minutter mindre på disse aktiviteter.

Figur II.21 Arbejdstimer pr. leveår (over 17 år)



Anm.: Figuren viser, hvor mange arbejdstimer en gennemsnitsperson fra hver fødselsårgang vil arbejde i løbet af hele livet under de anvendte beregningsforudsætninger divideret med årgangens restlevetid som 17-årig.

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

II.5 Generationerne i hængekøjen

Generationsfordeling en vigtig dimension i diskussion om hængekøjen

I afsnit II.3 blev det drøftet, hvordan en fremskrivning med en næsten balanceret saldo frem for at tillade udsving over tid vil påvirke den samfundsøkonomiske effektivitet. Samtidig vil forskydninger af indbetalinger og udbetalinger over tid, der netter ud, så de ikke ændrer holdbarheden, stadig typisk ændre fordelingen mellem generationerne. Som i andre spørgsmål vedrørende offentlige indtægter og udgifter er der dermed både en effektivitets- og en fordelingsmæssig dimension.

Saldoændring på givet tidspunkt kan påvirke mere end 100 forskellige årgange

Saldoændringer på et givet tidspunkt siges ofte at favorisere eller forfordle nogle helt bestemte generationer. Da en gennemsnitsperson fra en fødselsårgang i Danmark tilbringer ca. 80 år i økonomien, og ca. halvdelen bliver endnu ældre, kan en given saldoforbedring i form af en skattestigning eller offentlig besparelse dog ramme vidt forskellige generationer alt efter udformningen. I dette afsnit belyses

det, hvordan de forskellige generationer vil blive påvirket af forskellige måder til at fjerne hængekøjen i saldoen.

Forskellige illustrative forløb, der forbedrer saldoen, belyses

I det følgende illustreres virkningen af tre forskellige forløb, hvor budgetlovens krav om et underskud på højst $\frac{1}{2}$ pct. af saldoen er overholdt.¹⁰ I hvert forløb bruges et bestemt instrument til at forbedre saldoen i nødvendigt omfang, nemlig henholdsvis besparelser på offentlige udgifter til uddannelse, en stigning i arbejdsmarkedsbidraget og en nedsættelse af grundbeløbet til folkepensionister. De tre instrumenter påvirker naturligvis de forskellige generationer forskelligt, afhængigt af deres alder på det tidspunkt, hvor ændringen iværksættes og har virkning.

Skattestigninger og offentlige besparelser belyses

Beregningen er konkret foretaget sådan, at størrelsen af besparelserne henholdsvis skattestigningen justeres løbende, sådan at underskuddet holdes på netop $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Besparelsen hhv. skattestigningen iværksættes fra 2027. Den største ændring i udgifterne henholdsvis skatterne fremkommer omkring 2040. Her udgør besparelsen på uddannelsesudgifterne omkring 17 pct. af de samlede uddannelsesudgifter, mens besparelsen på folkepensionen svarer til en besparelse på 29 pct. af udgifterne til folkepension; stigningen i arbejdsmarkedsbidraget er på 1,8 pct.point, når stigningen er størst. Fra 2065 antages det, at udgifterne henholdsvis skattesatsen igen har samme størrelse som i grundforløbet.

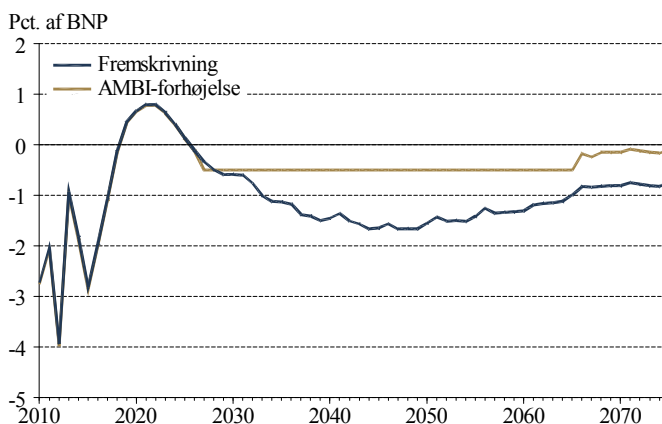
Fra 2065 forøges det offentlige forbrug tilsvarende

Den midlertidige forbedring af saldoen betyder, at den finanspolitiske holdbarhed forbedres, og det antages derfor, at der fra 2065 indføres en permanent forøgelse af det kollektive offentlige forbrug, sådan at holdbarheden for hele forløbet er uændret i forhold til grundforløbet. Det kollektive offentlige forbrug fordeles i generationsregnskabet ligeledes ud på personer, der lever på det pågældende tidspunkt, og er derfor et relativt neutralt instrument i en generations-sammenhæng. I figur II.22 er saldoudviklingen illustreret dels i grundforløbet, dels i eksemplet, hvor arbejdsmarkeds-

10) I Finansministeriet (2014) illustreres på tilsvarende vis forskellige tiltag, der kan eliminere hængekøjen, eksempelvis midlertidige stigninger i bundskatten eller besparelser på det offentlige forbrug i de første årtier efter 2020.

bidraget hæves. Saldoudviklingen er nogenlunde den samme i alle tre alternative forløb.

Figur II.22 Saldo ved forhøjet arbejdsmarkedsbidrag



Anm.: Figuren illustrerer et forløb, hvor saldoen hvert år fra 2027 til 2065 holdes på netop $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP ved at justere arbejdsmarkedsbidraget. Indtil 2017 og igen fra 2065 er arbejdsmarkedsbidraget på 8 pct. Der sker en saldoforbedring i 2065, fordi arbejdsmarkedsbidragssatsen i de sidste foregående år er lidt lavere end 8 pct.

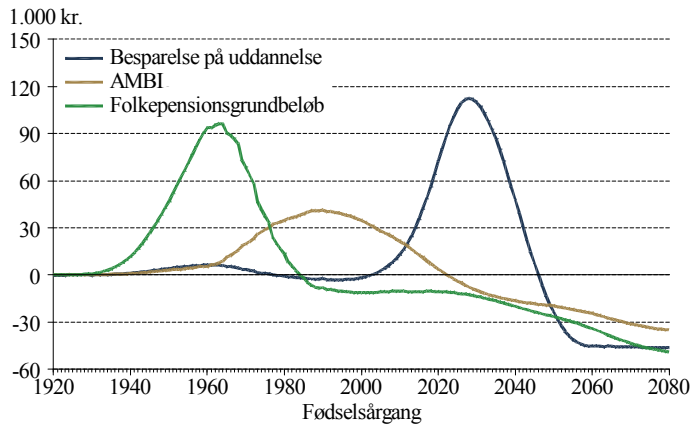
Kilde: Beregninger på DREAM.

Højere skat, besparelser på uddannelse og lavere pension rammer vidt forskelligt

I figur II.23 illustreres det, hvordan de forskellige generationer påvirkes af hvert af disse hypotetiske forløb. Selvom saldoforbedringen gennemføres i nøjagtigt samme tidsrum i alle tre forløb, er der op mod 100 års forskel på, hvilke fødselsårsgange der bærer hovedparten af byrden. Naturligt nok rammes især de unge årgange født fra 2020 til 2040 af besparelser i uddannelsessystemet. Nettobidraget for personer, der er født i denne periode, kommer i forløbet til at stige med omkring 100.000 kr. I tilfældet med besparelser på folkepensionen er det i stedet årgangene født fra 1950 til 1970, der får et mærkbart højere nettobidrag, mens det i forløbet med forhøjelsen af arbejdsmarkedsbidraget er de erhvervsaktive i perioden med den højere skat, der betaler. De personer, der skal betale det største merbidrag i tilfældet med en midlertidigt højere skat, er født mellem 1980 og

2000. Da de erhvervsaktive udgør en bredere målgruppe, også med hensyn til aldersmæssig spredning, end såvel uddannelsessøgende som folkepensionister, er stigningen i nettobidraget for de værst ramte årgange noget mindre her, nemlig på ca. 40.000 kr. I alle forløb får personer født efter 2060 en fordel i form af et lavere nettobidrag på grund af det permanent større offentlige forbrug, som de tidligere gennemførte saldoforbedringer har givet plads til.

Figur II.23 Fordelingsvirkninger



Anm.: Figuren viser merbidraget til den offentlige sektor for hver fødselsårgang, hvis hængekøjen fjernes ved henholdsvis besparelser på offentlige uddannelser, stigninger i arbejdsmarkedsbidraget eller nedsættelse af folkepensionens grundbeløb.

Kilde: Beregninger på DREAM.

En rimelig generationsmæssig fordeling er et politisk spørgsmål

Som beregningerne illustrerer, vil en ændring af saldoen som følge af besparelser eller skattestigninger i almindelighed medføre en omfordeling af forbrugsmulighederne mellem forskellige generationer. Ud fra et fagøkonomisk synspunkt kan man ikke objektivt sige, hvordan denne fordeling mellem generationer ideelt set bør være, og derfor heller ikke, hvilke generationer der mest rimeligt skal betale for en midlertidig opstramning. Det er i sidste ende et politisk spørgsmål, som befolkningen og dens repræsentanter (politikere) bør tage stilling til.

Yngre generationer bliver generelt rigere og har lavere nettobidrag

Det virker dog naturligt, at en sådan afvejning af generationernes interesser over for hinanden også bør tage hensyn til de levevilkår, som i øvrigt påvirker de forskellige generationer. Som det fremgik af afsnit II.4, bliver de enkelte generationers forbrugsmuligheder påvirket af mange forskellige faktorer over tid: Konjunkturer, ændringer i den økonomiske politik, i helbredsforhold osv. To økonomiske faktorer stikker dog ud: Den vedvarende produktivitetsvækst sikrer i almindelighed, at yngre generationer altid bliver rigere end deres ældre forgængere. Samtidig har de ældste af de nuværende generationer betalt et større nettobidrag til det offentlige over livet end de yngre, især fordi de har været skatteydere i en periode, hvor velfærdsstaten har været under opbygning.

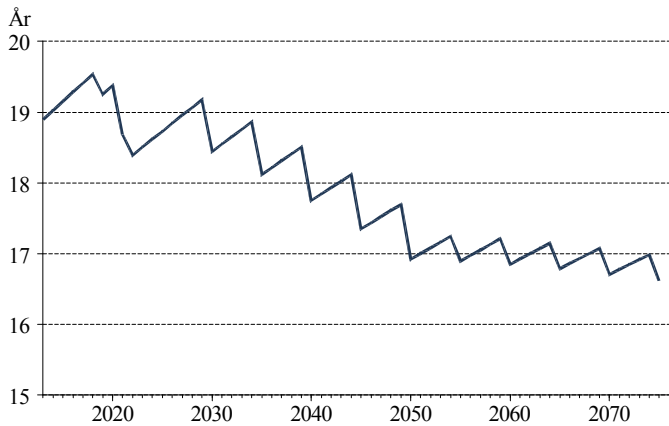
Forskel i antal år på offentligt finansieret tilbagebetaling

Der er i tidens løb blevet fremført en række forskellige referencerammer for en "fair" fordeling over tid. I diskussionen om tilbagetrækningsregler, som i høj grad har præget diskussionerne om den offentlige sektors finansieringsproblemer, har antallet af år på offentligt betalte tilbagetrækningsordninger således spillet en rolle. De Økonomiske Råd (2011) fremførte således, at det generationsmæssigt mest fair pensionssystem er et system, hvor alle årgange har udsigt til lige mange år på offentligt finansierede tilbagetrækningsordninger. I Finansministeriet (2014) tages udgangspunkt i det samme princip, idet man dog kun betragter antal år på folkepension. I figur II.24 ses det antal år, forskellige generationer har udsigt til som folkepensionist.¹¹ I 2014 er det ca. 19 år, mens det forventede antal år på folkepension i 2075 er faldet til ca. 16½ år. Ser man på denne figur, er de ældste generationer, der går på folkepension inden 2020, begunstigede, da de kan se frem til lidt flere år på folkepension end de yngste, der går på folkepension.

11) Restlevetider kan beregnes på flere måder. Her er anvendt tværsnitsmetoden, der angiver restlevetiden ved anvendelse af de aldersbetingede dødssandsynligheder, der gælder i et enkelt kalenderår. Alternativt kan man anvende årgangsmetoden, der angiver restlevetiden ved anvendelse af de aldersbetingede døds-sandsynligheder, der gælder for en bestemt fødselsårgang. I en situation, hvor middellevetiden stiger, vil årgangsmetoden give højere restlevetider end tværsnitsmetoden. Tværsnitsmetoden er derfor et konservativt estimat for den reelle forventede restlevetid.

sion efter 2075. Hvis man sammenligner antal år, hvor man kan få tildelt folkepension, med de betragtede fødselsårganges forventede levealder, bliver forskellen endnu større, idet de yngste generationer har den længste levetid.

Figur II.24 Forventet antal år på folkepension



Anm.: Figuren angiver det forventede antal år på folkepension ifølge tværslitsmetoden for en person, der når folkepensionsalderen i det pågældende år.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Eller skal folkepension mv. snarere vurderes i sammenhæng med andre overførsler og skatter?

Trods længere pensionsperiode betaler de ældste årgange størst nettobidrag

Man kan imidlertid også gøre gældende, at det ikke er naturligt at se på forskellene i offentlige tilbagetrækningsordninger isoleret i forhold til alle andre offentlige tilbud og krav til de enkelte generationer, når man skal vurdere den samlede generationsmæssige balance i de offentlige ydelser. De forskelle i antal år, hvor de forskellige fødselsårgange har haft eller vil få ret til folkepension og efterløn, kan også vurderes i sammenhæng med størrelsen af andre indkomstoverførsler og offentlige ydelser og modsvarende krav om skattebetalinger, som generationerne er blevet stillet over for. Vurderet ud fra dette synspunkt har generationerne født i 1950-70, som når folkepensionsalderen mellem 2015 og 2040, ifølge beregningerne i afsnit II.4 set over hele livet været nettobidragydere til den offentlige sektor, mens senere generationer som udgangspunkt kan forvente at modtage flere ydelser fra det offentlige, end de betaler i skat. Det

ville dermed forøge forskellen på de enkelte generationers nettobidrag, hvis folkepensionen for disse ældste årgange blev reduceret og besparelsen opnået herved i stedet kom yngre årgange til gode.

Ordninger skal ses i sammenhæng med andre levevilkår

Det ovenstående illustrerer, at forskellige fikspunkter mht. generationsmæssig balance giver vidt forskellige konklusioner med hensyn til, hvilke generationer der er bedst stillede i forhold til hinanden. Det virker som sagt naturligt at bestemte ordninger bør ses i sammenhæng med de øvrige levevilkår, de enkelte årgange er stillet over for i løbet af deres livsbane, men der kan næppe siges noget objektivt om, hvad der er mest "fair". Som andre fordelings spørgsmål er det i sidste ende op til en politisk vurdering.

Ændret skattetidspunkt for ratepensioner neutralt for generationerne

I afsnit II.3 blev illustreret, hvordan en indførelse af straksbeskatning for indbetaling på ratepensioner efter 2025 kunne fjerne hængekøjen ved at ændre saldounderskuddet til et beskedent saldooverskud. Overordnet vil en sådan omlægning ikke påvirke de forskellige årganges samlede skattebetaling over livet og dermed deres nettobidrag.

II.6 Sammenfatning og anbefalinger

Finanspolitik fortsat grundlæggende holdbar

I kapitlet er præsenteret en vurdering af Danmarks finanspolitiske holdbarhed på baggrund af en ny langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi i årene efter 2020. Holdbarhedsindikatoren (HBI) er -0,1, hvilket betyder, at den primære saldo permanent skal forbedres med 0,1 pct. af BNP eller ca. 2 mia. kr. for at sikre, at den offentlige gæld bliver stabiliseret på lang sigt. Det er marginalt dårligere end fremskrivningen i De Økonomiske Råd (2013), hvor HBI var 0,0. I betragtning af de meget store usikkerheder, der er forbundet med beregninger af denne type, hvor der gøres antagelser om overordentlig mange vigtige forhold mange årtier frem i tiden, bør man ikke lægge vægt på forskelle i denne størrelsesorden. Det vurderes derfor, at Danmarks finanspolitik fortsat grundlæggende er holdbar.

Nødvendigt med løbende agtpågivenhed over for skred i forudsætningerne

Den beskedne forværring i holdbarhedsindikatoren skyldes blandt andet en ny befolkningsfremskrivning. Selvom denne ændring som sagt i sig selv ikke bør give anledning til særlig bekymring, illustrerer den, at der hele tiden kommer ny information, der kan ændre holdbarhedsberegningen. Selvom finanspolitikken vurderes at være holdbar, er det derfor nødvendigt løbende at holde øje med, at forudsætningerne herfor ikke skrider.

Folketinget skal næste år hæve fremtidige tilbagetrækningsaldr

I 2015 skal Folketinget i henhold til indekseringsmekanismen fra velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011 første gang vedtage en forøgelse af efterlønsalderen (gældende fra 2027) og folkepensionsalderen (gældende fra 2030). Det er en meget væsentlig forudsætning for finanspolitikens holdbarhed, at tilbagetrækningsaldrene justeres løbende opad i takt med retningslinjerne fra disse aftaler. Som det fremgår af II.5, er der tale om en vis overindeksering af pensionsaldrene i aftalerne, så yngre generationer får færre år på offentligt subsidieret tilbagetrækning, især målt som andel af livet. Det er altså kritisk for konklusionen om holdbarhed, at de fremtidige generationer via tilbagevendende politiske beslutninger tiltræder denne udvikling eller vælger kompenserende saldoforbedringer.

Saldoen har et udpræget hængekøjeforløb

I perioden 2020-40 vil den offentlige saldo ifølge fremskrivningen blive forværret med knap 2 pct. af BNP. Det skyldes især, at indtægterne fra Nordsøen falder, og at små årgange afløser store årgange på arbejdsmarkedet i denne periode. Dermed vil saldoen fra omkring 2030 permanent overskride budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP og komme i strid med EU's underskudsregler. Fra omkring 2040 vil store generationer i en årrække afløse små, hvilket igen forbedrer saldoen. Udviklingen i saldoen får derved et karakteristisk "hængekøjeforløb".

Langvarig konflikt med EU's underskudsregler forude

Der er dermed udsigt til, at Danmark i en langvarig periode vil komme i konflikt med EU's nuværende underskudsregler for den strukturelle saldo. Da den faktiske saldo som følge af konjunkturbevægelser jævnlige vil udvise såvel større som mindre underskud end den strukturelle saldo, vil den fremskrevne udvikling med stor sandsynlighed også medføre, at Danmark på nogle tidspunkter vil overskride

EU-traktatens grænse for et underskud på den faktiske saldo på 3 pct. Dette vil også være tilfældet, selvom finanspolitikken er holdbar, og den offentlige ØMU-gæld i forløbet ikke overstiger 60 pct. af BNP.

Hængekøjen næppe et reelt økonomisk problem i sig selv

Det vurderes dog ikke at være et reelt økonomisk problem, at saldoen strukturelt udviser et større underskud end $\frac{1}{2}$ pct., så længe finanspolitikken er holdbar, den offentlige gæld har et moderat niveau, og politikerne viser vilje og evne til at gribe ind, hvis forudsætningerne for en fremtidig holdbar udvikling skrider. Det skyldes ikke mindst de danske skatte-regler for pensionsformuen. Den offentlige sektor har en meget stor implicit formue i form af den udskudte skat af pensionsformuen. Skønsmæssigt svarer den udskudte skat til et offentligt aktiv på mere end 60 pct. af BNP. Medregnes disse aktiver, ville det offentlige i hele forløbet frem mod 2075 have en positiv nettoformue. Medregnes forrentningen af hele denne formue, ville den offentlige saldo blive forbedret med ca. 3 pct. af BNP. Der ville dermed være et solidt overskud på den offentlige saldo i hele den betragtede periode. Den offentlige sektors reelle stilling er derfor både mht. gæld og saldo væsentlig bedre, end de officielt medregnede aktiver peger på.

Lav risiko for tab af troværdighed på de finansielle markeder

Samtidig vil en pludselig rentestigning som følge af uro på de finansielle markeder stadig være et håndterbart problem med den relativt beskedne gældsudvikling i fremskrivningen. Det virker derfor ret usandsynligt, at Danmark skulle kunne havne i en ligevægt med selvopfyldende forventninger og tab af troværdighed i forhold til de finansielle markeder.

Hængekøjen er dog et juridisk og politisk problem

Alligevel er hængekøjen et problem i praksis, fordi saldo-udviklingen vil bringe Danmark i konflikt med EU-reglerne og underskudsbegrænsningen i budgetloven. For Danmarks vedkommende er udformningen af de officielle begrænsninger på saldounderskud ud over de eksisterende begrænsninger på gæld og holdbarhed derfor ikke hensigtsmæssige. Danmark har imidlertid forpligtet sig til at overholde EU's regelsæt, ligesom Folketinget har vedtaget budgetloven med $\frac{1}{2}$ pct.-grænsen. Det rejser spørgsmålet om, hvordan hængekøjen skal håndteres. Dette spørgsmål bliver mere presse-

rende, efterhånden som tidspunktet, hvor underskuddet på den strukturelle saldo kan forventes at overskride $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, rykker tættere på.

Hensigtsmæssige reformer fjerner ikke problemstilling

Man bør selvsagt altid være opmærksom på muligheden for at gennemføre reformer, der kan give en mere hensigtsmæssig kombination af fordelingsmæssige og effektivitetsmæssige hensyn. Sådanne reformer vil i nogle tilfælde også i sig selv kunne forbedre den offentlige saldo. Det ændrer imidlertid ikke grundlæggende problemstillingen, idet det stadig vil være et selvstændigt diskussionsemne, om den umiddelbare saldoforbedring mest hensigtsmæssigt bruges til tilsvarende skattelettelser eller offentlige udgifter på samme tidspunkt eller senere.

Stræben efter balance på strukturel saldo generelt inoptimalt

Balance på saldoen er ikke et godt mål for den økonomiske politik, så længe den offentlige gæld ikke er for høj. Ud over konjunkturhensyn kan der være fordele i at udnytte kapitalmarkederne til at udjævne længerevarende, men dog stadig midlertidige saldoudsving. En af årsagerne hertil er, at der er samfundsmæssige fordele ved at opretholde konstante skattesatser og serviceniveauer, selvom skattegrundlaget svinger over tid. Svingende skatter mv. medfører nemlig typisk større forvridninger. Derudover kan et krav om stort set balance på saldoen forhindre i øvrigt fornuftige gældsfinansierede offentlige investeringer.

Modsatrettede hensyn for EU's finanspolitiske regler

En mulighed er at arbejde for at få ændret selve EU's underskudsgrænser i retning af større fleksibilitet. EU-traktatens 3 pct.-krav, som er baggrunden for finanspagtens (og budgetlovens) krav til den strukturelle saldo, medfører, at lande med store automatiske stabilisatorer som Danmark i praksis er nødt til at styre efter en stort set balanceret strukturel saldo og ingen gæld. Stramme og relativt firkantede generelle underskudsregler kan imidlertid være en fordel i en møntunion som disciplinerende instrument i forhold til lande, hvor den økonomisk-politiske proces fungerer mangelfuldt og kortsigtet. Uden sådanne regler kan der være alvorlig fare for en finanspolitisk udvikling i disse lande, der ikke er holdbar.

EU's regelsæt kunne tilpasses, så Danmarks mål for saldo og gæld tager højde for udskudt pensionsskat

Alternativt kunne EU's regelsæt for begrænsningerne på de enkelte landes finanspolitik ændres, så de i højere grad tog højde for hvert enkelt lands reelle finanspolitiske stilling. Det ville således løse Danmarks hængekøje-problem, hvis reglerne for måling af saldo og gæld for Danmarks vedkommende blev lavet om, så den udskudte pensionsskat fremover kan modregnes i den opgjorte ØMU-gæld og afkastet i saldoen. Dette ville gøre reglerne mere hensigtsmæssige, idet de så i højere grad ville være målrettet den reelle holdbarhed af landenes finanser. Det vil være naturligt, at den danske regering arbejder for sådan en tilpasning.

Alternativet er egentlige saldo-forbedringer

Er en sådan tilpasning ikke mulig, vil det blive nødvendigt med egentlige saldo-forbedringer. Hængekøjen kan fjernes ved hjælp af eksempelvis midlertidige skattestigninger eller besparelser på det offentlige forbrug. Sådanne udsving i skatter og ydelser kan imidlertid som nævnt skabe en samfundsøkonomisk forvriddning i forhold til et mere jævnt forløb.

Straksbeskatning af ratepensioner kan fjerne underskuddet permanent

Et alternativ til egentlige finanspolitiske stramninger er at omlægge beskatningen af fremtidige ratepensionsindbetalinger til indbetalingstidspunktet i stedet for som i dag på udbetalingstidspunktet. Hvis beskatningen indrettes, så den reelle skattebetaling i gennemsnit ikke ændres som følge af omlægningen, vil den i princippet ikke påvirke pensionsopsparenes realøkonomiske forhold, idet den udbetalte pension efter skat fortsat vil være den samme. Beregninger viser, at en sådan omlægning permanent kan forbedre den offentlige saldo med mellem 1 og 1½ pct. af BNP og dermed fjerne hængekøje-problemet helt uden at påvirke den finanspolitiske holdbarhed. I et forløb, hvor omlægningen foretages fra det tidspunkt, hvor underskuddet i fremskrivningen når ½ pct. af BNP (i 2028), vil den offentlige saldo være svagt positiv på et niveau mellem 0 og ½ pct. af BNP i det meste af perioden fra omlægningen frem mod 2075.

Vigtigt, at politikerne ikke fristes over evne

Det kan dog være vanskeligt at udforme en fremrykning af beskatningen af ratepensioner sådan, at den ikke får nogen konsekvenser for pensionsopspareningen i praksis. Samtidig er det en forudsætning, at den umiddelbare saldo-forbedring ikke fører til beslutninger om andre skattelettelser eller

udgiftsstigninger. I det tilfælde ville holdbarheden blive forringet. En hovedindvending mod en fuld straksbeskatning af hele pensionsformuen inklusive livrenterne er netop, at det ville medføre så store saldooverskud, at befolkning og politikere kunne blive fristet over evne. Det må dog vurderes som mindre sandsynligt, hvis omlægningen udelukkende berører ratepensionerne, idet en sådan omlægning kun vil føre til ret beskedne overskud.

**Skat på
ratepensioner bør
ikke ændres
nu ...**

**... men kan i
sidste ende være
bedre end
alternativerne**

Det varer endnu en årrække, før det kan forventes, at hængekøjen i saldoen vil materialisere sig. Der kan ske mange uforudsete ting i de kommende år, som vil ændre udsigterne. Blandt andet derfor og af de ovennævnte hensyn bør beskatningen af ratepensionerne ikke ændres på nuværende tidspunkt. Er det imidlertid ikke muligt at få ændret EU's regler for budgetunderskud, og Danmark om godt et årti fortsat har behov for at forbedre saldoen mærkbart af hensyn til disse regler, kan valget stå mellem væsentlige realøkonomiske besparelser eller skattestigninger på den ene side og en ændring af pensionsbeskatningen, der vil have langt færre realøkonomiske konsekvenser, på den anden side. I den situation kan det sidstnævnte alternativ være den mest attraktive mulighed.

**Andre
instrumenter
omfordeler
mellem
generationerne**

Ud over forvriddingerne er der et væsentligt fordelings spørgsmål mellem generationerne forbundet med hængekøjen. Hvis hængekøjen fjernes ved hjælp af eksempelvis midlertidige skattestigninger eller besparelser på det offentlige forbrug, vil det omfordele fra ældre til yngre generationer. En illustrativ beregning, hvor hængekøjen fjernes ved en midlertidig stigning i arbejdsmarkedsbidraget, vil således medføre, at en gennemsnitsperson født omkring 1990 vil komme til at betale godt 40.000 kr. mere over livet til den offentlige sektor, mens personer, der fødes nogle årtier senere, omvendt får reduceret deres nettobidrag med op mod 40.000 kr. Besparelser, der mere målrettet rammer ydelser som uddannelse eller folkepension, der tildeles enkelte aldersgrupper, vil medføre en ekstra betaling på ca. 100.000 kr. for nogle aldersgrupper.

Livsindkomster, nettoskatter og arbejdstid undersøges for 100 års fødselsårngange

Det er næppe muligt at sige objektivt, hvordan den mest retfærdige fordeling mellem forskellige generationer vil være. Det er i sidste ende et politisk spørgsmål. Men en forudsætning for en fornuftig debat om emnet kræver reel viden om, hvordan fordelingen mellem de forskellige, ældre og yngre, nulevende generationer og kommende generationer er i udgangspunktet, og hvordan den forventes at blive i en fremtidig situation for en uændret økonomisk politik. I kapitlet er derfor opstillet et generationsregnskab for alle generationer født fra 1930 til 2030. Generationsregnskabet kombinerer historiske oplysninger med den langsigtede fremskrivning for at undersøge de samlede livsindkomster, nettobidrag til den offentlige sektor og arbejdstid over livet for de forskellige generationer.

Resultaterne bør behandles med forbehold

En sådan beregning hviler i sagens natur på en lang række usikre antagelser. Det gælder både fremtidige elementer som produktivitetsvækst mv., vi ikke kender med sikkerhed i dag, og historiske forhold, hvor statistikken ikke er velbelyst. Resultaterne bør derfor behandles med disse væsentlige forbehold in mente.

Yngre generationer bliver altid rigere end ældre

Det virker dog som et robust resultat, at et enkelt forhold klart dominerer alt andet, når de forskellige generationers materielle forbrugsmuligheder sammenlignes: Den vedvarende produktivitetsvækst medfører, at yngre generationer altid bliver rigere end ældre. Mens personer født i 1930 i beregningerne har en livstidsindkomst på knap 2 mio. kr. i 2010-priser, regnet som nutidsværdi på fødselstidspunktet, er livsindkomsten i beregningerne for en person, der er født i 1990, ca. 8 mio. kr. og altså fire gange større, efter at der er taget højde for inflation. En person, der fødes i 2030, vil ifølge fremskrivningens forudsætninger igen have en dobbelt så stor livsindkomst, nemlig godt 15 mio. kr. Selvom konjunkturforhold, økonomisk politik, gældsætning og opsparing over for udlandet og mange andre samfundsøkonomiske forhold har ændret sig markant i løbet af de seneste ca. 60 år, har ingen af disse forhold haft afgørende betydning for nogle enkeltgenerationers livsvilkår i forhold til andres. Også de historiske kapitalgevinster på ejerboliger har kun haft beskeden betydning for de enkelte generationers gennemsnitlige forbrugsmuligheder over livet.

Alle nyfødte modtager penge fra det offentlige, selvom finanspolitikken er holdbar ...

Nettobidraget til det offentlige over livsforløbet opsummerer, hvor meget en gennemsnitsperson i hver årgang har betalt i skatter til det offentlige, fratrukket værdien af de overførsler og serviceydelser, gennemsnitspersonen har modtaget. En nyfødt dansker vil med beregningens forudsætninger modtage ca. 400.000 kr. mere over livet, end vedkommende betaler. Også alle fremtidige generationer vil baseret på beregningen kunne forvente at være nettomodtagere. Når dette kan lade sig gøre i et holdbart forløb, skyldes det, at nogle ældre generationer omvendt har bidraget med mere til det offentlige, end de har modtaget i *deres* livsforløb. Tallet illustrerer også, at den grundlæggende omfordeling i vores velfærdsstat primært går fra ældre til yngre: Betalingerne til daginstitutioner, uddannelse mv. betyder mere for gennemsnitspersonen over livsforløbet end betalinger til folkepension, ældrepleje mv.

... men de ældre generationer er nettobidragydere til det offentlige

Det historiske generationsregnskab i kapitlet peger på, at det er et relativt nyt fænomen, at årgangene er nettomodtagere. Ifølge beregningerne har generationerne født før midten af 1980'erne alle været nettoydere – de har altså betalt mere til det offentlige i skatter over livet, end de selv har fået. Disse generationer har deltaget i velfærdsstatens opbygningsfase og derfor betalt væsentligt mere i skatter som erhvervsaktive, end de selv har modtaget i ydelser som børn og unge. Selvom de også som gamle har nydt godt af gratis offentlige ydelser, har det første vejet tungere. De ældste årgange i beregningen, som er født i 1948, har betalt det største nettobidrag, nemlig ca. 500.000 kr.

Naturligt, at forældre overfører midler til deres børn

Det kan virke påfaldende, at de ældste generationer, der har haft den klart laveste livsindkomst, samtidig er dem, der har ydet det største nettobidrag over for det offentlige. Generationsregnskabets beregninger kan imidlertid også ses som en afspejling af, at den naturlige overførsel af midler, som forældre til alle tider har givet deres børn, ikke mindst via forsørgelsen og uddannelsen i deres opvækst, i efterkrigstiden i højere grad er kommet til at foregå via den offentlige sektor. Derfor har en række generationer i denne omstillingsfase betalt mere til det offentlige, end de selv har modtaget.

Fra årgang 1930 til 1953 faldende arbejdstid over livet – derefter stigende

Beregningerne omfatter også en opgørelse af de enkelte generationers gennemsnitlige arbejdstid set over hele livet. Beregningerne viser, at der har været en faldende tendens i livsarbejdstiden for årgangene født i 1930 til 1953, hvor det samlede antal erlagte arbejdstimer over livet falder fra ca. 64.000 til knap 62.000. For personer født herefter vender udviklingen imidlertid, og alle senere årgange vil ifølge beregningsforudsætningerne komme til at arbejde mere. En gennemsnitsperson født i 1990 kan således se frem til at arbejde ca. 67.000 timer over livet, og de yngste personer i generationsregnskabet kan ifølge beregningerne forvente at komme til at arbejde knap 73.000 timer over livet. Udviklingen skyldes hovedsagelig en kombination af tre forhold: Den gennemsnitlige årlige arbejdstid for de beskæftigede har været faldende frem til omkring 1990, kvinderne er kommet ud på arbejdsmarkedet, og endelig kan personer født fra lige før midten af 1950'erne og frem forvente at tilbringe længere tid på arbejdsmarkedet som følge af de stigende aldersgrænser for efterløn og folkepension.

De ældste generationer har arbejdet mest i forhold til antallet af leveår

Målt som arbejdstimer pr. leveår efter 17-års-alderen er billedet imidlertid lidt anderledes. Målt på denne måde er det de ældste generationer, der er født i 1930'erne, der har haft den højeste arbejdstid af alle de undersøgte årgange, idet de har arbejdet mellem 1050 og 1100 timer pr. voksent leveår. Derefter falder arbejdstimerne indtil årgangene født i 1950'erne, hvorefter den holder sig nogenlunde konstant for de senere generationer, der alle ifølge beregningerne kan forvente at arbejde mellem 950 og 1000 timer pr. voksent leveår.

De ældste mænd arbejder mere end deres oldebørn – for kvinderne er det omvendt

Der er store kønsforskelle i beregningerne. For kvinderne stiger antallet af timer over hele livet tilbragt med erhvervsarbejde for alle årgange siden 1930. De yngste kvinder har dermed ca. 50 pct. mere erhvervsarbejde over livet end deres oldemødre født 100 år tidligere. For mændene er der som for den samlede befolkning et fald over årgangene 1930 til begyndelsen af 1950'erne og derefter en stigning, men de ældste mænd (født i 1930) har ifølge beregningen stadig arbejdet flere timer over livet, end deres oldesønner født 100 år senere vil komme til.

Midlertidige skattestigninger for at undgå hængekøjen vil omfordele fra ældre til yngre

Med den ovennævnte fordeling mellem generationerne i udgangspunktet vil en fjernelse af hængekøjen i saldoen ved hjælp af stramninger efterfulgt af senere lempelser som udgangspunkt medføre en omfordeling til fordel for yngre generationer, der i forvejen er relativt godt stillet med hensyn til livsindkomst og nettobidrag. Det er dog tænkeligt, at dette er i overensstemmelse med befolkningens præferencer for generationsfordelingen. Som nævnt er det i sidste ende et politisk spørgsmål, hvordan goder og byrder bør fordeles på de forskellige generationer.

Omlægning af ratepensionsskat kan være bedste løsning, men bør først ske efter 2025

Ud over den fordelingsmæssige problemstilling er der som nævnt ovenfor et samfundsøkonomisk effektivitetstab forbundet med at lade skatter eller offentlige udgifter svinge over tid i et forsøg på at holde saldoen omtrent i balance. Hvis det viser sig i det kommende årti, at det ikke er muligt at skabe større forståelse for den særlige danske situation med store implicite offentlige aktiver, og det derfor er nødvendigt med egentlige saldoforbedringer for ikke at få et for stort officielt målt underskud, vil det derfor være naturligt at gennemføre en omlægning af skatten på ratepensioner. Det er dog under alle omstændigheder ikke en ændring, der bør foretages før det tidspunkt, hvor hængekøje-problemet for alvor vil manifestere sig – altså med de nuværende udsigter på et tidspunkt efter 2025.

Litteratur

Andersen, T.M. og L.H. Pedersen (2005): Demografi, velstands dilemma og makroøkonomiske strategier. *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 143, pp. 189-229.

Barro, R. (1979): On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87, pp. 940-71.

Blomgren-Hansen, N. og J.E. Knøsgaard (1978): Boligmarkedet i den pengepolitiske transmissionsmekanisme. *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 116, pp. 250-77.

Bonke, J. (2012): Har vi tid til velfærd? – om danskernes brug af deres tid ude og hjemme. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Gyldendal, København.

De Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, efterår 2007*. København.

De Økonomiske Råd (2010): *Dansk Økonomi, forår 2010*. København.

De Økonomiske Råd (2011): *Dansk Økonomi, forår 2011*. København.

De Økonomiske Råd (2012): *Dansk Økonomi, forår 2012*. København.

De Økonomiske Råd (2013): *Dansk Økonomi, forår 2013*. København.

Det Økonomiske Råd (1966): Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år. Statens Trykningskontor, København.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, forår 2004*.

DREAM (2004): Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed. Rapport, oktober 2004. www.dreammodel.dk.

EU-Kommissionen (2012): Fiscal Sustainability Report 2012. *European Economy* 8, 2012.

Finansministeriet (2014): Finansredegørelse 2014. København.

Green, J. og L.J. Kotlikoff (2008): On the General Relativity of Fiscal Language. Kapitel 7 i A.J. Auerbach og D. Shaviro (red.): *Institutional Foundations of Public Finance*. Harvard University Press.

Kotlikoff, L.J. (1993): From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy. *Journal of Economics*, Suppl. 7, pp. 17-41.

Mankiw, G. og M.P. Taylor (2007): *Macroeconomics*. European Edition 6th Ed. Worth Publishers.

Pedersen, P.J. (1977): Arbejdsstyrke og beskæftigelse 1911-70. *Socialt tidsskrift*, 53. årgang.

Schou, P., D. le Maire og S. Jørgensen (2005): Poor parents, rich children? - A hundred years of distribution. Arbejdsrapport, DREAM. www.dreammodel.dk.

Regeringen (2014): Konvergensprogram Danmark 2014.

Sørensen, P.B. (2004): Markedsrente, forbrugsmulighed og generationsfordeling. Maj 2004. Arbejdsnotat.

Whitta-Jacobsen, H.J. og J. Smidt (2012): Prokurator-knebet. Bidrag til Andersen, P., I. Henriksen, J.H. Petersen og H. Zobbe (red.): *Hvordan ser verden ud?* Festskrift til professor Niels Kærgårds 70-års fødselsdag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

KAPITEL III

UNGDOMSUDDANNELSER

III.1 Indledning

Uddannelse er en investering

Uddannelse er en investering for såvel den enkelte som for samfundet, og en veluddannet befolkning bidrager til et højt produktionsniveau. En veluddannet befolkning er vigtig for samfundet, fordi det sikrer, at fælles værdier og viden bringes videre til næste generation.

Ungdomsuddannelserne er centrale

Ungdomsuddannelserne er en vigtig del af uddannelses-systemet, hvor unge med en gymnasial uddannelse kan opnå studiekompetencer, og unge med en erhvervsuddannelse kan opnå erhvervskompetencer.

Tager for mange en studentereksamen?

Der har været en stor stigning i andelen af unge, der vælger at gennemføre en gymnasial uddannelse, hvilket har givet et vigtigt bidrag til regeringens målsætning om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse. Målet er tæt på at være opfyldt. Knap 10 pct. af unge med en gymnasial uddannelse gennemfører efterfølgende ikke en videregående uddannelse, og de betegnes derfor som uflaglærte. Dette har givet anledning til en diskussion af, om en del af de unge, der søger de gymnasiale uddannelser, i stedet burde gennemføre en erhvervsuddannelse. For denne diskussion er det afgørende, om personer med en erhvervsuddannelse som højeste uddannelse typisk opnår højere beskæftigelse og løn, end personer der gennemfører en gymnasial uddannelse uden efterfølgende at gennemføre en videregående uddannelse.

Udfordringer for erhvervsuddannelserne

Søgningen til erhvervsuddannelserne har været stigende i perioden 2007-13, så en mindre andel af de unge har valgt en erhvervsuddannelse. I 2014 har der dog været en lille fremgang i søgningen til erhvervsuddannelserne. Samtidig er frafaldet på erhvervsuddannelserne langt højere end på de gymnasiale uddannelser.

Kapitlet er færdigredigeret den 12. maj 2014.

**Reform af
erhvervs-
uddannelserne**

Det er en stor udfordring for erhvervsskolerne, at så mange falder fra i løbet af uddannelsen. Der er i foråret 2014 indgået en aftale om en reform af erhvervsuddannelserne, der bl.a. har til formål, at flere skal starte på en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse, at øge det faglige niveau og at mindske frafaldet. En årsag til det store frafald på erhvervsuddannelserne er, at erhvervsskoleeleverne har svært ved at finde praktikplads i en virksomhed.

**Er skolepraktik
et godt
alternativ?**

Elever, der ikke kan finde en praktikplads, kan gennemføre den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik. Mange opfatter dog tilsyneladende skolepraktik som et dårligt alternativ. Et vigtigt spørgsmål er, om elever, der har gennemført den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik, efterfølgende klarer sig lige så godt som elever, der har gennemført uddannelsen i ordinær praktik.

**Gevinster ved
uddannelse**

Det er hensigtsmæssigt, at det offentlige subsidierer uddannelse, når uddannelse giver en samfundsøkonomisk gevinst udover den privatøkonomiske gevinst, som den uddannede person selv opnår. I det følgende redegøres for, hvori disse gevinster består.

**Uddannelse giver
et personligt
afkast**

Uddannelse giver en række kompetencer, der øger den uddannedes produktivitet. Den privat økonomiske gevinst af uddannelse opnås således ved en højere erhvervsindkomst og bedre beskæftigelsesmuligheder efter endt uddannelse. Set i forhold til livsindkomsten for ufaglærte, er livsindkomsten eksempelvis godt 20 pct. højere for erhvervsuddannede indenfor butik og engroshandel og knap 40 pct. højere for erhvervsuddannelser indenfor kontor og finansiell virksomhed samt landbrug og fiskeri, jf. Det Økonomiske Råd (2004). Der kan også være et personligt udbytte ved uddannelsesaktiviteter udover det økonomiske. Uddannelsessøgende kan f.eks. få en god oplevelse af at deltage i uddannelsen. Nogle uddannelser kan også give større udbytte af fritidsaktiviteter eller give arbejdsopgaver, der er mere interessante. Endelig giver nogle uddannelser høj status. En række analyser finder, at der således er private gevinster ud over en højere indkomst ved at gennemføre en uddannelse, jf. Oreopoulos og Salvanes (2011). Uddannelse, der alene

giver personligt afkast, uanset om det er økonomisk eller ikke-økonomisk afkast, giver ikke en effektivitetsmæssig begrundelse for offentlig subsidiering af uddannelser.

Flere uddannede øger skatteindtægterne

Der er imidlertid en samfundsøkonomisk gevinst ud over den privatøkonomiske ved, at personer opnår en højere indkomst ved at uddanne sig, fordi en del af gevinsten tilfalder staten i form af højere skatteindtægter. Dette forhold giver begrundelse for offentlig subsidiering af uddannelse. Dette sker da også i meget højt omfang, idet de fleste uddannelser i Danmark er gratis for deltagerne, og samtidig modtager de uddannelsessøgende indkomstoverførsler i form af SU under uddannelsen. En række yderligere markedsfejl samt fordelingshensyn kan også begrunde subsidiering.

Uddannelse kan være en gevinst for andre end den uddannede ...

Et højere samfundsøkonomisk end privatøkonomisk afkast kan også skyldes, at et højere uddannelsesniveau resulterer i teknologiske fremskridt, som ikke afspejles i den enkeltes løn, men i den generelle vækst. Udviklingen af nye produkter og metoder, der er vigtige for den økonomiske vækst, kræver typisk uddannet arbejdskraft. En uddannet medarbejder kan også forbedre ufaglærte kollegers produktivitet f.eks. ved at instruere kollegerne i mere effektive arbejdsmetoder – kundskaber som de ufaglærte vil bevare selvom omgangen med den højere uddannede ophører.

... og bidrage til vækst

Uddannelseskapital er med til at forklare velstanden i økonomien. Det er en produktionsfaktor, hvilket blot betyder, at uddannelseskapitalen bidrager til BNP-niveauet i økonomien, og at stigende uddannelseskapital har givet vækst i BNP. En yderligere vækstskabende effekt af uddannelse kan ligge i, at en uddannet arbejdsstyrke giver mulighed for innovation i produktionen og forbedrede muligheder for, at landet kan benytte og udvikle ny teknologi. Det betyder, at niveauet for uddannelseskapital har betydning for den økonomiske vækst. Analyser af uddannelseskapitalens betydning for væksten viser, at både niveauet for og stigningen i landenes uddannelseskapital er med til at forklare forskelle i landenes vækst, jf. Krueger og Lindahl (2001).

**Uddannelse har
andet afkast end
økonomisk**

Der er også ikke-økonomiske eksterne gevinster ved uddannelse, der giver et afkast til hele samfundet. Det kan f.eks. være, hvis uddannelse begrænser kriminalitet.

**Teknologisk
udvikling har
øget
efterspørgslen
efter uddannet
arbejdskraft**

Den teknologiske udvikling kan også have betydning for efterspørgslen efter faglært arbejdskraft. Den teknologiske udvikling har i nogle brancher medført, at efterspørgslen efter faglært arbejdskraft er steget relativt til efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft. Det skyldes, at faglært arbejdskraft er bedre i stand til at anvende den nyeste teknologi i virksomhederne, jf. Machin (2004). I Danmark har skiftet mod en større andel af faglært arbejdskraft været mere udtalt i erhverv, hvor der i forvejen er en relativ høj andel af faglært arbejdskraft som f.eks. i medicinalindustrien, it- og konsulentbranchen, den finansielle sektor samt i erhvervs-service m.m., jf. Malchow-Møller og Skaksen (2003). I den udstrækning, at disse brancher kommer til at udgøre en større del af økonomien, vil efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft falde.

**Et højt samfunds-
økonomisk afkast
kan sikres af
tilskud**

Når det samfundsøkonomiske afkast af uddannelse er større end det privatøkonomiske, kan der være behov for offentlig subsidiering. Det skyldes, at den enkelte ikke uden videre inddrager de eksterne samfundsøkonomiske gevinster i sine overvejelser, når vedkommende skal beslutte sig for at gennemføre en uddannelse.

**Manglende
lånemuligheder
hindrer
uddannelse**

Selvom den enkelte i gennemsnit kan forvente et økonomisk afkast af at gennemføre en uddannelse, kan der være nogle, der alligevel ikke gennemfører uddannelse. Problemet er, at de ikke har mulighed for at låne til finansiering af uddannelsen, fordi det er vanskeligt at optage lån på forventning om en højere indkomst. Derudover kan usikkerhed om uddannelsesindsatsens succes få nogle til at afholde sig fra at påbegynde en uddannelse. Der er f.eks. risiko for, at uddannelsen ikke fuldføres eller risiko for, at det ikke fører til den forventede beskæftigelse eller indkomst efter endt uddannelse.

Subsidiering kan også være begrundet i fordelingshensyn

Det kan også være fordelingshensyn, der gør, at der ydes offentlige subsidier til uddannelser. Det er således især unge af mindre velstillede forældre, der kan have vanskeligt ved at få finansieret en uddannelse. Offentlig subsidiering af uddannelser vil derfor også bidrage til at give alle unge lige muligheder for at gennemføre en uddannelse.

Alle de nævnte forhold kan begrunde offentlig regulering og subsidiering af uddannelse.

Kapitlets indhold

I det følgende afsnit III.2 beskrives organiseringen af ungdomsuddannelserne kort, og der redegøres for hovedpunkter i aftalen, der er indgået i dette forår, om en reform af ungdomsuddannelserne. I afsnit III.3 analyseres frafaldet fra ungdomsuddannelserne, idet det undersøges, hvordan unge, der gennemfører en gymnasial eller erhvervsfaglig uddannelse, adskiller sig fra unge, som ikke fuldfører en ungdomsuddannelse. I afsnit III.4 analyseres, om der er forskel i afkastet mellem at have en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse som højest fuldførte uddannelse. I afsnit III.5 undersøges det, om der er forskel i afkastet af at gennemføre den praktiske del af en erhvervsuddannelse i skolepraktik eller i en virksomhed. Endelig indeholder afsnit III.6 en opsummering samt en række anbefalinger.

III.2 Opbygningen af uddannelsessystemet for unge

Efter afslutningen af grundskolen vælger stort set alle unge at fortsætte på en ungdomsuddannelse.

I dette afsnit beskrives de institutionelle regler for ungdomsuddannelserne og centrale elementer i reformen af erhvervsuddannelserne.

Valg mellem studieforberedende eller erhvervsrettede uddannelser

Ungdomsuddannelserne er opdelt i de gymnasiale uddannelser, der er studieforberedende, og i erhvervsuddannelserne, som giver erhvervskompetencer. De gymnasiale uddannelser omfatter de almene gymnasiale uddannelser, som benævnes stx og hf m.m. samt de erhvervgymnasiale uddannelser, der benævnes htx og hhx. De erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelser omfatter erhvervsuddannelserne samt erhvervsgrunduddannelsen (egu). De erhvervskompetencegivende uddannelser varer mellem to og fem år og de gymnasiale uddannelser fra to til tre år. Desuden har den unge mulighed for at vælge at starte på en ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, den såkaldte stu (særlig tilrettelagt uddannelse).

Uddannelsesparate unge har ret til at blive optaget

Ved afslutningen af 9. klasse vurderer skolen, om eleven er uddannelsesparat til den ønskede uddannelse. Hvis skolen vurderer, at eleven er uddannelsesparat, har hun eller han ret til at blive optaget enten på en gymnasial uddannelse eller en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Over 90 pct. forventes at gennemføre mindst en ungdomsuddannelse

Regeringen har en målsætning om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse. Vurderingen af, om målsætningen er opfyldt, sker ved at beregne, hvor stor en andel af en ungdomsårgang, der kan forventes at have afsluttet en ungdomsuddannelse 25 år efter afslutningen af 9. klasse.¹ I beregningerne antages det, at unge fremover vil have samme adfærd som nuværende unge. Det betyder, at personer, der afslutter 9. klasse, over livet antages at have samme tilbøjelighed til at påbegynde og færdiggøre en ungdomsuddannelse som de unge, der nu er i gang med en ungdomsuddannelse. Siden 1990 er andelen af unge, der forventes at færdiggøre mindst en ungdomsuddannelse, steget fra knap 80 pct. til over 92 pct., jf. tabel III.1. Regeringens målsætning, om at 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse, er således tæt på at være opfyldt.²

- 1) Elever, der ikke afslutter 9. klasse, indgår derfor ikke i opgørelsen.
- 2) I beregningerne er medtaget, at en andel af de unge gennemfører en videregående uddannelse uden at have gennemført en ungdomsuddannelse. Tidligere indgik denne andel ikke i målsætningen.

Tabel III.1 Andel af en ungdomsårgang som forventes at opnå mindst en ungdomsuddannelse 25 år efter 9. klasse

	1990	1995	2000	2005	2010	2012
	----- Pct. -----					
Gymnasial uddannelse	47,3	52,6	52,6	55,0	62,1	67,0
Erhvervsfaglig uddannelse	41,3	43,4	44,3	38,9	33,5	31,9
Uddannelse, særlige behov	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,4
Ungdomsuddannelse, i alt ^{a)}	76,2	82,2	83,9	81,9	87,5	89,2
Mindst en ungdomsuddannelse^{b)}	79,6	85,9	88,0	86,8	91,2	92,9

a) Der er nogle, som både gennemfører en gymnasial uddannelse og en erhvervsfaglig uddannelse. Derfor er summen af "gymnasial uddannelse", "erhvervsfaglig uddannelse" og "uddannelse, særlige behov" større end "ungdomsuddannelser, i alt".

b) I "mindst en ungdomsuddannelse" indgår også unge, som fuldfører en videregående uddannelse uden en registreret ungdomsuddannelse.

Anm.: Uddannelsesniveaut beregner uddannelsesniveaut under den antagelse, at den seneste årgang, der afslutter 9. klasse, har samme sandsynlighed for at påbegynde og afslutte en uddannelse som tidligere årgange. Målsætningen, at 95 pct. af en årgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, opgøres i forhold til, at de unge skal have gennemført "mindst en ungdomsuddannelse".

Kilde: Undervisningsministeriet, www.uvm.dk.

Stigning i gymnasial uddannelse, men fald i erhvervsuddannelse

Stigningen i den således opgjorte andel, der gennemfører en ungdomsuddannelse, skyldes en markant stigning i andelen, der gennemfører en gymnasial uddannelse. Mens denne andel i perioden 1990-2012 er steget med 20 pct.point fra 47 pct. til 67 pct., er andelen af unge, der gennemfører en erhvervsuddannelse, faldet med knap 10 pct. point fra 41 pct. til under 32 pct.

Fremskrivningsusikkerhed

Fremskrivningen af de nuværende unges uddannelsesniveau er i sagens natur forbundet med usikkerhed. Beregninger foretaget af Undervisningsministeriet viser, at fremskrivningsmodellen beregnet for tidligere årgange har haft en tendens til at undervurdere udviklingen i det faktiske uddannelsesniveau. Det er dog ikke sikkert, at usikkerheden på beregningerne for de seneste år også vil trække i retning af at undervurdere uddannelsesniveaut i fremtiden. Det skyldes, at den store søgning de senere år til ungdomsuddannelserne kan hænge sammen med, at ledigheden blandt unge er steget kraftigt i forbindelse med lavkonjunkturen siden

2008. Det kan have fået flere til at påbegynde en ungdomsuddannelse end i en normal konjunktursituation. Når konjunkturerne normaliseres, vil flere muligvis vælge ufaglært beskæftigelse frem for en ungdomsuddannelse.

Erhvervsuddannelserne

Grundforløb giver adgang til flere hovedforløb

En erhvervsuddannelse giver både generelle og erhvervsrettede kvalifikationer. En erhvervsuddannelse er sammensat af et grund- og et hovedforløb. I grundforløbet, som foregår på en erhvervsskole, vælger eleven en af 12 indgange og opnår grundlæggende kvalifikationer, der kan anvendes på flere uddannelser under samme indgang.³ På hovedforløbet veksles der mellem undervisning målrettet den valgte uddannelse på en erhvervsskole og oplæring i en virksomhed. Grundforløbet varer typisk ca. ½ år og hovedforløbet mellem to og fire år.⁴ Der er betydelig forskel i det faglige niveau og omfanget af arbejds træning i uddannelserne. En erhvervsuddannelse som brødbager omfatter f.eks. i hovedforløbet otte ugers skoleundervisning, mens en murerlærling får 35 ugers undervisning i hovedforløbet.

Ordinær praktik og skolepraktik

Inden hovedforløbet kan påbegyndes, skal eleven finde en praktikplads i en virksomhed. Aftalen kan også indgås med flere virksomheder i en såkaldt kombinationsaftale. Hvis eleven ikke kan finde en praktikplads, kan den praktiske del foregå helt eller delvist på en erhvervsskole i skolepraktik. Eleven skal opfylde EMMA-kriterierne for at kunne gennemføre den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik. EMMA-kriterierne indebærer, at erhvervsskolen skal vurdere, at eleven er Egned, Mobil geografisk, Mobil fagligt og Aktivt praktikpladssøgende. Den enkelte har derfor ikke et krav på en skolepraktikplads, hvis vedkommende eksempelvis ikke vurderes at have et tilstrækkeligt højt fagligt

- 3) Det er også muligt at starte på en erhvervsuddannelse direkte i en virksomhed i den såkaldte ny mesterlære. Under denne ordning er virksomheden forpligtiget til at sikre, at eleven opnår de samme kvalifikationer, som hvis eleven havde gennemført grundforløbet.
- 4) På handels- og kontorområdet er grundforløbet dog op til to år, og på social- og sundhedsuddannelserne er det kun elever, der kommer direkte fra 9. eller 10. klasse, der skal gennemgå et grundforløb.

niveau eller at være klar til at tage en almindelig praktikplads.

Skolepraktikforløb kan sammensættes på forskellige måder

Et praktikforløb med skolepraktik kan kombineres med aftaler med virksomheder i en eller flere perioder. Skolepraktik kan kombineres med en delaftale med en virksomhed, hvor en virksomhed ansætter eleven i mindst én praktikperiode. Et praktikforløb kan også sammensættes af flere delaftaler med samme eller andre virksomheder.

Overordnet set udgør den praktiske oplæring omkring 70 pct. af hovedforløbet, mens resten foregår på en erhvervsskole.

107 erhvervsuddannelser

Der er 107 erhvervsuddannelser fordelt på følgende 12 indgange:

- Bil, fly og andre transportmidler
- Bygge og anlæg
- Bygnings- og brugerservice
- Dyr, planter og natur
- Krop og stil
- Mad til mennesker
- Medieproduktion
- Merkantil
- Produktion og udvikling
- Strøm, styring og IT
- Sundhed, omsorg og pædagogik
- Transport og logistik

Der er indgået en aftale om en reform af erhvervsuddannelserne i foråret 2014, der ændrer strukturen for ungdomsuddannelserne. Aftalens hovedindhold er beskrevet sidst i afsnittet.

Praktikcentre hjælper eleverne uden en praktikaftale

For at hjælpe unge med at finde en praktikplads er der oprettet 50 praktikpladscentre. Praktikcentrene skal tilrettelægge et samlet forløb for elever, der ikke opnår en hel uddannelsesaftale med en virksomhed. Når en elev optages på et praktikcenter, indgås en aftale mellem skolen og eleven om elevens fortsatte uddannelse, som fastlægger rettigheder og pligter for eleven og skolen. Praktikcenteret opretter og

koordinerer klynger af virksomheder, hvor hver enkelt virksomhed kan varetage en del af elevens uddannelse. I de perioder, hvor eleven ikke kan opnå en aftale med en virksomhed, foregår den praktiske undervisning på skolen eller som virksomhedsforlagt undervisning. Ved virksomhedsforlagt undervisning i skolepraktik gennemfører en virksomhed i en periode praktikundervisning på skolens vegne og på skolens ansvar. Ved virksomhedsforlagt undervisning modtager eleven praktikydelse.

Egu for unge, som ikke har forudsætninger for en almindelig ungdomsuddannelse

Der er også en kompetencegivende erhvervsuddannelse rettet mod unge under 30 år, som ikke umiddelbart har forudsætninger for at gennemføre en anden kompetencegivende ungdomsuddannelse. Uddannelsen kaldes erhvervsgrunduddannelse (egu), varer to år og indeholder meget praktik og kun lidt teori. Der er ca. 1.200 egu-elever. Formålet med uddannelsen er, at den unge opnår personlige, sociale og faglige kompetencer, der kan føre til job eller fortsat uddannelse. Egu er i sig selv kompetencegivende, men giver også adgang til erhvervsuddannelserne. Egu afsluttes ikke med en eksamen, men efter gennemførelsen udstedes et uddannelsesbevis.

Uddannelse for unge med særlige behov

Der er yderligere en ungdomsuddannelse (stu), der er tilrettelagt for unge med særlige behov. Gruppen omfatter unge udviklingshæmmede og andre unge, der af fysiske eller psykiske grunde, selv med specialpædagogisk støtte, ikke kan gennemføre en anden ungdomsuddannelse. Der er omkring 800 personer ud af en ungdomsårgang, der forventes at gennemføre denne type uddannelse. Uddannelsen indeholder både undervisning og praktiske aktiviteter, herunder praktikophold i virksomheder og institutioner.

En erhvervsuddannelse kombineret med hf

Siden 2010 har det været muligt at kombinere erhvervsuddannelsen med gymnasiale fag på hf-niveau. Dette har betegnelsen eux. Der er 27 erhvervsuddannelser, der tilbyder eux. I skoleåret 2011-12 startede ca. 400 elever på eux. Der er endnu ingen, der har gennemført en eux.

**Arbejds-
markedets parter
har betydelig
indflydelse ...**

Undervisningsministeriet har det overordnede ansvar for erhvervsuddannelserne, men arbejdsmarkedets parter har en betydelig indflydelse på indholdet, varigheden og strukturen samt for afholdelse af prøver på erhvervsuddannelserne. Arbejdsmarkedets parter har indflydelse på erhvervsuddannelserne på tre niveauer.

**... på tre
niveauer**

De tre niveauer er: Undervisningsministerens rådgivende udvalg, som hedder Rådet for de Grundlæggende Erhvervsfaglige Uddannelser (REU), de faglige udvalg for de enkelte uddannelser og bestyrelserne for erhvervsskolerne. REU rådgiver undervisningsministeren, f.eks. om oprettelse og nedlæggelse af erhvervsuddannelser, hvilke uddannelser, der udbydes med skolepraktik og på hvilke uddannelser, der skal være adgangsbegrænsning. Hver af de 107 erhvervsuddannelser er dækket af et fagligt udvalg. De faglige udvalg er sammensat af arbejdsgivere og arbejdstagere fra det jobområde, som uddannelsen retter sig mod. De faglige udvalg bestemmer uddannelsernes varighed og struktur, herunder fordelingen mellem skoleundervisning og praktikuddannelse på de forskellige uddannelser. De har også som opgave at godkende praktikvirksomheder. Endelig indgår repræsentanter for arbejdsmarkedets parter i erhvervsskolernes bestyrelser.

De gymnasiale uddannelser

**Almene
gymnasier og
erhvervs-
gymnasier**

De gymnasiale uddannelser omfatter de almene gymnasiale uddannelser, stx, hf m.m., og de erhvervgymnasiale uddannelser, der omfatter hhx og htx. De almene gymnasiale uddannelser udbydes af individuelle gymnasieskoler, og de erhvervgymnasiale uddannelser udbydes af erhvervsskolerne.

**Undervisnings-
ministeriet
bestemmer
indholdet**

Indholdet af uddannelserne fastlægges af undervisningsministeren, ligesom undervisningsministeren opretter og nedlægger gymnasier. Gymnasierne er selvejende institutioner, hvor bestyrelsesmedlemmerne omfatter repræsentanter fra kommunen og regionen, fra videregående uddannelser, det lokale erhvervsliv samt medarbejdere og elever.

Finansiering af ungdomsuddannelserne

Udgifter til SU, praktikydelse og undervisning finansieres af staten

Udgifterne til ungdomsuddannelserne omfatter udgifter til undervisning, SU og for erhvervsuddannelserne løn eller praktikydelse i den praktiske del af uddannelsen. Det er staten, der finansierer undervisningen og SU til eleverne, mens arbejdsgiverne finansierer udgifterne til elevernes løn og deltagergodtgørelse i skolepraktik. De offentlige udgifter til ungdomsuddannelserne var i 2012 31,4 mia. kr. til undervisningen m.m. og 5,3 mia. kr. til SU.⁵

Aktivitetsbaseret tilskud via taxameter

Undervisningen på erhvervsuddannelserne og de gymnasiale uddannelser varetages af selvejende institutioner, hvis udgifter primært finansieres af staten via et taxameter-system.⁶ Finansiering via et taxametersystem indebærer, at de statslige tilskud i betydeligt omfang er aktivitetsafhængige. En fordel ved et aktivitetsbaseret system er, at udgifterne automatisk reguleres med optaget, så skolerne får tilskyndelse til at optage flere elever, når der er en øget efterspørgsel fra elever. En ulempe ved en aktivitetsbaseret finansiering er, at institutionerne kan få for meget fokus på at øge optaget af elever på bekostning af kvaliteten af de færdiguddannede.⁷

- 5) Danmarks Statistik, Statistikbanken, *Offentlige finanser*.
- 6) Egu finansieres delvist af kommunerne og delvist af staten.
- 7) En undersøgelse af finansiering via taxameter på de videregående uddannelser viser, at mange uddannelsesledere og -chefer vurderer, at taxametersystemet påvirker rammerne for undervisningen mod mere effektivitet og stordrift, jf. DEA (2011). Samtidig peger et relativt stort mindretal af uddannelseslederne og -cheferne i undersøgelsen på, at taxameteret påvirker kvaliteten af undervisningen negativt.

Fire takster

Taxametersystemet er sammensat af fire takster, hvis størrelse er fastsat i finansloven:⁸

- Undervisningstaxametre, der vedrører udgifter til lønninger, undervisningsudstyr og -materialer
- Bygningstaxametre, der vedrører institutionens kapitaludgifter, herunder husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld og udgifter til bygningsvedligeholdelse
- Fællesudgiftstaxametre, der f.eks. vedrører udgifter til administration og ledelse, bygningsdrift og forsyning
- Færdiggørelsestaxameter, når eleven har afsluttet uddannelsen

Færdiggørelsestaxameteret anvendes til at påvirke institutionernes adfærd, så frafaldet på ungdomsuddannelserne mindskes.

Tilskud for indgåede aftaler om praktikplader

For at øge erhvervsskolernes tilskyndelse til at opsøge praktikpladser ydes et tilskud på 4.800 kr. til erhvervsskolerne for hver indgået aftale om en praktikplads. Undervisningsministeriet fastsætter et måltal for antallet af indgåede aftaler for hver skole. For aftaler over måltallet er tilskuddet dobbelt så højt som for aftaler indenfor måltallet.

Skolerne kan selv disponere over bevillingerne

Skolen fastlægger selv fordelingen mellem f.eks. udgifter til lærerlønninger og udgifter til bygninger samt udgifter mellem de forskellige uddannelser, en skole tilbyder.

Aktiviteten afhænger af antallet af elever

Størrelsen af taxametre er politisk fastlagt, mens aktiviteten opgøres ud fra, hvor mange der påbegynder og fortsat deltager i uddannelsesdelen på fastlagte tidspunkter (årselev).⁹ Størrelsen af taxameteret kan i princippet anvendes til at påvirke skolerne adfærd eller fordelingen af ressourcerne mellem skolerne. Det anvendte aktivitetsmål afspejler udelukkende antallet af elever og ikke f.eks. kvaliteten af undervisningen.

- 8) Derudover ydes et grundtilskud til finansiering af institutionernes basisomkostninger, der ikke er aktivitetsafhængigt, og et tilskud til gymnasier, der ligger i yderområder, på op til 2,5 mio. kr.
- 9) Det adskiller sig fra de videregående uddannelser, hvor der anvendes studietrinstilvækst.

SU under grundforløbet og elevløn på hovedforløbet

Elever på en gymnasial uddannelse eller grundforløbet af en erhvervsuddannelse kan modtage SU. Elever på 18 og 19 år får 1.293 kr. om måneden. De kan desuden få et tilskud på op til 1.610 kr. om måneden afhængigt af forældrenes indkomst. Elever på 20 år og derover modtager 2.516 kr. om måneden, hvis de er hjemmeboende, og 5.839 kr., hvis de er udeboende. Elever på egu modtager 2.638 kr. om måneden, hvis de er under 18 år, og hvis de er 18 år eller derover, modtager de 3.402 kr. om måneden som hjemmeboende og 6.312 kr. om måneden som udeboende.

Elevlønnen fastsættes i overenskomsten

Under hele hovedforløbet af uddannelsen får eleverne på erhvervsuddannelserne udbetalt en elevløn af arbejdsgiveren, der er væsentlig højere end SU. Lønnen er fastsat af arbejdsmarkedets parter og varierer mellem overenskomstområderne. Indenfor overenskomsten mellem CO-Industri og DI er mindstesatsen for første år af læretiden pr. 1. marts 2014 64,2 kr. pr. time svarende til knap 10.000 kr. pr. måned stigende til 110,2 kr. pr. time på det femte år svarende til godt 17.000 kr. pr. måned. I overenskomsten er der desuden fastsat satser for arbejde under særlige vilkår samt overarbejde. Udover mindstelønnen kan der gives lokale personlige tillæg. Voksenlærlinge, der er ansat som lærlinge efter, at de er fyldt 25 år, skal som minimum aflønnes med overenskomstens mindsteløn for ikke-faglærte, der i 2013 var 108,7 kr. pr. time svarende til knap 17.000 kr. pr. måned.

Refusion af lønnen under skoleforløb

Når lærlingene under hovedforløbet er i skoleforløb, får arbejdsgiveren refunderet 2.220 kr. pr. uge for førsteårselever stigende til 3.140 kr. pr. uge for en fjerdeårs lærling. Tilskuddet til virksomhedernes lønudgifter til lærlinge under skoleforløb og skolepraktikydelsen finansieres af arbejdsgivernes bidrag (AUB, tidligere AER). AUB's indtægter stammer fra et bidrag fra både private og offentlige arbejdsgivere på 3.026 kr. om året pr. ansat fratrukket én ansat og lærlinge samt yderligere fratrukket én ansat for hver gang, der er 50 ansatte i virksomheden.

Elevløn udgør op til 70 pct. af løn for almindelige lønmodtagere

I 2012 udgjorde medianlønnen for lærlinge indenfor de håndværksprægede fag godt 14.000 kr. pr. måned, hvilket svarer til ca. 50 pct. af lønnen for almindelige voksne lønmodtagere, jf. tabel III.2. For operatørarbejde ved anlæg og

maskiner svarer elevernes løn til godt 70 pct. af lønnen for almindelige voksne lønmodtagere. Ydelsen under skolepraktik er væsentlig lavere. Elever i skolepraktik modtager 2.903 kr. om måneden, hvis de er under 18 år og 6.951 kr. om måneden, hvis de er over 18 år.

Tabel III.2 Månedsløn, median, 2012

	Elever ^{a)}	Voksen ^{b)}
	-----	Kr. -----
Kontor- og sekretærarbejde	16.023	30.952
Håndværkspræget arbejde, byggeri	14.527	30.805
Operator ved anlæg og maskiner	20.730	28.941

a) Omfatter alle lærlinge og unge under 18 år.

b) Omfatter personer på 18 år og derover, som hverken er elever, udfører ledelsesarbejde eller har særligt ansvar.

Anm.: Samlet månedsløn ekskl. genetillæg. En del af forskellen mellem uddannelserne kan skyldes forskelle i elevernes alder og løndannelsen på området.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2013): *Strukturstatistikken*.

Erhvervsskolereformen

Et flertal af folketingets partier har indgået en aftale om en reform af erhvervsuddannelserne, der skal træde i kraft efter sommerferien 2015, jf. Regeringen mfl. (2014) og boks III.1. Reformen har som mål, at

- Flere elever skal vælge en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse: Mindst 25 pct. skal vælge en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse i 2020 og mindst 30 pct. i 2025
- Flere skal fuldføre en erhvervsuddannelse: Andelen, der fuldfører, skal stige fra 52 pct. i 2012 til mindst 60 pct. i 2020 og mindst 67 pct. i 2025
- Erhvervsuddannelserne skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, som de kan. Det indebærer bl.a., at flere på erhvervsuddannelserne skal afslutte med fag på et højere niveau end det obligatoriske minimumskrav fastsat af de faglige udvalg, hvilket f.eks. skal ske ved at oprette talentspor

Boks III.1 Erhvervsskolereformen

Grundforløbet

Grundforløbet udvides fra typisk et halvt år (20 uger) til et helt år (40 uger) og kommer til at bestå af to dele for unge, der starter direkte fra 9. eller 10. klasse. Erhvervsuddannelsen for disse unge udvides derfor med et halvt år. Andre begynder direkte på anden del og får dermed fortsat et grundforløb på 20 uger. Første del af grundforløbet omfatter almene og generelle erhvervsfaglige kompetencer. Anden del af grundforløbet er specifikt målrettet en af de 107 erhvervsuddannelser. Desuden gøres grundforløbene på tværs af hovedforløb mere ensartede i opbygning og varighed. Den mere ensartede opbygning af grundforløbet betyder, at flere på social- og sundhedsuddannelserne og den pædagogiske assistentuddannelse skal gennemgå grundforløbet, og at grundforløbet forkortes fra to til et år på de merkantile uddannelser. Grundforløbet afsluttes med en prøve, der både kan omfatte en teoretisk og en praktisk del. Prøven skal bestå, for at eleven kan fortsætte på hovedforløbet.

Ny struktur

De nuværende 12 indgange erstattes af fire nye erhvervsfaglige hovedområder for elever, der starter direkte fra 9. eller 10. klasse. De fire indgange omfatter:

- Omsorg, sundhed og pædagogik
- Kontor, handel og forretningsservice
- Fødevarer, jordbrug og oplevelser
- Teknologi, byggeri og transport

Adgangskrav

Eleverne skal have mindst 02 i gennemsnit i de afsluttende prøver fra 9. eller 10. klasse i både dansk og matematik for at blive optaget på en erhvervsuddannelse. Hvis den unge ikke opfylder kravet, kan hun eller han blive optaget efter en optagelsesprøve og -samtale. Unge kan optages uden at opfylde adgangskravene, hvis de har en praktikaftale eller en anden ungdomsuddannelse. Der bliver oprettet en alternativ, erhvervsrettet 10. klasse for dem, der ikke lever op til adgangskravet.

Højniveau-spor

Antallet af erhvervsuddannelser, hvor unge kan supplere med gymnasiale fag på hf-niveau (eux), udvides til alle relevante uddannelser. Desuden skal der være flere steder, hvor erhvervsskolerne skal uddanne til et højere fagligt niveau. Der skal udbydes uddannelser på flere niveauer, herunder skal der oprettes talenter og tilbydes intensiv træning i relevante faglige kompetencer som forberedelse til deltagelse i konkurrencer. På nuværende tidspunkt er det kun udvalgte uddannelser og skoler, der udbyder eux.

Boks III.1 Erhvervsskolereformen, fortsat

Ny uddannelse for voksne

Der oprettes en ny erhvervsuddannelse for voksne (EVU), der er målrettet personer over 25 år. Personer over 25 år starter direkte på anden del af grundforløbet, der har en varighed på 20 uger. Den nye uddannelse skal tilpasses de kompetencer, de voksne har. Hvis vedkommende har to års relevant erhvervs erfaring, skal han eller hun have et standardiseret forløb uden grundforløb og praktik. Voksne med mindre end to års relevant erhvervs erfaring skal have et standardiseret uddannelsesforløb, hvor længden af uddannelsen er kortere end på en tilsvarende erhvervsuddannelse. Voksne uden relevant erhvervs erfaring eller forudgående uddannelse skal have et uddannelsesforløb, der svarer til en erhvervsuddannelse, dog kun med grundforløbets anden del på 20 uger. Virksomhederne får en lønrefusion på 110 pct. af den højeste dagpengesats i skoleperioderne.

Ny kombineret ungdomsuddannelse

Uddannelsen varer to år og er en beskæftigelsesrettet, kompetencegivende ungdomsuddannelse. Uddannelsen retter sig mod unge mellem 15-24 år, der ikke har de nødvendige faglige, sociale og personlige kompetencer til at gennemføre en erhvervs- eller en gymnasial uddannelse. En afsluttet kombineret ungdomsuddannelse giver titlen "erhvervsassistent". Undervisningen veksler mellem fælles holdundervisning, kompetencegivende fag og erhvervstræning. Der må årligt maksimalt optages 2.500 årselever.

Praktikpladsområdet

Tilskuddet til erhvervsskolerne for hver indgået aftale om en ordinær praktikplads forhøjes for at øge den praktikpladssøgende indsats. Skolepraktiktaxametret omlægges, så en større del bliver et grundtilskud og en mindre del aktivitetsafhængigt. Antallet af skolepraktikpladser udvides på to uddannelser med adgangsbegrænsning. Anlægsstruktøruddannelsen bliver således udvidet med 70 pladser og elektrikeruddannelsen udvides med 100 pladser. Det skal vurderes, om flere uddannelser kan udbydes med skolepraktik.

I vækstpakken, der er fremsat maj 2014, afsættes lidt flere midler til erhvervsskolernes opsøgende arbejde på praktikpladsområdet.

Indføre karakterkrav

Et vigtigt element i reformen, der skal bidrage til at opfylde reformens målsætninger, er at indføre adgangskrav til erhvervsuddannelserne. Adgangskravet på erhvervsuddannelserne indebærer, at eleverne skal have mindst 02 i

gennemsnit i de afsluttende prøver efter 9. eller 10. klasse i både dansk og matematik.

Kombineret ungdomsuddannelse minder om egu

Der oprettes en ny uddannelse, der skal hedde kombineret ungdomsuddannelse. Uddannelsen er toårig og er målrettet unge mellem 15 år og 24 år, der ikke har de nødvendige faglige, sociale eller personlige kompetencer til at gennemføre en erhvervs- eller en gymnasial uddannelse. Undervisningen vil veksle mellem teoretisk undervisning og erhvervstræning. Målgruppen for den kombinerede ungdomsuddannelse er i vid udstrækning den samme som for egu; dog er egu rettet mod unge mellem 15 år og 29 år.

Tiltag til flere praktikpladser

I reformen er tiltagene på praktikpladsområdet rettet mod at øge erhvervsskolernes tilskyndelse til at finde praktikpladser til eleverne og at udvide antallet af pladser for skolepraktik.

III.3 Optag og frafald på ungdomsuddannelser

Antallet af elever med og uden en ungdomsuddannelse afhænger både af, hvor mange elever som påbegynder en ungdomsuddannelse, og hvor mange elever som falder fra. I det følgende beskrives optaget og frafaldet på ungdomsuddannelser, samt hvor mange som ikke får en ungdomsuddannelse.

Optag på ungdomsuddannelser

Flere starter på en ungdomsuddannelse

Antallet af personer, som starter på en ungdomsuddannelse, er fra 2002 til 2012 steget med 20 pct. Dette afspejler, at ungdomsårgangene i perioden er blevet større, men også at en større andel af en ungdomsårgang begynder på en ungdomsuddannelse.

Optaget på de gymnasiale uddannelser er steget med 12 pct.point ...

Flere ud af en ungdomsårgang begynder på en ungdomsuddannelse direkte efter grundskolen, jf. figur III.1. I 2002 startede 80 pct. af ungdomsårgangen direkte på en ungdomsuddannelse, hvorimod 83 pct. startede direkte i 2012. Denne lille stigning afspejler, at 12 pct.point flere starter på

en gymnasial uddannelse, mens andelen af optaget på en erhvervsuddannelse er faldet med 9 pct.point.

... hvilket skyldes en stigning i både almen og erhvervs-gymnasialt uddannede

Stigningen i andelen af en ungdomsårgang, som påbegynder en gymnasial uddannelse direkte efter grundskolen, skyldes både, at flere starter på en almen gymnasial uddannelse og en erhvervs-gymnasial uddannelse, jf. figur III.2. Optaget på de almene gymnasiale uddannelser er dog steget med 11 pct.point i de seneste ti år, mens optaget på de erhvervs-gymnasiale uddannelser er steget med 3 pct.point. Faldet i optaget på erhvervsuddannelser skyldes først og fremmest, at færre starter på en erhvervsuddannelse inden for teknik, håndværk og transport direkte efter grundskolen.

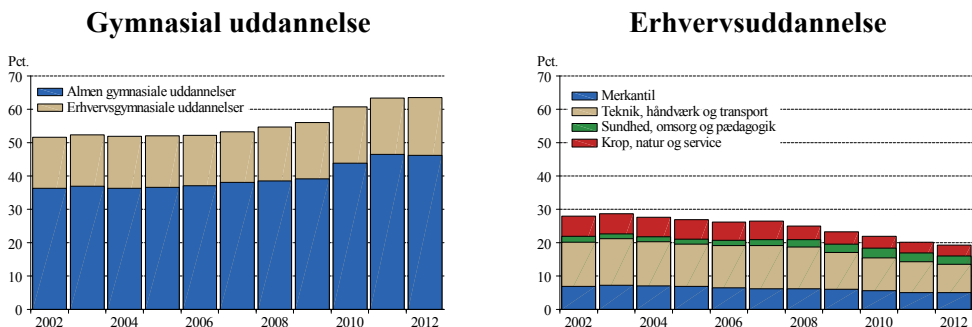
Figur III.1 Tid mellem grundskolen og ungdomsuddannelsen



Anm.: Søjlerne udtrykker andelen, som afslutter grundskolen i det pågældende år, og som starter på en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse direkte, inden to år eller fem år efter grundskolen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur III.2 Tilgang til ungdomsuddannelser



Anm.: Søjlerne udtrykker andelen, som afslutter grundskolen i det pågældende år, og som starter på en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse direkte efter grundskolen fordelt på type af ungdomsuddannelse.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

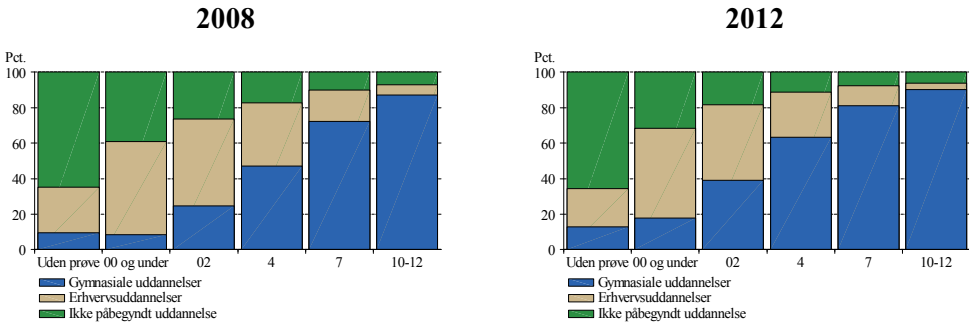
Flere med lave karakterer i gymnasiet end tidligere

Den øgede andel, som starter på en gymnasial uddannelse, har medført, at flere med lave karakterer fra folkeskolens afgangsprøve begynder på en gymnasial uddannelse, jf. figur III.3. Blandt personer med karakteren 02 eller 4 i skriftlig matematik fra 9. klasses afgangsprøve startede hhv. 25 pct. og 47 pct. direkte på en gymnasial uddannelse efter grundskolen i 2008. I 2012 var andelen ca. 15 pct. point højere. Tilgangen til en gymnasial uddannelse er dog også steget blandt personer med høje karakterer i skriftlig matematik i den pågældende periode, men ikke lige så meget. Omvendt påbegynder en mindre andel direkte en erhvervsuddannelse, og nedgangen er primært sket blandt personer med lave eller middel karakterer i skriftlig matematik. Stigningen i andelen, som påbegynder en ungdomsuddannelse direkte efter grundskolen fra 2008 til 2012, findes for personer med alle karakterniveauer, men primært for personer med lave karakterer.

Erhvervsuddannelser tiltrækker ikke personer med høje karakterer

Til trods for at flere elever med lave karakterer begynder på en gymnasial uddannelse, har eleverne på de gymnasiale uddannelser væsentlig højere karakterer fra folkeskolen end elever, som påbegynder på en erhvervsuddannelse, jf. figur III.4. I 2012 havde over 30 pct. af eleverne på de gymnasiale uddannelser karakteren 10 eller 12 i skriftlig matematik, mens kun 5 pct. af eleverne på erhvervsuddannelserne havde fået 10 eller 12.

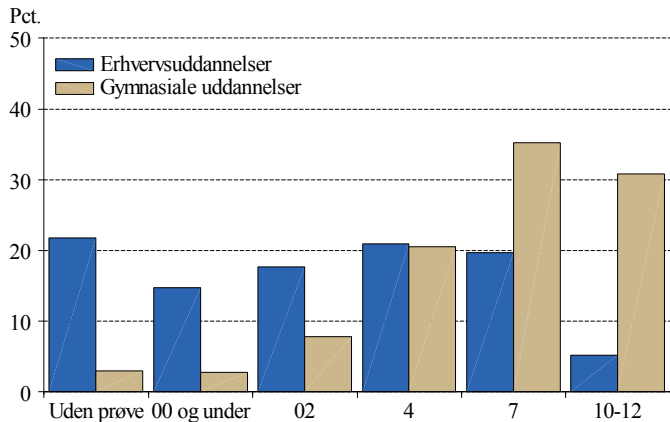
Figur III.3 Valg af ungdomsuddannelse fordelt på karakter i matematik



Anm.: Karaktererne vist i figuren er for 9. classes afgangsprøve i skriftlig matematik. Uden prøve omfatter de personer, som ikke tog afgangsprøven.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur III.4 Karakterer fra 9. classes afgangsprøve i skriftlig matematik



Anm.: Tallene er opgjort for de personer, som påbegyndte uddannelsen i 2012, og afsluttede grundskolen senest i 2002. Uden prøve omfatter de personer, som ikke tog afgangsprøven.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

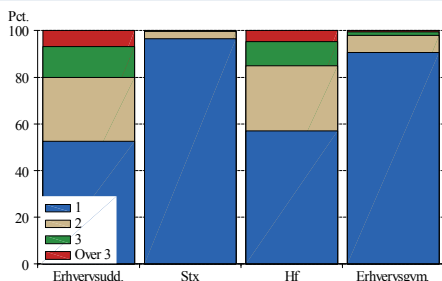
Mange på erhvervsuddannelserne har påbegyndt andre uddannelser

Personer, som er startet på en erhvervsuddannelse eller en hf i 2012, har ofte tidligere startet på en ungdomsuddannelse, jf. figur III.5. På de nævnte uddannelser har ca. halvdelen af eleverne tidligere startet på mindst én uddannelse, og ca. 20 pct. har startet på tre eller flere uddannelser. På de erhvervs-gymnasiale uddannelser og stx er det meget få, som tidligere har forsøgt sig med en anden uddannelse.

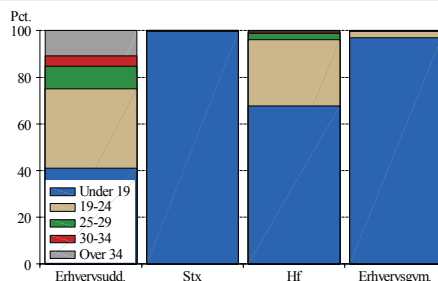
Knap 20 pct. af SOSU'erne er over 30 år

Det høje antal af tidligere påbegyndte uddannelser for personer, som starter på erhvervsuddannelser og hf, betyder, at nogle af eleverne er væsentlig ældre end på de andre ungdomsuddannelser ved starten af uddannelsen. På hf er 30 pct. over 19 år, og på erhvervsuddannelserne er 30 pct. mellem 19-24 år, mens hele 25 pct. er over 25 år, når de påbegynder uddannelsen, jf. figur III.6.

Figur III.5 Påbegyndte ungdomsuddannelser



Figur III.6 Alder ved start af ungdomsuddannelse



Anm.: I opgørelsen er en uddannelse ikke defineret som en ny uddannelse, hvis personen påbegynder en uddannelse inden for samme kategori i løbet af syv måneder efter uddannelsen er afbrudt. Der er defineret otte uddannelseskategorier, som er hhv. stx, hf, hhx, htx, merkantile uddannelser og erhvervsuddannelserne inden for teknik, håndværk og transport, sundhed, omsorg og pædagogik samt krop, natur og service. Tallene er opgjort for elever, som påbegyndte en ungdomsuddannelse i 2012.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Kvinder vælger
oftere gymnasiet**

Blandt de, der starter på en erhvervsuddannelse, er der flest mænd, mens der er flest kvinder blandt de, der starter på en gymnasial uddannelse, jf. tabel III.3. Der er en højere andel af optaget på de gymnasiale uddannelser, som er indvandre- re og efterkommere, end af optaget på erhvervsuddannel- serne.

**Sammenhæng
mellem forældres
karakteristika og
valget af
uddannelse**

Der er sammenhæng mellem valget af ungdomsuddannelse og forældres karakteristika. Blandt personer, som påbegyn- der en erhvervsuddannelserne, har forældrene oftere en erhvervsuddannelse, og omvendt blandt optaget på en gym- nasial uddannelse har forældrene oftere en videregående uddannelse. Ligeså er andelen blandt personer uden en ung- domsuddannelse størst for børn med forældre uden en ud- dannelse. Andelen med en høj indkomst er højere blandt optaget på de gymnasiale uddannelser end andelen blandt personer, som påbegynder en erhvervsuddannelse eller ikke påbegynder en ungdomsuddannelse.

Frafald på ungdomsuddannelser

**Flest på
gymnasierne
fuldfører deres
uddannelse**

Knap 20 pct. falder fra på de gymnasiale uddannelser, og godt 50 pct. falder fra på erhvervsuddannelserne, jf. figur III.7. Det laveste frafald findes på stx, hvor 15 pct. af de per- soner, som startede i 2008, er faldet fra uddannelsen inden for fire år. Det tilsvarende tal for personer, som påbegynder en erhvervsuddannelse inden for krop, natur og service, er knap 60 pct. Personer, som påbegynder en erhvervsuddannelse indenfor sundhed og pædagogik, har en relativt lav frafalds- procent sammenlignet med de andre erhvervsuddannelser.

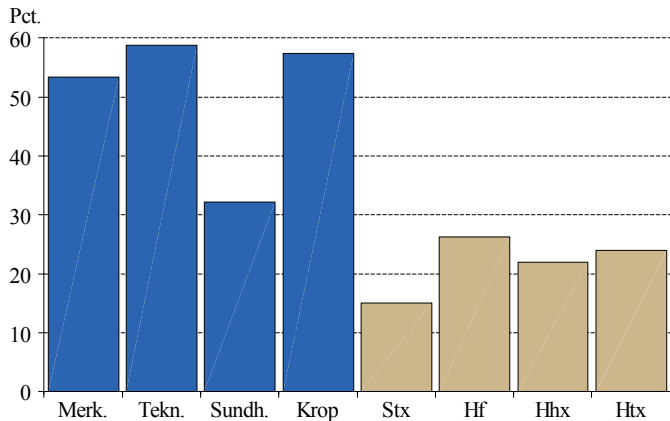
Tabel III.3 Socioøkonomiske karakteristika

	Ingen start på uddannelse	Gymnasial uddannelse	Erhvervs- uddannelse
	----- Pct. -----		
Egne karakteristika			
Kvinde	47	54	35
Mand	53	46	65
Dansk oprindelse	85	91	93
Vestlig indvander eller efterkommer	2	1	1
Ikke-vestlig indiv. eller efterkommer	13	8	6
Morens karakteristika			
Uoplyst uddannelse	7	2	3
Grundskole	36	13	26
Gymnasial uddannelse	5	6	4
Erhvervsuddannelse	35	36	49
Videregående uddannelse	19	43	17
Ingen lønindkomst	28	11	14
Lønindkomst under 300.000 kr.	42	34	47
Lønindkomst 300.000-450.000 kr.	22	40	33
Lønindkomst over 450.000 kr.	8	15	6

Anm.: Tallene er opgjort for personer, som afslutter deres grundskole i 2010 og ikke påbegynder en ungdomsuddannelse senest i 2012 eller påbegynder hhv. en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse senest i 2012. Karakteristikaene er opgjort året før, personerne afslutter deres grundskoleuddannelse.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur III.7 *Frafaldet på ungdomsuddannelserne*



Anm.: “Merk.” er de merkantile uddannelser. “Tekn.” er erhvervsuddannelser med indgangene teknologi og kommunikation, bygge og anlæg, håndværk og teknik, samt mekanik, transport og logistik. “Sundh.” er erhvervsuddannelser indenfor sundhed, omsorg og pædagogik. “Krop” er erhvervsuddannelser med indgangene fra jord til bord og service. Figuren omfatter personer, som har påbegyndt en ungdomsuddannelse i 2008, har stoppet uddannelsen inden juni 2012 og ikke er påbegyndt en uddannelse inden for samme kategori i de efterfølgende syv måneder. En uddannelseskategori er defineret som de overstående otte søjler. Frafallidet er opgjort fire år efter, at personen har påbegyndt uddannelsen. Andelen, som stadig er i gang med uddannelsen efter fire år, er næsten nul for de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne inden for sundhed og pædagogik. For de andre erhvervsuddannelser er der 4 til 8 pct., som stadig er i gang med uddannelsen efter fire år.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Uændret frafald over de seneste seks år

Frafaldet på de forskellige uddannelser har stort set været konstant over de seneste seks år på nær hf, hvor andelen af afbrudte forløb er faldet fra knap 40 pct. for de, som påbegyndte i 2002, til knap 30 pct. for de, som påbegyndte i 2008.

Flest falder fra i begyndelsen af uddannelsen

På de gymnasiale uddannelser falder den største andel fra på det første år af uddannelsen, hvorefter frafallidet er relativt lavt i de efterfølgende år, jf. figur III.8. På erhvervsuddannelserne varierer tidspunktet for, hvornår den største andel falder fra. På uddannelser inden for teknik, håndværk

og transport samt krop, natur og service er frafaldet størst på grundforløbet og lavest på hovedforløbet. På den merkantile uddannelse falder flest fra, efter at de har fuldført deres grundforløb, og inden de starter på et hovedforløb, hvorimod på uddannelser inden for sundhed, omsorg og pædagogik falder flest fra, når de er påbegyndt hovedforløbet. Forskellen på tidspunktet for frafald på erhvervsuddannelserne kan bl.a. skyldes de forskellige muligheder for at få praktikplads, og at der inden for nogle uddannelser er relativt mange, som starter direkte på hovedforløbet, f.eks. social- og sundhedsuddannelserne.

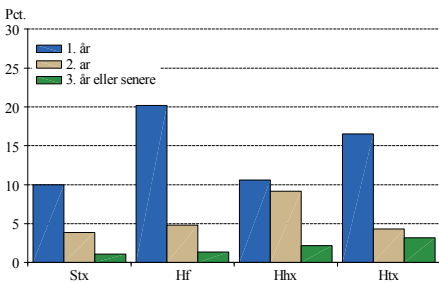
Nogle falder fra som følge af mangel på praktikplads

Mange falder tilsyneladende fra en erhvervsuddannelse som følge af, at de ikke kan finde en praktikplads. Ud af de 20 pct., som falder fra mellem grund- og hovedforløbet på en uddannelse indenfor teknik, håndværk og transport, er godt 25 pct. registreret som søgende efter en praktikplads umiddelbart inden frafaldet ifølge opgørelserne for EMMA-kriterierne, jf. figur III.9.¹⁰ Dette svarer til, at mindst 5 pct. af alle påbegyndte falder fra en erhvervsuddannelse inden for teknik, håndværk og transport som følge af, at de ikke kan finde en praktikplads. Denne andel underdriver sandsynligvis betydningen af manglende praktikpladser på frafaldet, idet nogle opgiver på forhånd at finde en plads. På de merkantile erhvervsuddannelser er knap 25 pct. af de frafaldne mellem hoved- og grundforløbet registreret som søgende efter praktikplads, mens det tilsvarende tal på erhvervsuddannelserne indenfor krop, natur og service er 15 pct. En spørgeskemaundersøgelse om begrundelser for at overveje at afbryde en erhvervsuddannelse finder ligeledes, at mange tillægger problemer med at finde en praktikplads en væsentlig betydning, jf. Jensen og Larsen (2011). Dette gælder især på erhvervsuddannelser inden for teknik, håndværk og transport.

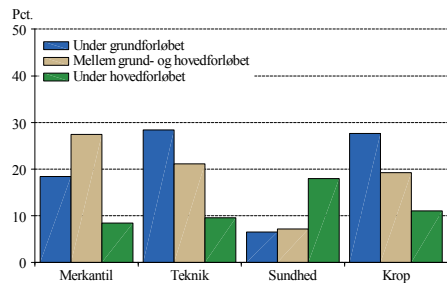
10) For at opfylde EMMA-kriterierne skal personen være Eget, Mobil geografisk, Mobil fagligt og Aktivt praktikpladssøgende, jf. afsnit III.2.

Figur III.8 Tidspunkt for frafald på ungdomsuddannelser

Gymnasial uddannelse



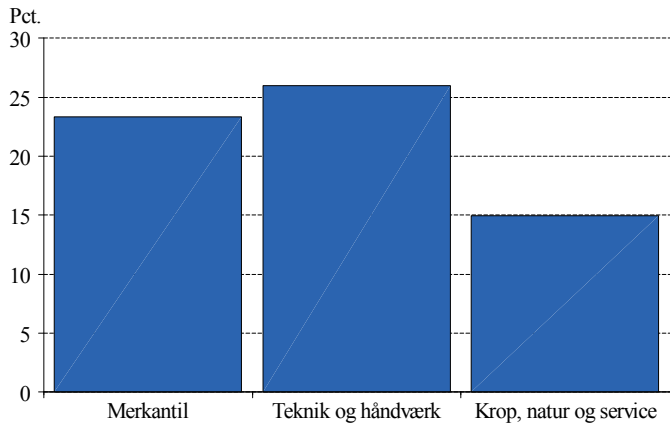
Erhvervsuddannelse



Anm.: Jf. anm. til figur III.7. På erhvervsuddannelserne indenfor sundhed, omsorg og pædagogik er der få, som starter på et grundforløb, da kun personer, der starter lige efter grundskolen, skal gennemgå grundforløbet.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur III.9 Andel af frafaldne mellem grund- og hovedforløb, som er aktivt søgende efter praktikplads



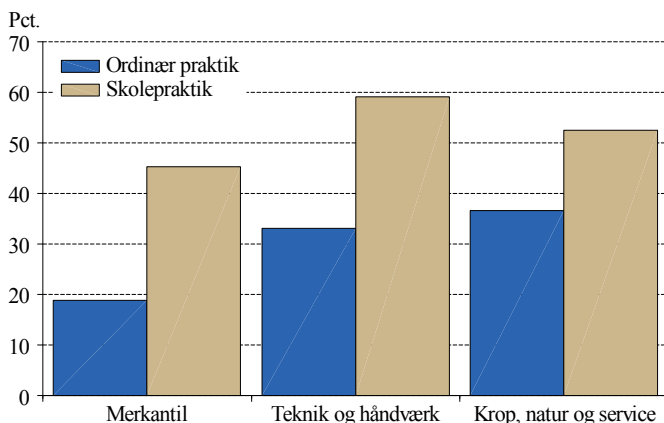
Anm.: Jf. anm. til figur III.7. Uddannelserne inden for sundhed, omsorg og pædagogik indgår ikke i figuren, da data først findes fra 2010. Andelen er opgjort for personer, som falder fra mens eller i den efterfølgende måned efter, at de er registreret som søgende efter en praktikplads.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Større frafald for personer som har aflagt dele af deres praktik som skolepraktik

Frafaldet på hovedforløbet er dog væsentlig højere for personer, som på et tidspunkt har været i skolepraktik i løbet af deres hovedforløb, end frafaldet for personer som kun har været i ordinær praktik, jf. figur III.10. Dette kan dog også afspejle, at personer i ordinær praktik allerede inden har en lavere risiko for at falde fra end personer, som har været i skolepraktik.

Figur III.10 Frafall på hovedforløb for personer som i løbet af deres uddannelse har været i skolepraktik eller kun i ordinær praktik



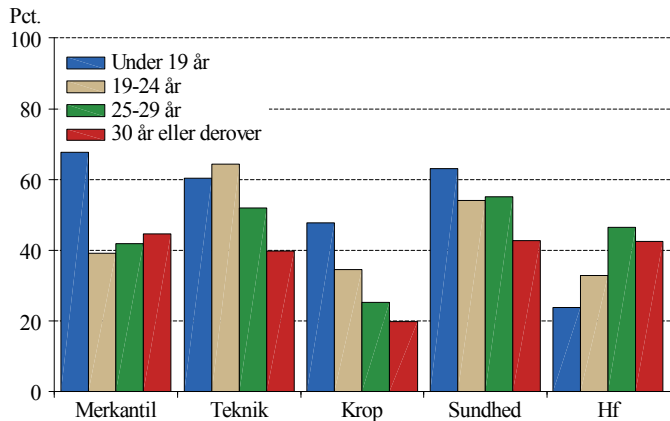
Anm.: Jf. anm. til figur III.7. Uddannelserne inden for sundhed, omsorg og pædagogik indgår ikke i figuren, da data først findes fra 2010. Tallene er opgjort for personer på hovedforløbet i forhold til alle personer, som har været i praktik i løbet af deres hovedforløb. Skolepraktik indeholder individer, som på et tidspunkt i løbet af deres hovedforløb har været i skolepraktik.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

De yngste falder oftere fra på erhvervsuddannelserne

Frafaldsprocenten på erhvervsuddannelserne er typisk aftagende med alderen med undtagelse af de merkantile uddannelser, jf. figur III.11. På de gymnasiale uddannelser er dette ikke tilfældet. Det er dog kun muligt at sammenligne med hf, da de fleste er under 19 år på de andre gymnasiale uddannelser.

Figur III.11 Frafaldsprocent fordelt på alder



Anm.: Jf. anm. til figur III.7.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Højere frafald for børn med forældre uden en uddannelse

Frafaldet afspejler til en vis grad elevernes baggrund, idet der er en sammenhæng mellem elevers frafald på ungdomsuddannelserne og den højest fuldførte uddannelse for elevernes forældre, jf. tabel III.4. Hvis forældrene alene har en grundskoleuddannelse, falder eleverne oftere fra deres ungdomsuddannelse i forhold til eleverne, hvor forældrene har en erhvervsuddannelse. Frafaldet er ligeledes større på erhvervsuddannelserne for børn af forældre med en videregående uddannelse i forhold til personer, hvor forældrene har en erhvervsuddannelse. Der er ingen signifikant sammenhæng mellem frafaldet på de gymnasiale uddannelser og at være barn af forældre med en videregående uddannelse. Dette skyldes, at der er taget højde for betydningen af folkeskolekarakterer, som har stor betydning for frafaldet. Lignende resultater findes i De Økonomiske Råd (2007) samt Humlum og Jensen (2010).

Tabel III.4 Udvalgte socioøkonomiske karakteristikas betydning for den marginale sandsynlighed for at falde fra en ungdomsuddannelse

	Gymnasial uddannelse	Erhvervs- uddannelse
	----- Pct. point -----	
Mand	4,4	-4,2
Vestlig indvandrer eller efterkommer	(1,9)	(0,4)
Ikke-vestlig indvandrer eller efterkommer	-6,4	3,5
Mor, grundskole	1,2	1,5
Mor, gymnasial uddannelse	1,6	2,9
Mor, kort eller ml. vidr. udd	(-0,0)	2,9
Mor, lang vidr. uddannelse	(-0,5)	7,4
Matematik, < 02	14,5	17,2
Matematik, 02	10,6	10,8
Matematik, 4	5,7	6,2
Matematik, 10-12	-6,5	-4,9
Matematik, ingen prøve	5,6	14,2
Tidligere påbegyndt en uddannelse	(1,0)	-9,2
Hf	(-0,4)	*
Hhx	9,6	*
Htx	4,1	*
Merkantil uddannelse	*	-10,3
Sundhed, omsorg og pædagogik	*	-5,6
Krop, natur og service	*	-32,6

Anm.: Jf. anm. til figur III.7. Tabellen angiver ændringen i den marginale sandsynlighed for at falde fra en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse i 2012 eller før som følge af ændrede karakteristika for personer, som påbegyndte deres uddannelse i 2008. Sandsynlighederne er estimeret med en probit-model. Tal i parentes er insignifikante variable på et 5-pct.-niveau. Referencepersonen er en kvinde med forældre af dansk oprindelse og 7 i skriftlig matematik til folkeskolens afgangsprøve, som for de gymnasiale uddannelser starter på stx og for erhvervsuddannelser starter på en uddannelse inden for teknik, håndværk og transport. Moderen har en erhvervsuddannelse. Udover overstående variable er der også kontrolleret for karakterer i skriftlig dansk, for morens løn og tilknytning til arbejdsmarkedet samt for farens baggrundskarakteristika. Variablene er opgjort året før, personen starter på ungdomsuddannelsen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

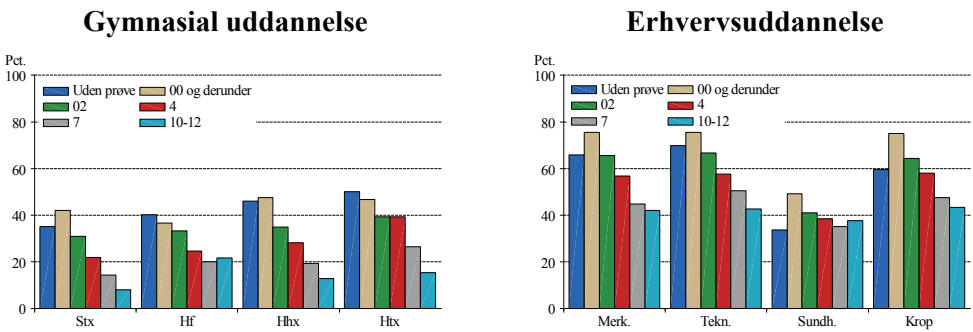
Mindre frafald hvis høje karakterer i folkeskolen

Frafaldsprocenten på både de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne er lavere, hvis eleverne har fået højere karakterer ved folkeskolens afgangsprøve. Karaktererne forklarer en anelse mere af frafaldet på erhvervsuddannelserne end på de gymnasiale uddannelser, og der er en større sammenhæng mellem frafald på ungdomsuddannelser og karakteren i skriftlig matematik end karakteren i skriftlig dansk.

Et karakterkrav på 02 reducerer ikke frafaldet på de gymnasiale uddannelser

Frafaldsprocenten er ligeledes højere for personer med lave karakterer, før der er korrigeret for baggrundskarakteristika, jf. figur III.12. Personer med en karakter under 02 har et frafald på 40 pct. på de gymnasiale uddannelser og 70 pct. på erhvervsuddannelserne. Udelukkes personer med en karakter under 02 for ungdomsuddannelserne bliver frafaldsprocenten 3 pct.point lavere for erhvervsuddannelserne, hvis adfærden er uændret. For de gymnasiale uddannelser reduceres andelen, som falder fra, stort set ikke, da der er meget få personer med lave karakterer på de gymnasiale uddannelser.

Figur III.12 Frafaldsprocent og karakter i folkeskolens afgangsprøve



Anm.: Jf. anm. til figur III.7. Den angivne karakter er for skriftlig matematik i 9. classes afgangsprøve.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Mange på erhvervsuddannelserne har fuldført flere uddannelser

Det er først og fremmest personer på erhvervsuddannelserne, som tidligere har fuldført en eller flere ungdomsuddannelser, jf. tabel III.5. Halvdelen af de personer, som har gennemført en merkantil uddannelse i 2012, har tidligere gennemført en anden ungdomsuddannelse, og det er især stx eller hhx, de har gennemført. Derimod har ingen med en studentereksamen eller en erhvervsgymnasial uddannelse fuldført i 2012 tidligere fuldført en ungdomsuddannelse. På de andre erhvervsuddannelser er det primært en anden erhvervsuddannelse, som tidligere er fuldført. Personer med en hf har ligeledes oftest tidligere gennemført en erhvervsuddannelse.

Tabel III.5 Seneste gennemførte ungdomsuddannelser fordelt på tidligere gennemførte ungdomsuddannelse

	Tidligere uddannelse		
	Gymnasial uddannelse	Erhvervsuddannelse	I alt
	-----	Pct. -----	
Erhvervsuddannelser	15	16	32
Merkantil	37	12	49
Teknik, håndværk og transport	9	10	19
Sundhed, omsorg og pædagogik	9	30	39
Krop, natur og service	8	16	25
Gymnasiale uddannelser	0	1	1
Stx	0	0	0
Hf	2	8	10
Htx	0	0	0
Hhx	0	0	0
I alt	7	8	15

Anm.: Tallene er opgjort for alle personer, som fuldførte en ungdomsuddannelse i 2012.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Ingen ungdomsuddannelse

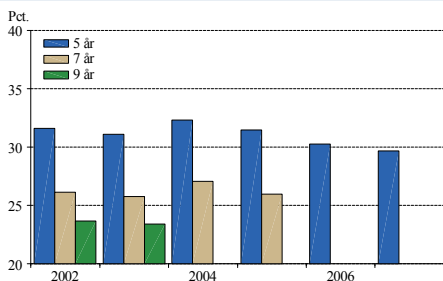
En tredjedel har ikke en ungdomsuddannelse fem år efter grundskolen

Ikke alle unge gennemfører en ungdomsuddannelse i årene efter, de har afsluttet deres grundskole. Knap 30 pct. af de personer, som afsluttede deres grundskole i 2007, har ikke fuldført en ungdomsuddannelse i de efterfølgende fem år, jf. figur III.13. Denne andel har været svagt faldende fra 2004 til 2007. Ud af de personer, som afsluttede deres grundskole i 2003, havde 31 pct. ikke fuldført en ungdomsuddannelse efter fem år, mens 26 pct. ikke havde ikke fuldført en ungdomsuddannelse efter syv år, og 23 pct. efter ni år.

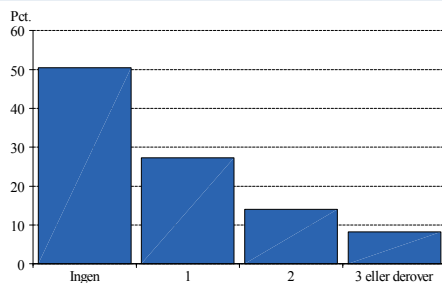
Halvdelen af unge uden en ungdomsuddannelse har aldrig forsøgt

Halvdelen af dem, som ikke gennemfører en ungdomsuddannelse ni år efter grundskolen, har aldrig forsøgt at gennemføre en ungdomsuddannelse, mens de resterende er startet på en ungdomsuddannelse en eller flere gange, jf. figur III.14. Knap 15 pct. er startet på en ungdomsuddannelse to gange, mens 8 pct. har forsøgt sig tre eller flere gange.

Figur III.13 Grundskoleårgang for personer uden ungdomsuddannelse



Figur III.14 Påbegyndte uddannelser for personer uden ungdomsuddannelse



Anm.: I figur III.14 indgår personer, som har afsluttet deres grundskole i 2003 og ikke har fuldført en ungdomsuddannelse senest i 2012.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Sammenfatning

85 pct. starter direkte på en ungdomsuddannelse efter grundskolen

Knap 85 pct. af en ungdomsårgang starter direkte på en ungdomsuddannelse efter deres grundskole, mens 93 pct. starter senest to år efter afslutning af grundskolen. En større andel starter på en gymnasial uddannelse fremfor en erhvervsuddannelse, og i de sidste par år er andelen af en ungdomsårgang, som starter på en gymnasial uddannelse, steget kraftigt. Frafaldet er større på erhvervsuddannelserne end på de gymnasiale uddannelser, hvilket medfører, at 81 pct. af de påbegyndte i 2008 får en gymnasial uddannelse, mens kun 42 pct. af de påbegyndte i 2008 får en erhvervsuddannelse. Frafaldsprocenten på både de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne er højere, hvis eleverne har fået lavere karakterer ved folkeskolens afgangsprøve, men personer med lave karakterer påbegynder primært en erhvervsuddannelse.

III.4 Afkastet af en ungdomsuddannelse

Generelle versus specifikke færdigheder

En gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse giver forskellige kompetencer til brug på arbejdsmarkedet. Gymnasiale uddannelser giver en generel viden og grundlæggende færdigheder til grundlag for at læse videre eller til senere at oplæres på selve jobbet. Erhvervsuddannelser giver en mere specifik viden, som i højere grad retter sig imod bestemte jobfunktioner.

Gevinster ved generelle og specifikke færdigheder

Gevinsten ved en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse må formodes at ændres over arbejdslivet. De specifikke færdigheder, som kan opnås med en erhvervsuddannelse, kan lette overgangen til beskæftigelse, men kan siden hen blive forældet pga. ændringer i efterspørgslen efter bestemte færdigheder, jf. Krueger og Kumar (2002). Generelle færdigheder fra en gymnasial uddannelse giver ikke så let adgang til arbejdsmarkedet som erhvervsuddannelserne, men de kan derimod give bedre mulighed for at læse videre eller tilegne sig ny viden.

Knap 10 pct. med en gymnasial uddannelse læser ikke videre

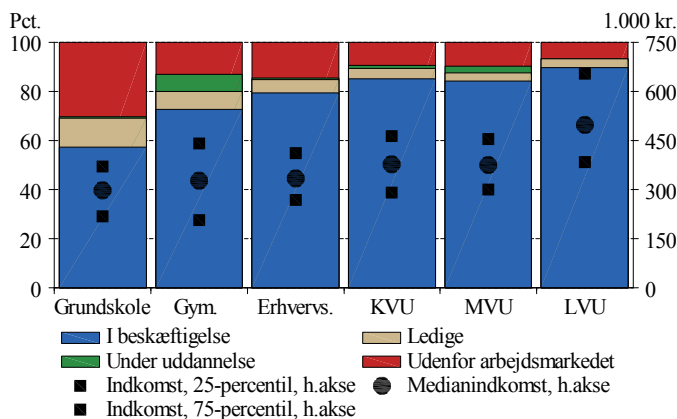
En gymnasial uddannelse er studiekompetencegivende, hvor en erhvervsuddannelse er erhvervskompetencegivende. Hensigten med en gymnasial uddannelse er dermed at læse videre. Alligevel er der knap 10 pct. af en ungdomsårgang, der forventes at fuldføre en gymnasial uddannelse, men uden efterfølgende at fuldføre en videregående uddannelse, jf. Undervisningsministeriet (2014). Formålet med indeværende afsnit er at belyse, om personer med en gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse klarer sig dårligere eller bedre på arbejdsmarkedet i de første 17 år af arbejdslivet end personer med højest en erhvervsuddannelse.

Oversigt over erhvervsindkomst og tilknytning til arbejdsmarkedet

Uddannede har højere beskæftigelse

Erhvervsfrekvensen er generelt højere for personer med en højere uddannelse, jf. figur III.15. Mindst 80 pct. af de personer, som har opnået mindst en ungdomsuddannelse, er i arbejdsstyrken, mens det tilsvarende tal er 70 pct. for personer, som ikke har gennemført uddannelse efter grundskolen. Andelen i beskæftigelse er lidt større for personer med en erhvervsuddannelse end for personer med en gymnasial uddannelse, men det dækker i høj grad over, at nogle i den sidstnævnte gruppe bruger tid på videre uddannelse.

Figur III.15 Tilknytningen til arbejdsmarked for 25-64-årige fordelt på højest fuldført uddannelse



Anm.: “Gym.” er gymnasiale uddannelser, “Erhvervs.” er erhvervsuddannelser, “KVVU” er korte videregående uddannelser, “MVU” er mellemlange videregående uddannelser og “LVU” er lange videregående uddannelser. Tilknytningen til arbejdsmarked er opgjort i november 2011, og erhvervsindkomsten er for hele 2011 for de, som har et job (inkl. studiejob) i november 2011. Erhvervsindkomsten er opgjort i 2014-lønniveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Større indkomstspredning for gymnasialt uddannede

Personer med et højere uddannelsesnivea har også en højere median-erhvervsindkomst. Median-erhvervsindkomsten er for både personer med en erhvervsuddannelse og en gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse på ca. 330.000 kr. pr. år. Spredningen i årsindkomsten for personer med en gymnasial uddannelse er dog større end for personer med en erhvervsuddannelse.

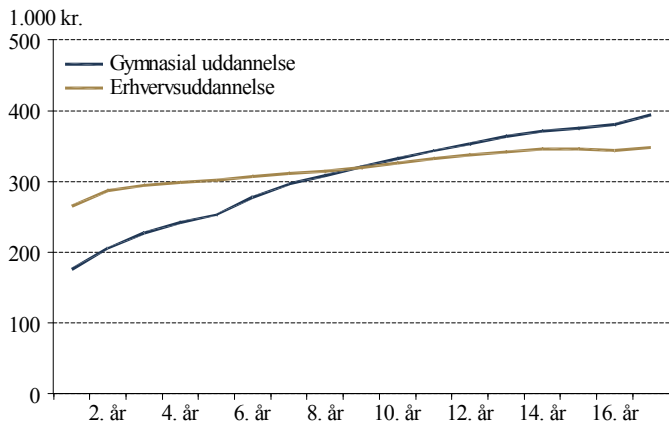
Lavere indkomst for personer uden en uddannelse

Median-erhvervsindkomsten for personer uden en ungdomsuddannelse er knap 300.000 kr. En lav årlig erhvervsindkomst kan afspejle en lav timeløn, men også at man har været i beskæftigelse i mindre omfang i løbet af året eller har et job med færre timer.

Erhvervsuddannede har højere indkomst i de første otte år

Sammenlignes erhvervsindkomsten i årene efter uddannelsen er fuldført, får erhvervsuddannede i gennemsnit en højere erhvervsindkomst end de gymnasialt uddannede, som ikke læser videre, i de første otte år efter, at de har afsluttet deres uddannelse. Forskellen er 90.000 kr. i de første par år efter afslutning af uddannelsen, når der ikke kontrolleres for forskelle i personkarakteristika, jf. figur III.16. Ni år efter afsluttet uddannelse får personer med en gymnasial uddannelse som højst fuldførte uddannelse i gennemsnit en højere erhvervsindkomst end personer med en erhvervsuddannelse som højst fuldførte uddannelse.

Figur III.16 Gennemsnitlig erhvervsindkomst efter afslutning af uddannelse fordelt på højst fuldført uddannelse



Anm.: Erhvervsindkomsten er opgjort i 2014-lønniveau. Gennemsnittene er beregnet for personer, som har afsluttet deres uddannelse i 1993-2006. Gennemsnittet for det 17. år er for personer, som har afsluttet deres uddannelse i 1993-94, da der anvendes oplysninger til og med 2011. Der indgår kun personer med en positiv erhvervsindkomst og personer, som ikke gennemfører eller ikke er i gang med en videregående uddannelse fem år efter afslutning af deres ungdomsuddannelse, jf. boks III.3. Tallet er opgjort, før der er taget højde for selektion af uddannelsesvalg.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

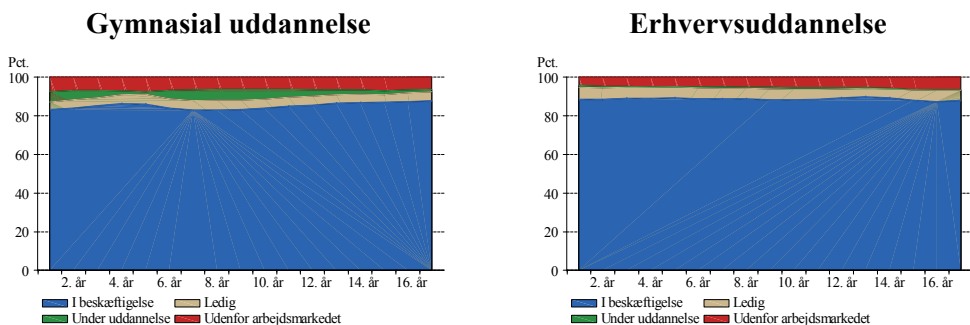
Ingen forskel i beskæftigelsesgrad

I de første 17 år efter endt uddannelse er tilknytningen til arbejdsmarkedet stort set ens for personer med kun en gymnasial uddannelse og med kun en erhvervsuddannelse, før der er kontrolleret for de bagvedliggende karakteristika, jf. figur III.17. Der er næsten en lige stor andel i beskæftigelse for de to grupper, men personer med gymnasial uddannelse er en anelse mere uden for arbejdsstyrken end erhvervsuddannede er. Personer med en gymnasial uddannelse starter til gengæld oftere på en uddannelse, som de så aldrig fuldfører.

Uddannelse giver kvalifikationer og øger produktiviteten

Der kan være flere forklaringer på, at personer med mere uddannelse typisk får mere i løn og har en højere erhvervsdeltagelse end personer med mindre uddannelse, jf. Det Økonomiske Råd (2003). Personer vil under uddannelsen tilegne sig viden og kompetencer, som forventes at øge deres produktivitet. De formodes derfor at kunne producere mere værdi for arbejdsgiveren end personer uden en uddannelse, og de kan derfor opnå en højere løn.

Figur III.17 Tilknytning til arbejdsmarked efter afslutning af uddannelse fordelt på højest fuldført uddannelse



Anm.: Tallene er beregnet for personer, som har afsluttet deres uddannelse i 1993-2006. I det 17. år indgår kun personer, som har afsluttet deres uddannelse i 1993-94, da der anvendes oplysninger til og med 2011. Tilknytningen til arbejdsmarked og uddannelse er opgjort i november måned. Der indgår kun personer, som ikke gennemfører og ikke er i gang med en uddannelse fem år efter deres ungdomsuddannelse, jf. boks III.3. Tallene er opgjort før der er taget højde for selektion af uddannelsesvalg.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Uddannelse er et tegn på bestemte karakteristika ...

... og et signal om medfødte evner

Personer med mere uddannelse kan desuden allerede inden uddannelsen have andre karakteristika end personer med mindre uddannelse, hvilket i sig selv kan medføre højere produktivitet og en højere erhvervsdeltagelse. En uddannelse kan dermed være et signal om de evner og karakteristika, den enkelte person allerede havde inden uddannelsen. Hvis en person kan gennemføre en given uddannelse, og en anden ikke kan, giver det et signal om, at førstnævnte person har bedre evner end sidstnævnte. Det er derfor ikke kun uddannelsen i sig selv, der øger produktiviteten, men uddannelse er også et signal om medfødte evner, jf. Spence (1974).

Analyse af afkastet af en ungdomsuddannelse

Matching-metoden anvendes ...

I det følgende analyseres afkastet over noget af livsforløbet af at have henholdsvis en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse som højst fuldført uddannelse. Effekten af selve uddannelsen forsøges adskilt fra effekten, som skyldes medfødte evner og karakteristika. Dette gøres ved den statistiske metode, som kaldes matching-metoden, jf. boks III.2. Ved matching-metoden beregnes den gennemsnitlige gevinst på erhvervsindkomsten, timelønnen og beskæftigelsen af en gymnasial uddannelse i forhold til en erhvervsuddannelse i de første 17 år på arbejdsmarkedet.

... og udføres i to trin

Matching-metoden udføres i to trin. Først beregnes sandsynligheden for at fuldføre en gymnasial uddannelse ud fra observerbare karakteristika for alle personer, som enten har en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse, som højst fuldførte uddannelse. Derefter sammenlignes afkastet for personer, som har omtrent samme forventede sandsynlighed for at fuldføre en gymnasial uddannelse, men som fuldfører henholdsvis en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse.

Boks III.2 Effektmåling af uddannelse

Gevinsten af en gymnasial uddannelse i forhold til en erhvervsuddannelse på afkastet, Y , er givet ved:

$$\Delta Y = E[Y^1 - Y^0 | U = 1] = E[Y^1 | U = 1] - E[Y^0 | U = 1]$$

hvor Y^1 er afkastet af en gymnasial uddannelse, Y^0 er afkastet af en erhvervsuddannelse, $U = 1$ er personer med en gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse og $E(Y)$ er den forventede værdi af afkastet, jf. Wooldridge (2001).

Det er ikke muligt samtidigt at observere afkastet af en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse for den samme person. En løsning på dette problem kunne være at beregne forskellen mellem afkastet for personer med en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse, altså $E[Y^1 | U = 1] - E[Y^0 | U = 0]$. Hvis det er tilfældigt, hvem der tager henholdsvis en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse, er grupperne sammenlignelige, og den beregnede forskel vil være et udtryk for effekten af forskellen mellem afkastet for de to uddannelsesgrupper. Hvis det ikke er tilfældigt, hvem der tager henholdsvis en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse, vil det medføre en fejl på målingen af effekten, en såkaldt selektionsbias.

Matching-metoden estimerer effekten ved at matche en person, som har en gymnasial uddannelse, med en person med en erhvervsuddannelse og derefter beregne forskellen på deres afkast. En person med en gymnasial uddannelse matches med en person med en erhvervsuddannelse, som har omtrent samme sandsynlighed for at få en gymnasial uddannelse givet de forklarende variable. Blandt alle personer med en gymnasial uddannelse er det muligt at finde en person med en erhvervsuddannelse, som har en forventet sandsynlighed for at vælge en gymnasial uddannelse inden for et interval på 3 pct.point. Metoden identificerer effekten af en gymnasial uddannelse ved at antage, at selektionen alene er baseret på observerede variable.

Effekterne er også forsøgt estimeret ved at sammenligne søskende med hver deres type af ungdomsuddannelse. Da søskende ofte har samme bagvedliggende evner, korrigeres der på den måde for nogle uobserverbare karakteristika. Dette giver stort set samme resultater, jf. Kjærsgaard (2014).

Det er generelt ikke muligt at medtage folkeskolekarakterer i analysen, da oplysninger om karaktererne først findes fra 2002. For personer, som afslutter deres ungdomsuddannelse i 2007, har karaktererne dog kun en meget lille betydning for hovedresultaterne, jf. Kjærsgaard (2014). Resultaterne synes dermed at være rimeligt robuste.

Mulighed for skæve resultater

For at matching-metoden skal give korrekte resultater, skal analysen medtage alle de variable, som påvirker valget og afkastet af en ungdomsuddannelse. Hvis dette ikke er tilfældet, vil resultaterne blive skæve. Det må formodes, at ikke alle de nødvendige informationer er medtaget i analysen, da f.eks. personers motivation ikke er muligt at måle. Der er dog medtaget rigtig mange relevante variable i analysen, og de opnåede resultater er stort set de samme, som de der opnås i en søskende-analyse, hvor der sammenlignes søskende med hver sin type af ungdomsuddannelse, jf. Kjærsgaard (2014). Resultaterne er derfor et robust bud på afkastet af en ungdomsuddannelse.

Fokus på at sammenligne ungdomsuddannelser

I analysen fokuseres kun på at sammenligne personer med en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse som højest fuldført uddannelse, men ikke på at sammenligne personer med og uden en ungdomsuddannelse. Dette skyldes, at den samlede gruppe af personer uden en ungdomsuddannelse er meget forskellig fra personer med en ungdomsuddannelse både med hensyn til observerede karakteristika som f.eks. forældres uddannelse og formentlig også uobserverbare karakteristika som f.eks. motivation. Det vurderes derfor, at det ikke er muligt at foretage en troværdig effektmåling ved matching-metoden af at tage en ungdomsuddannelse fremfor ikke at tage en ungdomsuddannelse.

Muligt at observere personer 17 år efter afsluttet uddannelse

I analysen betragtes som udgangspunkt alle personer, som har afsluttet deres ungdomsuddannelse i 1993-2006, jf. boks III.3. Det er dermed muligt at sammenligne personerne op til 17 år efter, at de har afsluttet deres uddannelse. I analysen medtages kun personer, som påbegyndte en ungdomsuddannelse inden for fem år efter grundskolen, som har gennemført netop én (og ikke flere) ungdomsuddannelser, ikke efterfølgende har gennemført en videregående uddannelse og ikke er i gang med en videregående uddannelse fem år efter, at de har afsluttet deres ungdomsuddannelse. Dermed fokuseres kun på personer, som ikke anvender deres ungdomsuddannelse til at gennemføre en videregående uddannelse.

Boks III.3 Udvalgelse af personer til analysen

I analysen medtages alle personer, som opfylder følgende kriterier:

- Bosat i Danmark i alle årene efter afslutning af grundskolen
- Fuldfører en ungdomsuddannelse i perioden fra 1993 til 2006
- Starter på en ungdomsuddannelse inden fem år efter grundskolen
- Fuldfører kun én ungdomsuddannelse i perioden til og med 2012
- Fuldfører ikke en videregående uddannelse i fem år efter ungdomsuddannelsen
- Er ikke i gang med en uddannelse fem år efter ungdomsuddannelsen

Dette giver en population på 200.727 personer, hvoraf 80 pct. har en erhvervsuddannelse, og 20 pct. har højest fuldført en gymnasial uddannelse, jf. tabel A.

Tabel A. Fordelingen af type af ungdomsuddannelse

	Fordeling
	----- Pct. -----
Erhvervsuddannelse	80
Merkantil	19
Teknik, håndværk og transport	41
Sundhed, omsorg og pædagogik	4
Krop, natur og service	15
EGU	0
Gymnasiale uddannelser	20
Studentereksamen mv.	9
Hf	4
Hhx	6
Htx	1

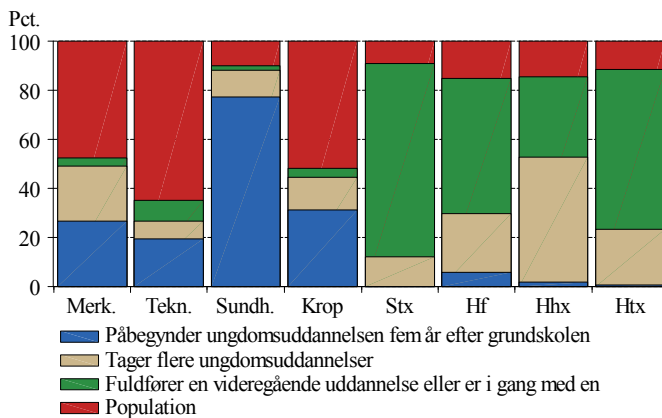
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Det er muligt at observere mindst to årgange med en ungdomsuddannelse i hvert af de første 17 år efter afslutningen af uddannelsen. Effekten af en ungdomsuddannelse analyseres derfor for år 1-17 efter afslutning af uddannelsen. I analyserne for de enkelte år ses bort fra personer, som er under uddannelse. Derudover medtages kun personer, som kan observeres i det pågældende år, f.eks. er det kun muligt at observere personer, som afslutter deres uddannelse i 2006 i fem år, da der anvendes data til og med 2011. Dette betyder, at der i analysen af de enkelte år indgår færre end 200.727 personer. I det første år indgår f.eks. 188.925 personer, og i det 17. år indgår 33.472 personer. I analyserne af erhvervsindkomsten medtages kun personer med en positiv indkomst, hvilket reducerer populationen med yderligere 3-8 pct.

Over halvdelen sorteres fra i analysen

I udgangspunktet sorteres over halvdelen af personerne i analysen fra, fordi de enten ikke påbegynder en ungdomsuddannelse inden for fem år efter grundskolen, tager mere end én ungdomsuddannelse eller har fuldført eller er i gang med en videregående uddannelse fem år efter deres grundskole, jf. figur III.18. Det er primært personer med en gymnasial uddannelse, som fuldfører en videregående uddannelse eller tager en ny ungdomsuddannelse, og det er først og fremmest personer på erhvervsuddannelserne – især inden for sundhed, omsorg og pædagogik – som ikke begynder på deres ungdomsuddannelse senest fem år deres grundskole.

Figur III.18 Udvælgelse af population til analysen



Anm.: Tallene er opgjort for personer, som fuldfører en ungdomsuddannelse i 1993-2006. Fuldfører en videregående uddannelse eller er i gang med en uddannelse er målt, fem år efter ungdomsuddannelsen er afsluttet.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

I fremtiden forventes en uændret andel med en studiekompetencegivende uddannelse

Analysen foretages på personer, som har fuldført deres ungdomsuddannelse i 1993-2006. Siden 2006 er andelen, som fuldfører en gymnasial uddannelse steget markant, og andelen, som fuldfører en erhvervsuddannelse er faldet, jf. afsnit III.3. Det forventes dog ikke, at andelen af en grundskoleårgang, som kun får gymnasialuddannelse som højst fuldførte uddannelse, stiger, jf. Undervisningsministeriet (2014). Dog forventes det, at en andel flere med en gymna-

sial uddannelse tager en erhvervsuddannelse efterfølgende. Modellen tager kun hensyn til befolkningens fremtidige fordeling på køn, etnicitet og region, og dermed ikke, at flere med dårligere karakterer starter på de gymnasiale uddannelser. Dette kan undervurdere den fremtidig forventede andel med en gymnasial uddannelse, som højest fuldførte uddannelse.

**Matching-
metoden: trin 1**

Der er overordnet set ikke den store forskel i karakteristika mellem de personer, som har en gymnasial uddannelse og de, der har en erhvervsuddannelse, som højest fuldførte uddannelse. En person, som fuldfører en gymnasial uddannelse, er dog oftere kvinde, indvandrer eller efterkommer, og forældrene har oftere en gymnasial uddannelse eller en videregående uddannelse samt en høj indkomst, jf. tabel III.6. Sandsynligheden, for at en given person gennemfører en gymnasial uddannelse, falder med 13 pct.point, hvis personen er en mand, stiger med 9-10 pct.point, hvis personen er indvandrer eller efterkommere, og stiger med 18 pct.point, hvis moderen har en lang videregående uddannelse, når der kontrolleres for observerbare karakteristika.

**Matching-
metoden: trin 2**

Forskellen på erhvervsindkomsten mellem personer med en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse reduceres fra de førnævnte 90.000 kr. til knap 75.000 kr. i det første år efter ungdomsuddannelsen er afsluttet, når der er kontrolleret for baggrundskarakteristika, jf. figur III.19. Efter det første år på arbejdsmarkedet aftager forskellen i indkomsten mellem uddannelserne, og ni år efter afsluttet ungdomsuddannelse har personer med kun en gymnasial uddannelse en signifikant større erhvervsindkomst.

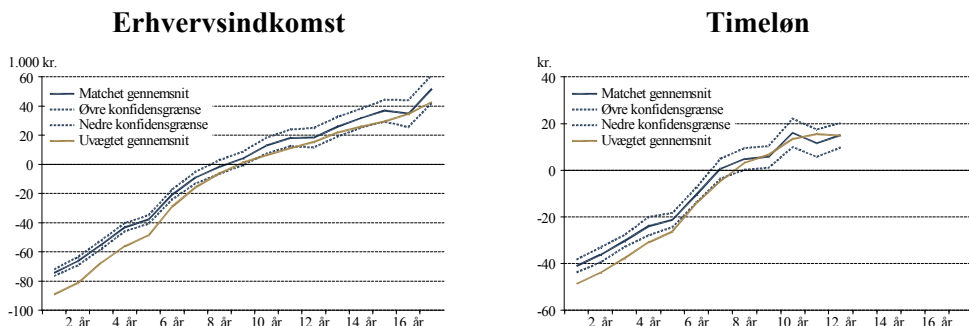
Tabel III.6 Sammenligning af karakteristika for personer med en ungdomsuddannelse som højest fuldførte uddannelse

	Gymnasial uddannelse vs. erhvervsuddannelse
	---- Pct.point ----
Mand	-13
Vestlig indvandrer eller efterkommer	10
Ikke-vestlig indiv. eller efterkommer	9
Alder	-8
Mor, uoplyst uddannelse	(-0)
Mor, grundskole	-3
Mor, gymnasial uddannelse	11
Mor, kort eller ml. vidr. udd	10
Mor, lang vidr. uddannelse	18
Mor, lønindk. ml. 300.000-450.000	2
Mor, lønindk. ml. 450.000-600.000	5
Mor, lønindkomst over 600.000	8

Anm.: Tabellen angiver, hvorledes den marginale sandsynlighed for at have fuldført en gymnasial uddannelse fremfor en erhvervsuddannelse ændres med karakteristikaene. Sandsynlighederne er estimeret med en probit-model. Tal i parentes er insignifikante variable på et 5-pct.-niveau. Referencepersonen er en kvinde af dansk oprindelse, hvis mor har en erhvervsuddannelse og en lønindkomst under 300.000 kr. Der er korrigeret for en række andre variable, som er angivet i Kjærsgaard (2014).

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur III.19 Afkastet af en gymnasial uddannelse i forhold til en erhvervsuddannelse som højest fuldførte uddannelse



Anm.: Erhvervsindkomsten og timeløn er opgjort i 2014-løniveau. Det matchet gennemsnit er effekten estimeret ved matching-metoden med tilbagelægning, jf. boks III.2. Øvre og nedre konfidensgrænse angiver grænsen for estimatet ved et signifikansniveau på 5 pct. Det uvægtet gennemsnit er forskellen på de to grupper, før der er taget højde for selektion af uddannelsesvalg. Timelønnen kan kun observeres til og med det 12. år for personer i analysen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Lille effekt af korrektion for karakteristika

Der er ikke den store forskel på indkomstsammenligningen, før og efter kontrol for baggrundskarakteristika. Det betyder, at de to grupper ligner hinanden med hensyn til observerbare karakteristika. Den beregnede effekt af gymnasial uddannelse relativ til en erhvervsuddannelse bliver mindre end det rå gennemsnit, hvilket afspejler, at de, der har en erhvervsuddannelse som højest uddannelse, har relativt stærke ressourcer i forhold til de, der kun har gennemført en gymnasial uddannelse. Noget af dette kan skyldes, at der kun ses på de gymnasialt uddannede, som ikke læser videre efterfølgende.

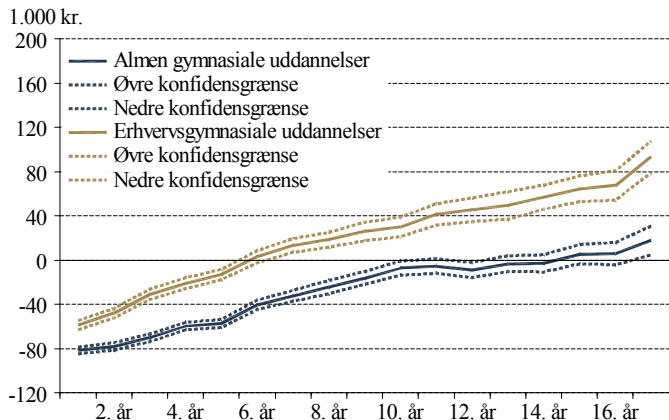
Lavere indkomst skyldes primært lavere timeløn

For personer med kun en gymnasial uddannelse er timelønnen lavere i de første syv år efter afslutningen af uddannelsen end for personer med erhvervsuddannelse. Den lavere timeløn kan forklare en stor del af forskellen i erhvervsindkomsten. Time-lønnen er 41 kr. lavere i det første år efter afslutning af uddannelsen for personer med en gymnasial uddannelse. Andre årsager til en lavere årsindkomst kan være et mindre beskæftigelsesomfang i løbet af året eller et job med færre timer. Efter knap ti år er timelønnen højere for gymnasialt uddannede i forhold til erhvervsuddannede.

Erhvervs- gymnasialt uddannede versus alment gymnasialt uddannede

Der er dog forskel på, hvornår de enkelte uddannelsesretninger indenfor de gymnasiale uddannelser får en højere erhvervsindkomst end erhvervsuddannelserne, jf. figur III.20. Personer med en erhvervs-gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse tjener mere end erhvervsuddannede efter blot seks år, mens personer med en almen gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse først efter ti år på arbejdsmarkedet har en erhvervsindkomst, som ikke er signifikant lavere end erhvervsuddannede. Efter 17 år på arbejdsmarkedet får de almen gymnasialt uddannede en signifikant højere erhvervsindkomst end de erhvervsuddannede. Hvis man derimod kun ser på stx, udignes indkomstforskellen til erhvervsuddannelserne langsommere, og forskellen forbliver negativ i den betragtede periode.

Figur III.20 Afkastet af almen gymnasiale og erhvervs-gymnasiale uddannelser i forhold til erhvervsuddannelser på erhvervsindkomsten



Anm.: Erhvervsindkomsten er opgjort i 2014-lønniveau. Øvre og nedre konfidensgrænse angiver grænsen for estimatet ved et signifikansniveau på 5 pct. Effekterne er estimeret ved matching-metoden med tilbagelægning, jf. boks III.2. Ud af de gymnasialt uddannede er 65 pct. almen gymnasialt uddannede og 35 pct. er erhvervs-gymnasialt uddannede, jf. boks III.3.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

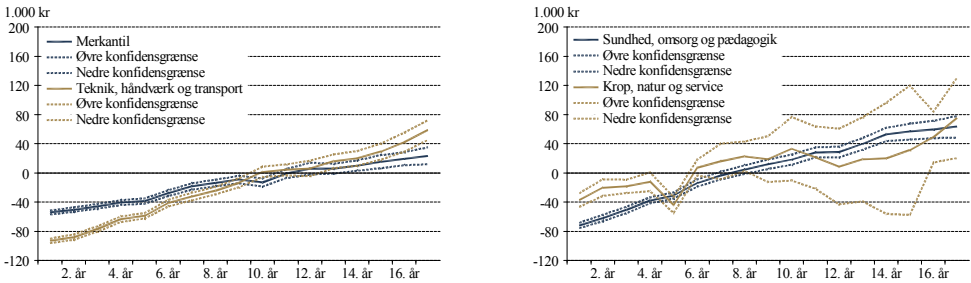
Uddannede inden for teknik og håndværk tjener mest indenfor erhvervsuddannelserne

Personer med erhvervsuddannelse indenfor sundhed, omsorg og pædagogik får en mindre erhvervsindkomst end personer med gymnasial uddannelse efter ni år på arbejdsmarkedet, jf. figur III.21. Personer med en merkantil uddannelse eller en uddannelse inden for teknik, håndværk og transport får først en signifikant mindre erhvervsindkomst efter 13 år, hvor det er personer med en uddannelse inden for teknik, håndværk og transport, som tjener mest af de erhvervsuddannede.

Erhvervsuddannede forbliver i samme stillingskategori

Den højere indkomststigning for gymnasialt uddannede relativt til erhvervsuddannede kan skyldes, at gymnasialt uddannede i højere grad tilegner sig ny viden og derved opnår et højere lønniveau. Dette bekræftes ved, at personer med en erhvervsuddannelse primært er ansat inden for håndværkspræget arbejde samt service- og salgsarbejde i både første, femte og tiende år efter, at de har afsluttet deres uddannelse, jf. tabel III.7. Personer med en gymnasial uddannelse ansættes primært i service- og salgsarbejde, kontor- og kundeservicearbejde og andet manuelt arbejde lige efter, at de har afsluttet deres uddannelse. Ti år efter at de har afsluttet deres uddannelse, er der en væsentlig større andel, som er ansat i job, som forudsætter viden på mellem- eller højest niveau, og færre inden for service- og salgsarbejde samt andet manuelt arbejde. Denne tendens gør sig både gældende for personer med en almen gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse.

Figur III.21 Afkastet af de gymnasiale uddannelser i forhold til de enkelte erhvervsuddannelser på erhvervsindkomsten



Anm.: Erhvervsindkomsten er opgjort i 2014-løniveau. Effekterne er estimeret ved matching-metoden med tilbagelægning, jf. boks III.2. Øvre og nedre konfidensgrænse angiver grænsen for estimatet ved et signifikansniveau på 5 pct.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Tabel III.7 Fagkategori for personer i beskæftigelse fordelt på år efter afslutning af en gymnasial uddannelse og en erhvervsuddannelse som højest fuldførte uddannelse

	Gymnasial uddannelse			Erhvervsuddannelse		
	1	5	10	1	5	10
	----- Pct. -----					
Ledelse	1	3	3	1	2	2
Forudsætter viden på højeste niveau	5	8	17	0	1	2
Forudsætter viden på mellemløsniveau	6	15	28	2	6	11
Kontor- og kundeservice	19	17	17	10	7	8
Service- og salgsarbejde	40	30	20	18	18	19
Håndværkspræget arbejde	2	2	2	39	39	36
Operatør-, monterings- og transportarbejde	8	6	4	8	9	10
Landbrug og andet manuelt arbejde	15	10	7	9	9	11
Militært arbejde	4	9	1	13	10	0
I alt	100	100	100	100	100	100

Anm.: Fagkategorierne er opgjort ved variabelen DISCO-08, som er den danske version af en international fagklassifikation af arbejdsfunktioner, jf. Danmarks Statistik (2011). Tallene er opgjort for personer, som afslutter deres ungdomsuddannelse i 1995-2001.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

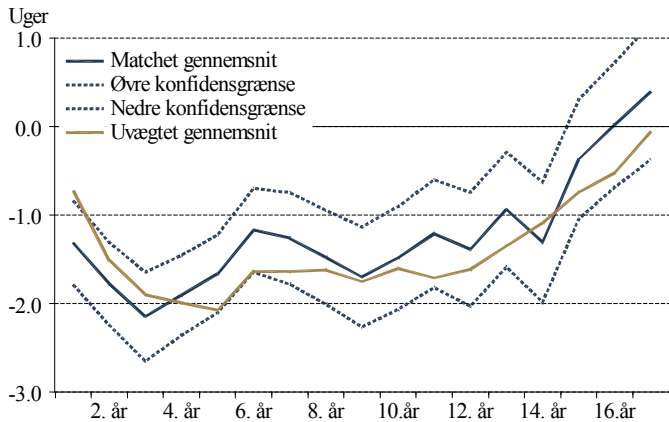
**Resultaterne
stemmer overens
med andre
undersøgelser**

Andre undersøgelser finder tilsvarende, at uddannelse, hvor specifikke færdigheder opnås, giver en større indkomst på kortere sigt end uddannelse, hvor generelle færdigheder opnås, mens personer med generelle kompetencer på længere sigt opnår en større indkomst end personer med specifikke kompetencer, jf. Hanushek mfl. (2011), Golsteyn og Stenberg (2014) samt Stenberg og Westerlund (2014). Hvis analysen kun fokuserer på de første år efter afslutningen af ungdomsuddannelsen, vil man kun betragte den periode, hvor personer med en erhvervsfaglig uddannelse tjener relativt mest. Dette er f.eks. tilfældet i Finansministeriet (2014), og effekten af de gymnasiale uddannelser bliver derfor noget undervurderet. I Hanushek mfl. (2011) samt Golsteyn og Stenberg (2014) undersøges indkomsten over hele livsforløbet, og de finder at personer med generelle kompetencer fortsætter med at have en højere indkomst end personer med specifikke kompetencer også efter 17 år på arbejdsmarkedet.

**Gymnasialt
uddannede
arbejder lidt
mindre**

Erhvervsuddannede er knap to uger mere i beskæftigelse pr. år end gymnasialt uddannede, når der korrigeres for observerbare karakteristika, jf. figur III.22. Forskellen i beskæftigelsesomfang er omtrent den samme med eller uden korrektion for observerbare karakteristika.

Figur III.22 Afkastet af en gymnasial uddannelse i forhold til en erhvervsuddannelse målt på beskæftigelse



Anm.: Det matchet gennemsnit er effekten estimeret ved matching-metoden med tilbagelægning, jf. boks III.2. Øvre og nedre konfidensgrænse angiver grænsen for estimatet ved et signifikansniveau på 5 pct. Det uvægtet gennemsnit er forskellen på de to grupper, før der er taget højde for selektion af uddannelsesvalg.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Konklusion

Efter knap ti år får gymnasialt uddannede en højere løn end erhvervsuddannede ...

Personer med en erhvervsuddannelse som højest fuldførte uddannelse får gennemsnitlig en højere erhvervsindkomst end personer med en gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse i de første syv år efter, at de har afsluttet deres uddannelse, når der er kontrolleret for observerbare karakteristika. Dette billede ændres dog, efter at de har været på arbejdsmarked i knap ti år, idet personer med en gymnasial uddannelse så får en højere løn end sammenlignelige personer med en erhvervsuddannelse. Beskæftigelsesgraden er nogenlunde ens for de to grupper, dog med en lille tendens til, at personer med en gymnasial uddannelse har lavere beskæftigelse.

... der er dog forskel på de erhvervs- og almen gymnasial uddannede

Der er dog forskel på, hvordan de enkelte uddannelsesretninger inden for de gymnasiale uddannelser klarer sig efterfølgende på arbejdsmarkedet. De erhvervsgymnasialt uddannede får en højere indkomst end de erhvervsuddannede allerede efter seks år på arbejdsmarkedet, mens de almen gymnasialt uddannede først får det i det 17. år på arbejdsmarkedet. Dette skyldes, at personer med en erhvervsgymnasial uddannelse i højere grad er i beskæftigelse og får en højere timeløn end personer med en almen gymnasial uddannelse. Der er også forskel på, hvorledes de enkelte uddannelsesretninger inden for erhvervsuddannelserne klarer sig på arbejdsmarkedet efterfølgende.

Mange gymnasialt uddannede læser videre og får en højere indkomst

Undersøgelsen omfatter kun de første 17 år, efter at personerne har afsluttet deres ungdomsuddannelse. Det må dog formodes, at gymnasialt uddannede fortsætter med at have en relativt højere erhvervsindkomst efter de 17 år på arbejdsmarkedet. Dette er også tilfældet i andre undersøgelser, jf. Hanushek mfl. (2011) samt Golsteyn og Stenberg (2014). Analysen omfatter kun personer, som ikke efterfølgende fuldfører en videregående uddannelse, og nogle af de personer, som fuldfører en gymnasial uddannelse i stedet for en erhvervsuddannelse, vil fortsætte på en videregående uddannelse. Den målte gevinst af en gymnasial uddannelse i forhold til en erhvervsuddannelse er derfor formentlig undervurderet, da personer med videregående uddannelse ofte får en højere løn end personer med gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse.

Forskel i løn skyldes generel og specifik viden

Effekten af en ungdomsuddannelse ændres altså fra kort til lang sigt. Dette kan forklares med, at en gymnasial uddannelse giver en generel viden som grundlag for senere hen at opnå en mere specifik viden på selve jobbet, hvorimod en erhvervsuddannelse giver en mere specifik viden til brug for bestemte typer af beskæftigelse. Det er derfor vigtigt både at analysere afkastet på kort og på lang sigt i en analyse af effekterne af ungdomsuddannelse.

III.5 Praktikpladser på erhvervsuddannelserne

Er der forskel på udbyttet af skolepraktik og ordinær praktik?

I dette afsnit ses nærmere på erhvervsskoleelevernes mulighed for at finde en praktikplads, og om deres løn og beskæftigelse som udlært afhænger af, om de har gennemført den praktiske del af uddannelsen i ordinær praktik eller helt eller delvist i skolepraktik. Praktikplads er en central del af en erhvervsuddannelse, men især i perioder med ugunstig konjunkturudvikling er det svært at skaffe tilstrækkeligt med praktikpladser. Løsningen har været at tilbyde skolepraktik. Det undersøges, om der er forskel i udbyttet opgjort ved timeløn og beskæftigelse afhængigt af, om den praktiske del af uddannelsen er gennemført i ordinær praktik i en virksomhed eller i skolepraktik, når der kontrolleres for forskelle i karakteristika mellem de to grupper.

En praktikaftale er vigtig

Erhvervsuddannelserne er såkaldte vekseluddannelser, hvor undervisning på en skole veksler med praktik i en virksomhed. Arbejdsmarkedets parter spiller en helt afgørende rolle for udviklingen i erhvervsuddannelserne, jf. boks III.4. Den praktiske del af uddannelsen foregår i hovedforløbet, jf. afsnit III.2. Inden hovedforløbet påbegyndes, skal eleven normalt have en praktikplads og en uddannelsesaftale med en virksomhed. Det er derfor vigtigt, at eleverne finder praktikpladser.

Skolepraktik et alternativ

Det er ikke alle elever, der kan finde en praktikplads efter afslutningen af grundforløbet. Elever uden en praktikplads kan dog på 51 af de 107 erhvervsuddannelser gennemføre hele eller dele af uddannelsen i skolepraktik på skolen, hvis de opfylder betingelserne, at være egnede, fagligt og geografisk mobile og aktivt praktikpladssøgende, de såkaldte EMMA-kriterier.

Boks III.4 Virksomheder og elever

En lærlingeuddannelse omfatter både arbejdsbaseret oplæring på en virksomhed og formel uddannelse, der leder til kvalifikationer på mellemniveau. En lærlingeuddannelse er både en generel uddannelse, der er lige brugbar i mange virksomheder, der uddanner arbejdskraften og en virksomhedsspecifik uddannelse, der primært kan anvendes i den virksomhed, hvor oplæringen er sket.

Som udgangspunkt vil virksomheden have størst økonomisk udbytte af at give lærlingen en virksomhedsspecifik oplæring, mens lærlingen vil ønske at få en generel uddannelse, der også kan bruges i andre virksomheder for at sikre det største økonomiske udbytte.

I starten af læretiden vil lærlingene ofte have en højere løn, end vedkommendes produktivitet vil tilsi, mens de i slutningen af læretiden typisk vil have en lavere løn end deres produktivitet. Det er derfor vigtigt for virksomheden, at lærlingen bliver i virksomheden, indtil læretiden er slut, mens lærlingen kan ønske at forlade virksomheden før, fordi vedkommende har mulighed for at opnå en højere løn i en anden virksomhed.

De institutionelle rammer for lærlingesystemet er vigtige for, at disse modstående interesser kan afstemmes i forhold til hinanden. Ellers er der risiko for, at lærlingesystemet ikke kan opretholdes. Det er afgørende for lærlingesystemet, at den kontrakt, som virksomheden og eleven indgår, bliver overholdt, jf. Wolter og Ryan (2011).

Arbejdsmarkedets parter og staten er i den forbindelse helt afgørende. De sikrer, at eleverne får gode kvalifikationer, der er brugbare på andre virksomheder, og at lærlingen fortsætter frem til afslutningen af uddannelsen. Arbejdsmarkedets parter har stor indflydelse på indholdet af uddannelserne og bedømmelsen af de kvalifikationer, eleverne har opnået i løbet af læretiden, jf. afsnit III.2. Den eksterne certificering, der afslutter uddannelsen, indebærer, at eleven er interesseret i at få mest muligt ud af oplæringen, får et større afkast af uddannelsen og fortsætter til læretiden er afsluttet.

Skal sikre fremtidigt udbud af faglærte

Skolepraktik blev indført i 1990 under betegnelsen praktikpladskompenserende undervisning. Ordningen blev indført for at sikre, at der i tider med mangel på praktikpladser bliver uddannet tilstrækkeligt mange til at sikre, at det fremtidige behov for faglært arbejdskraft kan dækkes. Ordningen skal også bidrage til at opfylde målsætningen om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse.

Erhvervsuddannelserne er organiseret på en anden måde i lande, som vi normalt sammenligner os med, jf. boks III.5.

Skolepraktikken er en del af uddannelsesgarantien

Skolepraktikordningen er også et led i uddannelsesgarantien på erhvervsuddannelserne. Uddannelsesgarantien sikrer, at eleven altid kan gennemføre mindst én uddannelse indenfor hver fællesindgang som skolepraktik. Garantien indebærer således ikke, at eleven har krav på at komme i skolepraktik på enhver uddannelse, han eller hun har kvalificeret sig til via grundforløbet. Det skyldes for det første, at ikke alle uddannelser kan gennemføres i skolepraktik og for det andet, at der er adgangsbegrænsning på nogle af de uddannelser, der udbydes med skolepraktik. Samtidig er skolepraktikken samlet for de enkelte uddannelser på få erhvervsskoler, og eleverne kan derfor heller ikke være sikre på at gennemføre uddannelsen på samme skole, som grundforløbet er gennemført på. Eleven kan derfor være nødt til at flytte til en anden skole langt væk fra bopælen for at gennemføre hovedforløbet.

Mange fortsætter ikke på hovedforløbet

Selvom der er uddannelsesgaranti for elever, der har gennemført grundforløbet, er det mellem 20 og 35 pct. af de, der gennemfører grundforløbet, der ikke fortsætter på et hovedforløb, jf. afsnit III.3. En analyse fra Danmarks Evalueringsinstitut (2011) finder, at skolepraktikken kun har bidraget relativt lidt til at sikre, at elever, der har gennemført grundforløbet, fortsætter på hovedforløbet. Det er Evalueringsinstituttets estimat, at kun 15-30 pct. af eleverne, der i 2009 ikke fik en ordinær praktikplads, valgte at påbegynde deres hovedforløb i skolepraktik. Evalueringsinstituttets vurdering er, at den begrænsede brug af skolepraktik skyldes, at eleverne simpelthen ikke ønsker at tage imod et tilbud om skolepraktik.

Boks III.5 Erhvervsuddannelser i sammenlignelige lande

Erhvervsuddannelserne i for Danmark sammenlignelige lande, varierer i opbygning fra overvejende skolebaserede til hovedsagelig at være baseret på oplæring i en virksomhed, jf. OECD (2010). Uddannelserne har et varierende indhold af generelle kvalifikationer, og organiseringen af uddannelserne er enten styret offentligt eller i et fællesskab mellem det offentlige, arbejdsgivere og fagforeninger.

Sverige: Erhvervsuddannelserne i Sverige er baseret på 13 erhvervsrettede linjer for de 16-19 årige, jf. Kuczera mfl. (2008b). Disse linjer bygger oven på den obligatoriske grundskole, og erhvervsuddannelserne indeholder en række generelle fag sammen med de uddannelsesspecifikke fag. Uddannelserne er tre-årige og forventes at indeholde 15 uger med praktik i en virksomhed.

Norge: Erhvervsuddannelserne i Norge har ni erhvervsrettede linjer. De første to år er skolebaseret og de to afsluttende år er lærlingeuddannelse hos en arbejdsgiver, jf. Kuczera mfl. (2008a). Det første års skoleundervisning omfatter generelle fag og introduktion til fagområder, mens det andet år er mere fagspecifikt. Hvis eleverne ikke kan få et lærlingejob, er det muligt at gennemføre uddannelserne på et år i skolebaseret praktik. Arbejdsgivere modtager et tilskud for hver lærling.

Tyskland: De tyske erhvervsuddannelser bygger også på lærlingssystemet og oplæringen er delt mellem en arbejdsgiver (tre til fire dage om ugen) og en erhvervsskole (en til to dage om ugen), jf. Hoeckel og Schwartz (2010). I den obligatoriske grundskole deles eleverne i gymnasium, realskole og almen skole, efter at eleverne har været fire år i den udelte skole, men tilgangen til erhvervsuddannelserne kommer fra alle tre linjer.

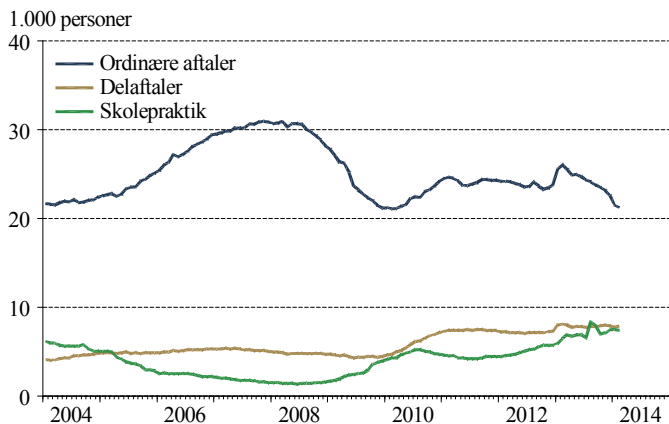
Schweiz: De schweiziske erhvervsuddannelser er et dualt lærlingssystem, der kombinerer halvtidsuddannelse på erhvervs- og fagskoler med halvtidsarbejde som lærlinge i virksomheder, jf. Hoeckel mfl. (2009). Erhvervsuddannelser bygger oven på den obligatoriske grundskole og et brobygningsår. Skoleforløbene i erhvervsuddannelserne er delt mellem erhvervsskoler og fagspecifikke praktiske skoler. Erhvervsuddannelserne er enten toårige certificerede uddannelser eller tre- til fireårige diplomuddannelser.

Det schweiziske system er af OECD vurderet som meget fleksibelt og velfungerende og med en bred samfundsmæssig opbakning blandt arbejdsgivere og lønmodtagere samt en glidende overgang til videregående uddannelse, jf. OECD (2010).

Færre praktikpladser i økonomiske nedgangstider

Antallet af indgåede aftaler om ordinære praktikpladser og skolepraktikpladser har varieret betragteligt over tid, jf. figur III.23. Antallet af indgåede aftaler om ordinære praktikpladser følger i høj grad konjunkturudviklingen. Antallet steg kraftigt frem til begyndelsen af 2008, men fra sent i 2008 til starten af 2010 medførte den økonomiske krise, at antallet af indgåede praktikaftaler faldt kraftigt igen. Modsat faldt antallet af indgåede aftaler om skolepraktik frem til 2008, hvorefter antallet steg frem til midten af 2010. Antallet af skolepraktikpladser stagnerede indtil midten af 2012 for derefter igen at begynde at stige. Siden 2008 er der sket en tredobling af antallet af elever, som kommer i skolepraktik. Samtidig med stagnationen i antallet af skolepraktikpladser begyndte antallet af delaftaler med virksomhederne at stige, efter at de havde været stort set uændret i hele den foregående periode.

Figur III.23 Indgåede praktikpladsaftaler på erhvervsuddannelserne



Anm.: Beregnet som årligt glidende gennemsnit. Social- og sundhedsområdet indgår ikke, da de først indgår i statistikken fra 2010.

Kilde: Undervisningsministeriet, www.uvm.dk og egne beregninger.

Tilskud til oprettelse af praktikpladser indført og afviklet

Der blev i 2009 indført en præmie- og bonusordning på 16.000 kr. pr. praktikplads for virksomheder, der oprettede en praktikplads. Beløbet blev i perioden efteråret 2009 til 2012 successivt forhøjet til 70.000 kr. pr. elev. I 2013 blev

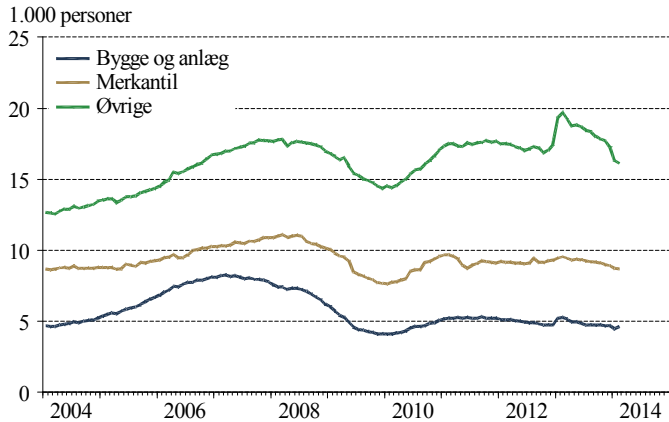
det nedsat til 33.000 kr. pr. elev, og tilskuddet blev begrænset til elever under 25 år. Ordningen er helt afskaffet fra 2014. Udgifterne til præmie- og bonusordningen blev finansieret ved en midlertidig forhøjelse af AER-bidraget (Arbejdsgivernes elevrefusionsbidrag) på 290 kr. i 2011, 389 kr. i 2012 og 2013.¹¹ Udgifterne i 2009 og 2010 blev finansieret ved, at AER opbyggede et underskud, jf. Arbejdsgivernes Elevrefusion (2011). Forhøjelsen i 2011 var heller ikke helt tilstrækkelig til at finansiere ordningen. Det er vanskeligt at vurdere, hvor meget præmieordningen har øget antallet af praktikpladser, men udviklingen i antallet af ordinære praktikpladser siden 2010 tyder på, at tilskuddet har øget antallet af ordinære praktikpladser.

Fald indenfor alle områder

I de følgende beregninger og analyser er de indgåede ordinære praktikpladsaftaler fordelt på tre ud af fire hovedområder. Social- og sundhedsområdet er ikke medtaget, da det først indgår i statistikken fra 2010. Der skete et markant fald i antallet af indgåede aftaler om ordinær praktik på de tre områder fra 2008 til 2010, jf. figur III.24. Faldet har været størst og startede tidligst på bygge- og anlægsområdet. For alle tre indgange steg antallet af indgåede aftaler, efter at tilskuddet til oprettelse af praktikpladser blev indført i 2009. For den store gruppe "Øvrige" steg niveauet så meget, at det i en kort periode kommer over niveauet i 2007. Antallet af indgåede aftaler om praktikpladser er sidenhen igen begyndt at falde, i takt med at tilskuddet til at oprette praktikpladser er blevet aftrappet.

11) I afsnit III.2 er AER-ordningen og AER-bidraget nærmere beskrevet. Fra 2013 har AER skiftet navn til Arbejdsgivernes uddannelsesbidrag (AUB).

Figur III.24 Indgåede ordinære praktikpladsaftaler



Anm.: Beregnet som årligt glidende gennemsnit. Social- og sundhedsområdet indgår ikke, fordi det først indgår i statistikken fra 2010.

Kilde: Undervisningsministeriet, www.uvm.dk og egne beregninger.

Provenuetab på eksisterende pladser ved tilskud til praktikpladser

Tilskud til praktikpladser forøger sandsynligvis antallet af praktikpladser, men de samlede direkte og indirekte omkostninger pr. ekstra praktikplads ved sådanne ordninger er sandsynligvis høje. Det skyldes, at en del af virksomhederne ville have oprettet lærepladser uafhængigt af tilskuddet. Der er således et vist provenuetab på de pladser, der alligevel ville blive udbudt, ved at give et generelt tilskud til oprettelse af praktikpladser til alle virksomheder.

Svært at målrette tilskud

I stedet for at yde samme tilskud til alle virksomheder, der opretter praktikpladser, kunne tilskuddet målrettes virksomheder, der øger antallet af praktikpladser. Det er imidlertid vanskeligt at fastlægge antallet af praktikpladser, som en virksomhed ville have oprettet uden tilskud. Udviklingen i antallet af praktikpladser er bl.a. afhængigt af udviklingen i virksomhedens produktion. Hensigten med et tilskud til oprettelse af praktikpladser er netop at modvirke faldet i antallet af praktikpladser, som er et resultat af et konjunkturtilbageslag. Virksomheder vil også få del i et sådan tilskud, hvis de lader antallet af elever variere fra år til år uafhængigt af produktionen.

Tilskud kan øge praktikpladser på de “forkerte” uddannelser

Når der ydes samme tilskud til alle praktikpladser, er der også risiko for, at udvidelsen af antallet af praktikpladser vil ske på områder, hvor omkostningerne ved at have elever er lavest, selvom der ikke måtte være behov for flere uddannede medarbejdere på netop disse områder på kortere og længere sigt. Det er imidlertid vanskeligt at differentiere tilskuddene efter omkostninger, da de offentlige myndigheder sjældent har informationer om virksomhedernes omkostninger til elever eller den præcise fremtidige efterspørgsel.

Tilskud øger praktikpladser indenfor udvalgte erhverv

Tidligere undersøgelser af virkningen af tilskud til oprettelse af praktikpladser tyder også på, at der er et betydeligt provenutab på de eksisterende pladser ved sådanne ordninger, jf. Westergaard-Nielsen og Rasmussen (1999). Westergaard-Nielsen og Rasmussen fandt, at de tilskud, der i 1980'erne blev ydet til virksomheder, øgede antallet af elever indenfor handel, kontor og industrien, mens antallet ikke blev øget indenfor bl.a. byggeriet og restaurationsbranchen. Tilskuddet blev givet til virksomheder, der oprettede ekstraordinære praktikpladser. Analysen fandt, at omkostningen ved en ny elevplads var 54.000 kr. (svarende til ca. 77.000 kr. i 2014-priser), selvom det direkte tilskud i perioden lå mellem 15.000 kr. og 30.000 kr.¹² Der blev i analysen konkluderet, at omkostningerne ved en ny praktikplads var lave sammenlignet med omkostningerne på praktikplads-kompenserende undervisning (i dag skolepraktik).

Praktikpladser afhænger af konjunktursituationen og elevlønnen

I analysen forklares virksomhedernes udbud af praktikpladser af antallet af faglærte i virksomheden, antallet af beskæftigede eksklusive elever, konjunktursituationen målt ved andelen af nyansatte og andel af ansatte, der enten siger op eller bliver afskediget, det relative forhold mellem lønnen for elever og lønnen for faglærte samt tilskuddet til oprettelse af elevpladser. En anden analyse finder også, at efterspørgslen efter elever afhænger af konjunktursituationen og de relative lønomkostninger for lærlinge, jf. Albæk (2009). Han finder desuden, at størrelsen af ungdomsårgangen har betydning. Resultatet af analysen er, at et fald i de

12) Beregningen blev foretaget ved i den opstillede model at beregne den kontrafaktiske situation, hvor der ikke blev ydet et offentligt tilskud til ekstraordinære praktikpladser.

relative lønomkostninger på 1 pct. vil få efterspørgslen efter lærlinge til at stige med ca. 0,3 pct. på kort sigt og godt 1 pct. på lang sigt. Et løntilskud, der sænker lønomkostningerne, vil have helt samme betydning for efterspørgslen efter lærlinge.

Skolepraktik kan være et alternativ

Antallet af personer, der gennemfører en erhvervsuddannelse, kan også øges ved at tilbyde eleverne at gennemføre den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik. Der kan dog være forskel i afkastet i form af efterfølgende løn og beskæftigelse afhængigt af, hvordan den praktiske del af uddannelsen gennemføres.

Skolepraktik giver ikke eleverne erfaring fra en arbejdsplads

Der kan være flere forklaringer på, at der er forskel på erhvervsindkomsten og beskæftigelsesomfanget mellem faglærte, der har gennemført deres uddannelse i henholdsvis skolepraktik i en virksomhed. En vigtig forklaring kan være, at skolepraktik ikke giver erfaring i at arbejde sammen med kollegaer, herunder kollegaer med andre faglige baggrunde, eller i at betjene kunder. En anden forklaring kan være, at lærlinge efter udstået læretid fortsætter som faglærte i samme virksomhed, så de bliver aflønnet for de virksomhedsspecifikke kvalifikationer, som de har opnået i læretiden. På den anden side kan det være en fordel ved skolepraktik, at eleverne opnår mere generelle kvalifikationer end ved virksomhedspraktik, hvor kvalifikationerne kan være mere rettet mod de produkter og ydelser, den pågældende virksomhed fremstiller.

Elever i skole- og ordinær praktik er forskellige

Forskellen mellem udbyttet af skolepraktik og ordinær praktik kan også skyldes, at de dygtigste og mest foretagsomme finder en praktikplads i en virksomhed, mens resten er overladt til skolepraktik. Det er derfor ikke alene de to praktikformer, der resulterer i forskelligt udbytte, men forskellene skyldes også, at grupperne er forskellige. Ved at anvende den statistiske metode matching tilstræbes ad statistisk vej at gøre de to grupper så sammenlignelige som muligt, ved at kontrollere for forskelle i karakteristika mellem grupperne, som er beskrevet i boks III.3 i afsnit III.4.

Skolepraktik giver lidt dårligere karakterer på nogle uddannelser

De formelle krav til uddannelsen er de samme, uanset om den praktiske del af uddannelsen gennemføres i en virksomhed eller i skolepraktik, og i begge tilfælde afsluttes uddannelsen med en prøve i praktiske færdigheder og teoretisk viden. En analyse viser, at skolepraktikelever opnår lidt dårligere resultater i den afsluttende prøve end elever, der gennemfører uddannelsen med praktik i en virksomhed, jf. Danmarks Evalueringsinstitut (2012). I analysen er der taget højde for, at de to grupper har forskellige baggrundskarakteristika ved matching-metoden. I gennemsnit er der en forskel på 0,7 karakterpoint, men forskellen varierer mellem de undersøgte uddannelser. For elektriker- og mureruddannelserne er der ingen forskel, mens der for kokkeuddannelsen er en forskel på 0,8 karakterpoint.

Løn og beskæftigelse også vigtige mål

Forskellen i udbyttet af at gennemføre en erhvervsuddannelse med skolepraktik sammenlignet med en erhvervsuddannelse med ordinær praktik kan også måles ved erhvervsindkomsten og beskæftigelsesomfanget, når eleven er blevet udlært.¹³ I det følgende beskrives en analyse af beskæftigelse og løn for personer, der har gennemført deres uddannelse enten i ordinær praktik eller i skolepraktik i perioden 2006-10.¹⁴ Det er dermed muligt at følge personerne flere år efter, at de har afsluttet deres uddannelse.

Otte uddannelser indgår

I det følgende analyseres otte uddannelser blandt de 51 uddannelser, som udbydes med skolepraktik. Det er ikke muligt at foretage statistiske analyser af alle elever i skolepraktik, da en del uddannelser omfatter relativt få personer. Det er derfor valgt at undersøge otte uddannelser, der omfatter knap 60 pct. af alle færdiguddannede med skolepraktik. De otte uddannelser repræsenterer forskellige bran-

- 13) Danmarks Evalueringsinstitut undersøger også forskellen i ledighedsgrader mellem de to grupper, året efter at de er færdige med deres uddannelse. Konklusionen i undersøgelsen er, at elever med skolepraktik har højere ledighed. Forskellen er størst for administrationsuddannelsen med 9,4 pct.point, mens den for andre uddannelser er noget mindre.
- 14) Der findes først oplysninger om praktikpladser på individniveau fra 2002, og det er derfor først muligt at analysere personer, der har færdiggjort deres erhvervsuddannelse med forskellige praktikforløb fra 2006.

cher, arbejdsmarkeder og faglige traditioner. Uddannelserne er: Administration, bygningsmaler, elektriker, kok, mekaniker, murer, tandklinikassistent og tømrer.

Forskel på hvor meget elever i ordinær praktik og skolepraktik ligner hinanden

Der er betydelig forskel på, hvor stor variation der er i baggrundskarakteristika for elever i henholdsvis skolepraktik og ordinær praktik, se bilagstabel III.1-III.3. Det varierer mellem administrationsuddannelsen, hvor der er forholdsvis store forskelle, til elektriker- og tømreuddannelserne, hvor de to grupper har stort set samme fordeling af baggrundskarakteristika. Sammenlignet med elever i ordinær praktik adskiller elever i skolepraktik indenfor administrationsuddannelsen, murer og tandteknikerne sig især ved, at en større andel er ikke-vestlige indvandrere, ikke har bestået dansk og matematik ved folkeskolens afgangsprøve og har forældre uden for arbejdsmarkedet. Malerne i skolepraktik adskiller sig primært ved at være lidt yngre. Kokke- og mekanikerelever i skolepraktik adskiller sig først og fremmest ved, at en større andel ikke har bestået matematik og dansk ved folkeskolens afgangsprøve, samt at en større andel af deres forældre er udenfor arbejdsmarkedet.

Analyse af forskellene i løn og beskæftigelse

Når de to gruppers resultater skal sammenlignes, må der tages højde for, at de adskiller sig fra hinanden på en række områder, som har betydning for deres løn og beskæftigelsesgrad. I analysen medtages kun registerbaserede oplysninger om deres personlige karakteristika. Det er f.eks. køn, alder, tidligere uddannelse, karakterer fra grundskolen og grundforløb samt familiebaggrund. Der er muligt at korrigere for den forskel i indkomsten, som ikke skyldes selve uddannelsen, men som skyldes forskelle i observerbare karakteristika. Dette gøres ved matching-metoden.

Begrænset forskel i udbyttet

Resultatet af analysen er overordnet set, at der for alle praktiske formål ikke er den store forskel på udbyttet målt ved timeløn og beskæftigelsesgrad af, om eleverne i den praktiske del af uddannelsen har været i skolepraktik eller i ordinær praktik bortset fra elever indenfor administration, jf. tabel III.8 og tabel III.9. Analysen viser, at kun for elever indenfor administration er timelønnen lavere for elever, der har været i skolepraktik. Elever indenfor administration, der har været i skolepraktik, får en lavere løn første og andet år

efter uddannelsen. Analysen viser også, at elektrikere har lidt lavere beskæftigelse tredje år, og tømrer har lidt lavere beskæftigelse første, andet og tredje år efter færdiggørelse af uddannelsen med skolepraktik.

Få elever er kun i skolepraktik

En del af forklaringen på, at forskellen på udbyttet målt ved timeløn og beskæftigelsesgrad mellem eleverne i ordinær praktik og skolepraktik er forholdsvis begrænset, er, at kun få elever gennemfører hele den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik.

Tysk undersøgelse finder også begrænset forskel i lønnen

En undersøgelse af de tyske erhvervsuddannelser finder tilsvarende, at der ikke er nævneværdig forskel på lønnen for personer, der har gennemført en erhvervsuddannelse på en virksomhed, og personer, der har gennemført en skolebaseret erhvervsuddannelse, jf. Parey (2012). Undersøgelsen finder dog, at personer, der har gennemført en skolebaseret erhvervsuddannelse, har en markant højere ledighed end personer, der har gennemført uddannelsen på en virksomhed.

Tabel III.8 Forskel i timeløn mellem personer uddannet i skolepraktik og ordinær praktik

	1. år		2. år		3. år	
	Faktisk	Estimat	Faktisk	Estimat	Faktisk	Estimat
	----- Kr. -----					
Maler	-7,5	(-2,2)	-8,6	(3,2)	-11,0	(-4,8)
Administration	(-4,8)	-13,3	(-7,1)	-12,6	-14,4	(-21,8)
Mekaniker	-9,1	(-4,3)	(-0,3)	(-7,0)		
Elektriker	6,8	(-10,4)	7,5	(5,6)	(2,3)	(13,0)
Klinikassistent	(6,5)	(0,6)	(0,7)	(-1,5)		
Kok	(-1,6)	(-0,7)	(-3,1)	(-0,6)	(-5,0)	(-2,8)
Tømrer	4,9	(-1,0)	(2,0)	(-3,0)	(1,9)	(6,5)
Murer	(-4,1)	(-4,3)	(-2,8)	(-0,1)	(-5,1)	(-11,5)

Anm.: Tal i parentes angiver, at estimatet ikke er signifikant på et 5 pct.-niveau. Tallene i søjlerne "Faktisk" viser forskellen i timelønnen for personer, der har været i skolepraktik, sammenlignet med personer, der har været i ordinær praktik. Tallene i søjlerne "Estimat" viser den estimerede forskel i timeløn for de før nævnte grupper.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Tabel III.9 Forskel i beskæftigelse mellem personer uddannet i skolepraktik og ordinær praktik

	1. år		2. år		3. år	
	Faktisk	Estimat	Faktisk	Estimat	Faktisk	Estimat
	----- Uger -----					
Maler	(-0,2)	(0,7)	(-0,3)	(-0,3)	(0,8)	(0,6)
Administration	-1,7	(-7,3)	-1,2	(-7,8)	(-0,3)	(-0,1)
Mekaniker	(-0,4)	(-2,3)	(-0,4)	(-1,8)	-0,5	(-3,3)
Elektriker	(-0,3)	(-0,4)	-2,4	(-0,4)	-5,0	-2,4
Klinikassistent	-4,8	(-6,5)	-2,5	(-1,4)	-2,3	(-1,1)
Kok	-4,8	(-6,5)	-2,5	(-0,3)	-2,3	(-1,1)
Tømrer	1,3	-2,0	-1,5	-2,4	-2,2	-2,2
Murer	3,3	(1,9)	(1,2)	(0,1)	(0,8)	(0,1)

Anm.: Tallene i søjlerne viser forskellen i beskæftigelsen for personer, der har været i skolepraktik, sammenlignet med personer, der har været i ordinær praktik. Se i øvrigt anm. til tabel III.8.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Højere udgifter til skolepraktik end ordinær praktik

Selvom der generelt ikke er stor forskel i udbyttet af en erhvervsuddannelse afhængigt af, om uddannelsen gennemføres med skolepraktik eller i en virksomhed, så er omkostningerne ved, at eleverne gennemfører den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik væsentligt højere. Meromkostningerne til elever, der gennemfører den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik, omfatter dels skolepraktikydelse til eleverne, dels udgifter til lærerlønninger, bygninger og materialer under den praktiske del af uddannelsen. Udgifterne til lærerlønninger m.m. får erhvervsskolerne dækket via taxameterafregning fra staten. Der er ingen omkostninger forbundet med elever i ordinær praktik på en virksomhed. Det skyldes, at eleven udfører produktivt arbejde, og derfor må det antages, at den udbetalte løn til eleverne svarer nogenlunde til deres produktivitet. De årlige udgifter ved skolepraktik varierer fra en murer, hvor omkostningerne er 138.746 kr., til en elev indenfor administration, hvor omkostningerne er 87.606 kr., jf. tabel III.10. De årlige omkostninger for elever ved de gymnasiale uddannelser er mellem 60.000 kr. og 80.000 kr. De lavere udgifter til elever på de gymnasiale uddannelser skyldes helt overvejende, at elever i skolepraktik modtager skolepraktikydelse.¹⁵

- 15) Forskellen mellem udgifterne til skolepraktikelever og elever på de gymnasiale uddannelser er i vidt omfang uafhængig af om eleverne er over eller under 18 år. Det skyldes, at elever på de gymnasiale uddannelser generelt får væsentlig mindre i SU, end elever i skolepraktik får i skolepraktikydelse, når de fylder 18 år, jf. afsnit III.2.

Tabel III.10 Årlige omkostninger pr. elev for elever under 18 år i skolepraktik og de gymnasiale uddannelser

	Taxameter	Skolepraktikydelse	I alt
	----- Kr. -----		
Maler	83.190	34.216	117.406
Administration	53.390	34.216	87.606
Mekaniker	83.190	34.216	117.406
Elektriker	69.330	34.216	103.546
Klinikassistent	77.310	34.216	111.526
Kok	83.190	34.216	117.406
Tømrer	83.190	34.216	117.406
Murer	104.530	34.216	138.746
Stx	73.900	0	73.900
Hhx	62.420	0	62.420
Htx	79.510	0	79.510

Anm.: Det er antaget, at eleven er i skolepraktik i et år, og at vedkommende modtager skolepraktikydelse i 52 uger. Der er set bort fra udgifter til obligatorisk undervisning på hovedforløbet. I beregningerne af udgifterne til stx er der set bort fra, at der ydes et særligt taxameter til udvalgte A-niveau fag.

Kilde: Finansloven for 2014 og egne beregninger.

Sammenfatning

Det kan i perioder med konjunkturaftatning være sværere at finde en praktikplads for unge på erhvervsuddannelserne. Støtte til oprettelse af praktikpladser kan tilskynde virksomhederne til at oprette praktikpladser, men indebærer et vist provenuetab, da nogle virksomheder ville have oprettet praktikpladser, uanset om de modtog et tilskud eller ej. Elever, der ikke kan finde en praktikplads i en virksomhed, kan gennemføre den praktiske del af uddannelsen i skolepraktik. Udbyttet i form af efterfølgende timeløn og beskæftigelse er generelt det samme for de to praktikformer. Omkostningerne ved skolepraktik er dog noget højere end omkostningerne ved at øge antallet af praktikpladser via et tilskud.

III.6 Sammenfatning og anbefalinger

**Uddannelse
bidrager til
høj velstand i
samfundet ...**

En veluddannet arbejdsstyrke bidrager til en høj velstand. Ungdomsuddannelserne spiller en central rolle i det danske uddannelsessystem. Personer, der fuldfører en ungdomsuddannelse, har en højere beskæftigelsesgrad og en højere erhvervsindkomst end personer, der ikke har fuldført en ungdomsuddannelse. Dette gælder for personer, der træder ind på arbejdsmarkedet direkte efter en gymnasial uddannelse eller efter færdiggørelsen af en erhvervsuddannelse, og det gælder for dem, der læser videre og opnår en videregående uddannelse med endnu større indkomspotentiale.

**... og positive
eksterne effekter
giver grundlag
for at subsidiere
uddannelse**

Uddannelse er en investering, som giver mulighed for højere produktivitet og dermed indkomst over livsforløbet. Den samfundsøkonomiske gevinst ved uddannelse kan være større end den direkte effekt på den enkeltes produktivitet. Et højere uddannelsesniveau for én person kan bidrage til andres produktivitet, og et generelt højt uddannelsesniveau kan bl.a. indebære mindre kriminalitet og bedre fungerende institutioner i samfundet. De positive eksterne effekter forbundet med uddannelse giver en samfundsøkonomisk begrundelse for, at uddannelse subsidieres af det offentlige.

**Der er to former
for ungdoms-
uddannelse**

Der er overordnet to former for ungdomsuddannelse: Gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser. Gymnasiale uddannelser består af de almene gymnasiale uddannelser stx, hf m.m. og de erhvervsgymnasiale uddannelser (hvx og htx). Erhvervsuddannelserne består af 107 forskellige uddannelser, som er forskellige i indhold og længde.

**Flere starter på
en gymnasial
uddannelse og
færre på en
erhvervs-
uddannelse**

Andelen af unge, som påbegynder en gymnasial uddannelse, er steget markant i de seneste år, mens andelen, som påbegynder en erhvervsuddannelse, er faldet. Fremskrivninger baseret på den aktuelle adfærd i uddannelsessystemet indebærer, at andelen af en ungdomsårgang, som får en gymnasial uddannelse som højest fuldført uddannelse, vil forblive uændret, jf. Undervisningsministeriet (2014).

Gymnasialt uddannede får en højere indkomst efter knap ti år

I kapitlet er det undersøgt, hvorledes personer med en erhvervsuddannelse eller en gymnasial uddannelse, som ikke læser videre efterfølgende, klarer sig på arbejdsmarkedet. Analyserne præsenteret i afsnit III.4 viser, at personer med en erhvervsuddannelse generelt har en højere erhvervsindkomst i de første knap ti år efter afslutning af uddannelsen end personer med en gymnasial uddannelse. Efter knap ti år på arbejdsmarkedet vender billedet, og personer med en gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse har gennemsnitligt set en højere erhvervsindkomst end erhvervsuddannede. Analysen viser samtidig, at der er forskel på de forskellige uddannelsesretninger. Blandt de gymnasiale uddannelser er det personer med erhvervsgymnasiale uddannelser, som klarer sig bedst, og for erhvervsuddannelserne er det personer med en uddannelse indenfor teknik, håndværk og transport.

Ikke grundlag for en generel begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser

Den foretagne analyse omfatter kun personer, der ikke læser videre efter at have fuldført en ungdomsuddannelse. Den gruppe, der læser videre efter at have fuldført en gymnasial uddannelse, har udsigt til en højere livsindkomst, og analysen undervurderer dermed effekten af at tage en gymnasial uddannelse i forhold til en erhvervsuddannelse. Analyserne giver dermed ikke grundlag for at anbefale en generel begrænsning af optaget på gymnasiale uddannelser for at øge optaget på erhvervsuddannelserne. Baseret på analyserne bør en begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser i givet fald fokusere på de almene gymnasiale uddannelser.

Mange får en ungdomsuddannelse

Baseret på den nuværende adfærd i uddannelsessystemet kan det forventes, at 93 pct. af en ungdomsårgang opnår mindst en ungdomsuddannelse, jf. afsnit III.2. Andelen, som forventes at opnå mindst en ungdomsuddannelse, er steget med ca. 10 pct.point de seneste 20 år. Stigningen skyldes dels, at flere starter på en ungdomsuddannelse, dels at flere fuldfører den påbegyndte uddannelse. Den højere andel, der fuldfører, skal blandt andet ses på baggrund af, at en større andel starter på en gymnasial uddannelse, hvor frafaldet er mindre end på erhvervsuddannelserne for personer med tilsvarende karakteristika, jf. afsnit III.3.

**Størst frafald
for elever
med dårlige
kvalifikationer**

På de fleste erhvervsuddannelser falder over halvdelen af eleverne fra, mens frafaldet udgør omkring 20 pct. på de gymnasiale uddannelser. En af grundene hertil er, at eleverne på erhvervsuddannelserne i gennemsnit har dårligere kvalifikationer fra folkeskolen. En anden grund til det høje frafald på erhvervsuddannelserne er formentlig, at der på nogle områder er mangel på praktikpladser.

**En god folkeskole
er vigtig for
ungdoms-
uddannelserne**

En god folkeskole er et vigtigt fundament for, at ungdomsuddannelserne fungerer. Analyserne i dette kapitel peger på, at der er en sammenhæng mellem karakterer i folkeskolen og gennemførelsen af en ungdomsuddannelse. Folkeskole-reformen har til hensigt at gøre eleverne dygtigere og mindre betydningen af den sociale baggrund. Dette kan, hvis intentionerne opfyldes, fremover bidrage til at reducere frafaldet på ungdomsuddannelserne.

**Tre mål med den
nye erhvervs-
skolereform**

Der er indgået en aftale om en reform på erhvervsskole-området med tre overordnede mål. For det første skal flere elever vælge en erhvervsuddannelse direkte efter grundskolen. For det andet skal frafaldet på erhvervsuddannelserne reduceres. Endelig for det tredje skal det faglige niveau på erhvervsskolerne hæves. Derudover er intentionen, at færre skal tage mere end én ungdomsuddannelse

**Gode elementer i
reformen**

Det vurderes, at erhvervsskolereformen indeholder en række gode elementer, herunder karakterkrav på erhvervsskolerne, et længere grundforløb og færre hovedområder for de, der starter direkte efter grundskolen, samt en styrket indsats over for unge uden en ungdomsuddannelse. Reformen indeholder også tiltag, der sigter mod at skabe flere praktikpladser, men det er ikke oplagt, at de vil være tilstrækkelige til at skabe et markant løft i antallet af praktikpladser. Helt generelt er det vanskeligt at vurdere, om de foreslåede tiltag vil være tilstrækkelige til at nå det overordnede mål om, at der skal være flere, der fuldfører en erhvervsuddannelse.

Karakterkrav kan gøre erhvervsskolerne mere attraktive ...

Målet om højere fagligt niveau på erhvervsskolerne søges i reformen bl.a. opnået gennem indførelsen af karakterkrav. Eleverne skal fremover have mindst 02 i gennemsnit i matematik og dansk ved folkeskolens afgangsprøve for at blive optaget på en erhvervsskole. Opfylder eleverne ikke dette krav, har de dog mulighed for at blive optaget efter en optagelsesprøve og samtale.

... men nogle gennemfører trods lave karakterer

Frafaldet er større for elever med lave karakterer fra folkeskolen. Frarafaldet på erhvervsuddannelserne er således 70 pct. for elever, der har under 02 i skriftlig matematik, men 30 pct. af disse elever holder altså ved. Uden adfærdsændringer ville det samlede frarafald på erhvervsuddannelserne blive reduceret med 3 pct.point, hvis personer med en karakter under 02 i 9. klasses afgangsprøve i skriftlig matematik blev udelukket. På de gymnasiale uddannelser vil et sådant karakterkrav ikke have nævneværdig betydning hverken for optaget eller frarafaldet, da der er meget få personer med en karakter under 02.

Karakterkrav og optagelsesprøver er en god ide ...

Karakterkravet for optagelse på erhvervsskolerne sender et klart signal om, at eleverne i folkeskolen skal prioritere undervisningen. Færre dårligt motiverede og svagt kvalificerede elever på erhvervsuddannelserne vil samtidigt gøre det mere attraktivt at gå på erhvervsskolerne, hvilket kan bidrage til at mindske frarafaldet og øge det faglige niveau blandt de andre elever, der optages. Et karakterkrav kan på den anden side betyde, at nogle unge bliver hindret i at påbegynde en erhvervsuddannelse, selvom de ville kunne gennemføre uddannelsen. Det er derfor vigtigt, at der gennem muligheden for optagelsesprøver og -samtaler reelt åbnes for, at elever, der har relevante kvalifikationer, kan optages. Samlet set vurderes det, at karakterkravet på erhvervsskolerne i kombination med optagelsesprøver og -samtaler er en god foranstaltning.

... også på gymnasiale uddannelser

Et tilsvarende eller eventuelt skærpet karakterkrav på de gymnasiale uddannelser vil også være hensigtsmæssigt, så der ikke stilles decideret skrapere optagelseskrav på erhvervsuddannelserne. Karakterkravet på de gymnasiale uddannelser bør ligesom på erhvervsskolerne suppleres med mulighed for optagelse via samtale og optagelsesprøve.

Stort frafald kan være tegn på mangel på praktikpladser

Der er relativt mange unge, der falder fra, efter at de er startet på en erhvervsuddannelse. Frafaldet sker blandt andet ved overgangen fra grundforløbet til hovedforløbet, hvilket sandsynligvis hænger sammen med problemer med at skaffe praktikpladser. Det er imidlertid ikke oplagt, at problemerne med at skaffe praktikpladser er udtryk for en generel mangel på praktikpladser, eller om problemerne skyldes, at mange unge ønsker at uddanne sig indenfor områder, hvor der ikke i fremtiden er behov for faglært arbejdskraft. Som led i erhvervsskolereformen øges taxametertilskuddet til skolerne for hver indgået aftale om en ordinær praktikplads for at øge skolernes praktikpladssøgende indsats.

Generelt tilskud kan øge antallet af praktikpladser

Hvis der er en generel mangel på praktikpladser, kan det hænge sammen med, at virksomhedernes samlede omkostninger ved at have lærlinge ansat er for høje. Antallet af praktikpladser kan i givet fald øges ved at sænke arbejdsgivernes omkostninger ved at oprette praktikpladser. En mulighed kunne være at yde et generelt tilskud til virksomheder, der opretter praktikpladser. Et sådant tilskud kunne eksempelvis finansieres ved, at lærlinge, der deltager i den obligatoriske skoleundervisning på hovedforløbet, i stedet for en lærlingeløn modtog en ydelse svarende til SU. I dag modtager arbejdsgiverne en kompensation via Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB), når eleverne deltager i skoleundervisning. Hvis eleverne kun modtog en ydelse svarende til SU, ville den resterende del af kompensationen kunne bruges til at finansiere tilskud til oprettelse af praktikpladser. En ydelse på SU-niveau til lærlinge under skoleopholdet ville indebære en ligestilling med andre unge under uddannelse.

Tilskud kan eksempelvis finansieres via omlægning af AUB

Behov for offentligt finansierede tilskud i lavkonjunktur

Manglen på praktikpladser er størst i en lavkonjunktur. I perioder med økonomisk tilbageslag er behovet for at tilskynde til at oprette praktikpladser derfor større end i normale tider. I praksis kan behovet for støtte her være så stort, at det er naturligt at give et generelt skattefinansieret tilskud frem for at begrænse sig til den finansiering, der kan ligge i de eksisterende AUB-bidrag. I perioden 2009-13 blev der ydet et tilskud på mellem 16.000 kr. og 70.000 kr. pr. praktikplads.

Målrettede tilskud kan være en mulighed

Et problem ved et generelt tilskud til oprettelse af praktikpladser (i normale tider) kan være, at der er en risiko for, at tilskuddet sætter sig i en højere løn til lærlinge. Hvis dette sker, vil den ønskede effekt af tilskuddet blive reduceret. Et alternativ til et generelt tilskud kan derfor være at yde et målrettet tilskud til praktikpladser på områder, hvor det vurderes, at der er særlig mangel på praktikpladser, men behov for faglært arbejdskraft i fremtiden.

Tilskud er bedre end sociale klausuler til at få flere i praktik

Der indgår ofte et krav om oprettelse af uddannelses- og praktikaftaler i betingelserne ved udbud af offentlige projekter. Ved at stille krav om oprettelse af praktikpladser kan det offentlige sikre et større antal pladser, end der ellers ville have været, men det gør ikke sociale klausuler til en god ide. For det første indebærer sociale klausuler, at prisen for det offentlige udbud øges i forhold til en situation, hvor der ikke blev stillet krav om oprettelse af et vist antal praktikpladser. For det andet bidrager de sociale klausuler til en skævvridning af, hvor lærepladserne oprettes og især i hvilke brancher. Det er ikke oplagt, at der er et særligt behov for at tilskynde til elevpladser indenfor de områder, hvor der er offentlige udbud. Sociale klausuler er derfor ikke en effektiv og hensigtsmæssig vej til flere praktikpladser. Pengene kunne i stedet bruges målrettet mod at oprette praktikpladser på områder, hvor der er størst behov for at få uddannet mere faglært arbejdskraft i fremtiden.

Skolepraktik mulig på knap halvdelen af uddannelserne

Et alternativ til at øge antallet af praktikpladser ved hjælp af offentlige tilskud og sociale klausuler er at oprette flere skolepraktikpladser. Elever uden en praktikplads kan på knap halvdelen af de 107 erhvervsuddannelser gennemføre hele eller dele af uddannelsen i skolepraktik. Indenfor hver fællesindgang er der altid mindst én uddannelse, som eleven kan gennemføre i skolepraktik. Muligheden for skolepraktik giver alle elever, der er optaget på en erhvervsuddannelse, en garanti for at kunne gennemføre en uddannelse, men der er ingen garanti for, at det kan ske på den ønskede uddannelse eller på den ønskede skole.

Skolepraktik kan være et supplement

Ved oprettelse af skolepraktikpladser er det muligt målrettet at øge antallet af pladser indenfor de erhverv, hvor der forventes at være behov for flere faglærte i fremtiden. Under-

søgelse i rapporten viser, at der ikke er nævneværdig forskel på erhvervsindkomsten for elever, der har gennemført (dele af) uddannelsen i skolepraktik i forhold til elever, der har gennemført uddannelsen i ordinær praktik, jf. afsnit III.5. Omkostningerne ved skolepraktik er dog relativt høje, men i en situation med mangel på ordinære praktikpladser er ordningen et hensigtsmæssigt supplement til offentlige tilskud til ordinære praktikpladser.

Litteraturliste

Albæk, K. (2009): The Danish Apprenticeship System, 1931 - 2002: The Role of Subsidies and Institutions. *Applied Economics Quarterly*, 55 (1), s. 39-60.

Arbejdsgivernes Elevrefusion (2011): Årsrapport 2010.

Danmarks Evalueringsinstitut (2011): Skolepraktik i erhvervsuddannelserne.

Danmarks Evalueringsinstitut (2012): Resultater af skolepraktik - En undersøgelse af skolepraktikelever og deres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Danmarks Statistik (2011): DISCO-08 - Danmarks Statistiks fagklassifikation.

De Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, efterår 2007*.

DEA (2011): Taxametersystemet under lup.

Det Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi, efterår 2003*.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, efterår 2004*.

Finansministeriet (2014): *Finansredegørelse 2014*.

Golsteyn, B.H. og A. Stenberg (2014): Comparing Long Term Earnings Trajectories of Individuals with General and Specific Education. Unpublished manuscript.

Hanushek, E.A., L. Woessmann og L. Zhang (2011): General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-cycle. IZA Discussion Paper No. 6083.

Hoeckel, K., S. Field og W. Norton Grubb (2009): *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Switzerland 2009*. OECD.

Hoeckel, K. og R. Schwartz (2010): *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Germany 2010*. OECD.

Humlum, M.K. og T.P. Jensen (2010): Frafald på de erhvervsfaglige uddannelser - Hvad karakteriserer de frafaldstruede unge? AKF Working paper.

Hvidtfeldt, C. og T. Tranæs (2013): Folkeskolekarakterer og succes på erhvervsuddannelserne. Arbejdspapir 61. Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Jensen, T.P. og B.Ø. Larsen (2011): Unge i erhvervsuddannelserne og på arbejdsmarkedet. AKF Working paper.

Kjærsgaard, B.L. (2014): Afkastet af ungdomsuddannelser. Arbejdspapir 2014:3. De Økonomiske Råds Sekretariat.

Krueger, A.B. og M. Lindahl (2001): Education for Growth: Why and for Whom? *Journal of Economic Literature*, XXXIX, s. 1101-1136.

Krueger, D. og K. Kumar (2002): Skill Specific rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences? NBER.

Kuczera, M., G. Brunello, S. Field og N. Hoffman (2008a): *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Norway 2008*. OECD.

Kuczera, M., S. Field, N. Hoffman og S. Wolter (2008b): *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Sweden 2008*. OECD.

Machin, S. (2004): Skill-biased technical change and educational outcomes. I: Johnes, G. og J. Johnes *International Handbook on the Economics of Education*. Edward Elgar Publishing Limited.

Malchow-Møller, N. og J.R. Skaksen (2003): Skill-Biased Technological Change in Denmark: A Disaggregate Perspective. IZA Discussion Paper No. 752.

OECD (2010): *Learning for Jobs*.

Oreopoulos, P. og K. Salvanes (2011): Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling. *Journal of Economic Perspectives*, 25 (1), s. 159-184.

Parey, M. (2012): *Vocational Schooling versus Apprenticeship Training - Evidence from Vacancy Data*.

Regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Konservativ Folkeparti og Liberal Alliance (2014): Aftale om Bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser.

Spence, M. (1974): Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87 (3), s. 355-374.

Stenberg, A. og O. Westerlund (2014): The Long-term Earnings Consequences of General vs. Specific Training of the Unemployed. IFAU Working Paper 2014:3.

Undervisningsministeriet (2014): Profilmodel 2012 - Højeste fuldførte uddannelse.

Westergaard-Nielsen, N. og A.R. Rasmussen (1999): The Impact of Subsidies on the Number of New Apprentices. *Research in Labour Economics*, 18, s. 359-375.

Wolter, S.C. og P. Ryan (2011): Apprenticeship. I: Hanushek, E.A., J. Meer, og L. Woessmann *Handbook of Economics of Education*. North Holland.

Wooldridge, J.M. (2001): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press.

Bilagstabel III.1 Socioøkonomiske karakteristika

	Administration		Maler		Elektriker	
	Ordinær	Skole- praktik	Ordinær	Skole- praktik	Ordinær	Skole- praktik
Mænd	0,22	0,08	0,48	0,40	0,98	0,98
Kvinder	0,78	0,92	0,52	0,60	0,02	0,02
< 20 år	0,00	0,00	0,04	0,02	0,02	0,01
20-25 år	0,62	0,34	0,65	0,80	0,75	0,81
> 25 år	0,38	0,66	0,31	0,18	0,23	0,18
Dansk oprindelse	0,95	0,89	0,95	0,88	0,97	0,91
Vestlig indiv. og efterk.	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01
Ikke-vestlige indvandrere	0,04	0,09	0,05	0,11	0,03	0,08
9. klasse matematik						
00	0,03	0,09	0,15	0,18	0,01	0,04
02	0,11	0,16	0,21	0,24	0,08	0,10
4	0,21	0,28	0,24	0,20	0,20	0,20
7	0,50	0,21	0,19	0,14	0,57	0,53
10-12	0,09	0,03	0,01	0,00	0,09	0,06
Ikke taget	0,06	0,23	0,21	0,24	0,06	0,07
9. klasse dansk						
00	0,00	0,02	0,04	0,05	0,03	0,07
02	0,05	0,10	0,20	0,20	0,18	0,23
4	0,22	0,22	0,27	0,30	0,36	0,32
7	0,57	0,39	0,27	0,19	0,34	0,28
10-12	0,10	0,04	0,01	0,01	0,03	0,02
Ikke taget	0,06	0,23	0,20	0,24	0,06	0,08
Karakteristika: Mor						
Beskæftiget	0,77	0,49	0,70	0,66	0,83	0,76
Ledig	0,04	0,05	0,08	0,11	0,03	0,08
Uden for arbejdsmarked	0,19	0,46	0,22	0,23	0,14	0,16
Karakteristika: Far						
Beskæftiget	0,75	0,49	0,71	0,70	0,82	0,73
Ledig	0,03	0,04	0,05	0,05	0,02	0,06
Uden for arbejdsmarked	0,22	0,47	0,24	0,25	0,15	0,21
Antal	16.804	778	1.542	831	4.961	729

Anm.: Baggrundskarakteristika for personerne er opgjort året før de påbegynder uddannelsen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Bilagstabel III.2 Socioøkonomiske karakteristika

	Kok		Murer		Klinikassistent	
	Ordinær	Skole- praktik	Ordinær	Skole- praktik	Ordinær	Skole- praktik
Mænd	0,65	0,59	0,99	0,99	0,00	0,01
Kvinder	0,35	0,41	0,01	0,01	1,00	0,99
< 20 år	0,03	0,04	0,02	0,01	0,03	0,06
20-25 år	0,71	0,73	0,76	0,85	0,53	0,68
> 25 år	0,26	0,23	0,22	0,14	0,44	0,26
Dansk oprindelse	0,95	0,92	0,97	0,85	0,83	0,32
Vestlig indiv. og efterk.	0,01	0,01	0,00	0,02	0,01	0,01
Ikke-vestlige indvandrere	0,04	0,07	0,03	0,14	0,16	0,67
9. klasse matematik						
00	0,08	0,11	0,09	0,14	0,21	0,29
02	0,16	0,19	0,18	0,19	0,29	0,27
4	0,26	0,26	0,26	0,24	0,21	0,13
7	0,34	0,20	0,31	0,24	0,15	0,07
10-12	0,04	0,02	0,03	0,01	0,01	0,00
Ikke taget	0,12	0,22	0,14	0,19	0,13	0,25
9. klasse dansk						
00	0,04	0,05	0,05	0,08	0,04	0,13
02	0,17	0,20	0,25	0,25	0,15	0,23
4	0,31	0,29	0,33	0,29	0,32	0,25
7	0,34	0,23	0,21	0,17	0,34	0,16
10-12	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,00
Ikke taget	0,12	0,22	0,15	0,20	0,12	0,23
Karakteristika: Mor						
Beskæftiget	0,80	0,75	0,78	0,74	0,64	0,35
Ledig	0,04	0,07	0,06	0,08	0,10	0,33
Uden for arbejdsmarked	0,16	0,18	0,16	0,18	0,26	0,32
Karakteristika: Far						
Beskæftiget	0,76	0,64	0,78	0,70	0,65	0,42
Ledig	0,04	0,05	0,04	0,07	0,05	0,17
Uden for arbejdsmarked	0,20	0,30	0,18	0,23	0,30	0,40
Antal	2.825	643	1.867	778	1.557	368

Anm.: Baggrundskarakteristika for personer er opgjort året før de påbegynder uddannelsen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Bilagstabel III.3 Socioøkonomiske karakteristika

	Tømrer		Mekaniker	
	Ordinær	Skolepraktik	Ordinær	Skolepraktik
Mænd	0,99	0,99	0,99	0,94
Kvinder	0,01	0,01	0,01	0,06
< 20 år	0,02	0,01	0,05	0,17
20-25 år	0,81	0,84	0,86	0,75
> 25 år	0,17	0,15	0,10	0,08
Dansk oprindelse	0,98	0,96	0,95	0,90
Vestlig indiv. og efterk.	0,00	0,01	0,01	0,01
Ikke-vestlige indvandrere	0,02	0,04	0,04	0,08
9. klasse matematik				
00	0,04	0,06	0,07	0,11
02	0,13	0,18	0,15	0,21
4	0,24	0,27	0,24	0,25
7	0,45	0,37	0,40	0,24
10-12	0,05	0,04	0,05	0,05
Ikke taget	0,08	0,10	0,09	0,14
9. klasse dansk				
00	0,05	0,06	0,04	0,06
02	0,21	0,24	0,23	0,24
4	0,35	0,31	0,36	0,34
7	0,29	0,27	0,26	0,20
10-12	0,01	0,01	0,01	0,01
Ikke taget	0,09	0,11	0,10	0,15
Karakteristika: Mor				
Beskæftiget	0,85	0,81	0,83	0,71
Ledig	0,04	0,05	0,05	0,08
Uden for arbejdsmarkedet	0,11	0,14	0,12	0,22
Karakteristika: Far				
Beskæftiget	0,83	0,78	0,84	0,74
Ledig	0,03	0,05	0,02	0,04
Uden for arbejdsmarkedet	0,14	0,17	0,13	0,22
Antal	6.124	1.797	3.085	330

Anm.: Baggrundskarakteristika for personerne er opgjort året før de påbegynder uddannelsen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Finansministeriet
Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
Akademikerne
Dansk Industri
Håndværksrådet
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Finansrådet
FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig Torben M. Andersen
Særlig sagkyndig Nina Smith

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler formandskabets vurdering af konjunkturudsigterne for dansk økonomi for de kommende år. Beskæftigelsen stiger, og store dele af erhvervslivet er nu i vækst. Væksten ventes gradvist at vende tiltage i år og næste år. Det sker samtidig med at den internationale økonomi styrkes. Mange af Danmarks vigtigste samhandelspartnere er allerede inde i et egentligt opsving. Denne vurdering er i brede træk sammenfaldende med Økonomisk Redegørelse, maj 2014.

Et centralt budskab i forårsrapporten er, at den planlagte finanspolitik er afstemt med konjunktursituationen. I takt med at den økonomiske fremgang tager fart, vil der være behov for gradvist at trække den lempelige finanspolitik tilbage. Økonomi- og Indenrigsministeriet deler denne vurdering. Tilrettelæggelsen af finanspolitikken skal også ses i lyset af et begrænset manøvrerum med en meget lille margin til budgetlovens underskudsgrænse i 2015. Formandskabet venter – på linje med vurderingen i Økonomisk Redegørelse – at Danmark vil kunne komme ud af EU-henstillingen i år.

Rapporten gennemgår aspekter af en mulig dansk deltagelse i den europæiske bankunion, og anbefaler at Danmark bør vente med beslutningen om deltagelse. Regeringen støtter etableringen af det styrkede banksamarbejde i EU, og Danmark har med-virket aktivt og konstruktivt i forhandlingerne. Regeringen vil tage stilling til eventuel dansk deltagelse ud fra en samlet vurdering af konsekvenserne, og har igangsat et analysearbejde, som ventes afsluttet inden årets udgang. I beskrivelsen af den Europæiske bankunion kunne man i højere grad have gennemgået fordele og ulemper der er forbundet med bankunionen, hvad enten Danmark deltager eller står uden for. Man kunne blandt andet have nævnt det forsikringsprincip, som ligger bag deltagelse. Endvidere kunne man også have fremhævet hensynet til at bryde den negative spiral mellem svage banker og svage statsfinanser, som kan medvirke til finansiell og økonomisk stabilitet, hvilket vil være en fordel for Danmark, uanset om Danmark deltager.

Formandskabet bemærker, at afviklingsfondens kapacitet er begrænset. I den forbindelse kan det bemærkes, at sandsynligheden for finansielle kriser alt andet lige er mindre end før, eftersom kapitalkravsreglerne og finansiell regulering er strammet op. Dertil kommer, at omkostningerne i højere grad end før falder på ejerne og kreditorerne gennem bail-in. Desuden vil en fælles fond være større end de enkelte nationale fonde. Medmindre der er tale om en krise i alle eller næsten alle deltagerlande samtidig, vil dette derfor indebære adgang til flere midler til krisehåndteringen, end hvis der kun var adgang til nationale fonde i de berørte lande.

I kapitlet fremstår det som om banker, der dumper ECB's sundhedstjek, kan modtage direkte rekapitalisering fra ESM. Det er imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriets læsning af reglerne, at der kun vil være adgang til lån fra ESM til det pågældende medlemsland, mens direkte rekapitaliseringer af instituttet først er mulig efter aktivering af SSM.

Rapporten behandler ungdomsuddannelserne i det afsluttende kapitel. Det er meget nyttigt, at formandskabet i kølvandet på folkeskolereformen og erhvervsuddannelsesreformen præsenterer analyser af ungdomsuddannelserne. Økonomi- og Indenrigsministeriet noterer sig, at formandskabet finder, at reformerne trækker i den rigtige retning, samt at formandskabet i øvrigt ikke finder grundlag for at indføre et skærpet karakterkrav på de gymnasiale uddannelser, i forhold til det besluttede karakterkrav på 02 for erhvervsuddannelserne.

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler vurderingen af, at praktik er helt centralt på erhvervsuddannelser. Det er derfor nyttigt, at formandskabet analyserer udfordringer i forbindelse med praktikpladser. En af de store udfordringer på praktikpladsområdet er at håndtere udsving i udbuddet som følge af konjunkturerne. Økonomi- og Indenrigsministeriet har noteret sig, at formandskabet peger på tilskud som instrument frem for sociale klausuler, hvis man ønsker at øge udbuddet af praktikpladser.

Analyserne indikerer desuden, at skolepraktik kan være et godt supplement til ordinær praktik. Personer med en erhvervsuddannelse, der har gennemført (dele af) uddannelsen i skolepraktik, har for mange uddannelsesretningers vedkommende ikke lavere erhvervsindkomst eller beskæftigelsesgrad end personer, der har været i ordinær praktik under deres uddannelse.

Et område som De Økonomiske Råd kunne analysere nærmere er kvalitet og relevans i ungdomsuddannelserne, hvor der er mest behov for ny viden. Der er eksempelvis ikke tilstrækkelig viden om, hvordan det øgede optag på de gymnasiale uddannelser har påvirket kvaliteten for forskellige elevgrupper, herunder elever med fagligt stærke forudsætninger. Et andet centralt tema som det vil være nyttigt at se på er relevansen af forskellige fagkombinationer, herunder årsager til den øgede brug af gymnasiale suppleringskurser.

Finansministeriet

Der er udsigt til gradvist tiltagende vækst og stigende beskæftigelse i dansk økonomi, og Det Økonomiske Råds (DØRs) konkrete vurderinger heraf er stort set sammenfaldende med vurderingen i *Økonomisk Redegørelse, maj 2014*.

Finanspolitik i 2014 og 2015

I de senere rapporter har DØR anbefalet finanspolitiske lempelser, men i den aktuelle rapport vurderer DØR, at den planlagte finanspolitik for 2015 er passende og hensigtsmæssig i lyset af vækstudsigterne og underskuddet på de offentlige finanser. DØR vurderer, at finanspolitikken vil yde et vækstbidrag på $\frac{1}{4}$ pct. i 2014, og at ændringen i finanspolitikken fra 2014 til 2015 vil være svagt vækstdæmpende i 2015. Finansministeriet noterer i den forbindelse, at niveauet for den planlagte finanspolitik for 2015 fortsat er lempeligt i forhold til den udgiftspolitik, som holdbart kan finansieres uden skattestigninger fremadrettet.

Fremskrivning af den økonomiske udvikling

DØRs forudsætter en positiv makroøkonomisk udvikling frem mod 2020 med en fremgang i vækst og beskæftigelse, der kan måle sig med de kraftige opsving i 90'erne og fra 2004 til 2008, dog uden at dette fører til overophedning i DØRs forløb til 2020. Denne økonomiske udvikling forudsætter blandt andet en ret høj vækst i privatforbruget, som må forudsætte en fornyet stigning i husholdningernes gældskvot, som indtræffer sideløbende med, at renterne og rentebyrden stiger.

DØRs vurdering af den offentlige saldo i 2020 er mere positiv end i *Danmarks Konvergensprogram 2014 (KP14)*. Finansministeriet vurderer, at denne forskel stort set udelukkende kan henføres til et mere positivt forløb i beskæftigelse og privatforbrug end i KP14. DØR påpeger selv, at der kan være usikkerhed om de anslåede output- og beskæftigelsesgab i udgangspunktet, og at dette bør være et opmærksomhedspunkt fremadrettet.

På trods af overskuddet på saldoen i 2020 er finanspolitikken i DØRs fremskrivning ikke strammere end nødvendigt, idet forløbet indebærer, at finanspolitikken vil være omtrent holdbar, jf. nedenfor. Dette svarer overordnet til Finansministeriets vurdering, men den økonomiske politik bag de to fremskrivninger er forskellig.

I den forbindelse er det Finansministeriets opfattelse, at DØRs opgave med at vurdere om den planlagte finanspolitik er i overensstemmelse med de finanspolitiske mål under budgetloven, indebærer, at DØRs bør lægge den planlagte finanspolitik til 2020 til grund for deres vurderinger, herunder 2020- planens prioritering af en realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,6 pct. om året. Endvidere bør ikke-besluttede prioriteringer efter 2020 ikke indgå i DØRs vurderinger under budgetloven. Endelig opfordres DØR i forbindelse med fremskrivningen til at vurdere stigningen i energieffektiviteten og den heraf følgende udhuling af provenuet for energifgifter.

Strukturelt saldomål og størrelsen af output- og beskæftigelsesgab

DØRs prognose indebærer et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP i 2015, når DØRs skøn for de offentlige finanser og konjunkturgabet i dansk økonomi indsættes i Finansministeriets beregningsmetode for strukturel saldo. Finansministeriet vurderer til sammenligning, at det strukturelle underskud er på 0,4 pct. af BNP og derfor tæt på grænsen i budgetloven. Til denne forskel bemærkes:

- For det *første*, at forskellen mellem de to vurderinger af den strukturelle saldo kan henføres til, at DØRs skønner, at der er et større konjunkturgab i dansk økonomi end Finansministeriet. I modsætning hertil er det Nationalbankens vurdering, at konjunkturgabet er mindre end vurderet af Finansministeriet. Finansministeriets skøn ligger også ca. midt imellem de internationale skøn fra EU og OECD.
- For det *andet*, at DØRs metoder generelt giver mere svingende skøn for konjunkturgabet i dansk økonomi end Finansministeriets. Derfor skal der være større afstand mellem Stabilitets- og Vækstpagtens grænse for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP og den relevante grænse for den strukturelle saldo. Efter Finansministeriets beregninger skulle der med DØRs konjunkturgab planlægges efter en strukturel saldo på maksimalt $-\frac{1}{4}$ pct. af BNP efter EU's regler for det såkaldte Medium Term Objective (MTO) for at holde tilstrækkelig lav risiko for at overskride 3 pct. grænsen for det faktiske underskud i normale konjunkturtilbageslag. Der er således reelt mindre plads til lempelser end den umiddelbare beregning af den strukturelle saldo giver indtryk af.
- For det *tredje*, har DØRs også en egen metode til opgørelse af den strukturelle saldo, som peger på et underskud på -0,6 pct. af BNP i 2015. DØRs to opgørelser ligger således på hver sin side af Finansministeriets skøn, der ligger til grund for udformningen af finanspolitikken for 2015.

Fastsættelse af udgiftslofter

På baggrund af det mellemlistede forløb i forårsrapporten vurderer DØR, at de budgetterede loftbelagte udgifter holder sig inden for de fastsatte udgiftslofter. Dette gør sig også gældende i fremskrivningen i *Danmarks Konvergensprogram 2014*.

DØR vurderer i forlængelse heraf, at der ikke vil være plads til at udnytte lofterne fuldt ud inden for budgetlovens grænse for det strukturelle underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Med budgetloven udgøres rammerne for finanspolitikken på kortere sigt både af underskudsgrensene for den strukturelle saldo på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP og af de 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. I praksis vil det kun være en af de tre restriktioner, som er bindende på et givet

tidspunkt. I den nuværende situation – hvor de offentlige indtægter skønnes strukturelt lavere end ved fastsættelsen af udgiftslofterne – er det underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, der udgør en reel binding for den aktuelle finanspolitik.

DØR anbefaler i rapporten, at det i forbindelse med fastlæggelsen af udgiftslofterne for 2018 i august bør sikres, at lofterne kan udnyttes fuldt ud (dvs. at de fastlægges, så lofterne bliver den bindende restriktion). Anbefalingen må forstås sådan, at der i forbindelse med loftfastsættelsen for 2018 skal være en relativt stor sikkerhedsmargin til budgetlovens underskudsgrænse for at sikre, at lofterne – i tilfælde af en efterfølgende svagere udvikling i de offentlige indtægter end ventet – vil kunne udnyttes fuldt ud.

Loftfastsættelsen for 2018 vil afspejle det mellemfristede forløb – der udarbejdes i forbindelse med finanslovsforslaget i august – hvor det sikres, at den strukturelle saldo konvergerer mod balance i 2020. Samtidig vil fortsat indgå en vis udsvingsbuffer i loftfastsættelsen for (lovbundne) statslige indkomstoverførsler.

I DØRs fremskrivning skønnes udgifterne under det statslige delloft for indkomstoverførsler at ligge ca. 5-10 mia. kr. under det fastsatte udgiftsloft i 2014-17. De skønnede udgifter til indkomstoverførsler er lavere i DØRs fremskrivning end i *Danmarks Konvergensprogram 2014*, blandt andet fordi udviklingen på arbejdsmarkedet er mere positiv i DØRs forløb. I forhold til KP14 er der efter FMs beregninger plads til, at udgifterne i 2016 og 2017 kan svare til loftet (korrigeret for sygedagpengereform) uden at grænsen for den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP overskrides.

Holdbarhed og generationer

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er i DØR-rapporten opgjort til -0,1 pct. af BNP og i betragtning af de usikkerheder, der er forbundet med beregninger af denne type, vurderer DØRs, at man ikke bør lægge vægt på forskelle i denne størrelsesorden. DØRs finder derfor, at Danmarks finanspolitik fortsat grundlæggende er holdbar.

Det påpeges, at Danmark kan komme i problemer med grænsen for det strukturelle offentlige underskud på ½ pct. af BNP i perioden efter 2025, af DØRs kaldet ”hængekøjeårene”.

DØR mener, at det ikke nødvendigvis er et ”fagøkonomisk problem” at have et underskud på den strukturelle saldo på mere end ½ pct. af BNP. Således kan det i hængekøjeårene være optimalt med strukturelle underskud, der bryder budgetlovens krav, så længe finanspolitikken er holdbar. Det begrundes bl.a. i, at den offentlige

gæld efter DØRs opfattelse er relativt beskeden, hvilket reducerer risikoen for rentestigninger. Hermed ses hængekøjen først og fremmest som et juridisk problem.

Det er Finansministeriets opfattelse, at DØRs vurdering på dette punkt er uforsigtig i forhold til de risici, der i praksis kan være ift. finansmarkederne.

For det første hviler holdbarheden og genopretningen af den offentlige saldo i frem-skrivningerne efter 2050 blandt andet på den helt centrale forudsætning, at Folketin-get hvert 5. år resten af århundredet øger pensionsalderen til et gradvist højt niveau. Hertil forudsættes, at ledigheden i gennemsnit over årene holdes nede på 3½ pct., og at realvæksten i det offentlige forbrug vil være lavere end i de seneste årtier op til finanskrisen. Hvis Danmark ikke overholdt Finanspagten og budgetloven, men i stedet førte en finanspolitik med betydelige underskud og tiltagende gæld, ville det ikke uden videre kunne tages for givet, at finansmarkederne nødvendigvis vil anlægge samme syn på den fremtidige budgetdisciplin, som kræves for at opfylde de forudsætninger, der lægges til grund for DØRs holdbarhedsvurdering.

For det andet bemærkes, at DØRs vurdering af rentestigninger ikke fanger risikoen for en selvforstærkende negativ spiral i dårlige tider, hvor større underskud kan give højere renter, som svækker aktiviteten og finanserne yderligere, hvilket igen kan føre til endnu højere renter osv.

Udgangspunktet for den mellemfristede planlægning af finanspolitikken er (natur-ligvis), at Danmark lever op til de internationale forpligtelser i forhold til Finans-pagten, og at budgetloven overholdes. Formålet med den finanspolitiske planlæg-ning er netop at kunne fortage justeringer i god tid. Med rettidig planlægning vurde-res den nødvendige justering for at kunne holde sig inden for budgetlovens grænser at være begrænset, jf. *Finansredegørelse 2014*.

DØR peger på to tiltag, der har karakter af ”tekniske fix” til at imødegå hængekøjen. For det **første** kunne den danske regering arbejde for, at afkastet af udskudt skat af pensionsformue kunne medregnes i den offentlige saldo under EU-reglerne. Da den således beregnede skat ikke efterfølgende kan indgå i den strukturelle saldo, skal der for hvert enkelt persons pensionsopsparing beregnes, hvor stor en del, der tidligere er indgået i opgørelsen og derfor skal modregnes i den faktiske skattebetaling, når pensionen udbetales og beskattes. I realiteten er det således en beregningsmæssig fremrykning af en del af skatten uden, at den rent faktisk bliver fremrykket. Det forekommer helt usandsynligt, at EU skulle vedtage en sådan regel. Alene det admi-nistrative problem med at opgøre strukturelle saldo med korrektion for den bereg-ningstekniske fremrykkede skat forekommer tilstrækkeligt til at udelukke en sådan løsning. Det vil desuden være vanskeligt at argumentere for at netop en beskatning af forrentningen af dette implicitte aktiv kan indgå i den strukturelle saldo, mens skat af (forrentningen af) andre implicitte aktiver og passiver ikke kan.

For det **andet** foreslås det at indføre en reel fremrykning af beskatningen af pensionsopsparing. Konkret foreslås ændring af beskatningen af ratepension, så der betales skat på indbetalingstidspunktet (mens udbetalinger er skattefrie), dog først fra 2025, hvis der ikke er fundet andre løsninger inden.

Hertil bemærkes, at beskatning af pensionsindbetalinger er forbundet med en række vanskeligheder. For det første er der i modsætning til omlægningen fra kapitalpension til alderspension et samspil med modregningen i sociale pensioner. Endvidere er fradragsværdien af indbetalinger i dag afhængig af, om man betaler topskat. Der kan således være en række fordelings- og incitamentsmæssige problemstillinger ved forslaget. For det andet har det eksisterende system helt principielt den fordel, at skatteindtægterne fra pension er høje, når der er store ældreårgange og dermed høje ældreudgifter. Ved beskatning på indbetalingstidspunktet vil skatteindtægterne derimod være størst, når der er store generationer på arbejdsmarkedet i forhold til ældreårgangene. Hertil kommer, at der vil være behov for en lang overgangsperiode, hvor den samme person vil have pensionsopsparing med skattepligtige henholdsvis skattefrie udbetalinger. Derudover peger bl.a. erfaringerne med alderspension på, at ophævelse af skattefradrag ved indbetaling evt. kan føre til væsentligt reduceret pensionsopsparing. Endelig kan de betydelige ekstraprovenuer der opstår på kort sigt ved omlægning til beskatning på indbetalingstidspunktet føre til svækket disciplin og lempelser af finanspolitikken i øvrigt, hvilket DØR også gør opmærksom på.

Ungdomsuddannelserne

Kapitel III i DØRS forårsrapport omhandler ungdomsuddannelserne i Danmark. Kapitlet indeholder en generel beskrivelse af organiseringen af ungdomsuddannelserne samt en række analyser af frafald og det økonomiske afkast på tværs af ungdomsuddannelserne.

DØR vurderer, at det samlede frafald på erhvervsuddannelserne uden adfærdsændringer vil reduceres med 3 pct.point, hvis personer med en karakter under 02 bliver udelukket. Indførelsen af karakterkravet i EUD-reformen vurderes generelt positivt, idet DØR lægger vægt på, både at folkeskoleelevers motivation øges, og at det vil blive mere attraktivt at tage en erhvervsuddannelse, hvilket vil øge det faglige niveau og mindske frafaldet.

DØR vurderer, at det er hensigtsmæssigt at indføre et tilsvarende eller eventuelt skærpet karakterkrav på de gymnasiale uddannelser, som ligeledes bør suppleres med muligheden for optag gennem optagelsesprøve og samtale.

DØR vurderer, at skolepraktik er et effektivt supplement til ordinær praktik. Der er således ikke nævneværdig forskel på erhvervsindkomsten for elever, der har været i skolepraktik og elever, der har været i ordinær praktik. Omkostningerne ved skole-

praktik er dog relativt høje, da staten afholder udgifter til skolepraktik i modsætning til ordinær praktik, hvor omkostningerne afholdes af virksomhederne. Ordningen bør derfor så vidt muligt begrænses til situationer med mangel på ordinære praktikpladser.

Kommunale organisationer

Vismændene sætter sig mellem to stole

Det er glædeligt, at der kan spores forår i dansk økonomi efter flere år, hvor dansk økonomi har trådt vande.

Trods de positive tegn på fremgang er det vigtigt, at fastholde fokus på reformer og en stabil økonomisk politik, der kan forbedre de offentlige finanser på den lange bane 2040.

Vismændene sætter sig mellem to stole når de udtaler, at det er vigtigt at fastholde en stram økonomisk politik, og samtidig problematiserer de seneste års mindreforbrug i den offentlige sektor.

Vismændene finder det er vigtigt, at de aftalte udgifter afholdes og, at de ikke bliver højere end planlagt. På den baggrund vurderer vismændene, at der er behov for større koordinering af de offentlige udgifter samtidig med, at den disciplinerende effekt af sanktionsordningen fastholdes.

I forhold til mindreforbruget i den kommunale sektor, så er der gode forklaringer på dette. I forhold kommunernes seneste regnskab 2013, hvor serviceudgifterne ligger 4,9 mia. kr. under budget 2013, så har mindreforbruget tre hovedforklaringer, nemlig omvekslingsaftalen, hvor 2 mia. kr. service veksles til 2 mia. kr. anlæg, lærerkonflikten i foråret 2013 samt ubrugte sikkerhedsreserver i budgettet.

Generelt kan mindreforbruget forklares ved sanktionsregimets ét-årige fokus og budgetlovens udgiftslofter, som har indbygget mekanismer, som leder frem til mikrolofter og reserveopbygning, som bevirker et samlet underforbrug.

Disse uhensigtsmæssigheder ved udgiftslofterne har vismændene også peget på i efterårsrapporten 2013.

Tendensen er dog, at kommunerne under ét rammer tættere og tættere på budgettet, så på den baggrund vurderer KL ikke, at der er behov for yderligere koordinering. Tværtimod vil KL foreslå, ligesom vismændene i efterårsrapporten 2013, at udgifts-

styringen justeres, således at der skabes større fleksibilitet for kommunerne indenfor de 4-årige udgiftslofter.

Danmarks Nationalbank

Nationalbanken deler overordnet formandskabets vurdering af konjunkturodsigterne. Der er forudsætninger til stede for fremgang i den indenlandske efterspørgsel i kraft af indkomstfremgang, høj og stigende formue samt historisk lave renter. Væksten kan forventes at ligge over potentialet med en indsnævring af produktionsgabets til følge.

Formandsskabet vurderer, at produktionsgabets er minus 4 pct. af BNP i 2013-14 og beskæftigelsesgabets 90.000 personer. Det forekommer optimistisk, og formandsskabet afviser da heller ikke, at de strukturelle niveauer kan være overvurderede. Et så stort gab forudsætter, at konjunkturerne i sig selv har en kraftig effekt på arbejdsstyrken, og at folk med de rigtige kvalifikationer findes i rigelige mængder også uden for den aktuelle arbejdsstyrke. Det er ikke indtrykket, at arbejdsstyrken indtil nu har reageret kraftigere på fremgang i beskæftigelsen end normalt. Tallene viser, at ledigheden er på vej ned inden for mange brancher på det private arbejdsmarked, og nogle virksomheder har begyndende problemer med at besætte ledige stillinger. Formandsskabet skønner en stigning i den strukturelle beskæftigelse på 110.000 frem mod 2020 som følge af reformer, først og fremmest tilbagetrækningsreformen fra 2011. Denne del af antagelserne bag beskæftigelsesudviklingen i de kommende år har Nationalbanken ikke grundlag for at betvivle.

Formandsskabet vurderer, at finanspolitikken, med en lempelse i år og en stramning i 2015, er passende for konjunktursituationen. Hverken budgetbegrænsningerne eller konjunkturodsigterne tilsiger nogen plads til lempelse af finanspolitikken.

Der er behov for skærpet overvågning af udviklingen på bolig- og arbejdsmarkedet. Renten er tæt på nul, og boligmarkedet rummer fortsat selvforstærkende mekanismer. Det havde været ønskeligt med flere analyser af de mulige konsekvenser heraf, herunder hvis der indtræffer en længere periode med meget lavt renteniveau, og hvor dansk økonomi både har afsat i en markant lavere ledighed og kan vende hurtigere og kraftigere end gennemsnittet af euroområdet.

Formandsskabet diskuterer fordele og ulemper ved en eventuel dansk deltagelse i bankunionen.

Bankunionen er et vigtigt skridt i styrkelsen af det indre marked for finansielle tjenesteydelser, som har vist sig påkrævet i lyset af den finansielle krise og den

efterfølgende statsgældskrise. En fælles tilsynsstandard og en fælles tilsyns- og afviklingspraksis for kreditinstitutter i alle deltagende lande vil sikre ensartet anvendelse af EU-reglerne om kapitalkrav og krisehåndtering, og dermed modvirke fragmentering af det indre marked. Endvidere vil bankunionen understøtte finansiell stabilitet både i euroområdet og i EU som helhed, særligt ved at sikre, at koblingen mellem kreditinstitutter og offentlige finanser bliver svækket.

Det er rigtigt, at den udløsende faktor for beslutningerne om fælles tilsyn og afvikling har været de særskilt hårde kriser - herunder for statsgæld - i en række specifikke eurolande, og at nogle af bankunionens elementer har særlig interesse for landene med fælles valuta. Der er risiko for, at dette kommer til at overskygge, at beslutningerne adresserer mere langvarige og dybtliggende problemer i hele det europæiske finansielle system med uensartet tilsynskvalitet, konkurrenceforvridning over grænserne og et meget stort "Too big to fail" problem. Disse centrale spørgsmål har ikke med den fælles valuta at gøre, men vedrører det indre marked og finansiell stabilitet.

Det fælles tilsyn vil betyde flere og også eksterne øjne på de større institutter, hvilket også reducerer risikoen for, at nationale tilsyn sammen med deres banker udvikler en gruppetænkning med for lidt øje for mulige problemer. ECB's nye tilsynsstandard må forventes at blive opfattet som et kvalitetsstempel, et benchmark, som også ikke-deltagende EU-landes tilsyn vil blive holdt op imod. Harmoniseringen af standarder og praksis for de deltagende lande kan betyde udfasning af nogle eksisterende, også ønskelige, nationale standarder. Omvendt er muligheden for at få tilpasset ECB's tilsynspraksis til danske forhold og erfaringer, fx vedrørende det danske realkreditsystem, større ved deltagelse i bankunionen.

Den fælles afviklingsmekanisme styrker implementeringen af de to fundamentale elementer i krisehåndteringsdirektivet, der gælder for alle EU-lande; for det første at minimere den forvridende konkurrence på tværs af lande på faktisk eller forventet statsstøtte til svage banker og for det andet adressering af "Too big to fail" problemet. Disse tilsigtede virkninger af direktivet sikres bedre med en fælles afviklingsmyndighed. Det gælder ikke mindst princippet om gennemførelse af nedskrivning og/eller konvertering af kapitalinstrumenter til egentlig kernekapital svarende til mindst 8 pct. (som typisk svarer til 25-30 pct. af de risikovægtede aktiver) af et nødlidende instituts samlede passiver, før der kan ske anvendelse af midler fra afviklingsfonden eller andre statslige midler. Anvendelse af disse såkaldte "bail-in" regler på centralt niveau er helt afgørende for at sikre en konsekvent brug på tværs af institutter og lande og dermed også, at investorerne, og bankerne selv, kan disponere efter, at direktivets regler vil blive implementeret i praksis. Derved reduceres også risikoen for overraskelser, der kan være skadelige for den finansielle stabilitet.

Afviklingsfonden indeholder et vigtigt forsikringselement i forhold til meget store negative finansielle begivenheder, idet træk på fonden – med anvendelse af bail-in reglerne efter hensigten – må forventes at være begrænset til særlige tilfælde.

Dansk Arbejdsgiverforening

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Formandskabet skitserer nogle lysere år forude med vækst og mange flere i arbejde, uden at det for alvor ses på lønstigningerne i prognosen. Dansk Arbejdsgiverforening (DA) mener imidlertid, at der er risiko for, at mangel på arbejdskraft alt for hurtigt vil bremse et opsving.

På den korte bane vil et langt mere effektivt beskæftigelsessystem og bedre muligheder for at tiltrække kvalificeret udenlandsk arbejdskraft kunne understøtte vækst og beskæftigelse.

Desværre har regeringen i deres beskæftigelsesudspil valgt at satse på de forkerte ting. Eksempelvis er forslaget om to års uddannelse til ledige skadeligt, fordi det trækker arbejdskraft ud af arbejdsmarkedet, og fordi uddannelse ikke er en garanti for job, hvilket Formandskabet også fremhæver.

En anden fejl er, at a-kasserne i regeringens udspil skal overtage nogle af jobcentrenes opgaver. Når jobcentrene har fået opgaven med at få ledige i beskæftigelse, skal de have den fuldt ud. Det nytter ikke at dele opgaven op. Det gør det umuligt for jobcentrene at løse deres opgaver hensigtsmæssigt og effektivt, og skaber afstand til virksomhederne.

Regeringens arbejde er også langt fra færdigt med kontanthjælpsreformen. Her er der fortsat meget mere at gøre i forhold til incitament og rådighed. Formandskabet illustrerer, at den nye reform tilsyneladende har den effekt, at unge kontanthjælpsmodtagere i stigende grad bliver sat uden for arbejdsmarkedet, fordi de klassificeres som ikke arbejdsmarkedsparete. Det er uhensigtsmæssigt.

Finanspolitisk holdbarhed og generationsfordeling

DA kvitterer for Formandskabets grundige og relevante analyser af den finanspolitiske hængeskøjle. DA finder det imidlertid bekymrende, at meldingen er ”alt ok” og Formandskabets tidligere bekymringer om troværdighed om dansk økonomi synes pist væk, når beregningerne samtidig viser flere årtier, hvor budgetunderskuddene kronisk er større, end budgetloven tillader. Det er ikke bare et juridisk og politisk problem, sådan som Formandskabet fremstiller det.

DA må advare om forslaget om at fremrykke beskatning af pension af præcis de årsager, som Formandskabet nævner.

DA ser fortsat et langsigtet reformbehov, ikke blot for at kunne opfylde budgetloven, men også for at sikre fortsat vækst og velstand i dansk økonomi.

Siden 2009 er der gennemført otte såkaldte "reformer", men de fleste af dem er småjusteringer i forhold til vækst og velstand. Tilbagebetrækningsaftalen bidrager isoleret set med mere end 80 pct. af den samlede effekt på arbejdsstyrken fra disse såkaldte reformer.

Når reform af beskæftigelsessystemet fylder så meget politisk i øjeblikket, er det en konsekvens af, at der ikke er lavet tilstrækkelige reformer af forsørgelsesordningerne. Der er for mange, der ikke har tilskyndelse nok til at arbejde og gøre en ekstra indsats. Der skal gøres langt mere på førtidspensionsområdet, kontanthjælp osv.

Ungdomsuddannelser

Ungdomsuddannelserne udgør en væsentlig del af fundamentet for et konkurrence-dygtigt erhvervsliv, der kan klare sig internationalt. Det er helt afgørende, at kvaliteten i uddannelserne er høj, og at de unges valg af uddannelse matcher egne evner og motivation såvel som arbejdsmarkedets behov.

Som Formandskabet skitserer, har særligt erhvervsuddannelserne de senere år udviklet sig i en skæv retning. De kæmper med et dårligt ry, de tiltrækker de bogligt svageste elever, og der er et højt frafald.

DA mener, at den nyligt indgåede aftale om ændring af erhvervsuddannelserne bliver det sceneskift, der er behov for. I aftalen ligger bl.a., at det fremover kræver klare forudsætninger at gå i gang med en erhvervsuddannelse.

Det bliver nu tydeligt for elever og forældre samt vejledere på folkeskoler, at erhvervsuddannelserne er både krævende og udfordrende uddannelser. Samtidig vil et kvalitetsløft og flere dygtige og motiverede elever gøre det mere attraktivt for virksomhederne at tilbyde flere praktikpladser.

Men som Formandskabet også konkluderer, kan muligheden for skolepraktik være et vigtigt supplement til ordinære praktikpladser i virksomheder – særligt i perioder med konjunkturafmatning.

DA lægger i den forbindelse vægt på Formandskabets resultater om, at der generelt ikke er forskel i udbyttet af en erhvervsuddannelse, uanset om uddannelsen gennem-

føres i skolepraktik eller i en virksomhed. Det betyder, at vi med uddannelsesgarantien er på rette vej.

Endelig er DA enig med Formandskabet i, at sociale klausuler ikke er en farbar vej, når det gælder oprettelse af flere praktikpladser. Det medfører forvriddning og er alt for dyrt for samfundet.

Dansk Byggeri

Kapitel 1: Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Dansk Byggeri mener, at vismændene er meget optimistiske i deres vurderinger af investeringerne i form af nybyggeri og hovedreparationer af både boliger og erhvervsbygninger. For antallet af boliger, der er til salg, er meget større end efterspørgslen - på nær i Hovedstaden - og det lægger en stor dæmper på incitamenterne til at bygge nyt. Selv om antallet af påbegyndte boliger stiger til 10.500 i år, er det stadig på et meget lavt niveau. For det er mindre end halvdelen af behovet for erstatningsbyggeriet, når man betragter boligbestanden.

Investeringerne i privat erhvervsbyggeri er på et historisk bundniveau. Det skal ses i sammenhæng med lavkonjunktoren og de mange tomme bygninger. Etagearealet af de ledige erhvervslokaler i byerne svarer til knap 7 års produktion! - I foråret 2014 er der således 7,1 mio. ledige m², og Dansk Byggeri skønner, at det påbegyndte erhvervsbyggeri i byerne vil blive på 1,05 mio. m² i år.

Selv om det ikke er alle ledige lokaler, der er af tidssvarende kvalitet og derfor venter på at blive renoveret eller revet ned, mener vi, at bestanden af ledige lokaler skal reduceres til et mere normalt niveau, før vi kan forvente fremgang i erhvervenes byggeinvesteringer.

Efter vores opfattelse virker det lidt vel optimistisk, at vismændene som snit for 2017-2020 regner med en årlig vækst i den private beskæftigelse på 30.000 personer. For et halvt år siden var det 26.000. Det er vanskeligt at se, hvad der er sket siden den forrige prognose, og som kan retfærdiggøre denne ekstra stigning.

Dansk Byggeri tror ikke på en ketchup-effekt i det private forbrug, da krisens ændrede opsparings- og forbrugsadfærd er for markant. Stigningen i betalingsaktiviteten i de første fire måneder i år er ikke signifikant og følger fx den strukturelle trend i øget anvendelse af betalingskort.

Vi bemærker, at kreditklemmen ikke er overstået endnu. Den samlede kreditgivning til erhverv er faldet fra 133 % af BNP i 2010, der jo også var et kriseår, til 121 % af BNP i 2013.

Vi hæfter os ved, at et eventuelt bortfald af BoligJobordningen vil reducere BNP-væksten med ca. 0,25 procentpoint i 2015. Selv om der er nuanceforskelle i bedømmelsen af virkningerne i forhold til såvel omsætningen og beskæftigelsen såvel som dødvægtstabet, så er det også værd at understrege, at BoligJobordningen forbedrer produktiviteten takket være mindre gør-det-selv arbejde, og at ordningen også sikrer en mere opdateret bygningsmasse end ellers.

Dansk Byggeri er enig i, at regeringens udspil til en ny vækstpakke ikke er særlig konkret, og at udspillet rummer hensigtserklæringer og mål uden midler. Vi vurderer, at der er meget lidt jobskabelse her og nu, og vi ønsker derfor, at pakken bliver mere ambitiøs, bl.a. ved at indeholde en fortsættelse af BoligJobordningen.

Dansk Byggeri deler vismændenes bekymring om, at mange år med meget lave erhvervsinvesteringer vil mindske kapitalapparatet og dermed også vil mindske den potentielle vækst i produktiviteten. Men det er ikke alene en fremadrettet bekymring. Fra 2008 til 2013 var den gennemsnitlige årlige vækst i nettobeholdningen af erhvervsbygninger 0,0 % opgjort i faste priser!

Det bliver ikke bedre, hvis vi betragter anlæg, boliger og erhvervsbygninger som helhed. For den gennemsnitlige årlige vækst var også 0,0 %! Det vil sige, at der bliver allerede nu spillet hasard med de 81 % af nationalformuen, som bygninger og anlæg udgør.

Dansk Byggeri vil derfor advare mod, at politikerne strammer den økonomiske politik, før vi har sikre data for, at der er en selv bærende økonomisk vækst i gang.

Kapitel 2: Finanspolitisk holdbarhed og generationsfordeling

Formandskabet vurderer, at finanspolitikken på sigt er holdbar. Den offentlige saldo har dog over tid en profil, den såkaldte hængekøje, der betyder, at vi ikke overholder kravene fra EU. Når der ses bort fra, at reglerne skal overholdes, vurderer vismændene dog, at det ikke er et problem, da den offentlige sektor har en stor implicit formue i form af den udskudte skat af pensionsformuen. Hvis disse aktiver medregnes, så vil det offentlige i hele forløbet frem mod 2075 have en positiv nettoformue.

Dansk Byggeri mener, at vismændene tager for let på problemstillingen med hængekøjen. Vi bifalder dog, at der arbejdes for, at der fra EU's side tages højde for landenes reelle finanspolitiske stilling, og der dermed tages højde for Danmarks udskudte pensionsskat.

Kapitel 3: Ungdomsuddannelser

I Dansk Byggeri har vi med stor interesse noteret, at vismændene adresserer problematikken om praktikpladser. Vi glæder os over, at vismændene anerkender effekten af en økonomisk kompensation til virksomheder, der uddanner lærlinge. Den tidligere praktikpladspræmie havde en god effekt i bygge- og anlægsbranchen, hvor vi trods et massivt fald i beskæftigelsen formåede at vende faldet i indgåede uddannelsesaftaler og stabilisere det.

Vi hilser vismændenes forslag om at gentænke konstruktionerne om finansiering af lærlinge velkommen. Der er god grund til at supplere aftalen om en erhvervsuddannelsesreform med en indsats, som er målrettet oprettelse af praktikpladser i virksomhederne.

Økonomiske incitamenter virker, og der er ingen tvivl om, at omkostningerne forbundet med at have lærlinge har indflydelse på, hvor mange lærlinge især små og mellemstore virksomheder tager. Ifølge vismændene vil et fald på 1 % i lønomkostningerne medføre en stigning i efterspørgslen på lærlinge på 0,3 % på kort sigt og på 1 % på langt sigt.

Dansk Byggeri vil kvittere for, at vismændene fremhæver, at sociale klausuler ikke er en effektiv og hensigtsmæssig vej til flere praktikpladser, men at de tværtimod medfører en skævvridning af markedet. Det oplever vore medlemmer dagligt. Heldigvis har 25 kommuner som alternativ til uddannelsesklausuler valgt at indgå frivillige partnerskabsaftaler om praktikpladser med Dansk Byggeri.

Landsorganisationen i Danmark

Formandskabet forudser, i lighed med LO, fremgang i dansk økonomi efter de seneste års stilstand.

Selv med udsigt til en mærkbar fremgang i økonomien, vurderer formandskabet, at økonomien først er i ligevægt hen mod 2020. Der er dermed fortsat mange ledige ressourcer i økonomien og ingen tegn på overophedning, hvilket er i overensstemmelse med LO's vurdering.

Formandskabet vurderer, at lønkonkurrenceevnen er svækket i 2013 og forventer, at den svækkes yderligere i de næste par år. LO er ikke enig i den betragtning, da Formandskabets analyse er baseret på data for hele økonomien. LO mener, at der bør benyttes data for industrien, hvilket også er den mest udbredte praksis i Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Nationalbanken og Dansk Arbejdsgiverforening. Benyttes der i stedet data for industrien, er lønkonkurren-

ceevnen forbedret i 2013 og kan forventes at forbedres yderligere de kommende år. Dertil befinder industriens lønkvote sig tæt på et historisk lavt niveau, og der er set en betydelig forbedring af bytteforholdet de seneste mange år, hvilket også peger på en stærk dansk konkurrenceevne.

Arbejdsløsheden forventes at falde de kommende år i takt med bedringen i økonomien. Formandskabet har dog et noget beskedent fald i arbejdsløsheden sammenlignet med dets forventninger til beskæftigelsesfremgang.

Formandskabets skøn for bruttoarbejdsløsheden i 2014 virker ikke sandsynligt. Med udviklingen i de første måneder af året er arbejdsløsheden allerede faldet mere end formandskabet venter for hele året. Det vil sige, at bruttoarbejdsløsheden skal stige herfra, hvis skønnet skal realiseres. Det forventer LO ikke kommer til at ske, idet bedringen på arbejdsmarkedet fremadrettet skønnes at få flere arbejdsløse tilbage i arbejde.

Aktuel økonomisk politik

Formandskabet forventer et underskud på den offentlige saldo tæt på EU's grænse for offentlige underskud. De mener derfor ikke, at der er plads til finanspolitiske lempelser.

LO er ikke enig i denne vurdering. LO vurderer, at der er et vist råderum i forhold til EU's regler. Der er således plads til finanspolitiske lempelser. Den strukturelle arbejdsstyrke stiger betragteligt frem mod 2020, og det kan i sig selv skabe behov for tiltag for at sikre beskæftigelse. Formandskabet nævner selv, at en fortsættelse af investeringsvinduet og BoligJobordningen kan have en positiv effekt på beskæftigelsen.

Formandskabet kommenterer på det udspil til en omlægning af beskæftigelsesindsatsen, som regeringen har fremlagt. Formandskabet er generelt positive over for de foreslåede ændringer.

Med hensyn til at forankre samtalerne i a-kasserne er formandskabet dog skeptisk. Det påpeges, at man i jobcentre har haft meget fine resultater af samtalerne, og at der derfor skal gennemføres som en forsøgsordning, så resultaterne kan evalueres.

LO er ikke enig i denne anbefaling. Der er allerede gennemført en analyse af a-kassernes rolle i forhold til jobcentre. Det skete i Københavns Kommunes partnerskabsaftale. Analysen viste resultater, der ikke var dårligere end jobcentrenes, og samtidig var der større tilfredshed hos de arbejdsløse. A-kasserne har da også en langt bedre viden om det arbejdsmarked, som den enkelte ledige skal agere på, og der kan derfor forventes en bedre rådgivning. Samtidig har man i de seneste over-

enskomstforhandlinger aftalt, at afskedigede medarbejdere har ret til to timers betalt frihed til at tage en samtale med a-kasse/fagforening om mulighederne for beskæftigelse og uddannelse. Der er således allerede startet et forløb op, når arbejdsløshedsperioden starter. Det vil ikke være hensigtsmæssigt at afbryde dette forløb.

Ungdomsuddannelser

Formandskabet gennemfører en analyse af arbejdsmarkedstilknytning og indkomstforhold blandt 25-64-årige fordelt på højeste fuldførte uddannelse. Det fremgår, at gruppen med gymnasial uddannelse som højeste fuldførte uddannelse i gennemsnit tjener det samme som de erhvervsuddannede, men at lønspredningen blandt de gymnasialt uddannede er større.

Resultaterne af analysen er skæve. Det skyldes, at udvælgelsen af personer til analysen ikke udelukker personer, der påbegynder en videregående uddannelse fem år efter afslutningen af ungdomsuddannelsen eller personer, som følger en videregående uddannelse uden at afslutte bachelor mv. i op til fire år efter afslutning af ungdomsuddannelsen. Det betyder, at gruppen af ufaglærte studenter i praksis vil have mere uddannelse end blot en studentereksamen. Det vil næppe gøre sig gældende for de erhvervsuddannede, da denne gruppe ikke læser videre i samme omfang som studenter. Det taler for, at analysen overvurderer afkastet af de gymnasiale uddannelser, som højeste fuldførte uddannelse.

Det forhold, at analysen stopper i 2006 trækker i samme retning. De senere år er optaget til gymnasiet vokset meget, og det er langt fra sikkert, at gruppen af ufaglærte studenter fremover vil klare sig lige så godt som hidtil.

Formandskabet foreslår et generelt tilskud til at øge antallet af praktikpladser. Økonomien vil de skaffe ved at nedsætte lærlingelønnen på skoleophold under EUD-hovedforløbet til SU-niveau. Formandskabet anfører, at det ligestiller lærlinge med andre studerende.

LO tager skarpt afstand fra forslaget, der er et indgreb i et ordinært ansættelsesforhold reguleret ved overenskomst. For det første finder LO ikke, at indførelse af et tilskud til oprettelse af praktikpladser er aktuelt i øjeblikket. For det andet er det meget usympatisk at foreslå, at en lavt lønnet gruppe, som lærlingene, skal finansiere et eventuelt tilskud. Lærlinge kan typisk ikke, som tilsvarende grupper, supplere deres indtægt ved siden af uddannelsen, som foregår på fuld tid.

Formandskabet afviser brug af sociale klausuler med henvisning til stigninger i prisen for et offentligt udbud og risikoen for en skævvridning af udbuddet af praktikpladser.

Formandskabet foretrækker brug af tilskud frem for sociale klausuler som middel til at få flere i praktik.

LO ser ikke nogen stor fare for stigninger i prisen på offentlige udbud, da omkostningen ved lærlinge i gennemsnit ligger på 50 pct. af en uddannet medarbejder. Det må desuden forventes modsvaret af lærlingenes produktivitet.

Mange offentlige udbud findes indenfor bygge- og anlægssektoren, hvor der især mangler praktikpladser. Risikoen for skævvridning synes derfor heller ikke reel.

Dansk Metal

Konjunkturvurdering

Dansk Metal deler vismændenes vurdering af, at der er udsigt til et bredt funderet opsving i dansk økonomi.

Vismændene forventer dog en meget langsom normalisering af konjunkturerne, og det betyder, at produktionen først vil blive bragt op på sit potentielle niveau hen mod 2020. Metal så derfor gerne en forlængelse af investeringsvinduet, da det trækker flere investeringer med sig til gavn for jobskabelse og produktivitet. Vismændene konkluderer således selv, at investeringsvinduet har bidraget til at øge væksten.

Vismændene fandt i efterårets rapport ikke tegn på en dansk investeringskrise. Vismændene forventer derfor også en mærkbar fremgang i erhvervsinvesteringerne i lyset af de bedre konjunkturer og virksomhedernes store opsparing. Metal er helt enig med vismændene i, at virksomhedernes tilbageholdenhed med at investere i høj grad skal ses i lyset af den svage efterspørgsel.

Metal undrer sig over, at vismændene igen baserer sin opgørelse af lønkonkurrenceevnen på produktivitetsudviklingen i hele økonomien. Den typiske metode er at sammenholde produktivitetsvæksten i den konkurrenceudsatte del af økonomien: Det vil sige industrien. Nye tal fra Økonomi- og indenrigsministeriet viser, at lønkonkurrenceevnen er forbedret yderligere i 2013 ved at tage udgangspunkt i industriens produktivitet og lønninger.

Metal finder vismændenes skøn over lønudviklingen i tysk industri bemærkelsesværdig. Vismændene antager, at de tyske industrilønninger stiger med 2,2 pct. i år og 2 pct. i 2015. Til sammenligning forventer EU-kommissionen i sin helt nye prognose lønstigninger i Tyskland på 2,9 pct. i 2014 og 3,3 pct. i 2015, hvilket også flugter med overenskomstresultaterne for de industriansatte i Tyskland.

Den højere tyske løn vil isoleret set styrke dansk lønkonkurrenceevne mærkbart i 2014 og 2015. Tyskland er vores vigtigste samhandelspartner, men også den største konkurrent til danske varer. Derfor vil de højere tyske lønstigninger øge dansk eksport og dermed beskæftigelsen i industrien. Samtidig må det forventes, at de tyske forbrugere vil skrue op for privatforbruget som følge af den relativt høje real-lønsfremgang. Og det vil være til glæde for dansk eksport.

De økonomiske vismænd tegner et dystert billede af dansk lønkonkurrenceevne frem mod 2020 primært som følge af en forventet vækst i produktiviteten på kun 1,4 pct. om året, men vismændene undervurderer den danske produktivitetsvækst, mener Metal.

Metal har som målsætning, at industriens produktivitet skal hæves med 50 pct. i løbet frem mod 2022, og industrien er allerede godt i gang med en stigning på 5,7 pct. i 2013 på et tidspunkt, hvor genopretningen af det konjunkturbetingede produktivitetstab i kølvandet på krisen må formodes at være overstået. Regeringen har også et stærkt fokus på at hæve produktiviteten, hvilket senest er adresseret i vækststudspillet. På den baggrund virker vismændenes vurdering til den pessimistiske side.

Vismændene finder det ikke oplagt at forankre samtalerne i det første halve års ledighed i a-kasserne, idet analyser har påvist positive effekter af samtaler i jobcentre, mens der ifølge formandskabet ikke er foretaget analyser af samtaler i a-kasserne.

Flere analyser af de partnerskabsaftaler, der er indgået mellem de enkelte jobcentre og a-kasser viser imidlertid, at a-kasserne får de arbejdsløse ligeså hurtigt i beskæftigelse som jobcentre.

Det er ydermere en overordnet målsætning, at arbejdsmarkedsindsatsen skal være mere job- og virksomhedsrettet. Her starter mange jobcentre på bar bund, hvorimod mange a-kasser i udgangspunktet har en betydelig jobformidling. I 2013 formidlede Metal således 2.175 i job.

Som en del af overenskomstfornyelsen på det private arbejdsmarked i foråret 2014 har opsagte nu ret til en vejledningssamtale på to timer med fuld løn i deres fagforening eller a-kasse. Dette muliggør en reel fremrykning af den tidlige indsats med flere uger. Vejledningssamtalen i opsigelsesperioden er endnu et argument for at placere den tidlige indsats i a-kasserne, således at der sikres en kontinuerlig indsats for de ledige, der ikke allerede får job gennem indsatsen i opsigelsesperioden.

Vismændene støtter uddannelsesiltagene i regeringens udspil med henvisning til, at uddannelsesindsatsen prioriteres. Metal er enig i den positive vurdering. Konsulent-

firmaet DAMVAD har således dokumenteret, at den mest jobrettede uddannelse er det bedste redskab til at bringe arbejdsløse metalarbejdere i job.

Vismændene er skeptiske over for, at nedsættelsen af PSO-afgiften primært skal ske i udvalgte brancher. Metal deler ikke denne vurdering. Det er vigtigt, at reduktionen kommer de mest konkurrenceudsatte erhverv tilgode, da det vil sikre flest arbejdspladser for det mindst mulige provenutab.

Holdbarhed og generationsfordelingen

Dansk Metal deler vismændenes vurdering af, at den førte finanspolitik er holdbar. Det betyder, at der er stor troværdig forbundet med den førte finanspolitik. Metal finder derfor ligesom vismændene, at hængekøjeudfordringen ikke er en reel økonomisk udfordring.

Metal deler således vismændenes forslag om at håndtere hængekøjeudfordringen via ændringer i EU's regler, så udskudt skat fra pensionsformuerne indregnes i vurderingen af, om de offentlige finanser er i tråd med grænserne for den strukturelle saldo. På den måde vil hængekøjeudfordringen kunne adresseres inden for rammerne af en holdbar finanspolitik.

Ungdomsuddannelser

Dansk Metal er meget tilfreds med, at vismændene har fokus på ungdomsuddannelserne. Det kan ikke siges for tit og højt nok, at unge skal tage en uddannelse.

Metal har ligesom vismændene store forventninger til resultaterne af den nye EUD-reform, men Metal deler også vismændenes vurdering af, at mangel på praktikpladser er den vigtigste årsag til det store frafald på erhvervsuddannelserne. Der er ganske enkelt en meget stor udfordring i forhold til at skaffe et større antal praktikpladser, og her er det vigtigt at få arbejdsgiverorganisationer og virksomheder endnu mere på banen.

Metal har naturligvis fuld respekt for konjunkturudsving og øvrige udfordringer for virksomhederne, men det er simpelthen nødvendigt – også for den enkelte virksomhed – at tænke på lidt længere sigt, så vi sikrer, at der bliver uddannet det nødvendige antal faglærte.

Metal deler vismændenes vurdering af, at det offentlige i lavkonjunkturer kan give tilskud til oprettelse af praktikpladser. Metal mener dog, at dette bør ske målrettet de områder, hvor der forventes at komme mangel på faglærte.

Metal afviser vismændenes forslag om at give lærlinge på skoleophold på hovedforløbet en løn svarende til SU i stedet for lærlingeløn for derigennem at skaffe flere

praktikpladser. Lærlinge med en uddannelsesaftale er en integreret del af en arbejdsplads, og lærlingeløn er derfor et tema i overenskomstforhandlingerne og afspejler de jobområder, der uddannes indenfor. En lærling på skoleophold har stadig timer svarende til fuldtidsjob, og har derfor ikke mulighed for supplerende job ved siden af. Derfor er Vismændenes idé slet ikke en mulighed.

Vismændene undersøger afkastet af gymnasiale uddannelser med erhvervsuddannede som højest fuldførte uddannelse. Metal mener, at resultaterne skal fortolkes meget varsomt. Det skyldes flere forhold. Gruppen med højest en studentereksamen udgør omkring 10 pct. af en ungdomsårgang, og det betyder, at den ikke kan forventes at være repræsentativ. Dertil kommer, at der ikke i tilstrækkeligt omfang tages højde for, at gruppen af ufaglærte studenter faktisk godt kan have deltaget i en videregående uddannelse, men uden at have opnået et eksamensbevis. Analysen overvurderer derfor afkastet af en studentereksamen. Analysen omfatter desuden kun personer til og med 2006. Det er netop siden 2006, at søgningen til de gymnasiale uddannelser er steget kraftigt, og det kan derfor ikke forudsættes, at denne gruppe af studenter vil klare sig lige så godt som tidligere.

Akademikerne

Dansk økonomi i startblokken

Formandskabet har med denne rapport øget forventningerne til dansk økonomi markant. Til trods for, at det understreges, at de mange positive signaler – også internationalt – endnu ikke er omsat i en stigning i hverken BNP eller det private forbrug, er vurderingen, at stilstanden i dansk økonomi nu bliver afløst af vækstrater på op mod 2,5 pct. i BNP frem mod 2016. Fremgangen ventes at vise sig allerede i løbet af 2014.

Beskæftigelsen i den private sektor skønnes at vokse med godt 50.000 personer fra 2014 til 2016, og den offentlig beskæftigelse med knapt 15.000 personer. Denne normalisering af konjunkturerne har været længe undervejs. Akademikerne vil følge udviklingen på arbejdsmarkedet nøje, idet vi fortsat vil opleve en kraftig tilgang af akademisk uddannede til arbejdsstyrken de kommende år.

Akademikerne har desuden bidt mærke i, at rapportens langsigtede scenarier bygger på en uændret produktivitetsudvikling. Akademikerne vil derfor foreslå formandskabet at se nærmere på, hvordan den stadigt højere uddannede arbejdsstyrke vil påvirke produktivitetsudviklingen.

Formandskabet skal have ros for i forbindelse med ”hængekøje”-problemet at rejse et advarselsflag til politikerne om, at det *ikke* er en løsning at finansiere det langva-

rige underskud på den offentlige saldo ved at straks-beskatte pensionsindbetalinger, da det reelt ikke påvirker samfundsøkonomien eller den finanspolitiske holdbarhed.

Som det fremgår af den aktuelle offentlige debat, har der sneget sig en stadig større usikkerhed ind i befolkningen om værdien af pensionsopsparing. For at fastholde opbakningen til arbejdsmarkedspensionsordningerne, mener Akademikerne, at det er helt afgørende at skabe ro om rammerne for pensionsopsparingen.

Løsningen skal derfor findes et andet sted. Formandskabet fremhæver i sin 100 års generationsanalyse, at det er vækst i produktiviteten, der er *den* vigtigste faktor for øget velstand. Derfor bør en forbedring af produktiviteten være omdrejningspunktet for de indsatser, der skal sikre fremtidens velstand, målt på både øget effektivitet og værdiskabelse.

Adskillige analyser, senest Produktivitetskommissionen, har vist, at en central forklaring på den ringe danske produktivitetsvækst skyldes, at andelen af højtuddannede i den private sektor er for lav. Men den høje dimittendledighed på lige under 30 pct. understreger med al tydelighed, at udbuddet af højtuddannede ikke skaber sin egen efterspørgsel i virksomhederne. Fra politisk hold bør der derfor igangsættes aktiviteter, der bringer højtuddannede ud i landets mange mindre virksomheder.

Formandskabet kommenterer kort de regeringsudspil, der er kommet for hhv. uddannelses-, beskæftigelses-, erhvervs- og vækstområdet. Desværre gennemgår formandskabet udspillene enkeltvis og kigger ikke på effekter på tværs. Akademikerne efterspørger derfor, at Formandskabet i næste rapport analyserer de økonomiske effekter på tværs af de store reformer, der er kommet – og der er på vej – set i lyset af det store behov for produktivitetsvækst.

Behovet for tværgående analyser understreges med et eksempel fra Akademikernes område:

- Virksomhedernes produktivitet, innovation og jobskabelse kan løftes, hvis de ansætter en højtuddannet.
- Universiteterne har gennem de senere år øget optaget markant i tråd med regeringens ambitiøse uddannelsesmålsætning for kandidatuddannelserne.
- 12.000 akademikere er ledige (plus potentielt 5.000, der har mistet dagpengere retten).

Alligevel er der ingen regeringsinitiativer, der sikrer, at de højtuddannede kommer ud i virksomhederne og skaber værdi. Her vil det være nyttigt med en analyse fra Formandskabet af, hvad vi som samfund kan vinde, hvis nye regeringsinitiativer

sikrer, at investeringer på ét område koordineres med og implementeres på andre relevante områder.

Økonomistyring af den offentlige sektor

Akademikerne bifalder, at ”vagthund”-rollen i forhold til den offentlige økonomistyring er forankret hos de økonomiske vismænd. Dette både af hensyn til den langsigtede tillid til bæredygtigheden af dansk økonomi, men også fordi en målrettet styring af samfundets økonomi kræver, at den økonomiske politik faktisk udmøntes såvel tidsmæssigt som i det omfang, den er tiltænkt.

Hvorvidt budgetloven i dens nuværende udformning har ramt rigtigt i forhold til at forestå denne styring, kan vi godt stille os tvivlende overfor. Formandskabet påpeger netop, at det historisk har været vanskeligt at skønne over fx indkomstoverførslerne – hvorfor der kan være fornuft forbundet med at operere med sikkerhedsmarginer op til de årlige lofter. I de seneste år har det offentlige forbrug da også ligget under det planlagte. Akademikerne vil derfor anbefale Formandskabet fremadrettet at fokusere på, hvorledes der kan opnås en forbedret styring.

Regeringens forslag til ny beskæftigelsesindsats

I rapporten forholder formandskabet sig generelt positivt til Regeringens udspil – en vurdering, som Akademikerne deler. Formandskabet udtrykker dog reservation overfor forslaget om, at A-kasserne skal have kontaktføreløb med samtaler de første 6 måneder ud fra en argumentation om, at der kun findes analyser af samtaler i jobcentrene.

Akademikerne skal i denne forbindelse gøre opmærksom på forsøget med ”Den gode samtale” i en række A-kasser, som blev evalueret med positive resultater af konsulentfirmaet Slotsholm i december 2013.

Ungdomsuddannelserne som særligt tema

Akademikerne har med interesse læst Formandskabets analyse af og anbefalinger til ungdomsuddannelsesområdet. Analysen bekræfter, at uddannelse bidrager til høj velstand. Det kan betale sig at investere i ungdomsuddannelserne, både for den enkelte i form af højere beskæftigelse og erhvervsindkomst og for samfundet. Vi er derfor også enige i Formandskabets vurdering af, at offentlig subsidiering af uddannelse er en god samfundsinvestering.

Akademikerne er ligeledes enig i Formandskabets vurdering af, at der ikke er grundlag for en generel begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser. Rapporten viser, at selv de studenter, der ikke tager en videre uddannelse klarer sig godt. Efter gennemsnitligt 10 år opnår de højere løn end tilsvarende unge med en erhvervsuddannelse. Samtidig finder Akademikerne det positivt, at formandskabet kommer

med anbefalinger, der kan dæmme op for praktikpladsproblematikken på erhvervsuddannelserne. Det er vigtigt, at de unge møder velfungerende erhvervsuddannelser, der giver dem et godt afsæt for beskæftigelse.

Akademikerne er helt på linje med Formandskabets vurderinger af, at et generelt karakterkrav på ungdomsuddannelserne vil udelukke en del motiverede unge fra at tage en ungdomsuddannelse, som de ellers ville have gennemført. Derfor er den individuelle vurdering og samtale uundværlig, hvis det politisk skønnes nødvendigt med et karakterkrav på gymnasierne.

Dansk Industri

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Omsider tegn på fremgang i økonomien

Vismændenes prognose er i store træk på linje med DI's vurdering. Der er omsider tegn på fremgang, og fremgangen ventes at tage til i styrke. I år og i de kommende år er der udsigt til, at beskæftigelsen vil fortsætte med at stige. Vismændene er lidt mere optimistiske med hensyn til væksten i især det private forbrug og beskæftigelsen end DI. Den overordnede vurdering af økonomien er dog den samme. De gunstigere konjunkturudsigter i Europa vil føre til fremgang, også i Danmark.

En stor gruppe vurderes midlertidigt at have forladt arbejdsstyrken

Vismændene vurderer, at mange midlertidigt er trådt ud af arbejdsstyrken som følge af de dårlige konjunkturer. Frem mod 2020 vurderes 70.000 personer at vende tilbage til arbejdsstyrken i takt med mere normale konjunkturer. Vismændene peger på, at denne vurdering er behæftet med betydelig usikkerhed. Og der peges ligeledes på, at vurderingen er ret afgørende for vurderingen af de offentlige finanser.

Den potentielle arbejdsstyrke kan være overvurderet og der kan være problemer med mangel på de rette kompetencer

DI håber, at Vismændene har ret i deres vurdering af potentialet for arbejdsstyrken ved mere normale konjunkturer. Der er dog en betydelig risiko for, at den potentielle arbejdsstyrke er mindre end vurderet af Vismændene. Samtidig er der en betydelig risiko for, at dem, der midlertidigt har forladt arbejdsstyrken, ikke har den nødvendige motivation og de kompetencer, der i særlig grad efterspørges. Der er derfor grund til at overvåge udviklingen på arbejdsmarkedet nøje.

DI hilser Vismændenes overvågning af de offentlige finanser velkommen

Vismændene skal fremover overvåge de offentlige finansers holdbarhed og vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes. DI hilser Vismændene velkommen i deres

nye rolle som finanspolitisk ”vagthund” og glæder sig naturligvis over, at det vurderes, at budgetlofterne overholdes. Det er helt afgørende, at de offentlige finanser overvåges nøje, og at vi undgår budgetoverskridelser i alle dele af den offentlige sektor.

Vismændene hilser en lempelse af PSO-afgiften velkommen

Vismændene hilser det velkomment, at regeringens vækststudspil har som formål at forbedre effektiviteten i økonomien. De påpeger dog, at mange af initiativerne har karakter af hensigtserklæringer, som det er vanskeligt at vurdere de reelle effekter af. Vismændene hilser dog forslaget om en nedsættelse af PSO-afgiften velkomment. Vismændene så helst, at hele PSO-afgiften blev fjernet, og anser det for uhenigtsmæssigt kun at lempe afgiften for selektive dele af erhvervslivet. DI kan fuldt ud tilslutte sig, at PSO-afgiften bør lempes generelt og ikke selektivt, og så bør den lempes langt mere end regeringen lægger op til.

Finanspolitisk holdbarhed og generationer

DI savner fokus på vækst og reformer

DI værdsætter Vismændenes fokusering på finanspolitik holdbarhed. DI så dog gerne, at Vismændene i denne forbindelse også fokuserede på vækst. Det ærgerligt, at Vismændene helt undlader at forholde sig til mulige reformer, der kan øge velstanden og samtidig mindske de offentlige underskud efter 2020.

DI finder levetidsindeksering af pensionsalder helt central

DI er helt enige med Vismændene i, at det er særdeles vigtigt, at folketingets partier i 2015 vedtager det løft i efterløns- og pensionsalderen, der følger af indekseringsmekanismen i Velfærdsaftalen fra 2006.

Finansministeriet viser i Finansredegørelse 2014, at en væsentlig årsag til de store underskud i årene efter 2020 er, at indekseringsmekanismen i tilbagetrækningsaftalen er for længe om at træde i kraft. Det betyder, at de personer, der går på pension frem mod 2030, har udsigt til væsentligt flere år på offentligt betalt pension end efterfølgende (og tidligere) generationer.

På den baggrund kunne et oplagt tiltag til at sikre øget vækst og velstand og samtidig mindske udfordringen med de store offentlige underskud være, at fremrykke indekseringen af efterløns- og pensionsalder, eksempelvis ved at mindske varselsperioden fra 15 til 10 år.

Ungdomsuddannelser

Indkomstsammenligning giver anledning til forhastede konklusioner

Vismændene benytter indkomstsammenligninger mellem personer med alene en gymnasial uddannelse og personer med alene en erhvervsuddannelse til at konkludere, at der ikke er belæg for at begrænse adgangen til de gymnasiale uddannelser. Konklusionen baseres på, at de gymnasieuddannede lønmæssigt overhaler de erhvervsuddannede efter ca. 10 år. Hurtigst for personer med en erhvervs-gymnasial uddannelse. DI finder, at Vismændenes konklusion bygger på et forkert grundlag. For det første, er der betydelig forskel på de erhvervsuddannedes indkomster, og for det andet, har den bestand, som analysen gennemføres for, en noget anden sammensætning end gruppen af elever i gymnasierne og på erhvervsskolerne i dag. Gruppen af studenter anno 2014 er markant større og har væsentligt anderledes forudsætninger end gruppen af studenter anno 2007, endsige 1990. Samtidig viser diskussionsoplægget, at den svageste fjerdedel af de ufaglærte studenter klarer sig dårligere end den svageste fjerdedel blandt dem, der ikke har anden uddannelse end 9. klasse.

Volumen i ungdomsuddannelser bør tage udgangspunkt i mangel på arbejdskraft

For DI er det afgørende, at ungdomsuddannelserne og volumen i disse afspejler det behov for arbejdskraft, som findes i virksomhederne - offentlige som private. Flere analyser¹ peger på, at der i årene fremover vil mangle faglært arbejdskraft på en række områder, der er centrale for den fremtidige vækst.

Adgangskrav medvirker til højere kvalitet

DI er enig med Vismændene i, at der bør opstilles adgangskrav til de forskellige ungdomsuddannelser. Disse krav bør være indrettet efter karakteren af den enkelte uddannelse. Adgangskravene skal være med til at mindske frafaldet og sikre højere kvalitet i ungdomsuddannelserne.

Indsats for flere praktikpladser bør fokusere på uddannelser med udsigt til mangel på arbejdskraft

Vismændene peger på behovet for at skabe flere praktikpladser som et element i at mindske frafaldet på erhvervsuddannelserne. DI er enig i, at der bør arbejdes for et større udbud af praktikpladser. Dette bør ske på de områder, hvor virksomhederne har behov for arbejdskraft. Der er således også den parameter i praktikpladsudfordringen, at der er et mismatch mellem unges valg af erhvervsuddannelse og muligheder for praktikpladser og virksomhedernes behov og udbud af praktikpladser. Vismændene foreslår, at uddannelse af erhvervsuddannede understøttes gennem praktik i praktikcentre. DI er enig i, at konjunkturudsvingene skaber behov for et

¹ Se f.eks. AE Rådet (2013): Danmark i en krisetid

kvalificeret skoleforankret uddannelsesstilbud, hvor der er behov for arbejdskraften, i stedet for udelukkende at anvende virksomhedspraktik.

DI skeptisk over for tilskud til praktikpladser. Evt. nye ordninger skal have relevans og effekt

Herudover foreslår Vismændene, at erhvervsuddannelseselever under deres obligatoriske skoleophold modtager en ydelse svarende til SU. Det provenu, som frigøres i AUB foreslås i stedet for anvendt til støtte til praktikpladsoprettelse i virksomhederne. DI finder, at udgifterne til den tidligere praktikpladspræmie ikke stod mål med de praktikpladser, som ordningen gav anledning til. DI anerkender, at virksomhedernes udgifter til lærlinge/elever er en parameter, som spiller ind i virksomheders beslutninger om oprettelse af praktikpladser. Eventuelle tilskudsordninger bør indrettes med varsomhed af hensyn til deres adfærdsregulerende effekt, dødvægtstab og bør som minimum tage udgangspunkt i at undgå fremtidig arbejdskraftmangel på de områder, hvor udfordringerne er størst.

Sociale klausuler ikke vejen til flere praktikpladser

Endelig peger Vismændene på, at sociale klausuler ikke er en effektiv og hensigtsmæssig vej til flere praktikpladser. Dette synspunkt kan DI tilslutte sig.

Håndværksrådet

Konjunkturafsnittet

Håndværksrådet er enig med formandskabets vurdering af dansk økonomi. Efter lang stilstand i dansk økonomi står vi nu på tærsklen til en periode med stigende BNP-vækst.

Håndværksrådet er ved at afslutte den seneste konjunkturundersøgelse, og de foreløbige tal bekræfter, at virksomhederne er blevet langt mere optimistiske. Rådets indikator for ordretilliden er således på sit højeste niveau sammenlignet med de foregående år på samme tidspunkt. Det samme gælder SMV'ernes forventninger til beskæftigelsen, hvor Håndværksrådets indikator også er klart højere end tidligere år.

Trods de positive tegn på et spirende opsving mener Håndværksrådet stadig, at det er for tidligt at tale om en sikker økonomisk vending. Ikke mindst blandt de mindre byggevirksomheder er der fortsat usikkerhed om den fremtidige efterspørgselssituation. Man skal således huske, at en stor del af den forøgede efterspørgsel i 2013 og 2014 har været båret af ekstraordinære forhold – som fx de to kraftige storme sidste efterår og vinter. De anslås alene at have givet en ekstra omsætning på ca. 4 mia. kr.

Håndværksrådet mener derfor, at det igangværende opsving er skrøbeligt, og at det på den baggrund er risikabelt at lukke BoligJobplanen ved årsskiftet. Formandskabet peger da også selv på, at ordningen bidrager til at holde hånden under boliginvesteringerne, og at et ophør af ordningen isoleret set vil påvirke væksten negativt næste år.

Afsnittet om ungdomsuddannelser

Reformen af erhvervsuddannelserne med fokus på kvalitet kan ikke stå alene, fordi praktikpladmangelen fortsat gør erhvervsuddannelserne til et mindre attraktivt førstevalg. Håndværksrådet tror ikke på, at den udvidede uddannelsesgaranti med tilbud om skolepraktik for alvor kan ændre 15-16-åriges søgemønstre i retning mod erhvervsuddannelserne, uanset hvor økonomisk rationelt dette valg måtte være.

Det, de unge ser og hører, er mangel på praktikpladser.

Konjunkturafsnittet

Håndværksrådet er enig med formandskabets vurdering af dansk økonomi. Efter lang stilstand i dansk økonomi står vi nu på tærsklen til en periode med stigende BNP-vækst.

Håndværksrådet er ved at afslutte den seneste konjunkturundersøgelse, og de foreløbige tal bekræfter, at virksomhederne er blevet langt mere optimistiske. Rådets indikator for ordretilliden er således på sit højeste niveau sammenlignet med de foregående år på samme tidspunkt. Det samme gælder SMV'ernes forventninger til beskæftigelsen, hvor Håndværksrådets indikator også er klart højere end tidligere år.

Trods de positive tegn på et spirende opsving mener Håndværksrådet stadig, at det er for tidligt at tale om en sikker økonomisk vending. Ikke mindst blandt de mindre bygge-virksomheder er der fortsat usikkerhed om den fremtidige efterspørgselssituation. Man skal således huske, at en stor del af den forøgede efterspørgsel i 2013 og 2014 har været båret af ekstraordinære forhold – som fx de to kraftige storme sidste efterår og vinter. De anslås alene at have givet en ekstra omsætning på ca. 4 mia. kr.

Håndværksrådet mener derfor, at det igangværende opsving er skrøbeligt, og at det på den baggrund er risikabelt at lukke BoligJobplanen ved årsskiftet. Formandskabet peger da også selv på, at ordningen bidrager til at holde hånden under boliginvesteringerne, og at et ophør af ordningen isoleret set vil påvirke væksten negativt næste år.

Afsnittet om ungdomsuddannelser

Reformen af erhvervsuddannelserne med fokus på kvalitet kan ikke stå alene, fordi praktikpladsmangelen fortsat gør erhvervsuddannelserne til et mindre attraktivt første-valg. Håndværksrådet tror ikke på, at den udvidede uddannelsesgaranti med tilbud om skolepraktik for alvor kan ændre 15-16-åriges søgemønstre i retning mod erhvervsuddannelserne, uanset hvor økonomisk rationelt dette valg måtte være.

Det, de unge ser og hører, er mangel på praktikpladser.

Landbrug & Fødevarer

Overordnet tegner Det Økonomiske Råd et billede af en grundlæggende sund dansk økonomi. Det skyldes i høj grad de mange nødvendige reformer, som både den nuværende og tidligere regering har gennemført. Landbrug & Fødevarer anser det for afgørende, at der også fremadrettet er politisk mod til at følge reformsporet. Ikke mindst fordi Danmark fortsat halter vækstmæssigt bagud i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med.

Kapitel 1: Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Landbrug & Fødevarer noterer sig, at formandskabet i Det Økonomiske Råd forventer en pæn økonomisk vækst i Danmark i de kommende år. Udviklingen bæres af et stigende privatforbrug og en stigning i eksporten, der primært drives af fornyet vækst på vores væsentligste eksportmarkeder. Landbrug & Fødevarer er enig i, at Danmark vil opleve positiv vækst i de kommende år, men vurderer, at den vil ligge på et lidt lavere niveau, end formandsskabet lægger op til.

Landbrug & Fødevarer er således knapt så optimistiske for udviklingen i eksporten og må samtidig konstatere, at tallene for forbruger- og erhvervstilliden endnu mangler at give sig udslag i reel vækst.

Formandskabet forventer en kraftig stigning i privatforbruget de kommende år. Landbrug & Fødevarer erkender, at mange nøgletal peger i den retning. Forbrugertilliden er som nævnt positiv og har været det gennem det seneste år. Samtidig viser også bilsalget og detailomsætningen positive tendenser. De lave lønstigninger modsvares af en meget lav inflation, så vi vil opleve reallønsfremgang i Danmark i de kommende år.

Det er dog fortsat Landbrug & Fødevarers vurdering, at Rådets prognoser for udviklingen i privatforbruget er lovlig optimistiske. Boligmarkedet er fortsat præget af usikkerhed, og generelt er danskerne fortsat usikre på den fremtidige økonomiske

udvikling. Ting der peger på en fortsat forsigtighed i danskernes omgang med deres penge.

Lønkonkurrenceevnen er svækket i 2013 og forventes svækket yderligere i 2014, hvilket skyldes en lav produktivitetsvækst. Fremgang på eksportmarkederne har dog betydet, at 2013 alligevel har vist fremgang i eksporten. Formandskabet forventer høj vækst i eksporten de kommende år. Formandskabet forventer ligeledes en stor stigning i importen frem til 2020, hvilket er båret frem af de danske eksportorienterede virksomheder.

Fødevarerklngen stod for en meget stor del af den ganske lille eksportfremgang, vi så i 2013. Det skal derfor fremhæves, at den udvikling kan blive ganske svær at fortsætte. Fødevarerhvervet er til stadighed presset af manglende råvarer, der i sidste ende skyldes, at rammevilkårene for den danske primærproduktion lader meget tilbage at ønske.

Lønkonkurrenceevnen vurderes at forværres de kommende år. Landbrug & Fødevarer er fortsat bekymret for lønudviklingen i Danmark, da det udgør en væsentlig del af virksomhedernes omkostninger.

Den samlede beskæftigelse ventes ifølge formandskabet at stige med omtrent 200.000 personer frem mod 2020 i forhold til 2013-niveuaet. Landbrug & Fødevarer er mindre optimistiske i forhold til beskæftigelsen. Dette skyldes bl.a., at personskatternes andel af BNP fortsat ligger højt, og at timelønsomkostningerne i Danmark forventes at stige mere end i udlandet frem mod 2020. Både det høje skatteniveau og de relativt høje lønomkostninger, der forventes i Danmark, vil således påvirke konkurrenceevnen negativt.

Ydermere mener Landbrug & Fødevarer, at det er værd at bemærke, at selvom beskæftigelsen er steget, så er det samlede antal arbejdstimer faldet. Dette vil alt andet lige også forværre Danmarks konkurrenceevne, hvis denne tendens forsætter.

Formandskabet fremhæver, at en udfordring for prognosen for produktion og beskæftigelse kan være påvirket af, at der i mange år har været meget lave erhvervsinvesteringer, som vil reducere kapitalapparatet, hvilket kan påvirke produktivitetsvæksten. Dette er i særdeleshed en udfordring for landbrugs- og fødevarerhvervet, hvor i særlig grad landbruget igennem en årrække har haft negative nettoinvesteringer. Det kan komme til at påvirke erhvervet fremover.

Rapporten er optimistisk omkring situationen på de finansielle markeder. Der er ro på pengemarkederne i EU, renten er lav, og de lave renter ventes at fortsætte ind i 2015.

De meget lave renter er dog også et resultat af den lavkonjunktur, som EU og Danmark befinder sig i. Privatforbruget er lavt, og erhvervenes investeringer ligger fortsat underdrejet. Det afslører erhvervenes store usikkerhed om den fremtidige økonomiske situation. Navnlig bygningsinvesteringerne ligger lavt.

For fjerde år i træk var nettoinvesteringerne i primærlandbruget negative i 2012. Og det til trods for gode afregningspriser og gode indtjeningsvilkår i erhvervet grundet gode afsætningsvilkår på verdensmarkedet.

Landbrugserhvervet oplever fortsat vanskelige lånevilkår. Mange ellers velkørende bedrifter får afslag på fremmedfinansiering af sunde projekter, der kunne styrke bedriftens langsigtede overlevelsesevne. Og det er svært for unge at etablere sig i erhvervet på grund af de svære lånevilkår.

Som også fremhævet af nationalbankdirektør Lars Rohde på de lokale pengeinstitutters årsmøde 8. maj i Ålborg, så er det endnu for tidligt at afblæse krisen i erhvervet. Mange landbrug er meget sårbare overfor forringede prisrelationer og en normalisering af renten.

Rapporten nævner også de stærkt stigende bidragssatser til realkreditinstitutterne. Dansk realkredit er en afgørende finansieringskilde for landbruget, og det er vigtigt, at de skærpede reguleringer i EU respekterer dansk realkredits særkende. Danske realkreditobligationer bør anerkendes som særligt sikre obligationer på linje med statsobligationer. Også i den nuværende krise har obligationerne vist deres styrke og omsættelighed, ved at realkrediten har øget sin andel af det samlede finansieringsmarked gennem krisen. En periode hvor bankfinansieringen er gået kraftigt tilbage.

Formandsskabets tanker om at sænke lånegrænserne for rentetilpasningslån til private bør ikke berøre udlån til erhverv. Erhvervene har behov for til enhver tid at kunne sammensætte den mest hensigtsmæssige låneportefølje.

Landbrug & Fødevarer er enig i formandsskabets positive vurdering af regeringens refinansieringstiltag omkring rentetilpasningslån. Tiltaget begrænser refinansieringsrisikoen, som de internationale ratingbureauer har været meget optaget af, og begrænser rentestigningen på korte obligationer - dog kun et enkelt år.

Landbrug & Fødevarer er enig i formandsskabets vurderinger omkring Danmarks eventuelle deltagelse i den kommende Bankunion. Den endelige beslutning bør afvente færdiggørelsen af forhandlingerne om indholdet i unionen.

Til trods for, forhåbentlig midlertidige, politiske brændpunkter, som det nuværende i Ukraine og Rusland, forventes den svagt stigende vækst i euroområdet at være holdbar. I flere af de største økonomier i verden, USA, EU og Japan, er inflationen meget lav. Japan har gennem en årrække kæmpet mod den vækstødelæggende deflation. Landet er på flere områder ramt af negative økonomisk spiraler, der er svære at bryde. Det er vigtigt for væksten med en kontrollerbar inflation på 1 til 3 procent. Centralbankerne ECB og FED har forsøgt at puste til inflationen, men det er endnu for tidligt at konkludere, at indgrebene har virket. Der er dog indikationer på, at selv kerneinflationen er i vækst i USA og euro-området.

Landbrug & Fødevarer deler formandskabets bekymring for inflationen. ECB har varslet en form for indgreb i juni, hvilket indikerer, at eurozonen endnu ikke er kommet helt op på vækstsporet.

Formandskabet vurderer, at finanspolitikken grundlæggende er holdbar. Formandskabet bemærker dog, at den ventede konjunktursituation og den planlagte finanspolitik peger på et offentligt underskud næste år tæt på 3 pct. af BNP. Hvis forudsætningerne skrider, vil der være risiko for overskridelse af vækst- og stabilitetspagten og det vil lægge betydelige bånd på de finanspolitiske muligheder næste år. Det vurderes derfor, at den planlagte stramning af finanspolitikken er fornuftig. Landbrug & Fødevarer er enig i denne betragtning. Det er afgørende, at der er styr på den offentlige økonomi, så der også fremover vil være tillid til den danske økonomi. Hvis først tilliden forsvinder, vil vi gå en mørkere tid i møde.

Fra 1. januar 2014 er budgetloven trådt i kraft, der bl.a. indebærer udgiftslofter for stat, regioner og kommuner. Landbrug & Fødevarer støtter varmt op om budgetloven og de intentioner om styr på de offentlige udgifter, der ligger heri.

Formandskabet fremhæver, at det er vanskeligt at vurdere de reelle effekter af at gennemføre forslagene i udspillet. Formandskabet vurderer, at mange af initiativerne har karakter af hensigtserklæringer og målsætninger uden konkret anvisning af midler. Landbrug & Fødevarer mener, at aftalen vil styrke konkurrenceevnen hos dansk erhvervsliv. Forliget indeholder en lang række aftaler, der har en positiv betydning for fødevarerhvervet.

Landbrug & Fødevarer er enige i, at forslaget om at nedsætte PSO-betalingen er et positivt element i regeringens vækstplan. Landbrug & Fødevarer deler dog også formandskabets vurdering af, at det er ubegrundet og skævvridende, at nedsættelsen kun sker for selektive dele af erhvervslivet. Landbrug & Fødevarer mener, at der er behov for en markant større nedsættelse af PSO-betalingen, og bakker op om Det Økonomiske Råds formandskabs tidligere anbefaling om en reel omlægning af PSO-støtten, så den får en mere generel og mindre skadelig finansiering.

Kapitel 2: Holdbarhed og generationsfordeling

Formandskabet påpeger at den største udfordring for den langsigtede holdbarhed er, at saldoudviklingen i Danmark i en årrække vil være i konflikt med 3 pct. underskudsbegrænsningen på de offentlige finanser. Landbrug & Fødevarer synes, det er relevant at se på den økonomiske politik i et mere langsigtet perspektiv. Det sikrer muligheden for at udvise rettighed omhu i den økonomiske politik.

Kapitel 3: Ungdomsuddannelser

Landbrug & Fødevarer deler formandskabets vurdering af, at uddannelse er en vigtig investering både for den enkelte og for samfundet.

Landbrug & Fødevarer er også enig i Formandsskabets vurdering af, at mangel på praktikpladser kan hænge sammen med, at virksomhedernes samlede omkostninger til elever og lærlinge er for høje, og at der kan skaffes flere praktikpladser ved at sænke arbejdsgivernes omkostninger, fx et skattefinansieret tilskud til virksomheder med praktikpladser.

Formandskabet peger på, at der er gode argumenter for at give tilskud til praktikpladser i dårlige konjunktursituationer. Landbrug & Fødevarer tilslutter sig dette. Meldinger fra medlemsvirksomhederne tilkendegiver klart, at mange ikke længere kan belaste virksomheden med en erhvervsuddannelseselev, fordi omkostningerne er for høje pga. presset økonomi og praktikpladspræmiens bortfald pr. 1. januar i år.

Formandsskabet fremfører, at et sådant tilskud kan finansieres ved, at lærlingene under hovedforløbets skoleundervisning modtager en ydelse svarende til SU. En sådan ydelse på SU-niveau under skoleopholdet vil også ligestille lærlinge med andre unge under uddannelse. Landbrug & Fødevarer er enig i dette.

Dansk Erhverv

Kapitel om konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Dansk Erhverv er enig i Formandskabets vurdering af, at den planlagte gradvise opstramning af finanspolitikken de kommende år er fornuftig. Formandskabet holder døren åben for at udskyde de planlagte stramninger, såfremt konjunktursituationen udvikler sig dårligere end forventet, men angiver samtidig, at dette i realiteten ikke er en mulighed pga. 3 pct. underskudsgrænsen. Råderummet er ikke til stede og signalet om, at Danmark har styr på sine offentlige finanser bør veje tungest i den nuværende situation. Samtidig er det usikkert, hvorvidt det er muligt at realisere det planlagte fald i de offentlige investeringer i 2015, hvilket er en forudsætning for overholdelse af underskudsgrænsen, og derfor bør have særligt fokus. Dansk Erhverv bakker også i det lys op om Formandskabets nye rolle som ”finanspolitisk

vagthund.” Det er et vigtigt tiltag, at en uafhængig instans struktureret holder øje med holdbarheden i de offentlige finanser.

Budgetloven er middel til at få stoppet de tidligere sete betydelige udgiftsskred i de regionale og kommunale regnskaber. Det er problematisk, at der efter Formandskabets vurdering ikke er plads til at udnytte de fastlagte udgiftslofter for 2015-2017 uden at komme i konflikt med budgetlovens underskudsgrense på 0,5 pct. af BNP. Dansk Erhverv mener, at udgiftslofterne skal justeres, så det er muligt at udnytte dem fuldt uden at overskride underskudsgrensen. Hvis lofterne i realiteten ikke gældende, så svækkes muligheden for at bruge udgiftslofterne i tilrettelæggelsen af finanspolitikken.

Dansk Erhverv deler formandskabets vurdering af, at 2014 bliver året hvor dansk økonomi efter 3 års stilstand vil opleve fremgang. Det går bedre, men vi er dog knap så positive og belært af de senere års udvikling, så kan fremgang i foråret dog hurtigt afløses af tilbageslag – derfor skal stabil finanspolitik sikre tillid for forbrugere og virksomheder. Nationalregnskabstallene for 1. kvartal 2014 viser, at dansk økonomi er på vej frem og at den indenlandske efterspørgsel er kommet i gang, men der er fortsat tale om moderat fremgang.

Forårsrapporten viser, at realkreditinstitutterne har øget bidragssatserne siden 2009. Dansk Erhverv mener, at specielt små og mellemstore virksomheder fortsat står over for en kreditklemme. Ved Dansk Erhvervs seneste måling i januar 2014 var det 22 pct. af de, der havde ansøgt om finansiering, som havde fået afslag, hvilket var det laveste niveau i den tid, der er foretaget målinger. Det tyder på, at kreditsituationen for erhvervslivet er blevet løst en smule. Hvis erhvervsinvesteringerne skal i gang, så er det afgørende, at der er adgang til midler på konkurrencedygtigt omkostningsniveau. Siden 2009 har pengeinstitutterne pålagt erhvervslivet betydeligt stigende bidragssatser, og derfor har virksomhederne ikke kunnet drage fuld gavn af faldende obligationsrenter. I lyset af realkreditinstitutternes bedre polstring samt udsigten til stigende obligationsrenter de kommende år bør bidragssatserne finde tilbage på normalt niveau.

Faldet i udlån fra pengeinstitutter lader sig ikke uden videre erstatte af realkreditlån. Specielt mindre og eventuelt nystartede servicevirksomheder har typisk ikke aktiver, som de kan optage lån op imod, hvorfor typen af lån er vigtig. Derudover vil mange specielt små og mellemstore virksomheder på et tidspunkt komme i den situation, at de har udtømt de aktiver, som de kan låne op imod.

Regeringen foreslår i sin vækstplan en nedsættelse af PSO-betalingen. Dansk Erhverv støtter Formandskabets holdning om, at afgiftsnedsættelsen bør være sektor-

neutral. Der er i dag voldsom forskel på, hvad virksomheder i forskellige brancher betaler for energi, og fremtidig politik bør sikre øget sektorneutralitet.

I foråret 2014 blev der enighed i EU om oprettelse af fælles bankunion for eurolandene og lande uden for, heriblandt Danmark, kan vælge at tilslutte sig. Bankunionen består af et fælles finanstillsyn og en fælles afviklingsmekanisme for nødlidende banker. Dansk Erhverv deler holdningen om at afvente det mere specifikke indhold om bl.a. udformning af bidragene til afviklingsfonden, før end stillingtagen til eventuel dansk tilslutning.

Kapitel om holdbarhed og generationer

Dansk Erhverv glæder sig over, at der er økonomisk holdbarhed, men ønsker også at påpege den betydelige usikkerhed i sådanne fremskrivninger. Holdbarhedsindikatoren ligger på -0,1 pct. af BNP, svarende til at den offentlige saldo skal forbedres med 2 mia. kr. Formandskabet understreger dog at -0,1 pct. stadig må vurderes at være holdbart i længden, netop på grund af beregningernes usikkerhed.

Formandskabet vurderer, at ”hængekøje-problematikken” på lang sigt vil rette sig selv op som følge af en forventet større arbejdsstyrke. Dansk Erhverv mener, at den mellemliggende periode med underskud på den strukturelle saldo er farlig, da store underskud på den strukturelle saldo vil efterlade for lidt rum til aktiv finanspolitik i tilfælde af større konjunkturudsving. Vi anerkender, at den strukturelle saldo ikke kan balancere hvert år, men med en 40 årig periode med vedvarende store strukturelle underskud, bliver det finanspolitiske råderum særdeles begrænset. Dette kan potentielt skabe en situation, hvor de internationale finansmarkeders tillid til, at Danmark evner at føre en fornuftig finanspolitik uden at opbygge store underskud, bliver draget i tvivl med alvorlige konsekvenser til følge.

Formandskabet så gerne at der blev mere fleksible rammer for ØMU-gælden, der tager højde for landenes særlige institutionelle forhold, hvilket ville gøre Danmarks problem med ½-pct.-kravet mindre, da udskudte skattebetalinger af pensionen i så fald kunne modregnes i det offentlige underskud. Det virker urealistisk, at dette skulle blive gennemført, når man tager i betragtning, hvad der tidligere har været forsøgt at få igennem, men ikke givet lov til. Samtidig mener Dansk Erhverv, at det ville åbne døren for en uoverskuelig mængde af særordninger for enkeltlande. Alternativt til at lempe EU-reglerne foreslår Formandskabet en omlægning af pensionsbeskatningen, så den betales ved indbetalingstidspunkt i stedet for udbetalings-tidspunkt. Det finder Dansk Erhverv uhensigtsmæssigt, da det kan friste til kortsigtede omkostningskrævende politiske beslutninger.

Formandskabet beregner tre scenarier om, hvordan saldoen kan forbedres og dermed undvige problemerne med ½ pct.-kravet. De tre scenarier belaster hver deres

generation. Dansk Erhverv er enige med Formandskabet i, at politiske tiltag, der skal afhjælpe problemet bør være generationsneutrale. Dansk Erhverv mener også, at man i høj grad kan undvige problemet ved at fokusere på effektiviseringer og produktivitet i den offentlige sektor, som skal gøres mindre og mere effektiv.

Kapitel om ungdomsuddannelser

Baggrunden for at få succes i sin ungdomsuddannelse uanset om det er en gymnasiale eller erhvervsuddannelse, er en god folkeskole. Det er positivt, at flere tager en ungdomsuddannelse, men problematisk at stigningen udelukkende tilfalder de gymnasiale uddannelser, og dermed ikke erhvervsuddannelserne. Jo flere der begynder på en gymnasial uddannelse, des flere vil der være med lave karakter fra folkeskolen. Det sænker niveauet i gymnasiet, at andelen af elever med karakteren 02 eller 4 i skriftlig matematik ved 9. klasses afgangsprøve er steget markant. Formandskabet tager ikke højde for det kvalitetstab på de gymnasiale uddannelser, som udviklingen medfører. Derudover foretages analysen på baggrund af data om personer, som fik deres uddannelse inden stigningen i optagelse på gymnasiet for alvor tog fart.

Med lave karakterer øges risikoen for frafald og dermed spildte ressourcer. Med EUD reformen er der indført et krav om 02 i matematik og dansk. Dansk Erhverv støtter formandskabet i, at der også på de gymnasiale uddannelser er behov for et karakterkrav gerne i kombination med samtaler og optagelsesprøve. Både vismændenes analyse samt flere andre analyser viser, at et karakterkrav på mindst 02 ikke vil reducere frafaldet på de gymnasiale uddannelser. Dansk Erhverv finder det hensigtsmæssigt med et karakterkrav på mindst 4 i hhv. dansk og matematik på de gymnasiale uddannelser.

Analysen af hvem, der klarer sig bedst arbejdsmarkedet, viser, at personer med en erhvervs-gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelser, klarer sig bedst. Seks år efter endt uddannelse, tjener de mere end erhvervsuddannede. Derfor er Dansk Erhverv enig med formandskabet i, at en begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser primært bør fokuseres på det almene gymnasium.

Der er for få praktikpladser i Danmark, men Dansk Erhverv er enig med vismændenes konklusion om, at sociale klausuler ikke løser praktikpladsproblematikken, samt at det vil have negative konsekvenser i form af uigennemskuelige og øgede omkostninger eksempelvis ved salg til det offentlige.

Finansrådet

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Konjunkturvurdering

Finansrådet deler generelt formandskabets vurdering af udsigterne for den danske økonomi. De relevante nøgletal forbedrer sig – om end i et behersket tempo – og der er generelt positive tendenser i den internationale økonomi.

Udviklingen i underkomponenterne kan dog diskuteres. Formandsskabets skøn for væksten i privatforbruget vurderes vel optimistisk, i lyset af de seneste opgørelser af Nationalregnskabet, hvor de styrkede forbrugernøgletal endnu ikke er slået igennem. Om end tilliden synes at være tilbage blandt de danske forbrugere, foreligger der mere usikkerhed omkring fremtidsudsigterne for deres opsparings- og forbrugsadfærd.

Økonomisk politik

Formandskabets anbefaling om ikke at lempe finanspolitikken yderligere deles af Finansrådet. Rapportens gennemgang af den kortsigtede prognose for den finanspolitiske holdbarhed viser, at det offentlige underskud kun akkurat holder sig inden for grænsen på 3 pct.

Der foreligger stadig usikkerhed omkring styrken og timingen af et kommende økonomisk opsving, og derfor bør det understreges, at det kan blive aktuelt med finanspolitiske stramminger. Ikke mindst i lyset af det forestående folketingsvalg, som kan sætte politikernes finanspolitiske disciplin på prøve. Med det for øje, kunne Finansrådet godt have tænkt sig forslag til hvilke stramminger, der i så fald bør foretages.

Formandskabets debut som ”finanspolitisk vagthund” er fornuftig, og generelt er Finansrådet enig i vurderingen af de finanspolitiske målsætninger.

Finansielle forhold

Finansrådet deler generelt formandsskabets vurdering af de aktuelle forhold for den finansielle sektor, hvor udlånsrenterne fortsat ligger på et lavt niveau, og omfanget af udlån ikke ligger væsentligt under niveauet før krisen. Særligt set i forhold til den økonomiske aktivitet.

De danske banker polstrer sig fortsat som følge af de skærpede kapitalkrav. Det sker ikke kun via lavere risici, men også via udstedelse af kapital, ligesom omkostningsbesparelser og øget indtjening er fokusområder.

Den øgede robusthed gør bankerne i stand til at imødekomme den nuværende låneefterspørgsel ligesom den forøgelse, som må forventes i fremtiden. På nuværende tidspunkt er det dog Finansrådets vurdering, at låneefterspørgslen er relativ lav, blandt andet fordi økonomien endnu kører i et lavt gear, og at virksomhederne i første omgang vil finansiere en stigende investeringslyst af egne midler.

Formandskabet vurderer Folketingets lov om betinget løbetidsforlængelse af real-kreditobligationer positivt. Finansrådet har forståelse for hensigten med loven.

I forlængelse af det overvejer formandskabet, om lånegrænserne for korte rentetilpasningslån skal være lavere end fastforrentede lån, blandt andet fordi udbredelsen af variabel rentetilpasning har gjort det finansielle system mere sårbart.

Det er korrekt, at den øgede rentefølsomhed kan medføre mere sårbarhed i nogle situationer. For eksempel under valutakriser. På den anden side medfører den øgede rentefølsomhed, at husholdningernes renteudgifter typisk falder i økonomiske nedgangstider, hvilket kan være med til at mindske sårbarheden i det finansielle system. Finansrådet finder på den baggrund, at det er unuanceret, når vismændene ensidigt konkluderer, at øget rentefølsomhed medfører øget sårbarhed i det finansielle system. Det understreger dog også vigtigheden af, at der er tillid til dansk økonomi.

Studier fra såvel Nationalbanken som Erhvervs- og Vækstministeriet har desuden påvist, at de danske husholdninger er robuste over for ganske store rentestigninger. Forslag om at begrænse lånegrænsen for korte rentetilpasningslån bør derfor udsættes for en mere grundig analyse, før der foretages endelige konklusioner.

Vedrørende eventuel deltagelse i den europæiske bankunion deler Finansrådet formandskabets betragtninger om at vente med en beslutning. Det er en meget kompliceret vurdering, som endnu ikke kan afklares, fordi centrale forudsætninger fortsat er ubekendte.

Tema om holdbarhed og generationer samt ungdomsuddannelser

Finansrådet vil gerne kvittere for en god gennemgang af udviklingen i den langsigtede finanspolitiske holdbarhed med fokus på generationsfordeling, samt for et godt beskrevet kapitel om ungdomsuddannelser og afkast.

Finansrådet vil dog advare i mod at mindske det ”hængekøje-problem”, vi muligvis står over for, med en fremrykning af beskattningen af ratepension. Det kan føre til en u hensigtsmæssig ændring i opsparingsadfærden eller øgede offentlige udgifter.

Finansrådets mener ligesom formandskabet, at ungdomsuddannelserne og eventuelle tilskud til praktikpladser skal målrettes de erhverv, hvor det forventes, at efterspørgslen efter faglært arbejdskraft vil være størst.

FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte

Opsving og underforbrug

Formandsskabet konstaterer i oplægget at der ikke er plads til at anvende finanspolitikken aktiv for at sikre fremdrift i et kommende opsving, hvis de regelsæt omkring offentlig gæld og budgetunderskud, som vi har bundet os til i forhold til EU, skal overholdes. Samtidig peges der på, at den offentlige sektor ikke fuldt ud bruger af de vedtagne budgetter. FTF ser det som et stort problem, at underforbruget især i kommunerne reelt virker negativt på væksten og er enig med formandsskabet i, at der bør sættes på, at budgettet bruges som vedtaget. Der er grund til bekymring for, at det kommende opsving igen forsinkes i forhold til de økonomiske forudsigelser fra både DØR og regeringen. FTF har noteret sig, at forventningen til væksten i 2014 i formandsskabets oplæg er nedjusteret fra 1,6 pct. af BNP i efteråret til nu 1,4 pct. af BNP.

Bankunion

FTF er langt hen af vejen enig i formandsskabets syn på bankunionen, som en grundlæggende god ide. FTF er dog også enig i, at der er behov for mere analyse og viden om den endelige udformning for dansk tilslutning. Det kunne være en et tema for et kommende diskussionsoplæg at beskrive bankunionen nærmere.

Åbenhed om beregninger

FTF kan kun støtte, at beregningsmetoder og forudsætninger for fastlæggelse af udgiftslofterne gøres mere åbne ligesom finansministeriets generelle model- og konsekvensberegninger også gøres mere tilgængelige.

Finanspolitisk holdbarhed

Analysen af den finanspolitiske holdbarhed viser, at de er holdbare. Der er ganske vist en marginal forringelse i forhold til tidligere beregning, men den er som formandsskabet også gøres opmærksom på inden for den usikkerhed der må tillægges den type beregninger. FTF vil også advare imod, at analyser der strækker sig så langt ud i fremtiden giver anledning til andet end at opmærksomheden skærpes på, hvordan holdbarheden udvikler sig, således at der ikke gribes til økonomiske indgreb der forringer velfærden på baggrund af forventninger til økonomien, der ligger langt ude i fremtiden og hvor forudsætningerne for beregningerne kan have ændret sig væsentligt.

Beskatning af pensioner

Formandskabets analyse af den langsigtede holdbarhed for de offentlige finanser giver anledning til overvejelser om tiltag, der kan hindre, at Danmark bliver tvunget ud i realøkonomiske dispositioner som ikke er nødvendige fordi danske finanspolitiske forhold ikke kan rummes indenfor de forenklede og firkantede krav til offentlige finanser som udstikkes i EU. FTF er enig med formandskabet i, at det kalder på, at de særlige danske forhold vedrørende pensionsopsparingen og den store offentlige formue der ligger i den udskudte skat bliver et tema for danske politikere i EU-sammenhæng. FTF er også enig med formandsskabets prioritering i forhold til løsning af problemet, nemlig i første omgang at få regnet skattedelen af pensionsformuen ind i den offentlige sektors formue, dernæst eventuelt fremrykke skattebetalingen på ratepensioner til indbetalingstidspunktet. Alternativet i form af offentlige besparelser og skattestigninger er ikke attraktivt efter FTF's mening. Formandsskabet peger på, at det vil udgøre en fare i form af, at det kunne friste politikere og befolkning til øget offentligt forbrug, hvis de offentlige finanser qua definitionsændringer forbedres og det bør der være opmærksomhed på. FTF ser imidlertid en anden og mindst ligeså stor fare i en fremrykning af skattebetalingen, nemlig at det fører til adfædsændringer i form af reduceret pensionsopsparing. Det vil der være behov for en nærmere analyse af, inden skattebetalingen ændres.

Ungdomsuddannelserne

Ungdomsuddannelserne spiller en central rolle i det danske uddannelsessystem, og personer, der fuldfører en ungdomsuddannelse, har en højere beskæftigelsesgrad og en højere erhvervsindkomst end personer, der ikke har en ungdomsuddannelse. Derfor er analyser og forslag til forbedringer af systemet velkomne.

FTF vil pege på en central analyse i rapporten, som evt. kan forny diskussionen om en evt. "proletarisering" af personer med alene en gymnasial uddannelse. Her tænkes på analysen om, at personer alene med en gymnasial uddannelse efter knap 10 år på arbejdsmarkedet har en signifikant større erhvervsindkomst end personer med en erhvervsuddannelse. FTF er derfor enig i, at der ud fra analysen ikke er grundlag for en general begrænsning af optaget på de gymnasiale uddannelser. Baseret på analysen bør eventuelle overvejelser om en begrænsning af optaget i givet fald alene fokusere på de almene gymnasiale uddannelser.

Rapporten foreslår også karakterkrav på de gymnasiale uddannelser for at blive optaget uden dog at foreslå en konkret karaktergrænse. FTF er ikke enig. Der bør fortsat være tale om en helhedsvurdering af elevens muligheder for at gennemføre en gymnasial uddannelse, hvor fagligt synspunkt naturligvis skal tillægges betydelig vægt, men hvor også elevens personlige og sociale kompetencer indgår. Dette taler igen for en skærpelse af visitationen til de gymnasiale uddannelser i stedet for et karakterkrav.

Praktikpladsmangel er en alvorlig trussel mod et velfungerede EUD-system. FTF vil her pege på, at etableringen af de nye praktikcentre kan sikre at praktikpladspotentialet i virksomhederne udnyttes fuldt ud f.eks. via delaftaler og kombinationsaftaler for virksomheder, der ikke kan udbyde en hel praktikplads.

Men praktikcentrene kan ikke alene løse problemet. Overvejelserne om at generelle tilskud kan øge antallet af praktikpladser støtter FTF ikke – også set i lyset af, at præmieringsordninger har været forsøgt helt op til i dag og nu er afskaffet i 2014. Det er dog værd at se nærmere på forslaget om at yde målrettet tilskud til praktikpladser på områder, hvor det vurderes, at der er særlig mangel på praktikpladser, men behov for faglært arbejdskraft i fremtiden.

Afvisningen af sociale klausuler støtter FTF ikke. FTF har længe arbejdet for, at der stilles krav om oprettelse af praktikpladser ved udbud af større offentlige projekter.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konjunkturvurdering og økonomisk politik

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) er overordnet set enig i det vækstbillede, der tegnes, og de udsigter, der ses for arbejdsmarkedet i 2014 og 2015. Sammenlignet med AE's martsprognose 2014 har Formandskabet en noget mere positiv vurdering af den hjemlige efterspørgsel, ikke mindst det private forbrug, mens man modsat er mindre optimistisk, hvad angår eksport og dermed bidrag fra udenrigshandlen. Der har i starten af 2014 været flere og flere tegn på, at der langt om længe er ved at komme gang i den hjemlige efterspørgsel og dermed dansk økonomi. Samtidig tegner situationen på arbejdsmarkedet også bedre. De enorme opsparingsoverskud i den private sektor, som afspejles i den rekordstore betalingsbalance, viser, at der er penge i dansk økonomi og et stort potentiale for fremgang.

AE er enig i, at der fortsat er betydelige ledige ressourcer i dansk økonomi, herunder ikke mindst på arbejdsmarkedet. Formandskabets vurdering og fremskrivning understreger samtidig, at det ikke er udbudssiden i økonomien, herunder strukturerne på arbejdsmarkedet, der bremser væksten i dansk økonomi, når vi kigger ud i tid. At beskæftigelsen skal stige med 200.000 personer for blot at følge med strukturudviklingen og normaliseringen af konjunkturerne understreger dette med al tydelighed. Der er derfor aktuelt ikke brug for nye større reformer, der øger arbejdsudbuddet i dansk økonomi. Fokus bør i stedet ligge på at få gang i den hjemlige efterspørgsel igen, herunder investeringerne, at få løftet produktivitetsvæksten, og ikke mindst at få løftet uddannelsesniveaue for befolkningen, så det i højere grad matcher efterspørgslen i fremtiden.

Udgifterne til forbrug og investeringer i det offentlige har de senere år ligget markant under det, der var budgetteret med. Formandskabet anbefaler, på linje med AE, at man bruger de penge, der er afsat i de offentlige budgetter til forbrug og service – hverken mere eller mindre. Formandskabet kunne dog med fordel have analyseret betydningen af det markante underforbrug, herunder hvorfor det tilsyneladende ikke slår mere igennem på opgørelsen af den historiske strukturelle saldo og/eller finans-effekten.

Der skal ikke herske tvivl om, at vi på et tidspunkt bliver nødt til at stramme finanspolitikken for at sikre en buffer, der senere kan anvendes til nye finanspolitiske lempelser i tilfældet af ny konjunkturmæssig nedgang. Med ejendomsværdiskattestoppet er der fjernet en vigtig automatisk stabilisator, hvorfor konjunkturmodløbende finanspolitik er endnu vigtigere. I lysets af Formandskabets tidligere finanspolitiske tommefingerregel i relation til outputgab og den fortsat massive overkapacitet, der hersker i dansk økonomi, samt anbefalingerne fra sidste rapport, virker en opstramning allerede i 2015 som meget tidlig. AE anbefaler, at finanspolitikken ikke strammes, før vi har set en ordentlig vending i dansk økonomi. Erfaringerne med genopretningspakken fra 2010 viser, at man skal passe meget på med at stramme, før økonomien er i et selv bærende opsving.

Formandskabet ser generelt positivt på forslaget til beskæftigelsesreform, men anfører at ”de fleste” undersøgelser ikke bekræfter, at uddannelse er en forholdsvis sikker vej til beskæftigelse.

AE stiller sig tvivlende i forhold til, om man kan sige, at det er ”de fleste” undersøgelser, der viser dette. Samtidig skal man huske på, at uddannelsesaktivering, som vi kender den i dag, meget sjældent giver ufaglærte en erhvervskompetencegivende uddannelse. Regeringens beskæftigelsesreform har netop til hensigt at løfte ufaglærte ledige til faglærte. Derfor kan det uddannelsesløft, reformen lægger op til, heller ikke sammenlignes med uddannelsesaktivering, som vi kender den i dag.

Holdbarhed og generationsfordeling

I Formandskabets fremskrivning forudsættes, at nominalprincippet på punktafgifter begynder igen fra 2021 til 2100. Men det er efter AE's opfattelse ikke fremskrivning af gældende politik at antage, at punktafgifterne udhules igen efter 2020, når man med skattereformen fra 2012 har ophævet udhulingen. Holdbarheden vil være 7¼ mia. kr. bedre svarende til 0,4 pct. af BNP, hvis det mere reelt blev antaget, at punktafgifterne indekseres med inflationen. Dertil kommer, at holdbarheden forbedres yderligere med knap 6 mia. kr., hvis ejendomsværdiskattestoppet efter 2020 ikke fortsætter. Uden skattestop efter år 2020, svarende til det Finansministeriet forudsætter, ender vi med Formandskabets fremskrivning med overholdbare offentlige finanser på 11½ mia. kr. Betydningen af Formandskabets fortsatte skattestop ses

både i ”hængekøjen”, der reduceres uden nominelt skattestop, og ikke mindst i udviklingen i nettogælden, der aldrig kommer over 20 pct., og som efter 2050 falder kraftigt og ender som offentlig nettoformue efter 2070. Uanset hvad illustrerer beregningerne dog, hvor dyrt skattestoppet er, og hvorfor det bør afskaffes hurtigst muligt.

Ud over Nordsøprovenu og generationsbølger må ”hængekøjen” ses i lyset af opbygningen af det danske pensionssystem. Det danske pensionssystem og de enorme udskudte skatter er et ret unikt fænomen i international sammenhæng. Formandskabet konkluderer i det lys, at hverken den offentlige saldo eller den offentlige gæld giver noget særlig præcist billede af de offentlige finanser sundhedstilstand. AE er enige i at de officielle finanspolitiske mål, hvad angår offentlige saldo og gæld, ikke tager højde for den specielle danske situation, hvorfor vi får undervurderet de offentlige finansers sundhedstilstand. AE har tidligere foreslået, at der i forbindelse med opgørelsen af den danske offentlige gæld laves et tillæg, der viser størrelsen på det skjulte skatteaktiv i pensionssektoren. AE er enig i, at man skal arbejde for få ændret de finanspolitiske grænser, så de i højere grad matcher de forskellige landes indretning og finanspolitiske holdbarhedssituation. Alternativt at vi får indregnet betydningen af vores pensionsformue i de offentlige finanser. Er det umuligt, anser vi det også for en fornuftig løsning at fremrykke dele af pensionsbeskatningen. For at mindske u hensigtsmæssig anvendelse kunne man med fordel binde proventuet her i en fond.

AE finder generationsregnskaberne meget interessante, om end de må være usikre for de første generationer. AE mener dog, at man kan stille spørgsmålstejn ved, om beregningerne giver et retvisende billede af hvilke generationer, der netto har betalt til velfærdsstaten. Således burde man – efter AE’s opfattelse - anlægge den betragtning, at individuelle offentlige udgifter til børn henregnes til forældrene.

Ungdomsuddannelser

AE vil gerne kvittere for, at Formandskabet tager dette emne op. Det er vigtigt, at Formandskabets rapport ikke bruges som støtte for at lette foden fra ”uddannelses-speederen”. Samtidig er det ikke fuldkommen uangribeligt, at det skulle være mere end 90 pct. af en årgang, der i dag får (mindst) en ungdomsuddannelse. Det er tilfældet, når man ser på unge 25 år efter 9. klasse, dvs. ved 40 års alderen – men det er relevant at spørge, om det er den rigtige alder at opgøre ungdomsuddannelser for. Opgør man andelen med en ungdomsuddannelse efter 10 år, dvs. når de unge er ca. 25 år gamle, er det 84,4 pct., der får en ungdomsuddannelse med de seneste tal. Derudover er der vigtige forskelle på andelen med ungdomsuddannelse mellem forskellige grupper. Drengene får således i mindre grad ungdomsuddannelse end piger, og indvandrerdrengene får i lavere grad ungdomsuddannelse end øvrige drenge. Det

understreger væsentligheden af en fortsat stærk indsats for at få flere unge (drengene) til at tage en ungdomsuddannelse.

AE mener, at tilskud til oprettelse af praktikpladser kan være fornuftigt, da det afspejler den positive eksternalitet, som oprettelsen af en praktikplads i en virksomhed medfører. Det kan bidrage til at nå et mere samfundsøkonomisk optimalt niveau for oprettelsen af praktikpladser, og det kan afløfte en del af den risiko, den enkelte virksomhed løber ved at være den virksomhed, der ”tager” uddannelsesomkostningen uden garanti for, at den uddannede vil fortsætte i virksomheden. AE mener dog, at virksomhederne bør løfte en større del af praktikpladsansvaret end hidtil. Dette ville også modsvare den interesse, som erhvervslivet selv har i, at der uddannes flere lærlinge, som på sigt kan udgøre den veluddannede arbejdskraft, virksomhederne efterspørger. I analysen ”Få sjællandske virksomheder er med til at løfte ansvaret for praktikpladser” fra maj 2013 viste AE, at kun 30 procent af virksomhederne inden for byggeri, industri og service havde lærlinge. Inden et eventuelt tilskud iværksættes, kan det dog være fornuftigt at vente og se, om ikke regeringens reformer af erhvervsuddannelserne medfører en opblødning af praktikpladssituationen.

Særlig sagkyndig Torben M. Andersen

Konjunktursituationen

Denne rapport er måske en af de mest positive fra Formandskabet i længere tid. Der er tegn på, at væksten vil tiltage, hvorfor beskæftigelsen vil stige og konjunktursituationen normaliseres. På den baggrund vurderes finanspolitikken at være rigtigt afstemt, og der er ikke væsentlige problemer for dansk økonomi (dog kan vi komme tæt på 3 % budgetgrænsen i 2015). Der er behov for mindre finjusteringer i arbejdsmarkedspolitikken og uddannelsespolitikken. Finanspolitikken overholder kravene til finanspolitisk holdbarhed, og selvom der er et såkaldt ”hængekøje-problem”, som kan bringe budgetsaldoen i konflikt med finanspagtens/budgetlovens krav, så fremlægges dette som et ”teknisk” problem knyttet til beskatningen af pensionsmidler. Ved læsningen af rapporten og afsnittet om aktuel økonomisk politik efterlades man således med et indtryk af, at dansk økonomi ikke står over for væsentlige problemer.

Det er en vigtig konstatering, at Dansk Økonomi på en række parametre klarer sig godt, og der ikke er behov for konjunkturmæssigt begrundede indgreb. Men der er fortsat strukturelle problemstillinger ikke mindst knyttet til produktivitet og vækstpotentiale. Formandskabet har tidligere analyseret problemstillingen knyttet til dette og påpeget vigtigheden af at styrke produktivitetsudviklingen. I det lys er det påfaldende, at man ikke i forbindelse med omtalen af regeringens vækststudie ”Danmark helt ud af krisen” og i lyset af Produktivitetskommissionens rapport diskuterer

denne problemstilling nærmere. Det konkluderes alene, at regeringens udspil ikke er særlig konkret.

Rapporten har en diskussion af situationen i den finansielle sektor, herunder Bankpakke 6 samt spørgsmålet om dansk deltagelse i en bankunion. I relation til pengeinstitutternes solvens konstateres det, at solvens- og kernekapitalsprocenterne er steget væsentligt mere end egenkapitalprocenten efterfulgt af en bemærkning om, at dette afspejler et fald i den samlede risikovægtning af aktiverne. Dette er korrekt, men der mangler i denne sammenhæng at blive gjort opmærksom på, at dette er sammenfaldende med, at store institutter har fået mulighed for at overgå fra standardmetoden til såkaldte IRB-modeller for fastsættelse af risikovægte fra 2007. De formelle stigninger i kapitalkravene afspejler således ikke nødvendigvis en reel stramning. I omtalen af Bankpakke 6 (SIFI-aftalen) fremgår det ikke, at større pengeinstitutter ikke kan afvikles efter Bankpakke 3 (der gav mulighed for frivillig afvikling frem for en normal konkursprocedure for nødlidende institutter). Det er således et åbent spørgsmål, hvorvidt aftalen implicerer en statsstøtte til større pengeinstitutter. I krisehåndteringsdirektivet fremgår det, at bail-in reglerne kan fraviges, hvis en statsgaranti er nødvendig for at sikre finansiell stabilitet. Det er også et spørgsmål, hvilken betydning reguleringen har for konkurrenceforholdet mellem SIFI- og ikke-SIFI institutter.

Holdbarhed og generationer

Rapporten indeholder en analyse af den finanspolitiske holdbarhed suppleret med en interessant analyse af den såkaldte ”hængekøje-problematik” knyttet til systematiske budgetunderskud i en længere årrække, trods finanspolitisk holdbarhed.

Givet den betydning holdbarhedsanalyserne har, og rådets funktion som finanspolitisk vagthund, ville det være nyttigt med en mere detaljeret sammenligning med og vurdering af regeringens vurdering af den finanspolitiske holdbarhed. De to analyser diskuteres, og selvom holdbarhedsindikatoren er stort set ens, er der en række forskelle mellem holdbarhedsanalysen i rapporten og den seneste fra regeringen i KP14. Dette omtales kort, og det fremgår, at den beskedne forskel i holdbarhedsindikatoren dækker over en række relativt store forskelle, der stort set udligner hinanden. Det ville være ønskeligt med en nærmere analyse af forskellene, også da nogle af forskellene er knyttet tæt til økonomisk-politiske beslutninger (nominalprincip for giftskatter og ejendomsværdibeskatning).

Kapitlet indeholder meget interessante analyser af intergenerationelle spørgsmål og udviklingstræk. I forhold til udviklingen i markedsindkomsten over livet giver den umiddelbart et overdrevent indtryk af stigningen i forbrugsmulighederne (figur 11.9). Med stigende levetider vil en stigning i livsindkomsten være nødvendig for at fastholde en jævn forbrugsstrøm gennem livet. På den baggrund bør livsind-

komsten ses i forhold til livslængden. Arbejdsudbuddet i et livstidsperspektiv diskuteres senere i kapitlet.

Figur II.15 giver et interessant billede af udviklingen i nettobidraget til den offentlige sektor for forskellige generationer. Figuren viser, at generationer født i starten af 1950 har leveret et positivt nettobidrag, og efterfølgende har der været et trendfald, og netop fødte generationer vil netto modtage fra den offentlige sektor (hvilket er konsistent med finanspolitisk holdbarhed). Denne trendændring tilskrives velfærdssamfundets opbygning. Dette er ikke en helt korrekt beskrivelse af to grunde. Under opbygning af velfærdssamfundet modtog generationer pensioner uden i væsentligt omfang via skattebetalinger at have bidraget til pensioner for tidligere generationer. Et positivt bidrag fra velfærdssamfundet er således ikke et nyt fænomen som hævdet (side 185). Det er også en tilsnigelse at gøre generationer født i 1950'erne til velfærdssamfundets mødre og fædre.

Hvorvidt nettobidraget for nyfødte er positivt eller negativt (givet finanspolitisk holdbarhed) afhænger af, i hvilket omfang velfærdsordningerne er "front-loaded" med stor vægt på det man modtager tidligt i livet (pasning, uddannelse) eller "back-loaded" med vægt på det, der modtages senere i livet (sundhed, pensioner). Et negativt nettobidrag afspejler et "front-loaded" system. Dette er væsentligt, da der er teoretiske argumenter for, at et front-loaded system er effektivitetsfremmende, mens dette ikke er tilfældet for et back-loaded system. Som forklaring på det negative nettobidrag anføres på side 185: "Når dette kan lade sig gøre i et holdbart forløb, skyldes det, at nogle ældre generationer omvendt har bidraget med mere til det offentlige, end de har modtaget i deres livsforløb". Dette er ikke korrekt. Et negativt nettobidrag er konsistent med budgetbalance (og konstant offentlig gæld), men afhænger af, om den sociale kontrakt i velfærdsordningerne er "front-" eller "back-loaded". Desuden forudsætter argumentet, at der skulle være opbygget en offentlig formue, som fremtidige generationer kan tære på. Hvilket ikke er tilfældet.

Ungdomsuddannelser

Kapitel 3 i rapporten behandler en række centrale spørgsmål knyttet til ungdomsuddannelserne. I relation til kommentarerne ovenfor omkring vækstpotentialet i dansk økonomi er det påfaldende, at der ikke er en mere sammenhængende diskussion af ungdomsuddannelserne (indretning, dimensionering m.m.) i forhold til at skabe grundlag for vækst og beskæftigelse. Diskussionen om krav og trends i efterspørgslen efter arbejdskraft ("skills" og "tasks") berøres ikke. Store uddannelsespolitiske spørgsmål efterlades åbne, selvom de har stor betydning for produktivitet og beskæftigelse, jf. ovenfor omkring aktuelle økonomisk-politiske problemstillinger.

Kapitlet forholder sig ikke kritisk til de aktuelle uddannelsespolitiske målsætninger. Det konstateres omkring 95 %-målsætningen, at den er tæt på at være opfyldt. Dette

er imidlertid et mål for uddannelsesniveau 25 år efter en folkeskoleuddannelse. Man kan derfor spørge, om en sådan målsætning er særlig nyttig i forhold til udfordringerne for den danske økonomi.

Det kvalitative aspekt ved uddannelserne negligeres. Der henvises alene til et lidt ældre studie om betydningen af uddannelse for vækst. I en første bølge af empiriske studier blev uddannelse målt ved kvantitative opgørelser over hvor stor en andel af befolkningen, der har opnået uddannelser på et givet niveau. Resultatet var, at uddannelse har en positiv effekt på produktivitetstigningerne, men effekten var beskeden i forhold til den samlede udvikling i produktiviteten. En nyere anden bølge af analyser har vurderet uddannelse både fra en kvantitativ og en kvalitativ vinkel. Disse studier finder en væsentlig større rolle for uddannelse, og især har den kvalitative dimension stor betydning. Kvalitet af uddannelserne målt ved færdigheder i tests er mindst ligeså vigtig som kvantiteten opgjort ved, hvor mange der har fået uddannelse på et givet niveau. Det er samtidig et vigtigt resultat, at uddannelse for den brede befolkning er mindst ligeså vigtig som for eliten.

Diskussionen om begrundelsen for offentlig intervention i uddannelse er lidt uklar. Det hævdes bastant (side 192 nederst, 193 øverst), at uddannelse der alene giver et personligt afkast (økonomisk eller ikke-økonomisk) ikke giver effektivitetsmæssige begrundelser for offentlig intervention. Videre hedder det, at der kan være en begrundelse via en skattebaseeffekt (samfundsmæssigt afkast større end privatøkonomisk grundet skattebetalinger). Dette er misvisende, og modsiges også senere, hvor der blandt andet gives det argument, at kapitalmarkedsargumenter kan være et argument for offentlig intervention. I opregningen af begrundelser for offentlig intervention savnes betydningen af social arv. Konklusionen fremhæver alene eksterne effekter af uddannelse som en begrundelse for offentlig intervention.

Det er lidt uklart, hvilke policy implikationer man skal drage af analyserne. Analysen af afkastet af almen gymnasiale og erhvervsgymnasiale uddannelser i forhold til erhvervsuddannelserne på erhvervsindkomsten efterlader en række spørgsmål. Fremstillingen efterlader det indtryk, at alene fordi fortegnet på løbspændet på sigt vendes, så er der ikke noget problem.

Kapitlet konkluderer, at der aldrig er begrundelser for sociale klausuler, der knytter krav om oprettelse af uddannelses- og praktikpladser til offentlige projekter. Kapitellet påpeger korrekt, at sådanne klausuler altid har en pris, men dette implicerer ikke konklusionen. Som påpeget i rapporten er det svært at målrette tilskud til private virksomheder, skolepraktik er relativt dyrt, og der er en stærk konjunkturafhængighed i antallet af praktikpladser. Hvis offentlige projekter – i overensstemmelse med Formandskabets anbefalinger – tilrettelægges konjunkturmod-løbende, vil klausu-

ler være en målretning af indsatsen og bedre end alternativet, som kan være en mere omkostningsfuld skolepraktik.

Særlig sagkyndig Nina Smith

Kapitel II indeholder en meget interessant analyse og diskussion af det finanspolitiske holdbarhedsproblem på langt sigt og den generationsmæssige fordeling af netto-bidraget til det offentlige. Der er mange nye og interessante analyser, som måske ikke helt er nået i mål med retvisende beregninger, men som omvendt giver et rigtig godt grundlag for at nuancere og kvalificere diskussionen om generationsmæssige (u)balancer i velfærdsstaten, og de politiske implikationer heraf. I følge beregningerne i kapitlet er der (som også tidligere beregning af formandskabet) med de givne forudsætninger langsigtet finanspolitisk holdbarhed. De senere års reformer har grundlæggende gjort dansk økonomi langt mere langsigtet holdbar, og diskussionen i kapitel II kan derfor ses som et bidrag til at nuancere og forfine diskussionen af det finanspolitiske troværdighedsproblem efter 2020 ("hængekøjen") og de konsekvenser, som forskellige politiske tiltag vil have for generationsfordelingen.

Selvom det er ubetvivleligt, at dansk økonomi er bragt på et langsigtet holdbart spor, er det dog fortsat værd at notere sig (som det også gøres af Formandskabet), at dette forudsætter opfyldelsen af nogle meget stramme forudsætninger om udviklingen i borgernes adfærd med hensyn til arbejdsudbud og fritid, efterspørgsel efter offentlige sundhedsydelser eller andre serviceydelser, som i årtier har været stigende i takt med den økonomiske vækst og velstand. Tilsvarende kan globaliseringseffekter og international mobilitet ændre betingelserne for de langsigtede fremskrivninger af dansk økonomi og den offentlige sektors balance, så holdbarhedsproblemerne i praksis vil vise sig at være undervurderede, hvis nogle af de grundlæggende forudsætninger bag DREAM beregningerne skrider.

Der vil utvivlsomt opstå et voksende troværdighedsproblem, uanset langsigtet finanspolitisk holdbarhed, i takt med at vi nærmer os 2020. Rapporten diskuterer om dette vil påvirke blandt andet de finansielle markeders syn på dansk økonomi og dermed rating af danske finansielle institutioner og renteniveau mv. Ud fra den erfaring der i de senere år er gjort i forbindelse med bl.a. forskellige ratingbureauers syn på danske husholdningers gældssætning og dansk økonomis soliditet generelt, er der grund til at bekymre sig om "Hængekøje-problemet", også selvom det bl.a. skyldes udskudt skat af pensionsindbetalinger. Formandskabets forslag om på et senere tidspunkt at fremrykke beskatning af pensionsindbetalinger i et omfang, der fjerner "Hængekøje-problemet" er værd at overveje nøjere, fordi det potentielt reducerer de realøkonomiske forvriddings- eller fordelingsmæssige effekter sammenlignet med andre budgetforbedrende tiltag. Det er dog vigtigt at undgå, at en fremryk-

ning af beskatningen reducerer incitamenterne til at spare op til pensionen. Der er ligeledes en risiko for at en fremrykning af pensionsbeskatningen kan reducere den økonomisk-politiske disciplin. Med indførelsen af de senere års stramme offentlige udgiftsstyringsinstrumenter via budgetlov og udgiftslofter er denne bekymring dog reduceret betragteligt.

Diskussionen om forskellige generationers arbejdsindsats, og konklusionen at ”de ældste mænd arbejder mere end deres oldebørn – for kvinderne er det omvendt” (p. 186) kan måske godt trænge til lidt nuancer. Den målte arbejdstid, som det også kort nævnes, ikke husarbejde. Hvis man går tilbage til generationerne født i 1930 og sammenligner med generationer 100 år frem, er det naturligt også at indregne de betydelige produktivitetsstigninger, der er sket i husarbejdet samt at en stor del af husarbejdet i form af omsorgsarbejde for og pasning af børn, ældre og syge i familien er overgået til markedet, dvs. velfærdsstaten. Det betyder at ”det nødvendige” husarbejde reduceres for de yngre generationer, men samtidig vokser arbejdstiden målt på markedet for de kvinder (og mænd), der arbejder i det offentlige med de samme omsorgsopgaver. Når husarbejdet, som i Danmark måles i Tidsundersøgelserne tilbage til 1964, ikke falder i samme omfang som kvinderne træder ud på arbejdsmarkedet, kan dette være udtryk for en glidning i definition af husarbejdet i retning af aktiviteter, som måske reelt mere har karakter af fritid eller ubeskattet Gør-Det-Selv arbejde. Dette har klare konsekvenser for den reelle generationsfordeling af fritid og arbejdstid.

Et andet forhold, som påvirker generationsregnskaberne, er betydningen af udgifter til offentlig børnepasning, som i DREAM beregningerne er tillagt børnene selv. Man kan imidlertid argumentere for, at disse udgifter giver forældrene mere tid til at arbejde på arbejdsmarkedet uden at reducere deres fritid (fordi det så ikke er husarbejde). Derved overvurderes nettobidraget fra den første generation af forældre som bruger fuld offentlig børnepasning, sammenlignet med både de tidligere generationer og senere generationer, som har gået i daginstitutioner og selv tillægges ’prisen’ for deres pasning i generationsregnskabet.

Kapitel III giver en udmærket beskrivelse af det meget komplicerede danske ungdomsuddannelsessystem, som består af et meget stort antal valgmuligheder, herunder muligheder for kombinationsuddannelser. Blandt de store aktuelle spørgsmål er, om det er hensigtsmæssigt at så mange unge vælger det almene gymnasium, og om dobbeltuddannelser og frafaldsproblemer i erhvervsuddannelserne kan reduceres? Der savnes i rapporten en mere overordnet diskussion af disse påtrængende problemer og flere fokuserede analyser, som kunne give grundlag for at svare på nogle af disse spørgsmål. Hvad er konsekvenserne for de fremtidige vækstmuligheder, hvis der opstår et betydeligt mis-match på arbejdsmarkedet med mangel på faglærte og erhvervsuddannede unge? Er det hensigtsmæssigt, at der er så stort et antal indgange

i ungdomsuddannelsessystemet eller kunne man med fordel forenkle systemet, så det var mere overskuelige valg de unge stod over for? Praktikpladsproblemet er et vigtigt element, men der er formentlig også andre strukturelle problemer, inklusiv problemer der rækker ned i folkeskolen, der bevirker at tilgangen til erhvervsuddannelserne er lav og frafaldet meget stort.

For at vurdere det isolerede afkast af en erhvervsuddannelse sammenlignet med en gymnasial uddannelse foretages en estimation af afkastet til de to uddannelsestyper baseret på matching-metoden. Der sammenlignes mellem 2 grupper: (1) unge med en afsluttet erhvervsuddannelse og (2) unge som afslutter en almen- eller erhvervs-gymnasial uddannelse og ikke fuldfører eller påbegynder en yderligere (videregående uddannelse eller erhvervsuddannelse) 5 år efter grunduddannelsen. Med disse to udvalgte grupper kan man således besvare om, afkastet af uddannelser betinget på disse to populationer er forskelligt. Men hvis man ønsker at svare på spørgsmålet, om hvorvidt der er for mange der søger de gymnasiale uddannelser, er det måske ikke de rigtige populationer at betinge på. Hertil kommer, at der efter gymnasierformen i 2007 er sket betydelige ændringer i linie-sammensætningen og det faglige indhold i de almene gymnasieuddannelser, som gør at resultater for perioden 1993-2006 måske ikke helt kan overføres til tiden efter 2006.

ENGLISH SUMMARY

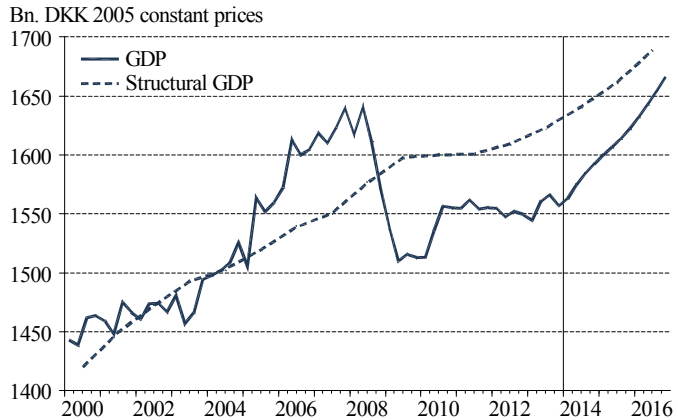
This report contains three chapters: Chapter I presents an economic outlook for the Danish economy, chapter II presents a long-term projection for the Danish economy with emphasis on the public sector finances, and chapter III examines the youth education system.

Chapter I: Economic Outlook

In recent years both the European and the Danish economy have stagnated. However, the outlook for the European economy has improved reflecting a stabilization of the economies hit by the sovereign debt crisis. This is visible from the marked decrease in the interest rates on sovereign bonds in the affected countries. Interest rates on Italian and Spanish bonds are about 1½ percentage points higher than those of German bonds, and Portugal recently returned to market financing.

The improvements in the euro area point towards higher growth in Danish export markets, which is likely to boost Danish exports. In addition, rising consumer and business confidence in Denmark over the last year will possibly stimulate private consumption and business fixed investment. On this basis, following three and a half years of stagnation, the Danish economy is expected to experience positive growth rates shortly. This year GDP is forecasted to grow about 1½ pct. accelerating to about 2 pct. in 2015 and 2½ pct. in 2016, cf. Figure A. These growth rates are distinctly higher than the rates of structural growth. The output gap is estimated to shrink from -4 pct. of GDP in 2013-14 to about -3 pct. in 2015 and about -2½ pct. in 2016.

Figure A GDP in Denmark



Note: Vertical bar indicates transition to forecast. The structural GDP series is based on own calculations.

Source: Statistics Denmark.

The short-term projection and current fiscal policy point towards a budget deficit close to 3 pct. of GDP in 2015. Naturally, this estimate is based on a number of assumptions. Thus, there is a risk that the budget deficit in 2015 will exceed the deficit limit of 3 pct. of GDP stipulated in the Stability and Growth Pact. This significantly reduces the room for fiscal manoeuvres in 2015.

Bearing in mind the expected economic recovery and the limited room for fiscal manoeuvre, a gradual fiscal tightening is appropriate. If the economic recovery should turn out to be weaker than expected, it would at first hand seem natural to postpone the fiscal tightening in order to support the economy. However, this would increase the budget deficit above the deficit limit of 3 pct. of GDP and is, therefore, not an option. If, on the other hand, the recovery turns out stronger than expected, the need for a more accommodating fiscal policy is correspondingly smaller. On this basis, it is assessed that the gradual fiscal tightening currently planned for the coming years is aligned with the expected economic recovery.

From 2014, the Danish Economic Council has been assigned the role of “Fiscal Watchdog”. This involves performing an annual assessment of fiscal sustainability, an assessment of the medium-term development of the budget balance and an evaluation of the adopted ceilings on general government spending. The expenditure ceilings must be in accordance with fiscal objectives, taking account of adopted reforms etc. Further, public budgets and accounts must comply with the spending ceilings. The assessment of the Economic Council is summarized in Table A below.

It is essential that all computations and assumptions relevant to the spending ceilings and the structural balance are thoroughly documented. Moreover, the documentation should be comprehensible and publicly available. The set of supporting documents provided by the Ministry of Finance has been extended gradually, but there is need for an ongoing effort to produce a complete and comprehensible set of supporting documents.

In 2020 a public budget surplus of about $\frac{3}{4}$ pct. of GDP is expected. Hence, according to the projection, the government’s fiscal objective of budget balance or a small budget surplus in the medium run is met. In addition, the budget deficit stays below 3 pct. of GDP in all years until 2020. However, in 2015 the budget deficit is estimated to be 2.8 pct. of GDP, which is close to the deficit limit of 3 pct. of GDP. The present risk of breaking the deficit limit calls for caution in the planning and conduct of fiscal policy. As to the structural balance, for the years 2014-2020, there is no conflict with the deficit limit of $\frac{1}{2}$ pct. of GDP stipulated by the Danish Budget Act. This is based on the calculation methodology of the Ministry of Finance, which is the relevant concept of structural balance in the Budget Act.

According to the Budget Act public expenditure must comply with the adopted spending ceilings. Based on the government’s estimate of growth in public consumption, the operating expenditure will be close to the ceiling in 2014-17, while public transfer payment expenditure is estimated to stay below the ceiling. In the projection the government expenditure on transfer payments is estimated to stay below

the ceiling by approximately DKK 5 billion in 2014, increasing to just over DKK 10 billion in 2017.

If the budget ceilings are fully utilised the structural deficit will increase significantly. As a result, the structural balance would increase to just above $\frac{1}{2}$ pct. of GDP in 2015-17. This is in conflict with the deficit limit on the structural balance in the Budget Act. Consequently, the discrepancy between projected expenditure and the expenditure ceilings does not represent scope for increased public expenditure or lower taxes.

The disciplinary effect on fiscal planning that the expenditure ceilings are supposed to deliver is attenuated by the fact that the expenditure ceilings cannot be fully utilised. Therefore, when fixing the expenditure ceilings for 2018 in the budget proposal for 2015, utilisation of the ceilings without increasing the structural budget balance above the deficit limit of $\frac{1}{2}$ pct. of GDP should be made possible.

Table A Assessment of fiscal policy objectives

Objective	Assessment
Sustainability	Currently planned fiscal policy is deemed sustainable
Medium run developments in budget balance	<p><i>Structural balance</i></p> <p>The structural deficit (using the Budget Act method) is estimated to stay below ½ pct. of GDP in all years until 2020. In 2020 a surplus of about ¾ pct. of GDP is expected</p> <p><i>Budget balance</i></p> <p>The deficit on the budget balance is forecast to stay below 3 pct. of GDP in the years 2014-2020. In 2015 the estimated deficit is expected to be close to the limit of 3 pct. The risk of exceeding this limit warrants caution. The deficit is estimated to decrease in the following years</p>
Spending ceilings in compliance with fiscal policy objectives	It is assessed that it is not possible to utilise the spending ceilings without breaking the structural deficit limit of ½ pct. of GDP stipulated by the Budget Act. Attention should be paid to this point
Compliance with expenditure ceilings in fiscal planning	The planned expenditures are estimated to stay below the ceilings
Compliance with expenditure ceilings in accounts	No assessment, as the accounts for 2014 are not yet available

This spring the government proposed some labour market reforms. The proposal includes an increased emphasis on business-oriented measures for unemployed people. In addition, it is suggested that the use of interviews be increased during the first six months of unemployment and that the whole responsibility be transferred to the unemployment insurance funds. Analyses have identified positive effects of interviews by municipal job centres, but there are no analyses of the effects of interviews by the unemployment insurance funds. Taking account of this, it might not be advisable to delegate meeting activities to the

unemployment insurance funds rather than the municipal job centres.

The proposal presents training as instrumental in the pursuit of higher employment and assigns a higher priority to training measures. The emphasis on training is not justified by the bulk of the reviews of the current training measures. On the other hand, it is positive that the proposal allows unskilled unemployed to upgrade their skills while receiving reduced unemployment insurance benefits. The right to six weeks training of their own choice is changed to the right for unskilled and skilled workers to choose employment-oriented courses from a list. Moreover, the reimbursement grants to guidance and upgrading are removed due to inefficiency. Therefore, on balance, the training initiatives are a step in the right direction.

In May the government presented a growth initiative. A number of the proposals are in the form of intentions and objectives without specific reference to any means to fund them, and a number are merely implementation of measures that have already been adopted. Consequently, it is difficult to estimate the potential effects of the proposed initiative. The government estimates that the growth initiative will boost GDP by DKK 6 billion in 2020.

The proposal suggests reducing the current PSO tariff (Public Service Obligation) for some business sectors. The Danish PSO tariff is added to electricity bills and finances subsidies for renewable energy. The chairmanship of the Economic Council has previously recommended that renewable energy subsidies be financed through general income tax rather than through tariffs on electricity bills, cf. *Economy and Environment 2014*. As a general principle a low tax rate on a broad tax base is less distorting than a high tax rate on a narrow tax base. Moreover, a lower electricity price will promote the use of electricity in households and industries at the expense of fossil fuels. This would reduce CO₂ emissions from the sectors that are not covered by the EU Emissions Trading System (EU ETS), which limits the greenhouse gas emissions. Therefore reducing the PSO

tariff is desirable, though only reducing it for some sectors will distort the allocation of resources.

In April the Danish Parliament adopted a law that modifies arrangements in the mortgage lending system. The law forces the maturity of existing bonds to be extended if an auction on mortgage bonds used for refinancing of adjustable rate mortgages fails. This eliminates the refinancing risk of mortgage banks and puts a ceiling on the possible interest rate increase on short term bonds. As investors assume the risk of refinancing a loan at an interest rate below the going market rate, the general level of interest will increase slightly. The law is expedient as it reduces the risk of a substantial negative economic impact of a sudden interest rate hike. However, consideration should be given to reducing the lending limit on adjustable rate mortgages to below that of fixed rate mortgages. Both currently stand at 80 pct. of the property value.

This spring the EU agreed to establish a banking union. The banking union comprises a single supervisory mechanism and a single resolution mechanism including a single resolution fund financed by levies on the financial sector. From a Danish perspective, participation in the banking union could be advantageous in several respects. Firstly, Danish financial institutions would be subject to the single supervisory mechanism which may help increase confidence further from the currently high level. Secondly, a number of Danish financial institutions are so large compared to the economy that if they became severely distressed, it would be difficult for the Danish government to handle the situation alone.

On the other hand, a number of circumstances speak against Danish participation in the banking union. The final design of a number of important elements in the banking union remains to be settled. This pertains to the conditions of participation for non-euro area Member States, the efficiency of the single resolution mechanism and the design of contributions to the single resolution fund.

Taking stock, the banking union is a well-reasoned step for the EU but in view of the remaining unsettled conditions it is preferable to wait for these conditions to be settled before deciding on Danish participation in the banking union.

Chapter II: Fiscal sustainability and intergenerational distribution

Chapter II presents a long-term projection for the Danish economy beyond 2020, which builds upon the medium-term projection to 2020 presented in Chapter I. The long-term projection is used to evaluate the long-term development of Danish fiscal policy under assumptions concerning demographic trends, etc. Furthermore, it is combined with historical data ranging back to 1948 to compare life-time incomes, net government contributions and life-time working hours for the generations born from 1930 to 2030.

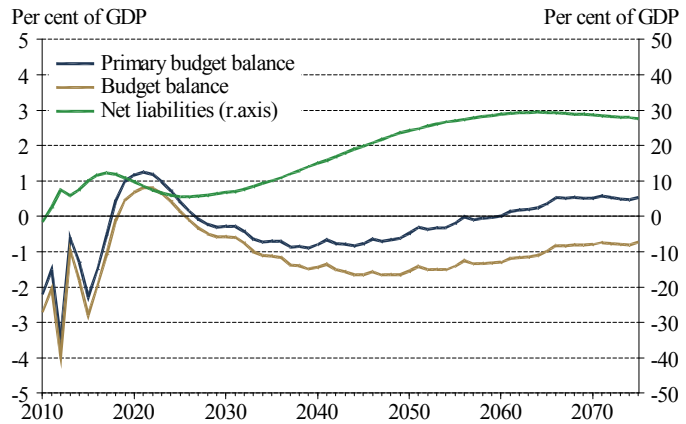
The sustainability indicator is -0.1 per cent (i.e. the primary budget balance must be improved permanently by 0.1 percent of GDP in order to avoid an exploding debt in the long run). In the long-run projection, the sustainability indicator was 0.0. In view of the huge uncertainties involved in long-run projections of this kind, differences of the magnitude of 0.1 per cent of GDP should not be emphasized. Consequently, Danish fiscal policy is still considered to be sustainable given the assumptions of the projection.

However, as seen in figure B, the budget deficit is projected to increase by almost 2 per cent of GDP during the decades after 2020. The main reasons for this are dwindling revenues from oil and gas extraction in the North Sea and younger and smaller generations succeeding older and larger ones in the labour market. After 2040, the picture is reversed so that larger generations replace smaller ones, with smaller deficits as a consequence.

Because of this deficit profile, the projected fiscal policy will conflict with the deficit limit of $\frac{1}{2}$ per cent of GDP in the Danish Budget Act and with the deficit rules of the EU.

This is true, even though fiscal policy is sustainable and the projected EMU (gross) government debt stays below the limit of 60 per cent of GDP stipulated in the EU Stability and Growth Pact during all years until 2075.

Figure B Budget balance and net liabilities



Source: Statistics Denmark, ADAM, DREAM and own calculations.

The projected deficit development is not considered to be a real economic problem for Denmark, partly due to the very large implicit government assets in the form of deferred tax on pension savings. In general a (very close to) balanced budget over the medium term is not optimal from a purely economic point of view. Denmark is obliged to adhere to the common EU rules, however. Common fiscal rules are relevant in a monetary union, and deficit restrictions may discipline the fiscal process in countries which run a serious risk of unsustainable development. For Denmark, however, the formulation of the present rules may be unsuitable. From a Danish point of view, it would be preferable if the rules were changed so that deferred pension taxes are taken into account when measuring debts, and their interest when measuring deficits. Alternatively, debt and deficit limits could be modified for the EU member countries individually to reflect institutional differences between the countries.

In the absence of such changes, actual budget improvements will become necessary. The projected deficits may be offset by temporary tax increases or expenditure cuts. Given the sustainable initial situation, these budget improvements will create room for corresponding later increased expenditure or tax cuts. Fluctuations in taxes and services create economic distortions compared to a situation where taxes and expenditures are smoothed over time. They also change the intergenerational distribution. Even though the specific intergenerational distribution profile will depend on the actual instruments used, the general tendency will probably be a redistribution from older to younger and future generations.

Distributional questions, including intergenerational ones, are fundamentally a political question. In order to make sensible decisions concerning changes in the intergenerational distribution, it is important to understand the initial situation. To evaluate this question, the long-term projection, made using the overlapping-generations CGE model, DREAM, is combined with historical micro and macro data to compare expected life-time incomes, total life-time working hours and net government contributions for cohorts born from 1930 until 2030.

Even though the various birth cohorts have been exposed to very different life conditions, e.g. in the form of wars, business cycles and numerous changes in economic policy, the development in life-time incomes is completely dominated by persistent productivity growth, causing each younger generation to become considerably richer than their parents, cf. figure C. Calculations of net government contributions are made allocating all primary government revenues and expenditures for each year to the specific cohorts paying or enjoying them. In some cases, where an age-specific distribution does not make sense or in the absence of data, the distribution is a lump-sum. The results show that net contributions are smaller for younger cohorts and indeed negative for generations born after around 1985, cf. figure D. This illustrates the fact that the most important generational redistribution in the Danish welfare state today occurs from adults to children. The change over time reflects the build-up of the welfare state during the decades after WWII.

Figure C Life-time labour income for various cohorts

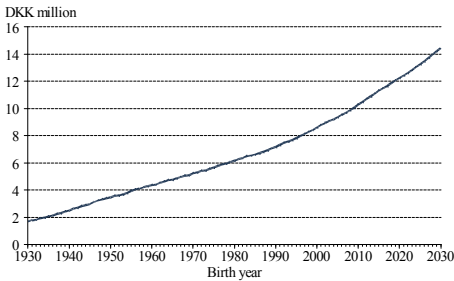
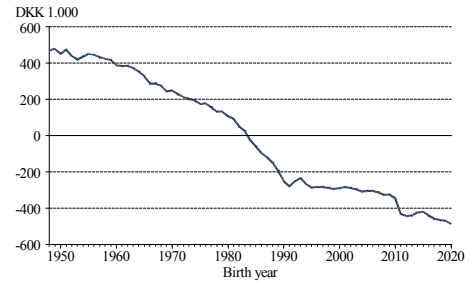


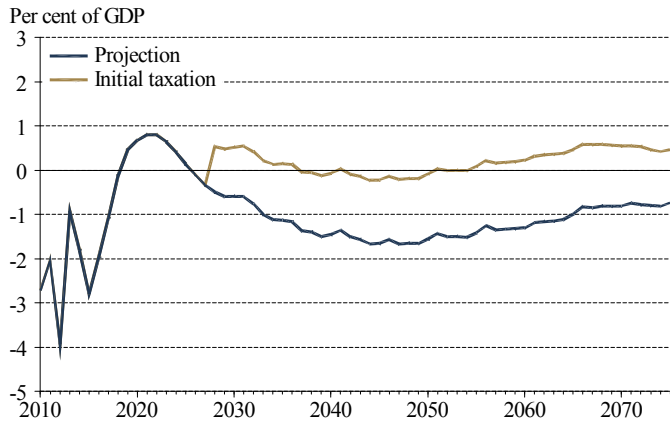
Figure D Net life-time government contributions for various cohorts



Source: Statistics Denmark, ADAM, DREAM and own calculations

An alternative to solving the deficit limit problem through tax hikes or expenditure cuts would be to front load the taxation of fixed-period annuities from the time when the pension is paid out to the time when the pension contribution is added to the pension account. As long as the present value of the tax payment is kept unchanged, front loading would, in principle, affect neither real economic conditions nor the intergenerational distribution. However, it would permanently improve the budget by between 1 and 1½ per cent of GDP, cf. figure E. As a consequence, the budget would never exceed the deficit limit of ½ per cent of GDP in the Budget Act. A precondition for this result is that the tax reform must not affect the amount of savings and the extra short-run tax revenues must not lead to increased government expenditure or cuts in other taxes. Due to the uncertainty involved in these assumptions, the tax reform is not recommended at this point. However, if the government reaches a point during the 2020s when the structural deficit starts conflicting with the budget rules without any other solution having been obtained, the proposed tax reform on fixed-rate pensions seems an attractive alternative to more distortionary changes in taxes or government services.

Figure E Changed tax on fixed-time annuity pension savings



Note: The figure shows the budget in the base-line projection and in an alternative scenario where fixed-time annuity pension savings are taxed initially (i.e. when the saving is made) instead of when the pension is paid out.

Source: DREAM and own calculations.

Chapter III: Upper Secondary Education

In Denmark when young people have completed compulsory schooling around the age of 16, they can start upper secondary education. This level is divided into: General education qualifying for access to higher education, and vocational or technical education qualifying primarily for access to the labour market. Chapter III assesses how young people with different educational backgrounds fare in the labour market in the longer run. The analysis only includes people who do not complete any further education after completing upper secondary education.

The general upper secondary education provision is comprised of gymnasium (STX), the higher preparatory examination program (HF), the higher commercial examination program (HHX), and the higher technical examination program (HTX). The common objective of the general education programs is to prepare young people for

higher education, and in that connection to ensure that they acquire general education, knowledge and competencies by means of the subjects they study and the interaction between them. STX, HHX and HTX take three years to complete and admit young people who have completed nine years of basic schooling. HF takes two years and admits persons who have completed 10 years of basic schooling. The STX and HF programs consist of a broad range of subjects in the fields of the humanities, natural sciences and social sciences. The HHX program focuses on business and socio-economic disciplines in combination with foreign languages and other general subjects. The HTX program has its focus on technological and scientific subjects in combination with general subjects.

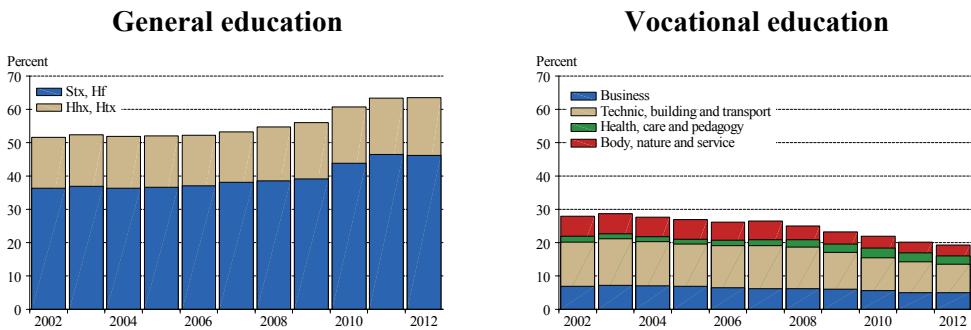
The Danish vocational education and training programs are alternating programs, where practical training in a company alternates with teaching at a vocational college. The programs consist of a basic and a main program. The basic program usually takes between 20 and 25 weeks. It is followed by the main course or VET-program, which is based on an alternating principle. This typically takes 3 - 3½ years, but can be shorter or longer (from 1½ and up to 5 years). The student must enter into a training agreement with a company approved by a confederation of representatives of employers and employees in order to accomplish the main programs. There are 107 vocational education and training programs. Those who have completed VET can immediately work within the line of industry or trade that is the focus of the program.

The students have a guarantee that, if they are admitted through one basic access channel, they will have the opportunity to complete one of the programs within that channel (educational guarantee). If a student is unable to obtain a training agreement, the educational guarantee means that they are offered admission to a school-based practical training program (a practical training period conducted by a college).

In 2012, 83 percent of the youth cohort started an upper secondary education directly after they had completed the

compulsory schooling, see figure F. In recent years there has been a large increase in the proportion of young people who start general education directly after compulsory schooling, while a decreasing proportion start vocational education and training. The increase is especially seen in the STX program. The dropout rate in vocational education and training programs is often around 50 percent, while the dropout rate in general education is only around 20 percent. The high dropout rate in vocational education and training is mainly due to individuals undertaking this type of training having lower qualifications and/or problems accessing a training agreement.

Figure F Educational choice for individuals starting an education directly after compulsory schooling



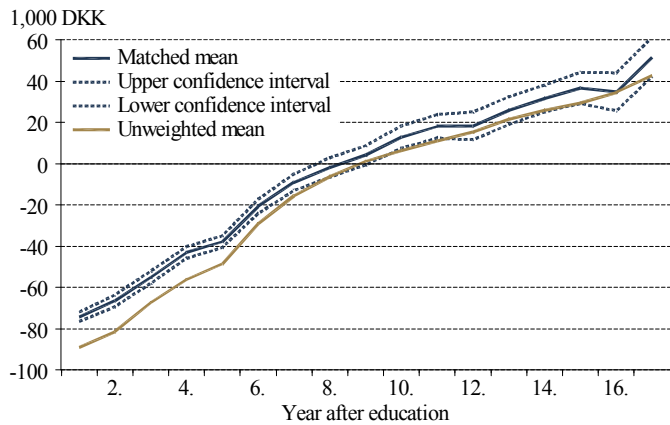
Source: Own calculations.

More than 90 percent of a youth cohort is expected to complete secondary education with the current education pattern, and this is not far from the government's 95 percent target. Almost 10 percent of a youth cohort completes an upper secondary general education without subsequently completing higher education.

In the report we compare the long term earnings of those who completed upper secondary general education and vocational education and training in Denmark between 1993 and 2006. We find that individuals with a general education have lower earnings than individuals with a vocational education in the first eight years after they finish their

education, see figure G. After eight years the individuals with a general education have higher earnings than individuals with a vocational education.

Figure G The effects on earnings of general upper secondary education compared to vocational education



Note: The effects are calculated using the matching method, which takes into account that individuals have different background characteristics.

Source: Own calculations using register data.

The analysis only includes people who do not complete any other education after completing the upper secondary education. The group that completes further education after having completed upper secondary education has higher lifetime earnings, and thus the analysis underestimates the effect of comparing general education with vocational training. Overall, the analysis does not provide a basis for recommending a general limit on admissions into general upper secondary schools in order to increase the admissions in VET.

The alternative to a training agreement in a company is school-based practical training. An important question is whether students who have completed the practical training in school perform as well as students who have completed

training in a company. The report analyses whether the returns in terms of employment and hourly wages are the same whether the practical part of the training is conducted in a school or in a company. The analysis is performed as a matching analysis, taking into account that people in the two groups may have different background characteristics. The analysis shows that there are limited differences in wage incomes between the individuals who have completed the school-based practical training and individuals who have completed the training in a company.

Despite the small differences in the returns, school-based training is not the general solution to the lack of practical training, because the dropout rate is usually higher during school practice than during training in a company, and the cost of school-based training is significantly higher than practical training in a company.

If there is a general lack of practical training agreements in companies, an option would be to provide a permanent general grant to companies that set up practical training. Such a grant could, for example, be financed by reducing the salary for students while they are participating in the mandatory school teaching part of the main program. Today, employers receive compensation when students participate in mandatory school teaching. If students only received a benefit at the level of what other individuals in an upper secondary education receive, the remainder of the compensation could be used to fund grants for practical training in firms.

The economic crisis in recent years has made it particularly difficult for students to find practical training agreements in firms. Therefore, companies that create a practical training agreement are eligible for a grant, and the number of places available in school-based training has been expanded.