

Diskussionsoplæg

Udarbejdet af formandskabet for De Økonomiske Råd til

**Møde i Det Økonomiske Råd
tirsdag den 30. maj 2017**

**Klausuleret indtil
tirsdag den 30. maj 2017 kl. 12:00**

**Konjunktur og
offentlige finanser**

**Holdbarhed og
finanspolitiske regler**

**Dynamiske effekter af
offentlige udgifter**

**Udenlandsk
arbejdskraft**

De Økonomiske Råd
Sekretariatet
Amaliegade 44
1256 København K

Tlf.: 33 44 58 00
E-post: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk

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

INDHOLD

	Resume	1
Kapitel I	Konjunktur og offentlige finanser	13
	I.1 Indledning	13
	I.2 Dansk økonomi frem til 2025	15
	I.3 International økonomi og finansielle forhold	32
	I.4 Offentlige finanser frem mod 2025	41
	I.5 Usikkerhed i fremskrivningen	51
	I.6 Aktuel økonomisk politik	62
Kapitel II	Holdbarhed og finanspolitiske regler	75
	II.1 Indledning	75
	II.2 Ny langsigtet fremskrivning	76
	II.3 Sammenligning med regeringen	85
	II.4 Finanspolitiske regler på den lange bane	89
	II.5 Sammenfatning	104
	Litteratur	109
Kapitel III	Dynamiske effekter af offentlige udgifter	111
	III.1 Indledning	111
	III.2 Teoretiske argumenter for dynamiske effekter af offentlige udgifter	115
	III.3 Offentlige sektor og velstand: empiriske resultater	124
	III.4 Dynamiske effekter af børnepasning	129
	III.5 Indregning af dynamiske effekter af offentlige udgifter	147
	III.6 Konklusioner og vurderinger	157
	Litteratur	164
Kapitel IV	Udenlandsk arbejdskraft	171
	IV.1 Indledning	171
	IV.2 Udenlandsk arbejdskraft i Danmark	174
	IV.3 Økonomiske konsekvenser af udenlandsk arbejdskraft	198
	IV.4 Indvandringen og indfødte danskeres løn og beskæftigelse	215
	IV.5 Sammenfatning og politikanbefalinger	228
	Litteratur	235

RESUME

Formandskabets diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd indeholder denne gang fire kapitler:

- Konjunktur og offentlige finanser
- Holdbarhed og finanspolitiske regler
- Dynamiske effekter af offentlige udgifter
- Udenlandsk arbejdskraft

Diskussionsoplægget er udarbejdet forud for mødet i Det Økonomiske Råd den 30. maj 2017. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. Den endelige version vil indeholde rådsmedlemmers kommentarer.

I tilknytning til diskussionsoplægget er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater findes på De Økonomiske Råds sekretariats hjemmeside, efter mødet i Det Økonomiske Råd har været afholdt.

Kapitel I: Konjunktur og offentlige finanser

BNP-vækst på godt 2 pct.

Dansk økonomi er kommet op i omdrejninger. Væksten i BNP ventes at blive godt 2 pct. i år, og der ventes vækstrater af samme størrelsesorden i alle år frem mod 2025. Samlet vurderes konjunktursituationen omtrent at være neutral med et output gap på ca. $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2017, jf. tabel A.

Stigende arbejdsstyrke reducerer risiko for overophedning

I takt med normaliseringen af konjunktursituationen er presset på arbejdsmarkedet steget. Lønstigningerne har været svagt tiltagende de seneste par år, og de nyligt indgåede overenskomster på det private område peger i retning af lidt større lønstigninger. Samtidig melder relativt mange virksomheder om mangel på arbejdskraft. Risikoen for, at manglen på arbejdskraft udvikler sig til en decideret overophedning begrænses dog af, at der er udsigt til en betydelig stigning i den strukturelle arbejdsstyrke i de kommende år.

Resumeeet er færdigredigeret den 15. maj 2017.

Tabel A Hovedtal i prognosen

	2016	2017	2018	2019	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	1,3	2,1	2,1	2,2	2,1
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	1,9	3,2	2,7	2,9	2,3
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-1,0	-0,5	-0,1	0,1	0,0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	42	33	27	24	14
Inflation (pct.)	0,5	1,1	1,4	1,2	1,5
Timeløn (pct.)	2,2	2,5	2,7	3,1	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,9	-1,3	-0,2	-0,2	0,4
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,5	-0,6	-0,2	0,1	0,4
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,1	2,2	2,1	2,3	2,1

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2019 til 2025. For output gap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo vises dog niveauet i 2025, og for beskæftigelsen vises den gennemsnitlige årlige ændring fra 2019 til 2025.

Anm.: Den strukturelle saldo, der er vist i tabellen, er beregnet efter budgetlovens metode.

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

Stigende vækst mod 2025 understøttet af reformer

Væksten i BNP frem mod 2025 ventes at blive højere end den gennemsnitlige vækst de seneste 20 år. Dette skyldes blandt andet en forventet stigning i beskæftigelsen grundet de seneste års arbejdsmarkedsreformer, herunder særligt Tilbagetrækningsaftalen.

Fortsat store overskud på betalingsbalancen

Væksten ventes de kommende år at være drevet af stigende indenlandsk og udenlandsk efterspørgsel. Både investerings- og forbrugskvoten ventes at stige fra deres nuværende lave niveau, og der er derfor udsigt til, at overskuddet på betalingsbalancens løbende poster gradvist reduceres. Der forventes dog en længere årrække med fortsat store overskud på betalingsbalancen. En del af betalingsbalanceoverskuddet kommer fra markant højere nettorenteindtægter fra udlandet. En medvirkende årsag til dette er, at udlandsformuen er placeret, så den giver et afkast, der er større end den rente, der skal betales på udlandsgælden.

Forbedring af offentlig saldo til overskud på knap ½ pct. af BNP i 2025

De offentlige finanser ventes at forbedres gradvist til et overskud på knap ½ pct. af BNP i 2025. Hovedårsagen til forbedringen er en forventet stigning i beskæftigelsen afledt af højere efterløns- og pensionsalder kombineret med en beskeden vækst i indkomstoverførslerne.

Udvikling afhænger af usikre forudsætninger

Udviklingen i de offentlige finanser og BNP mod 2025 afhænger dog af en række usikre forudsætninger, herunder om beskæftigelsen stiger i takt med, at efterløns- og pensionsaldrene hæves, og om den gennemsnitlige arbejdstid per beskæftiget stiger som antaget i fremskrivningen. Det er vigtigt løbende at have fokus på usikkerheden i fremskrivningen og være klar til at foretage tilpasninger i finanspolitikken, hvis forudsætningerne skrider.

Aktuel økonomisk politik**Finanspolitikken bør være stram**

Den planlagte finanspolitik indebærer en lille stramning, svarende til et negativt vækstbidrag omkring -¼ pct. i såvel 2017 som 2018. En stramning i den størrelsesorden vurderes passende i den aktuelle situation. Ledighed og beskæftigelse vurderes at være nær deres strukturelle niveauer, og renteniveaulet er fortsat lavt set i forhold til konjunktursituationen. Den planlagte finanspolitik bidrager til at tage toppen af aktivitetsfremgangen, samtidig med at den giver rum for, at beskæftigelsen kan vokse nogenlunde i takt med stigningen i arbejdsudbuddet. Den finanspolitiske stramning bidrager til, at den strukturelle saldo igen i 2018 ventes at udvise et underskud, der er mindre end ½ pct. af BNP, sådan som budgetloven foreskriver.

Yderligere stramninger kan blive nødvendige

Der er grund til skærpet opmærksomhed omkring hastigheden på den økonomiske udvikling. Hvis væksten i efterspørgslen tager til, kan der opstå behov for at stramme finanspolitikken mere end planlagt. Risikoen for, at situationen udvikler sig svarende til perioden op til krisen i 2008 vurderes dog ikke at være overhængende.

Behov for en ny mellemfristet plan

Finanspolitikken vurderes at være overholdbar med ca. 1 pct. af BNP, jf. kapitel II. Hvis forudsætningerne bag beregningen holder, indebærer dette, at finanspolitikken på et tidspunkt kan lempes varigt. I lyset af konjunktursituationen

vil ufinansierede skattelettelser eller øgede udgifter ikke være passende på nuværende tidspunkt. En kommende 2025-plan vil være en anledning til at påbegynde en diskussion om det finanspolitiske rammeværk og håndteringen af den finanspolitiske overholdbarhed. For at understøtte et reelt fremadrettet og mellemfristet fokus i finanspolitikken er det ved at være påkrævet, at planlægningshorisonten forlænges fra 2020 til 2025.

Aftaler om beskatning af jord og boliger har mange gode elementer, ...

Der er blevet indgået aftaler om et nyt ejendomsvurderings-system i november 2016, og denne aftale blev fulgt op i maj 2017 med en aftale om den fremtidige boligbeskatning. Det er positivt, at nominalprincippet, der siden 2001 har reduceret den effektive boligbeskatning mærkbart, ophæves, og det er positivt, at den nuværende grundstruktur med beskatning af såvel jord som ejendomsværdi bibeholdes.

... men ejendoms-værdiskatten fastlåses på for lavt et niveau

Den effektive ejendomsværdiskattesats vil med det nye system udgøre 0,44 pct. af ejendomsvurderingen. Dette implicerer, at beskatningen af boliger vil være lavere end beskatningen af anden kapitalindkomst, og aftalen om ny boligbeskatning indebærer dermed en fortsat begunstiggelse af investeringer i fast ejendom frem for aktier eller obligationer.

Ny energiaftale bør føre til lavere afgift på el

Regeringen forventes at præsentere et forslag til ny energiaftale i løbet af efteråret 2017. Et af målene i danske klima- og energipolitik er en reduktion af CO₂-udledningen. Indfrielsen af denne målsætning vil kunne understøttes af elektrificering af energisystemet, og en reduktion af elafgiften vil bidrage til en sådan omlægning. Beregninger præsenteret i *Økonomi og Miljø 2017* viser samtidig, at en reduktion af elafgiften, så den sidestilles med andre energiafgifter, kan give en samfundsøkonomisk gevinst på op til 1,8 mia. kr.

Kapitel II: Holdbarhed og finanspolitiske regler

Finanspolitikken er overholdbar svarende til 22 mia. kr. årligt

En ny langsigtet fremskrivning for Danmarks økonomi og offentlige finanser viser, at Danmarks finanspolitik med de givne forudsætninger er overholdbar. Holdbarhedsindikatoren er således 1,0 pct. af BNP, hvilket svarer til, at den pri-

mære offentlige saldo kan forværres permanent med 22 mia. kr., uden at den offentlige gæld kommer ud af kurs. Holdbarheden er forbedret med ca. ½ pct.point siden fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2016*. Det skyldes blandt andet ophævelsen af nominalprincippet for ejerboliger og en antagelse om større privat opsparing.

Hængekøjen ikke et problem ifølge fremskrivningen – men stor usikkerhed om forudsætningerne

Den såkaldte hængekøjeudfordring for saldoen i 2030'erne og 2040'erne som følge af, at små årgange afløser store på arbejdsmarkedet, vurderes tilsvarende at være mindre nu. I fremskrivningen opnår saldoen et maksimalt underskud på 0,2 pct. af BNP i et par år omkring 2035. Dermed kommer Danmark givet forudsætningerne i fremskrivningen aldrig i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. Der er dog meget stor usikkerhed om forudsætningerne i sådanne lange fremskrivninger, og usikkerheden kan forventes at stige i takt med tidshorizonten. Det kan derfor ikke udelukkes, at udviklingen alligevel vil bringe den offentlige saldo i strid med den danske budgetlov eller EU's nuværende underskudsgrænser.

Nuværende rammeværk fornuftigt på mange måder,

Kapitlet indeholder en diskussion af en række fordele og ulemper ved at lægge begrænsninger på udformningen af den langsigtede finanspolitiske udvikling. Det nuværende finanspolitiske rammeværk virker i mangt og meget hensigtsmæssigt indrettet. Det er fornuftigt at tilrettelægge finanspolitikken, så den er holdbar, og det er velbegrunder at supplere dette krav med en øvre grænse for gælden. Samtidig giver det nuværende system med mellemfristede planer, der blandt andet indeholder en saldomålsætning i slutåret, en operationel sigtelinje i finanspolitikken. De mellemfristede saldomålsætninger er som udgangspunkt blevet fastlagt, så de er i overensstemmelse med et ønsket niveau for den langsigtede holdbarhed.

... men konstante saldomål og balanceret budget skaber problemer

Selvom saldomål kan spille en positiv rolle, blandt andet ved at modveje tendenser til for lempelig finanspolitik i det politiske system, behøver disse saldomål imidlertid ikke at indebære en balanceret (strukturel) saldo, ligesom det heller ikke er oplagt, at de skal være konstante over tid. 3 pct.-underskudsgrænsen for saldoen og budgetlovens ½ pct.-underskudsgrænse for den strukturelle saldo er simple og

lette at formidle, men kan forhindre en fornuftig udnyttelse af de internationale kapitalmarkeder til at udjævne konsekvenserne af eksempelvis skiftende demografiske forhold. De eksisterende grænser kan eksempelvis føre til behov for at gennemføre i øvrigt uønskede skattestigninger eller reduktioner af det offentlige investeringsniveau.

**Mere fleksible
saldovilkår en
fordel for
Danmark**

Danmark bør forsøge at undgå, at vi på et tidspunkt bliver tvunget til at foretage realøkonomiske opstramninger, som ikke er velbegrandede af andre hensyn. Dette kan i praksis ske på mange måder. En mulighed vil være, at en ændring af reglerne på EU-niveau, så de i højere grad inddrager hensynet til den langsigtede holdbarhed. En anden mulighed kunne være, at der blev lavet en dansk særregel, der giver mulighed for at tage højde for de meget store implicitte pensionsaktiver. Hvis det ikke er muligt at opnå en større fleksibilitet i det finanspolitiske rammeverk ad denne vej, er det også muligt at ændre på den tidsmæssige placering af offentlige indtægter og udgifter gennem eksempelvis en fremrykning af dele af pensionsbeskatningen.

**Beregnet
overholdbarhed
en ny situation**

Det er en relativt ny situation, at Danmarks finanspolitik af såvel regeringen som formandskabet for Det Økonomiske Råd vurderes at være mærkbart overholdbar. Hvis denne vurdering fastholdes i de kommende år, er det et relevant spørgsmål, hvordan regeringen og Folketinget vil forholde sig hertil. Hvis forudsætningerne bag beregningerne holder, vil det på et tidspunkt være muligt at øge udgifterne eller sænke skatterne. Hvordan og hvornår overholdbarheden bør omsættes til lempelser, afhænger af de politiske præferencer og vil uundgåeligt påvirke fordelingen mellem de forskellige nulevende og fremtidige generationer. Der bør samtidig tages hensyn til den iboende usikkerhed, der er knyttet til beregningerne. Ideelt set bør hensynet til saldogrænserne ikke forhindre tiltag, der reducerer den finanspolitiske holdbarhed, så længe holdbarheden fortsat må vurderes at være til stede.

Kapitel III: Dynamiske effekter af offentlige udgifter

Typisk indregnes ikke effekter af offentligt forbrug og investeringer ...

I Danmark er der ikke tradition for at indregne effekter på arbejdsudbuddet og produktiviteten af ændringer i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer i fremskrivninger af dansk økonomi og konsekvensberegninger af politikforslag. Derfor forudsættes ændringer i disse ikke at påvirke samfundets langsigtede velstandsniveau. Dette står i kontrast til regneprincipperne, når der ændres i skatte- og overførselssystemet, hvor der lægges arbejdsudbudseffekter til grund.

... men sandsynligt at de er der

Der er imidlertid både teoretiske og empiriske resultater, der gør, at man må forvente, at dele af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer påvirker virksomheders og husholdningers adfærd og dermed har såkaldte dynamiske effekter i form af arbejdsudbuds- og produktivitetseffekter.

Risiko for at tegne et forkert billede, når der ikke indregnes effekter af udgiftssiden

Det indebærer en ubalanceret vurdering af ændringer i skatte- og udgiftssystemet ikke at indregne dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer, hvilket risikerer at give et forkert billede af de økonomiske konsekvenser af ændringer i den offentlige sektors indtægts- og udgiftsside. Det gælder, hvad enten de offentlige udgifter fremmer eller hæmmer den økonomiske aktivitet.

Skatte- og udgiftssiden kan ikke ses uafhængigt af hinanden

Man bør derfor i højere grad end i dag se skatte- og udgiftssiden i sammenhæng, når man analyserer effekten af tiltag. Den samlede virkning af en forøgelse af udgifterne afhænger af, hvordan dette finansieres på skattesiden, og virkningen af en skattelettelse, der finansieres ved lavere offentlige udgifter, afhænger af, hvordan besparelsen på de offentlige udgifter konkret udmøntes.

Komplekst at indregne effekter af offentlige udgifter:

Når der ikke aktuelt findes generelle regneprincipper for de dynamiske virkninger af offentligt forbrug og investeringer, skal det ses i lyset af, at det af flere årsager er komplekst at indregne adfærdsvirkninger af ændringer i disse.

Har et uklart referenceforløb

En udfordring er, at det kan være vanskeligt at definere et referenceforløb for det offentlige forbrug og investeringer i forbindelse med fremskrivninger og konsekvensberegning-

ger. Samtidig er det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i praksis ofte et resultatet af decentrale beslutninger. Det er derfor ikke oplagt, hvilken udmøntning af disse der skal lægges til grund i økonomiske planer.

Vanskeligt at indregne effekt på produktivitetsudviklingen

Derudover er det i praksis vanskeligt at indregne den isolerede effekt på produktiviteten af en ændring i det offentlige forbrug eller investeringer i makroøkonomiske fremskrivningers grundforløb. Omvendt vil det med passende antagelser være mere ligetil at indregne en effekt på produktiviteten i forbindelse med konsekvensberegninger af tiltag.

Nogle effekter slår først igennem på lang sigt

Hertil kommer, at nogle offentlige udgifter først kan forventes at have dynamiske effekter på meget lang sigt. Det er ikke oplagt, at den type effekter er relevante for mellemfristede fremskrivninger, der normalt går omkring ti år frem i tid.

Indebærer et informationsbehov

Det kræver samtidig et væsentligt informationsgrundlag at opbygge troværdige og operationelle regneprincipper for indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer. De enkelte udgiftstyper har meget forskelligartet karakter, og de adfærdseffekter, der lægges til grund for regneprincipper, bør så vidt muligt afhænge af udgiftstypen.

Effektanalyse af børnepasning ...

Formandskabet har i nærværende rapport fokuseret på børnepasning, som er et konkret område, hvor der kan forventes dynamiske effekter af offentlige udgifter. I kapitlet præsenteres en ny effektanalyse af, hvilken betydning tilskud til børnepasning og normeringen i børneinstitutioner har for forældrenes arbejdsudbud omkring en barselsorlov.

... finder effekt af ændrede normeringer, men ikke af ændrede priser

Analysen finder, at et lavere antal børn pr. voksen i dagtilbuddene forøger beskæftigelsen omkring en familieførelse. Analysen kan til gengæld ikke umiddelbart påvise en statistisk signifikant effekt af prisen på børnepasning. Dette resultat skal formentlig ses i lyset af, at tilskuddet til børnepasning i forvejen er på et højt niveau i Danmark, og at kvinders erhvervsdeltagelse er høj. Relativt beskedne ændringer i prisen på børnepasning kan derfor ikke forventes at have synlige beskæftigelseseffekter. Det er imidlertid

sandsynligt, at en større stigning i forældrebetalingen vil have en negativ effekt på forældres arbejdsudbud.

På trods af udfordringer bør dynamiske effekter indregnes, når det er relevant

Selvom udfordringerne er talrige, bør man tilstræbe at indregne dynamiske effekter på alle områder, hvor der er et rimeligt teoretisk og empirisk belæg herfor: Målsætningen bør være at få etableret regneregler for de forventede dynamiske effekter af offentlige udgifter. Alternativet som anvendes i dag – implicit at antage at effekten er nul – giver en ubalanceret vurdering af ændringer i den offentlige sektors indtægter og udgifter. Det kræver en lang række af detalstudier at klarlægge disse, men det bør være en helt central opgave at øge viden om dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer med henblik på at sikre en mere balanceret vurdering af tiltag af ændringer i skatte- og udgiftssystemet.

Kapitel IV: Udenlandsk arbejdskraft

Stor stigning i indvandring af arbejdskraft

I det seneste ti år er der i Danmark sket en markant stigning i indvandringen fra de østeuropæiske lande og en mindre stigning i indvandrere fra tredjelande. Sidstnævnte del af indvandringen er relateret til brug af de erhvervsrettede ordninger, der blandt andet omfatter Beløbsordningen, Positivlisten og den nu afskaffede Greencard-ordning.

Indvandring via Beløbsordning, Positivliste og Greencard

Indvandrere, der er kommet til Danmark med beskæftigelse som opholdsgrundlag, er især mænd mellem 25-44 år. Indvandrere på Beløbsordningen og Positivlisten bliver i højere grad end indfødte danskere ansat i stillinger, der kræver højere kompetencer, mens det modsatte gør sig gældende for indvandrere fra de nye EU-lande, og de der kom til landet via Greencard-ordningen.

Vandrende arbejdskraft en gevinst på lang sigt...

Internationale studier tyder på, at indvandring af personer, der opnår ansættelse, øger gennemsnitsindkomsten for den indfødte befolkning. Indvandrere, der har beskæftigelse som opholdsgrundlag, bidrager endvidere i gennemsnit positivt til de offentlige finanser.

... og kan også være det på kort sigt

Indvandring kan også være en fordel i en stabiliseringsmæssig sammenhæng. Det skyldes, at en let og fleksibel adgang til udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til at modvirke situationer med mangel på arbejdskraft og flaskehalse på arbejdsmarkedet. Herved undgås et konjunkturbetinget opadgående lønpres, der kan være ødelæggende for en konjunkturofgang og føre til eller forstærke en efterfølgende lavkonjunktur.

Muligt at beskæftigelsen for lavtuddannede påvirkes negativt

Det er imidlertid ikke alle indfødte, der opnår en gevinst ved indvandring af arbejdskraft. Analyser præsenteret i kapitlet indikerer, at der ikke mindst på kort sigt er en negativ sammenhæng mellem en stigning i andelen af indvandrede generelt på arbejdsmarkedet og beskæftigelsen blandt ufaglærte indfødte i Danmark. En anden nyere dansk undersøgelse, finder dog det modsatte resultat, jf. Foged og Peri (2016) – at en stigning i andelen af flygtninge har en positiv beskæftigelseseffekt for de mindst uddannede indfødte; dog ikke for den ældste gruppe.

Usikkert om lønnen påvirkes

Effekten på de indfødte danskeres løn af en stigning i andelen af indvandrere på det danske arbejdsmarked er usikker. Resultaterne i kapitlet indikerer dog, at lønnen for de indfødte i den nederste del af lønfordelingen ikke bliver påvirket, mens lønnen for indfødte i den midterste og øverste del af lønfordelingen muligvis stiger lidt. Tidligere danske analyser finder resultater, der peger i lidt forskellige retninger.

Afvejning mellem effektivitet og fordeling

Indvandring af arbejdskraft rejser fordelingspolitiske spørgsmål omkring, hvilket omfang indvandringen af arbejdskraft skal have.

Udvid Beløbsordningen ved at nedsætte beløbsgrænsen

Der kan sandsynligvis opnås effektivitetsgevinster, uden at der umiddelbart er væsentlige fordelingsmæssige argumenter imod, ved målrettet at øge indvandring af personer med mellemhøje og høje lønindkomster. En øget indvandring af højere lønnede vil også bidrage positivt til de offentlige finanser. Beløbsordningens beløbsgrænse på 408.800 kr., der er rettet mod indvandrere med mellemhøje og høje indkomster fra tredje lande, ligger væsentlig over medianen for erhvervsindkomsten for fuldtidsbeskæftigede indfødte dan-

skere. Det anbefales, at beløbsgrænsen sættes ned, og at den fremadrettet reguleres med lønudviklingen.

Afskaffelse af topskatten for udlændinge med beskæftigelse som opholdsgrundlag en mulighed

Der kommer kun relativt få højtuddannede indvandrere til Danmark. En medvirkende årsag til dette kan være den relativt høje skat for de høje indkomster. Et oplagt håndtag for at øge andelen af højtuddannede udlændinge er at fjerne topskatten i f.eks. de første fem år en udlænding er i Danmark.

Overvej at indføre et beskæftigelsesfradrag til nyuddannede

Mange udlændinge, der tager en uddannelse i Danmark, forlader landet umiddelbart eller kort efter afslutningen af uddannelsen. En generel omlægning af finansieringen af kandidatuddannelserne ville kunne tilskynde udlændinge til at blive i Danmark efter endt uddannelse. En omlægning kunne gå i retning af en større egenfinansiering af uddannelse ved at den enkelte studerende optog lån, der efterfølgende skulle betales tilbage. Tilbagebetalingen kunne ske ved, at den enkelte fik tildelt et beskæftigelsesfradrag i fem til ti år, og skatteværdien heraf blev brugt til at tilbagebetale lånet. For udlændinge, der selv har betalt deres uddannelse, kunne der indføres et beskæftigelsesfradrag for en årrække, hvor skatteværdien samlet set helt modsvares af den betaling, som den danske uddannelsesinstitution har modtaget.

Regler for EU-borgeres adgang til offentlige ydelser fastsættes af EU

Empiriske analyser præsenteret i kapitlet tyder på, at indvandringen kan have en negativ virkning på lavtlønnede danskeres beskæftigelse. Regler for f.eks. EU-borgeres adgang til offentlige ydelser, der kan påvirke indvandringen fra EU-lande med lave lønninger, fastlægges af EU. Danmark har begrænsede mulighed for selvstændigt at ændre regler for EU-borgeres adgang til det danske arbejdsmarked og til offentlige ydelser. Ændringer i disse regler skal aftales med de andre EU-lande.

Et fleksibelt arbejdsmarked øger fordelene ved fri bevægelighed

Indretningen af det danske arbejdsmarked med fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler koblet med relativt generøse ydelser bidrager imidlertid til, at personer, der bliver påvirket negativt af øget udenlandsk arbejdskraft, kan opretholde en andel af deres tidligere indkomst, mens de søger beskæftigelse i andre virksomheder. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan bidrage til, at ledige bliver opkvalifice-

ret og via støttet beskæftigelse og virksomhedspraktik opnår kendskab til andre sektorer, og derfor nemmere finder anden beskæftigelse. Det øger Danmarks økonomiske gevinst ved arbejdskraftens frie bevægelighed, og mere generelt af globaliseringen, samtidig med, at der er hjælp til dem, der rammes af arbejdsløshed eller på anden vis bliver negativt påvirket af udviklingen.

Behov for bedre instrumenter i uddannelsespolitikken målrettet restgruppen

Det er de mindst velkvalificerede, der har størst risiko for at blive ramt af globaliseringen. Uddannelsespolitikken har imidlertid vist sig at være mindre effektiv til at sikre, at unge kommer videre fra grundskolen. Det er derfor positivt, at regeringen har foreslået en ny Forberedende Grunduddannelse, der har til formål at sikre, at unge kommer godt videre fra grundskolen. Det er dog vigtigt at sørge for, at den nye uddannelse så hurtigt som muligt evalueres for at undersøge, om den nye uddannelse rent faktisk får en større del af de unge til at gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

KAPITEL I

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

I.1 Indledning

Forventet BNP-vækst på godt 2 pct. de kommende år

Dansk økonomi er kommet op i omdrejninger. Væksten i BNP ventes at blive godt 2 pct. i år, og der ventes vækstrater af samme størrelsesorden i alle år frem mod 2025. Samlet vurderes konjunktursituationen omtrent at være neutral med et output gap på ca. $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2017.

Tiltagende pres på arbejdsmarkedet, men endnu ikke tegn på overophedning

Med en omtrent normaliseret konjunktursituation er der naturligt mere pres på arbejdsmarkedet. Der er indikationer på et stigende pres: Der har været svagt tiltagende lønstigninger de seneste par år, og med de nyligt indgåede overenskomster på det private område ventes lønstigningerne fortsat at være svagt tiltagende. Samtidig har manglen på arbejdskraft ligget omtrent konstant på et forholdsvist højt niveau siden medio 2016. Omvendt er der fortsat mange ledige pr. opslået stilling, og der er udsigt til en betydelig stigning i den strukturelle arbejdsstyrke frem mod 2025. Der er derfor endnu ingen tegn på overophedning i stil med situationen i 2007-08.

Vækst mod 2025 understøttet af reformer

Væksten i BNP frem mod 2025 ventes at blive højere end den gennemsnitlige vækst de seneste 20 år. Dette skyldes blandt andet en antagelse om højere forventet vækst i beskæftigelsen grundet de seneste års arbejdsmarkedsreformer, herunder særligt Tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Men der skønnes også et potentiale for pæne produktivitetsstigninger frem mod 2025 afledt af vækst i investeringerne.

Fortsat store overskud på betalingsbalancen

Væksten de kommende år ventes at være drevet af stigende indenlandsk og udenlandsk efterspørgsel. Både investerings- og forbrugskvoten ventes at stige fra deres nuværende lave niveauer. Dette medfører, at overskuddet på betalingsbalancen

Kapitlet er færdigredigeret den 15. maj 2017.

cens løbende poster gradvist mindskes. Der er dog udsigt til en længere årrække med fortsat store overskud på betalingsbalancen. En del af betalingsbalanceoverskuddet kommer fra markant højere nettorenteindtægter fra udlandet. En medvirkende årsag til dette er, at udlandsformuen er placeret til en højere afkastgrad end den, der er på udlandsgælden.

Renterne er ikke tilpasset de danske konjunkturer

De lave danske renter er en konsekvens af fastkurspolitikken overfor euroen og den lave pengepolitiske rente fastsat af Den Europæiske Centralbank (ECB). Dette betyder, at den pengepolitiske rente ikke tilpasses den danske konjunktursituation, men fastsættes for at opretholde den faste kurs overfor euroen. ECB's lave pengepolitiske renter medfører, at renteniveauet aktuelt er lavere, end den omtrent neutrale konjunktursituation ville tilsige.

Stabiliseringsbehov skal opfyldes via finanspolitikken

Når renterne ikke er tilpasset konjunktursituationen, er det finanspolitikken, der skal benyttes til at stabilisere økonomien. Der er planlagt en løbende opstramning af finanspolitikken, som gradvist forbedrer både den faktiske og den strukturelle saldo. Begge saldomål vurderes dog stadig at udvise underskud de kommende år – dog små nok til at overholde grænserne i både budgetloven og Stabilitets- og Vækstpagten.

Forbedring af offentlig saldo til overskud på knap ½ pct. af BNP i 2025 ...

De offentlige finanser ventes at forbedres gradvist til et overskud på knap ½ pct. af BNP i 2025. Hovedårsagen til forbedringen er en forventet stigning i beskæftigelsen afledt af højere efterløns- og pensionsalder kombineret med lav vækst i indkomstoverførslerne.

... afhænger af en række usikre forudsætninger

Udviklingen i de offentlige finanser og BNP frem mod 2025 afhænger dog af en række usikre forudsætninger, herunder om beskæftigelsen stiger i takt med, at efterløns- og pensionsaldrene hæves, og om arbejdstiden stiger som ventet. Det er vigtigt løbende at have fokus på usikkerhederne i fremskrivningen og være klar til at foretage tilpasninger i finanspolitikken, hvis forudsætningerne skrider, jf. afsnit I.5.

Kapitlets indhold

I afsnit I.2 beskrives den forventede udvikling i dansk økonomi frem mod 2025. Efterfølgende afrapporteres kort den internationale og finansielle prognose i afsnit I.3 med fokus

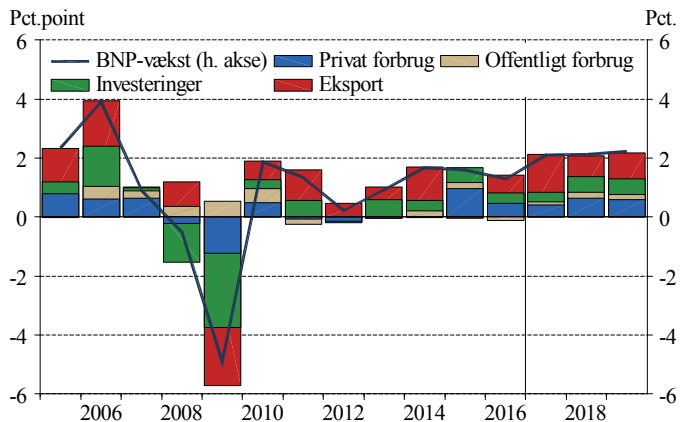
på det lave renteniveau set i lyset af den omtrent neutrale konjunktursituation. I afsnit I.4 præsenteres vurderingen af de offentlige finanser, og afsnit I.5 viser resultaterne fra en række følsomhedsberegninger om udviklingen til 2025. Kapitlet afsluttes i afsnit I.6 med en diskussion af aktuel økonomisk politik. Dette kapitel suppleres af to baggrundsnotater – et om konjunkturudviklingen og den mellemløst fristede fremskrivning og et om de offentlige finanser.

I.2 Dansk økonomi frem til 2025

BNP-vækst på godt 2 pct. i 2017-19

Dansk økonomi er fortsat i fremgang, og der ventes BNP-vækstrater på godt 2 pct. i årene 2017-19, jf. figur I.1. Der er planlagt en beskeden vækst i det offentlige forbrug de kommende år, og BNP-væksten trækkes derfor af forbrugere og virksomheder både indenlands og udenlands. De næste tre år ventes væksten i den private efterspørgsel at være bredt funderet, hvor både eksporten, investeringerne og det private forbrug bidrager til væksten i BNP.

Figur I.1 Importrensede vækstbidrag til BNP



Anm.: Figuren viser vækstbidrag til BNP fra de importrensede efterspørgselskomponenter. Søjlerne summerer ikke præcis til BNP-væksten grundet forskellige deflaterer. Den lodrette streg angiver overgangen til prognose.

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

**BNP-vækst
opjusteret i 2017**

BNP-væksten er opjusteret med knap ½ pct.point i 2017 i forhold til *Konjunkturvurdering og offentlige finanser, februar 2017*, men er omtrent uændret de efterfølgende år. Opjusteringen af væksten i 2017 skyldes primært, at væksten blev højere end ventet i 4. kvartal 2016, og det skønnes, at de gennemsnitlige kvartalsvise vækstrater på ca. ½ pct. igennem 2016 fortsætter i 2017. Prognosens hovedtal er præsenteret i tabel I.1. Prognosen for dansk og international økonomi er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2017*, som kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds Sekretariat.

**Beskæftigelsen
stiger**

I 2016 steg beskæftigelsen med 42.000 personer. Dette skal både ses i lyset af en konjunkturalisering med et fald i ledigheden på ca. 10.000 personer og en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke, blandt andet som følge af en forhøjelse af efterlønsalderen fra 61 til 61½ år. Beskæftigelsen ventes yderligere at stige med ca. 30.000 personer i 2017, hvor den vurderes at være omtrent på det strukturelle niveau, jf. figur I.2. De kommende års forventede stigninger i beskæftigelsen vil derfor primært afspejle effekten af demografi og reformer, som øger den strukturelle arbejdsstyrke. Blandt andet hæves efterlønsalderen yderligere, så den i 2019 vil være 63 år. Dette ventes sammen med fremgangen i den generelle efterspørgsel gradvist at øge beskæftigelsen.

**Konjunktur-
situationen
skønnes omtrent
neutral**

Med beskæftigelsesgap omtrent lukket vurderes konjunktursituationen i dansk økonomi at være omtrent neutral i 2017. Output gap skønnes til -½ pct. af BNP i 2017, og det afspejler hovedsageligt, at mandeproduktiviteten vurderes at være en smule under det strukturelle niveau. Der er betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af output gap. Såfremt strukturel mandeproduktivitet er lavere end skønnet, er økonomien tættere på eller måske over det vurderede strukturelle niveau.

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

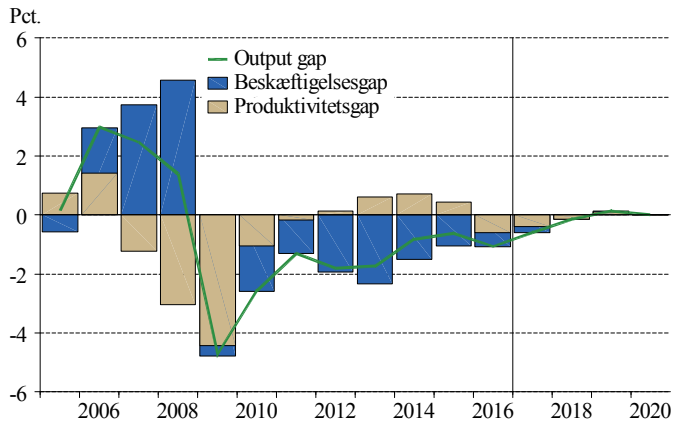
	2016	2017	2018	2019	2025 ^{a)}
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----	
Privat forbrug	979	2,2	2,4	2,4	2,6
Offentligt forbrug	526	0,8	1,0	1,0	1,1
Offentlige investeringer	74	-0,4	-2,7	1,6	2,2
Boliginvesteringer	92	2,9	2,9	3,7	2,2
Erhvervsinvesteringer	247	5,9	5,2	5,5	4,6
Lagerændringer	2	0,1	0,3	0,1	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.919	2,3	2,5	2,6	2,5
Eksport	1.094	4,4	3,0	4,1	4,6
Import	953	5,1	4,0	5,0	5,4
Bruttonationalprodukt	2.061	2,1	2,1	2,2	2,1
BVT i private byerhverv	1.194	3,2	2,7	2,9	2,3
	-----	Ændring i 1.000 pers.	-----		
Strukturel arbejdsstyrke	25	25	21	23	13
Arbejdsstyrke	32	31	26	23	13
Privat beskæftigelse	51	32	25	21	6
Offentlig beskæftigelse	-9	0	2	4	8
	-----	1.000 pers.	-----		
Nettoledighed	92	90	88	87	86
	-----	Pct.	-----		
Forbrugerpriser	0,5	1,1	1,4	1,2	1,5
Timelønsomkostninger	2,2	2,5	2,7	3,1	3,1
Kontantpris på enfamiliehuse	3,9	2,7	2,5	2,3	2,1
Timeproduktivitet i private byerhverv	-0,5	1,5	1,2	1,6	1,9
Output gap	-1,0	-0,5	-0,1	0,1	0,0
	-----	Pct. af BNP	-----		
Betalingsbalance	8,1	7,5	6,8	6,1	4,5
Offentlig saldo	-0,9	-1,3	-0,2	-0,2	0,4

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2019 til 2025. For nettoledighed, output gap, betalingsbalance og offentlig saldo er dog angivet niveauet i 2025.

Anm.: Lagerændringer angiver vækstbidraget til BNP. Output gap angiver den procentvise afvigelse fra det strukturelle niveau. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug.

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

Figur I.2 Output gap



Anm.: Output gap (procentvis afvigelse mellem faktisk og strukturelt BNP) er omtrent lig med summen af det i figuren viste beskæftigelsesgap i personer for hele økonomien og mandeproduktivtetsgap i de private byerhverv.

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

BNP-vækstrater på godt 2 pct. frem mod 2025

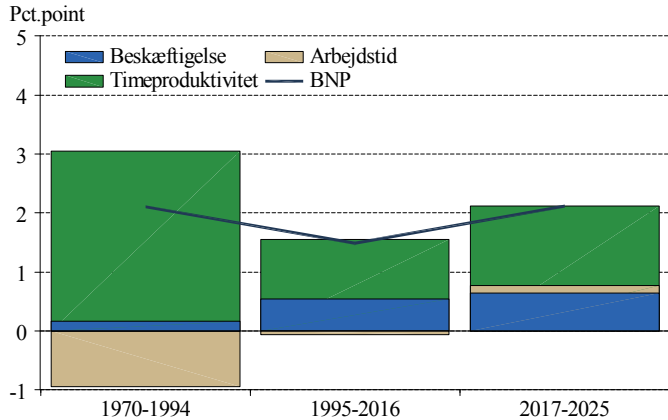
BNP-vækst på godt 2 pct. mod 2025

På længere sigt bestemmes skønnet for BNP af de forventede niveauer for mandeproduktivitet, dvs. timeproduktivitet og gennemsnitlig arbejdstid, samt beskæftigelse. Der ventes gennemsnitlige stigninger i BNP på godt 2 pct. årligt i perioden 2017-25. Det er ca. ½ pct.point højere end i perioden 1995-2016, men omtrent på linje med perioden 1970-94.

Frem til 1994: Høj produktivitet drev væksten

Frem til midten af 1990'erne var det specielt stigninger i timeproduktiviteten, som øgede BNP. I perioden 1970-94 bidrog timeproduktiviteten med ca. 3 pct.point til den årlige BNP-vækst, jf. figur I.3. Omvendt trak et gradvist fald i arbejdstiden ned i den gennemsnitlige årlige vækst med ca. 1 pct.point. Det hænger sammen med, at arbejdstiden i både de offentlige og de private overenskomster gradvist blev reduceret fra ca. 42 timer i 1970 til 37 timer i 1990, og samtidig blev antallet af ferieuger øget fra tre til fem. Beskæftigelsen steg kun lidt i perioden, hvilket dækker over stigninger i både arbejdsstyrke og ledighed.

Figur I.3 Vækstbidrag til BNP



Anm.: Timeproduktivitsvæksten er realt BNP pr. arbejdstime.

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

Siden 1995: Lavere produktivits- vækst og stigninger i beskæftigelsen

Siden 1995 har væksten i timeproduktiviteten været noget mere beskeden og har bidraget med omkring 1 pct.point til den årlige BNP-vækst. Omvendt har reformer bidraget til at øge beskæftigelsen, både som følge af en stigende arbejdsstyrke og en faldende ledighed. Den gennemsnitlige arbejdstid har kun i meget begrænset omfang trukket ned i væksten siden 1995.

Højere vækst i fremskrivningen

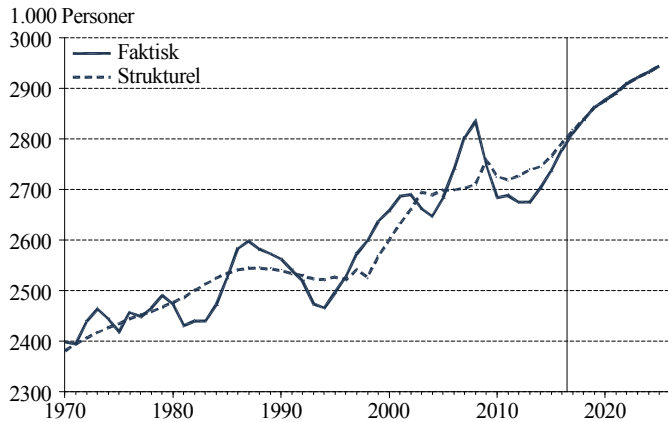
I fremskrivningen skønnes væksten i timeproduktiviteten at bidrage til at øge BNP lidt mere end tilfældet var i perioden 1995-2016. Beskæftigelsen ventes også at bidrage lidt mere positivt end tidligere, hvilket primært dækker over en stigning i arbejdsstyrken. Endeligt vurderes stigninger i den gennemsnitlige arbejdstid også at give et lille positivt vækstbidrag i fremskrivningen, jf. også afsnit I.5.

Reformer ventes at øge beskæftigelsen de kommende år

I slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne steg den strukturelle beskæftigelse markant blandt andet afledt af afskaffelse af orlovsordninger og øget aktiveringsomfang. Den forventede årlige stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2025 er imidlertid højere end den gennemsnitlige i perioden 1995-2016. Beskæftigelsen ventes at stige med ca. 165.000 personer fra 2016 til 2025, hvoraf ca.

150.000 personer følger af en stigning i den strukturelle beskæftigelse, jf. figur I.4. Stigningen skyldes primært effekter fra en række reformer, der sigter mod at udvide arbejdsstyrken, heriblandt Velfærdsaftalen fra 2006 og Tilbagetrækningsaftalen fra 2011.

Figur I.4 Beskæftigelse

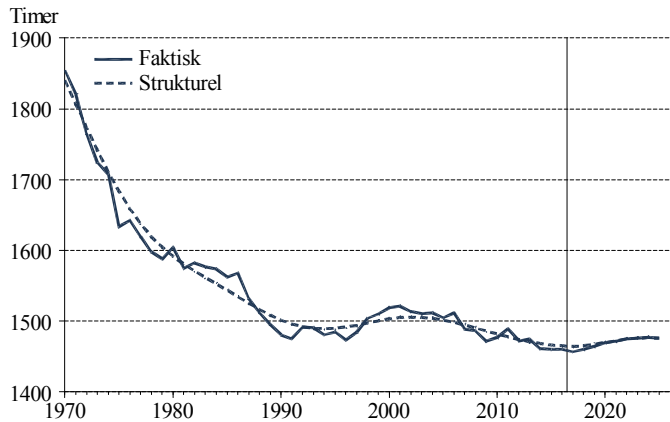


Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Arbejdstiden ventes at stige mod 2025

Stigningen i tilbagetrækningsalderen indebærer, at den gennemsnitlige alder for de beskæftigede gradvist øges de kommende år. Dette trækker i retning af en højere gennemsnitlig arbejdstid, fordi arbejdstiden generelt er højere for beskæftigede tæt på efterløns- og pensionsalderen end for den gennemsnitlige beskæftigede. Dette er en af årsagerne til, at det i prognosen lægges til grund, at den gennemsnitlige, årlige arbejdstid stiger med ca. 16 timer frem mod 2025, efter den er faldet med ca. 400 timer siden 1970, jf. figur I.5. Denne forudsætning diskuteres yderligere i afsnit I.5.

Figur I.5 Gennemsnitlig arbejdstid



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

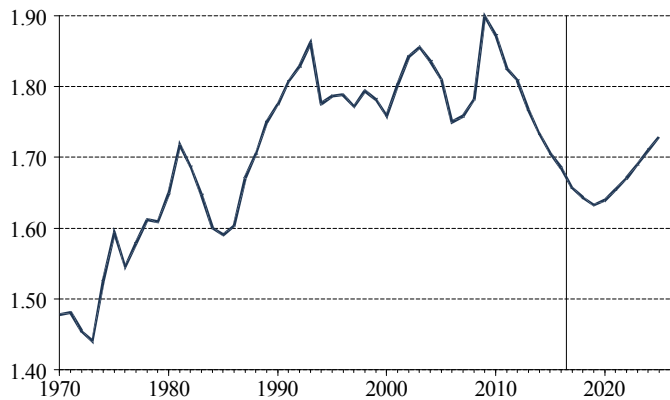
Øget produktivitet vækst fremover ...

Timeproduktiviteten i de private byerhverv kan opgøres i bidrag fra kapitalintensitet og totalfaktorproduktivitet (TFP). TFP forventes i fremskrivningen at fortsætte den historiske udvikling siden 1995 og stige med ca. 1 pct. årligt. Frem mod 2025 ventes kapitalapparatet i forhold til BNP (K/Y-forholdet) at stige betydeligt, jf. figur I.6. Dette resulterer i en højere vækst i timeproduktiviteten, end der har været i perioden 1995-2016.

... skyldes højere investeringsvækst

Investeringsvæksten har i en årrække været svag, og kapitalapparatet er faldet som andel af BNP. Samtidig har virksomhederne opbygget et betydeligt opsparingsoverskud de seneste år. Sammen med en forventning om stigende efterspørgsel og beskæftigelse vurderes det derfor, at der er grundlag for højere investeringer frem mod 2025, jf. *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2017*. Fremskrivningen bygger på en antagelse om, at kapitalapparatets andel af BNP stiger mod mere vante niveauer, omend niveauet i 2025 fortsat vil være under det gennemsnitlige for perioden 1995-2016. Stigninger i kapitalapparatet skønnes at øge væksten i timeproduktiviteten i de private byerhverv med knap $\frac{3}{4}$ pct.point årligt frem mod 2025.

Figur I.6 K/Y-forhold



Anm.: Figuren viser kapitalapparatet i forhold til BVT i de private byerhverv. Begge er opgjort i faste priser.

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

Usikkerhed forbundet med BNP-vækst

Det er en central forudsætning for udviklingen i BNP-væksten, og ikke mindst udviklingen i de offentlige finanser, at stigningerne i efterløns- og pensionsalderen de kommende år får den forudsatte virkning på beskæftigelse og arbejdstid. Samtidig er stigninger i investeringerne og kapitalapparatet vigtige for produktivitetsudviklingen og BNP-væksten. Skønnene for disse størrelser er selvfølgelig forbundet med usikkerhed. Afsnit I.5 diskuterer forudsætningerne bag udviklingen i strukturelt BNP og præsenterer konsekvenserne for BNP-væksten og de offentlige finanser, hvis udviklingen skulle blive en anden.

Fortsat store overskud på betalingsbalancen

Betalingsbalance- overskud på 8 pct. af BNP i 2016 ...

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster er steget markant de senere år og udgjorde i 2016 godt 8 pct. af BNP. Definitivt afspejler betalingsbalancens løbende poster den del af den indenlandske opsparing, som ikke omsættes i indenlandske investeringer. Dette skyldes, at indkomst, der bliver dannet ved produktionen, kan benyttes enten til privat eller offentligt forbrug eller hensættes til opsparing. Landets samlede opsparing kan enten investeres i indenlandsk kapitalapparat eller placeres i aktiver i udlandet.

... afspejler en række privat-økonomiske beslutninger

Udviklingen på betalingsbalancens løbende poster afspejler derfor en lang række privatøkonomiske beslutninger i husholdninger og virksomheder om opsparing, forbrug, investeringer osv. samt udviklingen på de offentlige finanser. Nedenfor diskuteres, hvorfor husholdningers og virksomheders beslutninger om opsparing og investeringer har ført til et øget overskud, og den forventede udvikling i investeringer og det private forbrug frem mod 2025 præsenteres.

Udviklingen i det private forbrug forklarer udviklingen i betalingsbalancen

I 1990 vendte årtiers underskud på betalingsbalancen til et overskud, og overskuddet var omtrent konstant på 2-4 pct. af BNP frem til 2009, jf. figur I.7. Bag dette ligger, at det private forbrug har været faldende som andel af BNP siden midten af 1970'erne og frem til 2000, hvorefter forbrugsandelen har været omtrent konstant, jf. figur I.8. Forbrugets andel af BNP var i 2016 ca. 6 pct.point lavere end det gennemsnitlige niveau i 1970'erne.

Mange årsager til fald i forbrugskvoten siden 1970

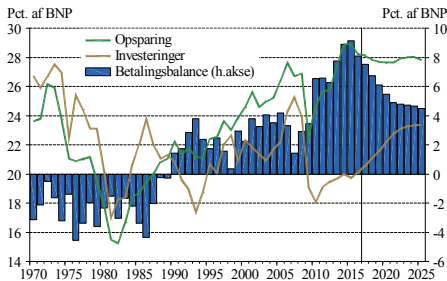
Faldet i forbrugskvoten skal blandt andet ses i sammenhæng med en øget andel af befolkningen indenfor aldersgrupper med høj opsparingstilbøjelighed. Samtidig vurderes opbygningen af pensionsformuen med indførelsen af arbejdsmarkedspensioner også at have bidraget til en stigende opsparing, da pensionsopsparinger kun i et vist omfang fortrænger anden opsparing.¹ Derudover har den gradvise reduktion i rentefradraget sandsynligvis bidraget til mindre lånefinansieret forbrug og investeringer – og dermed højere nettoopsparing.

Siden 2009: Høj opsparing og lave investeringer

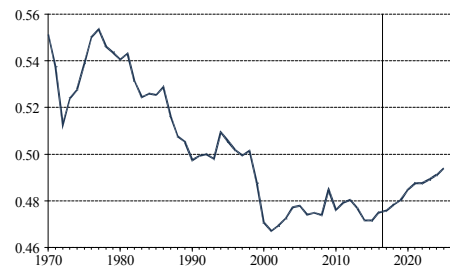
Udover den lave forbrugskvotestigningen i overskuddet på betalingsbalancens løbende poster siden 2009 ses i lyset af, at investeringskvoten ligeledes har ligget på et relativt lavt niveau under den økonomiske krise. Endvidere er det offentlige forbrug som andel af BNP faldet blandt andet som følge af en strammere styring af de offentlige udgifter.

1) Chetty, R, et al. (2014): Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics* 129(3), s. 1141-1219.

Figur I.7 Betalingsbalancens løbende poster



Figur I.8 Privat forbrug som andel af BNP



Anm.: Forbrugskvoten angiver det private forbrug i løbende priser som andel af BNP.

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

**Mod 2025:
Stigning i
forbrugskvoten**

...

Også fremadrettet afhænger udviklingen i betalingsbalancens løbende poster af, hvordan opsparingen, det private forbrug og investeringerne udvikler sig. Husholdningerne har opbygget en betydelig formue de seneste år, og i fremskrivningen forudsættes det på den baggrund, at forbrugskvoten vil stige frem mod 2025.

**... og
investerings-
kvoten**

Investeringerne ventes tilsvarende at stige betydeligt som andel af BNP. Det skal både ses i sammenhæng med de kommende års stigninger i beskæftigelsen, og at virksomhedernes kapitalapparat i forhold til BNP er relativt beskedent. Investeringerne ventes at have en gennemsnitlig realvækst på ca. 4 pct. frem mod 2025, hvilket medfører, at investeringerne i løbende priser forventes at udgøre godt 23 pct. af BNP i 2025. Stigningen i forbrug og investeringer medfører, at overskuddet på betalingsbalancen mindskes i fremskrivningen og forventes at være ca. 4½ pct. i 2025.

**Usikkerhed
forbundet med
udvikling i det
private forbrug
og investeringer**

Fremskrivningen indebærer forudsætninger om, at forbrugene har været ekstra tilbageholdende under den økonomiske krise. Der antages en vækst i det private forbrug på ca. 2½ pct. årligt fra 2018 til 2025, og dette er højere end væksten de seneste 20 år. Der er dog betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivning af såvel forbrugs- som investeringskvoter. En anden udvikling i investeringerne og det private forbrug har ikke bare betydning for udviklingen i betalingsbalancen, men også for de offentlige finanser. Samtidig kan en anden udvik-

ling i produktiviteten påvirke både BNP og investeringerne og derigennem også betalingsbalancen. I afsnit I.5 vises, at en lavere investeringskvote og lavere produktivitetsvækst begge vil medføre lavere vækst i strukturelt BNP frem mod 2025, mens et lavere forbrug ikke vil have en effekt på strukturelt BNP i 2025 men derimod kun på de offentlige finanser.

**Sammen-
sætningen af
betalingsbalance-
overskuddet er
ændret**

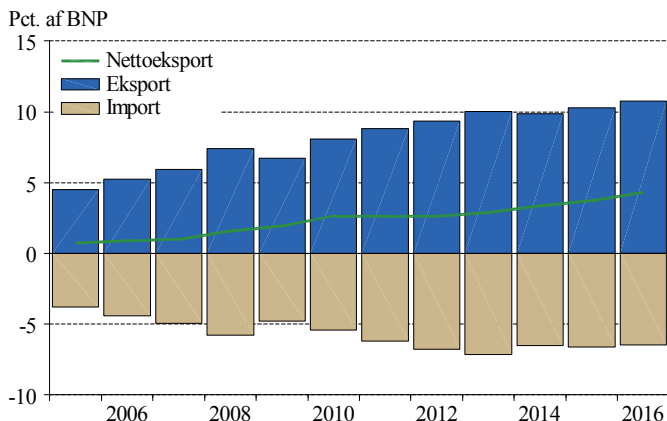
Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster frem mod 2025 skal ses i sammenhæng med, at sammensætningen af overskuddet har ændret sig de senere år. Nettoindtægterne fra udlandet er steget betydeligt, hvilket skal ses i lyset af, at Danmark i 2009 overgik til at have en positiv nettoformue i forhold til udlandet. Samtidig har forrentningen på bruttoformuen siden 2010 været knap 1 pct.point højere end forrentningen på bruttogælden. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med danske statsobligationers status som “sikker havn”.

**Stigende handel
udenfor landets
grænser**

En ændring i den danske udenrigshandel har også bidraget til det større betalingsbalanceoverskud. Siden 2005 har der været en kraftig stigning i den del af udenrigshandlen, hvor varerne aldrig krydser den danske grænse, jf. figur I.9. Denne del blev oprevideret betydeligt med nationalregnskabsrevisionen i november 2016. Handlen kan forekomme ved, at danske virksomheder køber og sælger varer i udlandet enten uden videre forarbejdning, eller hvor der sker en forarbejdning af varen udenfor landets grænser.² Bidraget herfra til betalingsbalanceoverskuddet er steget fra godt 0,5 pct. af BNP i 2005 til knap 4,5 pct. i 2016.

- 2) Betalingsbalancen i nationalregnskabet bygger på et ejerskifteprincip (mellem dansk og udenlandsk resident). Handel med udenlandske virksomheder vil derfor indgå i statistikken for betalingsbalancen, selvom varerne ikke krydser den danske grænse.

Figur I.9 Handel udenfor Danmarks grænser



Anm.: Figuren viser eksport og import for handel i udlandet, hvor de handlede varer ikke krydser den danske grænse.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Fortsætter væksten i boligpriserne?

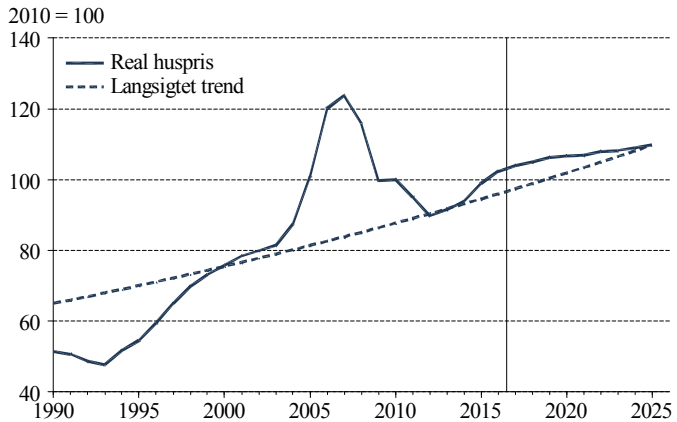
Høj vækst i huspriserne de seneste år ...

På landsplan er de reale priser på enfamiliehuse steget siden 2012, og de vurderes i 2016 at ligge ca. 7 pct. over det trendmæssige niveau, jf. figur I.10. Der har været stigninger i alle landets fem regioner, omend væksten har været højest på Sjælland og især i hovedstadsområdet. Den seneste tid har der været en tendens til lidt lavere prisstigninger, og den reale prisvækst var i 2016 3,2 pct. mod 5,4 pct. i 2015.

... medfører forventning om højere boliginvesteringer

Boliginvesteringerne vil normalt stige, når boligpriserne stiger, fordi det bedre kan betale sig at bygge en ny bolig end at købe en eksisterende. Frem mod 2025 ventes de reale boliginvesteringer at øges med ca. 2½ pct. årligt som følge af stigende boligpriser. Der er risiko for, at boliginvesteringerne bliver lavere og boligprisstigningerne højere end skønnet, hvis boligefterspørgslen i højere grad er rettet mod de større byer, hvor der er få ledige byggegrunde.

Figur I.10 Real huspris



Anm.: Den reale huspris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den langsigtede trend er estimeret over perioden 1955-2016.

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

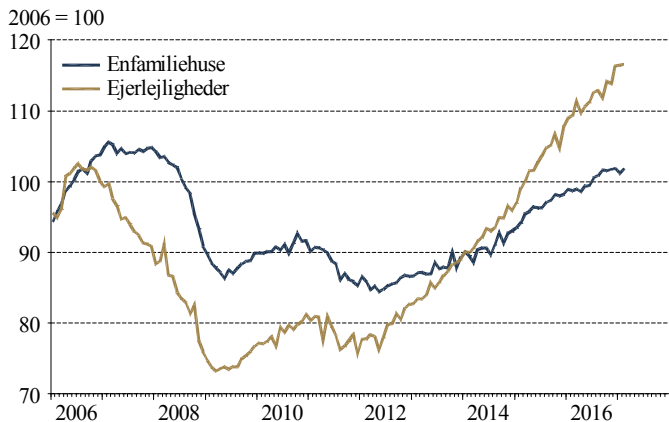
Svagere vækst i huspriserne i fremskrivningen

På landsplan vurderes en stor del af de senere års husprisstigninger at kunne forklares ud fra den underliggende økonomiske udvikling i form af lave renter, begrænsede boliginvesteringer samt beskæftigelsesfremgang og en forøgelse af husholdningernes disponible indkomst, jf. *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2017*. De reale huspriser ventes fortsat at ligge over det trendmæssige niveau de kommende år, men væksten i huspriserne forventes at blive mere afdæmpet i takt med, at renter og boliginvesteringer stiger, samtidig med at beskæftigelsesvæksten aftager.

Lejlighedspriser er steget endnu mere

Ejerlejlighedspriserne er siden januar 2012 steget med ca. 30 pct. point mere end huspriserne, jf. figur I.11. Aktuelt er ejerlejlighederne nominelt godt 15 pct. dyrere, end da priserne toppede i 2006, mens de reale lejlighedspriser er på omtrent samme niveau. De store prisstigninger på ejerlejligheder hænger sammen med, at lejligheder er koncentreret omkring de større byer, hvor prisstigningerne har været større end i andre dele af landet.

Figur I.11 Pris på enfamiliehuse og ejerlejligheder



Anm.: Egen sæsonkorrektur. Seneste observation er februar 2017.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Lave renter kan risikere at føre til uholdbare prisstigninger

Det lave renteniveau har en positiv indvirkning på boligpriserne. Der er en risiko for, at købere på boligmarkedet vælger lån med variabel rente i forventning om, at renten forbliver lav i en lang periode. I så fald bidrager det lave renteniveau til uholdbart store prisstigninger, hvis renterne – modsat købernes forventning – stiger til tidligere tiders niveauer de kommende år. Dette er specielt problematisk, såfremt boligejere finansierer deres boliger med lån, som de ikke har råd til, hvis renten stiger.

Aftale om boligskat kan øge prisvækst på kort sigt

Der er indgået en bred politisk aftale om et nyt boligskatte-system, jf. boks I.1. Der er mange elementer i aftalen, som kan trække priserne på boligmarkedet i forskellige retninger, og effekterne kan variere geografisk. Derfor er det på nuværende tidspunkt svært at vurdere, hvilken effekt aftalen vil have på den gennemsnitlige husprisudvikling. Der er i denne prognose ikke lavet en vurdering af udspillet betydning for boligpriserne. Aftalen kan vise sig at medføre øget efterspørgsel efter boliger frem til udgangen af 2020, hvor boligejere vil opnå en skatterabat på den fremtidige beskatning. Dette kan resultere i, at huspriserne stiger mere i denne periode, og øge risikoen for efterfølgende prisfald.

Boks I.1 Aftaler om boligbeskatning og boligpriser

Der er i november 2016 blevet indgået en aftale om et nyt ejendomsvurderings-system, og denne blev fulgt op i maj 2017 med en aftale om den fremtidige boligbeskatning. Aftalerne udgør tilsammen rammen om beskatning af fast ejendom fra 2021 og indebærer, at den løbende beskatning af grundværdier (grundskyld) og ejendomsværdier (ejendomsværdiskat) fastholdes. Aftalerne omfatter blandt andet, at

- Nominalprincippet ophæves, så ejendomsværdibeskatningen igen følger boligens værdi. Siden 2001 har nominalprincippet fastlåst ejendomsværdiskatten nominelt og reduceret den effektive boligbeskatning mærkbart i de områder, hvor boligpriserne er steget meget
- Der gives en skatterabat til nuværende boligejere, såfremt boligbeskatningen ved overgangen til det nye system i 2021 den skat de ville have betalt med det gamle system
- Der indføres en indefrysingsordning, som indebærer, at boligejere, der oplever en stigning i beskatningen, kan udskyde disse betalinger, indtil huset sælges. Dette gælder for stigninger i grundskylden fra 2018 og for stigninger i den samlede ejendomsbeskatning fra 2021
- Varige merprovenuier fra boligbeskatningen disponeres til reduktioner af denne

Presset på arbejdsmarkedet stiger, men er et stykke fra situationen i 2008

Færre ledige ressourcer på arbejdsmarkedet

Beskæftigelsen ventes i 2017 at være omtrent på det strukturelle niveau, og dermed vurderes de ledige ressourcer på arbejdsmarkedet at være knappe. Hermed er virksomhederne tættere på en situation, hvor arbejdskraft kan være en begrænsende faktor i produktionen. Den mere begrænsede adgang til ledig arbejdskraft kan udgøre et problem for enkelte virksomheder eller enkelte brancher, hvis de i stigende grad oplever, at det er svært at tiltrække arbejdskraft med relevante kvalifikationer.

Højkonjunktur kan ikke udelukkes, ...

Der er i denne prognose forudsat BNP-vækst på godt 2 pct. årligt og en kraftig stigning i beskæftigelsen. Dette vurderes at være i overensstemmelse med et normalt konjunkturførløb, da det afspejler stigninger i økonomiens strukturelle variable. Hvis beskæftigelsen og BNP stiger over de strukturelle niveauer, så vil dansk økonomi imidlertid være i en

højkonjunktur for første gang siden 2006-08. En højkonjunktur med pres på arbejdsmarkedet vil almindeligvis medføre højere lønstigninger. Dette er ikke nødvendigvis problematisk, da det er en af de vigtigste ligevægtsskabende mekanismer i økonomien. Højere lønstigninger vil forværre konkurrenceevnen og dermed mindske efterspørgslen og beskæftigelsen i løbet af nogle år, hvilket kan bringe økonomien gradvist tilbage mod en neutral konjunktursituation.

... og en kraftig udvikling kan føre til overophedning

Hvis væksten bliver meget kraftig, og store lønstigninger også forekommer i erhverv, som ikke er udsat for konkurrence fra udlandet, kan dette risikere at bringe lønningerne op på et uholdbart niveau. Samtidig er der risiko for, at udviklingen vil medføre kraftigt stigende priser på blandt andet boliger og finansielle aktiver. Problemet er, at et sådant opsving risikerer at stoppe brat med kraftigt faldende aktivpriser og stigende ledighed, hvilket skaber stor usikkerhed blandt forbrugere og dermed har store omkostninger for samfundet. Det var den situation, der karakteriserede sidste højkonjunktur, hvor blandt andet boligpriserne var nået op på et uholdbart niveau, ledigheden var meget lav og dansk økonomi blev overophedet. Samtidig steg omkostningerne pr. produceret enhed betydeligt til trods for lave nominelle lønstigninger, fordi produktivitetsvæksten var meget begrænset. Det internationale økonomiske tilbageslag i 2008 medførte kraftigt faldende boligpriser og hurtigt stigende ledighed i Danmark, og dermed fik dansk økonomi en hård landing ovenpå overophedningen.

Indikatorer viser pres på arbejdsmarkedet ...

Presset på arbejdsmarkedet er steget i forhold til 2014. Det gælder særligt i bygge- og anlægssektoren. Der er dog mange indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet ikke har været tiltagende de seneste måneder. Siden midten af 2016 har udmeldingerne om mangel på arbejdskraft fra bygge- og anlægssektoren samt fremstillingserhvervene været omtrent uændrede, omend niveauet er højere, end det har været siden 2008, jf. figur I.12. Samtidig er antallet af opslåede stillinger pr. registrerede ledig fortsat på et moderat niveau, hvor det har befundet sig det meste af 2016.

... men moderate lønstigninger

I industrien og bygge- og anlægssektorerne er lønstigningerne fortsat moderate, jf. figur I.13. De nyligt indgåede over-

enskomster på det private område indebærer begrænsede lønstigninger, men en stor del af lønningerne forhandles decentralt i virksomhederne. Dermed kan man ikke ud fra overenskomsten sige, hvordan lønningerne vil udvikle sig de kommende år. I fremskrivningen forudsættes det, at lønstigningerne bliver højere, end de har været de seneste år, hvilket primært er en konsekvens af, at lønkvoten er meget lav.

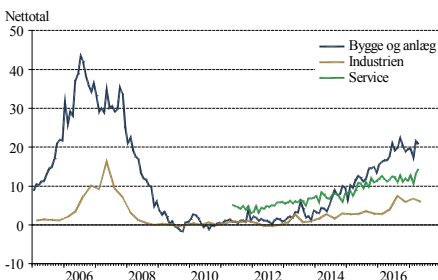
Et stykke fra situationen i 2008, ...

Dermed peger indikatorerne på, at der er et stykke til en overophedning af økonomien på linje med situationen op til finanskrisen i 2008. Samtidig ventes den stigende strukturelle beskæftigelse de kommende år at modvirke et eventuelt kapacitetspres på arbejdsmarkedet. Det kan vise sig at være en vigtig forskel til den seneste højkonjunktur, hvor den strukturelle beskæftigelse var omtrent konstant i perioden.

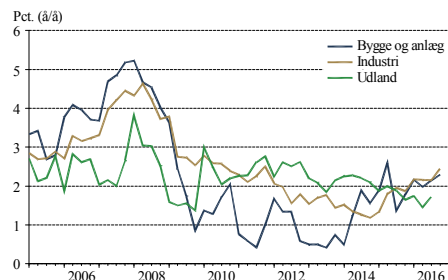
... men erfaringen viser, at udviklingen kan gå hurtigt

Der er dog fortsat grund til at være opmærksom på, hvordan såvel arbejdsmarkedet som boligmarkedet udvikler sig de kommende år. Det skal ikke mindst ses i lyset af den lave rente, prisstigningerne på ejerlejligheder og situationen på arbejdsmarkedet. Der er flere elementer, der kan udgøre en risiko for øget kapacitetspres og mulig overophedning, og erfaringen viser, at udviklingen pludseligt kan gå hurtigt.

Figur I.12 Mangel på arbejdskraft



Figur I.13 Lønstigninger



Anm.: Venstre figur angiver andelen af virksomheder, der angiver mangel på arbejdskraft som produktionsbegrænsning. Højre figur viser årlige nominelle lønstigninger. Udlandet dækker over et vægtet gennemsnit af lønstigningstakterne i fremstillingssektoren i Danmarks 10 vigtigste samhandelslande. Seneste observation for bygge- og anlæg er 4. kvartal 2016, mens det er 3. kvartal for udlandet.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, DA's internationale lønstatistik og egne beregninger.

I.3 International økonomi og finansielle forhold

Vækst på ca. 2 pct. i de vigtigste samhandelslande de kommende år

Der er fortsat fremgang i verdensøkonomien. Britisk økonomi har klaret sig godt i perioden efter afstemningen om EU-medlemskabet, det såkaldte *Brexit*, og i USA ventes væksten at stige på kort sigt understøttet af en lempelig finanspolitik. Euroområdet voksede med 1,7 pct. i 2016 og forventes at holde væksten på det niveau de kommende år. Den sammenvejede vækst i Danmarks vigtigste samhandelslande var 2,1 pct. i 2016, og de kommende år ventes vækstrater i samme størrelsesorden. Vurderingen er dermed omtrent uændret i forhold til *Konjunkturvurdering og offentlige finanser, februar 2017*, omend væksten i 2017 er en anelse højere. Det skyldes blandt andet en opjustering af væksten i Storbritannien.

Fortsat lempelig pengepolitik og lave renter

De finansielle markeder i Europa er fortsat præget af Den Europæiske Centralbanks (ECB) lempelige pengepolitik, som bidrager til meget lave renter. ECB forventes at fastholde udlånsrenten på 0 pct. igennem 2017, hvorefter der forudsættes gradvise rentestigninger. I USA ventes centralbanken (FED) i 2017 at fortsætte med gradvist at hæve de pengepolitiske renter. For danske og tyske statsobligationsrenter ventes årsniveauer på hhv. knap $\frac{3}{4}$ pct. og $\frac{1}{2}$ pct. i 2017, og dermed er prognosen omtrent uændret i forhold til *Konjunkturvurdering og offentlige finanser, februar 2017*. Renten på 30-årige realkreditobligationer er nedjusteret en smule til $2\frac{1}{2}$ pct. i 2017 som følge af de seneste måneders fald. En uddybning af den internationale prognose og renteprognosen findes i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2017*. Prognoserne er kort gennemgået i boks I.2.

Usikkerhed omkring den globale vækst

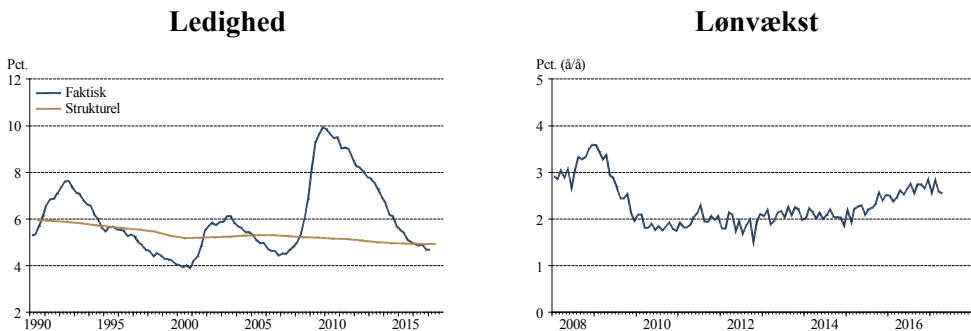
Usikkerheden omkring de globale vækstudsigter vurderes primært at være til den negative side. Der er risiko for en stigning i protektionistiske tiltag som følge af en voksende skepsis overfor frihandel. USA har udtrykt ønske om at revidere eksisterende handelsaftaler, og såfremt det fører til en stigning i handelshindrende tiltag, kan det have en negativ virkning på væksten i den globale økonomi. Dertil kan forhandlingerne mellem EU og Storbritannien om udmeld-

elsen af EU skabe yderligere usikkerhed. I Kina er der opbygget risici i det finansielle system efter de seneste års voldsomme kreditvækst, hvilket udgør en risiko for den kinesiske vækst.

Risiko for overophedning i USA og hurtigere rentestigninger

I USA lægges der op til en betydelig finanspolitisk lempelse de kommende år, og blandt andet på den baggrund venter IMF en vækst i USA på godt 2¼ pct. i 2017 og 2½ pct. i 2018. Samtidig er USA tæt på en situation med normal kapacitetsudnyttelse, da output gap vurderes at være omtrent lukket i 2017. Ledigheden ligger under det strukturelle niveau, og sammen med stigende lønvækst giver det et billede af begrænset kapacitet på arbejdsmarkedet, jf. figur I.14. Det vurderes derfor, at der er risiko for en overophedning af den amerikanske økonomi, hvis der gennemføres en stor finanspolitisk lempelse. Såfremt inflationen stiger voldsomt som følge af den øgede efterspørgsel, er det sandsynligt, at FED må hæve renterne hurtigere end forventet, hvilket også kan medføre stigende renter udenfor USA.

Figur I.14 Ledighed og lønvækst i USA



Anm.: Den strukturelle ledighed er OECD's strukturelle ledighed. Seneste observation for den faktiske ledighed er april 2017. Lønvæksten er opgjort som timelønvæksten i den private sektor, og seneste observation er april 2017.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 100* og Macrobond.

Boks I.2 Prognosen for international økonomi og finansielle forhold

Prognosen for international økonomi tager udgangspunkt i IMF's *World Economic Outlook* fra april. Efter 2019 tilpasses væksten, så BNP rammer OECD's strukturelle niveau senest i 2025. Af tabel A fremgår vækstskøn for udvalgte økonomier.

Tabel A Vækstskøn

	2016	2017	2018	2019	2025 ^{a)}
	----- Pct. -----				
Euroområdet	1,7	1,7	1,6	1,8	2,1
USA	1,6	2,3	2,5	2,8	2,3
Storbritannien	1,8	2,0	1,5	1,5	2,6
Kina	6,5	6,6	6,2	6,2	4,3

Anm.: For Storbritannien er den gennemsnitlige vækst i 2020-25 nedjusteret 0,5 pct.point pga. udmeldelsen af EU, jf. *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2017*.

a) "2025"-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2019 til 2025.

Kilde: IMF, OECD og egne beregninger.

For olieprisen ventes et gennemsnitligt årsniveau på hhv. 54, 59 og 63 dollar pr. tønde i 2017-19. Herefter fremskrives olieprisen mod niveauerne i IEA's prognose fra november 2016, således at olieprisen forventes at nå 88 dollar i 2025.

Renteprognosen tager udgangspunkt i den forventede udvikling i de pengepolitiske renter fra ECB og FED, som blandt andet baseres på udmeldinger fra rentemøderne. Markedsrenterne fremskrives ud fra spænd til de pengepolitiske renter, og frem mod 2025 antages det beregningsteknisk, at renterne stiger mod de tilhørende langsigtede niveauer. Hovedtrækkene af renteprognosen er angivet i tabel B.

Tabel B Renteskøn

	2016	2017	2018	2019	2025
	----- Pct. -----				
ECB	0,0	0,0	0,3	0,9	3,0
Dansk statsobligation	0,3	0,7	1,3	1,9	4,0
Tysk statsobligation	0,1	0,5	1,0	1,6	3,8
Dansk realkreditobligation	2,6	2,5	2,8	3,3	5,3

Anm.: Tabellen viser årsgennemsnittet for renterne. For ECB vises udlånsrenten ved de primære markedsoperationer (*Main Refinancing Operations*, MRO's). Statsobligationsrenterne er på 10-årige obligationer. Realkreditobligation angiver renten på 30-årige realkreditobligationer.

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

Lave renter og en omtrent neutral konjunktursituation

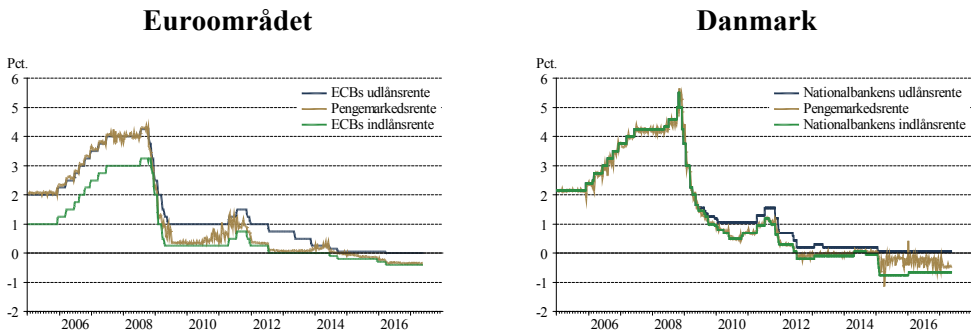
Rekordlave renter siden finanskrisen

Renterne har i nogle år været historisk lave. ECB's og Nationalbankens indlånsrente har de seneste par år endda været negative, jf. figur I.15. De meget lave renter skal ses i sammenhæng med, at inflationen har været meget lav de senere år. ECB har erklæret målsætning om prisstabilitet for euroområdet som helhed, hvor der sigtes efter en inflation under, men tæt på 2 pct. for at sikre, at der er tilstrækkelig sikkerhedsmargin til at værne mod risikoen for deflation. Derudover skal ECB bidrage til at understøtte beskæftigelsen og en stabil vækst, men kun såfremt det ikke går udover hensynet til prisstabiliteten.

Pengepolitisk rente kan påvirke aktivitet og dermed inflation

ECB's centrale instrument til at påvirke inflationen er den pengepolitiske rente. ECB kan øge den samlede efterspørgsel ved at sænke renten, så det bliver billigere for husholdningerne og virksomhederne at finansiere forbrug og investeringer. Ligeledes vil det isoleret set svække valutakursen og øge efterspørgslen fra andre lande. Den øgede efterspørgsel vil alt andet lige øge inflationen. På tilsvarende vis kan ECB via rentestigninger mindske den økonomiske aktivitet og inflationen.

Figur I.15 Pengepolitiske renter og pengemarkedsrenter



Anm.: ECB's udlånsrente er udlånsrenten ved de primære markedsoperationer (Main Refinancing Operations, MRO's). Nationalbankens indlånsrente er renten på indskudsbeviser. Både den europæiske og danske pengemarkedsrente er dag-til-dag pengemarkedsrenten. Seneste observation er medio maj 2017.

Kilde: Macrobond.

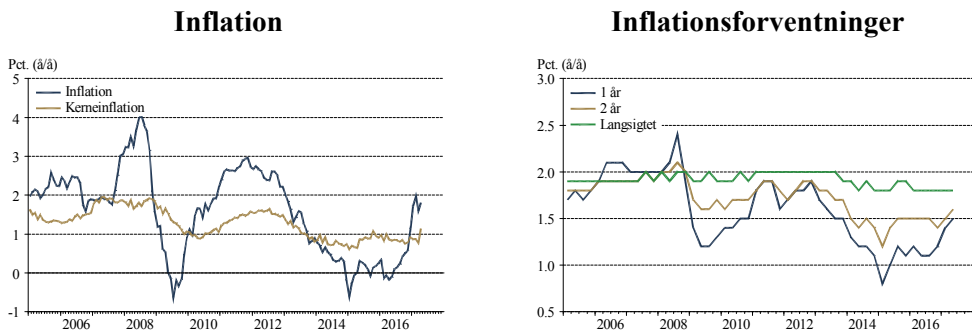
Lav inflation i euroområdet

Inflationen i euroområdet har siden starten af 2013 været markant under 2 pct., og i enkelte måneder har der været deflation. Dertil har inflationsforventningerne været faldende siden 2013, omend de siden sommeren 2016 er steget lidt igen, jf. figur I.16. Et fald i råvarepriserne har bidraget til den lave inflation, herunder især et fald i olieprisen siden slutningen af 2014, men kerneinflationen har ligeledes befundet sig omkring et lavt niveau på 1 pct. i over tre år. I de seneste måneder er inflationen i euroområdet steget til op mod 2 pct., men kerneinflationen befinder sig fortsat på et niveau omkring 1 pct.

Forskelle i den økonomiske udvikling imellem eurolandene

Euroområdet har siden foråret 2013 oplevet en moderat fremgang i BNP med årlige vækstrater mellem 1,2 og 1,9 pct. Udviklingen i euroområdet dækker over en forskelligartet udvikling i de enkelte lande. Tyskland har siden 2011 haft en omtrent normal konjunktursituation, mens eksempelvis Italien og Spanien har ligget langt under det normale niveau for BNP, jf. figur I.17. De positive efterspørgselsvirkninger fra den lave rente har været bedre afstemt med konjunktursituationen i Sydeuropa end for eksempelvis Danmark og Tyskland.

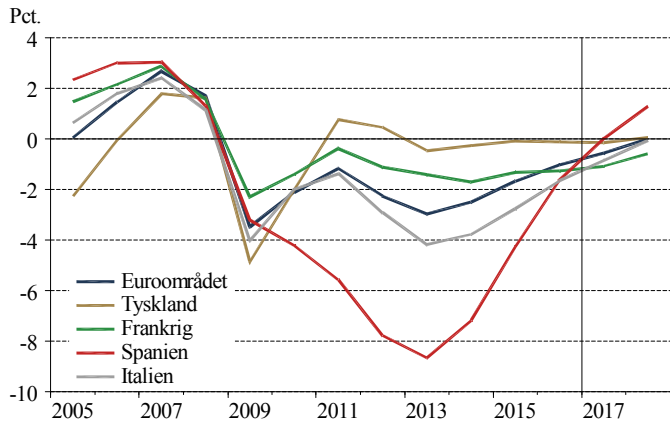
Figur I.16 Inflation og inflationsforventninger i euroområdet



Anm.: Kerneinflation er inflation ekskl. bidrag fra energi og uforarbejdede fødevarer. Inflationsforventningerne er fra ECB's *Survey of Professional Forecasters*, hvor "1 år" angiver forventningen til den gennemsnitlige inflation et år ud i fremtiden osv. Seneste observation for inflation og kerneinflation er april 2017. Seneste observation for inflationsforventninger er primo 2. kvartal 2017.

Kilde: Macrobond.

Figur I.17 Output gap i euroområdet og udvalgte lande



Anm.: Opførelsen af output gap følger EU-Kommissionens definition og kan afvige fra output gap i nærværende prognose for de enkelte lande.

Kilde: EU-Kommissionen.

Finanspolitisk opstramning i euroområdet de senere år

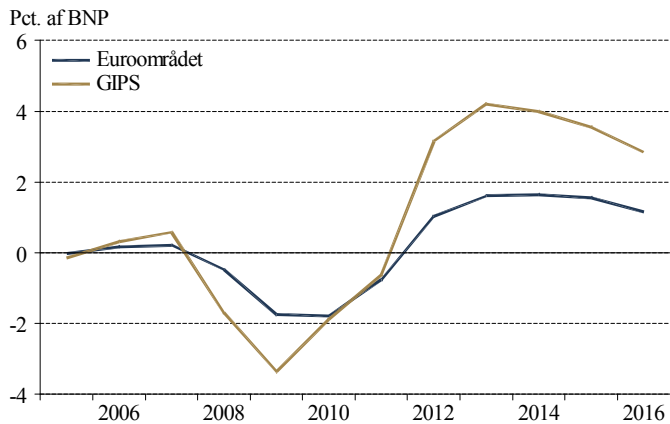
Forskellene i konjunktursituationen eurolandene imellem skal blandt andet ses i sammenhæng med forskelle i konsolideringsbehovet i den offentlige sektor, idet opstramningen har været særlig kraftig i de såkaldte GIPS-lande (Grækenland, Italien, Portugal og Spanien), jf. figur I.18. Det har svækket den offentlige og private efterspørgsel i de lande. Af eurolandenes stabilitetsprogrammer fremgår det, at en række lande planlægger at forbedre den strukturelle saldo de kommende år, og stabilitetsprogrammerne giver generelt indtryk af faldende eller omtrent stabile gældskvoter. Den stramme finanspolitik har også bidraget til, at underskuddet på den faktiske saldo er blevet reduceret. For GIPS-landene var det således kun Spanien, der i 2016 havde et underskud, som overskred underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP.

Fastkurspolitik betyder, at de danske renter normalt bevæger sig i takt med ECB's

Ved at føre fastkurspolitik overfor euroen har Danmark opgivet muligheden for at føre en selvstændig pengepolitik. De pengepolitiske renter anvendes til at styre kronkursen, så den er stabil overfor euroen og kan ikke samtidig bruges til konjunkturstabiliserende formål. Under normale forhold ændrer Nationalbanken sine renter i takt med ændringer i ECB's pengepolitiske renter, men ved et pres på kronen kan

renterne ændres for at stabilisere kursen.³ Nationalbankens indlånsrente har været lavere end ECB's indlånsrente siden starten af 2015, hvilket er udtryk for en periode med høj efterspørgsel efter kroner.

Figur I.18 Strukturel primær saldo



Anm.: Figuren viser den strukturelle primære offentlige saldo for euroområdet og GIPS-landene (Grækenland, Italien, Portugal og Spanien).

Kilde: OECD, *Economic Outlook 100*.

Fælles pengepolitik ikke altid afstemt med danske konjunkturer

Hvis Danmark og eurolandene har ens konjunkturforløb, vil ECB's pengepolitik som udgangspunkt være passende for den danske konjunktursituation. Hvis Danmark derimod har et anderledes konjunkturforløb, vil den fælles pengepolitik ikke være tilpasset den danske situation. I Danmark ventes en vækst på godt 2 pct. i 2017 og et output gap på knap $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Dermed ventes en omtrent neutral konjunktursituation. Samtidigt var den tiårige statsobligationsrente på et niveau omkring 0,5 pct. i april, og den 30-årige real-kreditrente var ca. 2,3 pct.

3) Nationalbanken kan også ved intervention, dvs. køb og salg af valuta, påvirke kronekursen på kort sigt.

Renten for lav ift. simpel Taylor-regel

Der er risiko for, at renterne er for lave i forhold til konjunkturudviklingen i dansk økonomi. Et bud på et passende niveau for den nominelle pengepolitiske rente kan findes ud fra inflation og output gap via en såkaldt Taylor-regel. Under en række antagelser viser en simpel Taylor-regel beregnet på baggrund af nærværende prognose, at renten er for lav, jf. boks I.3. En for lav rente kan være problematisk i en situation, hvor økonomien nærmer sig en neutral konjunktursituation, fordi det isoleret set vil bidrage til at øge den økonomiske aktivitet. Dermed skal et eventuelt behov for at dæmpe aktiviteten i dansk økonomi imødekommes af finanspolitikken, der kan stabilisere økonomien via de automatiske stabilisatorer og en diskretionær finanspolitisk stramning.

For lavt renteniveau kan medføre øget økonomisk pres

Et for lavt renteniveau udgør en fare for, at der tages langsigtede beslutninger ud fra en forventning om, at renten vil forblive lav i mange år endnu. Det medfører blandt andet en øget risiko for, at priserne på boligmarkedet stiger uholdbart meget, og at presset på arbejdsmarkedet øges. Når renteniveauet på et tidspunkt stiger, kan dette udmunde i en "hård landing", hvor den økonomiske tilpasning bliver meget omkostningsfuld.

Høj udlånsvækst til husholdninger med høj gældsætning

Det lave renteniveau udgør en særskilt risiko på boligmarkedet, såfremt boligejere finansierer deres bolig med lån, som de ikke har råd til, hvis renten stiger. Det Systemiske Risikoråd finder, at den høje udlånsvækst i København og omegn i stigende grad tildeles husholdninger med høj gældsætning. Dette indebærer systemiske risici, blandt andet fordi husholdninger med høj gældsætning i lån med variabel rente og/eller afdragsfrihed er mere eksponerede i en situation med faldende huspriser og stigende renter.

Boks I.3 Taylor-regel for den nominelle pengepolitiske rente

I Taylor (1993) beskrives en regel for, hvordan centralbanken bør fastsætte den nominelle rente ud fra inflation og output gap.^{a)} En formulering af denne regel for den pengepolitiske rente, i_t , er:

$$i_t = r^* + \pi_t + \varphi_\pi(\pi_t - \pi^*) + \varphi_y(y_t - y^*)$$

hvor den strukturelle realrente er r^* , faktisk inflation er π_t , inflationsmålet er givet ved π^* , y_t er faktisk BNP og y^* er strukturelt BNP, således at $(y_t - y^*)$ er output gap. Koefficienterne φ_π og φ_y er udtryk for, hvordan renten justeres ud fra ændringer i hhv. inflation og output gap. Taylor (1993) foreslog, at disse bør være 0,5. Dette medfører, at den nominelle rente stiger mere end en-til-en med en stigning i inflationen. Dette er det såkaldte Taylor-princip, som sikrer, at realrenten stiger som reaktion på, at inflationen stiger ($\varphi_\pi > 0$). Dermed reagerer pengepolitikken tilstrækkeligt kontraktivt på et ekspansivt pres i økonomien.

I tabel A nedenfor er den nominelle rente beregnet ud fra Taylor-reglen og nærværende prognose for dansk økonomi. For inflationsmålet er valgt 1,75 pct. i overensstemmelse med ECB's målsætning om en inflation tæt på, men under 2 pct. Den strukturelle realrente er sat til 1,4 pct., og for koefficienterne på output gap og inflationsgap er valgt Taylors oprindelige bud på 0,5.^{b)}

Tabel A Den nominelle pengepolitiske rente ud fra Taylor-regel

	2015	2016	2017	2018
	----- Pct. -----			
Nominel pengepolitisk rente	1,1	0,8	2,0	2,5

Anm.: Som inflation er valgt deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Egne beregninger.

Nationalbankens udlånsrente var 0,06 pct. i 2015 og 0,05 pct. i 2016. Ud fra denne simple beregning er renten dermed for lav i forhold til, hvad en Taylor-regel ville tilsige. Dette gælder også, hvis inflationen beregnes ud fra BNP-deflatoren.

a) Taylor, J. B. (1993): *Discretion versus Policy Rules in Practice*, Carnegie-Rochester Series on Public Policy 39, s. 195–214.

b) På mellemlang sigt antages en nominal rente på 3 pct. for ECB og et spænd på 0,15 pct.point til den danske nominelle rente. Med en antagelse om en inflation på 1,75 pct. medfører dette en realrente på 1,4 pct.

I.4 Offentlige finanser frem mod 2025

Underskud på kort sigt, ...

Der var et underskud på den offentlige saldo på 0,9 pct. af BNP i 2016, og der forventes fortsat underskud i de først kommende år. I 2017 vurderes det strukturelle underskud (efter budgetlovens metode) til 0,6 pct. af BNP og det faktiske underskud til 1,3 pct. af BNP.

... men overskud i 2025

De offentlige finanser vurderes at blive forbedret gradvist fra 2018 og frem mod 2025. Det ventes, at den strukturelle saldo overholder budgetlovens grænse for underskuddet på maksimalt 0,5 pct. af BNP i alle år efter 2017. Samtidig ventes underskuddet på den faktiske offentlige saldo fra 2017 at holde en bred margin til underskudsgrænsen i Stabilitets- og Vækstpagten på 3 pct. af BNP. I 2020 ventes omtrent balance på den offentlige saldo, og frem mod 2025 forbedres de offentlige finanser, så der i 2025 ventes et overskud på 0,4 pct. af BNP. Overskuddet i 2025 er lidt lavere end i *Konjunkturvurdering og offentlige finanser, februar 2017*, hvilket blandt andet skyldes en nedjustering af den strukturelle beskæftigelse og skattelettelser i aftalen *Tryghed om boligbeskatningen* fra maj 2017.

Finanspolitiske målsætninger vurderes overholdt

Det vurderes, at alle de finanspolitiske målsætninger overholdes. Det gælder som nævnt udviklingen i den faktiske og strukturelle offentlige saldo mod 2025. Dertil kommer, at finanspolitikken vurderes overholdbar, jf. kapitel II, og udgiftslofterne vurderes at være overholdt i regnskaberne for 2016, jf. *Baggrundsnotat til offentlige finanser, Dansk Økonomi, forår 2017*, hvor vurderingen af de offentlige finanser uddybes.

Usikkerhed forbundet med vurderinger

Der er stor usikkerhed forbundet med vurderingen af de offentlige finanser. Usikkerheden afspejler blandt andet, at det er vanskeligt at vurdere de såkaldte strukturelle niveauer. I afsnit I.5 udarbejdes en række følsomhedsanalyser, som illustrerer usikkerheden på skønnene for de offentlige finanser med fokus på usikkerheden på vurderingen af udviklingen i de strukturelle niveauer.

Stillingen på de offentlige finanser frem mod 2025

Grundlag for vurderingen

Fremskrivningen af de offentlige finanser mod 2025 er baseret på den makroøkonomiske fremskrivning, som er præsenteret i afsnit I.2 og afsnit I.3. Derudover tager fremskrivningen udgangspunkt i gældende lovgivning samt konsekvenserne af indgåede politiske aftaler, herunder *Tryghed om boligbeskatningen* fra maj 2017. Forudsætningerne for fremskrivningen er beskrevet i *Baggrundsnotat til offentlige finanser, Dansk Økonomi, forår 2017*.

Gradvis forbedring af de offentlige finanser ...

Fra et underskud på 0,9 pct. af BNP i 2016 ventes den offentlige saldo gradvist at blive forbedret frem mod 2025, jf. tabel I.2. Forbedringen dækker over, at indtægterne udgør en stort set konstant andel af BNP fra 2017 frem mod 2025. De forholdsvist konstante indtægter dækker dog over ændringer i sammensætningen af indtægterne. Indtægterne ventes frem mod 2025 at blive trukket op af en normalisering af pensionsafkastskatten, der efter et forholdsvist højt provenu i 2016 skønnes at blive ekstraordinær lav i 2017. Derimod reduceres personskatterne svagt frem mod 2025. Det skyldes to modsatte forhold. Det forudsættes, at lønsummen de kommende år vil udgøre en stigende andel af BNP, hvilket medfører stigende personskatter. Omvendt vil den forudsatte normalisering af renterne øge husholdningernes rentefradrag, hvilket isoleret set mindsker personskatterne. Det sidste forhold ventes at dominere.

... skyldes lav vækst i indkomstoverførsler og stigning i beskæftigelsen

Størstedelen af forbedringen af den offentlige saldo kommer derfor fra stigninger i tilbagetrækningsaldrene kombineret med en relativ beskeden vækst i de offentlige udgifter. Den gradvise forhøjelse af efterløns- og pensionsalderen i Tilbagetrækningsaftalen fra 2011 øger beskæftigelse og BNP og reducerer udgifterne til indkomstoverførsler. Det medfører, at indkomstoverførsler gradvist udgør en mindre andel af BNP.

Offentligt forbrug som andel af BNP falder frem mod 2025

Skønnet for de offentlige forbrugsudgifter frem til 2020 tager udgangspunkt i de vedtagne udgiftslofter, som afspejler en realvækst på gennemsnitligt 0,8 pct. årligt fra 2017 til 2020, hvor væksten i 2020 er 0,4 pct. Herefter antages beregningsteknisk et demografi- og velstandskorrigeret forløb. Det indebærer, at de offentlige forbrugsudgifter reduceres i

løbet af fremskrivningen fra ca. 25,2 pct. af BNP i 2017 til 24,8 pct. af BNP i 2025.

Vækst på 0,3 pct. reducerer forbrugstryk, og forbedrer de offentlige finanser

I regeringsgrundlaget fra 2016 er der et mål om en årlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. Såfremt regeringen får flertal for en forbrugsvækst på 0,3 pct. årligt fra 2018 til 2025, vil de offentlige forbrugsudgifter udgøre 23,3 pct. af BNP i 2025, jf. figur I.19. Den lavere forbrugsvækst vil isoleret set forbedre stillingen på de offentlige finanser.

Tabel I.2 Offentlige indtægter og udgifter

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Pct. af BNP					
Personskatter ^{a)}	25,2	25,2	25,2	25,3	25,2	24,8
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,6	0,4	0,7	0,9	0,8	1,1
Nordsøindtægter	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
Afgifter ^{b)}	16,3	16,0	16,2	16,1	16,1	15,9
Øvrige indtægter	5,1	5,1	5,3	5,3	5,2	5,0
Indtægter i alt^{c)}	50,8	49,4	50,0	50,0	49,8	49,4
Offentligt forbrug	25,5	25,2	25,1	25,1	25,0	24,8
Offentlige investeringer ^{d)}	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4
Indkomstoverførsler	17,3	17,1	16,9	16,8	16,7	16,3
Øvrige udgifter	4,9	4,6	4,6	4,8	4,5	4,3
Udgifter i alt^{c)}	51,2	50,4	50,0	50,1	49,5	48,8
Primær saldo	-0,4	-1,0	0,0	0,0	0,2	0,6
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
Offentlig saldo	-0,9	-1,3	-0,2	-0,2	0,1	0,4

a) Personskatter omfatter kildeskatter – herunder ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter, som omfatter beskatning af kapitalpension.

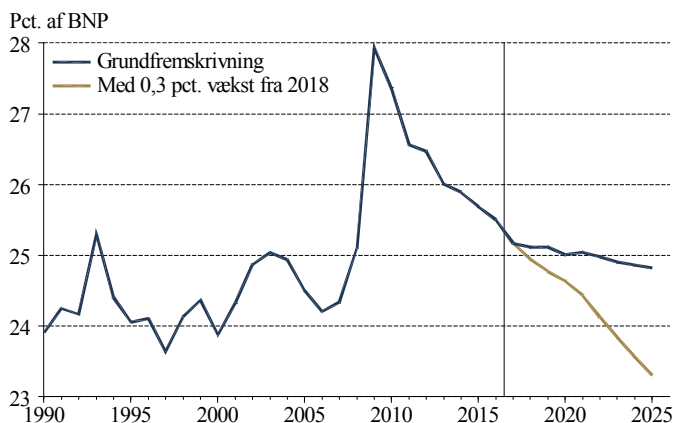
b) Posten omfatter blandt andet grundskyld.

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

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

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

Figur I.19 Offentligt forbrug



Anm.: Af regeringsgrundlaget fremgår: "Et mål om en årlig basis realvækst i det offentlige forbrug på i udgangspunkt 0,3 pct. om året inden for rammen af et faldende udgiftstryk. Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, f.eks. SU, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed."

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

Saldoen er svækket i 2025 ...

Det vurderes, at den offentlige saldo vil udgøre ca. 0,4 pct. af BNP i 2025, hvilket er lavere end i *Konjunkturvurdering og offentlige finanser, februar 2017*, hvor der var ventet et overskud på 0,7 pct. af BNP. Svækkelsen skyldes primært en nedjustering af den strukturelle beskæftigelse og skattelettelserne frem mod 2025 i boligaftalen *Tryghed om boligbeskatningen* fra maj 2017, jf. boks I.1 i afsnit I.2.

... blandt andet som følge af boligaftalen

Boligaftalen svækker saldoen i perioden 2021 til 2025 med godt 0,2 pct. af BNP målt ved de direkte provenuvirkninger, hertil kommer, at der i 2019 sker en engangstilbagebetaling på knap 0,6 pct. af BNP knyttet til ejendomme, hvor der er betalt skat af for høje vurderinger. Provenuvirkningen er omtrent på linje med regeringens.

Skatterabatten stor på kort sigt, men den udfases

Ved overgangen til det nye boligskaftesystem tilpasses satserne for ejendomsværdiskat og grundskyld, således at de på landsplan vil give det samme provenu med de nye regler som med de eksisterende regler. Det indebærer som udgangspunkt, at nogle boligejere vil få en skattelettelse, mens andre

vil få en skattestigning. Fra 2021 udstedes en særlig skatterabat til boligejere, der sikrer, at ingen, der ejer en bolig i 2020, kommer til at betale mere i samlet boligbeskat i 2021 med det nye ejendomsskattesystem, end med de hidtidige regler. Denne skatterabat gælder frem til den dag, boligen sælges.

Lavere stigninger i grundskylden frem mod 2025

I det eksisterende skattesystem er en grænse for, hvor hurtigt grundskylden må stige for den enkelte boligejer. På grund af høje stigninger i grundværdierne i 00'erne er der opstået et efterslæb, hvorfor den faktiske betalte grundskyld er lavere end det, som grundværdierne tilsiger. Derfor var der ventet forholdsvis høje stigninger i provenuet fra grundskylden frem mod 2025. Med boligaftalen annulleres dette efterslæb, og grundskylden vil alene udvikle sig fremtidige stigninger grundvurderingerne. Det medfører, at grundskylden vil stige i et langsommere tempo frem mod 2025 end hidtil lagt til grund.

Ejendomsværdiskatten vil stige – men først på lang sigt

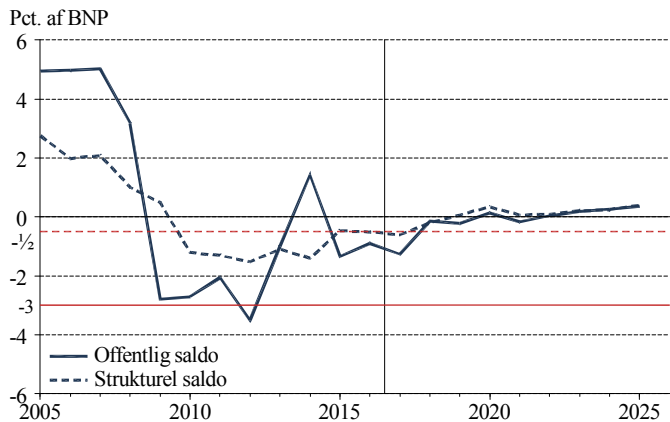
Boligaftalen indebærer en aflysning af skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdiskatten, men samtidigt nedsættes ejendomsværdiskatterne i 2021. Det medfører, at provenuet fra ejendomsværdiskatterne eksklusive skatterabat vurderes at give stort set det samme provenu i 2025 med boligaftalen som uden boligaftalen. På lang sigt medfører aflysningen af skattestoppet på boliger, at holdbarheden forbedres, jf. kapitel II.

Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode frem mod 2025

Den strukturelle saldo for 2014-17 er svagere end oprindeligt skønnet

I årene 2014-17 vurderes det, at den strukturelle underskud er tæt på eller større end 0,5 pct. af BNP, jf. figur I.20. Budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP har haft virkning siden 2014. Den skal imidlertid kun overholdes, når finanslovsforslaget for det kommende år fremsættes dvs., at den strukturelle saldo for 2017 blev vurderet i efteråret 2016. Formandskabet vurderede underskuddet på den strukturelle saldo til mindre end 0,5 pct. af BNP, da finanslovsforslagene for 2014-17 blev fremlagt. Forudsætningerne for vurderingen af saldoen om blandt andet oliepriser og strukturel beskæftigelse har efterfølgende ændret sig, jf. nedenfor.

Figur I.20 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er opgjort efter budgetlovens metode. Den stiplede røde linje angiver 0,5 pct.-grænsen i budgetloven, mens den røde angiver 3 pct.-grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten.

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

Fra 2018 vurderes den strukturelle saldo at være på den rigtige side af 0,5 pct. grænsen

Det vurderes dog, at den strukturelle saldo gradvist forbedres, og fra 2020 til 2025 ventes underskuddet at være vendt til et overskud på den strukturelle saldo. Forbedringen er drevet af reformer, hvor særligt Tilbageføringsaftalen øger arbejdsudbuddet, og derved de strukturelle skatteindtægter, samtidig med at udgifterne til overførselsindkomster mindskes. De specifikke årsager til forbedringen af den strukturelle saldo er beskrevet i *Baggrundsnotatet om offentlige finanser, Dansk Økonomi, forår 2017*.

Den strukturelle saldo er på linje med regeringens vurdering

Den strukturelle saldo i 2017 og 2018 vurderes af formandskabet til at være på linje med regeringens vurdering i *Danmarks Konvergensprogram 2017*, jf. tabel I.3. Det dækker over forhold, der trækker i hver sin retning. Formandskabet har en lavere vurdering af de strukturelle indtægter fra Nordsøbeskatningen, mens en mere positiv vurdering af udviklingen i det private forbrug, arbejdstid og beskæftigelse trækker i retning af en bedre strukturel saldo. For 2020 vurderes den strukturelle saldo at være 0,3 pct. af BNP, hvilket er noget over regeringens vurdering om strukturel balance. Det er primært drevet af en lidt højere skønnet beskæftigelse målt i såvel hoveder som fuldtidspersoner. For 2025 vurderes saldoen at blive 0,4 pct. af BNP.

Tabel I.3 Strukturel saldo, budgetlovens metode

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----- Pct. af strukturelt BNP -----						
De Økonomiske Råd	-1,4	-0,5	-0,5	-0,6	-0,2	0,1	0,3
Finansministeriet	-1,0	-0,6	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Forskel	-0,4	0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,1	0,3
Bidrag til forskel:							
Beskæftigelse inkl. timer	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3
Privat forbrug	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Nordsøindtægter	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
Øvrige forhold	-0,3	0,3	0,0	0,2	0,1	-0,1	-0,2

Anm.: Øvrige forhold dækker blandt andet over offentlige renteudgifter, strukturelle ændringer i øvrigt f.eks. ændringer i den strukturelle lønkvote og skift i de relative priser på offentligt varekøb og investeringer i forhold til den generelle prisudvikling.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Forklaringer på at skøn for strukturel saldo gradvist er forværret

Strukturelt underskud nu på eller over 0,5 pct. grænsen i 2014-17

Det strukturelle underskud (budgetlovens metode) vurderes i årene 2014 til 2017 at være tæt på eller større end 0,5 pct. af BNP. Formandsskabet vurderede det strukturelle underskud til under 0,5 pct. af BNP ved fremlæggelsen af finanslovsforslagene for 2014 til 2017. Nedenfor gives nogle forklaringer på hvilke nye skøn og metoder, som har givet anledning til at nedjustere den strukturelle saldo.

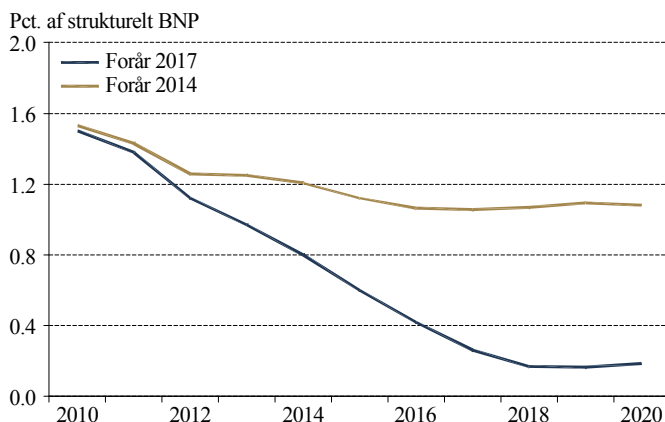
Nedjustering af strukturel beskæftigelse

En væsentlig årsag til nedjusteringen af den strukturelle saldo er, at vurderingen af den strukturelle beskæftigelse gradvist er nedjusteret afledt af nye metoder og ny information. Den strukturelle arbejdsstyrke blev blandt andet nedjusteret med 40.000 personer i *Dansk Økonomi, forår 2016* afledt af nye antagelser og data, og den strukturelle ledighed blev oprevideret med 10.000 personer i *Dansk Økonomi, efterår 2016*. Også i denne rapport er den strukturelle beskæftigelse nedrevideret. De gradvise nedjusteringer af den strukturelle beskæftigelse har svækket den strukturelle saldo.

Nordsøindtægter har svækket saldoen på kort sigt

En anden væsentlig forklaring på de forværrede skøn er faldet i olieprisen og heraf faldet i Nordsøindtægterne. De strukturelle Nordsøindtægter for årene 2014-17 blev vurderet til omkring 1,1 pct. af BNP i gennemsnit for perioden i *Dansk Økonomi, forår 2014*, mens de strukturelle Nordsøindtægter nu vurderes at have udgjort omkring 0,5 pct. af BNP i gennemsnit i perioden, jf. figur I.21.

Figur I.21 Strukturelle Nordsøindtægter

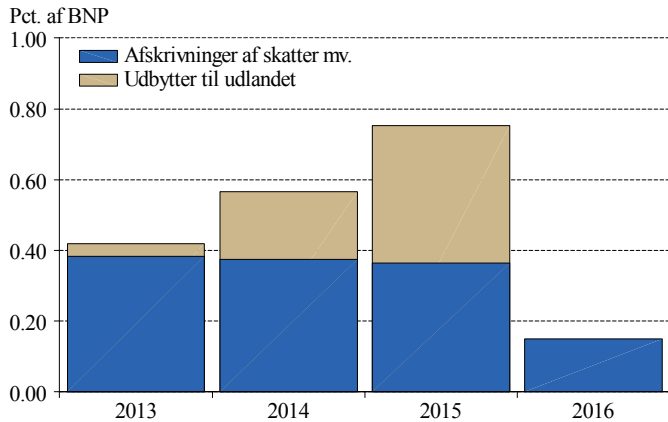


Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Tab i SKAT har svækket de offentlige finanser ...

Derudover har problemerne i SKAT de seneste år svækket de offentlige finanser. Det gælder både den uberettigede refusion af udbytteskat til udlandet, som ifølge Danmarks Statistik foreløbigt kan opgøres til 12,4 mia. kr. i 2013 til 2015, jf. figur I.22. Dertil kommer problemer med skatteopkrævningen. Danmarks Statistik har opgjort, at der er afskrevet 25,3 mia. kr. flere skatter i 2013 til 2016 end normalt. Samlet set har refusion af udbytteskat og afskrivninger svækket den faktiske offentlige saldo med i alt 37,7 mia. kr., hvilket i gennemsnit svarer til knap 0,5 pct. af BNP årligt for årene 2013 til 2016.

Figur I.22 Tab i SKAT



Anm.: Tabene i SKAT viser den direkte effekt på den faktiske saldo. I den strukturelle saldo indgår tabene ved et 7-års glidende gennemsnit.

Kilde: Danmarks Statistik, *Efterretning Offentlige Finanser 2017:6, marts 2017*, Danmarks Statistik, *Kontering af uretmæssigt refunderet udbytteskat til udlændinge på betalingsbalancen og i nationalregnskabet*, 10. oktober 2016.

... hvilket ikke var indregnet i skøn ved finanslovsforslag

Der var i sagens natur ikke budgetteret med betydelige uberegtede refusioner af udbytteskat, da finanslovsforslagene for 2013 til 2015 blev fremsat. Derfor indgik tabene på ca. 12,4 mia. kr. heller ikke i vurderingen af den faktiske eller strukturelle saldo på dette tidspunkt. Dertil kommer, at SKAT ikke har budgetteret med ekstraordinære afskrivninger af skatter ved fremlæggelsen af finanslovsforslagene, hvorfor disse først efterfølgende er indarbejdet i skønnene for de offentlige finanser. Både nedjusteringen af Nordsøindtægterne og tabene i SKAT er midlertidige og har ikke påvirket den finanspolitiske holdbarhed nævneværdigt.

Lav vækst i det private forbrug har svækket saldoen, ...

Sammensætningen af forsyningsbalancen ved et givet output gap har betydning for den offentlige saldo. Hvis det private forbrug udgør en stor andel af BNP, vil der komme relativt mange indtægter fra moms og afgifter sammenlignet med en situation, hvor nettoeksporten er høj. Skønnene for nettoeksportens andel af BNP er gradvist blevet revideret op, mens skønnene for forbrugets andel af BNP er blevet

revideret ned. Det har isoleret set trukket ned i såvel den faktiske og strukturelle saldo i de seneste år. Skønnet for forbrugets andel af BNP vurderes nu at blive lavere i 2025, end det f.eks. var vurderet i *Dansk Økonomi, forår 2016*.

... men styrket holdbarheden

Det lavere skøn for væksten i det private forbrug frem mod 2025 har imidlertid forbedret holdbarheden. Det skyldes særligt, at det lavere private forbrug medfører, at husholdningerne sparer mere op. Den større opsparing medfører en højere formue og kapitalindkomst, hvilket på lang sigt medfører en stigning i indkomstskatteprovenuet og højere privat forbrug, jf. kapitel II. Dette har været en medvirkende årsag til, at den strukturelle saldo gradvist er forværret samtidig med, at holdbarheden er forbedret.

Vurderingen af strukturel saldo et givet år vil løbende blive revideret

Beregningen af den strukturelle saldo er forbundet med betydelig usikkerhed, og vurderingen af denne ændres løbende i takt med, at der kommer ny information og udvikles nye metoder. Nedjusteringerne af den strukturelle beskæftigelse, Nordsøindtægter, tabene i SKAT og lavere privat forbrug er eksempler på, at ny information og nye estimationsmetoder har ændret vurderingen af den strukturelle saldo i de senere år.

Vurdering af finanspolitikens aktivitetspåvirkning frem mod 2020

Finanspolitikken strammes gradvist

Fra 2017 til 2020 strammes finanspolitikken løbende svarende til en negativ aktivitetsvirkning på ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP årligt, jf. tabel I.4. Det skyldes primært, at den offentlige beskæftigelse ventes at vokse langsommere end den strukturelle beskæftigelse. Derved sker der en gradvis reduktion i det offentlige forbrug som andel af BNP i prognoseperioden.

Tabel I.4 Finanseffekter

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Pct.						
Udgifter i alt	0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,3
Heraf offentligt forbrug	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,3
offentlige investeringer	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
øvrige	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Indtægter i alt	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Heraf personlige skatter	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,3	-0,2	-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.

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

Samme politik giver en mindre negativ finanseffekt hos Finansministeriet

Den aktuelle vurdering af finanseffekten afviger fra regeringens vurdering i *Økonomisk Redegørelse, december 2016*, hvor det blev vurderet, at finanseffekten i gennemsnit var ca. -0,1 i årene 2015-18. Forskellen skyldes hovedsageligt, at der er en forskellig definition af, hvad der er en neutral finanspolitik. Finansministeriet forudsætter i deres definition af neutral finanspolitik, at den offentlige beskæftigelse er uændret i forhold til året før, mens DØR definerer en neutral finanspolitik som, at den offentlige beskæftigelse stiger i takt med den strukturelle private beskæftigelse. Særligt i de kommende år, hvor der forventes en væsentlig fremgang i den strukturelle beskæftigelse, vil det give anledning til en forskellig vurdering af finanseffekten.

I.5 Usikkerhed i fremskrivningen

Vigtigt med fokus på usikkerheder i fremskrivningen

Vurderingen af udviklingen i BNP og de offentlige finanser i Danmark frem mod 2025 er baseret på en række forudsætninger og skøn, som er forbundet med usikkerhed. Mange forhold vil udvikle sig anderledes end forudsat i fremskriv-

ningen i de foregående afsnit. Det er væsentligt at have fokus på disse usikkerheder og skønne over, hvordan ændringer i forudsætningerne kan påvirke centrale økonomiske størrelser som f.eks. BNP og de offentlige finanser.

Usikkerhed om strukturelt BNP relaterer sig til arbejdsudbud og produktivitet

I fremskrivningen af dansk økonomi præsenteret i de foregående afsnit forudsættes, at output gap er lukket fra 2019. Herefter beskriver fremskrivningen den strukturelle BNP-udvikling, der er bestemt af forudsætningerne om udviklingen i det strukturelle arbejdsudbud og produktiviteten. I tabel I.5 er vist de forudsætninger, der ligger til grund for vurderingen af den strukturelle BNP-udvikling. Til sammenligning fremgår de tilsvarende vækstforudsætninger fra *Danmarks Konvergensprogram 2017*.

TFP-vækst og arbejdstid udgør forskel

I nærværende fremskrivning ligger den årlige strukturelle BNP-vækst frem mod 2025 ca. ½ pct.point højere end i vurderingen fra *Danmark Konvergensprogram 2017*. Dette skyldes overvejende højere vækst i arbejdstiden og højere bidrag fra produktivitetsvækst. Forskellen i produktivitetsforudsætningerne tilskrives hovedsageligt forskellige forudsætninger om den underliggende TFP-vækst, jf. boks I.4. Højere real BNP-vækst øger væksten i de private indkomster og indebærer isoleret set højere vækst i det private forbrug.

Tabel I.5 Vækstforudsætninger 2017-25

	F17	KP17
	-----årlig realvækst-----	
Strukturelt BNP	2,0	1,5
Konjunkturbidrag	0,1	0,1
Faktisk BNP	2,1	1,6
Afgift	0,1	0,0
BVT	2,1	1,6
Timeproduktivitet	1,3	0,9
Beskæftigelse	0,6	0,6
Arbejdstid	0,1	0,0

Anm.: F17 angiver udviklingen i *Dansk Økonomi, forår 2017*. Tabellen angiver de årlige gennemsnitlige procentvise vækstrater.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017 (KP17)* og egne beregninger.

Boks I.4 Arbejdstid og produktivitetsvækst frem mod 2025

Arbejdstid

Den strukturelle gennemsnitlige arbejdstid øges i forløbet for dansk økonomi frem mod 2025 med ca. 16 timer fra 2016, heraf kan 5 timer tilskrives lukning af arbejdstidsgap. I fremskrivningen af den strukturelle arbejdstid tages udgangspunkt i DREAM's fremskrivning af arbejdsstyrken fordelt på køn, alder, arbejdsmarkedstilknytning og uddannelsesniveau, samt arbejdstiden i 2014 fordelt på disse grupper. Arbejdsmarkeds- og skattereformer påvirker fremskrivningen gennem ændringer i sammensætningen af arbejdsstyrken og ved at påvirke udbuddet af arbejdstimer indenfor arbejdsstyrken.

I *Danmarks Konvergensprogram 2017* er arbejdstiden omtrent uændret frem mod 2025, jf. *Danmarks Konvergensprogram 2017, Tabel 2.2*.

Produktivitetsvækst

Det forudsættes, at produktivitetsvæksten i de private byerhverv (målt som BVT pr. arbejdstime) frem mod 2025 i gennemsnit udgør ca. 1,7 pct. årligt. Dette dækker over en forudsat TFP-vækstrate på 1 pct. årligt og et bidrag fra voksende K/L-forhold på ca. 0,7 pct. årligt. Udviklingen i K/L-forholdet kan yderligere opdeles i en strukturel komponent på ca. 0,4 pct. årligt og et bidrag, der skyldes, at kapitalintensiteten gradvis øges til det strukturelle niveau. Beregningsteknisk ses der bort fra produktivitetsvækst i produktionen af offentlige serviceydelser, hvilket bidrager til, at den årlige produktivitetsvækst for økonomien som helhed forudsættes at udgøre ca. 1,3 pct. i perioden 2017-25.

I *Danmarks Konvergensprogram 2017* opgøres produktivitetsvæksten i *den private sektor ekskl. råstofudvinding* til ca. 0,6 pct. i 2017 og ca. 1,2-1,3 pct. årligt i perioden 2018-30, hvoraf ca. 0,8 pct. vurderes at vedrøre voksende kapitalapparat, heraf 0,3 fra genopretning af kapitalintensiteten. TFP-væksten forudsættes at ligge på 0,5-0,6 pct. årligt i perioden fra 2018-30, jf. *Danmarks Konvergensprogram 2017, boks 2.1*.

Produktivitetsforudsætningerne er ikke direkte sammenlignelige, blandt andet som følge af forskelle i sektorafrænsningen. Men opgørelserne peger i retning af, at forskellen i produktivitetsforudsætningerne hovedsageligt kan tilskrives TFP-vækstraterne. De private byerhverv udgør skønsmæssigt 85-90 pct. af den private sektor ekskl. råstofudvinding.

Følsomhedsberegninger kan illustrere betydningen af forudsætninger

I dette afsnit opstilles en række følsomhedsberegninger, hvor forudsætningerne vedrørende arbejdsudbud og produktivitet varieres, med henblik på at illustrere, hvordan ændringerne påvirker de offentlige finanser frem mod 2025. Ændringerne skaleres, så den gennemsnitlige årlige vækst i realt BNP i perioden 2017-25 reduceres med ca. 0,1 pct. i forhold til tabel I.5. For at illustrere betydningen af efterspørgselssiden opstilles ligeledes en følsomhedsberegning, hvor det private forbrugs BNP-andel gradvis mindskes, så andelen i 2025 er reduceret med 1 pct.point.

BNP-vækst og offentlige finanser

Overordnet set afhænger virkningen på de offentlige finanser af, i hvilket omfang offentlige indtægter og udgifter følger ændringen i BNP-udviklingen i den konkrete følsomhedsberegning. Dette afhænger af, hvilke af de underliggende vækstforudsætninger, der ændres. Eksempelvis vil ændringer i forudsætningerne om produktivitetsvæksten have relativt lille effekt på de offentlige finanser og afhænge af, om ændringen skyldes TFP-vækst eller bidraget fra øget K/L-forhold, jf. nedenfor. Modsat vil lavere BNP-vækst som følge af lavere strukturel beskæftigelse påvirke de offentlige finanser i større omfang, fordi antallet af overførselsmodtagere øges, når beskæftigelsen reduceres.

Efterspørgslens sammensætning påvirker offentlige finanser

Efterspørgslen, der har stor betydning for BNP-udvikling på kort sigt, spiller kun en begrænset rolle for vurderingen af den strukturelle BNP-udvikling gennem afgifterne. Efterspørgslens sammensætning har imidlertid betydning ved vurderingen af de offentlige finanser. Det skyldes blandt andet, at efterspørgselskomponenterne beskattes forskelligt, og at valget mellem privat forbrug og opsparing påvirker udviklingen i skattebaserne.

Stiger arbejdstiden frem mod 2025?

Arbejdstiden forudsættes at vokse frem mod 2025

Historisk er den gennemsnitlige årlige arbejdstid faldet med ca. 400 timer siden starten af 1970'erne, og siden 2000 er arbejdstiden faldet med ca. 60 timer, jf. figur I.23, blandt andet som følge af indførelsen af fem feriefridage. I fremskrivningen af dansk økonomi forudsættes, at udviklingen i arbejdstiden vender, og at den årlige arbejdstid vokser med ca. 16 timer frem mod 2025, jf. boks I.4. Udvikling ventes

at bidrage til at øge BNP-niveauet med godt 1 pct. i 2025 i forhold til 2016-niveauet.

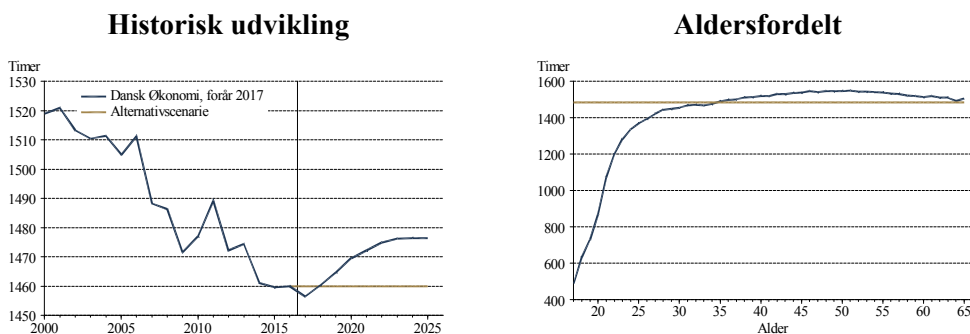
Øget velstand kan reducere arbejdstiden ...

Arbejdstiden kan imidlertid vise sig at falde frem mod 2025. Dette er tilfældet, hvis arbejdstagerne omsætter en del af den velstandsstigning, der realiseres frem mod 2025, til mere fritid. Denne effekt er ikke indregnet i fremskrivningen af arbejdstiden, men vil kunne reducere arbejdstiden i forhold til det forudsatte både gennem overenskomster, og ved at flere foretrækker deltid.

... og ældre kan foretrække at arbejde mindre i lyset af senere tilbagetrækning

Frem mod 2025 stiger antallet af ældre i arbejdsstyrken blandt andet som følge af tilbagetrækningsreformer. Idet ældre har en højere årlig arbejdstid end gennemsnittet, bidrager det stigende antal ældre på arbejdsmarkedet isoleret set til at trække den gennemsnitlige arbejdstid op. Det kan imidlertid vise sig, at nogle ældre foretrækker at reducere den årlige arbejdstid i lyset af det udskudte tilbagetrækningstidspunkt eksempelvis som følge af nedslidning. Formelle aftaler, der øger fleksibiliteten de sidste år af arbejdslivet, kan ligeledes vinde indpas. Eksempelvis giver overenskomstresultatet fra 2017 mulighed for at afholde op til 32 seniordage for personer med fem år eller mindre til folkepensionsalderen, hvilket ligeledes trækker i retning af, at den gennemsnitlige arbejdstid kan blive lavere end forudsat.

Figur I.23 Årlig arbejdstid



Anm.: Den aldersfordelte arbejdstid er den årlige gennemsnitlige arbejdstid fordelt på aldersklasser i 2014. Den vandrette linje angiver den vægtede gennemsnitlige arbejdstid i 2014. Opgørelsen af den gennemsnitlige arbejdstid over tid og over aldersklasser er baseret på forskellige statistiske kilder, og 2014 værdierne kan ikke umiddelbart sammenlignes.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank, DREAM og egne beregninger.

**Lavere arbejdstid
reducerer
strukturelt BNP
...**

I en følsomhedsberegning fastholdes den årlige arbejdstid på 2016-niveauet gennem hele fremskrivningsperioden. Dermed reduceres arbejdstiden med ca. 16 timer i 2025 i forhold til fremskrivningen af dansk økonomi. Dette svarer til en reduktion af arbejdsudbuddet med godt 1,0 pct. eller knap 30.000 fuldtidspersoner. Realt BNP reduceres med godt 1,0 pct. i 2025, og den gennemsnitlige BNP-vækst reduceres derfor med godt 0,1 pct. årligt i perioden 2017-25, jf. tabel I.6.

**... og svækker
de offentlige
finanser**

De offentlige finanser svækkes i følsomhedsberegningen med lavere arbejdstid. Blandt andet bidrager udgiftslofterne og demografisk træk til, at det offentlige forbrug udgør en større andel af BNP, når arbejdstiden reduceres. Påvirkningen af de offentlige finanser afhænger også af, om det alternative forløb for arbejdstiden forudsættes realiseret gennem den aftalte arbejdstid, hvor satserne for indkomstoversførslerne reduceres gennem satsreguleringen, eller ved at flere foretrækker deltid. Den offentlige primære saldo svækkes i beregningen med 0,2-0,3 pct. af BNP i 2025 afhængigt af, om satsreguleringen påvirkes, jf. tabel I.6.

Tabel I.6 Ændrede forudsætninger

	BNP	Saldo 2025
	---årlig realvækst--	---pct. af BNP---
Uændret arbejdstid fra 2016		
- øget deltidsfrekvens	-0,1	-0,3
- aftaler reducerer gns. arbejdstid	-0,1	-0,2
Reformeffekt 30.000 pers. lavere	-0,1	-0,3
30.000 flere ledige	-0,1	-0,4
Lavere investeringer	-0,1	0,1
TFP-vækstrate 0,1 pct. lavere årligt	-0,1	-0,1
Lavere forbrugskvote	0,0	-0,1

Anm.: "Saldo 2025" angiver virkningen på den offentlige primære saldo i pct. af BNP. Den offentlige primære saldo opgør stillingen på de offentlige finanser ekskl. offentlige nettorentudgifter.

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

Markant svækkelse af vækst og saldo ved fortsat fald i arbejdstiden

Forudsættes det alternativt, at faldet i arbejdstiden siden 2000 fortsætter frem mod 2025, kan den årlige arbejdstid falde med 24 timer fra 2016 til 2025. Faldet svarer til, at beskæftigelsen reduceres med ca. 2¾ pct. eller godt 70.000 fuldtidspersoner i 2025 i forhold til fremskrivningen af dansk økonomi. Et fortsat fald i arbejdstiden reducerer dermed den reale BNP-vækst med ca. 0,3 pct. årligt, og den primære offentlige saldo svækkes med op til godt 0,7 pct. af BNP i 2025.

Øges beskæftigelsen med 165.000 personer?

Senere efterløns- og pensionsalder øger beskæftigelsen

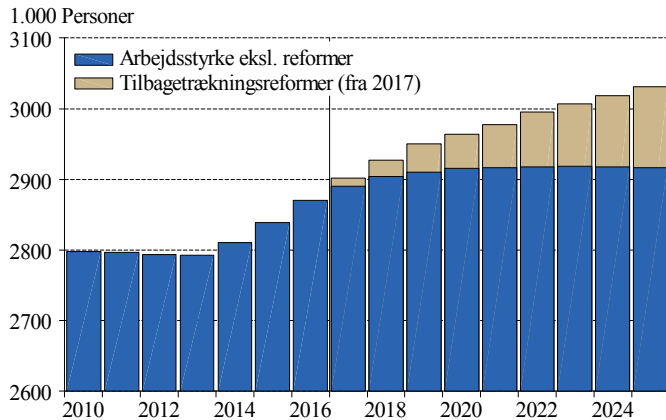
Fra 2016 ventes beskæftigelsen at stige med 165.000 personer hovedsageligt som følge af, at arbejdsstyrken vokser. Stigningen kan blandt andet tilskrives, at efterløns- og folkepensionsalderen øges som følge af Velfærdsaftalen fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen fra 2011. Disse reformer alene forudsættes at øge arbejdsstyrken med ca. 115.000 personer i perioden 2016-25, jf. figur I.24. Samtidig reducerer reformerne antallet af efterlønsmodtagere og folkepensionister, hvilket reducerer de offentlige udgifter til indkomstoverførsler.

Første erfaringer med højere efterlønsalder peger på øget beskæftigelse

Efterlønsalderen er hævet med et halvt år årligt fra 2014, og pensionsalderen hæves gradvist fra 65 år i 2018 til 67 år i 2022 og 75 år i 2075, jf. kapitel II. De første erfaringer med stigninger i efterlønsalderen viser, at stigningerne fører til, at de årgange, der ikke længere kan gå på efterløn som 60-årige, fortsætter i beskæftigelse i forventet omfang.⁴ Der er i fremskrivningen taget højde for, at behovet for eksempelvis førtidspensionering stiger, når pensionsalderen øges, men effekten kan vise sig at være undervurderet. Og det er forbundet med betydelig usikkerhed, hvordan stigende tilbagetrækningsaldrer vil påvirke danskernes tendens til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet for egne midler.

⁴) jf. Økonomisk analyse: *Reformer har styrket seniorers beskæftigelse*, Finansministeriet, januar 2017

Figur I.24 Arbejdsstyrke 2010-25



Anm.: Tilbageføringsreformerne omfatter *Aftaler om reformpakke 2020* (2011) og *Velfærdsaftalen* (2006). Aftalerne påvirker også arbejdsstyrken før 2017.

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

Mindre reformvirkninger svækker vækst og offentlige finanser

Det kan derfor vise sig, at virkningerne af de gennemførte tilbageføringsreformer bliver mindre end forudsat. Hvis reformerne f.eks. bidrager med 30.000 færre til arbejdsstyrken i 2025, svarende til godt en fjerdedel af de forudsatte reformeffekter, reduceres arbejdsudbuddet og dermed BNP med knap 1 pct. Væksten i reall BNP reduceres med ca. 0,1 pct. årligt, og den offentlige primære saldo svækkes med godt 0,3 pct. af BNP⁵, jf. tabel I.6, blandt andet som følge af, at skattebaserne reduceres, og indkomstoverførslerne øges.

Beregning af strukturel arbejdsstyrke mv. er også usikker ...

Udover effekten af stigninger i efterløns- og pensionsalderen afhænger forudsætningerne om beskæftigelsesudviklingen frem mod 2025 blandt andet af de metoder og data, der anvendes ved opgørelse af strukturel arbejdsstyrke og strukturel ledighed. Begge opgørelser er underlagt betydelig usikkerhed. Nye metoder og informationer giver løbende grundlag for at genberegne den strukturelle beskæftigelse.

⁵) Det er i beregningen forudsat, at antallet af personer på førtidspension øges med 15.000 personer, mens de resterende 15.000 personer forudsættes at være selvforsørgende.

... og den strukturelle beskæftigelse er nedjusteret betydeligt

I forbindelse med udarbejdelsen af *Dansk Økonomi, forår 2016* betød nye metoder og data, at den strukturelle arbejdsstyrke blev nedjusteret med ca. 40.000 personer. I *Dansk Økonomi, efterår 2016* blev den strukturelle ledighed opjusteret med 10.000 personer, og der er foretaget en nedjustering af den strukturelle beskæftigelse med godt 12.000 personer i denne fremskrivning, jf. *Baggrundsnotatet til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2017*. Justeringerne kan have stor betydning for vurderingen af de offentlige finanser og illustrerer usikkerhederne i forbindelse med opgørelsen af den strukturelle beskæftigelse. Usikkerhederne indebærer, at arbejdsstyrken frem mod 2025 kan blive enten større eller mindre end forudsat.

Niveaueet for den strukturelle ledighed har stor betydning for offentlige finanser

Den strukturelle ledighed skønnes at udgøre 2,8 pct. af arbejdsstyrken i 2025. Såfremt den strukturelle ledighed for eksempel er 1 pct.point højere i 2025 end vurderet, vil beskæftigelsen være ca. 30.000 personer lavere, svarende til ca. 1 pct. i forhold til hovedforløbet. Den reale BNP-vækst reduceres med godt 0,1 pct. årligt, og den primære offentlige saldo svækkes med 0,4 pct. af BNP i 2025, jf. tabel I.6. Konsekvensen for de offentlige finanser er dermed større end ved en tilsvarende reduktion af arbejdsstyrken eller arbejdstiden. Dette kan tilskrives, at overførselsudgifterne stiger mere i tilfældet med øget strukturel ledighed, end hvis arbejdstid eller arbejdsstyrke udvikler sig langsommere end forudsat.

Forudsætning om høj produktivitetsvækst

Opdeling af produktivitetsvækst

Produktivitetsudviklingen opgjort som BVT pr. arbejdstime kan under en række forudsætninger opdeles i en komponent, der skyldes, at kapitalapparatet pr. arbejdstime (K/L-forholdet) øges, og en komponent, der skyldes vækst i totalfaktorproduktiviteten (TFP). Sidstnævnte dækker over eksempelvis ændret uddannelsesniveau, bedre arbejdstilrettelæggelse mv.

Usikkerhed forbundet med produktivitetsstigning

Produktivitetsstigningerne forudsat i fremskrivningen af dansk økonomi afhænger af, at investeringerne øger K/L-forholdet til det skønnede trendmæssige niveau i 2025, jf. figur I.25 og boks I.4. Hvis investeringsomfanget bliver mindre end forudsat, vil produktivetsbidraget fra øget K/L-

forhold mindskes. TFP-væksten har historisk set udvist store udsving, mens den estimerede trendmæssige TFP-vækst over de seneste 15-20 år opgøres til ca. 1 pct. årligt, jf. figur I.25. På den baggrund udgør TFP-væksten 1 pct. årligt frem mod 2025, men kan vise sig at blive enten højere eller lavere end forudsat.

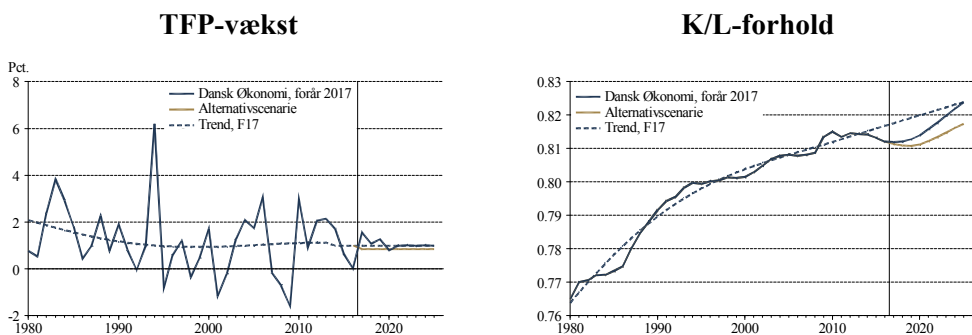
Offentlige finanser og produktivitetsvækst

De offentlige finanser påvirkes i mindre grad af ændringer i produktivetsforudsætningerne end ved ændringer i arbejdsudbuddet. Det skyldes blandt andet, at de offentlige lønninger som følge af reguleringsordningen og markedsmekanismer følger de private lønninger, der reduceres ved en svækkelse af produktivitetsudviklingen. Samtidig reduceres satsreguleringen, og indkomstoverførslerne vokser langsommere, når produktivets- og dermed lønvæksten reduceres.

Ændrede forudsætninger er omtrent neutrale for de offentlige finanser

I en følsomhedsberegning reduceres investeringerne i de private byerhverv frem mod 2025, så den årlige BNP-vækst reduceres med ca. 0,1 pct. Ændringen indebærer, at de offentlige finanser styrkes med knap 0,1 pct. af BNP i 2025. En reduktion af TFP-væksten i de private byerhverv, der indebærer en tilsvarende reduktion af den årlige BNP-vækst, svækker de offentlige finanser i 2025 med knap 0,1 pct. af BNP, jf. tabel I.6. Forskellen kan hovedsageligt henføres til, at de skattemæssige afskrivninger reduceres, når virksomhederne investerer mindre.

Figur I.25 TFP-vækst og K/L-forhold



Anm.: Metoden til fastlæggelse af TFP og K/L-forhold er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet "Fastlæggelse af produktivitet i private byerhverv".

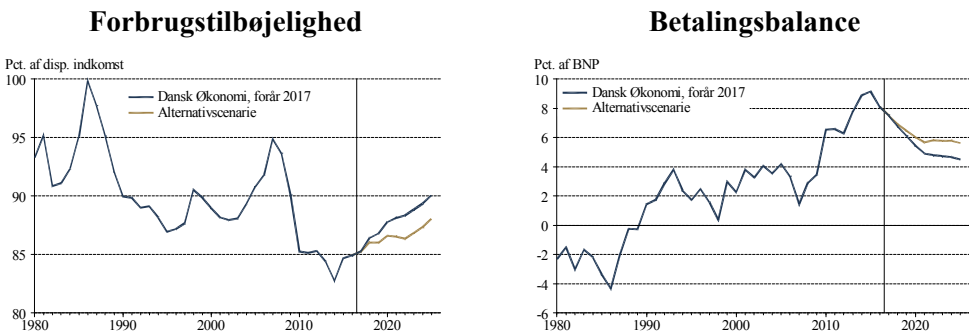
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Privat forbrug

Det private forbrug kan udvikle sig hurtigere end forudsat

I fremskrivningen af dansk økonomi forudsættes en vækst i det reale private forbrug på gennemsnitligt 2,5 pct. årligt i perioden 2017-25. Dette er højere end væksten de seneste 20 år, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med, at realvæksten i BNP frem mod 2025 ligeledes er høj sammenlignet med den historiske udvikling. Denne skønnede udviklingen hænger også sammen med, at der de seneste år har fundet en betydelig formueopbygning sted i den private sektor, samt at forbrugstilbøjeligheden ud af den private sektors disponible indkomst har udvist tendens til fald gennem en længere periode og er historisk lav, jf. figur I.26. På den baggrund kan det vise sig, at det private forbrug udvikler sig hurtigere end forudsat. Det kan imidlertid også vise sig, at faldet i forbrugstilbøjeligheden er af mere permanent karakter eksempelvis forårsaget af øget opbygning af pensionsformuer, hvilket trækker i retning af, at realvæksten i det private forbrug kan være overvurderet.

Figur I.26 Privat forbrug og betalingsbalance



Anm.: Forbrugstilbøjeligheden viser det private forbrug som andel af den makroøkonomiske model SMECs definition af den langsigtede forbrugsbestemmende disponible indkomst.

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

Lavere privat forbrug reducerer ikke strukturel BNP

Lavere vækst i det private forbrug frem mod 2025 vil ikke umiddelbart påvirke den strukturelle BNP-vækst. Det skyldes, at ændringer i det private forbrug ikke umiddelbart påvirker udbuddet af arbejdskraft eller produktiviteten, der bestemmer strukturelt BNP. Hvis ændring i det private forbrug ikke ledsages af øgede investeringer eller højere forbrug af fritid, øges den private finansielle opsparing og betalingsbalanceoverskuddet.

Offentlig saldo svækkes og betalingsbalancen styrkes

Lavere vækst i det private forbrug vil isoleret set svække den offentlige saldo, idet forbruget gennemsnitlig beskattes hårdere end andre endelige anvendelser. I modsat retning trækker, at øget opsparing i husholdningerne mindsker husholdningernes gæld og reducerer rentefradraget. Hvis det i en følsomhedsberegning forudsættes, at det private forbrug udvikler sig langsommere end forudsat, således at det private forbrugs BNP-andel reduceres med 1 pct.point i 2025, svækkes den offentlige saldo med godt 0,1 pct. af BNP, mens strukturelt BNP er uændret, jf. tabel I.6. Betalingsbalancen styrkes med omtrent 1 pct. af BNP, jf. figur I.26.

Forudsætninger påvirker også finanspolitisk holdbarhed

Hvis det viser sig, at arbejdsudbuddet eller produktiviteten udvikler sig anderledes end forudsat frem mod 2025, og det vurderes at ændringen har permanent karakter, vil det indebære, at også udviklingen på lang sigt påvirkes. Særligt vil permanent lavere arbejdsudbud eller arbejdstid have betydning for såvel vurderingen af BNP-niveaueet på lang sigt og på vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed. Ændrede forudsætninger om produktiviteten vil primært påvirke BNP-niveaueet, mens virkningen på den finanspolitiske holdbarhed vil være begrænset.

I.6 Aktuel økonomisk politik

Udsigt til BNP-vækst på 2 pct. de kommende år og fortsat høj beskæftigelsesvækst

De kvartalsvise BNP-vækstrater har de seneste 5 kvartaler ligget på omkring ½ pct., og fremskrivningen af dansk økonomi præsenteret i de forgående afsnit viser en gennemsnitlig vækst på godt 2 pct. om året frem mod 2025. Det er væsentligt højere end den realiserede vækst gennem de seneste 20 år. Væksten er i høj grad drevet af stigninger i beskæftigelsen, der alene i 2016 steg med 42.000 personer. Frem mod

2025 ventes beskæftigelsen at stige med yderligere ca. 165.000 personer primært som følge af arbejdsmarkeds- og tilbagetrækningsreformer.

**Omtrent neutral
konjunktur-
situation i 2017**

Den strukturelle arbejdsstyrke er øget med skønsmæssigt 50.000 personer fra 2013-16. Beskæftigelsen er imidlertid vokset endnu hurtigere, og forskellen mellem den faktiske og strukturelle beskæftigelse er reduceret fra omkring 64.000 personer i 2013 til 13.000 personer i 2016. Den ledige kapacitet på arbejdsmarkedet er således reduceret markant de seneste år, og konjunktursituationen vurderes grundlæggende at være omtrent neutral.

**Finanspolitikken
bør være stram ...**

Ledigheden og beskæftigelsen vurderes at være nær deres strukturelle niveauer i 2017 og 2018. Samtidig er renterne fortsat lave. I den aktuelle situation er det hensigtsmæssigt, at finanspolitikken bidrager til at tage toppen af aktivitetsfremgangen. Den planlagte finanspolitik giver anledning til et negativt vækstbidrag på -0,2 i 2017 og -0,3 i 2018 målt ved finanseffekten. Den planlagte finanspolitik bidrager til at tage toppen af aktivitetsfremgangen, samtidig med at den giver rum for, at beskæftigelsen kan vokse i takt med stigningen i arbejdsudbuddet. Opstramningen understøtter yderligere, at den strukturelle saldo i 2018 udviser et underskud under ½ pct. af BNP, som er grænsen i budgetloven.

**... og yderligere
stramninger kan
blive nødvendige**

Der er grund til skærpet opmærksomhed omkring hastigheden i den økonomiske udvikling. I takt med normaliseringen af konjunktursituationen er presset på arbejdsmarkedet steget og boligpriserne er steget kraftigt omkring de store byer de seneste år. Indikatorer peger på, at der er et stykke til en overophedning af økonomien, men erfaringerne fra blandt andet 2008 viser, at situationen hurtigt kan udvikle sig. Hvis væksten i efterspørgslen eller lønstigningerne tager til, kan der opstå behov for at stramme finanspolitikken i forhold til det planlagte.

**Finanspolitikken
er overholdbar**

De offentlige finanser vurderes grundlæggende at være sunde på længere sigt. I 2020 ventes underskuddet på de offentlige finanser vendt til et lille overskud, og i 2025 er der udsigt til et overskud på den offentlige saldo på 0,4 pct. af BNP. På længere sigt vil saldoen ifølge fremskrivningen

overholde budgetloven også i årene frem mod 2040, der blandt andet er karakteriseret ved, at andelen af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder, falder. Finanspolitikken vurderes at være overholdbar med 1 pct. af BNP, jf. beregningerne af den finanspolitiske holdbarhed præsenteret i kapitel II.

Overholdbarhed giver anledning til spørgsmål om den finanspolitiske kurs ...

Det er en ny situation, at finanspolitikken er overholdbar. Hvis forudsætningerne bag beregningen holder, indebærer dette, at finanspolitikken på et tidspunkt kan lempes varigt. I lyset af konjunktursituationen vil ufinansierede skattelettelser eller øgede udgifter ikke være passende på kort sigt. Dertil kommer, at det af mange grunde ikke er hensigtsmæssigt at justere den finanspolitiske kurs, som følge af mindre, løbende og usikre justeringer af vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed.

... som bør diskuteres i en kommende 2025-plan

En kommende 2025-plan vil være en passende anledning til at påbegynde en diskussion om det finanspolitiske rammeværk og håndteringen af den finanspolitiske overholdbarhed. For at understøtte et reelt fremadrettet og mellemfristet fokus i finanspolitikken er det ved at være påkrævet, at planlægningshorisonten forlænges fra 2020 til 2025.

Overholdbarhed fjerner ikke behovet for reformer

Tidligere store reformpakker har ofte været begrundet med, at finanspolitikken har været underholdbar. Overholdbarheden fjerner den brændende platform for reformer. Det er imidlertid fortsat relevant at gennemføre strukturpolitiske tiltag, som kan bidrage til øget produktivitet eller som kan øge beskæftigelsen for grupper, der er underrepræsenteret på arbejdsmarkedet, for herved at understøtte fortsat økonomiske fremgang.

Pensionsopsparing

Udbetalinger fra egen pensionsopsparing modregnes i visse offentlige ydelser ...

For nogle grupper på arbejdsmarkedet er det forbundet med høje sammensatte marginale skattesatser at forøge deres pensionsopsparing. Det er blandt andet udtalt for personer uden mulighed for at fradrage pensionsindbetalinger i topskatten, og som er forholdsvis tæt på pensionsalderen. Problemet skyldes, at pensionsudbetalinger over en vis størrelse modregnes i ældrecheck, pensionstillæg og andre offentlige

ydelser (den såkaldte samspilsproblematik). I 2025-planen fra august 2016 fremlagde den daværende regering forslag til at reducere samspilsproblematikken blandt andet ved at indføre en aldersopsparingslivrente, hvor udbetalinger ikke skal modregnes i offentlige ydelser. Der er imidlertid ikke indgået politiske aftaler på området.

... hvilket afspejles i overenskomsten 2017

Overenskomstresultatet fra 2017 indeholder blandt andet mulighed for, at personer med fem år eller mindre til folkepension kan afholde op til 32 fridage årligt (seniordage), hvis arbejdsgiveren blandt andet reducerer pensionsindbetalingen. Aftalen om seniordage afspejler, at det er nødvendigt at løse op for samspilsproblematikken, idet fridagene som følge af modregning ved fremtidige pensionsudbetalinger vil kunne afholdes med begrænsede omkostninger set fra lønmodtagerens synspunkt.

Genoptagelse af pensionskommissionens arbejde vil være hensigtsmæssig

En løsning på samspilsproblematikken fordrer, at der etableres en hensigtsmæssig balance mellem pensionsbeskatningens opsparingsincitament og modregningsreglerne. Denne balance skal etableres under hensyntagen til den strukturelle virkning på de offentlige finanser og understøtte de fordelingspolitiske prioriteringer. Problemstillingen er kompliceret, og det kræver tilbunds gående analyser at skitsere løsninger, der afbalancerer de forskellige hensyn. Det anbefales derfor, at det arbejde, der blev påbegyndt af den nedlagte pensionskommission, genoptages snarest i passende regi.

Skattepolitik

Principper i skattepolitikken

De fleste skatter medfører samfundsøkonomiske omkostninger ved at påvirke adfærden hos enkeltpersoner og virksomheder (forvridningseffekter). Skatterne anvendes til finansiering af offentlige udgifter og omfordeling af forbrugsmulighederne mellem borgerne, der afspejler politiske prioriteringer. Det bør løbende overvejes, om de samfundsøkonomiske omkostninger ved skattesystemet kan mindskes. Og særligt bør der i forbindelse med omlægninger af skattesystemet være fokus på at minimere forvridningseffekterne under hensyntagen til den ønskede indkomstfordeling. Der er blandt andet indgået politiske aftaler vedrø-

rende boligbeskatning, nordsøbeskatningen og afgiften ved generationsskifte af familieejede virksomheder.

Boligbeskatning

Grunde og fast ejendom har attraktive egenskaber som skattekilde

Grunde og fast ejendom har nogle attraktive egenskaber som skattekilde, fordi udbuddet af boliger og særligt jord ikke påvirkes af de pålagte skatter i samme grad som andre skattekilder. Et passende niveau for ejendomsbeskatningen vil derfor kunne aflaste andre skattekilder og bidrage til at mindske de samlede forvridende effekter fra skattesystemet.

Gode og mindre gode elementer i aftaler om ny boligbeskatning

Der er i november 2016 og maj 2017 indgået aftaler om boligbeskatning henholdsvis udarbejdelse af et nyt ejendomsvurderingssystem. Den ny boligbeskatning indeholder en række positive elementer. Det er positivt, at nominalprincippet, der siden 2001 har reduceret den effektive boligbeskatning mærkbart, er ophævet. Dermed vil boligskatterne atter kunne bidrage til at stabilisere udviklingen på boligmarkedet. Samtidig er det positivt, at den nuværende grundstruktur i boligbeskatningen med beskatning af såvel grunde som ejendomsværdi bibeholdes. Aftalerne har imidlertid også en række elementer, der trækker i retning af, at boligskatternes attraktive egenskaber ikke udnyttes, og som kan reducere den stabiliserende effekt fra boligskatterne.

Positivt med aftale om nye ejendoms-vurderinger ...

Retvisende ejendomsvurderinger er en central forudsætning for det kommende boligskattesystem, og netop usikkerhed omkring kvaliteten af de hidtidige vurderinger har betydet, at der ikke er blevet udarbejdet nye vurderinger siden 2011. Derfor er det positivt, at der er indgået aftale om udarbejdelse af et nyt ejendomsvurderingssystem, der første gang tages i anvendelse ved vurdering af ejerboliger i 2018. Der indføres med aftalerne et forsigtighedsprincip med henblik på at håndtere usikkerhed i ejendomsvurderingerne. Forsigtighedsprincippet, der indebærer, at beskatningsgrundlaget for grundskyld og ejendomsværdiskat udgør 80 pct. af vurderingen, reducerer den effektive ejendomsværdiskatning.

... og positivt at nominalprincippet ophæves

Nominalprincippetets ophævelse betyder, at ejendomsværdiskatten atter vil stige i takt med boligpriserne. Samtidig fjernes stigningsbegrænsningen på grundskylden for ejerboliger. I perioder med opadgående pres på boligpriserne vil boligskatterne stige, hvilket vil bidrage til at dæmpe pristigningerne. Tilsvarende vil boligbeskatningen falde i perioder med faldende priser. Dermed vil boligskatterne atter kunne bidrage til at stabilisere udviklingen i boligpriserne fremover. Den stabiliserende effekt begrænses dog af den lavere effektive ejendomsværdiskattesats.

Effektiv ejendomsværdiskat på under ½ pct. er for lav ...

Aftalen indebærer, at ejendomsværdiskatten fremover udgør ca. 0,55 pct. af beskatningsgrundlaget (svarende til 0,44 pct. af ejendomsvurderingen). Dette betyder, at beskatningen af boliger vil være lavere end beskatningen af anden kapitalindkomst, og aftalen om ny boligbeskatning indebærer dermed en fortsat begunstiggelse af investeringer i fast ejendom frem for eksempelvis aktier eller obligationer. Ejendomsværdiskatten er fortsat progressiv, og den del af beskatningsgrundlaget, der overstiger (forventet) 6 mio. kr., beskattes med en sats på 1,4 pct. (svarende til 1,12 pct. af ejendomsvurderingen). Progressionen i systemet synes kraftig set i forhold til progressionen i anden kapitalindkomstbeskatning. Formandskabet har i *Dansk Økonomi, forår 2016* skønnet den neutrale ejendomsværdiskattesats til 1,2 pct., af hele ejendomsvurderingen og med en tilhørende progressiv sats i størrelsesordenen 1,8 pct.

... og skatterabatter indebærer lavere effektiv sats for nogle boligejere

Fra 2021 udstedes en særlig skatterabat til boligejere, der sikrer, at ingen der ejer en bolig i 2020, kommer til at betale mere i samlet boligskat i 2021 med det nye ejendomsskatte-system, end med de hidtidige regler. Denne skatterabat gælder frem til den dag, boligen sælges. Det kan være hensigtsmæssigt med en rabat i en overgangsperiode, men i sin nuværende form kan skatterabatten give unødigt store indlåsningseffekter. En udfasning af skatterabatten over en årrække kunne bidrage til at afhjælpe problemet.

Varige merprovenu kan anvendes bedre

Aftalen indebærer, at permanente stigninger i boligskatterne udover, hvad der er forudsat ved aftalens indgåelse, tilbageføres til boligejerne i form af lavere boligskatter. Tilbageføring af eventuelle varige merprovenuer via boligskatterne

vil reducere den effektive beskatning yderligere og trække beskatningen længere væk fra neutralitet i forhold til den øvrige kapitalindkomstbeskatning. Samtidig reduceres boligskatternes stabiliserende virkning, hvis skatterne sænkes. Et varigt merprovenu fra boligskatterne ville alternativt og mere hensigtsmæssigt kunne anvendes til at reducere andre skatter med større forvriddningseffekter.

**Grundskylds-
provenuet
fastholdes
med aftalen**

De kommunale grundskyldspromiller fastsættes ifølge aftalen ved lov i 2021, så provenuet i de enkelte kommuner er uændret i forhold til gældende regler. De lovfastede promiller udgør et loft i 2021-25. Undergrænsen under grundskyldspromillen på nuværende 16 promille fjernes, og loftet sænkes fra 34 til 30 promille. Grundskylden har små forvriddningseffekter, og der vil derfor være gunstige samfundsøkonomiske effekter, hvis denne på sigt spiller en større rolle i det samlede skattesystem, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*. I det lys synes det uhensigtsmæssigt, at undergrænsen for grundskyldspromillen fjernes.

**Stigninger i
boligskatter
kan indefrysnes ...**

Det nye boligskattesystem har ingen indbyggede stigningsbegrænsninger, og den samlede boligbeskatning følger derfor udviklingen i ejendomsvurderingerne, hvilket vil bidrage til at mindske udsvingene på boligmarkedet. Det vil dog også betyde, at boligskatterne kan øges betydeligt for eksisterende boligejere i perioder med stigende boligpriser. Aftalen indeholder en mulighed for indefrysning af stigninger i boligskatterne. Indefrysningsordningen indebærer, at en boligejers løbende betaling af boligskat ikke behøver at stige i kroner og øre. Det indefrosne beløb forrentes løbende med den gennemsnitlige effektive obligationsrente og forfalder ved salg.

**... hvilket
skærmer
boligejere**

Det er overordnet set hensigtsmæssigt med frivillige ordninger, der kan skærme eksisterende boligejere mod store stigninger i de løbende skattebetalinger. Med ordningen forrentes indefrosne ejendomsskatter med den gennemsnitlige realkreditrente, hvilke synes lavt, blandt andet set i lyset af, at finansieringsomkostningerne i realkreditinstitutter også omfatter bidrag. Den relativt lave forrentning øger den samlede begunstiggelse af boligejerne. Den ekstra begunstiggelse kunne reduceres ved at forrente de udskudte

skatter med en lidt højere rente, eller ved at begrænse inde-frysningensordningen til at vedrøre stigninger i de løbende boligskatte, der ligger udover f.eks. lønudviklingen.

Aftale om nordsøbeskatning

**Skattelettelse
begunstiger
investeringer i
Nordsøen ...**

Et bredt politisk flertal indgik i marts 2017 aftale om at lempe beskatningen ved udvinding af olie og gas i Nordsøen i perioden 2017-25. I denne periode opnår selskaberne blandt andet større skattemæssige fradrag ved investeringer. Yderligere indebærer aftalen, at der kan udløses en ekstraskat, hvis olieprisen overstiger et vist niveau. Aftalen understøtter blandt andet renovering af Tyra feltets anlæg.

**... men bedre,
hvis ikke-rentabel
produktion
stoppes**

Samfundsøkonomisk er det ikke et selvstændigt mål at opretholde den størst mulige produktion i Nordsøen. For høj subsidiering vil derimod indebære samfundsøkonomiske omkostninger gennem opretholdelse af udvindingsaktiviteter i Nordsøen, der ikke er rentable.

**Skatten i
Nordsøen
er for lav**

Det er vigtigt, at incitamenterne til indvinding af olie og gas er udformet hensigtsmæssigt. Overordnet set synes den samlede beskatning for lav, og den afviger fra principperne om en neutral beskatning af ressourcerenten, jf. *Økonomi og Miljø 2017*. Den seneste skattelettelse øger de to problemer.

Lavere skat ved generationsskifte af familieejede virksomheder

**Lavere afgift ved
generationsskifte
af virksomheder**

I juli 2017 træder ny lovgivning om generationsskifte af familieejede virksomheder i kraft. Loven indebærer blandt andet, at arveafgiften ved generationsskifte gradvis reduceres fra 15 til 5 pct.

**Attraktive
egenskaber ved
arveafgifter ...**

Formandskabet har tidligere påpeget gunstige elementer i arveafgiften i forhold til andre skatter, herunder at arveafgift formodes at forvirde opsparingsbeslutningen i mindre grad end anden kapitalindkomstbeskatning, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2008*. Nedsættelsen af afgiften indebærer yderligere, at arv ved generationsskifte ikke længere sidestilles med anden arv i skattesystemet, hvilket bidrager til at øge forvridningerne i skattesystemet.

... men også mulighed for modsatrettede effekter

En reduktion af generationsskifteskatten vil formodeligt øge antallet af familieoverdragelser og øge likviditeten i familieoverdragede virksomheder, hvilket kan bidrage til øget investeringsomfang og dermed gunstige samfundsøkonomiske effekter også på lang sigt. Imidlertid vil der formentlig kunne opnås større effekt på det indenlandske investeringsniveau ved at give skattelettelserne til virksomhederne i stedet for ejeren. Samtidig kan videreførelse af en virksomhed indenfor den samme familie i flere generationer have negative konsekvenser for virksomhedens effektivitet⁶. Der kan således være modsatrettede effekter på investeringer og produktivitet af lavere generationsskifteskat, men det vurderes samlet set, at lovændringen ikke vil have nævneværdige adfærdsvirkninger. Loven har dermed hovedsageligt fordelingsmæssige virkninger, og afspejler politiske prioriteringer.

Elafgift

Forslag til ny energiaftale i efteråret 2017 ...

Regeringen forventes at præsentere et forslag til ny energiaftale i løbet af efteråret 2017. Forslaget ventes blandt andet at være baseret på Energikommissionens arbejde. Den danske energipolitik er underlagt en række internationale og nationale målsætninger. Indfrielse af klimamålsætninger kan blandt andet understøttes af elektrificering af energisystemet.

... bør forholde sig til den høje elafgift

I dag er elafgiften imidlertid højere end andre energiafgifter, hvilket ikke kan begrundes ud fra højere skadesomkostninger. Dele af afgiften må derfor opfattes som begrundet i ønsket om at rejse provenu til statskassen. Formandsskabet har i *Økonomi og Miljø 2017* påpeget, at en reduktion af elafgiften, så den sidestilles med andre energiafgifter, kan give effektivitetsgevinster på op til 1,8 mia. kr., hvis nedsettelsen finansieres af indkomstskatter. Dette illustrerer også, at grønne afgifter bør anvendes adfældsregulerende og ikke provenuskabende.

6) Jf. eksempelvis Bennedsen, M. m.fl. "Inside the family firm, The role of families in succession decisions and performance", The Quarterly Journal of Economics, maj 2007

Boliglån

Reduktion i mulighed for variable lån kan være hensigtsmæssigt

Lave renter og stigende boligpriser har ført til øget udlånsvækst særligt i de større byer. På baggrund af den stigende udlånsvækst har Det Systemiske Risikoråd henstillet til, at muligheden for at optage variabelt forrentede lån og/eller lån med afdragsfrihed begrænses i København og Århus. Det store omfang af variabelt forrentede boliglån udgør en betydelig risiko for den makroøkonomiske udvikling eksempelvis i forbindelse med valutakriser, eller hvis den danske konjunktur er ude af takt med euroområdet. Modsat bidrager variabelt forrentede lån til, at den stabiliserende virkning af pengepolitik styrkes, når de danske konjunkturer er i takt med euroområdet. Formandskabet har tidligere vurderet, at en reduktion af muligheden for belåning med variabelt forrentede lån i den enkelte ejerbolig vil være hensigtsmæssigt, hvis de gældende regler indebærer, at en høj andel af boligens værdi kan belånes med variabelt forrentede lån, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

Øget grænse for realkreditbelåning af sommerhuse

Fra 1. maj 2017 er grænsen for realkreditbelåning af sommerhuse øget fra 60 til 75 pct. Dette vil isoleret set reducere finansieringsomkostningerne ved køb af sommerhus og kunne bidrage til højere priser de kommende år. Den indtil nu lavere lånegrænse for realkreditbelåning af sommerhuse skal ses i lyset af, at markedet for fritidsboliger udviser betydelig større udsving end ejerboligmarkedet både for så vidt angår priser og handelsaktivitet. Den nye lånegrænse er ikke nævneværdigt lavere end den generelle grænse på 80 pct., der gælder for helårsboliger, og afspejler derfor næppe den øgede risiko ved udlån til sommerhuse. Den nye lånegrænse kan derfor svække sikkerheden bag danske realkreditobligationer. Hertil kommer, at den nuværende konjunktursituation med stigende boligpriser og fortsat lave renter ikke udgør et godt tidspunkt for lempelser, der styrker aktiviteten.

Udenlandsk arbejdskraft og flygtninge

Indvandring med beskæftigelse som opholdsgrundlag har overvejende gunstige effekter

Indvandring med beskæftigelse som opholdsgrundlag vurderes overvejende at have gunstige effekter for dansk økonomi både på lang sigt og i en stabiliseringsmæssig sammenhæng. Dog kan indvandring påvirke beskæftigelses-

udviklingen mindre gunstigt for grupper af lavtlønnede, jf. kapitel IV. På den baggrund kan målrettet forøgelse af indvandring af personer med mellemhøje og høje lønindkomster give effektivitetsgevinster uden væsentlige fordelingsmæssige argumenter imod. Beløbsordningen er den ordning, der er mest målrettet grupper med mellemhøje- og høje lønindkomster. Ordningen giver opholdstilladelse for personer fra tredjelande, der er tilbudt beskæftigelse med en årlig løn på minimum 408.800 kr. Det foreslås at sænke beløbsgrænsen og regulere denne med lønudviklingen fremadrettet. Herudover kan det overvejes at fjerne topskatten de første år, en udlænding er beskæftiget i landet.

IGU er supplement til andre ordninger

Med indførelsen af integrationsydelsen blev ydelserne for nytilkomne flygtninge reduceret i 2015 og for alle flygtninge med kort opholdstid i landet i 2016, hvilket skærper flygtninges incitament til at søge beskæftigelse. Integrationsgrunduddannelsen (IGU'en), der blev indført som en 3-årig forsøgsordning i juli 2016, har til formål at understøtte virksomhedernes efterspørgsel efter flygtninge som arbejdskraft. Ordningen indebærer, at virksomheder kan ansætte flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i et 2 årigt kombineret praktikophold og uddannelsesforløb. Deltageren aflønnes i praktikperioderne til en overenskomstfastsat elevsats og modtager integrationsydelsen i uddannelsesperioderne. IGU'en er et supplement til virksomhedspraktik, løntilskud og opkvalificering.

Øget brug af ordningen i 2017

I løbet af de sidste måneder af 2016 blev der indgået godt 100 aftaler om IGU-forløb. Siden årsskiftet er dette tal steget til knap 500 aftaler ved udgangen af april måned. Hvis udviklingen fortsætter, kan IGU'en vise sig at blive et væsentligt instrument til indslusning af flygtninge og familiesammenførte på det danske arbejdsmarked. Dette forudsætter, at ordningen ikke blot fortrænger anden beskæftigelse og bidrager med reel opkvalificering af deltagerne. Netop risikoen for fortrængning understreger vigtigheden af at evaluere effekterne af de nye efterspørgselsorienterede integrationstiltag, inkl. IGU'en, både i forhold til flygtninges beskæftigelsesmuligheder og deres indtjening.

Uddannelse

Regeringen har spillet ud med forslag til nyt bevillingssystem

Regeringen har i maj 2017 fremlagt et udspil til reformering af bevillingssystemet for de videregående uddannelser. Forslaget til nyt bevillingssystem indeholder tre grundelementer: et aktivitetstilskud, der i vid udstrækning modsvarer det nuværende taxametersystem, et grundtilskud og et kvalitets- og resultattilskud. Grundtilskuddet har til formål at understøtte strategisk, langsigtet planlægning på uddannelsesinstitutionerne, mens kvalitets- og resultattilskuddet blandt andet skal tilskynde til hurtigere færdiggørelse og til at øge erhvervsrelevansen af uddannelserne. Tilskuddet vil blive givet på baggrund af færdiggørelsestid og reduktion af dimittendledigheden.

Nyt bevillingssystem kan have positive effekter

Et bevillingssystem, som giver uddannelsesinstitutionerne en direkte tilskyndelse til at øge kvaliteten og erhvervsrelevansen ved at belønne uddannelser, hvor nyuddannede har høj beskæftigelse og løn, er hensigtsmæssigt i forhold til at øge produktiviteten og styrke arbejdsmarkedstilknytning for dimittender. Ordningen bør sikre, at der tages højde for de studerendes faglige udgangspunkt og belønne ændringer i den studerendes kvalifikation.

KAPITEL II

HOLDBARHED OG FINANSPOLITISKE REGLER

II.1 Indledning

De seneste år har udsigterne for de langsigtede offentlige finanser været positive

I de seneste år har de langsigtede udsigter for Danmarks finanspolitik virket relativt positive. I 1990'erne blev man i stigende grad opmærksom på, at store demografiske udfordringer pegede i retning af, at de offentlige indtægter og udgifter på længere sigt ikke ville hænge sammen. Siden da har flere forskellige tiltag medført, at finanspolitikken siden 2012 har været vurderet til at være holdbar. Indenfor det seneste par år har beregninger ligefrem peget på, at finanspolitikken ifølge de almindeligt anvendte beregningsforudsætninger er blevet overholdbar, så befolkningen under antagelserne i fremskrivningen fremover permanent vil betale mere i skat, end de får tilbage i form af offentlige ydelser. Den nye langsigtede fremskrivning af de offentlige finanser, der foretages i dette kapitel, er ingen undtagelse.

Rammeværk, der understøtter fokus på det lange sigt, medvirkende hertil

At de langsigtede finanspolitiske udsigter virker gunstige, kan overordnet i høj grad tilskrives det finanspolitiske rammeværk, som er blevet opbygget i Danmark siden udarbejdelsen af den første mellemfristede plan i slutningen af 1990'erne. I offentligheden og blandt danske politikere og embedsmænd er der oparbejdet en betydelig fokus på, at konsekvenserne af den førte økonomiske politik også skal stemme overens med sunde offentlige finanser på længere sigt. Udformningen af finanspolitikken følger en grundlæggende tredeling, hvor en langsigtet fremskrivning belyser, om finanspolitikken er holdbar, mens en mellemfristet plan udstikker regeringens strategi og prioriteringer for den nærmeste 5-10-årige periode, og årlige finanslove og andre tiltag udmønter den konkrete lovgivning.

Kapitlet er færdigredigeret den 15. maj 2017.

Overholdbarhed og evaluering af budgetlov sætter fokus på rammerne

Den relativt nye situation, hvor finanspolitikken vurderes at være overholdbar, giver naturligt anledning til at overveje konsekvenserne heraf. Samtidig skal budgetloven, som en stor del af den finanspolitiske styring i Danmark tager udgangspunkt i, underkastes et eftersyn i 2018.¹ Budgetloven er et omfattende lovkompleks med regler for udgiftsstyring, mål for den offentlige saldo og finanspolitisk holdbarhed, som har haft virkning siden 2014. Der er endnu kun begrænsede erfaringer med loven, og det er ikke ambitionen i dette kapitel at evaluere alle de forskellige mål og samspillet mellem disse til bunds. Som optakt til en evaluering af loven vurderes det dog væsentligt allerede nu at få en debat om, hvordan den målte overholdbarhed skal ses i forhold til andre finanspolitiske mål. Dette kapitel forsøger med afsæt i nogle grundlæggende principper at diskutere, hvilke finanspolitiske mål som kan supplere målet om en holdbar finanspolitik.

Kapitlet diskuterer langsigtede regler for saldo, gæld og holdbarhed

I dette kapitel præsenteres en ny langsigtet fremskrivning for Danmarks økonomi og offentlige finanser, og der foretages en sammenligning i forhold til regeringens seneste fremskrivning, der er offentliggjort i *Danmarks Konvergensprogram 2017*. Dernæst diskuteres nærmere, hvilke restriktioner på udviklingen i den offentlige saldo og gæld der kan tænkes at være hensigtsmæssige udover det grundlæggende krav om, at finanspolitikken til enhver tid skal vurderes at være holdbar.

II.2 Ny langsigtet fremskrivning

Fremskrivning bygger bl.a. på nye befolkningsantagelser

Den langsigtede fremskrivning af dansk økonomi bygger på den mellemfristede fremskrivning frem til 2025 præsenteret i kapitel I. Ved hjælp af den makroøkonomiske model DREAM er udviklingen fremskrevet gennem resten af det 21. århundrede ved anvendelse af Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning og en forudsætning om, at den økonomiske politik fortsættes uændret. De nær-

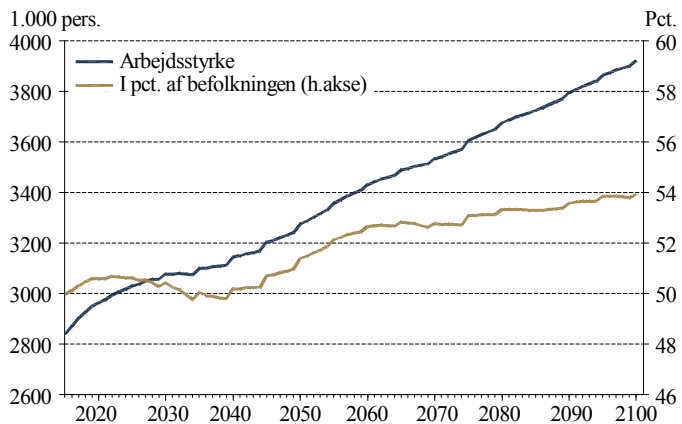
1) Ifølge budgetloven skal der i Folketingsåret 2018-19 fremsættes forslag til revision af loven på baggrund af de forløbne års erfaringer.

mere antagelser bag fremskrivningen er præsenteret i boks II.1. I forhold til den langsigtede fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2016* bygger nærværende fremskrivning bl.a. på en ny befolkningsfremskrivning, der er offentliggjort i maj 2017.

Arbejdsstyrke og befolkning stiger mere end tidligere antaget

Ifølge den nye befolkningsfremskrivning vil befolkningen stige med ca. 1½ mio. mennesker i resten af det 21. århundrede. I forhold til befolkningsfremskrivningen fra 2016 opereres med en lidt mindre befolkning frem til omkring 2040, hvorefter befolkningen omvendt stiger med godt 100.000 personer mere end tidligere antaget. Det skyldes en kombination af færre indvandrere fra ikke-vestlige lande i de første årtier, flere indvandrere fra vestlige lande og en lidt højere fertilitet i de første årtier. Også arbejdsstyrkens niveau er i fremskrivningen højere end sidste år; i 2025 er forskellen 18.000 personer, og i 2100 er den knap 100.000. Fra 2025 til 2039 stiger arbejdsstyrken med godt 80.000 personer, jf. figur II.1. Samtidig falder den knap 1 pct.point som andel af befolkningen i samme periode. Derefter stiger ar-

Figur II.1 Arbejdsstyrken



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

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

Boks II.1 Forudsætninger bag den langsigtede fremskrivning

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen på de offentlige finanser efter 2025 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Fremskrivningen bygger på Folketingets officielt vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for pensions- og efterlønsalderen, der følger af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011, samt aftalen i maj 2017 om boligbeskatning. Der tages desuden højde for demografiske forskydninger, gradvis udtømmning af de fossile reserver i Nordsøen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

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

Centrale forudsætninger

- Fremskrivning af arbejdsstyrke og antallet af personer på indkomstoverførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2017
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være ca. 2,8 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til godt 85.000 personer i 2025
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2025
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2025 befolkningsudviklingen og den generelle produktivitetsvækst. Der tages højde for forventet sund aldring i form af år-til-død-korrektion, dvs. at efterhånden, som levetiden stiger, falder de aldersbetingede sundheds- og plejeudgifter for en person på et givet alderstrin. Væksten i det kollektive offentlige forbrug følger BNP. De offentlige investeringer antages at tilpasse sig, så forholdet mellem kapitalapparatets størrelse og produktionen i det offentlige erhverv fastholdes på et konstant niveau
- Allerede vedtagne finanspolitik er indregnet. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke medregnet. Dette gælder eksempelvis regeringens uddannelses- og klimamålsætninger
- Skattestoppets nominalprincip for giftskatter mv. antages at være i kraft fra 2021 til 2100

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

bejdsstyrken ifølge fremskrivningen både i absolutte tal og som andel af befolkningen i resten af århundredet.

Stigning i pensionsalder på 10 år frem mod 2075

Udover en større befolkning er hovedårsagen til den betydelige vækst i arbejdsstyrken i fremskrivningen, at aldersgrænserne for efterløn og folkepension forudsættes at blive hævet i overensstemmelse med reglerne i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Det indebærer, at efterlønsalderen vil stige med 10 år frem mod 2075 (hvor den forudsættes at være 72 år), og at aldersgrænsen for tildeling af folkepension tilsvarende stiger fra 65 år i 2017 til 75 år i 2075, jf. tabel II.1.

Tabel II.1 Tilbagetrækningsaldrer ved anvendelse af DREAM's og Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 2017

År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2016	61,5	65	2042	68	70
2017	62	65	2045	68	71
2018	62,5	65	2047	69	71
2019	63	65,5	2050	69	72
2020	63	66	2052	69,5	72
2021	63	66,5	2055	69,5	72,5
2022	63,5	67	2057	70	72,5
2023	64	67	2060	70	73
2027	65	67	2062	70,5 ^{a)}	73
2030	65	68	2065	70,5 ^{a)}	73,5 ^{a)}
2032	66	68	2067	71 ^{a)}	73,5 ^{a)}
2035	66	69	2070	71 ^{a)}	74 ^{a)}
2037	67	69	2072	72	74 ^{a)}
2040	67	70	2075	72	75

a) For disse tal er der tale om en ændring i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2016* (konkret et fald på ½ år).

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.

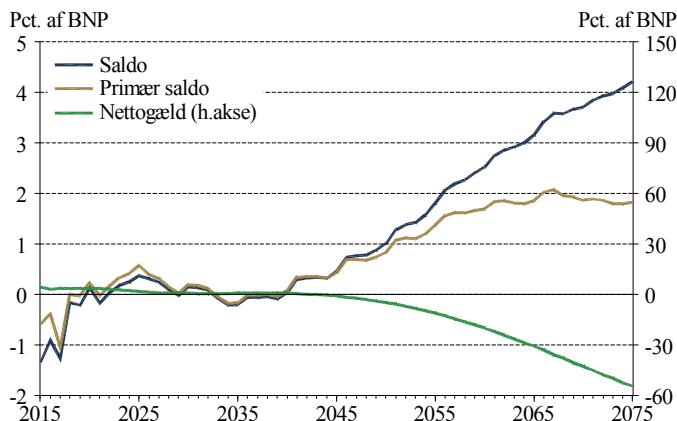
Kilde: DREAM.

Pæn forbedring frem mod 2025

Udviklingen i saldo og gæld fremgår af figur II.2. Ifølge den mellemfristede fremskrivning sker der en forbedring af den

primære saldo frem mod 2025, så den bliver positiv i 2020 og udgør 0,6 pct. af BNP i 2025. Det skyldes blandt andet forskellige vedtagne tiltag, der ventes at styrke beskæftigelsen. Det gælder især de vedtagne forhøjelser af aldersgrænsen for efterløn og folkepension frem mod 2025.

Figur II.2 Saldo og gæld i fremskrivningen



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Den primære saldo omtrent i balance i 2030'erne

Fra toppunktet i 2025 svækkes den primære saldo i det næste tiår og når et lavpunkt omkring 2035, hvor den bliver en smule negativ i en håndfuld år. Hovedårsagen hertil er, at små årgange i disse år afløser store årgange på arbejdsmarkedet. Efter midten af 2030'erne vender dette forhold igen, og den primære saldo forbedres med de anvendte forudsætninger ret kraftigt, så den efter 2060 fremviser et overskud på knap 2 pct. af BNP. De 10 års nedgang efterfulgt af en længerevarende opgang udgør den såkaldte hængekøjeudvikling.

Hængekøjen i saldoen når sit lavpunkt i 2035

Udviklingen i saldoen afspejler udviklingen i den primære saldo, men indregner desuden offentlige renteindtægter og -udgifter. Da den offentlige nettogæld er meget tæt på 0 pct. i fremskrivningens første årtier, er forskellen på den faktiske og den primære saldo meget små. Saldoen udviser iføl-

ge fremskrivningen et overskud på 0,4 pct. af BNP i 2025 og falder derefter til et lavpunkt i form af et underskud på 0,2 pct. af BNP i 2035. Derefter bliver den igen positiv i takt med forbedringen af den primære saldo. Efter omkring 2050 opbygges efterhånden en væsentlig offentlig nettoformue, som medfører stigende nettorenteindtægter, hvorfor saldoen forbedres yderligere. I 2075 udviser den et overskud på godt 4 pct. af BNP.

Ændres forudsætninger i negativ retning, kan ½ pct.-grænse nemt blive overskredet

Det er værd at understrege, at der er meget betydelig usikkerhed om mange af forudsætningerne bag en langsigtet fremskrivning som denne, jf. diskussionen herom senere i kapitlet og i *Dansk Økonomi, efterår 2016*. Mange forhold kan udvikle sig helt anderledes end forudsat her, med såvel positive som negative konsekvenser for den offentlige saldo. Der kan således også ret nemt ske ændringer i forudsætningerne, som gør, at saldoen i en senere fremskrivning alligevel vil komme til at udvise et underskud på mere end ½ pct. af BNP i en årrække, som det senest var tilfældet for den langsigtede fremskrivning, der blev præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2015*.

Nettogæld på omtrent 0 pct. de næste 30 år – derefter stigende nettoformue

Den offentlige nettogæld udgør i 2016 godt 3 pct. af BNP. I alle årene frem mod 2050 udgør den mindre end +/- 5 pct. af BNP. Fra starten af 2040'erne vendes nettogælden til en finansiel nettoformue, der i fremskrivningen efterhånden stiger til at udgøre mere end halvdelen af BNP i 2075. ØMU-gælden, der er en bruttogældsstørrelse, udgør i 2025 33 pct. af BNP ifølge den mellemfristede fremskrivning. Antager man, at forskellen på netto- og ØMU-gæld er uændret som andel af BNP i de følgende år, vil ØMU-gælden ifølge fremskrivningen aldrig komme til at overstige 35 pct. af BNP efter 2025.

Sammenligning med *Dansk Økonomi, efterår 2016*

Dårligere saldo frem mod 2025 og bedre saldo derefter i forhold til sidst

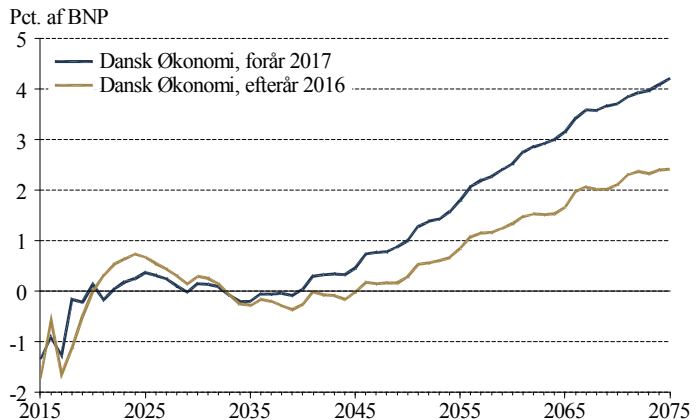
Den seneste langsigtede fremskrivning af Danmarks økonomi blev foretaget for et halvt år siden. I forhold til udviklingen i saldoen i *Dansk Økonomi, efterår 2016* er udviklingen i de offentlige finanser nu mindre positiv i årene frem til 2030, men i stigende grad mere positiv derefter, jf. figur II.3. Tre hovedårsager til den lidt dårligere udvikling frem

mod 2030 er, at den strukturelle beskæftigelse nu antages at udvikle sig lidt mindre positivt, at det private forbrug som andel af BNP vurderes at ligge lavere frem mod 2025, og virkningen af aftalen fra maj 2017 om boligbeskatning, jf. kapitel I.

Højere opsparing og ændret boligbeskatning er hovedårsag hertil

Mens den første ændring medfører en permanent negativ niveauforskydning af den primære saldo også efter 2025, har de to sidste modsatrettede effekter. Et lavere privat forbrug for en given indkomst medfører et lavere offentligt afgiftsprodukt, men samtidig en højere opsparing, der medfører stigende kapitalindkomst og dermed efterhånden højere indkomstskatter. Sidstnævnte effekt akkumulerer over tid og trækker på lang sigt atter et højere forbrug med sig som følge af en formueeffekt. Det er denne højere opsparing og det medfølgende stigende skatteprodukt på lang sigt, der er hovedårsagen til den saldforbedring i forhold til sidst, der kan ses i figuren efter 2030. Samtidig medfører også boligskatteaftalen en forbedring af saldoen på lang sigt, fordi den medfører, at nominalprincippet for ejendomsværdiskatten bliver ophævet.

Figur II.3 Sammenligning med tidligere fremskrivning



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

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Finanspolitikken er overholdbar ifølge fremskrivningen

I den nye fremskrivning udgør holdbarhedsindikatoren (HBI) 1,0 pct. af BNP. Det betyder, at det med fremskrivningens forudsætninger vil være muligt permanent at forværre den offentlige saldo svarende til 1 pct. af BNP eller 22 mia. kr. og alligevel opretholde en finanspolitik, der er holdbar i al fremtid. En holdbar finanspolitik indebærer, at den offentlige gældskvote aldrig vokser ukontrollabelt, men forbliver på et stabilt niveau på lang sigt. Den danske finanspolitik er dermed under de foretagne antagelser overholdbar; i forhold til fremskrivningen fra efteråret 2016 er holdbarhedsindikatoren steget svarende til ca. ½ pct. af BNP, jf. tabel II.2. Hovedårsagen hertil er den ovenfor nævnte større opsparing, der som nævnt har store positive konsekvenser for de offentlige finanser i det lange løb.

Ny befolkning og boligbeskatning forbedrer finanserne på lang sigt

Dertil kommer, at befolkningsfremskrivningen fra maj 2017 indebærer en lidt gunstigere befolkningssammensætning set fra de offentlige finansers side. Endelig indebærer boligskatteaftalen fra samme måned samlet en holdbarhedsforbedring. Det lavere skatteprovenu på kort og mellem-lang sigt som følge af skatterabatter mv. mere end opvejes i det lange løb af, at ejendomsværdiskatten ikke vedvarende udhules af inflationen som følge af det hidtidige nominalprincip.

Stort implicit offentligt aktiv i udskudt pensionsskat

En faktor, som har meget stor betydning for vurderingen af de offentlige finansers sundhedstilstand, er de udskudte skattebetalinger som følge af danskernes pensionsopsparing. Den danske private pensionsformue udgør i dag omkring 150 pct. af BNP og vokser i fremskrivningen til ca. det dobbelte af BNP's størrelse. Henved 40 pct. heraf består reelt af et offentligt tilgodehavende i form af udskudte skattebetalinger, idet indbetalingerne har været fradragsberettigede i skatten, men til gengæld vil blive beskattet, når pensionerne til sin tid udbetales. Denne udskudte skat udgør dermed et betydeligt finansielt aktiv for det offentlige, som imidlertid ikke indgår i den officielle beregning af den offentlige nettogæld.

Tabel II.2 *Ændringer i forhold til Dansk Økonomi, efterår 2016*

	HBI	Årligt beløb	Saldo 2040
	Pct. af BNP	-----Mia. kr.-----	Pct. af BNP
Udgangspunkt: Fremskrivning for efterår 2016	0,5	10	-0,3
Nye befolkningsdata	+0,1	+1	+0,1
Aftale om boligbeskatning	+0,1	+3	-0,1
Øvrige ændringer til 2025	+0,4	+8	0,3
Ny fremskrivning	1,0	22	0,0

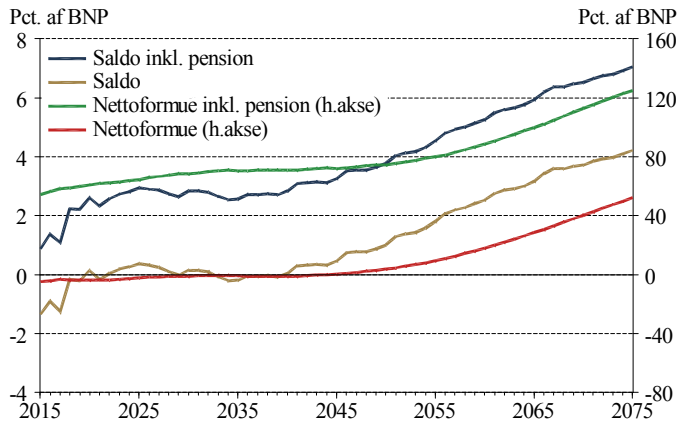
Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2017, som er beregnet til 2.160 mia. kr. Nye befolkningsdata dækker over såvel en nyere befolkningsfremskrivning som opdaterede data for erhvervsfrekvenser mv., hvoraf den førstnævnte dog er langt den vigtigste kvantitativt.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Årlige implicite renteindtægter udgør ca. 3 pct. af BNP

Betydningen af den udskudte skat på pensionsformuerne kan illustreres ved en beregning, hvor man medregner værdien af den udskudte skat. I så fald ville man i stedet for en offentlig nettogæld have en nettoformue på over 50 pct. af BNP i dag stigende til 100 pct. af BNP på lang sigt i fremskrivningen, jf. figur II.4. Samtidig hidrører en tilsvarende andel af den løbende forrentning i pensionskasserne fra den udskudte skat og vil også tilfalde den offentlige sektor på udbetalingstidspunktet. Hvis man indregnede dette afkast i de offentlige nettorenteindtægter og dermed den løbende offentlige saldo, ville denne blive permanent forbedret med flere pct. af BNP. Der ville dermed være et meget stort overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden.

Figur II.4 Betydningen af udskudt skat i pensionsformuen



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

Kilde: DREAM og egne beregninger.

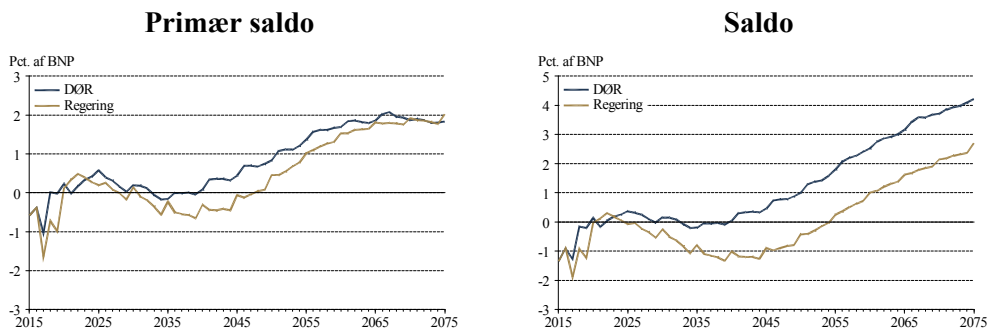
II.3 Sammenligning med regeringen

Regeringens holdbarhedsindikator udgør 0,9 pct. af BNP

I april 2017 har regeringen offentliggjort sin seneste langsigtede fremskrivning for Danmarks økonomi som en del af *Danmarks Konvergensprogram 2017* (KP17). Regeringens holdbarhedsberegning indebærer en holdbarhedsindikator på 0,9 pct. af BNP og er dermed omtrent på linje med fremskrivningen i nærværende kapitel.² Der er imidlertid en væsentlig forskel i saldoprofilen. Regeringen forudsætter en mere positiv udvikling i den primære saldo på det helt lange sigt, men et mere negativt niveau helt frem til omkring 2070, jf. figur II.5.

2) Ser man bort fra virkningerne af boligskatteaftalen fra maj 2017 (som ikke er indregnet i KP17), er de to HBI-størrelser endnu mere ens: henholdsvis 0,87 og 0,88 pct. af BNP.

Figur II.5 Saldoforskelle



Anm.: Figuren viser udviklingen i regeringens nyeste langsigtede fremskrivning og fremskrivningen i nærværende kapitel. Efter 2025 skal forløbene fortolkes som udviklingen i de strukturelle saldi.

Kilde: KP17, DREAM og egne beregninger.

Regeringen er lidt mere positiv end før på den lange bane

I regeringens fremskrivning er saldoen fortsat i konflikt med budgetlovens grænse på et underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i en årrække fra ca. 2030 til ca. 2050. Også KP17 er dog lidt mere positiv med hensyn til de offentlige finanser på den lange bane end regeringens foregående langsigtede fremskrivning i august 2016, hvor holdbarhedsindikatoren var 0,7 pct. af BNP og saldoen i alle årene efter 2025 lidt ringere end i KP17.

Mange forskelle på KP17 og DØR, ikke mindst mht. nettorente-udgifter

Der er en lang række forskelle på fremskrivningsmetoder og -forudsætninger i henholdsvis KP17 og fremskrivningen i nærværende kapitel, jf. tabel II.3. I 2039, hvor hængekøjen når sit lavpunkt i KP17, udgør saldoforskellen 1,2 pct. af BNP. Halvdelen heraf kommer fra forskelle i de indregnede nettorenteudgifter, og den anden halvdel fra forskelle i den primære saldo.

Tabel II.3 Forskelle til KP17

	HBI	Saldo 2040
1. DØR maj 2017	1,0	0,0
2. DØR eksklusive aftale om boligskat	-0,1	+0,1
3. Ændret fremskrivning til 2025	-0,3	-1,1
4. Intet nominalprincip for boliger	+0,2	+0,1
5. Intet nominalprincip for punktafgifter	+0,3	+0,3
6. Sund aldring i tre år (ikke seks)	-0,2	-0,1
7. Ændret kollektivt off. forbrug	+0,2	-0,1
8. Energiafgiftsprovenufald ^{a)}	-0,1	-0,0
9. Ændret privat forbrugsandel	-0,1	-0,1
10. Ændrede offentlige investeringer	-0,0	+0,3
11. Forrentning kontra kursgevinster	+0,0	-0,4
12. Øvrige forskelle	-0,0	-0,2
13. Danmarks Konvergensprogram 2017	0,9	-1,0

a) Her regnes på konsekvensen af et strukturelt fald i energiafgifterne, som forudsættes i bl.a. DREAM (2011).

Anm.: Tallene i punkt 1 og 13 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer. Beregningerne i tabellens punkt 1-10 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages. "Øvrige forskelle" dækker bl.a. over, at befolkningsfremskrivningerne ikke er identiske i de to forløb. De enkelte beregninger er nærmere beskrevet i et baggrundsnotat på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Kilde: DREAM, KP17 og egne beregninger.

Forskelle indtil 2025 afgørende for hængekøjs størrelse

En anden måde at opgøre forskellen på er at undersøge, hvor meget der skyldes forskelle på mellemlang sigt, dvs. indtil 2025. Et forløb, der følger udviklingen i de offentlige finanser mv. i KP17 frem til 2025, men med De Økonomiske Råds forudsætninger (bortset fra boligskatteaftalen) i øvrigt, vil udvise et underskud på saldoen i 2040 på 0,9 pct. af BNP og en HBI på 0,6 pct. af BNP, jf. tabellens punkt 3. Forskellene på mellemlang sigt er således en dominerende årsag til den samlede saldiforskel i 2040. 2025-saldoen i KP17 udgør -0,1 pct. af BNP, hvilket er en forringelse på knap 0,7 pct.point i forhold til forløbet i punkt 2. I tiden henimod 2040 forøges denne forskel til 1,1 pct. af BNP som følge af de højere renteudgifter i forløbet i punkt 3.

**Nominalprincip-
pet for en række
afgifter forringer
holdbarheden
mærkbart**

De Økonomiske Råd forudsætter, at nominalprincippet for giftskatter mv. fortsætter indtil 2100, hvilket medfører en mærkbar forringelse af såvel HBI som saldo, jf. tabellens punkt 5. I modsat retning trækker, at der i regeringens fremskrivning er forudsat et trendmæssigt fald i energiafgifts-provenuet, jf. punkt 8. De to fremskrivninger har en række forskelle med hensyn til fremskrivningsprincipper for offentligt og privat forbrug og offentlige investeringer, der dog i vidt omfang modvirker hinanden, jf. punkt 6, 7, 9 og 10.

**Vigtig forskel
mht. afkastet på
offentlige aktiver**

En forskel, som ikke påvirker holdbarheden, men giver en markant forskel på den officielt beregnede saldo, er behandlingen af afkastet for offentlige aktiver og passiver. I nærværende fremskrivning forudsættes det, at begge forrentes med en rente på 4,75 pct. Regeringen forudsætter også et ensartet afkast (på 4,5 pct.), men sådan, at en del af afkastet på aktiverne består af systematiske omvurderinger (kursgevinster) svarende til 1 pct., som ikke indgår i saldoen, selvom de påvirker de offentlige finanser positivt. Da de offentlige aktiver forudsættes at udgøre henved 40 pct. af BNP på lang sigt, medfører denne forskel, at den offentlige saldo permanent forringes med ca. 0,4 pct. af BNP, jf. punkt 11. Anvendte man samme antagelse i nærværende fremskrivning, ville underskuddet på saldoen lige akkurat overstige ½ pct. af BNP i de to år med størst underskud (2034 og 2035).

**Saldoen er
dermed ikke et
præcist udtryk
for udvikling i
nettoforpligtelser**

De systematiske positive omvurderinger, som historisk bekræftes af Danmarks Statistiks opgørelser af ændringer i værdien af de offentlige aktiver, har den konsekvens, at udviklingen i nettogælden systematisk vil afvige fra saldoen. Dermed kan saldoens størrelse og fortegn afspejle den offentlige porteføljesammensætning snarere end nogen tidsmæssig finansieringsforskydning. Saldoen er dermed ikke nødvendigvis noget særlig præcist udtryk for, om statens nettoforpligtelser stiger eller falder. Det gælder særligt, når saldoen i udgangspunktet er ret tæt på balance.

II.4 Finanspolitiske regler på den lange bane

Grundlæggende principper for finanspolitiske regler

Dette afsnit diskuterer ud fra nogle grundlæggende principper, hvilke finanspolitiske regler, eksempelvis for udviklingen i gæld og saldo, der kan supplere målet om en holdbar finanspolitik. Diskussionen ender med at konkludere, at de eksisterende rammer for den danske finanspolitik på mange måder fungerer hensigtsmæssigt, men der stilles spørgsmålstegn ved det fornuftige i at planlægge og styre efter en (stort set) balanceret strukturel saldo i hele det fremtidige forløb.

Udover krav om holdbarhed er der adskillige supplerende regler

Det er et overordnet princip for Danmarks finanspolitik, at den skal være holdbar. Ifølge de beregninger, som såvel den danske regering som De Økonomiske Råd foretager, har dette siden 2012 været opfyldt med holdbarhedsindikatorer, der p.t. udgør omkring 1 pct. af BNP. Der er imidlertid også andre officielle krav til finanspolitikken, som stammer enten fra EU-regler eller fra selvpålagte danske regler. Stabilitets- og vækstpagten sætter således en grænse for underskud på den faktiske saldo på 3 pct. og en grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP. Samtidig må den strukturelle saldo ikke overskride et underskud på ½ pct. af BNP ifølge budgetloven. Ifølge den nuværende mellemfristede 2020-plan skal der være balance på saldoen i 2020 – en restriktion, som oprindeligt blev udregnet på baggrund af, at balance på saldoen i dette år netop var forenelig med en holdbar finanspolitik. Såfremt en ny beregning viser, at finanspolitikken ikke længere vurderes at være holdbar eller saldoen i 2020 udviser underskud, skal der ske en tilpasning, når udgiftsloftet for det fjerde år fastsættes i august måned.

Behov for andre regler end HBI-krav?

I det følgende diskuteres, hvilke regler der er hensigtsmæssige for den overordnede finanspolitiske udvikling i de kommende årtier. Diskussionen er struktureret således, at der først gøres opmærksom på nogle omkostninger ved at operere med en regel om et balanceret budget - og dermed også Danmarks ½ pct.-grænse for den strukturelle saldo, der de facto er næsten lig med et balanceret budget. Derefter tages udgangspunkt i spørgsmålet, om der overhovedet er brug for andre finanspolitiske regler, end at finanspolitikken

skal være holdbar. Efterfølgende præsenteres så en række relevante argumenter mod denne position.

Skatteudjævning er bedre end gældsudjævning

Der er fordele ved at kunne udnytte de internationale kapitalmarkeder til at udjævne midlertidige udsving i saldoen. Der er således færre forvridninger forbundet med at kunne opretholde konstante skattesatser og serviceniveauer, selv om skattegrundlaget svinger fra år til år, jf. Barro (1979) og Andersen og Pedersen (2005). Ofte formuleres det sådan, at skatteudjævning er bedre end gældsudjævning.

Forhindring af underskud kan medføre for få offentlige investeringer

En saldo, der altid mindst er (stort set) i balance, vil over tid også føre til, at der ikke er nogen nettogæld. Sådan en situation kan medføre, at selv investeringer, der vil give et højt samfundsøkonomisk afkast, ikke vil blive gennemført, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2016*. Det offentlige investeringsniveau kan derfor blive inefficielt lav. Dette argument gælder ikke kun for offentlige investeringer i snæver forstand, men også for udgifter til andre tiltag (f.eks. uddannelse og klimapolitik), hvis forventede gevinster først vil materialisere sig med en vis tidsforsinkelse.

Kritiske spørgsmål til holdbarheden

Som nævnt betyder en holdbar finanspolitik, at de offentlige finanser vil være solvente både nu og i fremtiden, og at den offentlige gældskvote aldrig vil komme til at vokse ukontrollabelt. Med de ovennævnte omkostninger ved at lægge yderligere bånd på finanspolitikken in mente kunne man i princippet derfor mene, at betingelsen om, at finanspolitikken skal være holdbar, burde være tilstrækkelig for at sikre sunde offentlige finanser. Der kan imidlertid fremføres en række argumenter mod dette standpunkt:

1. Holdbarhedsberegninger indeholder meget stor usikkerhed, og mange af forudsætningerne vil givetvis ikke blive realiseret.
2. En holdbar udvikling forudsætter, at udviklingen vurderes som troværdig på de finansielle markeder. Derfor bør den økonomiske politik være opmærksom på de forhold, som formodes at spille en rolle for finansmarkedernes vurdering af et lands vilje og evne til at betale sin offentlige gæld.

3. HBI er ikke tilstrækkelig operationelt for embedsmænd og politikere, der skal lægge mellemfristede planer og forhandle finanslove mv.
4. Det politiske system kan indebære en systematisk tendens til for kortsigtet tænkning og for store underskud på saldoen, og en HBI-restriktion alene er ikke et tilstrækkeligt værn herimod.
5. En holdbar finanspolitisk fremskrivning er ikke nødvendigvis intergenerationelt retfærdig.
6. Danmark er under alle omstændigheder bundet af EU-forpligtelser med hensyn til saldo- og gældsmaal.

I det følgende diskuteres disse spørgsmål hver for sig.

Usikkerhed i holdbarhedsberegninger

Oplagt, at usikkerheden er overordentlig stor

Det er helt oplagt, at der er stor usikkerhed om mange af de grundlæggende forudsætninger i såvel De Økonomiske Råds som regeringens lange fremskrivninger. Med meget stor sandsynlighed vil en række faktorer om f.eks. 15 år vise sig at have udviklet sig anderledes end i de nuværende fremskrivninger. Man kan se, at det har været tilfældet i de forgangne 15 år, hvis man sammenligner den faktiske historiske udvikling med de forudsætninger, man for 15 år siden indlagde i datidens holdbarhedsberegninger. Demografi, arbejdsstyrkeudvikling, renteniveau, vækst mv. er ændret mærkbart. Ligeledes er regnemetoderne blevet ændret og gennemgående raffineret, så der nu tages højde for forhold, som ikke indgik i beregningerne for 15 år siden. Sådanne metodeændringer kan også påvirke den målte holdbarhed.

Stiger nok med tidshorizonten

Derudover kan usikkerheden tænkes at stige, jo længere tidshorizonten er. Da en holdbarhedsberegning i princippet sammenvejer de fremtidige under- og overskud på den primære saldo i al fremtid, har den fjerne fremtid samtidig relativt stor vægt i beregningen af holdbarheden. Hele overholdbarheden på 1 pct. af BNP skyldes således de beregnede primære overskud efter 2040, jf. tabel II.4. Som udgangspunkt for tabellen er den samlede værdi af de tilbagediskonterede primære under- og overskud i de angivne peri-

oder beregnet. Dermed kan de enkelte perioders betydning for den samlede holdbarhedsindikator angives.

Tabel II.4 HBI-bidrag fra enkelte perioder

	Pct.
Initial gæld	-4,2
2017-25	0,7
2026-40	1,2
2041-80	40,1
2081+	62,2

Anm.: Tabellen viser, hvor stor en andel af den samlede HBI på 1 pct. af BNP som den pågældende tidsperiode bidrager med. Hver periodes bidrag afhænger af såvel den primære saldostørrelse i den pågældende periode som afstanden til 2017. Eksempelvis bidrager den primære saldo i 2025 og i 2105 begge med ca. 0,65 pct. af den samlede overholdbarhed. Det skyldes, at en vækstkorrigeret krone i 2105 tæller tre gange så lidt som en vækstkorrigeret krone i 2025, men til gengæld er det beregnede overskud på den primære saldo i 2105 i vækstkorrigerede kroner ca. tre gange så stort som det beregnede overskud i 2025.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Hver periodes betydning meget afhængig af institutionelle forhold

Man kan mene, at den kendsgerning, at hele overholdbarheden ifølge tabel II.4 kommer i den fjerne fremtid, er et klart argument for at udskyde tilpasningen til en netop holdbar situation til den tilsvarende fjerne fremtid. Det bør dog bemærkes, at tallene i tabellen er ganske følsomme overfor institutionelle arrangementer. Eksempelvis ville en holdbarhedsneutral overgang til beskatning af pensioner fra ud- til indbetalingstidspunktet forskubbe de primære saldi kraftigt frem mod nutiden og dermed ændre profilen i tabellen dramatisk.

Usikkerhed uundgåelig, men skal håndteres fornuftigt

At fremtiden er ukendt, er et grundvilkår, som det ikke er muligt at forandre, men det er vigtigt at indrette sig, så man håndterer usikkerheden bedst muligt. En forudsætning for at føre finanspolitik efter en holdbarhedsstrategi er derfor også, at man til stadighed er opmærksom på at opdatere målet for at holde øje med, om finanspolitikken er holdbar, og at

ændre den økonomiske politik, hvis det viser sig ikke at være tilfældet. En holdbar finanspolitik er dermed ikke noget, man opnår én gang for alle, men en løbende proces, og kursen bør justeres, hver gang det indses, at afgørende forudsætninger har ændret sig.

Skelnen mellem permanent og midlertidig overholdbarhed

Denne betingelse er symmetrisk – usikkerheden kan både gå i retning af, at fremtiden udvikler sig værre eller bedre end forudset, og overholdbarhed kan på linje med uholdbarhed være forbundet med realøkonomiske omkostninger. En *permanent* overholdbar finanspolitik betyder, at befolkningen i al fremtid kommer til at aflevere mere i skat til det offentlige, end man får tilbage i form af overførsler og tjenester. Det er ikke hensigtsmæssigt, og begge situationer bør derfor på et tidspunkt føre til en ændring i den økonomiske politik. Man kan dog godt forestille sig, at man i en periode ønsker at opbygge et ekstra offentligt råderum for på et fremtidigt tidspunkt at kunne udmønte dette i skattelettelser eller højere offentlige ydelser. Indtil denne konkrete udmøntning rent faktisk vedtages, vil et sådant forløb blive vurderet som overholdbart. En sådan midlertidig beregnet overholdbarhed kan være berettiget, eksempelvis af hensyn til fordelingen mellem generationerne, men det er naturligt, at en sådan prioritering ledsages af et gennemtænkt ræsonnement for, hvorfor en sådan tidsmæssig forskydning af de offentlige indtægter og udgifter skønnes at være optimal.

Ikke oplagt, at usikkerhed er et argument for opsparing

Den store usikkerhed gør det naturligt at spørge, om man ikke bør foretage en offentlig opsparing ud fra et forsigtighedsmotiv for at undgå, at man kommer ud i en uholdbar situation fremover. Sådant et spørgsmål vil også involvere en fordelingsmæssig problemstilling mellem generationerne, jf. den senere diskussion heraf. Som eksempel kan man tage usikkerhed om den fremtidige gennemsnitlige arbejdstid. Det er langtfra utænkeligt, at befolkningen på et tidspunkt vil ønske at omsætte stigende levestandarder til en situation med mere fritid. I *Dansk Økonomi, efterår 2016* beregnedes det, at en nedgang i arbejdstiden på ca. 20 pct., omtrent svarende til en 30 timers arbejdsuge, vil forringe HBI med knap 3 pct. og dermed isoleret set medføre en klart uholdbar finanspolitik. Det er imidlertid ikke oplagt, at muligheden for sådan en fremtidig udvikling bør føre til en

forsigtigheds-opsparing i dag. På det tidspunkt, en eventuel bred nedgang i arbejdstiden vil manifestere sig, uanset om det sker via overenskomsterne eller i form af, at frekvensen af deltidsjob stiger, vil det blive registreret i de data, der indgår i holdbarhedsberegningerne. Man vil så på det tidspunkt skulle justere kursen, og der kan argumenteres for, at det er rimeligt, at det er de generationer, der får gevinsten ved at ændre arbejdstiden i form af større fritid, der også selv må finansiere den.

Lempeligere finanspolitik i fremtiden næppe argument for opsparing i dag ...

Samme argument kan anføres med hensyn til usikkerheden om, hvorvidt fremtidige regeringer rent faktisk vil føre en uændret finanspolitik, som den forudsættes i de langsigtede fremskrivninger. Man kan godt forestille sig, at fremtidige regeringer kan have et ønske om at foretage skattelettelser eller eksempelvis en mindre forhøjelse af aldersgrænserne for folkepension og efterløn, end de nuværende regler foreskriver. Der kan også være gode grunde til en sådan anderledes prioritering på et fremtidigt tidspunkt, men igen kan det virke rimeligt, at de generationer, der får glæde af sådanne lempelser, selv finansierer dem. Usikkerhed om sådanne forhold fører derfor ikke i sig selv naturligt til et behov for en særlig offentlig forsigtighedsopsparing. Hvis man frygter, at fremtidige generationer uden egen skyld kan blive ramt af et alvorligt stød, som forringer deres situation, kan det imidlertid tale for en sådan forsigtighedsopsparing. Et eksempel kunne være, at omkostningerne ved klimaudviklingen bliver uventet store. I dette tilfælde er der tale om et samspil mellem intergenerationelle fordelingsbetragtninger og hensyn til usikkerheder i fremskrivningens forudsætninger.

... men andre typer stød kunne være det

Asymmetri motiverer en absolut grænse for gælden

Der kan imidlertid ligge et alvorligt problem i den hypotetiske situation, at HBI-vurderingen ændres markant til det værre på et tidspunkt, hvor et land allerede har oparbejdet en betydelig gæld i tiltro til en mere positiv fremtid, der så pludselig fortoner sig. I så fald kan landet få et refinansieringsproblem, der i sig selv forværrer problemet via rentestigninger og dermed skaber en selvstændig ekstra HBI-forværring. Her er der en asymmetri, idet et tilsvarende problem næppe vil opstå, hvis HBI-vurderingen pludselig ændres markant til det bedre på et tidspunkt, hvor landet

allerede har oparbejdet en betydelig offentlig nettoformue i tiltro til en kommende bølgedal. Dette giver et argument for, at en rimelig yderligere restriktion på finanspolitikken udover en ikke-negativ HBI vil være, at landet aldrig kommer op på et for stort gælds niveau – hvor “for stort” altså defineres af, hvornår kreditorer mv. begynder at tvivle på, at landet kan håndtere en HBI-forværring fornuftigt.

Relevans for de finansielle markeder

De finansielle markeder kigger måske på andet end HBI

Man kan sagtens forestille sig, at for de finansielle markeder er officielle HBI-beregninger ikke så vigtige som andre faktorer, når de skal tage stilling til, hvor usikker en investering danske statsobligationer er. Det kan skyldes, at investorer er mindre velinformerede og tager udgangspunkt i enklere nøgletal end en HBI, eller ganske enkelt at de ikke har tillid til officielle HBI-beregninger. Da deres vurderinger vil afgøre statsobligationsrenten, kan fremtidig skepsis på de finansielle markeder – begrundet eller ubegrundet – i sig selv ændre på en vigtig forudsætning i fremskrivningen og dermed gøre et forløb, der egentlig er holdbart ifølge den forudsatte rente, til et uholdbart forløb givet en højere rente, jf. diskussionen i *Dansk Økonomi, forår 2011*.

Især kvaliteten af det politiske system – f.eks. historik for statsbankerot – vigtig

Der eksisterer en række empiriske undersøgelser af, hvad ratingbureauer lægger vægt på, når de skal kreditvurdere statsgæld. Mellios og Paget-Blanc (2006) fremhæver udover realøkonomiske forhold som offentlig gældskvote, betalingsbalance, vækst og inflation især et lands forhistorie med hensyn til at overholde gældsforpligtelser og kvaliteten af de økonomisk-politiske institutioner (målt ved eksempelvis indikatorer for politisk stabilitet og korrupsion). Afonso, Gomes og Rother (2011) peger ligeledes på de historiske erfaringer med tilbagebetaling af gæld og det politiske systems effektivitet som vigtige langsigtede determinanter ved siden af udlandsgæld og valutareserver. de Vries og de Haan (2015) tester en model, hvor kreditvurderingen for 13 europæiske lande i perioden 1995-2011 afhænger af BNP-vækst, BNP pr. capita, investeringskvote, inflation, ledighed, saldokvote, gældskvote og betalingsbalance. Alle de nævnte variable var statistisk signifikante – bortset fra den offentlige saldo.

OECD regner med en gældstærskel på 75 pct. af BNP

Sammenfattende ser det ud til, at tillid til, om institutionerne i landet kan forventes at leve op til deres ansvar og skride ind, hvis der kommer tegn på en uholdbar udvikling, som målt ved landets historiske overholdelse af sine gældsforpligtelser og forskellige indikatorer for de politiske institutioners kvalitet, er afgørende. Derudover er der tegn på, at gældens faktiske niveau også tænkes at spille ind. OECD (2014) regner således med et gældsniveau på 75 pct. af BNP som tærskel for, hvornår statsgælden begynder at påvirke renteniveauet, baseret på undersøgelsen i Egert (2010). Det er derimod sværere at finde tegn på, at udsving i saldoen i en situation, hvor gælden er moderat, har nogen mærkbar virkning. Det virker dermed heller ikke sandsynligt, at en midlertidig og planlagt overskridelse af underskudsgrænsen på ½ pct. i de værste hængekøjeår skulle påvirke Danmarks troværdighed og dermed rentebetalinger mærkbart – så længe underskuddene ikke bliver af en størrelsesorden, der fører til en væsentlig højere gældskvot.

HBI er ikke tilstrækkeligt operationel på kortere sigt

Grundlæggende tilfredshed med finanspolitisk tredeling

En holdbar finanspolitisk udvikling kan opnås ved uendelig mange forskellige profiler for den offentlige saldo. Den giver derfor ikke i sig selv nogen klar rettesnor for politikere, der skal træffe beslutninger med en kortere tidshorisont (f.eks. en finanslov). Der lader til at være grundlæggende tilfredshed med den tredeling i tidsperspektiver, vi har udviklet i finanspolitikken herhjemme siden 1997. Den bygger på det helt lange sigt med en holdbarhedsberegning, der er grundlag for de øvrige niveauer, den mellemfristede tidshorisont på 5-10 år, hvor regeringen kan udpege sine strategiske ønsker i den økonomiske politik og forsøge at skaffe flertal for dem i Folketinget, og den konkrete udmøntning i løbende finanslove og andre specifikke tiltag.

Et HBI-mål kan operationaliseres med mellemfristet saldomål

Der er dermed også behov for at operationalisere et HBI-krav til dels en overordnet mellemfristet målsætning og dels konsekvenserne heraf fra år til år. En mulighed er at oversætte holdbarhedsberegningen til et mål for saldoen i slutåret for den mellemfristede fremskrivning, eventuelt suppleret med enten en sti for den strukturelle saldo indenfor den mellemfristede periode eller et mål for gælden i slutåret.

Dette svarer overordnet til situation i dag. Med 2020-planen blev eksempelvis fastsat et mål om balance i 2020, som netop implicerede en finanspolitik, der fremadrettet var holdbar. Dette mellemfristede mål kunne eventuelt opdateres løbende i takt med, at forudsætningerne i holdbarhedsberegningen ændres.

Balance mellem over- og underjustering skal findes

Der er imidlertid et problem i, at man kan komme til at overjustere den økonomiske politik, hvis man hele tiden indretter den efter at være lige præcis holdbar. Givet at HBI jævnlige ændres, både som følge af ny udefrakommende information og som følge af mere tekniske justeringer, som i praksis forekommer fra tid til anden, og givet at mange af disse løbende ændringer over tid vil ophæve hinanden, kan det være upraktisk at justere kursen for tit; på den anden side bør man heller ikke vente for længe. Der er hermed en udfordring med hensyn til at finde den rette balance mellem at justere for ofte/meget og for sjældent/lidt.

Politikfejl giver systematisk tendens til for store under-skud

Mulige imperfektioner i den politiske beslutningsproces

I mange vestlige lande fandt en kraftig offentlig gældsætning sted efter 1980. Som svar herpå voksede en omfattende fagøkonomisk litteratur frem, der forsøgte at forklare denne udvikling. Bidragene har typisk peget på mulige imperfektioner i den politiske beslutningsproces, der kan resultere i for kortsigtede beslutninger og en systematisk tendens til for høj gældsætning. Disse tanker har givetvis en del appel blandt såvel embedsmænd og forskere som hos politikere selv.

Betydningen af imperfektioner afhænger bl.a. af kulturen

Auerbach (2009), Alesina og Passalacqua (2015) og Portes og Wren-Lewis (2015) giver overblik over de vigtigste bidrag og mekanismer. Der kan således være informationsproblemer: I tilfælde af mangelfuld information kan en regering udnytte befolkningens manglende indsigt til at tilbyde skattelettelser uden at gøre vælgerne opmærksomme på, at de skal betales senere. Såvel regeringen som vælgerne kan have hyperbolske præferencer, så de lægger for lidt vægt på forhold i den fjerne fremtid. Der kan også være valgtænkning - f.eks. kan det være optimalt for en regering

at sætte landet i gæld for at begrænse mulighederne for fremtidige regeringer af en anden politisk farve. Fælledeens problem kan gøre sig gældende: Lobbygrupper kan skaffe opbakning til for mange udgifter eller skattelettelser, uden at omkostningerne bliver internaliseret i den politiske proces; og der kan være andre former for tidsinkonsistens. Alle de nævnte årsager kan give anledning til en inoptimalt høj gældsætning. Hvor udbredt disse problemer er i forskellige lande, ser blandt andet ud til at bero på kulturelle træk som tillid, respekt for love og regler mv., jf. Alesina og Pas-salacqua (2015).

Saldomål kan forebygge ufornuftig politik – men ikke behov for *balanceret* saldo

Generelt vil muligheden for sådanne regeringsfejl give et argument for, at politikerne bør binde sig selv på forskellig vis via institutionaliserede restriktioner og/eller indføre korrektive institutioner som finanspolitiske vagthunde og lignende. Hvis man mener, at disse regeringsfejl kan spille en potentielt vigtig rolle i den økonomisk-politiske proces i Danmark, er der således her et klart argument for mere end blot et holdbarhedsmål, som både er meget langsigtet og principielt manipulerbart. Også et gældsmål kan være utilstrækkeligt til at undgå en inoptimal intertemporal udvikling, selvom det anses for troværdigt bindende i det lange løb, fordi den politiske proces stadig vil kunne akkumulere underskud, så gældsmålet nås for hurtigt. Saldomål kan her spille en positiv rolle. Denne tankegang er dog ikke i sig selv et argument for, at disse saldomål nødvendigvis vil indebære en *balanceret* (strukturel) saldo, eller blot at de skal være konstante over tid, uafhængigt af øvrige forhold. Eksempelvis kan det være naturligt, at de varierer i takt med demografiske svingninger som forholdet mellem små og store årgange i de erhvervsaktive år.

Simpelhed skal afvejes i forhold til fleksibilitet

Den største fordel ved en fast underskudsgrænse i form af et tal som $\frac{1}{2}$ pct. af BNP er formodentlig, at det er meget simpelt og derfor let at forstå og formidle.³ Det kan være en fordel, især i et system, der i øvrigt er præget af svage institutioner. Denne fordel skal altså stilles overfor de tidligere

3) Selve beregningen af den strukturelle saldo ifølge de nuværende regler er dog meget teknisk og vanskelig at gennemskue og kontrollere for ikke-sagkyndige.

nævnte ulemper ved ikke at kunne tage hensyn til i øvrigt rimelige forhold som befolkningsudvikling, investeringsønsker mv.

HBI er ikke nødvendigvis intergenerationelt retfærdig

HBI-beregning er hverken prognose eller normativ vurdering

En holdbarhedsberegning er en konsekvensberegning, der belyser, om den offentlige sektor vil vedblive med at være solvent fremover under en antagelse om uændret finanspolitik plus en række supplerende antagelser om den fremtidige udvikling (f.eks. udviklingen i befolkningen, arbejdsstyrken, den private opsparing mv.). Den er dermed hverken en prognose eller nødvendigvis et udtryk for, om politikerne og befolkningen finder den fremskrevne udvikling rimelig eller ønskværdig, bl.a. med hensyn til fordelingen mellem de forskellige generationer. Det kræver en selvstændig vurdering.

Generationsregnskaber kan give overblik over de forskellige generationers nettobidrag

Der findes ikke noget objektivi kriterium til at afgøre, hvilken fordeling af goderne (herunder de goder, som den offentlige sektor leverer) mellem generationerne der er mest retfærdig. Det er i sidste ende et politisk spørgsmål. Samtidig er det omstændeligt, omend ikke helt umuligt, at opgøre de forskellige generationers nettobidrag overfor det offentlige (dvs. de enkelte generationers skattebetalinger over livet fratrukket de modtagne offentlige ydelser). I *Dansk Økonomi, forår 2014* blev et generationsregnskab præsenteret, der ved brug af både historiske data og en fremadrettet fremskrivning under forskellige antagelser beregnede et samlet generationsregnskab for alle danskere født i 1930-2030. Et hovedresultat var, at de ældste generationer (indtil årgangene født i midten af 1980'erne) har været nettobidragydere, mens de yngre generationer vil være nettomodtagere. Hovedårsagen er, at de yngste generationer modsat de ældre er vokset op i en tid med en udbygget velfærdsstat og derfor som børn og unge har nydt godt af betydelig større offentlige udgifter end deres forældre.

Mindre ambitiøs indeksering af folkepension vil stort set fjerne overholdbarhed

Finansministeriet har for nylig udgivet en publikation, hvor de ved siden af den sædvanlige holdbarhedsindikator beregner en såkaldt “generationsneutral holdbarhedsindikator”, jf. Finansministeriet (2017). Her er ideen, at udvalgte offentlige regler ikke fremskrives ifølge den eksisterende lovgivning, men derimod ud fra, hvad der italesættes som et generationsneutralt princip. Langt den vigtigste forskel er, at pensions- og efterlønsalderen efter 2025 holdes uændret målt ved antal år, hvor de enkelte generationer beregnes at kunne få folkepension (nemlig knap 19 år). Dette medfører en noget lavere stigning i aldersgrænserne for efterløn og folkepension end forudsat i tabel II.1. Det svækker den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,8 pct. af BNP eller 17 mia. kr. Med denne mindre ambitiøse indeksering af tilbagebetrækningsaldrene ville finanspolitikken dermed kun være lige godt og vel holdbar.

De enkelte generationers vilkår bør vurderes ud fra samlet betragtning af livsforløb

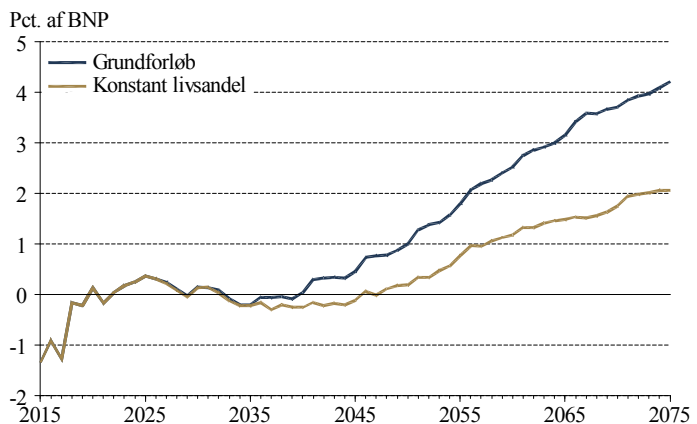
Det er vanskeligt at opgøre objektivt, hvad der er generationsmæssigt neutralt. De forskellige årganges livsvilkår og offentlige nettobidrag adskiller sig af mange andre årsager end dem, som indgår i Finansministeriets alternative indikator. De generationer, der går på pension i de førstkommende år og dermed isoleret set har udsigt til flere antal år på efterløn og folkepension, vil ifølge beregningerne i *Dansk Økonomi, forår 2014* samlet set alligevel levere et større nettobidrag til den offentlige sektor end de yngre årgange, der har modtaget betydelig større beløb i den første del af deres liv. Samtidig bliver yngre generationer generelt betydelig rigere end ældre som følge af den økonomiske vækst, det årlige antal arbejdstimer for dem, der er i beskæftigede, er historisk faldet mv. Også fremadrettet vil generationernes offentlige nettobidrag være forskelligt af andre årsager end de undersøgte – f.eks. antages det normalt, at det gennemsnitlige folkepensionstillæg og udnyttelsen af efterlønsordningen systematisk vil ændre sig som følge af ændret pensionsopsparring.

Beslutning om ensartet antal år på pension kan enten mindske eller forøge HBI

Netop den forskelligartede behandling af generationerne med hensyn til aldersgrænsen for efterløn og folkepension fremhæves imidlertid somme tider som tegn på en uønsket forskelsbehandling af de forskellige generationer. Skulle der opstå et stærkt politisk ønske om at stille de enkelte gene-

rationer mere ensartet på dette specifikke punkt i form af en mindre ambitiøs aldersregulering, vil dette med de nuværende beregningsforudsætninger stort set fjerne den nuværende overholdbarhed. Figur II.6 viser således et forløb, hvor det antages, at man fra 2030 (hvor den seneste definitivt vedtagne ændring af folkepensionsalderen vil finde sted) vælger at indeksere reglerne, så andelen af livet, man kan tilbringe på folkepension, vil være konstant. I dette forløb er holdbarhedsindikatoren 0,2 pct. af BNP. Hvis man alternativt vil ønske at ensarte behandlingen ved yderligere at øge aldersgrænserne for de førstkommande årgange af pensionister, vil det omvendt forøge den målte overholdbarhed.

Figur II.6 Samme andel af livet på folkepension



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

Kilde: Beregninger på DREAM.

Danmark er under alle omstændigheder bundet af EU

**Ikke kun danske,
men også EU-
regler**

Man kan indvende, at en diskussion om, hvilke finanspolitiske regler der er bedst for Danmark, er irrelevant, fordi vi under alle omstændigheder er bundet af EU-regler. Ifølge

stabilitets- og vækstpagten må det faktiske underskud således ikke overstige 3 pct. af BNP, og ØMU-gælden må ikke overstige 60 pct. af BNP. Samtidig tilsiger EU's Finanspagt, som Danmark har tilsluttet sig, at der skal være en grænse for underskuddet på den strukturelle saldo, der sikrer, at den faktiske saldo ikke kan formodes at overskride 3 pct.-grænsen.

**Regler skyldes
hensynet til
ØMU'en**

De fælles finanspolitiske regler i EU er opstået som følge af dannelsen af ØMU'en og indførelsen af euroen. I en møntunion med fælles valuta, centralbank og pengepolitik er der klare argumenter for fælles finanspolitiske regler, da et af deltagerlandene ellers ville kunne overværte nogle af omkostningerne ved at føre en uansvarlig finanspolitik på de andre deltagerlande. I et vist omfang er de øvrige EU-medlemslande, der for de flestes vedkommende officielt forventes at være kommende ØMU-medlemmer, dog også omfattet af de fælles finanspolitiske regler. Stabilitets- og vækstpagtens grænser for den faktiske saldo på 3 pct., og gældsgrænsen på 60 pct. gælder således også for ikke-ØMU-lande, der dog modsat ØMU-landene ikke kan blive tildelt bøder, hvis de overtræder grænserne. EU's finanspagt fra 2012 er obligatorisk for ØMU-lande, men frivillig for ikke-medlemslande. Udover eurolandene har Danmark, Bulgarien og Rumænien valgt at lade pagtens finanspolitiske regler være bindende for dem selv. Disse landes situation er dermed lidt anderledes end ØMU-landenes, men også for Danmark har det betydning, at vores samhandelspartnere har sunde offentlige finanser.

**Reglerne er ikke
mejslet i sten**

Der er imidlertid flere grunde til, at disse regler ikke nødvendigvis vil – eller bør – være bindende for Danmark i hængekøjeårene, selv hvis udviklingen på saldoen bliver mere negativ end i den fremskrivning, der præsenteres her. Der foregår således en løbende international økonomisk og politisk debat om udformningen af EU's og især ØMU'ens finanspolitiske regler, der er blevet ændret flere gange tidligere. Det er naturligt, at Danmark deltager i arbejdet i EU for at være med til at udforme disse regler så hensigtsmæssigt som muligt. Det er således en mulighed, at disse regler på sigt kan blive ændret for alle lande i retning af større vægt på landespecifikke krav, der bør indrettes, så

de dels kommer til at afhænge af den grundlæggende holdbarhed og dels af basale institutionelle forhold. Et argument for, at dette er realistisk, er, at langt større og vigtigere medlemslande end Danmark kan tænkes at få (stigende) problemer med at overholde saldokravene i de kommende årtier.

Særlige hensyn til Danmark kan motiveres med pensionsformuen

Et alternativ til ændringer af fælles ØMU- og EU-regler, og måske derfor lidt lettere at få gennemført, er en forståelse i EU af den særlige rolle, som den meget betydelige udskudte skat i pensionskasserne spiller for Danmarks vedkommende. Tog man hensyn til disse store implicitte offentlige aktiver og renteindtægterne herfra i beregningen af saldogrænserne, ville den offentlige saldo som tidligere anført blive permanent forbedret med mere end 2 pct. af BNP, jf. figur II.4. Dermed ville selv en permanent forringelse af den primære saldo på 1 pct. som følge af en afvikling af overholdbarheden ikke medføre et underskud på saldoen.

Også fleksibilitet indenfor nuværende regler

Det kan også tænkes, at det ikke vil være nødvendigt med egentlige formelle regelændringer for at undgå, at Danmark – givet at landet fortsat viser sig at føre en holdbar finanspolitik og ikke får for høj en gæld – løber ind i problemer med EU-instanserne. Også de nuværende officielle EU-regler giver nemlig anledning til mere fleksibilitet end Danmarks eget regelsæt. Saldogrænsen på ½ pct. i budgetloven er således strengere end EU's mellemfristede mål (MTO), som p.t. er 1 pct. af BNP. Det kan dog være problematisk at skulle justere den danske finanspolitik, hvis EU på et fremtidigt tidspunkt skulle beregne en mere restriktiv MTO. Under alle omstændigheder vil mere fleksibilitet med hensyn til ½ pct.-kravet ikke ændre på 3 pct.-grænsen for den faktiske saldo. Vil man overholde denne grænse altid, og vil man undgå at føre procyklisk finanspolitik, skal den officielt beregnede strukturelle saldo holdes ret tæt på balance for at give en rimelig sikkerhed for, at man ikke i en lavkonjunktur vil blive udfordret af 3 pct.-grænsen for den faktiske saldo.

I mangel af andet kan fremrykket beskatning af dele af pensionsopsparingen benyttes

Der kan derfor godt opstå en situation omkring eller efter 2030, hvor hængekøjen vil tvinge til midlertidige saldoforbedringer i forhold til et neutralt forløb, selvom det neutrale forløb i forvejen er (evt. over-)holdbart. I den situation vil et alternativ til realøkonomiske offentlige besparelser eller højere skattesatser være en fremrykning af dele af pensionsbeskatningen fra ud- til indbetalingstidspunktet. Det vil således give en permanent saldoforbedring at fremrykke beskatningen af ATP eller ratepensioner, afhængigt af hvor stor en saldoforbedring der anses for hensigtsmæssig. En pensionsfremrykning kan implementeres sådan, at den er holdbarhedsneutral, samtidig med at den giver en permanent officiel saldoforbedring, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2016*.

**Delkonklusion:
Nuværende
rammeverk
leverer varen
langt henad vejen**

Den foregående diskussion har peget på en række årsager til, at det ikke er tilstrækkeligt alene at tilrettelægge den fremtidige finanspolitik ud fra et krav om, at HBI aldrig må være negativ. Der er desuden behov for et institutionelt setup, der så vidt muligt sikrer, at de foretagne beregninger er så troværdige og pålidelige som muligt ud fra informationsniveauet på det pågældende tidspunkt. Derudover er der præsenteret argumenter for en absolut grænse for gældskvotens niveau og for et fortsat system med mellemfristede planer, der opererer med et saldokrav i slutåret, der er fastsat ud fra, at det sikrer holdbarhed. Disse punkter stemmer overordnet godt overens med det nuværende finanspolitiske rammeverk. Dog er det problematisk, at ½ pct.- og 3 pct.-saldogrænserne kan forhindre både holdbare og fornuftige intertemporale tilpasninger. Samtidig adresserer de nuværende regler ikke den problemstilling, at en overholdbar situation naturligt bør give anledning til overvejelser om en eventuel kursjustering på samme måde som en uholdbar fremskrivning.

– men et par mangler

II.5 Sammenfatning

Finanspolitikken er overholdbar svarende til 22 mia. kr. årligt

Kapitlet har præsenteret en ny langsigtet fremskrivning for Danmarks økonomi og offentlige finanser. Med de givne forudsætninger indebærer fremskrivningen, at Danmarks finanspolitik er overholdbar. Holdbarhedsindikatoren er 1,0 pct. af BNP. Det svarer til, at den primære offentlige saldo

kan forværres permanent med 22 mia. kr., uden at den offentlige gæld kommer ud af kurs. Holdbarheden er forbedret med ca. $\frac{1}{2}$ pct. siden fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2016*. Det skyldes bl.a. ophævelsen af nominalprincippet for ejerboliger og en antagelse om større privat opsparing.

Hængekøjen ikke et problem ifølge fremskrivningen – men stor usikkerhed om forudsætningerne

Den såkaldte hængekøjeudfordring for saldoen i 2030'erne og 2040'erne som følge af, at små årgange afløser store på arbejdsmarkedet, vurderes tilsvarende at være mindre nu. I fremskrivningen opnår saldoen et maksimalt underskud på 0,2 pct. af BNP i et par år omkring 2035. Dermed kommer Danmark under forudsætningerne i fremskrivningen aldrig i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Der er dog meget stor usikkerhed om forudsætningerne i sådanne lange fremskrivninger, og usikkerheden kan forventes at stige i takt med tidshorizonten. Det kan derfor ikke udelukkes, at udviklingen alligevel vil bringe den offentlige saldo i strid med såvel den danske budgetlov som EU's nuværende underskudsgrænser.

Det nuværende rammeværk på mange måder fornuftigt ...

Kapitlet diskuterer forskellige begrundelser for at lægge bindinger på udviklingen i den fremtidige offentlige saldo og gæld udover et krav om, at finanspolitikken til enhver tid skal vurderes som holdbar. Det nuværende finanspolitiske rammeværk virker i mangt og meget hensigtsmæssigt indrettet. Det er fornuftigt at operere med et grundlæggende krav om, at finanspolitikken altid skal kunne vurderes at være holdbar, at skabe de bedst mulige forudsætninger for, at der er tillid til troværdigheden i denne beregning, og at der derudover bør være en absolut øvre grænse for gælden. Samtidig forekommer systemet med mellemfristede planer, der nærmere udstikker udfordringerne og ambitionerne for de kommende 8-10 år, og med fokus på et mål for saldoen i slutåret, der er fastsat i overensstemmelse med holdbarhedskravet, hensigtsmæssigt.

... men konstante saldomål og balanceret budget skaber problemer

Selvom saldomål kan spille en positiv rolle, blandt andet ved at modveje eventuelle tendenser til for lempelig finanspolitik i det politiske system, behøver disse saldomål imidlertid ikke at indebære en (stort set) balanceret strukturel saldo, ligesom det heller ikke er påkrævet, at de er konstante

over tid, uafhængigt af andre forhold. 3 pct.-underskudsgrænsen for saldoen og budgetlovens ½ pct.-underskudsgrænse for den strukturelle saldo er simple og lette at formidle, men kan forhindre en fornuftig udnyttelse af de internationale kapitalmarkeder og medføre et inoptimalt lavt offentligt investeringsniveau. Samtidig vil en manglende mulighed for at udjævne konsekvenserne af et midlertidigt ringere skattegrundlag kunne medføre unødvendige forvriddinger.

**Mere fleksible
saldovilkår en
fordel for
Danmark**

Det er således hensigtsmæssigt at have løbende pejlemærker i form af mellemfristede saldomål, som er forenelige med en holdbar langsigtet finanspolitisk udvikling. Det forekommer imidlertid ikke hensigtsmæssigt med helt faste saldogrænser, som indebærer en stort set balanceret strukturel saldo. Man kan udtrykke det sådan, at der er et behov for fleksible snarere end statiske saldomål. Danmark bør derfor arbejde for, at vi ikke af hensyn til disse saldogrænser i fremtiden vil blive tvunget til at foretage realøkonomiske opstramninger, som ikke er velbegrundede af andre hensyn. Der er en række forskellige måder, hvorpå en sådan situation kan undgås. Det kunne således ske ved en fælles genforhandling af EU-reglerne med landespecifikke krav, en særlig aftale med EU om en dansk særregel med hensyn til de meget store implicite pensionsaktiver, en forståelse af, at Danmark kan udnytte den fleksibilitet, der allerede ligger i de eksisterende regler, og endelig – hvis disse forsøg ikke udnyttes eller ikke fører til et resultat – ved at ændre på den tidsmæssige placering af offentlige indtægter og udgifter, eksempelvis i form af en fremrykning af dele af pensionsbeskatningen.

**Danmarks
saldomål bør
fastlægges med
udgangspunkt i
holdbarhed**

Et mere fleksibelt saldomål, der stadig sikrer en langtidsholdbar finanspolitisk udvikling, kan eksempelvis fastsættes i forbindelse med udarbejdelsen af politiske planer (for eksempel 2020-planer, 2025-planer osv.). Målet for den strukturelle saldo i planens slutår kan sættes, så det netop sikrer, at finanspolitikken er holdbar. Er der et politisk ønske om at reservere flere offentlige midler til fremtidige formål, end hvad der umiddelbart skal til for at sikre en netop holdbar udvikling, kan det også indgå i fastsættelsen af saldomålet som en del af den politiske prioritering i planen. Samtidig

bør finanspolitikken tilrettelægges, så gælden ikke overstiger en fastsat gældsgrænse. Vurderingen af holdbarheden og den langsigtede udvikling i gælden baseres på veldokumenterede og alment anerkendte principper.

**Saldomål
tilpasses f.eks.
store og små
årgange**

Saldomålet for slutåret kan suppleres med mål for den gennemsnitlige strukturelle saldo frem til slutåret for den mellemfristede planlægning eller alternativt et mål for gælden i slutåret. I praksis svarer dette til det nuværende system med mellemfristede planer med en enkelt forskel: Det skitserede rammeværk vil tillade strukturelle underskud på over ½ pct. af BNP, så længe det er foreneligt med en holdbar udvikling, der aldrig medfører mere end en moderat offentlig gæld. I perioder, hvor små erhvervsaktive årgange eller andre forhold trækker i retning af midlertidigt forringede offentlige finanser, vil saldomålet naturligt være mere lempeligt end i perioder, hvor det modsatte gør sig gældende.

**Beregnet
overholdbarhed
en ny situation ...**

Det er en relativt ny situation, at Danmarks finanspolitik af såvel regeringen som De Økonomiske Råd vurderes at være overholdbar med en holdbarhedsindikator, der overstiger ½ pct. af BNP med de anvendte beregningsforudsætninger. Hvis dette forhold vedvarer i de kommende år, er det et relevant spørgsmål, hvordan regeringen og Folketinget vil forholde sig hertil. Som nævnt vil en situation med permanent overholdbarhed være forbundet med realøkonomiske omkostninger for befolkningen og bør give anledning til at justere kursen på et tidspunkt. Det indebærer ikke nødvendigvis, at saldoen skal forringes på kortere sigt i forhold til den overholdbare fremskrivning. Beslutningen herom involverer både spørgsmål om, hvordan man skal håndtere den meget betydelige usikkerhed i beregningen, og hvilken fordeling mellem de forskellige nulevende og fremtidige generationer der vurderes at være rimelig. Derimod bør hensynet til hængekøjen og saldogrænserne af de ovenfor anførte grunde ikke være afgørende for beslutningen.

**... håndtering
heraf involverer
både
risikofordeling og
generations-
hensyn**

**Modsatrettede
forhold for
forskellige
generationer**

Det fremføres somme tider, at de indekseringsregler, der følger af velfærdsaftalen og tilbagetrækningsaftalen, og som er en hovedårsag til den forudsatte kraftige forbedring af de offentlige finanser på længere sigt, implicerer en urimelig generationsfordeling, fordi de forskellige generationer ikke vil

opnå at kunne modtage efterløn og folkepension i lige mange år eller i den samme andel af livet. Der er dog også mange andre forhold, der påvirker de forskellige generationer, som burde indgå i en samlet vurdering af deres vilkår. Tidligere beregninger fra De Økonomiske Råd har peget på, at de årgange, der i disse og de førstkommande årtier går på pension, som helhed over livet vil være nettobidragydere til det offentlige, modsat de årgange, der er født efter 1980'erne – også selvom man tager hensyn til, at de førstnævnte vil opnå flere år med adgang til efterløn og folkepension.

Ensretning af antal år på folkepension kan både fjerne og forøge overholdbarheden

Beregninger i nærværende kapitel viser, at en langsommere indeksering, så antal år på folkepension bliver proportionalt for alle generationer fra 2030, vil reducere holdbarhedsindikatoren til 0,2 pct. af BNP og dermed indebære en finanspolitik, der er lige godt og vel holdbar. Dette er således én mulig måde at disponere "overholdbarheden" på, hvis man opfatter en ens behandling af alle generationer på dette område som vigtigt. Alternativt kan man politisk ønske at give alle generationer samme antal år eller livsandel med ret til folkepension, men samtidig at øge det samlede antal år på arbejdsmarkedet for i stedet at prioritere skattelettelser eller flere midler til offentligt forbrug. I så fald kan man i stedet beslutte at hæve tildelingsaldrene yderligere i de kommende årtier i forhold til de nuværende aldersindekseringsregler. Dette vil umiddelbart forøge overholdbarheden. Det vil i så fald være naturligt at gøre klart, hvornår og hvordan man forestiller sig at disponere den offentlige besparelse herved. Det vil gøre prioriteringsmulighederne klarere.

Overholdbarhed kalder på konkrete overvejelser

Den overholdbarhed, som fremgår af såvel regeringens som De Økonomiske Råds langsigtede fremskrivninger i disse år, bør således naturligt på samme måde som en uholdbar fremskrivning give anledning til overvejelser om en eventuel kursjustering på et tidspunkt. En sådan indebærer som nævnt ikke nødvendigvis, at der skal ske en svækkelse af de offentlige finanser i de førstkommande år; der kan tænkes grunde til, at man vil ønske at udskyde lempelsen til et senere tidspunkt. Det er imidlertid i så fald rimeligt at præsentere en klar argumentation herfor, så den relevante afvejning bliver klar for befolkningen. Dette spørgsmål vil derfor være naturligt at tage op i en kommende 2025-plan.

Litteratur

Afonso, A., P. Gomes og Ph. Rother (2011): Short and Long-run Determinants of Sovereign Debt Credit Ratings. *International Journal of Finance & Economics*, 16 (1).

Alesina, A. og A. Passalacqua (2015): The Political Economy of Government Debt. NBER WP 21821.

Andersen, T.M. og L.H. Pedersen (2005): Demografi, velstandsdilemma og makroøkonomiske dilemmaer. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 143 (2).

Auerbach, A. (2009): Long-Term Objectives for Government Debt. *FinanzArchiv* 65 (4).

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

Égert, B. (2010): Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical? OECD Economics Department Working Papers No. 763.

Finansministeriet (2017): Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet. April 2017.

Mellios, C. og E. Paget-Blanc (2006): Which factors determine sovereign credit ratings? *The European Journal of Finance*, 12 (4).

OECD (2014): Economic Outlook, 2014:1.

Portes, J. og S. Wren-Lewis (2015): Issues in the Design of Fiscal Policy Rules. *The Manchester School*, 83 (S3), s. 56-86.

de Vries, T. og J. de Haan (2016): Credit ratings and bond spreads of the GIIPS. *Applied Economic Letters*, 23 (2).

KAPITEL III

DYNAMISKE EFFEKTER AF OFFENTLIGE UDGIFTER

III.1 Indledning

Typisk indregnes dynamiske effekter af skatter og overførsler ...

I Danmark er der tradition for at indregne såkaldte dynamiske effekter af ændringer i skatte- og overførselssystemet. Dynamiske effekter er en betegnelse for den påvirkning af økonomiens udbudsside, der skyldes husholdningers og virksomheders reaktioner på ændringer i rammebetingelserne. Indregningen af dynamiske effekter af ændringer i skatte- og overførselssystemet indgår i konsekvensberegninger, hvor det vurderes, om en skattereform eller omlægning af indkomstoverførslerne er finansieret. Derudover indgår de i mellemfristede fremskrivninger, hvor politiske aftaler indarbejdes.

... men ikke af offentligt forbrug og investeringer

Der er ikke samme tradition for at indregne dynamiske effekter af ændringer i det offentlige forbrug eller i de offentlige investeringer. Det er imidlertid sandsynligt, at en del af de ydelser, den offentlige sektor stiller til rådighed for borgerne, påvirker virksomheders og husholdningers adfærd og dermed økonomiens udbudsside. Udgifter på eksempelvis uddannelses- og sundhedsområdet, tilskud til børnepasning og investeringer i infrastruktur vil højst sandsynligt have en effekt på husholdningernes arbejdsudbud og det gennemsnitlige produktivitetsniveau i samfundet.

Mere komplekst at indregne dynamiske effekter på udgiftssiden

Når der ikke aktuelt findes generelle regneprincipper for de dynamiske virkninger af offentligt forbrug og investeringer, skal det ses i lyset af, at det af flere årsager er mere komplekst at indregne adfærdsvirkninger af ændringer i disse end af skatteændringer. En ændring i beskatningen af eksempelvis arbejdsindkomst vil have en direkte effekt på den efter-skat-indkomst, en husholdning kan opnå ved at udbyde

Kapitlet er færdigredigeret den 15. maj 2017.

sin arbejdskraft. Offentligt forbrug vil typisk kun have indirekte effekt. Dertil kommer, at der er et stort og forskelligartet sæt af udgifter. Det er derfor et særdeles stort arbejde at få det fulde overblik over de dynamiske effekter herved.

Kapitlets formål og afgrænsning

Kapitlet tilbyder et struktureret overblik ...

Dette kapitel søger at skabe et struktureret overblik, over hvordan ændringer i de offentlige udgifter til forbrug og investeringer påvirker økonomiens udbudsside, og diskuterer, i hvor høj grad det er muligt at indregne disse effekter i makroøkonomiske fremskrivninger og konsekvensberegninger.

... men der ligger stadig et stort arbejde forude

Arbejdet er kun et første lille skridt på vejen. Der udestår et meget stort arbejde med at nå frem til konkrete regneregler for indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer på en lang række områder.

Central opgave de kommende år at anslå effekterne

Det langsigtede mål bør dog være at få etableret et sæt konkrete regneregler for, hvordan ændringer i det offentlige forbrug og offentlige investeringer kan forventes at påvirke realøkonomien, som svarer til dem, der i dag anvendes for skatter og overførsler. Dermed vil der kunne foretages en balanceret vurdering af konsekvenserne af ændringer på indtægts- hhv. udgiftssiden. Det er en betydelig opgave, men samtidig en opgave der er væsentlig for, at politikerne har mulighed for at føre økonomisk politik på et retvisende grundlag.

Ingen stillingtagen til den offentlige sektors størrelse

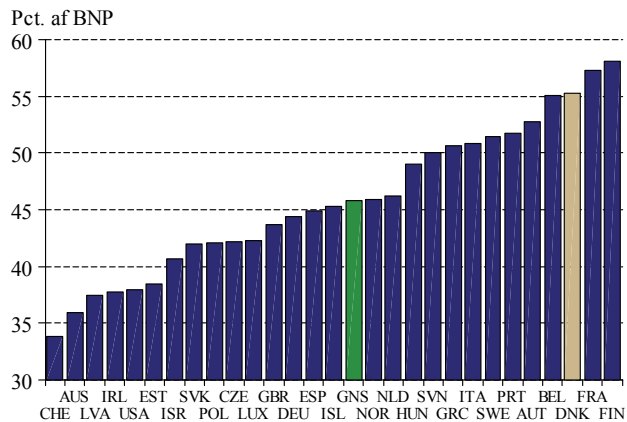
Kapitlet beskæftiger sig ikke med spørgsmålet om, hvor stor den offentlige sektor bør være. Kapitlet vil heller ikke komme nærmere ind på spørgsmålet om, hvorvidt den offentlige sektor er hensigtsmæssigt indrettet, herunder om nogle af de serviceydelser, der i dag produceres af det offentlige, med fordel kunne produceres i den private sektor.

Den danske offentlige sektor

Den offentlige sektor er større end i flere andre lande

De samlede offentlige udgifter udgør i Danmark ca. 1.000 mia. kr., svarende til omkring halvdelen af BNP. Den danske velfærdsmodel er i høj grad baseret på et princip om, at staten udbyder universelle ydelser, som i betydelig grad er skattefinansieret. Det indebærer, at alle borgere, som opfylder nogle generelle betingelser, har lige adgang til en række velfærdsydelser uanset deres sociale baggrund og størrelsen på deres skattebetaling. Sammenlignet med andre lande er den offentlige sektor i Danmark derfor stor, jf. figur III.1.

Figur III.1 Offentlige udgifter som pct. af BNP, 2014



Anm.: Det bemærkes, at størrelsen af de offentlige udgifter afhænger af de institutionelle forhold, herunder eksempelvis om indkomstoverførsler er skattepligtige eller ej.

Kilde: OECD.

Dynamiske effekter ikke i sig selv begrundelse for offentlig intervention

Tilstedeværelsen af dynamiske effekter på et specifikt område er ikke i sig selv et argument for at have skattefinansierede offentlige udgifter på dette område. Offentlig indgriben i markedsøkonomien bør i stedet begrundes enten ud fra tilstedeværelsen af markedsfejl eller fordelingsmæssige hensyn.

Tilstedeværelse af markedsfejl pga. eksternaliteter ...

Markedsfejl dækker over forhold, der gør, at markedet ikke af sig selv vil give anledning til en effektiv udnyttelse af samfundets ressourcer. Et eksempel herpå er såkaldte eksternaliteter, dvs. at de valg den enkelte husholdning eller virksomhed træffer, har positive eller negative konsekvenser for andre. Forurening er et eksempel på en negativ eksternalitet. Forskning og udvikling er et eksempel på en positiv.

... mangelfuld information ...

Markedsfejl kan også forekomme, når nogle aktører på et marked har mere information end andre. Sådan asymmetrisk information kan eksempelvis bevirke, at forsikrings- eller finansielle markeder ikke fungerer ordentligt eller helt bryder sammen.

... og som følge af offentlige goder

Et tredje eksempel på en markedsfejl er tilstedeværelsen af offentlige goder. Kendetegnende for disse typer af goder er, at det er vanskeligt at afholde personer, der ikke bidrager til finansieringen af dem, fra at nyde godt af godet, hvorfor offentlige goder ikke vil blive produceret i tilstrækkeligt omfang uden det offentliges indgriben. Eksempler herpå er forsvar og retssikkerhed.

Hensynet til fordelingen af velfærd

En anden begrundelse for offentlig indgriben i markedsøkonomien er et politisk ønske om at ændre på den fordeling af velstand og velfærd, som markedet ville frembringe i fravær af en sådan offentlig indgriben. Fordelingshensynet er eksempelvis hovedbegrundelsen for de universelle elementer i den danske velfærdsstat.

På nogle områder afspejler offentlig indgriben begge hensyn

På nogle områder er offentlig indgriben begrundet i begge forhold. Eksempelvis stilles uddannelse gratis til rådighed i Danmark, dels af fordelingsmæssige hensyn og dels fordi der kan være markedsfejl, der ellers ville hindre personer i at uddanne sig i et hensigtsmæssigt omfang. Det skyldes blandt andet, at det kan være vanskeligt for den enkelte studerende at lånefinansiere udgifter i forbindelse med uddannelse med sikkerhed i fremtidig arbejdsindkomst.

Forståelsen af dynamiske effekter er vigtig for den politiske prioritering

Selvom tilstedeværelsen af dynamiske effekter ikke i sig selv er et argument for offentlig intervention, ændrer det ikke ved, at afvejningen mellem effektivitet og fordeling, som politikkerne skal forholde sig til i forbindelse med en konkret omlægning, afhænger af størrelsesordenen af de dynamiske effekter på såvel indtægts- som udgiftssiden. Derfor er det en vigtig opgave at få en dybere forståelse af de dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer.

Kapitlets indhold

I næste afsnit præsenteres en teoretisk gennemgang af, hvorledes offentligt forbrug og offentlige investeringer må formodes at påvirke realøkonomien og gennem hvilke kanaler dette sker. Afsnit III.3 giver et overblik over centrale empiriske resultater om sammenhængen mellem den offentlige sektor og den økonomiske aktivitet på makroniveau. I afsnit III.4 fokuseres der på ét af de udgiftspolitiske områder, som typisk har været nævnt som et område, hvor der kan være tilknyttet dynamiske effekter, nemlig børnepasning. Der foretages en analyse af, hvilken betydning tilskud til børnepasning og normeringen i børneinstitutioner har for forældrenes arbejdsudbud omkring en familieforøgelse. I afsnit III.5 diskuteres muligheder for og udfordringer ved at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlig investeringer, inden der opsummeres og konkluderes i afsnit III.6.

III.2 Teoretiske argumenter for dynamiske effekter af offentlige udgifter

I dette afsnit forklares det, hvordan den offentlige udgiftsside ifølge økonomisk teori kan påvirke en økonomis langsigtede velstandsniveau ved at påvirke henholdsvis produktivitet og arbejdsudbuddet.

Introduktion

Model beregninger tager normalt kun højde for efterspørgsels-effekten af offentlige udgifter

Ifølge konventionel økonomisk teori er indkomst og produktion på lang sigt bestemt fra økonomiens udbudsside, dvs. ud fra mængden af samfundets produktionsressourcer og effektiviteten, hvorved de anvendes. I mange af de makroøkonomiske modeller, der traditionelt anvendes i Danmark, har ændringer i offentligt forbrug og offentlige investeringer kun effekter via økonomiens efterspørgsels-side. I disse modeller påvirkes den samlede indkomst og produktion på lang sigt derfor ikke af ændringer i de offentlige udgifter, jf. boks III.1.

Dynamiske effekter kan virke via produktivitet og arbejdsudbud

Økonomisk teori peger imidlertid på, at der er flere forskellige måder, hvorpå offentlige udgifter kan påvirke økonomiens udbudsside og dermed samfundets langsigtede velstand og aktivitet. Der kan overordnet skelnes mellem to forskellige kanaler: Effekter, der virker via en ændring i produktiviteten, og effekter, der påvirker husholdningernes udbud af arbejdskraft.

Offentlige udgifters effekter på produktivetsniveauet

Der er flere mulige kanaler, hvorigennem offentlige udgifter kan påvirke det gennemsnitlige produktivetsniveau i samfundet. De fleste af disse effekter kan først forventes at materialisere sig over lang tid, og det kan derfor være svært at identificere og kvantificere disse sandsynlige effekter.

Udgifter krævet for at sikre personlig frihed og privat ejendomsret

Et eksempel på, at offentlige udgifter kan påvirke produktivetsniveauet, er, at lov og orden samt essentielle samfundsinstitutioner som politi, forsvar og retsvæsen sædvanligvis anses for at være en forudsætning for, at virksomheder ønsker at investere i ny kapital og teknologi, jf. Acemoglu mfl. (2005). I fravær af personlig sikkerhed og overholdelsen af privat ejendomsret vil der være betydelig usikkerhed for virksomheder ved at foretage investeringer med henblik på at opnå højere produktivitet i fremtiden. Dette kan svække innovation og kapitalopbygning og derigennem produktiviteten. Tilsvarende kan offentlige udgifter, der er rettet mod at sikre lige konkurrencevilkår og at forhindre dannelsen af monopoler og andre former for markedsmagt, i

samspil med offentlig regulering være til gavn for effektiviteten af samfundets ressourceanvendelse.

Offentlige investeringer i infrastruktur

En velfungerende infrastruktur er en forudsætning for, at virksomheder kan købe og sælge varer og få adgang til kvalificeret arbejdskraft, samt at arbejdskraften kan bevæge sig derhen, hvor afkastet ved at anvende den er højest. Den offentlige sektor kan derfor påvirke virksomhedernes produktivitet via investeringer i forskellige former for infrastruktur.

Offentlige udgifter til forskning og udvikling

Økonomisk teori tilsiger, at innovation og tilegnelsen af ny viden er af afgørende betydning for den langsigtede økonomiske vækst, jf. eksempelvis Romer (1990) og Aghion og Howitt (1992). Den offentlige sektor kan via investeringer i forskning og udvikling potentielt bidrage til skabelsen af ny viden og derigennem den langsigtede økonomiske udvikling. Særligt relevant i denne sammenhæng er grundforskning. Der kan være betydelige positive eksternaliteter tilknyttet hertil, og private virksomheder vil derfor ud fra et samfundsmæssigt perspektiv anvende for få ressourcer på grundforskning.

Offentlige udgifter på uddannelses- og sundhedsområdet

Øgede udgifter på uddannelsesområdet kan styrke produktiviteten ad flere kanaler. Først og fremmest vil et øget uddannelsesniveau sædvanligvis forøge borgernes produktivitet og dermed indkomstpotentiale som følge af de evner, der tilegnes. I tillæg hertil kan der være positive eksternaliteter tilknyttet et øget uddannelsesniveau, jf. Lucas (1988). En mere veluddannet arbejdsstyrke kan eksempelvis være fordrende for spredningen af viden og hastigheden, hvorved ny teknologi kan tages i anvendelse, jf. Nelson og Phelps (1966). Udgifter på sundhedsområdet udgør en anden type af investering i befolkningens humankapital. Et velfungerende sundhedssystem kan øge det generelle produktivitetsniveau ved at bidrage til en rask og fysisk velfungerende arbejdsstyrke.

Boks III.1 Dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer

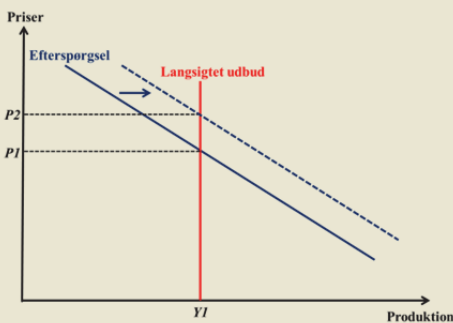
I de makroøkonomiske modeller, der anvendes i Danmark, ADAM, SMEC, MONA og DREAM, har en ændring i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer ingen konsekvenser for samfundets aktivitets- og velstandsniveau på lang sigt. Der er to forklaringer på dette.

For det første er økonomiens udbudskurve i disse modeller grundlæggende lodret på lang sigt. Dette afspejler en antagelse om, at priserne er fleksible på lang sigt og tilpasser sig i overensstemmelse med økonomiens strukturelle forhold. Dermed bestemmer udviklingen på økonomiens udbudsside på lang sigt udviklingen i velstand og produktion. For det andet lægger de nævnte modeller til grund, at offentligt forbrug og offentlige investeringer ikke påvirker økonomiens udbudsside.

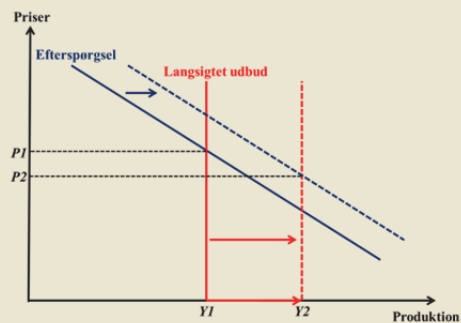
En forøgelse af det offentlige forbrug (svarende til at efterspørgselskurven rykker til højre) vil i de nævnte modeller på lang sigt alene føre til en forøgelse af det indenlandske prisniveau uden at have nogen effekt på produktionen, som illustreret i figur A.

Resultatet bliver et andet, hvis det lægges til grund, at stigningen i det offentlige forbrug samtidig påvirker arbejdsudbuddet eller produktiviteten. I figur B er vist en situation, hvor effekterne er positive, og hvor den langsigtede udbudskurve derfor forskydes til højre, når det offentlige forbrug øges.

Figur A Øget offentligt forbrug



Figur B Øget offentligt forbrug med positive udbudseffekter



Tvivlsomt om selektiv erhvervsstøtte forøger produktiviteten

Selektiv erhvervsstøtte kan potentielt have positive produktivitetseffekter, såfremt de offentlige myndigheder korrekt kan identificere brancher, hvor der eksisterer markedsfejl. I lyset af den begrænsede information, offentlige myndigheder har, er der imidlertid en betydelig risiko for, at selektiv erhvervsstøtte i praksis vil bidrage til at holde liv i ellers uproduktive brancher. Samtidig kan selektiv erhvervsstøtte tilskynde til *rent seeking*, dvs. at virksomheder anvender ressourcer på at opnå offentlige tilskud, jf. Krueger (1974). Fra et samfundsmæssigt synspunkt vil disse ressourcer ofte have en lav eller ligefrem negativ nytteværdi.

Eksportstøtte kan overkomme informationsbarrierer

Eksportstøtte er en særlig form for selektiv erhvervsstøtte, hvor der med større sandsynlighed kan være positive produktivitetseffekter tilknyttet. For særligt små firmaer kan der være betydelige faste omkostninger forbundet med at opnå information om udenlandske markedsforhold. Dette kan gøre det vanskeligt for ellers produktive virksomheder at slå igennem i udlandet. Ved at gøre det lettere at overkomme informationsbarrierer kan rigtigt indrettede eksportstøtteordninger derfor bidrage til, at disse virksomheder vokser sig store og dermed bidrager positivt til produktivitetens udviklingen, jf. Munch og Schaur (2017). For denne type af erhvervsstøtte er det imidlertid også en risiko, at det leder til *rent seeking*.

Ledighedsunderstøttelse kan føre til bedre match mellem jobsøgende og virksomheder ...

Indkomstoverførsler, herunder ledighedsforsikring, trækker generelt i retning af at reducere arbejdsudbuddet og dermed velstanden. Ledighedsforsikring kan imidlertid også have en effekt på samfundets produktivitetsniveau, såfremt ledige er likviditetsbegrænsede. Ved at bevirke at ledige i så fald søger i længere tid efter et godt jobtilbud, kan det føre til bedre match mellem ledige og jobsøgende, og derigennem et højere gennemsnitligt produktivitetsniveau. I modsat retning trækker imidlertid, at det kan føre til, at ledige mister humankapital, hvis ledighedsforløbene bliver for lange.

... og være fordrende for nye brancher med højt vækstpotentiale

Tilstedeværelsen af ledighedsforsikring kan desuden gøre ledige tilbøjelige til i højere grad at acceptere job i nye brancher, hvor der kan være et betydeligt vækstpotentiale, men hvor der samtidig også er væsentlig usikkerhed omkring den fremtidige jobsituation. Dermed kan ledig-

hedsforsikring bidrage positivt til skabelsen af job i disse sektorer og derigennem indvirke positivt på samfundets produktivitet, jf. Acemoglu og Shimmer (1999).

Produktivitetseffekter kan være aftagende i ressourceanvendelsen

Der kan således være positive produktivitetseffekter knyttet til dele af den offentlige udgiftsside. I de fleste tilfælde vil det være naturligt at forvente, at effekterne er aftagende i mængden af ressourcer der anvendes på området. Øges udgifterne tilstrækkeligt indenfor et område, kan der derfor opstå en tendens til, at produktivitetseffekterne bliver små, eller ligefrem negative, når der tages højde for, at ressourcer fjernes fra andre områder.

Offentlig intervention kan tilskynde til *rent seeking*

Som nævnt kan offentlige støtteordninger reducere effektiviteten af samfundets ressourceudnyttelse, fordi de tilskynder til, at virksomheder anvender ressourcer på at opnå direkte eller indirekte offentlig støtte frem for at anvende ressourcerne i produktionen. Denne såkaldte *rent seeking* kan potentielt også være relevant for andre typer af offentlige udgifter. Eksempelvis kan virksomheder anvende ressourcer på at øge mulighederne for, at den offentlige sektor indkøber netop deres varer.

Offentlige udgifters effekter på arbejdsudbuddet

Isoleret fokus på arbejdsudbudsvirkninger af offentlige udgifter

De offentlige udgifter påvirker husholdningernes udbud af arbejdskraft via de beskæftigedes valg af arbejdstid (den intensive margin) og via beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet (den ekstensive margin). For at fokusere på den isolerede virkning af ændringer i det offentlige serviceniveau ses i det følgende bort fra, at ændringer i det offentlige serviceniveau påvirkes af, hvordan de finansieres via skatter.

Offentlige serviceydelser kan betragtes som negative skatter ...

En del af de offentlige serviceydelser kan betragtes som negative skatter. Når den offentlige sektor stiller sundhedspleje eller folkeskoler til rådighed for befolkningen til en pris, der er lavere end dets værdi, repræsenterer det reelt en indkomstforøgelse for de personer, der nyder godt af disse serviceydelser.

... og kan derfor have effekter på arbejdsudbuddet

At offentlige serviceydelser i et vist omfang kan opfattes som negative skatter, har flere forskellige konsekvenser. Først og fremmest betyder det, at adfærdseffekterne af en ændring i det offentlige serviceniveau principielt kan sammenlignes med adfærdseffekterne, som følger af skatteændringer. Når den offentlige sektor stiller serviceydelser gratis til rådighed eller til nedsat pris, kan det trække i retning af at reducere husholdningernes arbejdsudbud som følge af, at husholdningerne efterspørger mere fritid i lyset af den indkomstfremgang, de reelt oplever. I nogle tilfælde kan offentlige serviceydelser desuden have en substitutions-effekt på arbejdsudbuddet, jf. afsnit III.4.

Nytteværdien af offentlige serviceydelser kan afhænge af indkomstniveauet

Tilstedeværelsen af offentlige serviceydelser påvirker forskellige dele af befolkningen på forskellig vis. Mens nogle borgere vil tillægge en given offentlig serviceydelse høj værdi, vil andre tillægge den en lav. Et af de forhold, der er medbestemmende for værdiansættelsen, er brugerens indkomst. Eksempelvis kan der være en tendens til, at gevinsten ved at have et gratis sundhedsvæsen er størst for lavindkomstgrupper og reduceres i takt med en højere indkomst. Et andet eksempel er tendensen til, at kulturelle ydelser i overvejende grad efterspørges af højindkomstgrupper, og at disse derfor i højere grad end andre opnår glæde ved offentligt støttede kulturtilbud. Ligeledes vil der oplagt være en positiv sammenhæng mellem den enkeltes indkomst og den gavn, man opnår af de offentlige serviceydelser, der bidrager til personlig sikkerhed og privat ejendomsret. For nogle offentlige serviceydelser kan der således være en tendens til, at nytteværdien aftager med indkomsten, mens der for andre vil være en tendens til, at nytteværdien stiger med indkomsten.

Nogle offentlige ydelser kan reducere arbejdsudbuddet

Generelt må man antage, at nytteværdien af offentlige serviceydelser i et vist omfang vil afhænge af indkomsten. Dette kan potentielt have konsekvenser for husholdningernes arbejdsudbud ved at påvirke den effektive marginalskat på arbejdsindkomst, jf. boks III.2. Herudover kan nogle offentlige serviceydelser påvirke husholdningernes valg af arbejdsudbud ved direkte at påvirke muligheden for og tilskyndelsen til at arbejde eller ved at påvirke værdien af fritid. I tilfældet, hvor offentlige serviceydelser reelt til-

skynder til, at husholdningerne udbyder mere arbejdskraft, siges de offentlige serviceydelser at være komplementære til arbejdstid, mens de i det modsatte tilfælde er komplementære til fritid.

Støtte til pasning af børn og ældre

Et eksempel på, at offentlige serviceydelser kan være komplementære til arbejdstid, er offentlig støtte til børnepasning. For småbørnsforældre er pasning af børn ofte en forudsætning for at kunne deltage på arbejdsmarkedet. Offentlig støtte til børnepasning virker reelt som en reduktion i prisen på børnepasning og vil dermed mindske omkostningen ved at deltage på arbejdsmarkedet, jf. diskussionen i afsnit III.4. Et andet eksempel kan være offentlige udgifter rettet mod ældrepleje. Disse kan både påvirke familiemedlemmers beslutning om at deltage på arbejdsmarkedet og deres valg af arbejdstid. I begge disse tilfælde, vil offentlig støtte reelt virke som en reduktion i beskatningen af arbejdsindkomst, jf. Blomquist mfl. (2010).

Udgifter på transportområdet

Offentlig støtte til transport er et andet eksempel på, at offentlige udgifter kan reducere omkostningerne ved at arbejde og dermed potentielt være komplementære til arbejdstid. Dette kan både være i form af støtte til arbejdsrelateret transport, eksempelvis ved et pendlerfradrag, eller indirekte i form af investeringer i infrastruktur.

Udgifter på sundheds- og uddannelsesområdet

Offentlige udgifter kan også påvirke arbejdsudbuddet ved at påvirke samfundets mængde af humankapital. Et velfungerende sundhedssystem kan således reducere fravær fra arbejdsmarkedet eksempelvis i forbindelse med sygdom og ulykker. Tilsvarende kan øgede udgifter på uddannelsesområdet, i det omfang det medfører et højere uddannelsesniveau, bidrage til et øget arbejdsudbud, da en stigning i uddannelsesniveauet ofte vil være forbundet med højere arbejdstid og øget erhvervsdeltagelse.

Støtte til kultur kan være komplementært til fritid

Der er imidlertid også flere offentlige udgifter, der i højere grad forøger værdien af fritid og derfor er komplementære til fritid. Det drejer sig eksempelvis om offentlig støtte til kulturelle tilbud samt støtte til fritidsaktiviteter.

Boks III.2 Effekter af offentligt forbrug på arbejdsudbuddet

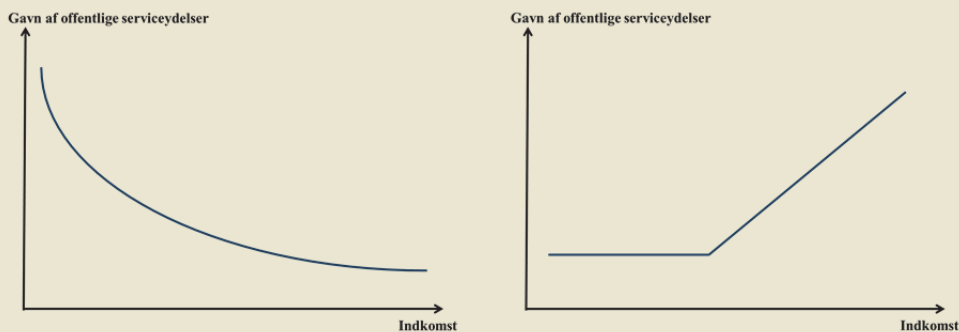
Nytten af offentlige tjenesteydelser set fra den enkelte borgers synspunkt må formodes i et vist omfang at afhænge af dennes indkomstniveau.

I figur A er illustreret en situation, hvor nytten ved offentlige serviceydelser er aftagende med indkomstniveauet. Det kan eksempelvis afspejle, at det i høj grad er lavindkomstgrupper, der nyder godt af et gratis sundhedssystem, eller at familier med høj indkomst i højere grad vælger privatskoler fremfor folkeskolen end lavindkomstfamilier og derfor får mindre glæde af folkeskolen.

I figur B er illustreret en situation, hvor nytten ved offentlige serviceydelser omvendt stiger, når indkomsten overstiger et vist niveau. Det kan eksempelvis dække over, at gevinsten ved at have offentlige institutioner, der sikrer privat ejendomsret, er stigende i indkomstniveauet. Ligeledes kan det afspejle, at det primært er familier med en høj indkomst, der nyder glæde af offentlig støtte til videregående uddannelser og kulturelle tilbud.

Der er flere mulige tolkninger af de sammenhænge, der er illustreret i figur A og B. Hvis de fortolkes som egentlige årssammenhænge af indkomstniveauet på nytteværdien af offentlige serviceydelser, vil det være relevant at medregne sammenhængene i opgørelsen af de effektive marginalsatser på arbejdsindkomst. En alternativ tolkning kan imidlertid være, at sammenhængene afspejler selektions-effekter. Eksempelvis kan det være tilfældet, at en særlig type af personer sætter pris på kulturelle tilbud (uafhængigt af deres indkomstniveau), og at denne type af personer samtidig vælger at uddanne sig for at opnå en høj indkomst.

Figur A Sammenhæng mellem indkomst og gavn af offentlige serviceydelser



Opsummering

Økonomisk teori peger på, at visse typer af offentlige forbrugsudgifter og offentlige investeringer kan påvirke økonomiens udbudsside. Nogle af effekterne virker via produktiviteten, mens andre virker via husholdningernes udbud af arbejdskraft. Offentlige tjenesteydelser kan opfattes som negative skatter, og arbejdsudbudsvirkningerne af en ændring i det offentlige serviceniveau skal derfor ses i sammenhæng med adfærdsvirkningerne af ændringer på skattesiden.

Hvordan tilstedeværelsen af en offentlig sektor påvirker en økonomis velstandsniveau er derfor et komplekst spørgsmål. I næste afsnit præsenteres en oversigt over empiriske resultater omkring den offentlige sektors indvirkning på vækst og velstand.

III.3 Offentlig sektor og velstand: empiriske resultater

Den gennemgåede litteraturs fokus og konklusioner ...

I dette afsnit gennemgås resultater fra en række empiriske studier, der afdækker makroøkonomiske sammenhænge mellem den offentlige sektor og samfundets velstand opgjort som BNP pr. indbygger. Denne litteratur underbygger, at der må forventes dynamiske effekter af offentlige udgifter, som spiller sammen med effekterne af skattesystemet. Effekterne kan være et udtryk for ændringer i produktiviteten såvel som for ændringer i timeudbud og arbejdsmarkedsdeltagelse, jf. afsnit III.2. På grund af samspillet mellem dynamiske effekter af offentlige udgifter og skattesystemet har *sammensætningen* af både offentlige udgifter og skatter betydning for sammenhængen mellem den offentlige sektor og den økonomiske vækst og velstand.

... og afgrænsning

Litteraturen, der gennemgås i afsnittet, dækker ikke specifikke effektanalyser af enkelte udgiftsområder og kan derfor ikke anvendes til konkrete regneregler i politiske konsekvensberegninger. Imidlertid sandsynliggør studierne, at der

er en sammenhæng mellem den offentlige sektors forbrug og investeringer og den generelle aktivitet i økonomien.

Resultaterne viser ikke nødvendigvis en årsags-sammenhæng

Der er dog en række forhold, der gør, at resultaterne fra den gennemgåede litteratur skal tolkes med varsomhed. Det skyldes for det første, at den samvariation, de gennemgåede studier finder, ikke nødvendigvis udtrykker en egentlig årsagssammenhæng, da samvariationen både kan være udtryk for, at den offentlige sektor påvirker den økonomiske vækst men også omvendt. Ved dynamiske effekter af både offentlige udgifter og indtægter forstås alene den påvirkning, som den offentlige sektor har på den økonomiske aktivitet. Men samtidig kan økonomisk vækst føre til en såkaldt Wagner-effekt, dvs. at en stigning i BNP pr. indbygger kan føre til en stigning i efterspørgslen efter aktiviteter, som leveres af det offentlige, og dermed til en stigning i både offentlige udgifter og skatter. Det gør det vanskeligt at afgøre, hvad der driver samvariationen mellem den økonomiske vækst og den offentlige sektors størrelse.

Konjunkturudsving kan påvirke resultaterne

For det andet er det vanskeligt at korrigere estimationer af den langsigtede sammenhæng mellem den offentlige sektor og den økonomiske vækst for konjunkturudsving. Under en lavkonjunktur stiger de offentlige udgifter, og skatteindtægterne falder, mens det omvendte gør sig gældende under en højkonjunktur. Det betyder, at der på kort sigt kan forventes en negativ sammenhæng mellem de offentlige udgifter og den økonomiske vækst, mens der omvendt kan forventes en positiv sammenhæng mellem skatteindtægter og den økonomiske vækst. Tages der ikke højde for disse forhold, vil estimationer af de langsigtede sammenhænge være misvisende.

Vanskeligt at tage højde for alle relevante faktorer

For det tredje har analyser på tværs af lande den udfordring, at det er vanskeligt at tage højde for alle faktorer, der potentielt kan spille ind på sammenhængen mellem den offentlige sektor og den økonomiske vækst.

Nationalregnskabsopgørelser påvirker sammenligninger af BNP-væksten ...

For det fjerde påvirker opgørelsesmetoderne for nationalregnskaber sammenligninger af BNP pr. indbygger på tværs af lande. Et problem relaterer sig til opgørelsen af realvæksten i det offentlige forbrug. Det har været almindelig praksis at foretage en opgørelse af realvæksten i udgifterne til det offentlige forbrug – en såkaldt inputbaseret opgørelse. En inputbaseret opgørelse af væksten i udgifterne tager ikke højde for, at der kan være produktivitetsstigninger i den offentlige sektor. Som følge heraf kan den økonomiske vækst i nationalregnskabsopgørelser undervurdere den faktiske økonomiske vækst særligt i lande med relativt store offentlige sektorer. I de seneste år er flere lande overgået til en output-baseret opgørelse af realvæksten i det offentlige forbrug, som tager afsæt i den mængdemæssige vækst i det offentlige forbrug.¹

... og sammenligninger af BNP-niveauet

Derudover har opgørelsesmetoderne betydning for sammenligninger af niveauet for BNP pr. indbygger på tværs af lande. Et problem relaterer sig til, at visse aktiviteter, såsom børnepasning og ældrepleje, kan varetages af såvel de respektive familier som af den offentlige sektor. Hvis de varetages af familierne, indgår de ikke i BNP, mens det omvendt er tilfældet, hvis de varetages af den offentlige sektor. Derfor kan lande med relativt store offentlige sektorer få opgjort et relativt stort BNP-niveau.

Den offentlige sektors størrelse, vækst og velstand

Uklar sammenhæng mellem offentlig sektors størrelse og økonomisk vækst ...

En række empiriske studier har siden 1980'erne undersøgt sammenhængen mellem størrelsen på den offentlige sektor og BNP pr. indbygger eller væksten heri. Et metastudie af 93 publicerede empiriske studier fra perioden 1983-98, der undersøger sammenhængen mellem den offentlige sektor og den økonomiske vækst, peger på, at der ikke er en klar sammenhæng mellem den offentlige sektors størrelse og den økonomiske vækst, jf. Nijkamp og Poot (2004).

1) I Danmark overgik man i efteråret 2014 til en såkaldt output-baseret opgørelse af realvæksten i det offentlige forbrug. Andre lande er overgået til den output-baserede opgørelsesmetode før 2014.

... men nyere, afgrænsede studier finder en negativ sammenhæng

Bergh og Henrekson (2011) foretager en litteraturgennemgang af nyere studier, som giver mere ensartede konklusioner om en negativ sammenhæng mellem den offentlige sektors størrelse og den økonomiske vækst. I deres litteraturgennemgang fokuseres på studier, der er publiceret efter 2000, og som anvender paneldata for enten EU- eller OECD-lande, og hvor størrelsen på den offentlige sektor måles enten på de offentlige udgifters andel af BNP eller det samlede skattetryk. Tilsvarende finder Fournier og Johansson (2016) en negativ sammenhæng.

Ændringer i den offentlige sektors sammensætning

Sondring mellem produktive og ikke-produktive udgifter

En række empiriske makrostudier undersøger, sammenhængen mellem sammensætningen af den offentlige sektor udgiftsside såvel som indtægtsside og den økonomiske vækst. I studierne inddeles offentlige udgifter efter, hvilke udgifter teorien *a priori* antager at være *produktive* og *ikke-produktive*. Udgifter til bl.a. forsvar, uddannelse, sundhed og infrastruktur mv. kategoriseres som produktive, mens udgifter til bl.a. rekreative aktiviteter, social beskyttelse og sociale velfærdsydelser kategoriseres som ikke-produktive. Skatter inddeles i mere og mindre forvridende skatter. Disse studier understøtter, at den økonomiske vækst kan påvirkes forskelligt alt efter hvilke ændringer, der foretages på den offentlige sektors udgifts- og indtægtsside, jf. Kneller mfl. (1999), Bleaney mfl. (2001) og Gemmill mfl. (2011). Eksempelvis tyder resultaterne på, at en stigning i produktive udgifter, der finansieres af mindre forvridende skatter eller en reduktion i ikke-produktive udgifter, vil øge væksten.

Sammenhængen kan afhænge af udgangspunktet

Derudover peger bl.a. Bania mfl. (2007) på, at skattefinansierede udgifter til produktive offentlige udgifter i udgangspunktet vil have en positiv virkning på den økonomiske vækst, som aftager efterhånden som udgiftsandelen stiger. Fra et vist udgiftsniveau vil en yderligere stigning i de skattefinansierede produktive offentlige udgifter have en negativ effekt på den økonomiske vækst, fordi de negative effekter af skatterne dominerer de positive effekter af de produktive offentlige udgifter. Dermed opstår en ikke-lineær sammenhæng mellem offentlige udgifter og den

økonomiske vækst, som både afhænger af typen af offentlige udgifter, og hvor store udgifterne er i udgangspunktet.

Flere studier understøtter, at infrastruktur og uddannelse bidrager positivt ...

Nogle studier søger at afdække, hvorvidt det er muligt at fremme velstanden ved at ændre i sammensætningen af offentlige udgifter for en given størrelse af den offentlige sektor. Disse studier tager ikke afsæt produktive og ikke produktive udgifter, men anvender en mere fintmasket opdeling af de offentlige udgifter, jf. Acosta-Ormaechea og Morozumi (2013), Gemmeff mfl. (2015), Barbiero og Cournède (2013) og Fournier og Johansson (2016). Studierne tegner generelt et billede af, at en ændring i sammensætningen af offentlige udgifter, der indebærer en stigning i udgiftsandelen til infrastruktur og uddannelse, vil øge velstanden for en given størrelse af den offentlige sektor.² Fournier og Johansson (2016) fokuserer dog ikke specifikt på infrastruktur, men derimod mere bredt på offentlige investeringer. Derudover tyder resultaterne i Fournier og Johansson (2016) på, at den positive sammenhæng mellem uddannelse og den økonomiske vækst afhænger af uddannelsernes kvalitet.

... men vil sandsynligvis afhænge af størrelsen på de offentlige udgifter

Effekterne af en stigning i udgifter til infrastruktur og uddannelse kan endvidere forventes at afhænge af, hvor mange udgifter der i udgangspunktet anvendes på disse områder. Hvis et land i udgangspunktet anvender mange offentlige midler på disse områder, kan der ikke nødvendigvis forventes dynamiske effekter af en yderligere stigning i de offentlige udgifter til disse områder. Eksempelvis vil der ikke nødvendigvis være nogen nævneværdig effekt af at bygge yderligere en vej i et land, hvor vejnettet i forvejen er

- 2) I disse studier antages det, at stigningen i udgiftsandelen til infrastruktur eller uddannelse finansieres ved en reallokering inden for de offentlige udgifter uden tilpasninger på den offentlige sektors indtægtsside. I Acosta-Ormaechea og Morozumi (2013) er det specificeret hvilken offentlig udgiftskategori, der tilsvarende sænkes, mens det i de øvrige nævnte studier antages, at alle øvrige udgifter sænkes proportionalt. I modsætning til Gemmeff mfl. (2015) og Acosta-Ormaechea og Morozumi (2013) peger Barbiero og Cournède (2013) også på, at en stigning i udgiftsandelen til sundhed har en positiv effekt på den økonomiske vækst, mens en stigning i udgiftsandelen til boliger mv. vil reducere den langsigtede økonomiske vækst.

veludbygget. Omvendt kan et større fald i de offentlige udgifter til disse områder være forbundet med negative dynamiske effekter.

Opsummering

Der må forventes dynamiske effekter af offentlige udgifter ...

Afsnittet har gennemgået en række empiriske studier, som fokuserer på den makroøkonomiske sammenhæng mellem den offentlige sektor og velstanden eller væksten heri. Studierne understøtter, at der må forventes dynamiske effekter af offentlige udgifter, og at disse vil spille sammen med effekterne af skattesystemet. Resultaterne af de gennemgåede studier skal omgås med varsomhed, fordi de ikke nødvendigvis udtrykker en egentlig årsagssammenhæng.

... og næste skridt er at fokusere på effektanalyser inden for de enkelte udgiftsområder

Resultaterne fra disse studier kan ikke operationaliseres til egentlige regneregler for indregning af dynamiske effekter af offentlige udgifter. Det kræver viden fra empiriske effektanalyser inden for de enkelte udgiftsområder. I næste afsnit foretages en sådan med fokus på, hvilken betydning tilskud til børnepasning og normeringen i børneinstitutioner har for forældrenes arbejdsudbud omkring en familieforøgelse.

III.4 Dynamiske effekter af børnepasning

Børnepasning og arbejdsudbud som case

Som beskrevet i de foregående afsnit kan offentlige udgifter påvirke arbejdsudbuddet og produktiviteten. Offentlig subsidiering af børnepasning er et eksempel på et offentligt udgiftsområde, hvor man på baggrund af økonomisk teori kan forvente dynamiske effekter, og hvor der samtidig er en række empiriske studier, der belyser effekterne.

Effekten afhænger af udgangspunktet

Selvom der må forventes dynamiske effekter af at indføre subsidiering af børnepasning, er det sandsynligt, at effekten af en ændring i subsidiet er afhængig af, hvor stort subsidiet er i udgangspunktet, jf. afsnit III.3. Set i en international kontekst er det danske system meget udbygget.

Fokus på effekten af den offentlige udgift – ikke på finansieringen

I afsnittet belyses de forventede dynamiske effekter af marginale ændringer i det nuværende subsidieringsniveau. Afsnittet fokuserer på de dynamiske effekter af den offentlige udgift til børnepasning, og der ses bort fra virkningerne af de skatter, der er nødvendige for at finansiere udgiften. De samlede effekter på den økonomiske aktivitet afhænger af, hvordan den offentlige udgift til børnepasning finansieres, jf. afsnit III.3.

Samvariation mellem børnepasning og erhvervsdeltagelse

I Danmark udgjorde de offentlige udgifter til pasning af børn under 6 år i 2013 1,4 pct. af BNP, hvilket er dobbelt så meget som gennemsnittet i OECD, jf. OECD (2017). De nordiske lande bruger alle relativt mange offentlige midler på børnepasning sammenlignet med andre OECD-lande, uanset om de offentlige udgifter til børnepasning opgøres som andel af BNP eller som udgifter pr. barn. Samtidig er de nordiske lande kendetegnet ved en relativ høj erhvervsdeltagelse for kvinder. Selvom samvariationen ikke nødvendigvis skyldes, at subsidieret børnepasning øger erhvervsdeltagelsen, er det nærliggende at tro, at adgangen til billig børnepasning er en del af forklaringen på kvinders høje erhvervsdeltagelse.

Arbejdsudbud blandt forældre ofte argument for subsidieret børnepasning

Øget arbejdsudbud blandt småbørnsforældre er en ofte fremført, politisk begrundelse for offentligt subsidieret børnepasning, jf. OECD (2006). Omfordeling via velfærdsstaten til børnefamilier, øget fertilitet og pædagogisk stimulering af børn er andre politiske bevæggrunde for at subsidiere børnepasning.

Fokus på marginale ændringer

I det følgende uddybes først de teoretiske argumenter for, hvorfor offentligt subsidieret børnepasning kan have dynamiske effekter på arbejdsudbud og produktivitet. Dernæst opsummeres resultater fra den eksisterende litteratur på området. Afsnittet behandler ikke, hvad det optimale subsidieringsniveau er, men derimod hvilke dynamiske effekter en ændring i det nuværende niveau kan forventes at have. Afsnittet afrundes med en præsentation af resultaterne fra en empirisk analyse baseret på nyeste tilgængelige danske data.

Betydning af prisen på børnepasning for arbejdsudbuddet

Subsidiering påvirker erhvervsdeltagelsen positivt

Den økonomiske gevinst ved at arbejde svarer til lønnen for arbejdet fratrukket omkostningerne ved at deltage på arbejdsmarkedet. Indkomstskatter medfører, at tilskyndelsen til at arbejde er for lille. For småbørnsfamilier er udgifter til børnepasning en af omkostningerne ved arbejdsmarkedsdeltagelse. Derfor kan subsidieret børnepasning modvirke noget af den forvridding af arbejdsudbuddet, som indkomstbeskatning medfører. Når forældrenes pris for børnepasning falder, stiger gevinsten ved at arbejde. Det øger sandsynligheden for, at familien ønsker at deltage på arbejdsmarkedet.

Teoretisk tvetydig effekt på gennemsnitligt antal arbejdstimer

Subsidiering af børnepasning kan ud over at påvirke antallet af personer, der deltager i arbejdsstyrken (den ekstensive margin), påvirke det gennemsnitlige antal arbejdstimer blandt dem, der arbejder (den intensive margin). Et øget subsidie, der medfører en lavere pris på børnepasning, gør det på den ene side muligt at opretholde det samme forbrug ved en mindre arbejdsindsats og trækker derfor i retning af et reduceret timearbejdsudbud blandt allerede beskæftigede (indkomsteffekten). På den anden side får man mere ud af at øge sin arbejdsindsats, når prisen er lavere, hvilket kan medføre, at man arbejder mere (substitutionseffekten). På grund af de modsatrettede effekter, er det ikke muligt teoretisk at afgøre effekten af øget subsidiering på det gennemsnitlige antal arbejdstimer blandt dem, der arbejder.

Indkomstafhængig subsidiering påvirker effekterne

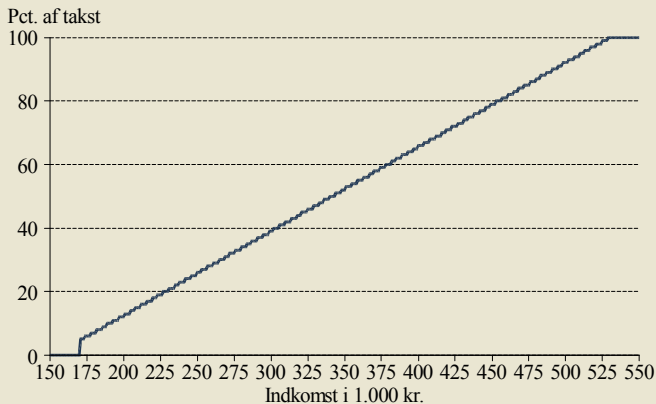
Ud over disse effekter af subsidieret børnepasning på arbejdsudbuddet, kan et system som det danske med et tilskud, der er faldende med indkomsten, påvirke adfærden yderligere. Aftrapningen af tilskuddet øger den effektive marginalbeskatning af arbejdsindkomst for indkomster i det relevante indkomstinterval, hvilket hæmmer timeudbuddet, jf. boks III.3. Derfor vil en sænkning af grundtaksten i et indkomstafhængigt system kunne øge timeudbuddet blandt de beskæftigede, der får helt eller delvis friplads. Det skyldes, at marginalbeskatningen bliver mindre, når grundtaksten falder, fordi en lavere grundtakst indebærer mindre egenbetaling og dermed en mindre modregning i tilskuddet ved øget indkomst.

Boks III.3 Subsidieret børnepasning i Danmark

Den pris, forældrene betaler for børnepasning, fastsættes af den enkelte kommune, idet forældrenes betaling dog højst må udgøre 25 pct. af kommunens brutto-driftsudgifter eksklusiv ejendomsudgifter pr. barn i dagtilbud. Den gennemsnitlige kommunale takst for en vuggestueplads i 2017 var 2.900 kr. om måneden.

Prisen på børnepasning er indkomstafhængig, så forældre med en indkomst under en vis grænse får større tilskud fra kommunen og derved en lavere pris. Indkomstgrænsen og aftrapningen af tilskud fastsættes af Ministeren for Børn, Undervisning og Ligestilling og er ens i alle kommuner. Den årsindkomst, der ligger til grund for fripladstilskuddet, er forældrenes personlige indkomst med til-læg af positiv nettokapitalindkomst og aktieindkomst bortset fra udbytteindkomst op til 5.000 kr. I 2017 får familier med en årsindkomst under 170.101 kr. fuld fri-plads. Familier med en indkomst mellem 170.101 og 173.869 kr. skal betale 5 pct. af kommunens takst, og for hver stigning i indkomsten på 3.768 kr. skal familien betale yderligere 1 pct.point af kommunens maksimale pris, jf. figur A. Familier med en indkomst på 528.200 kr. eller derover betaler kommunens maksimale pris. To familier med samme indkomst betaler den samme andel af deres respektive bopælskommuners maksimumpris, men deres individuelle pris vil være forskellig, hvis kommunernes maksimale pris er forskellig.

Figur A Indkomstafhængig forældrebetaling



Anm.: Fripladsskalaens indtægtsgrænser forhøjes med 7.000 kr. for hvert hjemmeboende barn under 18 år ud over det første og 59.492 kr. når den forældre, der har retten til pladsen og til fripladstilskuddet, er enlig forsøger.

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

Høj pris for arbejdsmarkedsdeltagelse uden subsidiering

De gennemsnitlige driftsudgifter for eksempelvis en vuggestueplads i 2016 var godt 11.000 kr. om måneden.³ Sammenholdes dette med eksempelvis mindstelønnen på industriens område, der er godt 18.000 kr. om måneden før skat, er det oplagt, at udgiften ved at deltage på arbejdsmarkedet for nogle grupper ville være meget høj i fravær af subsidieret børnepasning.⁴

Risiko for fortrængning

Omvendt kan subsidieret børnepasning medføre, at familier, der under alle omstændigheder ville deltage på arbejdsmarkedet, blot benytter subsidieret frem for privat finansieret børnepasning. Hvis subsidieret børnepasning blot fortrænger andre typer børnepasning, vil subsidieringen ikke nødvendigvis øge erhvervsdeltagelsen.

Effekt på børnenes arbejdsudbud og produktivitet

Ud over den umiddelbare effekt på forældrenes arbejdsudbud kan offentligt subsidieret børnepasning påvirke børnenes arbejdsudbud og produktivitet, når de bliver voksne, idet læring og erfaringer i barndommen kan påvirke læringsmulighederne som voksen, jf. Heckmann (2008).

Arbejdsudbud og produktivitet er kun en del af billedet

I det følgende gennemgås, hvad den empiriske forskning kan fortælle om effekten af offentligt subsidieret børnepasning på henholdsvis børnenes fremtidige arbejdsudbud og produktivitet og forældrenes arbejdsudbud. Det er vigtigt at være opmærksom på, at selv hvis subsidiering øger arbejdsudbuddet og produktiviteten, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de samfundsøkonomiske fordele ved subsidiet står mål med omkostningerne. På den anden side kan fordelings- eller andre hensyn tale for at subsidiere børnepasning, selv hvis subsidieringen ikke øger arbejdsudbud eller produktivitet.

- 3) Ifølge børnepasningsloven må forældrene højst betale, hvad der svarer til 25 pct. af driftsomkostninger ved børnepasningen. Den gennemsnitlige maksimumspris for forældrene for en vuggestueplads i landets kommuner i 2016 er ca. 2.800 kr., jf. noegletal.dk.
- 4) Ifølge overenskomsten på industriens område var mindstebetalingssatserne for timelønsarbejde 113,64 kr. pr. time i 2016, og en gennemsnitlig måned indeholder 160 timer.

Resultater om børnepasningens effekt på børnene

Kvaliteten af børnepasningen er afgørende

Studier har vist, at børns omgivelser påvirker udviklingen af kognitive, sociale og emotionelle evner, der er forudsætningen for en høj produktivitet som voksen, jf. Knudsen mfl. (2006). Generelt afhænger effekten af børnepasning på børnenes fremtidige arbejdsudbud og produktivitet derfor af kvaliteten af pasningen, og en forbedring af kvaliteten af pasningen vil alt andet lige øge arbejdsudbuddet og produktiviteten på lang sigt.⁵

Positive effekter på børns produktivitet og arbejdsudbud

I Danmark er den subsidierede børnepasning universel, så alle uanset arbejdsmarkedstilknytning har adgang hertil. I mange andre lande er adgangen til subsidieret børnepasning væsentligt mere begrænset. Det er sandsynligvis derfor, de langsigtede konsekvenser af universel subsidieret børnepasning for børnene ikke er velbelyst i den empiriske litteratur. I en skandinavisk kontekst viser et norsk studie dog, at universel subsidieret børnepasning i gennemsnit har positive effekter på børnenes uddannelsesniveau og arbejdsmarkedstilknytning senere i livet, jf. Havnes og Mogstad (2011a). Et andet norsk studie viser, at de gennemsnitlige positive effekter dækker over positive effekter for børn fra lavindkomstfamilier og negative for børn fra højindkomstfamilier, jf. Havnes og Mogstad (2015).

Størst effekt på børn fra lavindkomstfamilier

Generelt afhænger effekten af subsidieret børnepasning af, hvad alternativet er. Effekterne i de norske studier afspejler en situation, hvor uformel børnepasning (eksempelvis af venner og familie) er alternativet til den subsidierede. Den internationale litteratur viser, at den positive effekt af subsidieret børnepasning er særlig stor for børn fra dårligt stillede familier, typisk fordi deres alternative pasningsmuligheder er ringere, jf. Elango mfl. (2015).

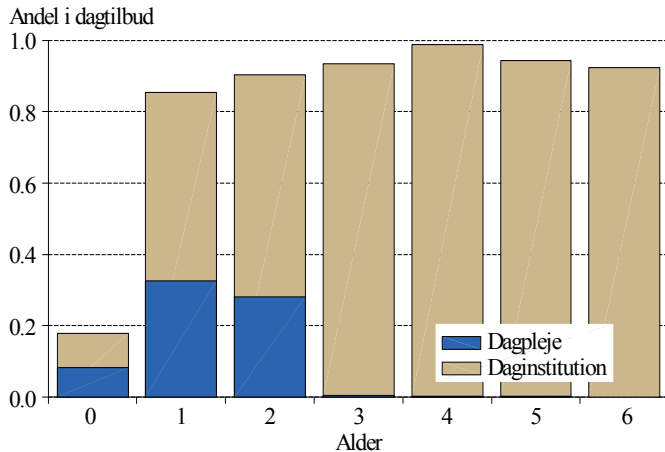
Daginstitutioner giver bedre effekt end dagpleje

I Danmark går langt de fleste børn mellem 1 og 6 år i et offentligt subsidieret pasningstilbud, jf. figur III.2. Der er grundlæggende to typer dagtilbud for aldersgruppen: daginstitutioner og dagpleje. Sammenholdt med dagpleje har

5) Dertil kommer, at en investering i børns udvikling har større effekt end indsatser senere i livet, jf. Knudsen mfl. (2006).

daginstitutioner signifikant positiv effekt på børnenes karakter i dansk i 9. klasse, jf. Datta Gupta og Simonsen (2016). Effekten kan ifølge forfatterne sandsynligvis tilskrives, at personalet i daginstitutioner i gennemsnit er bedre uddannet end dagplejere. Uddannelsesniveaue for personalet kan opfattes som et mål for kvaliteten af børnepasningen.

Figur III.2 Børn i dagtilbud i 2014.



Anm.: Ud over daginstitutioner og dagpleje bliver 7.800 børn passet privat med tilskud fra kommunen, og 1.300 passes af forældrene med tilskud fra kommunen. Hvis disse børn er under 6 år, svarer det til henholdsvis 2,1 pct. og 0,4 pct. af aldersgruppen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra statistikbanken.dk

Resultater om børnepasning og forældrenes arbejdsudbud

Internationale studier finder ingen eller negativ effekt af øget pris

Der er flere internationale studier af effekten af offentligt subsidieret børnepasning på forældrenes arbejdsudbud, jf. tabel III.1.⁶ Det overordnede billede er, at øget subsidiering til børnepasning øger forældrenes arbejdsudbud, men størrelsen af effekten varierer mellem lande og afhænger af de

6) Studierne i tabel III.1 er kun et udpluk af litteraturen på området, der er udvalgt på baggrund af relevans samt data- og metodekvalitet.

institutionelle forhold, herunder de øvrige politikker på familieområdet, jf. Akgunduz og Plantenga (2017) samt Cascio mfl. (2015). Langt størstedelen af studierne på området undersøger alene effekten på mødrenes arbejdsudbud, og de fleste undersøger effekten på den ekstensive margin. Flere af studierne undersøger dog både effekten på den ekstensive og den intensive margin. Generelt finder disse analyser, at en lavere pris øger arbejdsudbuddet via begge marginer, men at effekten typisk er størst via den ekstensive margin.

**Dansk studie:
Højere pris på
børnepasning
reducerer mødres
beskæftigelse**

Der eksisterer et enkelt studie på danske data, der undersøger beskæftigelseseffekten af offentligt subsidieret børnepasning. I Simonsen (2010) undersøges, hvordan kommunale forskelle i prisen på børnepasning påvirker kvinders beskæftigelse i perioden efter en fødsel. Analysen bygger på data fra 2001 og viser, at en stigning i prisen på 1 pct. reducerer mødrenes beskæftigelsessandsynlighed med 0,17 pct. Effekten findes i de første 12 måneder efter barnets fødsel. Analysen er lavet på baggrund af oplysninger om knap 60 pct. af de familier, der fik barn i analyseperioden, og består af familierne med de højeste indkomster.

**Svensk og norsk
studie finder
ingen effekt**

I fravær af øvrige studier af danske forhold er analyser af andre skandinaviske lande mest interessante. Det skyldes, at de institutionelle og kulturelle forhold i andre skandinaviske lande umiddelbart minder mest om de danske. Havnes og Mogstad (2011b) og Lundin mfl. (2008) udnytter reformer i henholdsvis Norge og Sverige, der øgede det offentlige subsidie til børnepasning, til at undersøge effekten på mødrenes arbejdsudbud. Ingen af disse studier finder, at det øgede subsidie havde en effekt.

**Et norsk studie
finder, at højere
pris mindsker
beskæftigelsen**

Hardoy og Schøne (2015) udnytter ligeledes en reform af prisen på børnepasning i Norge, men finder modsat Havne og Mogstad (2011) og Lundin mfl. (2008), at billigere børnepasning øger arbejdsudbuddet blandt mødre. De finder, at en stigning i prisen på 1 pct. reducerer beskæftigelsen med omkring 0,25 pct. for småbørnsmødre.

Tabel III.1 Empiriske studier af prisen på børnepasning og arbejdsudbud

Forfatter	Land	Periode	Effekt ^b	Elasticitet ^c
Simonsen (2010)	Danmark	2001	Negativ	-0,17
Baker mfl. (2008)	Canada	1994-03	Negativ	i.a.
Bettendorf mfl. (2015)	Holland	1995-09	Negativ	i.a.
Gelbach (2002)	USA	1979	Negativ	i.a.
Geyer mfl. (2015) ^a	Tyskland	2001-07	Negativ	i.a.
Givord og Marbot (2015)	Frankrig	2005-09	Negativ	i.a.
Guest og Parr (2013) ^a	Australien	2002-09	Negativ	i.a.
Hann og Wrolich (2011) ^a	Tyskland	2000-06	Negativ	i.a.
Haeck mfl. (2015)	Canada	1994-09	Negativ	i.a.
Hardoy og Schøne (2015)	Norge	2003-07	Negativ	-0,25
Havnes og Mogstad (2011b)	Norge	1976-79	Ingen	0
Lundin mfl. (2008)	Sverige	2001-03	Ingen	0

- a) Analysen bygger på en såkaldt strukturel model for teoretiske sammenhænge mellem økonomiens faktorer. Øvrige nævnte analyser har et mikroøkonometrisk kvasi-eksperimentielt design, der typisk udnytter en reform på området.
- b) "Negativ" angiver, at prisen har en negativ effekt, så en højere pris mindsker arbejdsudbuddet signifikant, mens "Ingen" angiver, at prisen ikke har en statistisk signifikant effekt.
- c) i.a. betyder, at studiet ikke angiver en elasticitet. Elasticiteten er den procentvise ændring i arbejdsudbuddet ved en ændring i prisen på 1 pct. Ud over studierne i tabellen er der en række ældre studier, der angiver elasticiteter, men de ældre studier tager typisk ikke højde for endogenitet af prisen og selektion, jf. Andresen og Havnes (2016).

Subsidiets initiale størrelse kan have indflydelse

Der er flere mulige forklaringer på, hvorfor de forskellige analyser når forskellige konklusioner. For det første virker det sandsynligt, at beskæftigelseseffekten af en ændring af subsidiet til børnepasning afhænger af subsidiets størrelse i udgangspunktet, jf. Hardoy og Schøne (2015). Indførelsen af et subsidie kan have stor beskæftigelseseffekt, men efterhånden som subsidiet øges, vil effekten sandsynligvis blive mindre.⁷ Desuden virker det sandsynligt, at en øget subsidiering har mindre effekt på beskæftigelsen, hvis antallet af subsidierede pasningspladser er meget begrænset, og kun en

- 7) Tilsvarende er det derfor også muligt, at en sænkning af subsidiet reducerer arbejdsudbuddet mere, end en tilsvarende øgning af subsidiet vil øge arbejdsudbuddet.

del af familierne kan få glæde af det øgede tilskud, jf. Hardoy og Schøne (2015).

Potentialet for øget arbejdsudbud afhænger af udgangspunktet

For det andet kan erhvervsdeltagelsen på tidspunktet for en ændring i subsidiet til børnepasning ligeledes være afgørende for beskæftigelseseffekterne af en ændring, jf. Akgunduz og Plantenga (2017). I lande med en i forvejen høj erhvervsdeltagelse er potentialet for at øge arbejdsudbuddet via den ekstensive margin alt andet lige mindre end i lande med en lav erhvervsdeltagelse. Kvinders høje erhvervsdeltagelse i de skandinaviske lande og relativt store subsidier kan derfor være baggrunden for, at de fundne beskæftigelseseffekter af en ændring i prisen generelt er lavere i de skandinaviske lande end i de øvrige lande.

Små forventede effekter i Danmark

Samlet set viser empirisk litteratur på området, at det kan øge arbejdsudbuddet at øge subsidieringen til børnepasning, men hvorvidt, det er tilfældet, og i givet fald hvor meget, afhænger af de institutionelle forhold i det enkelte land. På baggrund af den eksisterende litteratur må man i dag forvente relativt små - og måske endda ingen - ændringer i beskæftigelsen i Danmark som følge af en marginal ændring i subsidiet. For at forbedre grundlaget for at opstille regnearter på området er foretaget en analyse på nye, danske data. Næste afsnit beskriver resultaterne af denne analyse.

En analyse på nye, danske data

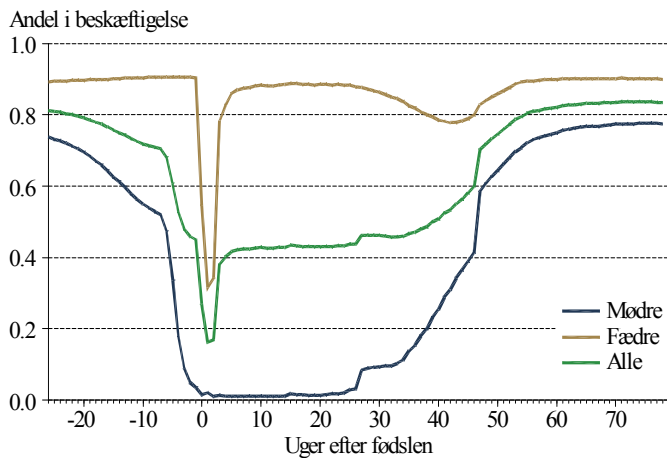
Barselsorlov gør det mere muligt at regulere sin erhvervsdeltagelse

I Danmark er erhvervsdeltagelsen for både mænd og kvinder relativt høj. I forbindelse med en familieførøgelse har familien ret til barsels- og forældreorlov med løn eller offentlig forsørgelse. I perioden efter en familieførøgelse er de økonomiske konsekvenser for familien ved at tilpasse sin erhvervsdeltagelse efter børnepasningens pris og kvalitet derfor ikke så stor, som den er i en situation uden ret til orlov.

Det er typisk mødrenes beskæftigelse, der falder efter en familieførogelse

Beskæftigelsesandelen blandt mødre er meget lav det første halve år efter en familieførogelse, men stiger derefter gradvist, så den et år efter barnets fødsel er oppe på samme niveau som et halvt år før fødslen, jf. figur III.3.⁸ Der er et markant dyk i fædrenes beskæftigelse i de to uger efter barnets fødsel, hvor fædrene har ret til fædreorlov. Der er et andet, mindre markant dyk i fædrenes beskæftigelsesandel i det andet halvår af børnenes liv, hvilket afspejler, at fædre ofte tager den sidste del af barslen, hvis de holder barselsorlov. Udviklingen i andelen af erhvervsaktive er fuldstændig parallel med udviklingen i andel beskæftigede, men der er naturligvis flere erhvervsaktive end beskæftigede, idet erhvervsaktive består af ledige og beskæftigede.

Figur III.3 Beskæftigelse omkring en familieførogelse



Anm.: Se boks III.5 for beskrivelse af, hvilke familier der indgår i analysen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

- 8) Udviklingen i beskæftigelsen omkring barnets 26. uge skyldes sandsynligvis, at mange overenskomster sikrer mødre løn under barslen det første halve år af barnets liv. Beskæftigelsen for mødre er faldende allerede fra et halvt år før barnets fødsel, hvilket skyldes graviditetsrelateret sygefravær.

Boks III.4 Analysebeskrivelse

Analysen udnytter kommunal variation i børnepasningens pris og kvalitet til at undersøge effekten på forældrenes beskæftigelse. Det estimeres, hvordan børnepasningens pris og kvalitet påvirker sandsynligheden for at være i beskæftigelse i en given uge efter en familieforøgelse. En person defineres som beskæftiget i en given uge, hvis vedkommende har modtaget løn for arbejde i ugen, uden der samtidig er udbetalt barseldagpenge til vedkommendes arbejdsgiver. Beskæftigelsen for person i i en given uge efter familieforøgelsen beskrives ved:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 T_i + \beta_2 K_i + \beta_3 X_i + \beta_4 B_i + e_i,$$

hvor T_i er taksten for børnepasning i person i 's bopælskommune, K_i er kvaliteten af børnepasningen målt ved antal børn pr. voksen i dagtilbuddene og pædagogandelen i institutionerne,^a X_i er en række familiespecifikke karakteristika som forældrenes uddannelse, ledighedshistorik, partners indkomst året før, antal børn etc., og B_i er karakteristika ved familiens bopælskommune, som eksempelvis ledighed, trækprocent, etc. Der foretages i alt 104 estimationer; én for hver uge fra 26 uger før fødslen til 78 uger efter fødslen. Modellen estimeres ved OLS med robuste standardfejl, der tager højde for kommuneklynger, og tillader korrelation mellem familier indenfor den samme kommune.

For at få et samlet mål for beskæftigelseseffekten af en marginal ændring i børnepasningens pris og kvalitet er desuden foretaget en analyse, der undersøger effekten på beskæftigelsesgraden det første halvandet år efter fødslen. Denne analyse samler så at sige effekterne fra de ugevise estimationer i et samlet mål.

Effekten af kommunens takst undersøges i stedet for effekten af den enkelte families individuelle pris af to årsager. Den ene årsag er, at formålet med analysen er at undersøge, hvordan et regime med en høj takst påvirker beskæftigelsen i forhold til et regime med en lavere takst. Fripladsskalaen har sandsynligvis også adfærdseffekter, men ved at fokusere på de kommunale takster elimineres fripladsskalaens adfærdseffekter fra analysen. Den anden årsag er, at den enkelte families individuelle pris for børnepasning afhænger af familiens indkomst, som afspejler beskæftigelsen og dermed prisen. Ved at benytte kommunens takst undgås dette endogenitetsproblem, og det er muligt at undersøge effekten af prisen på børnepasning for alle familier uanset indkomst.

- a) Kvalitet i børnepasningen dækker naturligvis generelt over langt flere ting som eksempelvis faciliteter, kvaliteten af læreplanerne og ledelseskvaliteten, men disse faktorer indgår ikke i analysen.

Boks III.4 Analysebeskrivelse, fortsat

Den kommunale takst, der anvendes i analysen, er et vægtet gennemsnit af taksten for vuggestue og dagpleje, hvor vægten er andelen af det budgetterede antal pladser for 0-2-årige i kommunen i den givne type dagtilbud. Det vægtede gennemsnit afspejler familiens forventede takst. Den gennemsnitlige månedlige takst for familierne i analysen er 2.730 kr., og standardafvigelsen er 295 kr.

Antallet af børn pr. voksen er på tilsvarende vis defineret som det vægtede gennemsnit af antal børn pr. voksen i henholdsvis dagpleje og institutioner, hvor vægten er andelen af det budgetterede antal pladser for 0-2-årige i kommunen i den givne type dagtilbud. I gennemsnit er der 3,6 0-2-årige pr. voksen i dagtilbuddene for familierne i analysen, og standardafvigelsen er 0,35.

Dagplejere er som udgangspunkt ikke pædagoguddannede, og derfor indgår kun pædagogandelen i institutionerne i analysen. Det varierer meget mellem kommunerne, om børn i 0-2-årsalderen typisk passes i dagpleje eller daginstitution. For at tage højde for dette, kontrolleres derfor også for den budgetterede andel 0-2-årige i dagpleje ud af det samlede antal budgetterede 0-2-årige i dagtilbud i kommunen. Den gennemsnitlige dagplejeandel for familierne i analysen er 26 pct. og standardafvigelsen er 18 pct.point. I gennemsnit er der 60 pct. pædagoger i daginstitutionerne og standardafvigelsen er 7 pct.point.

Den grundlæggende antagelse er, at kommunevariationen i takst og kvalitet for børnepasning er tilfældig i den forstand, at forældre ikke bosætter sig derefter, og at forældre med bestemte præferencer ikke påvirker takst eller kvalitet i den enkelte kommune. Selvom mellem 5 og 10 pct. af familierne flytter i årene omkring en familieførogelse, flytter de fleste til en kommune med nogenlunde tilsvarende takst. Da oplysninger om normeringer og pædagogandele blandt personalet i de enkelte kommuner ikke er umiddelbart tilgængeligt for borgerene vil det være svært for familier at flytte derefter. Derudover varierer både takst, normeringer og pædagogandele i den enkelte kommune over tid, og den enkelte familie kan derfor ikke være sikker på, at takst og kvalitet i den kommune, de flytter til, forbliver den samme. For at undersøge, om forældre med bestemte karakteristika påvirker takst og/eller kvalitet i den enkelte kommune, er der foretaget en estimation af henholdsvis takst og kvalitetsmål med modellens øvrige baggrundskarakteristika som forklarende variable. Der er ingen signifikant effekt af hverken indkomst, uddannelsesniveaue eller erhvervs erfaring på de kommunale takster eller kvalitetsvariable. Se Kjeldsen (2017) for yderligere beskrivelse af analysen.

Boks III.5 Analysepopulation

Analysen er foretaget for familier, der fik barn i 2013. Familier, hvor der indgår selvstændige udelades af analysen, fordi beskæftigelsesoplysningerne om selvstændige er mangelfulde. Derudover udelades familier, hvor mindst en af de voksne modtog førtidspension, ledighedsydelse, fleksløntilskud eller SU i mindst en af de 52 uger, efter barnet blev født. Endelig indgår kun familier, hvor alle voksne er fuldt skattepligtige i året. Personer, der er på barsel fra ledighed, indgår i analysepopulationen på lige fod med personer, der er på barsel fra beskæftigelse.

Analysen udnytter kommunal variation

Ved at udnytte den kommunale variation i børnepasningens pris og kvalitet kan effekten heraf på forældrenes beskæftigelse i perioden efter en familieførøgelse belyses, jf. boks III.4.⁹ Analysen er foretaget for familier, hvor ingen er selvstændige, studerende eller uden for det ordinære arbejdsmarked, jf. boks III.5. Analysens design er inspireret af Simonsen (2010), men adskiller sig ved også at inddrage lavindkomstfamilier, at undersøge beskæftigelsen for begge forældre samt ved eksplicit at undersøge betydningen af kvaliteten af børnepasningen. Derudover er analysen foretaget på baggrund af en senere periode, hvor reglerne for barsel og de kommunale takster for børnepasning er som i dag.

Ingen signifikant beskæftigelses-effekt af prisen

Analysen finder ingen statistisk signifikant effekt af prisen for børnepasning på beskæftigelsesgraden i det første halvandet år efter en familieførøgelse, jf. figur III.4 og tabel III.2. For både mødre, fædre og familien samlet set er der dog en ikke-signifikant negativ effekt, hvor en højere pris medfører lavere beskæftigelse. Set i sammenhæng med de fundne resultater i litteraturen på området, afspejler den insignifikante effekt sandsynligvis, at subsidiet til børnepasning i udgangspunktet er relativt stort i Danmark. Simonsen (2010) finder med et tilsvarende analysedesign signifikante beskæftigelses effekter af takstforskelle for mødre i 2001.¹⁰ Ændringer i reglerne for barselsorloven i 2002, indførelsen af landsdækkende pasningsgaranti i 2005

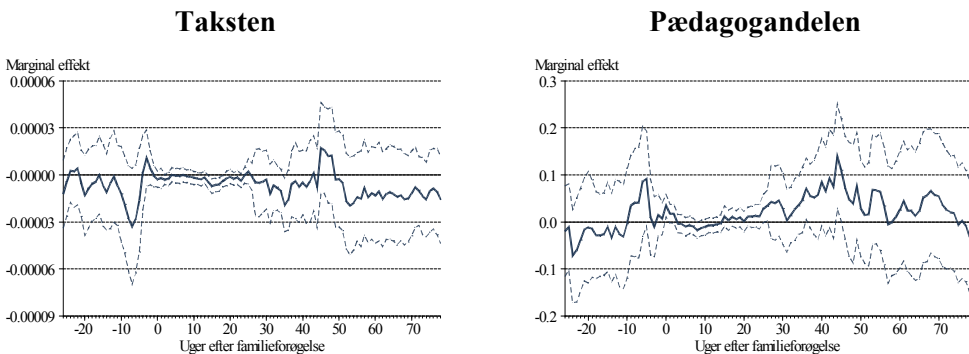
- 9) Se Kjeldsen (2017) for en mere detaljeret beskrivelse af analysen.
- 10) Simonsen (2010) finder en elasticitet på -0,17, hvilket er mellem to og tre gange så meget som den insignifikante elasticitet for mødrene i den her præsenterede analyse.

og en reduktion af den maksimale forældrebetaling i 2006 er mulige forklaringer på, at analysen på baggrund af nyere data giver et andet resultat.¹¹

Flere børn pr. voksen i dagtilbud mindsker beskæftigelsen

Pædagogandelen i daginstitutionerne har ligesom prisen ikke statistisk signifikant effekt på beskæftigelsen jf. figur III.4 og tabel III.2. Derimod har antallet af børn pr. voksen i kommunens dagtilbud en signifikant effekt, så flere børn pr. voksen medfører, at mødre er beskæftiget en mindre del af det første halvandet år efter en familieførelse, jf. tabel III.2. Samlet set vil en stigning på 1 pct. i antallet af børn pr. voksen i dagtilbuddene medføre et fald i beskæftigelsesgraden på 0,035 pct. for alle nybagte forældre i det første halvandet år. Denne effekt er drevet af mødrene, idet der ikke er en statistisk signifikant effekt på fædrenes beskæftigelse.

Figur III.4 Marginale effekter på familiens samlede beskæftigelse



Anm.: Figuren viser de marginale effekter af taksten henholdsvis pædagogandelen på sandsynligheden for, at begge forældre er i beskæftigelse i den givne uge. De marginale effekter angiver ændringen i beskæftigelsesandelen ved én enheds ændring i taksten henholdsvis pædagogandelen. En positiv effekt i en given uge betyder, at højere takster henholdsvis pædagogandel medfører øget beskæftigelse i ugen. De stiplede linjer angiver konfidensintervaller på 5 pct. signifikansniveau, og hvis konfidensintervallet indeholder 0 er effekten ikke statistisk signifikant.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

11) Hvis analysen ligesom i Simonsen (2010) alene foretages for familierne med de højeste indkomster findes heller ingen signifikante effekter af taksten, og de forskellige resultater kan derfor ikke forklares med forskellige populationsafgrænsninger.

Tabel III.2 Sammenhæng mellem børnepasningens takst og kvalitet og beskæftigelsesgraden det første halvandet år efter fødslen

	Mor	Far	Familien
	-----Elasticiteter-----		
Takst	-0,065	-0,032	-0,044
Børn pr. voksen	-0,080	-0,027	-0,035
Pædagogandel	0,029	-0,007	0,003

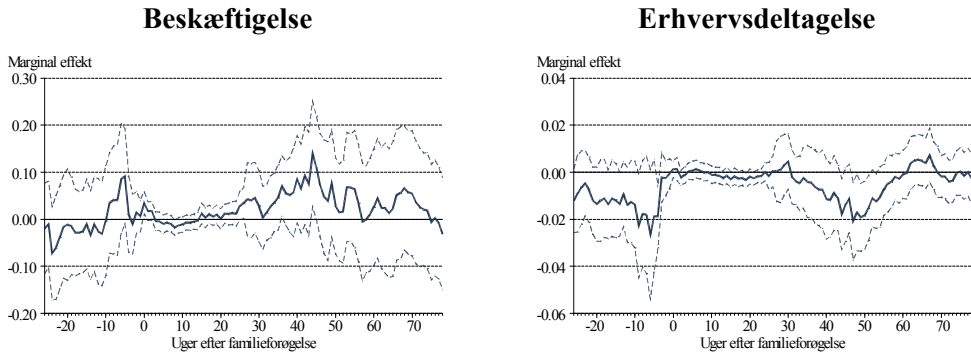
Anm.: Koefficienter markeret med fed skrift er signifikante på 5 pct. niveau. Elasticiteten angiver den procentvise ændring i beskæftigelsen ved en ændring i eksempelvis taksten på 1 pct., når de øvrige variable fastholdes på deres respektive gennemsnit. For familien er den afhængige variabel det samlede antal uger med beskæftigelse for forældrene som andel af $78 \cdot 2 = 156$ uger. Børn pr. voksen er opgjort som det vægtede gennemsnit af antallet af børn pr. voksen i henholdsvis daginstitution og dagpleje. Pædagogandelen er andelen af pædagogisk uddannede blandt det pædagogiske personale i kommunens daginstitutioner. Der indgår 35.400 mødre og 35.200 fædre i beregningerne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Forældre opgiver indkomst pga. flere børn pr. voksen

Det er særligt mødrenes beskæftigelse i uge 47-62 efter barnets fødsel, der bliver påvirket af antal børn pr. voksen i bopælskommunes dagtilbud, jf. figur III.5. Som udgangspunkt har mødre, der holder hele familiens orlov, ret til 46 ugers orlov. Det er muligt for dagpengeledige og beskæftigede at forlænge barselsretten med op til 14 uger, men den samlede udbetaling af barseldagpenge er dog den samme uanset, om der afholdes 46 eller 62 ugers barsel. At forholdet mellem antal børn og voksne i dagtilbuddene i netop denne periode har en signifikant effekt på mødrenes beskæftigelse, tyder på, at familierne i højere grad er villige til at undvære indkomst for moderen i disse uger, hvis der er relativt mange børn pr. voksen i kommunens pasnings-tilbud.

Figur III.5 Marginale effekter af antal børn pr. voksen i dagtilbuddene på mødrenes beskæftigelse og erhvervsdeltagelse



Anm.: Der er foretaget en estimation for hver uge, der undersøger effekten af antal børn pr. voksen på henholdsvis beskæftigelsessandsynligheden og sandsynligheden for at være erhvervsaktiv. De stiplede linjer angiver konfidensintervaller på 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata,

Flere børn pr. voksen påvirker også beskæftigelsen før fødslen

Ud over effekten efter fødslen, har forholdet mellem antal børn og voksne i kommunens dagtilbud også en signifikant effekt på mødrenes beskæftigelse *før* fødslen.¹² Effekten er udelukkende drevet af mødre, der har børn i forvejen, idet der ikke er en signifikant effekt af normeringen for familier, der ikke har børn i forvejen. Det tyder altså på, at mødre stopper med at arbejde tidligere inden en fødsel af hensyn til deres eksisterende børn, hvis der er mange børn pr. voksen i kommunens dagtilbud. Erhvervsdeltagelsen påvirkes ikke signifikant af normeringen i perioden inden barnets fødsel. Dette resultat sammenholdt med effekten på beskæftigelsen antyder, at mødre reagerer på et øget antal børn pr. voksen i dagtilbuddene ved at melde sig ledig eller reducere deres jobsøgning i perioden op til barslen.

12) Elasticiteten for antal børn pr. voksne i dagtilbuddene i forhold til beskæftigelsesgraden i perioden 26 uger før til 78 uger efter fødslen er -0,108 for mødre og -0,048 for alle småbørnsforældre. Der er ikke en signifikant effekt for fædre.

**Flere studier
nødvendige**

Der er visse problemer med datakvaliteten for normeringerne, og derfor skal de her præsenterede resultater tages med et vist forbehold.¹³ Da der ikke findes andre studier, der undersøger effekten af kvaliteten af børnepasningen på forældrenes arbejdsudbud, er det desuden ikke muligt at sammenholde resultaterne med andre resultater i litteraturen. Det kræver et vist informationsniveau at opstille regler for, hvilke forventede dynamiske effekter, der skal indgå i konsekvensberegninger på et givet område, jf. afsnit III.5. Men de præsenterede resultater for effekten af normeringerne i dagtilbuddene er et første skridt på vejen mod en beskrivelse af de forventede effekter.

Opsummering

**Ikke belæg for
at medregne
dynamiske
effekter af
taksten ...**

Den internationale litteratur finder typisk, at et fald i prisen på børnepasning vil medføre en stigning i beskæftigelsen. Resultaterne fra de skandinaviske lande, hvor kvinders erhvervsdeltagelse er høj, og de offentlige udgifter til børnepasning er relativt store, er dog knap så entydige. En analyse foretaget på baggrund af nyeste danske data finder ingen signifikant effekt af prisen. På baggrund af den tilgængelige viden og med det nuværende niveau for subsidiering af børnepasning vil det derfor være fornuftigt ikke at indregne dynamiske effekter af ændringer i subsidieringen af børnepasning via tilskud til forældrebetaling. Hvis tilskuddet sænkes markant, eller kvinders erhvervsdeltagelse falder, vil det dog sandsynligvis have konsekvenser for arbejdsudbuddet at ændre på tilskuddet.

**... men muligvis
af normeringen**

Den præsenterede analyse indikerer, at normeringen i dagtilbuddene kan have effekter på forældrenes arbejdsudbud. Derudover viser studier indenfor en række forskningsområder, at kvaliteten af børnepasningen har effekter på børnenes fremtidige arbejdsudbud og produktivitet. Det er dog ikke umiddelbart muligt at sige, hvor meget f.eks. en ændring i normeringen eller uddannelsesniveaue for personalet i dagtilbuddene i en dansk kontekst øger børnenes

13) Den i analysen benyttede opgørelse af normeringer stammer fra Dalsgaard mfl. (2016). En nærmere beskrivelse af de potentielle datafejl kan findes i Dalsgaard mfl. (2016) og Dalsgaard mfl. (2014).

fremtidige arbejdsudbud og produktivitet. Derudover kan der være visse udfordringer ved at tage højde for langsigtede effekter i en makroøkonomisk konsekvensberegning, jf. afsnit III.5. I næste afsnit opridses de udfordringer og muligheder, der er ved at indregne dynamiske effekter af offentlige udgifter som børnepasning i makroøkonomiske konsekvensberegninger og fremskrivninger.

III.5 Indregning af dynamiske effekter af offentlige udgifter

Fremskrivninger og konsekvensberegninger medtager effekter af skatter og overførsler ...

I fremskrivninger af dansk økonomi er det praksis at indregne forventede konsekvenser på den gennemsnitlige arbejdstid og erhvervsdeltagelsen af vedtagne skatteændringer. Ligeledes er det praksis at medregne skatteændringers forventede arbejdsudbudseffekter, når der foretages konsekvensberegninger af økonomisk-politiske tiltag. Der er ikke tilsvarende praksis for at indregne skatteændringers effekter på produktiviteten.¹⁴

... men ikke af ændringer i det offentlige forbrug og investeringer

For ændringer i det offentlige forbrug er det ikke generel praksis at indregne effekter på hverken arbejdsudbud eller produktivitet, hverken i forbindelse med fremskrivninger eller makroøkonomiske konsekvensberegninger af tiltag. Finansministeriet har et sæt af principper for, hvordan et ændret uddannelsesniveau påvirker erhvervsfrekvens og produktivitet, jf. boks III.6. Disse implicerer imidlertid ikke en direkte sammenhæng mellem forbrugsudgifterne på området og arbejdsudbud samt produktivitet.

14) Mere præcist indregnes ikke effekter på totalfaktorproduktiviteten, der bestemmer produktionen givet indsatsen af produktionsfaktorer

Boks III.6 Finansministeriets regneregler omkring uddannelse

I Finansministeriets mellemfristede og langsigtede fremskrivninger indregnes et bidrag fra en stigning i befolkningens uddannelsesniveau til den generelle udvikling i produktiviteten. I disse beregninger lægger Finansministeriet til grund, at to tredjedele af de observerede produktivitetsforskelle mellem personer med forskellige uddannelseslængder afspejler effekten af at have gennemført en uddannelse, mens den resterende del skyldes andre faktorer, herunder personlige forudsætninger jf. Finansministeriet (2014). Effekten på to tredjedele anvendes uanset hvor stor en andel af en fødselsårgang, der gennemfører en uddannelse.

Derudover indregner Finansministeriet et bidrag til erhvervsdeltagelsen på en stigning i befolkningens uddannelsesniveau i Finansministeriets mellemfristede og langsigtede fremskrivninger. Med afsæt i Søgaard (2011) antager Finansministeriet, at den historiske stigning i uddannelsesniveaut i 1981-2007 har haft et gennemslag på erhvervsdeltagelsen på 39 pct. Samtidig antager Finansministeriet ligeledes med afsæt i Søgaard (2011), at gennemslaget ved yderligere stigning i uddannelsesniveaut er marginalt aftagende. Konkret antages et marginalt gennemslag på erhvervsdeltagelsen på en fjerdedel for et løft fra ufaglært til faglært eller til videregående uddannelser og en tredjedel for et løft fra faglært til videregående uddannelser. Denne antagelse afspejler, at gennemslaget af en stigning i uddannelsesniveaut er aftagende, i takt med at en større andel af fødselsårgangene gennemfører en uddannelse.

Infrastrukturinvesteringer ledsages af *cost benefit* analyser

Der er ligeledes ikke praksis for at indregne dynamiske effekter af generelle ændringer i det offentlige investeringsniveau. På enkelte delområder opgøres skøn for, hvordan specifikke projekter kan forventes at påvirke arbejdsudbud og produktivitet. Eksempelvis foretager Transportministeriet omfattende vurderinger af rentabiliteten af infrastrukturinvesteringer i form af *cost benefit*-analyser. I den forbindelse foretages vurderinger af, hvordan forbedret infrastruktur påvirker blandt andet arbejdstid, jf. boks III.7. Mens specifikke infrastrukturprojekter således bygger på skøn over effekterne på arbejdsudbuddet, anvendes der dog ikke tilsvarende generelle regneregler for dynamiske effekter af ændringer i det offentlige investeringsniveau på makroniveau i forbindelse med fremskrivninger og konsekvensberegninger.

I dette afsnit diskuteres det, hvilke udfordringer der vil være knyttet til at etablere regneprincipper for, hvordan ændringer i de offentlige udgifter påvirker økonomiens udbuds-side. Der peges i det følgende på fem konkrete udfordringer.

Udfordring 1: Informationsbehov

Dynamiske effekter bør differentieres på tværs af forskellige udgiftsområder

...

Et sæt af regneprincipper for de dynamiske virkninger af offentlige udgifter skal først og fremmest tage højde for den forskelligartede natur af de enkelte dele af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer. Det er oplagt, at et økonomisk-politisk tiltag, der forøger de offentlige forbrugsudgifter på eksempelvis uddannelses- og sundhedsområdet, skal tilordnes effekter på produktivitet og arbejdsudbud, der er væsentligt forskellige fra et tiltag, som forøger forbrugsudgifter rettet mod kultur og fritidsaktiviteter. Ideelt burde regneprincipperne også tage højde for, om eksempelvis øgede udgifter på uddannelsesområdet anvendes på grundskoler eller videregående uddannelser. Derfor forudsætter regneprincipperne en betydelig mængde information om, hvordan adfærdseffekterne virker på de enkelte forbrugs- og investeringsområder.

... og efter hvilken kanal de virker igennem

Dertil kommer, at der bør tages højde for, om de dynamiske effekter virker via produktivitet eller arbejdsudbud. Denne sondring er vigtig, fordi ændringer, der virker via arbejdsudbuddet, vil påvirke holdbarheden af de offentlige finanser, mens det samme ikke er tilfældet for effekter der går via produktiviteten. En øget produktivitet vil normalt slå ud i højere lønninger på det private arbejdsmarked, hvilket over tid vil omsætte sig i højere offentlige lønninger og højere overførselsindkomster (som følge af satsreguleringen). Dermed vil indtægts- og udgiftssiden påvirkes omtrent lige meget. Effekter, der virker via produktivitet, er relevant for vurderingen af den samlede effekt på velstandsniveauet, men i langt mindre grad for effekten på holdbarheden af de offentlige finanser.

Boks III.7 Infrastrukturinvesteringer og dynamiske effekter

Transportministeriet har udarbejdet et beslutningsstøtteværktøj i form af en samfundsøkonomisk analyseramme for *cost benefit* analyser af tiltag og løsningsforslag på transportområdet. Formålet med dette værktøj er “at give en systematisk vurdering af samfundets fordele og ulemper ved tiltag og løsningsforslag”, jf. Transportministeriet (2015). Værktøjet skal skabe grundlag for en prioritering på tværs af tiltag, der sikrer, at offentlige midler på transportområdet udnyttes bedst muligt.

En samfundsøkonomisk analyse består af fem trin:

1. Definition og formål og opstilling af basisscenarie
2. Opstilling af alternative scenarier
3. Kvantificering og værdisætning af gevinster og omkostninger
4. Sammenvejning af gevinster og omkostninger
5. Vurdering af alternativer

I kvantificeringen og værdisætningen af gevinster og omkostninger indregnes blandt andet effekter på arbejdsudbuddet opgjort som ændringer i forhold til basisscenariet.

Den samlede arbejdsudbudseffekt af et tiltag udgøres af både en arbejdsudbudsforvriddning og en arbejdsudbudsgevinst. Et tiltag bevirker en arbejdsudbudsforvriddning via indkomstskatten, fordi et tiltag medfører et finansieringsbehov, som antages at blive finansieret ved en øget skatteopkrævning. Derudover vil der være en arbejdsudbudsgevinst, der går via transportomkostningerne til pendlere og erhvervsmæssig transport. Ofte vil et tiltag medføre et fald i transportomkostningerne, hvorfor den arbejdsudbudsforvriddning, der opstår, ofte vil være en arbejdsudbudsgevinst. Transportomkostningerne udgøres dels af direkte omkostninger ved en rejse, eksempelvis en togbillet eller benzinomkostninger, rejsetidsforbrug og øvrige omkostninger, der på nuværende tidspunkt alene dækker en sundhedsgevinst ved at cykle.

Arbejdsudbudsforvriddningen og arbejdsudbudsgevinsten beregnes begge med afsæt i en generaliseret skatteforvriddningsfaktor, som angiver et skøn for det samfundsøkonomiske forvriddningstab i form af formindsket arbejdsudbud ved en stigning i bundskatten. Dermed antages ændringer i transportomkostninger at forvride arbejdsudbuddet i samme størrelsesorden, som en ændring i bundskatten.

Boks III.7 Infrastrukturinvesteringer og dynamiske effekter, fortsat

Arbejdsudbudsforvridningen opgøres som statens nettoudgifter ekskl. restværdi ved et tiltag vægtet med skatteforvridningsfaktoren. Tilsvarende opgøres arbejdsudbudsgevinsten ved et tiltag som ændringen i forbrugeroverskuddet ved pendling og erhvervsmæssig transport ganget med skatteforvridningsfaktoren, hvor forbrugeroverskuddet opgøres som forskellen mellem betalingsviljen og rejseomkostningerne i hhv. basisscenariet og det alternative scenarie.

Indregning af dynamiske effekter på skattesiden kræver også et vist informationsgrundlag

Indregning af dynamiske virkninger af skatteændringer forudsætter imidlertid også en vis mængde information. På dette område vælges normalt at indregne effekter på arbejdsudbuddet, på trods af, at informationsgrundlaget herfor er begrænset. Størrelsesordenen af de arbejdsudbudsvirkninger der normalt lægges til grund, baserer sig primært på internationale erfaringer samt på én dansk spørgeskemaundersøgelse fra midten af 1990'erne, jf. Frederiksen mfl. (2008).¹⁵

På skattesiden anvendes arbejdsudbudseffekter på relaterede områder

På skattesiden har det begrænsede informationsgrundlag undertiden givet anledning til, at forudsætningerne om arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i beskattningen af arbejdsindkomst anvendes til at vurdere adfærdsvirkningerne af justeringer, der ikke direkte er tilknyttet arbejdsindkomstbeskattningen. Et eksempel herpå er Skatteministeriets vurdering af arbejdsudbudsvirkningerne af nedsættelsen af registreringsafgiften i forbindelse med finansloven for 2016.

Udfordring 2: Referenceforløb for offentligt forbrug og investeringer

Mindre klart referenceforløb

En anden type af udfordring består i, at der for udviklingen i det offentlige forbrug og investeringer er et mindre klart referenceforløb i forbindelse med fremskrivninger. For skatter og afgifter er der en oplagt neutral antagelse, nemlig at de enkelte satser og beløbsgrænser holdes (real) uændret

15) De senere år har der været en del undersøgelser, der har fokuseret på effekterne af beskattning i Danmark. De har dog primært fokuseret på effekterne af beskattning på skattepligtig indkomst, som er et bredere begreb end arbejdsudbuddet.

fremover, med mindre vedtagen politik tilsiger noget andet. Der er ikke et tilsvarende oplagt princip for, hvordan det offentlige brug og de enkelte dele heraf fremskrives. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at sammensætningen af det offentlige forbrug er resultatet af en række decentrale beslutninger, der træffes i den enkelte kommune eller region.

I langsigtede fremskrivninger antages neutralt forløb

Der er imidlertid flere plausible forudsætninger omkring den fremtidige udvikling i de enkelte offentlige forbrugsdele. I de langsigtede fremskrivninger, formandskabet foretager med udgangspunkt i DREAM-modellen, fremskrives eksempelvis de enkelte dele af det individuelle offentlige forbrug ud fra den demografiske udvikling og aldersfordelte udgifter, mens de enkelte dele af det kollektive forbrug fremskrives som en uændret andel af BNP.

Referenceforløb også vigtig for offentlige investeringer

Regneprincipper for effekten af offentlige investeringer ville ligeledes kræve, at man har et på forhånd specificeret referenceforløb, ikke bare for den samlede investeringsramme, men også for de enkelte typer af investeringer. Når udbudseffekterne af en ny motorvej eller en ny bro skal fastlægges, er det således vigtigt at vide, om disse investeringer udgør nye investeringer eller blot er en udmøntning af den planlagte anlægsramme.

Udfordring 3: Indregning af produktivitetseffekt i grundforløb i makroøkonomiske modeller

Vanskeligt at indregne effekt på produktivitetsudviklingen i grundforløb

En tredje type af problemstilling knytter sig til det forhold, at det i praksis vil være vanskeligt at indregne en effekt på totalfaktorproduktiviteten i de makroøkonomiske fremskrivningers grundforløb. Det gælder både for de effekter der måtte vedrøre udviklingen i offentligt forbrug og offentlige investeringer og for skatteændringer. Udviklingen i totalfaktorproduktiviteten påvirkes af en lang række forhold udover udviklingen i offentligt forbrug og investeringer, herunder sammensætningen af økonomiens sektorer, udviklingen i befolkningens alder mv. I praktiske fremskrivninger fastlægges væksten i totalfaktorproduktiviteten ud fra den historiske udvikling, og skønnet for væksten i totalfaktorproduktiviteten vil derfor indeholde samtlige faktorer, der påvirker denne. Det er langt fra oplagt, hvordan en effekt fra

det offentlige forbrug skal indregnes separat fra de øvrige faktorer.

Men ikke samme udfordring ved konsekvensberegninger

Omvendt vil det med passende antagelser være mere ligetil at indregne en effekt på totalfaktorproduktiviteten i forbindelse med konsekvensberegninger af tiltag. Det forudsætter naturligvis, at der er en rimelig viden fra empiriske studier om størrelsesordenen af denne effekt.

Udfordring 4: Udmøntning af ændringer i offentligt forbrug og offentlige investeringer

Mellemlistede planer vil sjældent specificere udmøntning af besparelser

Det forhold, at det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i praksis er resultatet af decentrale beslutninger betyder, at økonomiske planer sjældent vil specificere, hvordan en given ændring i det offentlige forbrug eller det offentlige investeringsniveau skal udmøntes på de enkelte områder. Eksempelvis kan en mellemfristet økonomisk plan specificere, at et givet tiltag finansieres ved at sænke vækstraten i det offentlige forbrug med $\frac{1}{2}$ pct.point om året i en fremtidig periode. I dette tilfælde er det ikke oplagt, i hvor høj grad reduktionen i det offentlige forbrug skal udmøntes i besparelser indenfor sundhedsområdet, uddannelse, mv.

Udfordring 5: Effekternes timing

Nogle dynamiske effekter virker først på meget lang sigt

En femte problemstilling er relateret til timingen, hvorved de offentlige udgifter kan forventes at virke på arbejdsudbud og produktivitet. En del af disse effekter vil først materialisere sig efter ganske lang tid. Øgede udgifter på uddannelsesområdet vil eksempelvis først slå igennem på et øget uddannelses- og produktivetsniveau over tid, ligesom en del af de dynamiske effekter knyttet til børnepasning først vil materialisere sig efter lang tid, jf. afsnit III.4. Det er oplagt, at nogle af disse effekter ikke vil være relevante for mellemfristede fremskrivninger der maksimalt vil gå ti år frem i tid. Disse effekter kan til gengæld være relevante at indregne i forbindelse med lange fremskrivninger. Igen er problemstillingen sammenlignelig med indregningen af dynamiske effekter af skatteændringer, hvor der ligeledes er usikkerhed om, hvor hurtigt ændringer i arbejdsudbuddet slår igennem på beskæftigelsen.

Mulighederne for at etablere regneprincipper for dynamiske effekter af offentlige udgifter

Regneprincipper er mulige at etablere

På trods af disse udfordringer er det muligt at etablere regneprincipper for de dynamiske virkninger af offentligt forbrug og offentlige investeringer. Det bedste grundlag herfor er egentlige effektstudier, der område for område undersøger, hvorledes forskellige typer af offentlige udgifter påvirker arbejdsudbud og produktivitet. På nuværende tidspunkt eksisterer der imidlertid kun relativt få solide undersøgelser for Danmark, og det er et betydeligt arbejde at dække store dele af udgiftsområderne af. Derfor må regneprincipperne i første omgang baseres på erfaringer fra skatteområdet.

Regneprincipper for skatter kan fungere som inspiration

Under visse antagelser er det rimeligt at betragte modtagelsen af offentlige serviceydelser som en negativ skattebetaling, der påvirker den effektive indkomstbeskatning, jf. afsnit III.2. Det betyder, at inddragelsen af dynamiske effekter af offentlige udgifter kan forstærke såvel som svække arbejdsudbudseffekterne af en skattereduktion, der er finansieret ved reduktioner af de offentlige udgifter. Hvorvidt reduktionen af de offentlige udgifter trækker i positiv eller negativ retning på arbejdsudbuddet afhænger af, hvordan den er sammensat.

Dynamiske effekter af offentlige udgifter ikke entydige på arbejdsudbuddet

Blandt de beskæftigede vil en reduktion af de offentlige udgifter generelt indebære en indkomsteffekt, der trækker i retning af at øge arbejdsudbuddet. Denne effekt kan blive forstærket eller svækket af en substitutionseffekt afhængigt af, hvordan udgiftsreduktionen designes. Herudover kan der være en deltagelseeffekt.

Dynamiske effekter kan baseres på antagelse om uændret udgiftsfordeling

En udfordring ved at indregne effekterne af eksempelvis en reduktion i det offentlige udgiftsniveau er, at besparelserne ofte ikke vil være specificerede. Et princip kan i så fald specificere, at de dynamiske effekter skal fastlægges ved at antage, at besparelsen fordeles ud på de enkelte områder med udgangspunkt i den udgiftsfordeling der historisk har været. Det vil f.eks. betyde, at sundhedsområdet vil skulle stå for 16 pct. af den samlede besparelse, jf. tabel III.3. En sådan antagelse vil svare til at anvende en gennemsnitlig elasticitet, idet elasticiteterne på de enkelte områder vægtes

med deres relative andel af de samlede udgifter. Alternativt kan vurderingerne af de dynamiske effekter baseres på forskellige scenarier for, hvordan besparelserne udmøntes.

Tabel III.3 Funktionel fordeling af det offentlige forbrug, 2016

	Pct. af offentlige udgifter	Mio. kr.
Generelle offentlige tjenester	12,4	137.239
Forsvar	2,1	23.692
Offentlig orden og sikkerhed	1,9	20.813
Økonomiske anliggender	6,3	69.931
Miljøbeskyttelse	0,8	9.111
Boliger og offentlige faciliteter	0,5	5.204
Sundhedsvæsen	16,1	177.961
Fritid, kultur og religion	3,3	36.557
Undervisning	12,9	142.215
Socialbeskyttelse	43,7	482.488
Samlet	100,0	1.105.213

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

**Regneeksempel:
øgede
normeringer på
børnepasnings-
området**

Som nævnt kræver regneprincipper for dynamiske effekter af offentlige udgifter en vis mængde information omkring størrelsesordenerne af effekterne indenfor de enkelte områder. Som eksempel på, hvordan empiriske resultater kan anvendes til at vurdere arbejdsudbudseffekterne af at øge de offentlige udgifter på et specifikt område, er der vist et regneeksempel i boks III.8, hvor normeringerne på børnepasningsområdet øges. Regneeksemplet indebærer, at en reduktion i antallet af børn pr. voksen fra 3,6 til 3,0 forøger beskæftigelsen med 250 fuldtidsbeskæftigede som følge af forkortet barsel. De umiddelbare omkostninger ved at øge antallet af ansatte, så der er 3,0 børn pr. voksen, udgør godt 2,5 mia. kr. Regneeksemplet indebærer en minimal selvfinansieringsgrad ved tiltaget.

Boks III.8 Regneeksempel på effekten af at øge normeringen i daginstitutioner

I det følgende anvendes resultaterne fra afsnit III.4 til at vurdere arbejdsudbudseffekten af at forøge normeringen i daginstitutioner, således at antallet af børn pr. ansat, der passer børn, reduceres fra 3,6 til 3,0.

I 2014 var der 11.800 dagplejere og 45.300 pædagogisk ansatte i daginstitutionerne, jf. Dalsgaard m.fl. (2016). Det anslås, at omtrent 20.000 af de ansatte i daginstitutionerne passer 0-2 årige børn, jf. Kjeldsen (2017). Hvis antallet af 0-2 årige pr. voksen i dagtilbuddene skal ændres fra 3,6 til 3,0, kræver det at antallet af voksne stiger med 20 pct. Under antagelse af, at den nuværende fordeling af børn mellem dagpleje og daginstitutioner fastholdes, skal der altså ansættes 2.400 ekstra dagplejere og 4.000 flere i daginstitutionerne. Hvis det antages, at det i gennemsnit koster 400.000 kr. om året at ansætte en dagplejer/pædagog/pædagogmedhjælper, vil den samlede pris for at mindske antallet af 0-2 årige børn pr. voksne til 3 være 2,56 mia. kr.

Den beregnede elasticitet i afsnit III.4 kan fortolkes sådan at en ændring i antallet af børn pr. voksen i dagtilbuddene med 1 pct. medfører en ændring i beskæftigelsen på 0,035 pct. I gennemsnit er nybygte forældre i analysepopulationen beskæftiget 48 ud af de første 78 uger, og der er 70.600 personer i analysepopulationen. En stigning på 1 pct. i antallet af børn pr. voksen i dagtilbuddene vil derfor medføre et fald i beskæftigelsen på

$$(0,035 \text{ pct.} \cdot (48/78 \text{ uger})) \cdot 70.600 \text{ personer} = 15 \text{ helårsbeskæftigede}$$

En ændring af antallet af børn pr. voksne i dagtilbuddene fra 3,6 til 3,0 svarer til et fald på 16,67 pct. og vil derfor medføre en stigning i beskæftigelsen på $16,67 \cdot 15$ helårsbeskæftigede = 250 helårsbeskæftigede.

Gennemsnitsindkomsten for analysepopulationen året før barnet blev født var 320.000 kr., og med en gennemsnitlig skattesats på 40 pct. og tilbageløb på 24,5 pct. svarer det til en skatteindtægt på 175.000 kr. pr. helårsbeskæftiget. Samlet set vil en ændring af antallet af børn pr. voksen fra 3,6 til 3 derfor medføre øgede skatteindtægter på 175.000 kr. $\cdot 250$ helårsbeskæftigede = 44 mio. kr. Dette skal ses i lyset af, at de direkte omkostninger ved at sænke antallet af børn pr. voksen i dagtilbuddene er 2,56 mia. kr. Bemærk, at regneeksemplet ikke tager højde for de langsigtede effekter på børnenes produktivitet. Dette vil sænke nettoomkostningerne yderligere.

III.6 Konklusioner og vurderinger

Dynamiske effekter inddrages ved skatteændringer, men ikke ved ændringer i det offentlige forbrug ...

Normalt antages generelle ændringer i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer kun at påvirke økonomiens efterspørgselsside ved fremskrivninger af dansk økonomi og i makroøkonomiske konsekvensberegninger. Der er ikke tradition for at medregne dynamiske effekter på økonomiens udbudsside af offentligt forbrug og offentlige investeringer. Dermed er ændringer i disse størrelser uden konsekvenser for samfundets langsigtede velstandsniveau. Dette står i kontrast til regneprincipperne for ændringer i skatte- og overførselssystemet, hvor der lægges arbejdsudbudseffekter til grund.

... det kan føre til fejlvurderinger

For at kunne skabe et så fyldestgørende beslutningsgrundlag for forbrugsfinansierede reduktioner af indkomstkatten eller af forøgelser af det offentlige forbrug, der finansieres ved skatteforøgelser, er det nødvendigt at inddrage alle potentielle dynamiske effekter. Hvis man systematisk udelader udgiftssidens dynamiske effekter, vil det kunne føre til en fejlvurdering af økonomiens fremtidige kapacitet og få betydning for eksempelvis vurderinger af det langsigtede vækspotentiale og den finanspolitiske holdbarhed.

Dynamiske effekter af offentlige udgifter er sandsynlige

Sandsynligt at visse offentlige udgifter påvirker produktiviteten positivt ...

Udgifter til opretholdelse af samfundsinstitutioner, der bidrager til at sikre personlig frihed og privat ejendomsret, må anses for at være en helt fundamental forudsætning for, at virksomheder vil investere i kapital og ny teknologi. Offentlige udgifter på uddannelsesområdet og til forskning og udvikling må ligeledes forventes at bidrage positivt til den generelle videns- og produktivitetsudvikling, i det omfang midlerne anvendes effektivt. Offentlige investeringer i infrastruktur er et yderligere eksempel på offentlige udgifter, der må forventes at have en positiv effekt på produktiviteten i den private sektor.

... og har positive effekter på arbejdsudbuddet

Det er ligeledes sandsynligt, at visse af de ydelser, det offentlige stiller til rådighed for borgerne, påvirker husholdningernes udbud af arbejdskraft. Det er eksempelvis tilfældet for udgifter på børnepasningsområdet, plejeområdet og

på sundheds- og uddannelsesområdet. På disse områder kan det forventes, at offentlige udgifter styrker husholdningernes mulighed for og tilskyndelse til at udbyde arbejdskraft. Det bidrager til at modvirke den reduktion af arbejdsudbuddet, som forvriddingerne ved indkomstskatterne forårsager.

Andre udgifter har negative konsekvenser

Andre dele af det offentlige forbrug må omvendt formodes at reducere husholdningernes udbud af arbejdskraft. Det kan tænkes at være tilfældet for eksempelvis kulturstøtte, da rekreative tilbud kan øge værdien af fritid. Derudover har overførselsindkomster generelt negative effekter på arbejdsudbuddet. Isoleret set gør offentlige serviceydelser borgerne rigere, og derfor behøver de ikke at arbejde så meget for at nå et vist velstandsniveau. Denne såkaldte indkomsteffekt betyder dermed, at offentlige serviceydelser og velfærdsordninger kan reducere arbejdsudbuddet.

Offentlig indgriben bør begrundes med effektivitets- eller fordelingshensyn

Offentlig indgriben i markedsökonomien bør begrundes med tilstedeværelsen af markedsfejl, der fører til tab af effektivitet, eller ud fra fordelingsmæssige hensyn. At der er dynamiske effekter relateret til et givet område, er ikke i sig selv tilstrækkelig begrundelse for offentlig indgriben i markedsökonomien.

Empiriske resultater understøtter, at der er dynamiske effekter af offentlige udgifter

Empiriske studier, der afdækker makroøkonomiske sammenhænge mellem den offentlige sektor og velstanden opgjort som BNP pr. indbygger eller væksten heri, understøtter, at offentlige udgifter påvirker aktiviteten i økonomien – også på lang sigt. Disse effekter skal dermed ses i samspil med den varige påvirkning, der udspringer af indretningen af skatte- og overførselssystemet. De i dette kapitel refererede studier dækker generelt ikke specifikke effektanalyser af enkelte udgiftsområder, og det er derfor ikke muligt umiddelbart at operationalisere dem til egentlige regneregler for dynamiske effekter af offentlige udgifter i fremskrivninger og makroøkonomiske konsekvensberegninger. I første omgang bør de derfor suppleres med en omfattende litteraturgennemgang af empiriske effektanalyser inden for de enkelte udgiftsområder. På længere sigt bør fundamentet bero på opdaterede effektvurderinger.

Asymmetrisk håndtering af dynamiske effekter

Få eksempler på, at effekter af offentligt forbrug og investeringer inddrages

På trods af, at der ikke generelt er tradition for at medregne dynamiske effekter af ændringer i det offentlige forbrug og offentlige investeringer, er der områder, hvor de forsøges inddraget. Finansministeriet har eksempelvis regneprincipper for, hvordan et øget uddannelsesniveau slår igennem på produktivitet og arbejdstid, om end disse ikke implicerer en direkte sammenhæng mellem udgifterne på området og arbejdsudbud/produktivitet. Et andet eksempel er Transportministeriet, der foretager *cost benefit*-analyser af tiltag og løsningsforslag på transportområdet. Som en del af disse analyser foretages en vurdering af et tiltags effekt på arbejdsudbuddet.

Ubalanceret vurdering

Når der generelt ikke indregnes dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer, pågår en ubalanceret vurdering af ændringer i skatte- og udgiftssystemet. Det gælder, hvad enten de offentlige udgifter fremmer eller hæmmer den økonomiske aktivitet.

Skatte- og udgiftssiden kan ikke ses uafhængigt af hinanden

Ovenstående betyder, at man i højere grad end i dag bør se skatte- og udgiftssiden i sammenhæng, når man analyserer effekten af tiltag. Den samlede virkning af en forøgelse af udgifterne afhænger af, hvordan dette finansieres på skatte-siden, og virkningen af en skattelettelse, der finansieres ved et lavere offentligt forbrug, afhænger af, hvordan besparelsen på det offentlige forbrug konkret udmøntes.

Dynamiske effekter bør indregnes på alle relevante områder

Man bør derfor tilstræbe at indregne dynamiske effekter på alle områder, hvor der er et rimeligt teoretisk og empirisk belæg herfor. Dette vil være relevant at tilstræbe for en stor del af det offentlige forbrug og for de offentlige investeringer. Det bør derfor være en højt prioriteret opgave at øge viden om dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer med henblik på at sikre en mere balanceret vurdering af tiltag af ændringer i skatte- og udgiftssystemet. Målsætningen bør være at få etableret regneregler for de forventede dynamiske effekter af offentlige udgifter.

Regneprincipper på skatteområdet kan være inspiration

Det vil være naturligt at lade regneprincipperne på udgiftsområdet være inspireret af principperne på skatteområdet, da offentlige serviceydelser under visse forudsætninger kan opfattes som negative skatter.

Effektanalyse af børnepasning

Egen effektanalyse på børnepasningsområdet ...

Formandskabet har i nærværende rapport fokuseret på børnepasning som eksempel på et konkret område, hvor der kan forventes dynamiske effekter af offentlige udgifter. Der er i rapporten udarbejdet en effektanalyse af, hvilken betydning tilskud til børnepasning og normeringen i børneinstitutioner har for forældrenes arbejdsudbud omkring en familieførogelse.

... finder effekt af ændrede normeringer ...

Analysen er baseret på variationen i dagtilbudspriser og normering i dagtilbud på tværs af danske kommuner. Der findes belæg for, at flere børn pr. voksen i dagtilbuddene forøger beskæftigelsen omkring en familieførogelse. Et regneeksempel på baggrund af den empiriske analyse finder dog, at selvfinansieringsgraden ved at øge normeringerne er yderst beskedne.

... men ikke umiddelbart af ændrede priser

Analysen kan til gengæld ikke påvise en statistisk signifikant effekt af prisen på børnepasning på beskæftigelsen. Analysen har dog alene fokuseret på arbejdsudbud omkring en familieførogelse, og belyser således ikke eventuelle beskæftigelseseffekter af et ændret tilskud til pasning af ældre børn.

Tilsvarende resultater findes for andre skandinaviske lande

Resultatet er i rimelig overensstemmelse med de øvrige empiriske resultater for skandinaviske lande. Det skal formentlig ses i lyset af, at tilskuddet til børnepasning i forvejen er på et højt niveau i disse lande og at kvinders erhvervsdeltagelse allerede er høj. Relativt beskedne ændringer i prisen på børnepasning kan derfor ikke på baggrund af den gennemførte analyse forventes at have synlige beskæftigelseseffekter. Det udelukker imidlertid ikke, at en større stigning i forældrebetalingen vil have en negativ effekt på forældres arbejdsudbud.

Dynamiske effekter på et område betyder ikke, at det er hensigtsmæssigt at øge udgifterne

Dette illustrerer en mere generel pointe vedrørende dynamiske effekter af offentlige udgifter. For udgifter med positive dynamiske effekter vil det ofte være sådan, at den ekstra gevinst for samfundsøkonomien ved at anvende en ekstra krone på et specifikt område er aftagende, jo flere kroner der anvendes. At der er dynamiske effekter knyttet til et specifikt udgiftsområde, betyder således ikke, at der nødvendigvis vil være positive dynamiske effekter ved at øge midlerne til dette område yderligere, endsige at effekterne står mål med omkostningerne. Øges midlerne over et vist niveau, kan effekterne således være neutrale eller ligefrem negative. Regnereglerne for de dynamiske virkninger af offentlige udgifter bør derfor ideelt set løbende revurderes i takt med, at den offentlige sektor ændres.

Analysen kan undervurdere effekterne

Analysen har fokus på, hvordan priser og normering påvirker deltagelsen på arbejdsmarkedet blandt forældre i forbindelse med ret til barsel. Af to årsager er det muligt, at analysen undervurderer de samlede effekter af ændringer i priser og normering. For det første er det sandsynligt, at ikke blot deltagelsen på arbejdsmarkedet, men også den gennemsnitlige timeindsats, påvirkes af normeringen. For det andet kan en sådan effekt ikke blot forventes blandt forældre med ret til barsel, men også blandt forældre med ældre børn. Det er derfor sandsynligt, at den samlede beskæftigelseseffekt af en ændret normering vil være større, end hvad analysen viser. En sådan konklusion kan dog ikke drages uden yderligere analyser.

Udfordringer ved at indregne dynamiske effekter

Væsentlige udfordringer

Når der aktuelt ikke er etableret et fast sæt af regneprincipper for de dynamiske effekter af offentlige udgifter, skal det ses i lyset af, at der er væsentlige udfordringer forbundet hermed. Kapitlet har peget på fem konkrete udfordringer.

Et vist informationsgrundlag er påkrævet

En udfordring består i, at det kræver et informationsgrundlag at opbygge troværdige og operationelle regneprincipper. De enkelte udgiftstyper har en meget forskelligartet karakter, og de adfærdseffekter, der lægges til grund for regneprincipper, bør så vidt muligt afhænge af udgiftstypen. Vurderingsgrundlaget er i dag mangelfuldt, og der bør investere

res ressourcer i at få mere viden om adfærdseffekterne af de enkelte typer af offentlige udgifter. Problemstillingen er imidlertid ikke meget anderledes end på skattesiden, hvor der også kun eksisterer en ufuldstændig, om end større, viden om de enkelte skatters adfærdsvirkninger.

Vanskeligheder med at fastlægge referenceforløb

En anden udfordring er at definere et naturligt referenceforløb for det offentlige forbrug og de offentlige investeringer både med hensyn til den overordnede ramme og de enkelte udgiftsgrupper. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at sammensætningen af det offentlige forbrug er resultatet af en række decentrale beslutninger, der træffes i den enkelte kommune eller region. Samme problematik gælder ikke for skatter og afgifter, da et oplagt referenceforløb herfor er en fastholdelse af de enkelte satser og reale beløbsgrænser, med mindre vedtagen politik tilsiger noget andet. Der kan dog gøres rimelige antagelser om, hvordan de enkelte typer af offentlige udgifter vil udvikle sig givet den demografiske udvikling og den samlede velstandsudvikling.

Ikke oplagt hvordan produktivitetseffekter indregnes i fremskrivninger

En tredje problemstilling relaterer sig til indregning af effekter på produktivitetsniveauet i forbindelse med fremskrivninger. Det er meget vanskeligt at identificere en effekt på det teknologiske niveau, der afgør, hvor effektivt virksomhederne anvender deres produktionsressourcer. Problemstillingen er imidlertid også her den samme på skatteområdet, hvilket kan være årsagen til, at der ikke indregnes produktivitetseffekter af skatteændringer.

Udgiftsændringer er ofte ikke specificeret

En fjerde type af problemstilling knytter sig til, at økonomiske planer sjældent vil specificere, hvordan en konkret besparelse på det offentlige forbrug skal udmøntes, da dette vil være en decentral beslutning. Dette har relevans for vurderingen af de dynamiske effekter, da der som nævnt er forskel på adfærdsvirkningerne på de enkelte udgiftsområder. En oplagt regneteknisk antagelse kan imidlertid være, at en given besparelse eller udgiftsforøgelse fordeles proportionalt på de enkelte udgiftsområder.

Effekterne kan komme efter lang tid

Endelig kan en udfordring bestå i, at nogle offentlige udgifter først kan forventes at have dynamiske effekter på meget lang sigt. Udgifter på børnepasningsområdet, der forbedrer

den fremtidige produktivitet eller reducerer den fremtidige kriminalitet, er et eksempel herpå, ligesom udgifter på uddannelsesområdet kan være det. Det er ikke oplagt, at den type effekter er relevante for mellemfristede fremskrivninger, der normalt går omkring ti år frem i tid.

Samlet vurdering

Betydelige, men overkommelige, udfordringer forbundet med at skabe regneprincipper

Udfordringerne i forhold til at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer er betydelige, men ikke fundamentalt anderledes end på skatteområdet. Det er muligt og en vigtig opgave at opbygge et konsistent sæt af regneprincipper for dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer. Alternativet som anvendes i dag – implicit at antage at effekten er nul – giver en ubalanceret vurdering af ændringer i den offentlige sektors indtægter og udgifter. For at sikre en afbalanceret vurdering af ændringer i skatte- og udgiftssystemet bør der arbejdes frem mod at forbedre vidensgrundlaget på de forskellige udgiftsområder.

Øget viden er en god basis for at udvikle regneprincipper

Det er et omfattende arbejde, og det kræver en stor mængde detailstudier at klarlægge disse. Der er imidlertid på mange områder en omfattende empirisk og teoretisk litteratur, og i takt med at resultaterne styrkes, bør det vurderes, om resultaterne kan overføres til regneregler for andre relaterede udgiftsområder, hvor lignende effekter kan forventes.

Nødvendigt med regneprincipper

Et sæt af regneprincipper for de dynamiske effekter af offentlige udgifter vil i højere grad skabe et komplet grundlag, der behandler tiltag på skattesiden og udgiftssiden symmetrisk.

Litteratur

Acemoglu, D., S. Johnson og J. Robinson (2005): Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of Economic Growth V. 1A*.

Acemoglu, D. og R. Shimmer (1999): Productivity gains from unemployment insurance. *European Economic Review*, 44 (7), s. 1195-1224.

Acosta-Ormaechea, S. og A. Morozumi (2013): Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure?. IMF Working Paper, WP/13/162.

Aghion, P. og P. Howitt (1992): A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60 (2), s. 323-351.

Akgunduz, E. og J. Plantenga (2017): Child Care Prices and Maternal Employment: A Meta-Analysis. *Journal of Economic Surveys*, s. 1-16.

Andresen, M. E. og T. Havnes (2016): Child care and parental labor supply: A new look. Working paper.

Baker, M., J. Gruber og K. Milligan (2008): Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy*, 116 (4), s. 709-745.

Bania, N., J. A. Gray og J.A. Stone (2007): Growth, taxes, and government expenditures: Growth hills for U.S. states. *National Tax Journal*, LX(2), s. 193-204.

Barbiero, O. og B. Cournède (2013): New Econometric Estimates of Long-Term Growth Effects of Different Areas of Public Spending. OECD working paper 2013:92.

Bergh, A. og M. Henrekson (2011): Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), s. 872-897.

Bettendorf, L.J.H., E.L.W. Jongen og P. Muller (2015): Childcare subsidies and labour supply-evidence from a Dutch reform. *Labour Economics*, 36, s. 112-123.

Bleaney, M., N. Gemmell og R. Kneller (2001): Testing the endogenous growth model: Public expenditure, taxation, and growth over the long run. *Canadian Journal of Economics*, 34(1), s. 36-57.

Blomquist, S., V. Christiansen og L. Micheletto (2010): Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates. *American Economic Journal: Economic Policy* 2 (2), s. 1-27.

Cascio, E. U., S. J. Haider og H. S. Nielsen (2015): The effectiveness of policies that promote labor force participation of women with children: A collection of national studies. *Labour Economics*, 36 s. 64-71.

Dalsgaard, C., A. L. T. Jordan og J. S. Petersen (2016): Dagtilbudsområdet – kortlægning af kommunernes personaleforbrug og strukturelle vilkår. KORA.

Dalsgaard, C., K. Nøhr og A. L. T. Jordan (2014): Personale og børn i kommunernes dagtilbud. En undersøgelse af perioden 2007-2012. KORA.

Datta Gupta, N. og M. Simonsen (2016): Academic performance and type of early childhood care. *Economics of Education Review*, 53, s. 217-229.

Elango, S., J. L. Garcia, J. J. Heckman og A. Hojman (2015): Early Childhood Education. Working Paper 21766. National Bureau of Economic Research.

Finansministeriet (2014): Finansredegørelse 2014.

Fournier, J. M. og Å. Johansson (2016): The Effect of the Size and Mix of Public Spending on Growth and Inequality. OECD working papers 2016(68).

Frederiksen, A., E. K. Graversen og N. Smith (2008): Overtime Work, Dual Job Holding, And Taxation. *Research in Labor Economics*, 28, s. 25-55.

Gelbach, J. B. (2002): Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply. *The American Economic Review*, 92 (1), s. 307-322.

Gemmell, N., R. Kneller og I. Sanz (2011): The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: Evidence from OECD Countries. *Economic Journal*, 121(550), F33-F58.

Gemmell, N., R. Kneller og I. Sanz (2015): Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78, 4.

Geyer, J., P. Hann og K. Wrohlich (2015): The effects of family policy on female labour supply: Combining evidence from a structural model and a quasi-experimental approach. *Labour Economics*, 36, s. 84-98.

Givord, P. og C. Marbot (2015): Does the cost of child care affect female labor market participation? An evaluation of a French reform of childcare subsidies. *Labour Economics*, 36, s. 99-111.

Guest, R. og N. Parr (2013): Family policy and couples' labour supply: an empirical assessment. *Journal of Population Economics*, 26, s. 1631-1660.

Hann P. og K. Wrohlich (2011): Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model. *Labour Economics*, 18, s. 498-512.

Haeck, C., P. Lefebvre og P. Merrigan (2015): Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: the good and the bad. *Labour Economics*, 36, s. 137-157.

Hardoy, I. og P. Schøne (2015): Enticing even higher female labor supply: the impact of cheaper day care. *Review of Economics of the Household*, 13(4), s. 815-836.

Havnes, T. og M. Mogstad (2011a): No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2), s. 97-129.

Havnes, T. og M. Mogstad (2011b): Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95, s. 1455-1465.

Havnes, T. og M. Mogstad (2015): Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, s. 100-114.

Heckman, J. (2008): "Schools, Skills, and Synapses", *Economic Inquiry*, 46 (3), s. 289-324.

Kjeldsen, M. M. (2017): Effekten af børnepasningens pris og kvalitet på forældrenes arbejdsudbud. Arbejdsrapport 2017:1. De Økonomiske Råds Sekretariat.

Kneller, R., M. F. Bleaney og N. Gemmill (1999): Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics* 74 (1999), s. 171-190.

Knudsen, E. I., J. J. Heckman, J. Cameron og J. P. Shonkoff (2006): Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce. *Proceedings*

of the National Academy of Sciences, 103 (27), s. 10155-10162.

Krueger, A. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*.

Lucas, R. (1988): On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22, s. 3-42.

Lundin, D, E. Mörk og B. Öckert (2008): How far can reduced childcare prices push female labour supply? *Labour Economics*, 15, s. 647-659.

Munch, J. R., og G. Schaur (2017): The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance. *American Economic Journal: Economic Policy*, kommende udgivelse.

Nelson, R., og E. Phelps (1966): Investment in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth. *The American Economic Review* 56, s. 69-75.

Nijkamp, P. og J. Poot (2004): Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth. *European Journal of Political Economy*, 20(1), s. 91-124.

OECD (2006): Starting Strong II: Early Childhood Education and Care.

OECD (2017): www.oecd.org/els/family/database.htm

Romer, P. (1990): Endogenous Technical Change. *The Journal of Political Economy*, 98 (5), s. 71-102.

Simonsen, M. (2010): Price of High-quality Daycare and Female Employment. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), s. 570-594.

Søgaard, J. E. (2011): Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse. *Arbejdspapir nr. 24/2011 Finansministeriet*.

Transportministeriet (2015). Manual for samfundsøkonomisk analyse på transportområdet. Anvendt metode og praksis i Transportministeriet.

KAPITEL IV

UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT

IV.1 Indledning

Flere indvandrere som følge af udvidelsen af EU ...

De seneste årtier er indvandringen til Danmark steget markant. Stigningen skyldes både, at der i perioden er kommet flere asylmodtagere til landet, og at antallet af udlændinge, der er kommet til Danmark for at arbejde eller studere, er steget. En betydelig del af indvandrerne er i den erhvervsaktive alder, og en væsentlig del af stigningen i denne gruppe er drevet af EU/EØS-borgere, jf. figur IV.1. Indvandringen af EU-borgere tog i høj grad fart efter 2004, hvor EU blev udvidet med en række østeuropæiske lande. EU-medlemskabet forbedrede i væsentlig grad mulighederne for, at borgerne i disse lande kunne opnå beskæftigelse i resten af EU og dermed også i Danmark.

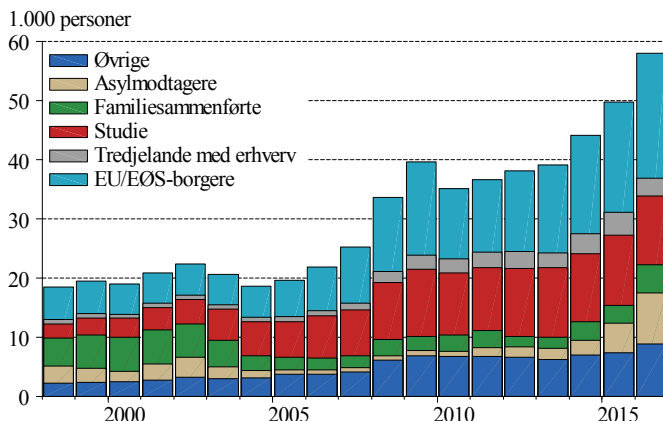
... og adgangsordninger til det danske arbejdsmarked

Herudover er der i Danmark etableret en række ordninger, der gør det muligt for borgere fra tredjelande at bo og arbejde i Danmark, når de opfylder visse kriterier. Tilvæksten i denne gruppe er også synlig, om end den antager et væsentligt mindre omfang end gruppen af EU-borgere.

Økonomisk påvirkning af udenlandsk arbejdskraft

Formålet med dette kapitel er at undersøge forskellige aspekter af, hvordan dansk økonomi påvirkes af den kraftige stigning i antallet af indvandrere i den erhvervsaktive alder, som er kommet til Danmark.

Figur IV.1 Indvandring af 16-64 årige



Anm.: Gruppen "Familiesammenførte" omfatter både familiesammenførte til flygtninge og til andre herboende personer. Gruppen "Øvrige" omfatter bl.a. medfølgende familiemedlemmer, au pair og indvandrere, hvor opholdsgrundlaget er uoplyst.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Indvandring kan påvirke produktivitet, beskæftigelse, løn og offentlige finanser

Økonomisk set påvirker indvandring den indfødte befolkning gennem flere kanaler som kan komme til udtryk på forskellig vis. Indvandringen kan eksempelvis påvirke produktiviteten, og dermed lønniveau og velstand, ligesom den kan have betydning for de offentlige udgifter og indtægter. Ydermere er en stor del af indvandrerne i den erhvervsaktive alder, og indvandring påvirker derfor også den indfødte arbejdsstyrkes løn og beskæftigelsesmuligheder via arbejdsudbudseffekter. Indvandrerens kvalifikationer adskiller sig fra indfødte danskeres, og derfor vil de forskellige grupper på arbejdsmarkedet formodentligt blive påvirket forskelligt.

Fokus på de økonomiske konsekvenser af udenlandsk arbejdskraft ...

I analyserne er der fokus på, hvordan indvandringen af arbejdskraft påvirker samfundsøkonomien og de offentlige finanser samt på løn og beskæftigelsen blandt indfødte danskere. Der ses udelukkende på de økonomiske konsekvenser af udenlandsk arbejdskraft, idet der ikke inddrages andre forhold, såsom kulturelle og sociale problemstillinger, som indvandring også kan have betydning for.

... men ikke på integration af asylansøgere

Der kan være særlige udfordringer i at få nogle grupper af indvandrere, såsom asylansøgere, i beskæftigelse, hvilket ligeledes har stor betydning for samfundsøkonomien og de offentlige finanser. I kapitlet analyseres det imidlertid ikke, hvordan disse grupper bedst integreres på det danske arbejdsmarked.

Omgåelse af reglerne belyses ikke

I nogle tilfælde ansættes udenlandske lønmodtagere på løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau. Det omtales ofte som "social dumping". Der er ligeledes tale om social dumping, når udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at følge de danske regler og love. Problemstillingen om social dumping er vigtig ud fra hensyn til konkurrence og arbejdsmarkedsvilkår. Det er imidlertid ikke muligt at belyse denne problemstilling med offentlig tilgængelig statistik, idet der ikke eksisterer registeroplysninger om ansættelsesvilkårene for de relevante udenlandske lønmodtagere. Desuden er de beregnede time-lønninger i bunden af lønfordelingen for usikre til at afgøre, om de er under de fastsatte mindstelønninger i overenskomsterne. Endelig er der ikke tilgængelige data for, i hvilket omfang udenlandsk arbejdskraft udfører eksempelvis sort arbejde eller på anden måde omgår reglerne på det danske arbejdsmarked. Problemstillingen om social dumping er derfor ikke belyst i kapitlet.

Indhold i kapitlet

I afsnit IV.2 beskrives indvandreernes socioøkonomiske karakteristika, hvilke erhverv og stillinger de er ansat i samt deres lønninger. Derefter følger afsnit IV.3, hvor der redegøres for de økonomiske konsekvenser af indvandring af arbejdskraft ud fra økonomisk litteratur. Her beskrives både de teoretiske og empiriske virkninger af indvandring på produktiviteten og væksten samt på arbejdsmarkedet. Det gennemgås også, hvor meget de offentlige finanser i Danmark påvirkes af indvandring. I afsnit IV.4 er redegjort for egne empiriske analyser af, hvor meget indfødte danskere løn og beskæftigelse påvirkes af, at der kommer flere indvandrere. Endeligt afsluttes i afsnit IV.5 med en opsummering og politikanbefalinger.

IV.2 Udenlandsk arbejdskraft i Danmark

Indvandring af udenlandsk arbejdskraft

I dette afsnit belyses den del af indvandringen, der kommer til landet med henblik på beskæftigelse. Denne gruppe indvandrere omfatter udenlandsk arbejdskraft, der kommer for at arbejde på en af de erhvervsrelaterede ordninger eller indvandrede EU-/EØS-borgere, der relativt frit kan komme til landet for at arbejde. Indvandrere som kommer til landet med asyl, familiesammenføring eller studie som opholdsgrundlag, belyses således ikke indgående. Reglerne for at indvandre med henblik på at arbejde i Danmark er nærmere beskrevet i boks IV.1.

Siden 1996 er antallet af indvandrere fordoblet

I de seneste to årtier er det samlede antal indvandrere i Danmark mere end fordoblet fra ca. 260.000 personer i 1997 til godt 540.000 personer i 2016, jf. figur IV.2. Det svarer til at knap 10 pct. af befolkningen i Danmark er indvandrere.

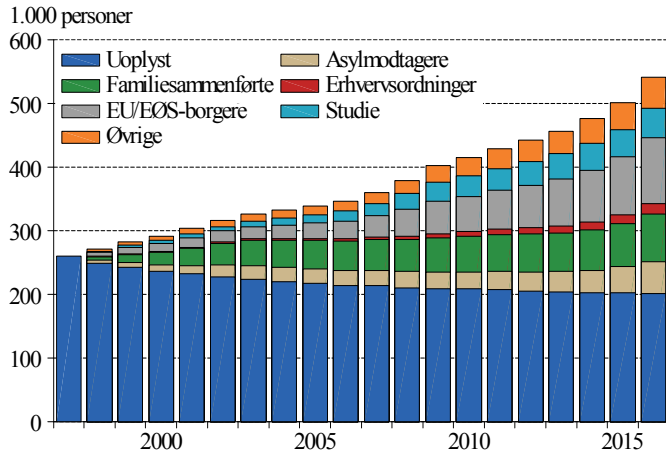
Andelen af indvandrere er relativt lavt i Danmark

Set i et internationalt perspektiv er andelen af indvandrere i Danmark dog relativt lavt sammenlignet med en række andre lande. I 2014 var andelen af indvandrere i Holland således 12 pct., Tyskland og USA 13 pct., Norge 14 pct. Sverige 17 pct. samt Canada og Australien med henholdsvis 20 og 28 pct.

Ændret sammensætning som følge af udlændingepolitik og østudvidelse

Før 1997 foreligger der ikke præcise oplysninger om indvandreres opholdsgrundlag. I de første år efter 1997, var indvandringen domineret af asylmodtagere og familiesammenførte. Med ændringerne i udlændingepolitikken og østudvidelsen af EU i 00'erne skete der imidlertid et skift i sammensætningen af indvandringen fra asyl og familiesammenføring mod mere erhvervsrettet indvandring. Udviklingen skyldes fortrinsvis en kraftig stigning i antallet af indvandrere fra EU-landene – navnlig fra de 13 nye EU-lande og i mindre grad fra de erhvervsrettede ordninger for personer fra tredjelande som f.eks. Beløbsordningen, Greencard-ordningen og Positivlisten.

Figur IV.2 Indvandrere og opholdsgrundlag



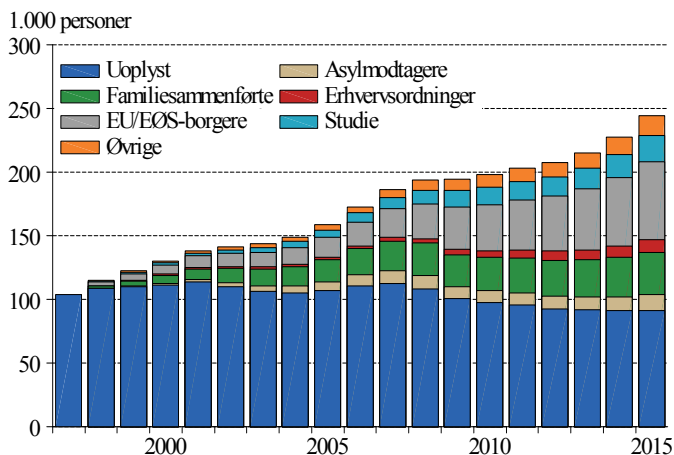
Anm.: Oplysninger om opholdsgrundlag er først tilgængelige fra 1997. Personer indvandret før 1997 er derfor angivet som uoplyst. Kategorien "Øvrige" omfatter bl.a. medfølgende familiemedlemmer, au pair, humanitært arbejde og opholdsgrundlag af "Ganske særlige grunde".

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Indvandrere
udgør ca. 9 pct. af
det samlede antal
beskæftigede**

Den samlede beskæftigelse blandt indvandrere er steget fra godt 100.000 personer i 1997 til ca. 250.000 i 2015, jf. figur IV.3. Det svarer til, at indvandrernes andel af det samlede antal beskæftigede er steget fra knap 4 pct. til ca. 9 pct.

Figur IV.3 Beskæftigelse og opholdsgrundlag



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort i sidste uge af november for indvandrere som har adresse d. 1. januar i året. Personer, der er indvandret i løbet af året, er dermed ikke medregnet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Herboende indvandrere, grænsegængere og udstationerede

Overordnet skelnes der mellem tre grupper af udenlandsk arbejdskraft. Det er indvandrere, som er kommet til Danmark for at bo med henblik på at arbejde eller studere.¹ Det er grænsegængere, der har bopæl i et naboland og arbejder her i landet samt udstationerede medarbejdere i danske afdelinger af internationale firmaer. I perioden fra 2004 til 2016 er antallet af udlændinge, der enten arbejder eller studerer i Danmark, mere end firdoblet fra ca. 58.000 personer til ca. 241.000 personer, jf. figur IV.4.²

Erhvervsrettede indvandrere og grænsegængere steg markant

Gruppen af personer, der bor i Danmark med henblik på at arbejde – såkaldte erhvervsrettede indvandrere – er steget markant fra ca. 24.000 personer i 2004 til ca. 116.000 i 2016. Som det fremgår af figuren, er der ligeledes sket en

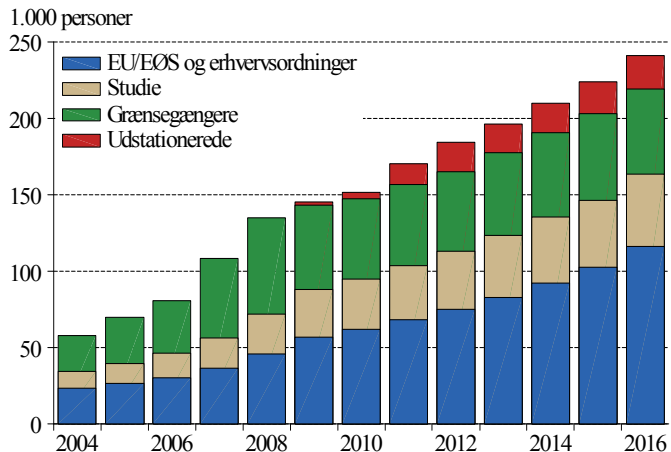
- 1) Personer med et uddannelsesrelateret opholdsgrundlag er interessante, fordi mange arbejder under studierne og en del bliver i landet for at arbejde efter, at uddannelsen er fuldført. De er derfor medtaget i opgørelserne i dette afsnit.
- 2) Det bemærkes, at medfølgende familiemedlemmer ikke er medregnet.

kraftig stigning i antallet af grænsegængere frem mod opsvinget i 2008, hvorefter antallet har været nogenlunde stabilt omkring 50.000-55.000 personer.

Udstationerede registreres først fra 2009

Det er først med etableringen af det såkaldte RUT-register (Registeret for Udenlandske Tjenesteydere) i 2009, at der foreligger oplysninger om omfanget af udstationeret arbejdskraft. Siden 2012 har antallet af udstationerede ligget nogenlunde konstant på omkring 20.000 personer. Antallet af personer, der kommer til landet med uddannelse for øje, er mere end firdoblet fra knap 11.000 personer i 2004 til godt 47.000 personer i 2016.

Figur IV.4 Udenlandsk arbejdskraft



Anm.: Omfatter 16-64-årige. Oplysninger om opholdsgrundlag er først tilgængelige fra 1997. Kategorien "Studie" er medtaget, fordi mange arbejder under studiet og en del bliver i landet efterfølgende for at arbejde. Kategorien omfatter ikke au pair og praktikanter. Der findes først tal for "Udstationerede" fra 2009, hvor RUT-registret blev etableret. Medfølgende familiemedlemmer er ikke medregnet.

Kilde: RUT-registret, Danmarks Statistik og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Boks IV.1 Udlændinges muligheder for arbejdstilladelse

Nordiske borgere

Statsborgere fra Sverige, Norge, Finland eller Island kan frit opholde sig i Danmark på ubestemt tid uden at skulle have en arbejds- og opholdstilladelse.

Borgere fra andre EU- og EØS-lande

Statsborgere fra andre EU/EØS-lande kan frit rejse ind og opholde sig i Danmark i op til tre måneder. Hvis de søger arbejde i denne periode, kan opholdet forlænges fra tre til seks måneder. Ønsker borgeren opholdet forlænget ud over seks måneder, skal borgeren søge om at få udstedt et EU/EØS-registreringsbevis. Registreringsbeviset er gyldigt, så længe EU/EØS-borgere mindst tjener en indkomst svarende til starthjælp. Efter fem år har EU/EØS-borgere ret til velfærdsydelse i det land, de er immigreret til.

Borgere fra tredjelande

Den generelle regel er, at udlændinge fra tredjelande (uden for Norden samt EU- og EØS-landene), der ikke har permanent opholdstilladelse, kun kan opnå en arbejdstilladelse, hvis der ikke er tilgængelig kvalificeret dansk eller herboende udenlandsk arbejdskraft. Herudover skal medarbejderen udføre arbejde af særlig karakter. Opholds- og arbejdstilladelse gives normalt for ét år ad gangen med mulighed for at få tilladelsen forlænget. Ved tidsbegrænset ansættelse gælder tilladelsen aldrig længere end ansættelsesperioden. Desuden skal de væsentlige løn- og ansættelsesforhold være sædvanlige efter danske forhold.

Særlige ordninger for at arbejde i Danmark

Der findes en række ordninger, som gør det lettere for højt kvalificerede udlændinge at få opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. For alle ordninger gælder, at udlændingen skal kunne fremvise en jobkontrakt eller et konkret jobtilbud, hvoraf løn- og ansættelsesvilkår fremgår (bortset fra Greencard-ordningen). De fire vigtigste er kort beskrevet nedenfor:

Positivlisten

Udlændinge, som arbejder indenfor et erhverv, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft, kan umiddelbart opnå opholds- og arbejdstilladelse. De kvalifikationer, der kræves, er opført på Positivlisten, som revideres løbende. Generelt kræves kvalifikationer på bachelor- eller kandidatniveau og eventuelt autorisation. Medarbejderen skal kunne forsørge sig selv under opholdet.

*Boks IV.1 Udlændinges muligheder for arbejdstilladelse, fortsat**Beløbsordningen*

Udlændinge, som er tilbudt arbejde med høj løn, har særlig let adgang til det danske arbejdsmarked. Der stilles ikke særlige krav til uddannelse, erhvervsområde eller stillingens præcise karakter. Ordningen omfatter også personer, som har søgt om asyl. Kravet til den årlige løn er flere gange blevet ændret, og pr. 1. februar 2017 er kravet, at udlændingen er tilbudt arbejde med en årlig løn på minimum 408.800 kr.

Greencard-ordningen

Greencard-ordningen er ophævet med virkning fra juni 2016. Greencard-ordningen medførte, at udlændinge var fritaget fra krav om en særskilt arbejdstilladelse. En opholdstilladelse efter Greencard-ordningen blev givet efter individuel vurdering på baggrund af et pointsystem. For at kunne få opholdstilladelse efter Greencard-ordningen skulle ansøgeren have opnået et specifikt antal point. Pointene blev tildelt efter fem kriterier: uddannelse, sprogfærdigheder, arbejds erfaring, tilpasningsevne og alder.

Forskere

Forskere kan få arbejdstilladelse, hvis der er særlige forskningsmæssige grunde til, at arbejdet skal udføres af en bestemt ansøger. Beskæftigelsessituationen i Danmark er derimod ikke afgørende for, om forskeren kan få opholds- og arbejdstilladelse.

Fritagelse for arbejdstilladelse

Montører, konsulenter og instruktører er fritaget for arbejdstilladelse i op til tre måneder. Det er et krav, at de er indrejst for at montere, installere, efterse eller reparere maskiner, edb-programmer eller lignende. Repræsentanter på forretningsrejse for udenlandske firmaer uden forretningskontor i Danmark er også fritaget for arbejdstilladelse i op til tre måneder.

Udenlandsk arbejdskraft udstationeret i Danmark

Udlændinge beskæftiget i Danmark for udenlandske virksomheder (inklusive selvstændige uden ansatte) i op til tre måneder indgår ikke arbejdsstyrken, men opfattes som import af tjenesteydelser. Disse personer skal indberettes til Registret for Udenlandske Tjenesteydelser (RUT), og oplysningerne skal omfatte den tjenesteydelse, der leveres, og de medarbejdere der er udstationeret. Disse lønmodtagere er også omfattet af dele af den lovgivning, der beskytter danske arbejdstager som f.eks. arbejdsmiljøloven og dele af funktionærloven.

Boks IV.2 Opgørelse af indvandring og opholdsgrundlag

Opgørelsen tager udgangspunkt i indvandrere, der har fast bopæl i Danmark den 1. januar i opgørelsesåret. Oplysninger om indvandrernes opholdsgrundlag foreligger kun for personer indvandret efter 1. januar 1997. Indvandrere med en opholdstilladelse udstedt før denne dato er ikke omfattet.^{a)}

Der er anvendt opholdsgrundlag på indvandringstidspunktet uanset, at en del indvandrere senere har opnået et nyt opholdsgrundlag. Det betyder eksempelvis, at en person kan optræde med studie som opholdsgrundlag, selvom personen efterfølgende overgår til at være beskæftiget.

Erhvervsrettet indvandring omfatter indvandrere, som er kommet til Danmark med det formål at arbejde, og er opgjort på følgende kategorier:

- **EU/EØS-borgere**

Gruppen omfatter alle EU/EØS-statsborgere over 15 år, der ikke er registreret som studerende eller som medfølgende familie på indvandringstidspunktet. Gruppen er yderligere opdelt i "13 nye EU-lande" og "EU14/EØS-lande" efter om oprindelseslandet var en del af EU/EØS-fællesskabet i 1997 eller først indtrådte i forbindelse med EU's øst-udvidelser i 2004, 2007 og 2013. Gruppen omfatter statsborgere fra østeuropæiske, der er indvandret efter landets optagelse i EU, mens tidligere indvandrere fra disse lande har deres oprindelige opholdsgrundlag.

- **Erhvervsordninger for personer fra tredjelande**

Erhvervsrettet indvandring fra tredjelande er opgjort på de tre enkeltordninger Bælsordningen, Greencard-ordningen og Positivlisten samt restgruppen "Andre ordninger", der omfatter andre erhvervsrelaterede opholdsgrundlag (f.eks. den tidligere Jobkortordning og Forskerordningen) samt opholdstilladelser imputeret af Danmarks Statistik til "Erhverv".

Herudover opgøres personer, der kommer med det formål at studere, samt medfølgende familie:

- **Studie**

Gruppen dækker over alle, der er indvandret til Danmark for at studere. Studerende med arbejdstilladelse indgår i gruppen af studerende. I modsætning til Danmarks Statistik er au pairs og religiøse forkyndere udeladt af gruppen af indvandrere med studie som opholdsgrundlag.

- **Medfølgende familie**

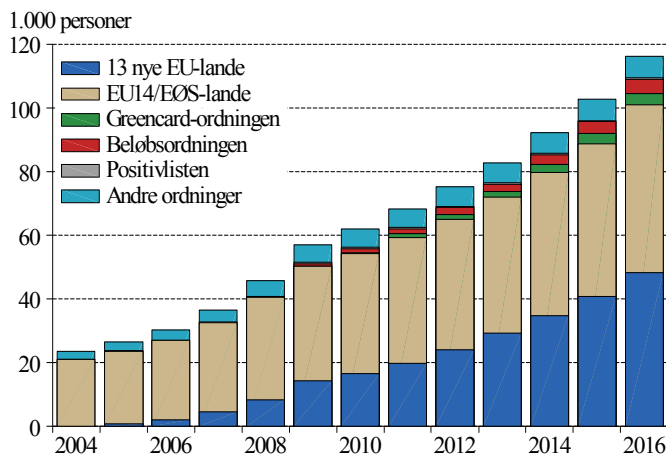
Medfølgende familie er indvandrere, der er registreret som medfølgende familie i de ovenstående kategorier eller er under 15 år.

a) Der mangler opholdsgrundlag for en mindre gruppe af indvandrere ankommet efter 1. januar 1997. Danmarks Statistik har imputeret overordnet opholdsgrundlag for nogle af disse, men ikke enkeltordninger.

Erhvervsrettet indvandring domineres af EU/EØS-landene

Gruppen af personer, der bor i Danmark med henblik på at arbejde, omfatter borgere fra nye EU-lande og gamle EU-lande samt Norge, Island og Lichtenstein, som kommer til landet for at arbejde, og som blot skal registreres efter tre måneders ophold.³ Denne gruppe har siden 2004 udgjort langt den største del af den erhvervsrettede indvandring, jf. figur IV.5.

Figur IV.5 Erhvervsrettet indvandring



Anm.: Figuren viser antal erhvervsrettede 16-64-årige indvandrere med bopæl i Danmark fordelt på opholdsgrundlag, jf. boks IV.2. Kategorierne "EU14/EØS" og "13 nye EU-lande" omfatter fortrinsvis personer, der kommer til landet for at arbejde fra henholdsvis gamle og nye EU-lande og EØS, og som ikke kræver opholdstilladelse, jf. boks IV.1. Medfølgende familiemedlemmer er ikke medregnet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ordninger for ikke-EU/EØS-borgere benyttes i beskedent omfang

Herudover er der i de senere år indført en række ordninger, der giver statsborgere fra lande udenfor EU/EØS-området mulighed for at få opholdstilladelse til at arbejde i Danmark. Det drejer sig bl.a. om Beløbsordningen, Greencard-ordningen og Positivlisten, som beskrevet i boks IV.1. Samlet set var der i 2016 ca. 15.200 personer med opholds-

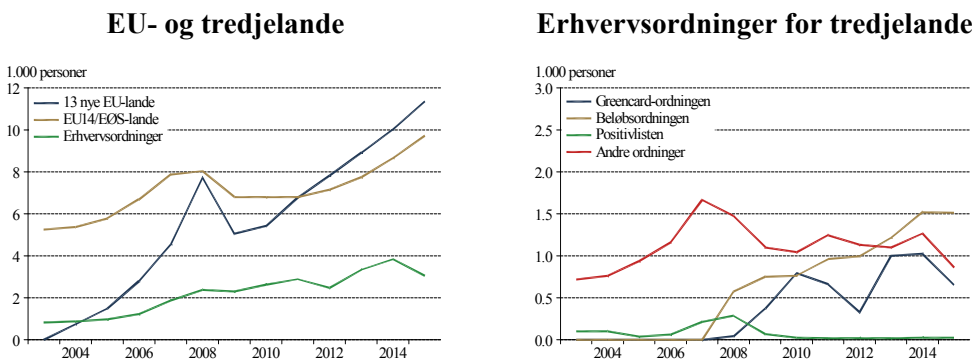
3) Dette gælder ikke for nordiske borgere, jf. boks IV.1

tilladelse til at arbejde på de nævnte ordninger. Antallet har været stigende, men ordningerne benyttes fortsat i relativt beskedent omfang.

Vækst i udenlandske arbejdstagere under opsvinget ...

Antallet af indvandrere fra EU-/EØS-landene steg særlig kraftigt frem mod toppen af konjunkturopsvinget i 2007-08, jf. figur IV.6. Det gælder navnlig for indvandrere fra de 13 nye EU-lande, men indvandring fra de 14 gamle EU/EØS-landene steg også frem mod opsvinget. Antallet af nyankomne på erhvervsordningerne for tredjelande stiger derimod jævnt over perioden og udviser ikke samme konjunkturafhængighed som indvandringen fra EU/EØS-landene. En opdeling på de enkelte erhvervsordninger viser ganske vist, at der var en midlertidig stigning i Positivlisten og "Andre ordninger" frem mod 2007-08, men det efterfølgende fald skyldes formentlig et skift mod Beløbsordningen og Greencard-ordningen, der blev etableret med virkning fra 2008, snarere end et konjunkturelt fald. Selvom antallet af nyankomne fra EU/EØS-landene faldt lidt tilbage umiddelbart efter tilbageslaget i forbindelse med den finansielle krise, er antallet steget igen, og i de seneste år er der kommet flere personer fra både gamle og nye EU-lande og på de erhvervsrettede ordninger for personer fra tredjelande.

Figur IV.6 Nyankommet udenlandsk arbejdskraft



Anm.: Omfatter 16-64-årige. Se i øvrigt anm. til figur IV.5.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

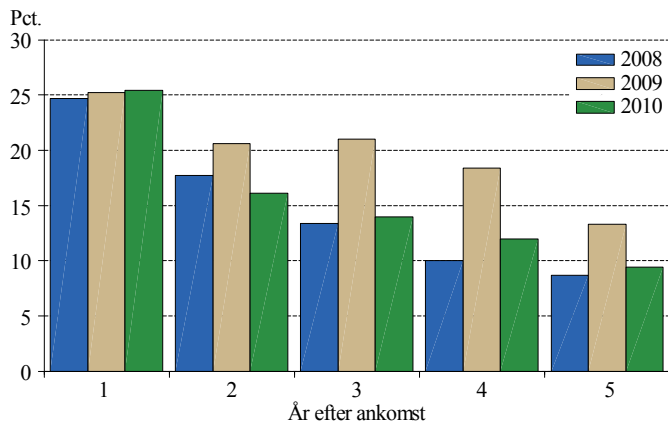
... kan have modvirket overophedning

Den konjunkturafhængige indvandring og genudvandring indikerer, at udenlandsk arbejdskraft kan have medvirket til at modvirke overophedning på arbejdsmarkedet under konjunkturopsvinget.

Stigende genudvandring umiddelbart efter tilbageslaget

Dertil kommer, at tilbøjeligheden til at genudvandre stiger i de første år efter tilbageslaget i 2008, jf. figur IV.7. Genudvandringssandsynligheden er tilsyneladende upåvirket af tilbageslaget for indvandrere, der kom til landet i året forinden, men for de der har været i landet i to år eller mere stiger genudvandringen med omtrent 5 pct.point. I det følgende år falder tilbøjeligheden til genudvandring igen tilbage til niveauet fra året før tilbageslaget.

Figur IV.7 Genudvandring før og efter konjunkturtilbageslaget i slutningen af 2008



Anm.: Figuren viser sandsynligheden for genudvandring i løbet af 1. til 5. kalenderår efter ankomståret for erhvervsrettede indvandrere og personer med studie som opholdsgrundlag, der er registreret med adresse d. 1. januar i året.

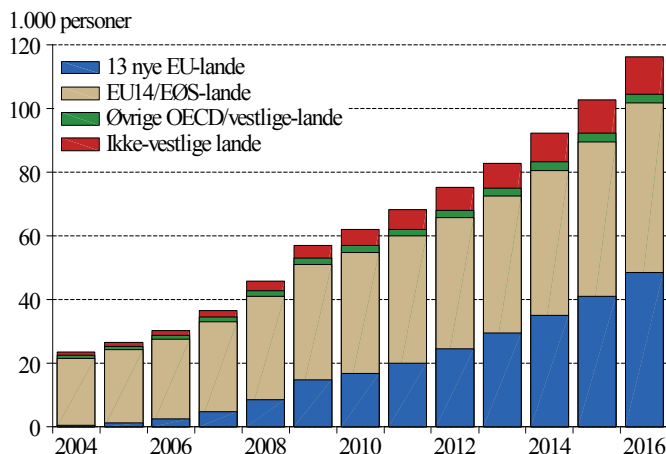
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Omtrent lige mange fra de nye som fra de gamle EU-lande

I de senere år er det navnligt borgere fra de 13 nye EU-lande i Østeuropa, der er kommet til landet for at arbejde, jf. figur IV.8. Af de samlede knap 116.000 erhvervsrettede indvandrere i 2016 udgør gruppen således ca. 49.000 personer, hvilket er næsten en tredobling siden 2010. I samme

periode er antallet af erhvervsrettede indvandrere fra EU14/EØS-landene steget fra ca. 38.000 personer i 2010 til 53.000 personer i 2016. Personer fra tredjelande er fortrinsvis fra ikke-vestlige lande, og der kommer relativt få fra de øvrige OECD- og vestlige lande.

Figur IV.8 Erhvervsrettet indvandring



Anm.: Se anm. til figur IV.5.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Flest mænd blandt erhvervsrettede indvandrere ...

Der er en stor overvægt af mænd blandt erhvervsrettede indvandrere, jf. tabel IV.1. Det gælder særligt for indvandrere, der er kommet til landet på Beløbsordningen og Greencard-ordningen, hvor henholdsvis 77 og 81 pct. er mænd. Der er også en markant overvægt af mænd i grupperne fra de 13 nye EU-lande og de øvrige ordninger, hvorimod der kun er en svag overvægt af mænd blandt indvandrere fra de gamle EU-lande.

... og de fleste er i aldersgruppen 25-44 år

De erhvervsrettede indvandreres aldersfordeling er stærkt koncentreret blandt de yngre erhvervsaktive aldersgrupper, dvs. de 25-44-årige og i mindre grad blandt de 45-54-årige, jf. tabel IV.1.

Tabel IV.1 Erhvervsrettet udenlandsk arbejdskraft fordelt på alder og køn, 2016

	13 nye EU- lande	EU14- /EØS- lande	Green- card	Beløbs- ord- ning	Positiv- liste	Andre ord- ninger	Ind- fødte
	----- Pct. -----						
Køn:							
Mænd	63,4	53,2	81,1	77,1	63,5	66,8	49,7
Kvinder	36,6	46,8	18,9	22,9	36,5	33,2	50,3
Alder:							
0 – 14 år	•	•	•	•	•	•	19,3
15 – 24 år	13,9	7,6	0,3	2,2	1,9	5,1	11,7
25 – 34 år	45,4	29,6	60,5	52,8	29,2	43,8	10,5
35 – 44 år	25,9	31,1	36,2	33,1	44,0	30,7	12,3
45 – 54 år	10,7	20,4	2,6	8,5	17,7	13,5	13,9
55 – 64 år	3,6	7,4	0,3	2,9	7,0	4,8	12,4
>64 år	0,5	3,8	0,0	0,4	0,3	2,0	19,8

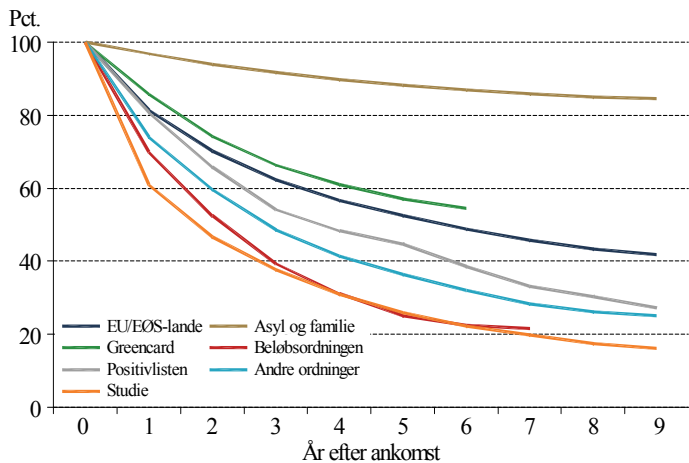
Anm.: Se anm. til figur IV.5.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Erhvervsrettede indvandrere genudvandrere hurtigere end asyl og familie

Der er betydelige forskelle på, hvor længe indvandrere med forskellige opholdsgrundlag typisk opholder sig i landet. Det fremgår af figur IV.9, der viser genudvandringsmønstrene for erhvervsrettede indvandrere. Overordnet viser billedet, at personer, der kommer til landet for at arbejde, generelt bliver i kortere tid end asylmodtagere og familiesammenførte. Hvor det kun er ca. 25 pct. af personerne, der ankommer på Beløbsordningen eller et studie-relateret opholdsgrundlag, som er i landet efter det femte år, er dette tilfældet for ca. 88 pct. af asylmodtagere og familiesammenførte. For indvandrere på Positivlisten og for EU-/EØS-borgere er det henholdsvis 45 og 52 pct., der bliver i landet fem år eller mere, sammenlignet med ca. 57 pct. af de der kommer på Greencard-ordningen.

Figur IV.9 Opholdets varighed for nyankomne og opholdsgrundlag



Anm.: Omfatter personer der er mellem 16 og 64 år i ankomståret. Tallene i figuren er beregnet som gennemsnitlig varighed i landet for personer, der er ankommet i perioden fra 2003 til 2014. Genindvandring medregnes som nye opholdsforløb. Beløbsordningen og Greencard er kun vist til og med hhv. 7 og 6 år pga. af få observationer. Se i øvrigt anm. til figur IV.5.

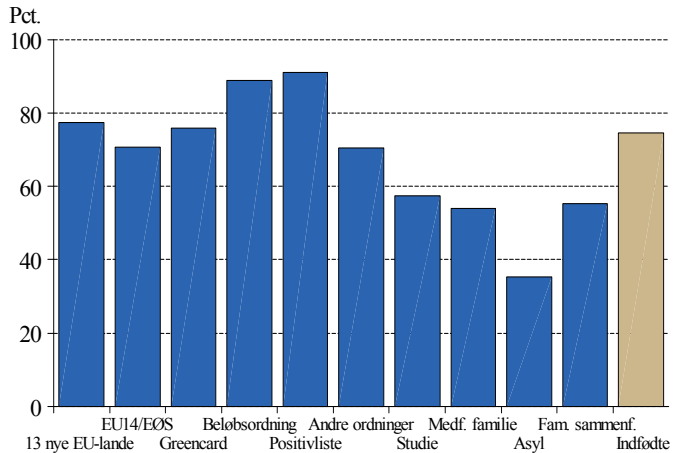
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Beskæftigelse

Høj beskæftigelse blandt erhvervsrettede indvandrere

Størstedelen af de, der har et erhvervsrelateret opholdsgrundlag, er kommet til landet for at arbejde, og beskæftigelsesfrekvenserne er derfor relativt høje for de fleste af grupperne. Det gælder særligt for personer på Beløbsordningen og Positivlisten, der i gennemsnit har beskæftigelsesfrekvenser på henholdsvis 89 og 91 pct. i 2016, jf. figur IV.10. Personer på Greencard-ordningen og personer fra henholdsvis de 13 nye og de gamle EU/EØS-lande har lavere beskæftigelsesfrekvenser på henholdsvis 76, 77 og 71 pct. Beskæftigelsesfrekvensen er dog stadig høj for personer med "Studie" som opholdsgrundlag 57 pct. og tilsvarende for medfølgende familiemedlemmer til hovedansøgere i de øvrige opholdsgrundlagsgrupper, hvor 54 pct. er beskæftiget.

Figur IV.10 Beskæftigelsesfrekvenser



Anm.: Beskæftigelsesfrekvenserne angiver status for 16-64-årige (pr. 1. januar 2015) i november 2015 ifølge Registerbaseret Arbejdsstyrke Statistik. For at tage højde for genudvandring i løbet af året, er der set bort fra personer, som ikke er registreret med adresse i Danmark pr. 1. januar 2016, samt personer som er registreret som "Øvrige udenfor arbejdsstyrken", og som ikke har modtaget Grøn Check i året. Se i øvrigt anm. til figur IV.5.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

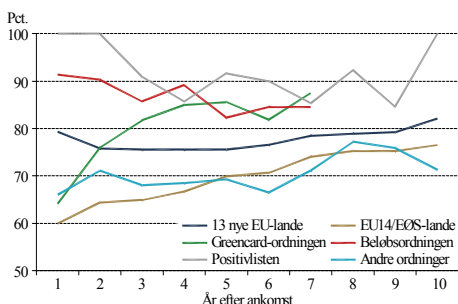
Beskæftigelsen stiger med opholdstiden for Greencard ...

For flere grupper er der en positiv korrelation mellem opholdstid og chancen for at være i beskæftigelse, jf. figur IV.11. Det gælder navnlig for Greencard-ordningen, hvilket formentlig hænger sammen med, at ordningen giver mulighed for at komme til landet uden på forhånd at have en ansættelseskontrakt. Efter ankomsten stiger beskæftigelsesfrekvensen således fra 64 pct. det første år til 86 pct. efter en opholdstid på fem år og er dermed på niveau med Beløbsordningen og Positivlisten.⁴

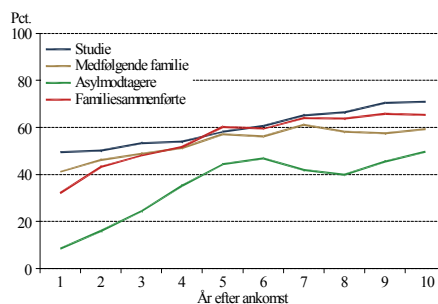
4) Det bemærkes, at dette både kan skyldes, at flere finder beskæftigelse, og at de der ikke finder beskæftigelse har en større genudvandringstilbøjelighed.

Figur IV.11 Beskæftigelsesfrekvenser og opholdstid

Erhvervsrettede opholdsgrundlag



Andre opholdsgrundlag



Anm.: Kategorien Familiesammenførte omfatter både familiesammenførte efter familiesammenføringsreglerne og familiesammenførte til flygtninge, men ikke medfølgende familiemedlemmer til personer med erhvervsrettet opholdsgrundlag. Se i øvrigt anm. til figur IV.5.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... og for medfølgende familie samt studerende

Beskæftigelsesfrekvenserne for medfølgende familiemedlemmer og personer med studierelaterede opholdsgrundlag stiger ligeledes markant med opholdstiden. Beskæftigelsesfrekvensen for personer med studie som opholdsgrundlag stiger i takt med, at studierne afsluttes. Beskæftigelsesfrekvensen er ca. 70 pct. for de, der stadig er i landet efter 10 år eller mere, hvilket skal ses i sammenhæng med den betydelige genudvandring i gruppen, se figur IV.9.

Størst stigning for asylansøgere – fra et lavt niveau

Den største stigning i beskæftigelsesfrekvenserne ses imidlertid for asylmodtagere, der stiger fra et lavt niveau på 8 pct. i det første år til mellem 40 og 50 pct. efter 5-10 år i landet.

Udlændinge har andre stillinger end indfødte

Stillings- og branchefordelingen for beskæftigede indvandrere afviger markant fra indfødte danskere, ligesom der er store forskelle på de enkelte grupper, jf. tabel IV.2

Beløbsordningen og Positivlisten er ofte ansat i specialiststillinger

Det overordnede billede er, at personer på Beløbsordningen og Positivlisten generelt arbejder i stillinger på et højere niveau end danskfødte. Den relative andel af indvandrere på Beløbsordningen og Positivlisten, der er ansat i stillinger med "Viden på højeste niveau", er således omkring tre gange så stor som indfødte danskere (henholdsvis indeks 279

og 318). Omvendt er der markant færre i disse indvandrergrupper, der arbejder i de øvrige lavere stillingsbetegnelser som f.eks. håndværkspræget eller andet manuelt arbejde.

Nye EU-lande og Greencard ofte beskæftiget med manuelt arbejde

Det modsatte forhold gælder for indvandrere fra de 13 nye EU-lande og for Greencard, hvor den relative andel af “Andet manuelt arbejde” er godt fem henholdsvis seks gange så høj som for indfødte danskere.

Stillinger for gamle EU-lande og “Andre ordninger” ligner mere de indfødte

Billedet er mere blandet for personer fra de gamle EU-lande og personer på “Andre ordninger”, der både er overrepræsenteret indenfor “Viden på højeste niveau” og “Andet manuelt arbejde”. Overordnet set fordeler disse grupper sig dog mere som den indfødte del af lønmodtagerbeskæftigelsen end de øvrige indvandrergrupper.

Tabel IV.2 Beskæftigede indvandrede fordelt på stillingsbetegnelse i 2017

	13 nye EU-lande	EU14/-EØS-lande	Greencard	Beløbs-ordning	Positivliste	Andre ordninger	Indfødte
	----- Indfødt = 100 -----						
							- Pct. -
Ledelsesarbejde	12	91	16	126	54	47	4,7
Viden på højeste niveau	27	155	63	279	318	233	27,4
Viden på mellemniveau	19	92	25	96	44	59	11,4
Alm. kontor og kundeservice	58	93	67	25	34	41	9,6
Service- og salgsarbejde	37	68	55	10	2	32	22,9
Arbejde i landbrug mm.	225	89	13	38	0	73	0,4
Håndværkspræget arbejde	139	57	17	6	5	20	8,0
Operatør, montering og transp.	253	62	57	4	14	34	5,2
Andet manuelt arbejde	539	106	592	11	4	127	9,4

Anm.: Tallene angiver repræsentation i forhold til fordelingen for indfødte. Eksempelvis angiver indeks=539 for gruppen "Andet manuelt arbejde" for indvandrede fra "13 nye EU-lande", at over 5 gange så mange af indvandlerne er beskæftiget med "Andet manuelt arbejde" relativt til indfødte. Den præcise beregning er, at 50,6 pct. af indvandlerne har denne stillingsbetegnelse mod 9,4 pct. af indfødte, dvs. $539=100 \cdot 50,6/9,4$. Tallene i tabellen er baseret på de knap 80 pct. af de beskæftigede for hvem, der foreligger stillingsoplysninger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Nye EU-lande er ofte beskæftiget i landbruget, bygge og anlæg samt restauration og rengøring

I forhold til branchetilknytning er personer fra de nye EU-lande stærkt overrepræsenteret indenfor "Landbrug, skovbrug og fiskeri" (indeks 1062), men også indenfor "Industri, råstof og forsyning" (indeks 145) og "Bygge og anlæg" (indeks 128), jf. tabel IV.3. Den stærke overrepræsentation af nye EU-lande indenfor "Erhvervsservice" (indeks 241) skyldes fortrinsvis et stort antal ansatte i "Vikarbureauer og rengøring". Til gengæld er de nye EU-lande underrepræsenteret indenfor "Offentlig administration, undervisning og sundhed".

Greencard er ofte beskæftiget i restauration og med rengøring

Lønmodtagere på Greencard-ordningen er stærkt overrepræsenteret indenfor "Handel og transport" (fortrinsvis restaurationsbranchen) og "Erhvervsservice" (fortrinsvis rengøring), og underrepræsenteret indenfor "Offentlig administration, undervisning og sundhed".

Beløbsordningen og Positivlisten ofte i Industri og "Information og kommunikation"

Både Beløbsordningen og Positivlisten er overrepræsenteret indenfor "Industri, råstof og forsyning" (indeks 195 henholdsvis 166) og særligt inden for "Information og kommunikation" (indeks henholdsvis 517 og 293). Positivlisten er den eneste ordning, hvor der er en overrepræsentation af indvandrere i branchen "Offentlig administration, undervisning og sundhed", hvilket kan henføres til, at 40 pct. af gruppen er ansat indenfor sundhed og socialvæsen (f.eks. læger og sygeplejersker).

Tabel IV.3 Beskæftigede indvandrede fordelt på branche i 2015

	13 nye EU-lande	EU14/-EØS-lande	Greencard	Beløbs-ordning	Positivliste	Andre ordninger	Indfødte
	----- Indfødt = 100 -----						-- Pct. --
Landbrug, skovbrug og fiskeri	1062	82	10	20	26	671	1,3
Industri, råstof og forsyning	145	104	46	195	166	77	11,8
Bygge og anlæg	128	67	7	19	0	11	5,8
Handel og transport mv.	107	100	185	108	29	71	24,4
Information og komm.	46	158	142	517	293	187	3,7
Finansiering og forsikring	15	90	27	76	64	52	3,0
Ejendomshandel og udlejning	75	65	12	8	0	17	1,4
Erhvervsservice	241	160	297	139	139	157	10,1
Off. adm., underv. og sundhed	19	81	24	35	134	100	34,2
Kultur, fritid mm.	42	116	106	39	8	137	4,3

Ann.: Tallene angiver representation i forhold til fordelingen for indfødte. Se ann. til tabel IV.2.

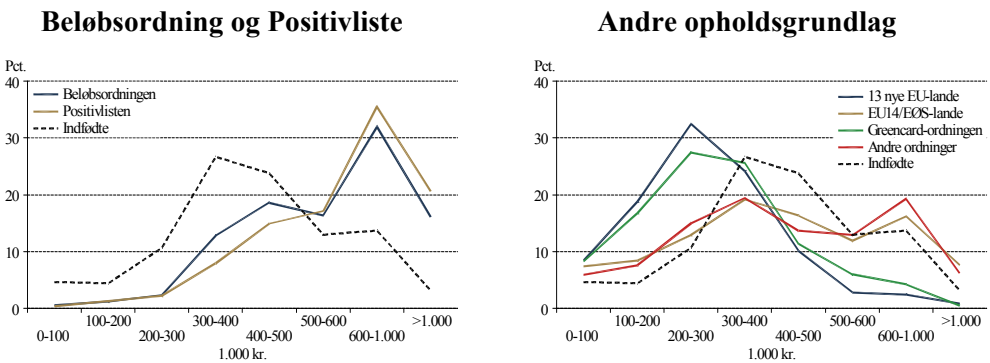
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Lønforhold

Personer på Beløbsordningen og Positivlisten har relativt høje indkomster

Den overordnede fordeling af årslønninger placerer opholdsgrundlagsgrupperne i tre kategorier, der hver især har nogenlunde ensartet lønfordeling, jf. figur IV.12.⁵ Således har Beløbsordningen og Positivlisten klart de højeste årsindkomster, og meget få har årsindkomster under 300.000 kr. Størstedelen – henholdsvis ca. 65 og 73 pct. – har årsindkomster over ½ mio. kr., og ca. 16 pct. henholdsvis 21 pct. af personerne på Beløbsordningen og Positivlisten har indkomster på over 1 mio. kr. årligt.

Figur IV.12 Årlig lønindkomst og opholdsgrundlag, 2015



Anm.: Omfatter 18-64-årige, der ikke er i gang med en uddannelse. Lønindkomsten i figuren er omregnet til årsniveau for personer, der er beskæftiget i mindre end 12 måneder. Se i øvrigt anm. til figur IV.5.

Kilde: Egne beregninger på registeret for Beskæftigelse for Lønmodtagere.

- 5) Års- og timelønningerne er beregnet på baggrund af oplysninger i registret Beskæftigelse for Lønmodtagere (BFL) om løn og arbejdstid, der er baseret på eIndkomst-indberetninger til SKAT. Lønnen tillægges indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Oplysninger om arbejdstid, der anvendes til beregning af timelønninger, er det samlede antal betalte løntimer indberettet af arbejdsgiveren. Det kan give anledning til usikkerhed vedrørende fastsættelse af timelønnen i det omfang, at den indberettede arbejdstid ikke svarer til den faktiske arbejdstid (f.eks. som følge af forskelle på betaling ved ferie og andet fravær for time- og fastlønnede).

Flere fra gamle EU-lande og "Andre" har lave eller høje indkomster

Fordelingen af lønindkomsterne for personer fra EU14/EØS-lande og personer på "Andre ordninger" ligner de indfødtes lønfordeling, idet der dog er lidt flere med relativt lave lønindkomster under 300.000 kr. årligt og høje lønindkomster over 600.000 kr. årligt.

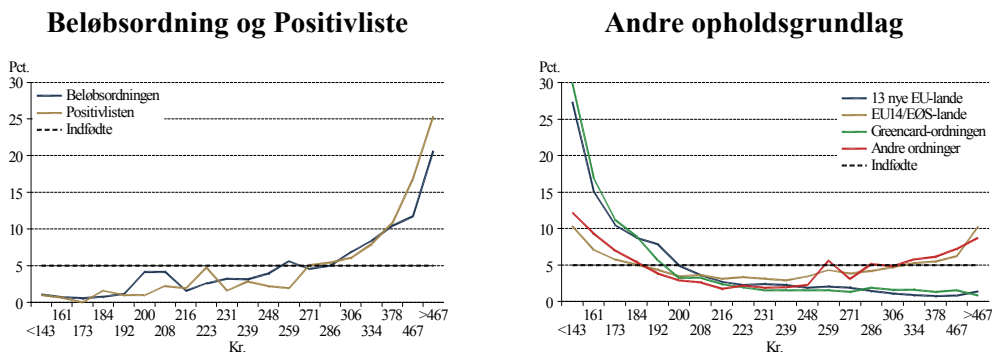
Mange fra nye EU-lande og på Greencard-ordningen har lave lønninger

Indkomstfordelingen for de 13 nye EU-lande og Greencard-ordningen ligger generelt lavere end indfødtes lønindkomster og er koncentreret i intervallet mellem 200.000 kr. og 400.000 kr. årligt. Kun ca. 6 pct. henholdsvis 11 pct. har lønindkomster over ½ mio. kr. på årsniveau.

Beløbsordningen og Positivlisten har høje timelønninger

En sammenligning af timelønningerne for udenlandske og danskfødte lønmodtagere bekræfter, at personer på Beløbsordningen og Positivlisten fortrinsvis har timelønninger, der ligger højt i timelønsfordelingen for danskfødte, jf. figur IV.13.

Figur IV.13 Fordeling af indvandreres timeløn i 2015



Anm.: Omfatter 18-64-årige, der ikke er i gang med en uddannelse. Timeløn er opdelt på 5-procents percentiler i timelønsfordelingen for lønmodtagere, der er født i Danmark. Se i øvrigt anm. til figur IV.5.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Nye EU-lande og Greencard har lave timelønninger

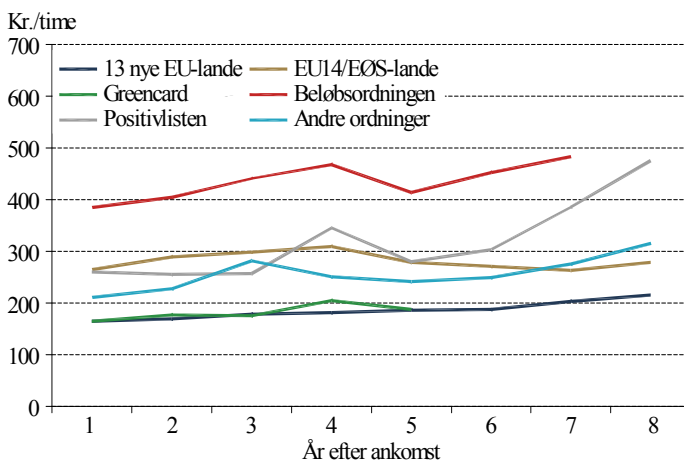
Modsat har en markant overvægt af lønmodtagere fra de 13 nye EU-lande og personer på Greencard-ordningen timelønninger, der ligger forholdsvis lavt i danskfødtes timelønsfordeling. Begge grupper er særligt stærkt repræsenteret med timelønninger, der svarer til mindstelønsniveauet på

omkring 120 kr. i timen, jf. figur IV.13. Blandt personer fra de gamle EU-lande og personer på “Andre ordninger” er der både en overrepræsentation af lave og høje timelønninger relativt til de danskfødtes timelønninger.

Timelønnen er positivt korreleret med opholdstiden

For alle grupperne gælder, at der er en stærk positiv korrelation mellem opholdstid og timeløn, jf. figur IV.14. For personer, der har været ét år i landet, er timelønnen mellem 3 og 9 pct. højere for de fleste grupper, og lønningerne fortsætter generelt med at stige med opholdstiden.⁶ Den høje timeløn for Positivlisten for opholdstid over 7 år skyldes formentlig, at de er ankommet før indførelsen af Beløbsordningen i 2008, der har overflødiggjort ordningen for personer med høje indkomster.

Figur IV.14 Timeløn og opholdstid, 2015



Anm.: Inkluderer 18-64-årige. Pga. af få observationer er gennemsnittet for opholdstid i hhv. 7 og 5 år eller mere slået sammen for Beløbsordningen og Greencard. Se i øvrigt anm. til figur IV.5.

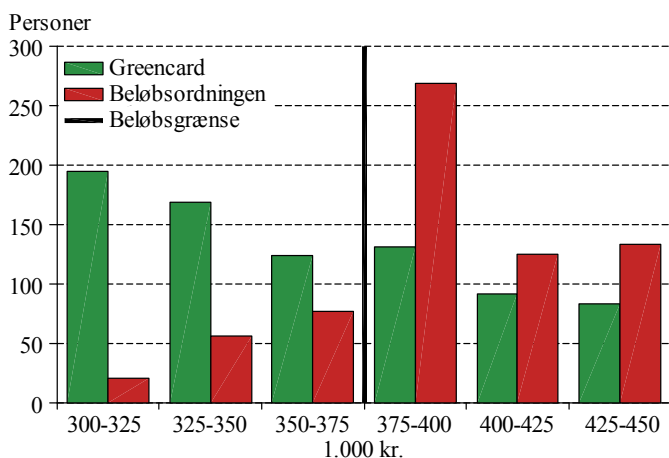
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

6) Tallene er baseret på personer der er i landet i 2015, og pga. korrelationen mellem løn og opholdstid kan billedet derfor være påvirket af en sammensætningseffekt i det omfang, at personer med højere løn har en større tendens til at blive i landet.

Ophobning af personer på beløbsordningen med indkomster lige over grænsen ...

For personer på Beløbsordningen er der en mindre ophobning ved timelønninger omkring 200 kr., hvilket svarer til indkomstgrænsen for ordningen, jf. figur IV.13. Dette ses tydeligere, når der zoomes ind på antallet af personer på Beløbsordningen med indkomster omkring beløbsgrænsen på 375.000 kr. årligt, hvor der er en markant ophobning af personer på ordningen med årsindkomster lige over grænsen, jf. figur IV.15. I 2015 var det således ca. 8 pct. af personerne på Beløbsordningen, der havde indkomster i intervallet mellem den tidligere grænse på 375.000 kr. og den nye grænse på 400.000 kr., som blev indført for ansøgninger indgivet efter 10. juni 2016.

Figur IV.15 Årsindkomster omkring beløbsgrænsen, 2015



Anm.: Lønindkomsten i figuren er omregnet til årsniveau for personer, der er beskæftiget i mindre end 12 måneder. Indkomsten kan afvige fra indkomstgrundlaget for beløbsgrænsen i Beløbsordningen, hvor bl.a. diæter og "per diems" kan medregnes. Fra og med 1. februar 2017 er grænsen hævet til 408.800 kr. pga. teknisk regulering.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... indikerer, at grænsen er bindende

Det indikerer, at den forhøjede indkomstgrænse er bindende i den forstand, at en del potentielle jobkandidater med indkomster under grænsen ikke længere kan opnå opholdstilladelse. Det er imidlertid hovedparten, eller ca. 75 pct. af

personerne på Beløbsordningen, der har årslønninger over 450.000 kr.

Forhøjelse af grænsen og afskaffelse af Greencard

Det er vanskeligt at afgøre med sikkerhed, i hvilket omfang indkomstgrænsen er bindende i forhold til indkomster under grænsen på 375.000 kr. (i 2015). Antallet af personer på Greencard-ordningen med indkomster umiddelbart under indkomstgrænsen indikerer imidlertid, at der kan være et uudnyttet potentiale forbundet med at afskaffe Greencard-ordningen og forhøje indkomstgrænsen for Beløbsordningen.

Opsummering

Stor stigning i indvandring af arbejdskraft

Antallet af erhvervsrettede indvandrere i den erhvervsaktive alder er næsten femdoblet over de seneste 12 år fra godt 23.500 personer i 2004 til 116.000 i 2016. En væsentlig del af stigningen skyldes udvidelsen af EU med de østeuropæiske lande, men der er også kommet markant flere indvandrere fra de gamle EU-lande. En mindre del af stigningen kan tilskrives borgere fra tredjelande på en af de erhvervsrettede ordninger.

Flest mænd i alderen 24-45 år

Mange af indvandrerne er i den erhvervsaktive alder, og mænd mellem 25-44 år udgør den største gruppe.

Sammenhæng mellem opholdsgrundlag og stillingsniveau og branche

Indvandrerne på Beløbsordningen og Positivlisten er ofte ansat i specialiststillinger i industrien og informationsbranchen. Mange østeuropæere er ansat i landbruget, og både østeuropæere og personer på Greencard-ordningen er ofte beskæftiget med manuelt arbejde og ofte i restaurations- og rengøringsbrancherne.

Udenlandsk arbejdskraft kan have modvirket overophedning

Indvandring af udenlandsk arbejdskraft tog til under konjunkturopsvinget frem mod 2007-08, og genudvandringen steg umiddelbart efter tilbageslaget. Det kan have bidraget til at modvirke overophedning under opsvinget.

Store lønforskelle

Mange indvandrere fra de nye EU-lande og på Greencard-ordningen har markant lavere lønindkomster end indfødte danskere, mens de fleste på Beløbsordningen og på Positivlisten har lønninger langt over gennemsnittet for indfødte.

Greencard-ordningen har ikke fungeret efter hensigten

Formålet med Greencard-ordningen var at tiltrække udlændinge med gode kvalifikationer og kompetencer og gøre det nemmere for dem at finde job, der svarer til deres kvalifikationer. Indvandrere på ordningen er imidlertid ofte ansat i ufaglærte jobs, og mange har relativt lave indkomster, hvilket peger på, at Greencard-ordningen i vidt omfang har fungeret imod hensigten.

Værdifuld arbejdskraft muligvis udelukket

Afskaffelse af Greencard-ordningen og forhøjelse af beløbsgrænsen i Beløbsordningen svarer reelt til at udelukke arbejdskraft, der ville kunne bidrage positivt til samfundsøkonomien.

IV.3 Økonomiske konsekvenser af udenlandsk arbejdskraft

Indholdet i afsnittet

I dette afsnit er et litteraturstudie af den teoretiske og nyere empiriske viden om, hvordan indvandring påvirker økonomien. Der redegøres for såvel de teoretiske mekanismer som de empiriske resultater, der er fundet for mere velstående samfund. Der gennemgås også studier, der undersøger, hvor meget indvandring af arbejdskraft påvirker de offentlige finanser og dermed i sidste ende skattetrykket for eller de offentlige ydelser til de indfødte.

Økonomisk vækst og produktivitet

Produktionen pr. indbygger stiger ikke nødvendigvis

Indvandring af arbejdskraft, der opnår ansættelse, vil øge produktionen i et land. Indvandret arbejdskraft er ligesom indfødt arbejdskraft og kapitalapparat en produktionsfaktor. Udviklingen i produktionsfaktorer som arbejdskraft og kapitaludstyr, samt effektiviteten hvormed disse anvendes, bestemmer produktionsniveauet, men da antallet af personer også stiger ved indvandring, vil produktionen pr. indbygger ikke nødvendigvis stige.

Påvirker indvandring produktiviteten?

Indvandret arbejdskraft kan bidrage til at øge produktionen, udover hvad der skyldes øget arbejdsudbud. Produktionen kan også blive påvirket, hvis indvandringen har betydning for udviklingen i produktiviteten. Fremgangen i produktivi-

teten er bestemt af investeringer i bl.a. uddannelse og kapital samt af den teknologiske udvikling. Den teknologiske udvikling er et resultat af bedre viden om, hvordan producenterne anvender input som f.eks. arbejdskraft, maskiner og naturressourcer til at producere et output.

Udenlandsk arbejdskraft kan komplementere indfødt arbejdskraft

Der er flere måder, hvorpå indvandring af arbejdskraft kan have betydning for udviklingen i produktiviteten. En mulighed er, at den udenlandske arbejdskrafts kvalifikationer er komplementære til de indfødtes kvalifikationer. Eksempelvis kan indvandring af ufaglært arbejdskraft til et land med relativt veluddannet arbejdskraft betyde, at den indfødte arbejdskraft mere effektivt kan udnytte deres kvalifikationer, fordi den indvandrede arbejdskraft kan overtage nogle af de opgaver, der kræver lavere kvalifikationer f.eks. på et håndværksniveau.

Indvandrerens viden kan overføres til de indfødte

Indvandrere kan også medbringe nye ideer, fordi de kommer fra andre samfund og kulturer. Dertil kommer, at indvandrere, der medbringer faglige kvalifikationer fra hjemlandet, kan overføre deres færdigheder, evner og viden, når de ansættes på en arbejdsplads, jf. Andersen og Dalgaard (2011). Endelig kan tilgangen af udenlandsk arbejdskraft øge konkurrencen om job, der kræver begrænsede kvalifikationer, hvilket kan øge de indfødtes incitamenter til at opnå nye færdigheder.

Indvandrere er en selekteret gruppe

Indvandrerne kan også være mere entreprenante og tage større risici end gennemsnittet af befolkningen i deres oprindelsesland, fordi udvandring ofte er forbundet med omkostninger og er risikofyldt, jf. Bodvarsson og Van den Berg (2013).

Indvandring kan skabe agglomerationsfordele

Indvandring kan desuden give anledning til såkaldte agglomerationsfordele, jf. Bodvarsson og Van den Berg (2013).⁷ Agglomeration resulterer i stordriftsfordele, der øger produktiviteten. Det større udbud af arbejdskraft betyder f.eks., at der kan opnås et bedre match mellem virksomhederne og arbejdstagerne. Herudover styrkes virksomhedernes mulig-

7) Agglomeration er rumlig koncentration af aktiviteter og mennesker i f.eks. geografiske områder.

heder for at specialisere sig i produktionen, og dermed opnår de større gevinster af innovation. En yderligere gevinst kan opnås, hvis indvandring af højt kvalificeret arbejdskraft skaber en geografisk koncentration af innovative aktiviteter. I USA skete der eksempelvis en agglomeration af innovationer i udvalgte byer i takt med, at indvandringen af kinesiske og indiske videnskabsfolk og ingeniører tog til i 1990'erne, jf. Kerr (2009).

Historisk har indvandring øget indkomsterne

Der findes kun relativt få makroøkonomiske studier af påvirkningen af et lands økonomi af indvandring af arbejdskraft, men de eksisterende studier tyder på, at indvandring af arbejdskraft bidrager til at øge indkomsten pr. indbygger i værtslandet. I boks IV.3 er nærmere redegjort for en række af de analyser, der er foretaget.

Løn og beskæftigelse

Fordeling af gevinster og tab

Selv hvis der på langt sigt er en samlet gevinst ved indvandring, så kan nogle grupper af indfødte eller herboende indvandrere, opleve, at deres relative indkomst falder, eller at de mister deres arbejde. I det følgende beskrives, hvordan arbejdsmarkedet reagerer på en øget indvandring.

Øget indvandring indebærer lønpres på kort sigt

Hvis der sker en stigning i arbejdsstyrken af indvandrere, hvis kvalifikationer og øvrige karakteristika er fordelt på samme måde som den eksisterende arbejdsstyrke, må det forventes, at alle beskæftigede bliver påvirket på samme måde. Den umiddelbare virkning af en sådan stigning i arbejdsstyrken vil være et lønpres for indfødte og større afkast af kapital, hvilket vil få investeringerne til at stige. Kapitalapparatet kan derfor forventes at stige, indtil lønnen og produktionen pr. beskæftiget er tilbage til udgangsniveauet.

Emigranternes kvalifikationer fordeler sig andelede end de indfødtes

Emigration afhænger af, om den forventede gevinst ved emigration er større end de forventede omkostninger. Derfor vil fordelingen af indvandrernes kvalifikationer almindeligvis være anderledes end hos de indfødte i arbejdsstyrken, jf. Borjas (1994).⁸ Eksempelvis betyder den sammenpressede

8) Borjas (1999) finder, at forskelle i størrelsen af offentlige indkomstoverførsler også har betydning for, hvor indvandrere bosætter sig.

lønfordeling i Danmark, at ufaglærte har en relativ stærk tilskyndelse til at komme til Danmark, mens det kan være sværere at tiltrække personer med høje kvalifikationer, da deres aflønning vil være højere i en række andre lande.

Især højt uddannede og lavt uddannede har incitament til at udvandre

Påvirkningen af arbejdsmarkedet og dermed løn og beskæftigelse vil afhænge af, hvilke kvalifikationer indvandrerne har. Udgangspunktet for at undersøge, hvilke grupper på arbejdsmarkedet, der bliver påvirket af indvandring, og hvor meget det påvirker lønnen og beskæftigelsen, er at se på, hvilke kvalifikationer indvandrerne har. Der er overordnet set to grupper af arbejdskraft, der udvander med det formål at finde beskæftigelse, der giver dem en højere indkomst end i hjemlandet, jf. Borjas (2014). Den ene gruppe er ufaglærte, og den anden er højtuddannede, der begge søger et større afkast af deres arbejdskraft, end de kan opnå i deres hjemland.

Boks IV.3 Empiriske analyser af produktivitet og vækst

Produktivitet

Der findes relativt få studier af indvandring og produktivitet.

En analyse for Storbritannien har fundet, at andelen af indvandrere i perioden 1997-2007 er steget i de fleste sektorer, og at den udenlandske arbejdskraft har været bedre uddannet end den indfødte, jf. Rolfe mfl. (2013). De finder, at der er en positiv og signifikant effekt af indvandring på arbejdsproduktiviteten pr. time i den analyserede periode.

Analyser for USA finder, at væksten i totalfaktorproduktivitet (TFP), som er en empirisk approksimation af det teknologiske niveau, korrelerer med øget indvandring, jf. Peri (2012a) og Peri (2012b). I analyserne er udnyttet, at der er variation i indvandring på tværs af staterne, Samtidig finder studierne, at immigration fremmer produktionsteknologi, der gør uflaglærte mere effektive.

En analyse baseret på norske data for perioden 1990-2014 finder, at indvandring har en negativ effekt på arbejdsproduktiviteten pr. time de første fire år, men en positiv effekt på lang sigt, jf. Fulanetto og Robstad (2016). Virkningen på TFP er positiv uanset tidshorisont.

En analyse af BNP pr. beskæftiget i OECD-landene (mandeproduktivitet) for perioden 1986-2006 anslår, at en stigning i indvandrernes andel af arbejdsstyrken på 1 pct.point i gennemsnit øger mandeproduktiviteten med 0,3 pct., jf. Boubtane mfl. (2014). Der er dog en betydelig spredning på tværs af landene, idet en stigning i indvandrernes andel af arbejdsstyrken på 1 pct.point, lader til at reducere produktiviteten med 0,05 pct. i Grækenland og øge den 0,6 pct i Irland. For Danmarks vedkommende finder studiet, at den nævnte 1 pct.point-stigning i indvandrernes andel af arbejdsstyrken øger produktiviteten med 0,14 pct. Forskellen imellem landene skyldes i høj grad forskelle i indvandrernes uddannelsesniveau.

Boks IV.3 Empiriske analyser af produktivitet og vækst, fortsat

Vækst

Der findes relativt få empiriske analyser af indvandring og BNP pr. indbygger.

Baseret på data for 162 lande finder Felbermayr mfl. (2010), at en stigning i antallet af indvandrere på 10 pct. er forbundet en 2,2 pct. højere BNP pr. indbygger (inklusive indvandrere). Analysen er foretaget ved at undersøge korrelationen mellem landenes BNP pr. indbygger og antallet af immigranter. I analysen er der taget højde for forskelle mellem landene i den relative størrelse af udenrigshandlen, den finansielle integration, en række geografiske faktorer, størrelsen af det indenlandske marked og de institutionelle forhold.

Otega og Peri (2014) finder ligeledes på baggrund af data for 194 lande, at BNP pr. indbygger øges, når andelen af indvandrere stiger. De finder, at stigningen i BNP pr. indbygger er forårsaget af en stigning i TFP.

Herudover finder Jaumotte mfl. (2016), at BNP pr. indbygger er højere ved større indvandring i de udviklede lande – primært som følge af en stigning i arbejdsproduktiviteten. Det er både ufaglærte og højt uddannede indvandrere, der bidrager til dette. Bidraget fra ufaglærte gør sig særligt gældende, hvis indvandrernes kvalifikationer er komplementære til de indfødtes. Det vil først og fremmest være tilfældet, hvis de indfødtes uddannelsesniveau er relativt højt. Analysen viser, at gevinsten er bredt fordelt ud på befolkningen, mens det dog ser ud til, at indvandring af højtuddannede øger indkomsterne mest i den højeste indkomstdecil.

Alesina mfl. (2016) finder på baggrund af data for 195 lande, at BNP pr. indbygger øges, hvis diversiteten i befolkningen stiger (diversiteten i befolkningen er målt ved et indeks, der afspejler andelen af befolkningen, der har et andet føde-land end deres opholdsland og diversiteten af immigranterne.). Effekten er størst, hvis indvandrerne stammer fra de rige lande eller fra lande, der ikke kulturelt adskiller sig markant fra landet, de indvandrer til.

Indfødte og indvandrere er ikke perfekte substitutter

Disse to grupper af vandrede arbejdskraft har forskellige kvalifikationer og varetager forskellige funktioner på arbejdsmarkedet. Hvis indvandrerne eksempelvis især er ufaglærte, betyder det, at det vil være de indfødte ufaglærte, der oplever et nedadgående pres på lønnen. Men det er ikke ensbetydende med, at de indfødte ufaglærte nødvendigvis

ender med lavere lønninger. Der er nemlig en klar tendens til, at ufaglærte indvandrere især er beskæftiget med manuelt arbejde, mens indfødt ufaglært arbejdskraft i højere grad er beskæftiget i funktioner, hvor der indgår kommunikation, jf. Peri og Sparber (2009). Indfødt arbejdskraft har dermed en komparativ fordel, når der indgår kommunikation i arbejdsfunktionen, og aflønningen er også bedre ved disse arbejdsfunktioner. Der er således ikke perfekte substitutionsmuligheder mellem indfødt arbejdskraft og indvandrere med samme uddannelsesniveau og erfaring, jf. Ottaviano og Peri (2012). Disse forhold kan gøre, at ufaglærte indfødt løn ikke, eller kun i begrænset omfang, bliver påvirket af en øget indvandring.

Stigning i efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft

For den del af den indfødte arbejdskraft, der har en længere uddannelse, kan en øget indvandring af ufaglærte betyde en relativ stigning i deres lønninger, hvis deres kvalifikationer i et vist omfang er komplementære til ufaglært arbejdskraft, jf. Bodvarsson og Van den Berg (2013). Derfor kan en stigning i anvendelse af ufaglært arbejdskraft betyde, at efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft stiger og dermed også deres relative lønninger. Tilsvarende kan en øget indvandring af veluddannet arbejdskraft betyde en relativ stigning i ufaglært lønninger, hvis ufaglært kvalifikationer i et vist omfang er komplementære til veluddannet arbejdskraft.

Ændring i produktionens sammensætning

Indvandring kan også lede til en forandring af produktionsstrukturen i økonomien ved, at sammensætningen af produktionen tilpasser sig arbejdskraftens kvalifikationer, jf. Gaston og Nelson (2000). Hvis indvandrerne især består af ufaglærte, kan der ske en udvidelse af produktionen, der anvender ufaglært arbejdskraft mest intensivt.⁹ På tilsvarende måde kan en stigning i indvandringen af ufaglært arbejdskraft betyde, at ny produktionsteknologi ikke tages i brug, hvilket muliggør beskæftigelse af det øgede antal ufaglærte, jf. Lewis (2005), Lewis (2011) og Peri (2012).¹⁰

- 9) Det følger af Rybczynski-teoremet, der tilsiger, at en stigning i én produktionsfaktor i et land vil resultere i, at produktionen stiger i den sektor, der anvender produktionsfaktoren mest intensivt.
- 10) Det er helt parallelt til, at ikke alle lande anvender den mest effektive teknologi til at producere det samme produkt. Her kan

Flere lavtlønnede kan give lavere forbrugerpriser

Stigning i andelen af lavtlønnede indvandrere har betydet en øget konkurrence på arbejdsmarkedet og indenfor markedet for tjenesteydelser, jf. NOU (2017). Det har bl.a. gjort sig gældende indenfor rengøring, hotel- og restaurant samt transport og bygge- og anlægssektoren. Den øgede konkurrence kan bidrage til lavere stigning i lønninger og priser. Som forbruger har alle i princippet en fordel af lavere priser, men den største gevinst vil tilfalde de grupper, der forbruger relativt flest serviceydelser, og hvis lønninger ikke påvirkes negativt af flere indvandrere.

Empiriske analyser finder, at indfødte med kvalifikationer svarende til indvandrernes påvirkes mest

Der findes en lang række empiriske analyser af virkningen af indvandring på indfødtes løn og beskæftigelse. Der er en del variation i, hvor stor den gennemsnitlige påvirkningen af beskæftigelse og løn de empiriske analyser finder, men den overordnede konklusion er, at indfødtes gennemsnitsløn og samlede beskæftigelse enten ikke påvirkes eller kun påvirkes i begrænset omfang af indvandring, jf. Kerr og Kerr (2011) og Okkerse (2008). Generelt finder udenlandske empiriske analyser for USA og Europa, at indfødtes løn og beskæftigelse påvirkes negativt for de grupper, der har kvalifikationer, som svarer til indvandrernes, jf. boks IV.4. Analyser for Danmark giver ikke entydige resultater, som det fremgår af boks IV.4. Én analyse viser, at en stigning i indvandringen påvirker lønnen for indfødte negativt, mens en anden viser, at lønnen for indfødte påvirkes positivt. Tilsvarende viser én undersøgelse, at indfødte unges danske beskæftigelse stiger, mens danskernes beskæftigelse i en anden er upåvirket af indvandring.

blot tænkes på landbrugsproduktionen, hvor Danmark anvender den mest effektive teknologi, mens lande med lave lønninger for ufaglært arbejdskraft anvender relativt meget arbejdskraft i produktionen.

Boks IV.4 Empiriske analyser af påvirkningen af arbejdsmarkedet

En metaanalyse af resultaterne fra 18 studier, der dækker 8 lande, finder, at en stigning i andelen af indvandrere på 1 pct.point får de gennemsnitlige lønninger for indfødte til at falde med 0,12 pct., jf. Longhi mfl. (2005). Halvdelen af studierne, der indgår i analysen, er foretaget på data for USA, de resterende er foretaget på data for Tyskland, Frankrig, Holland, Østrig, Norge, Israel og Australien. Analysen finder også, at effekten er større i EU-lande end i USA. Der er betydelig variation i resultaterne mellem de enkelte studier, der indgår i analysen, hvilket også andre studier finder, jf. Borjas (2003), Okkerse (2008) samt Kerr og Kerr (2011).

En empirisk analyse af migrationen i OECD-landene i 1990'erne og 2000'erne finder også, at gennemsnitslønnen i de enkelte lande enten falder lidt eller ikke bliver påvirket, men at ufaglærtes løn steg, jf. Docquier mfl. (2014).

Der er benyttet forskellige tilgange til at undersøge, hvilken virkning øget indvandring har på arbejdsmarkedet, og forskelle i estimationsstrategier kan være en del af forklaringen på forskelle i resultaterne. En anvendt strategi har været at udnytte geografiske forskelle i fordelingen af indvandrere. Men indenfor denne analyse ramme har der været forskellige antagelser om, hvor geografisk afgrænset et arbejdsmarked er, og hvor gode substitutionsmuligheder der er mellem indfødte og indvandrere. Disse forskelle i antagelserne er med til at forklare, at der er forskelle i de fundne resultater.

I Borjas (2003) antages, at en indvandrer kan substitueres med en indfødt, hvis indvandrerens har samme uddannelse og erfaring (eventuelt målt ved alder) som den indfødte. Han antager også, at det amerikanske arbejdsmarked er et fælles arbejdsmarked, hvilket tidligere studier generelt ikke gør. Borjas (2003) finder på den baggrund, at en stigning i antallet af indvandrere på 10 pct. vil sænke den gennemsnitlige løn med godt 3 pct. for indfødt arbejdskraft. Der er dog betydelig variation i lønpåvirkningen mellem uddannelsesgrupper. Den gennemsnitlige løn for personer uden uddannelse falder med knap 9 pct., mens den for universitetsuddannede er stort set upåvirket.

Dustmann mfl. (2013) antager modsat Bojas (2003), at indvandrere ikke kan anvende deres uddannelse og erfaring på lige fod med indfødte, blandt andet på grund af dårligere sprogkunderskaber, hvilket Dustmann og Preston (2012) finder belæg for.

Boks IV.4 Empiriske analyser af påvirkningen af arbejdsmarkedet, fortsat

Da antagelsen i Borjas (2003) om, at indvandrere og indfødte med samme uddannelse og alder kan substitueres ikke synes at gælde, er det derfor mere hensigtsmæssigt at undersøge, hvor meget en stigning i indvandringen påvirker lønningerne forskellige steder i lønfordelingen. Med det udgangspunkt finder Dustmann mfl. (2013), at indvandring i Storbritannien øger de indfødtes gennemsnitsløn. Det dækker dog over, at personer med en indkomst under 20. percentil oplever et fald i lønnen, mens personer over 20. percentil til gengæld opnår en stigning i lønnen. I afsnit IV.4 anvendes samme tilgang til at analysere på danske data.

Dustmann mfl. (2005) finder, at indvandringen til Storbritannien i perioden 1983-2000 generelt ikke påvirkede de indfødtes beskæftigelse, erhvervsdeltagelse eller ledighed. Dog finder de, at beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen for indfødte med en uddannelse på mellemniveau påvirkes negativt, mens beskæftigelsen og erhvervsdeltagelsen for ufaglærte og højtuddannede ikke påvirkes. Uddannelsesfordelingen for indvandrere svarede omtrent til de indfødtes.

Der findes desuden undersøgelser, der analyserer virkningen på arbejdsmarkedet af en ekstraordinær stor indvandring til et land. Eksempelvis finder Card (1980) effekten af, at der i 1980 kom ca. 125.000 cubaner til Miami, hvilket øgede arbejdsstyrken med 7 pct. Studiet finder, at denne stigning havde en lille, men signifikant effekt på løn og ledighed for de mindst uddannede. Den meget lille effekt af immigrationen på ledighed og løn hænger sandsynligvis sammen med, at undersøgelsen ikke tager højde for, at nogle flytter til andre dele af landet for at finde beskæftigelse. Generelt finder tidlige studier af en ekstraordinær stor indvandring kun har små effekter, jf. Dustmann mfl. (2016) samt Kerr og Kerr (2011).

Efter Berlinmurens fald i 1989 blev det tilladt for tjekkere at pendle til tyske kommuner, der grænser op til Tjekkiet. Dustmann mfl. (2017) undersøger betydning af den betragtelige og uventede stigning i arbejdsudbuddet i Tyskland, dette afstedkom. De finder, at stigningen i arbejdsudbuddet resulterede i et mindre fald i de lokale gennemsnitslønninger og et markant fald i den lokale beskæftigelse. Det var primært unges lønninger og ældres beskæftigelse, der faldt.

Den tvungne repatriering af etniske tyrkere fra Bulgarien i 1989 medførte en markant stigning i arbejdsstyrken i nogle områder i Tyrkiet. Aydemir og Kirdar (2013) finder, at stigningen i arbejdsudbuddet øger ledigheden for ikke-repatrierede tyrkere. Ledigheden stiger mest for unge og ikke-repatrierede, hvis uddannelse svarer til de repatrierede.

Boks IV.4 Empiriske analyser af påvirkningen af arbejdsmarkedet, fortsat

I perioden 1999-2007 blev EU-borgernes adgang til det schweiziske arbejdsmarked liberaliseret. Beerli og Peri (2015) finder, at stigningen i indvandringen og pendlingen af arbejdskraft som følge af dette generelt ikke påvirker de indfødte, dog faldt beskæftigelsen for indfødte schweizer med en uddannelse på mellemniveau. Dette kan skyldes, at indvandrerne og pendlerne var forholdsvist veluddannede.

I de sydøstlige regioner i Tyrkiet steg arbejdsudbuddet som følge af syrernes tvungne emigration i kølvandet på borgerkrigen. Ceritoglu mfl. (2015) finder, at stigning i arbejdsudbuddet i 2012-13 har fået indfødte tyrkers beskæftigelse- og erhvervsfrekvens til at falde mærkbart og ledighed til at stige, mens lønningerne var upåvirkede. Det er især personer beskæftiget på det uformelle arbejdsmarked, der er blevet berørt, herunder især kvinder, unge og personer uden uddannelse.

Endvidere er virkningen på arbejdsmarkedet af indvandring f.eks. også blevet beregnet ved at kombinere estimationer af påvirkningen af indfødtes løn med modelberegninger, hvor der tages højde for substitution mellem arbejdskraft med forskellige kvalifikationer, jf. Ottaviano og Peri (2012). De finder, at immigrationen til USA i perioden 1990-2006 har øget gennemsnitslønnen med 0,6 pct., har haft begrænset virkning på lønnen for den lavest uddannet arbejdskraft (-2,1 pct. - +1,7 pct.), og en markant virkning på lønnen for personer, der er indvandret før 1990, idet deres realløn er faldet 6,6 pct.

Analyser på danske data

Malchow-Møller mfl. (2012) finder, at ufaglærte danskeres løn påvirkes negativt, når andelen af indvandrere stiger på en arbejdsplads. En analyse finder, at indfødte danskeres beskæftigelse ikke påvirkes af indvandring, jf. Malchow-Møller mfl. (2009b). Til identifikation af virkningen af indvandring udnyttes i begge analyser, at andelen af indvandrere varierer mellem virksomheder.

Foged og Peri (2016) finder, at lønnen for indfødte unge med begrænset uddannelse stiger, når andelen af ufaglærte flygtninge stiger. Beskæftigelsen for indfødte unge med lav uddannelse stiger ligeledes, og de finder job, der har et mindre manuelt indhold, mens beskæftigelsen for ældre falder. I analysen anvendes, at andelen af flygtninge varierer geografisk.

**Udenlandsk
arbejdskraft
afhjælper
flaskehalse**

Endelig kan virksomhedsejerne på kort sigt opnå en gevinst af udenlandsk arbejdskraft i en situation med flaskehalse på arbejdsmarkedet. Det kræver dog, at arbejdskraften hurtigt kan indgå i produktionen, når der opstår pres på kapaciteten. I en situation med overophedning af økonomien vil lønningerne blive presset op, fordi der er mangel på arbejdskraft. I en sådan situation vil en stigning i indvandring af arbejdskraft, der kan træde hurtigt til, begrænse lønpreset. Herved reduceres risikoen for, at et konjunkturbetinget opadgående lønpres løber løbsk og fører til, at den efterfølgende lavkonjunktur bliver dybere og længere end nødvendigt. Analyser af indvandringen i de nordiske lande tyder også på, at indvandring har bidraget til at afhjælpe flaskehalseproblemer på arbejdsmarkedet i perioder med overophedning, jf. Ho og Shirono (2015).

De offentlige finanser

**Påvirkning
via skatter og
offentlige ydelser**

Indvandring påvirker de offentlige finanser via indvandrerens skattebetalinger og modtagelse af offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler. Der er således forskellige forhold som f.eks. indvandrerens erhvervsindkomst og deres alder, der har betydning for, om deres nettobidrag til de offentlige finanser er positivt eller negativt. Der er foretaget en række analyser af, hvor meget indvandring påvirker de offentlige finanser i Danmark.

**Påvirkning ét år
eller på langt sigt**

Der er i analyserne anvendt forskellige tilgange til at undersøge indvandringens påvirkning af de offentlige finanser. Nogle analyser benytter sig af den såkaldte budgetmetode, hvor der gives en form for øjebliksbillede af, hvordan de offentlige finanser aktuelt er påvirket af den indvandrede arbejdskraft. Andre analyser benytter en livsløbstilgang, hvor der tages højde for, at nettobidraget til de offentlige finanser varierer over livet. I disse analyser anslås, hvor meget den finanspolitiske holdbarhed påvirkes af indvandring. Ved sidstnævnte tilgang er fokus på, om de fremtidige offentlige indtægter som følge af indvandring er tilstrækkelige til at dække de offentlige udgifter til denne gruppe, eller om det bliver nødvendigt at ændre skatterne eller det offentlige forbrug, jf. OECD (2013).

Statistiske analyser ved budgetmetoden

Virkningen af indvandring der allerede har fundet sted

Ved en statistisk beregning af indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser et givet kalenderår opgøres indvandrernes direkte påvirkning af de offentlige finanser som indvandrernes samlede skattebetalinger fratrukket offentlige indkomstoverførsler og offentlige serviceudgifter til indvandrede. Det beregnede resultat vil være et udtryk for den aktuelle påvirkning af de offentlige finanser af den indvandrede arbejdskraft, der aktuelt befinder sig i landets arbejdsstyrke. Metoden benævnes ofte budgetmetoden. Sådanne analyser fortæller ikke noget om, hvordan de langsigtede konsekvenser af den eksisterende eller kommende indvandring vil være på de offentlige finanser. Ligesom der i beregningen heller ikke indgår, at indvandringen påvirker de indfødtes løn og beskæftigelse og dermed skattebasen.

Indvandrere med beskæftigelse som opholdsgrundlag bidrager positivt til de offentlige finanser

Finansministeriet (2017) har anvendt budgetmetoden til at undersøge indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2014. Analysen finder, at indvandrernes samlede nettobidrag til de offentlige finanser er -10 mia. kr., mens indvandrere, der har beskæftigelse som opholdsgrundlag – uanset om det er indvandrere fra vestlige eller ikke-vestlige lande – som i gennemsnit på tværs af alder giver et positivt nettobidrag til de offentlige finanser på 6 mia. kr.¹¹ Den vigtigste forklaring på denne forskel er, at der er markant forskel på de to gruppers beskæftigelsesfrekvens. Personer, der ikke er i beskæftigelse, betaler både mindre i skat og modtager i gennemsnit højere offentlige indkomstoverførsler. Indvandrere mellem 25 og 65 år med en samlet arbejdsindkomst i intervallet 200.000-300.000 kr. eller derover opgjort som gennemsnit pr. familiemedlem bidrager i gennemsnit positivt til de offentlige finanser.

Analyser af udvalgte grupper af indvandrere

Der findes også to nyere danske analyser – DEA (2016) samt Martinsen og Rotger (2016) – der anvender budgetmetoden til at analysere, dels højtuddannede indvandrers,

11) Indregnes også efterkommernes nettobidrag er det samlede bidrag fra indvandrer og efterkommere -28 mia. kr. Det store negative nettobidrag fra efterkommerne kan først og fremmest forklare med, at der er tale om børn og unge, som endnu ikke er i den erhvervsaktive alder.

dels EU-borgeres nettobidrag til de offentlige finanser. Begge finder, at den gruppe af indvandrere, der indgår i de respektive analyser, giver et positivt bidrag til de offentlige finanser.

Bidrag fra højtuddannede indvandrere er i gennemsnit på 131.000 kr.

I den første analyse har DEA (2016) beregnet højtuddannede indvandreres bidrag til de offentlige finanser. Analyserne finder, at højtuddannede indvandrere uden familie i 2014 i gennemsnit bidrog med ca. 131.000 kr. til de offentlige finanser, mens indvandrere med familie bidrog med ca. 218.000 kr.¹² Bidraget fra indvandrere med familie er større, fordi begge voksne i familien har en højere indkomst end den enlige højtuddannede indvandrer, hvilket mere end opvejer, at familierne trækker mere på de offentlige serviceydelser. I beregningerne indgår kun indkomstskatter, indkomstoverførsler og de individuelle offentlige serviceudgifter.¹³

Bidrag fra personer på forskerordning er i gennemsnit 223.000 kr.

DEA (2016) har endvidere undersøgt, hvorledes indvandre- re, der benytter forskerskatteordningen, påvirker de offentlige finanser.¹⁴ Det gennemsnitlige nettobidrag til de offentlige finanser fra denne gruppe var 223.000 kr. i 2014. Personer, der benytter forskerskatteordningen, bidrager gennemsnitligt mere til de offentlige finanser end indvandrere med en lang uddannelse på trods af mere lempelige skatte-

- 12) Oplysninger om indvandreres uddannelse er meget mangelfuld, derfor er indvandrernes uddannelsesniveau fastlagt ud fra deres stillingskategori. Det er konkret gjort ved at antage, at en indvandrer har en høj uddannelse, hvis mindst 50 pct. af indfødte danskere i den pågældende stillingskategori har en høj uddannelse.
- 13) Udgifterne til kollektivt offentligt forbrug på den ene side og afgifter og momsprovenuet på den anden side er omtrent lige stort. DEA (2016) argumenterer for, at det derfor ikke påvirker de overordnede resultater, at disse ikke indgår i beregningerne. Det gælder dog kun, hvis momsprovenuet pr. højtuddannede indvandrere svarer til det offentlige forbrug pr. højtuddannede indvandrere, hvilket næppe er tilfældet, da højtuddannede indvandre- re har en højere gennemsnitlig disponibel indkomst end indfødte danskere og derfor sandsynligvis også et højere forbrug.
- 14) Forskerskatteordningen indebærer, at bruttoindkomsten beskattes med 31,92 pct. inklusive arbejdsmarkedsbidrag. Der kan ikke foretages fradrag i indkomsten bortset fra dokumenteret obligatoriske udenlandske sociale bidrag og arbejdsgiverbidrag.

regler. Det skyldes, at de har en højere gennemsnitlig indkomst samtidig med, at de i mindre omfang benytter offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler.

EU-borgeres positive nettobidrag er steget de seneste år

Martinsen og Rotger (2016) undersøger nettobidraget til de offentlige finanser fra indvandrere fra EU-landene i perioden 2002-13. De anslår, at indvandrere fra EU-lande har givet et positivt nettobidrag til de offentlige finanser i hele perioden, og at nettobidraget set over hele perioden er steget som følge af stigningen i indvandringen fra EU-landene. Selv i perioden 2008-10, hvor den danske økonomi oplevede et kraftigt konjunkturlibageslag, var bidraget positivt, om end mindre end de foregående år. Modsat DEA (2016) indgår de ikke-individuelt fordelte offentlige udgifter samt moms og afgifter i beregningerne.

Finanspolitisk holdbarhed

Påvirkningen af den finanspolitiske holdbarhed

I andre sammenhænge anslås det, hvordan indvandring påvirker de offentlige finanser på lang sigt ved at beregne konsekvensen for den finanspolitiske holdbarhed. I disse beregninger af betydningen af indvandringen i Danmark er DREAM-modellen typisk blevet anvendt. I beregningerne tages ikke højde for, at indvandring kan påvirke indfødte danskernes løn og beskæftigelse. I beregningerne indgår både nuværende og fremtidige indvandrere, og der gøres antagelser om den fremtidige indvandring og de forventede fremtidig indvandreres genudvandring og integration på arbejdsmarkedet. Disse antagelser er meget afgørende for resultatet.

Vestlige indvandrere giver positivt bidrag

Beregninger af påvirkningen af den finanspolitiske holdbarhed anslår, at vestlige indvandrere bidrager positivt, jf. Hansen mfl. (2017), DREAM (2013a) samt DREAM (2013b). Baggrunden for dette er, at vestlige indvandrere har en højere beskæftigelsesfrekvens end indfødte danskere, og at de trækker mindre på de offentlige udgifter. De vestlige indvandreres mindre træk på de offentlige udgifter skyldes især, at de navnlig kommer som voksne og rejser ud af landet igen. De befinder sig derfor ikke i landet i den del af livet, hvor de modtager offentlige indkomstoverførsler og serviceydelser f.eks. i form af sundhedsydelser. Øges netto-

indvandringen af vestlige indvandrere, der har beskæftigelse som opholdsgrundlag, eksempelvis med 5.000 personer om året frem til 2040, vil det føre til en forbedring af holdbarhedsindikatoren på 1,7 pct., jf. Rambøll (2012) og DREAM (2012).

Ikke-vestlige indvandrere bidrager negativt

Til gengæld yder ikke-vestlige indvandrere i gennemsnit et negativt bidrag til den finanspolitiske holdbarhed. Den vigtigste forklaring er, at ikke-vestlige indvandreres beskæftigelsesfrekvens er lav, og at de i mindre grad genudvandrere.¹⁵ Hvis ikke-vestlige indvandrere skal være neutrale i forhold til den finanspolitiske holdbarhed, skal deres beskæftigelsesfrekvens stige med 16 pct.point, jf. DREAM (2016b). Flere indvandrere fra ikke-vestlige lande vil således forværre den finanspolitiske holdbarhed, jf. DREAM (2013a) og De Økonomiske Råds Formandskab (2016).

Flygtninge har lav beskæftigelsesfrekvens

En væsentlig del af de ikke-vestlige indvandrere er kommet til landet som flygtninge. Flygtninge har en lavere erhvervsdeltagelse end andre ikke-vestlige indvandrere, hvilket er en betydelig forklaring på, at de bidrager negativt til den finanspolitiske holdbarhed. Nettooverførslerne til flygtninge udgør således 80 pct. af de samlede nettooverførsler til ikke-vestlige indvandrere, jf. Gerdes mfl. (2011).

Alderen er afgørende for betydningen

Indvandrerens alder ved ankomsten har stor betydning for, hvor meget de påvirker den finanspolitiske holdbarhed, jf. DREAM (2016a). Betydningen af alderen er illustreret ved at beregne, hvilken beskæftigelsesfrekvens der kræves for at sikre, at en indvandrer eller indfødt dansker er neutral for den finanspolitiske holdbarhed.

Størst bidrag når indvandrere kommer som 30-årige

Beregningerne viser, at beskæftigelseskravet til vestlige indvandrere, der kommer til Danmark som spædbørn, er lavere end til indfødte danskeres. Hvis indvandrere kommer til landet som unge, mindsker det kravet til deres erhvervsfrekvens, da der så ikke er udgifter til sundhed, uddannelse og omsorg i deres barndom og tidlige ungdom. Kravet til

15) Gruppen Ikke-vestlige indvandrere omfatter både asylmodtagere og indvandrere med beskæftigelse som opholdsgrundlag. Der er derfor stor spredning i nettobidraget til de offentlige finanser indenfor gruppen.

beskæftigelsesfrekvensen er lavest, hvis indvandrere kommer til landet som 30-årige. Hvis en ikke-vestlig indvandrer f.eks. først kommer til landet som 50-årig, skal vedkommendes erhvervsfrekvens være over 90 for, at de ikke påvirker den finanspolitiske holdbarhed negativt.¹⁶

Både færre indvandrere og færre udvandrere forbedre holdbarheden

Sammensætningen af den løbende indvandring betyder, at en øget indvandring med karakteristika og erhvervsdeltagelse, der svarer til mønstret i 2013-15, vil forværre den finanspolitiske holdbarhed, jf. De Økonomiske Råds Formandskab (2016). En stigning i udvandringen vil ligeledes forværre den finanspolitiske holdbarhed.

Sammenfatning

Indvandrere med beskæftigelse som opholdsgrundlag øger BNP pr. indbygger

På langt sigt øger indvandrere, der har beskæftigelse som opholdsgrundlag, typisk produktiviteten og dermed velstanden i modtagerlandet. De empiriske studier, der er gennemført af virkningen på produktivitet og væksten af indvandring, undersøger enten virkning på BNP pr. indbygger, arbejdsproduktiviteten eller TFP. De finder overvejende, at indvandring har en positiv effekt på de nævnte mål i modtagerlandene.

Tendens til at lavtlønnede indfødte taber

Selvom indvandring af arbejdskraft har en positiv virkning på økonomien i et land, er det ikke alle, der oplever en økonomisk gevinst af indvandring. De fleste empiriske studier finder, at indfødtes gennemsnitsløn og samlede beskæftigelse enten ikke påvirkes eller kun påvirkes i begrænset omfang af indvandring, men lønnen for beskæftigede med lave lønninger påvirkes ofte negativt, mens beskæftigede med højere lønninger i større udstrækning opnår stigning i lønnen.

Bidraget positivt til de offentlige finanser

Indvandrere, der kommer til Danmark med beskæftigelse som opholdsgrundlag, giver generelt et positivt nettobidrag til de offentlige finanser, hvis de kommer inden 40 års alderen. Det største nettobidrag kommer fra indvandrere med beskæftigelse som opholdsgrundlag, der er kommet til lan-

16) Mænd med dansk oprindelse mellem 40 og 44 år har den højeste erhvervsfrekvens på 89,9 pct.

det som 30-årige. Indvandrere med en samlet arbejdsindkomst opgjort som gennemsnit pr. familiemedlem i intervallet fra 200.000-300.000 kr. og opefter bidrager i gennemsnit positivt til de offentlige finanser.

IV.4 Indvandringen og indfødte danskeres løn og beskæftigelse

Indvandring kan påvirke indfødtes løn og beskæftigelse

Et af de ofte fremførte argumenter for at begrænse indvandringen af udenlandsk arbejdskraft er, at indvandringen påvirker de indfødtes løn og beskæftigelse negativt. Som diskuteret i afsnit IV.3 tyder resultaterne fra den internationale forskning på, at udenlandsk arbejdskraft generelt set har en positiv indflydelse på lønniveauet, men at der kan være negative effekter på både løn og beskæftigelse for de grupper på arbejdsmarkedet, der er i tættest konkurrence med den indvandrede udenlandske arbejdskraft.

Tidligere danske studier viser blandede resultater

De få eksisterende danske studier, der har analyseret indvandringens betydning for indfødte danskeres løn og beskæftigelse, kommer frem til resultater, der peger i lidt forskellige retninger. Foged og Peri (2016) finder, at indvandringen af flygtninge til Danmark fra otte udvalgte oprindelseslande har medvirket til, at lavtuddannede indfødte i højere grad varetager job, der er mere videnskrævende, og som har et mindre indhold af manuelt arbejde. Som resultat heraf har indvandringen af flygtningene øget både de lavtuddannede indfødtes løn og beskæftigelse. Malchow-Møller mfl. (2009a, 2009b, 2012) ser på de beskæftigelses- og lønmæssige konsekvenser for indfødte danskere af, at den arbejdsplads, hvor de er beskæftiget, ansætter flere indvandrere. Analyseresultaterne tyder ikke på, at de indfødte mister deres job, når der ansættes flere indvandrere på arbejdspladsen. Til gengæld mindskes de indfødtes timelønninger – især blandt de lavtuddannede – på arbejdspladser, hvor der ansættes flere lavtuddannede indvandrere.

**Afsnittet
indeholder
nye resultater**

I dette afsnit foretages analyser, der belyser, hvordan indvandringen til Danmark i perioden 1990-2015 har påvirket indfødte danskeres situation på arbejdsmarkedet.¹⁷ Der ses først på sammenhængen mellem indvandringen og de indfødtes timelønninger forskellige steder i lønfordelingen. Dernæst ses der på sammenhængen mellem indvandringen og de indfødtes beskæftigelse, ledighed og arbejdsmarkedsdeltagelse.

**Alle indvandrere
indgår i målet for
indvandrer-
andelen**

Det skal bemærkes, at der her i afsnittet – i modsætning til de deskriptive analyser i afsnit IV.2 – ikke skelnes mellem indvandrere med forskelligt opholdsgrundlag. Alle indvandrere i arbejdsstyrken (herunder flygtninge og familie-sammenførte) indgår således i det anvendte mål for indvandrernes andel af arbejdsstyrken.

Indvandring og de indfødtes løn

**Indvandrere
finder især
lavtlønnede job**

En relativt stor andel af de indvandrere, der er kommet til Danmark siden 1990, har fundet beskæftigelse i lavtlønnede job, jf. figur IV.16. Indvandringen har således især øget konkurrencen om de job, der lønmæssigt befinder sig i bunden af lønfordelingen.

**Muligt at
indvandringen
reducerer
lavtlønnede
indfødtes løn**

En mulig virkning af indvandringen kunne derfor være, at lønnen er faldet nederst i lønfordelingen for indfødte danskere. En undersøgelse af Dustmann mfl. (2013) finder eksempelvis, at indvandringen til Storbritannien i perioden 1997-2005 reducerede timelønnen blandt indfødte briter, hvis timeløn lå i den nederste del af de indfødtes timelønsfordeling. Indvandrerne, der kom til Storbritannien i den nævnte periode, blev især beskæftiget i lavtlønnede job.

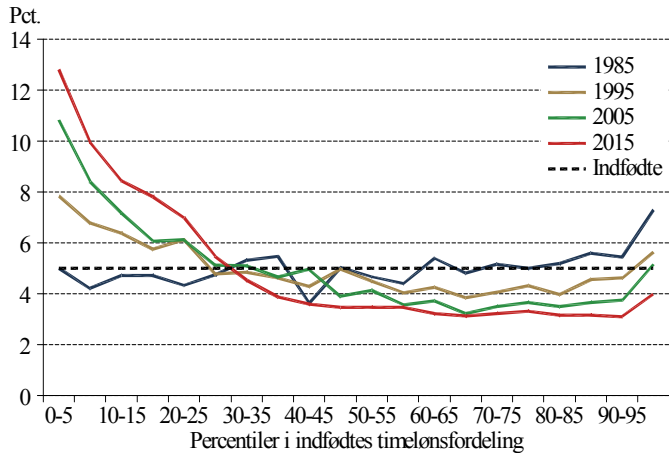
**Også muligt
at højtlønnede
indfødtes løn
påvirkes**

Indvandringen til Danmark kan også have påvirket indfødte danskeres lønninger i den øvre del af lønfordelingen. Undersøgelsen af Dustmann mfl. (2013) finder, at indvandringen til Storbritannien øgede lønnen i den øvre del af lønfordelingen for indfødte briter. Flertallet af de indfødte bri-

17) I analyserne består indfødte danskere af personer, som Danmarks Statistik kategoriserer som danskere eller efterkommere. Efterkommere er personer, der er født i Danmark, af forældre, hvoraf ingen er dansk statsborger født i Danmark.

ter fik øget timelønnen som følge af indvandringen, og blandt andet derfor kunne der identificeres en positiv sammenhæng mellem indvandringen og de indfødtes gennemsnitsløn.¹⁸

Figur IV.16 Indvandrernes placering i lønfordelingen



Anm.: Figuren illustrerer, hvor stor en andel af de beskæftigede indvandrere der i udvalgte år har en timeløn, der ligger indenfor bestemte percentiler i de indfødtes timelønsfordeling. Eksempelvis har omkring 10 pct. af indvandrerne i 2015 en timeløn, som ligger mellem 5. og 10. percentil i de indfødtes timelønsfordeling. Per definition har 5 pct. af de indfødte en timeløn indenfor dette interval. Der er anvendt data for 18-64-årige lønmodtagere ekskl. studerende.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Sammenhængen mellem indvandring og indfødtes løn analyseres

I det følgende analyseres det, hvilken sammenhæng der i perioden 1990-2015 har været mellem indvandringen til Danmark og udviklingen i de indfødte danskeres timelønninger forskellige steder i lønfordelingen. Til analyserne

18) En forklaring på, at indvandringen øger lønnen i den øvre del af de indfødtes lønfordeling, kan være, at efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft øges, når beskæftigelsen af lavtuddannede (inkl. lavtlønnede indvandrere) udgør en stigende andel af den samlede beskæftigelse.

benyttes samme statistiske model, som blev anvendt i den ovennævnte undersøgelse af Dustmann mfl. (2013).

**Regionale
forskelle benyttes
til at fastslå
sammenhænge
mellem
indvandring
og løn**

Grundlæggende bestemmes sammenhængen mellem indvandringen og de indfødtes løn ved at sammenligne, hvordan de indfødtes lønninger udvikler sig i forskellige geografiske områder, der har oplevet en forskellig udvikling i indvandrernes andel af arbejdsstyrken. Udvikler lønningerne sig eksempelvis mindre gunstigt for lavtlønnede indfødte i områder, hvor indvandrernes andel af arbejdsstyrken er vokset relativt meget, er det en indikation af, at indvandringen har reduceret de lavtlønnede indfødtes lønninger. En mere detaljeret beskrivelse af den statistiske model findes i boks IV.5.

**Model estimeres
med OLS-
metoden**

Den statistiske model estimeres ved hjælp af mindste kvadraters metode (OLS-metoden). Det har også været forsøgt at anvende instrumentvariabelmetoden (IV-metoden), som benyttes af Dustmann mfl. (2013). IV-metoden er i princippet at foretrække frem for OLS-metoden, men det vurderes, at forudsætningerne for at benytte IV-metoden ikke er opfyldt med de anvendte data, jf. boks IV.6.

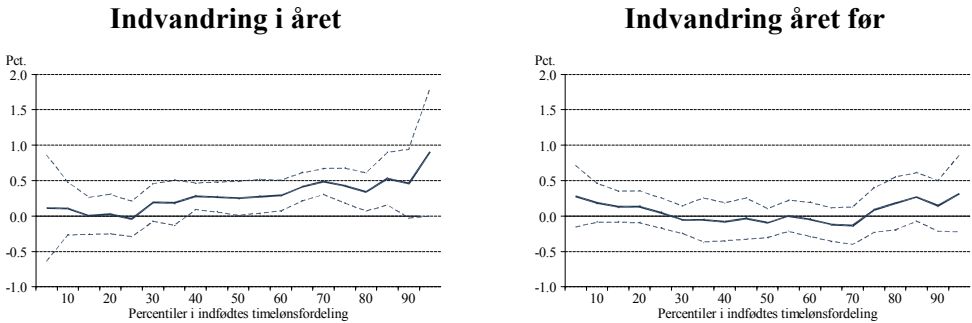
**Analyserne ser
på konsekvenser
på kort sigt**

Det bør bemærkes, at det anvendte datamateriale dækker en kort tidshorisont, og i kombination med den anvendte modelramme dækker de følgende resultater over kortsigts-sammenhænge. Resultaterne kan således ikke tages som udtryk for varige sammenhænge, hvor uddannelsesniveau og kapitalakkumulation får tid til at tilpasse sig en ændret indvandrerandel i arbejdsstyrken.

**Ingen lønnedgang
blandt
lavtlønnede
indfødte**

Estimationsresultaterne viser, at der ikke har været en signifikant sammenhæng mellem indvandringen og timelønsudviklingen i den nederste tredjedel af de indfødtes lønfordeling, jf. figur IV.17. Resultaterne tyder således ikke på, at indvandringen generelt skulle have reduceret timelønnen blandt de indfødte i bunden af lønfordelingen. Det udelukker naturligvis ikke, at der findes lavtlønsområder, hvor indvandringen har reduceret eller øget timelønningerne, sådan som tidligere danske studier har fundet.

Figur IV.17 Sammenhængen mellem indvandring og de indfødtes timeløn



Anm.: Figuren viser de estimerede sammenhænge mellem arbejdsstyrkens indvandrerandel (antallet af indvandrere i arbejdsstyrken i forhold til antallet af indfødte i arbejdsstyrken) og forskellige percentiler i de indfødtes lønmodtageres timelønsfordeling (timelønningerne er opgjort i logaritmer). Estimationerne, der anvender data for 18-64-årige ekskl. studerende i perioden 1990-2015, er foretaget for hver femte percentil fra 5. til 95. percentil. Timelønsændringer i kalenderåret 2008 indgår ikke i estimationerne pga. ændringer i opgørelsesmetoden for timelønningerne. De stiplede kurver angiver 95 procentts konfidensintervaller for estimaterne. Ved beregningen af konfidensgrænserne er der anvendt cluster-robuste standardafvigelse, som tager højde for, at restleddene for et givent pendlingsområde kan være korrelerede.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Positiv sammenhæng mellem indvandring og timeløn i midten og toppen af lønfordelingen

Resultaterne er ikke så entydige, når det gælder sammenhængen mellem indvandringen og de indfødtes timeløn i den midterste og øvre del af lønfordelingen. Ses der på indvandringens samvariation med de indfødtes timeløn samme år, som arbejdsstyrkens indvandrerandel øges, er der en signifikant positiv sammenhæng mellem indvandringen og timelønningerne fra den 40. percentil til den 85. percentil i de indfødtes timelønsfordeling. I denne del af lønfordelingen estimeres det, at indfødtes timeløn stiger 0,3-0,5 pct., når antallet af indvandrere i arbejdsstyrken i forhold til antallet af indfødte i arbejdsstyrken stiger med 1 pct.point, jf. igen figur IV.17.

Boks IV.5 Estimation af sammenhængen mellem indvandring og de indfødtes løn og beskæftigelse

Til at estimere sammenhængen mellem indvandring og de indfødtes timelønninger benyttes følgende regressionsmodel, der tidligere har været anvendt af Dustmann mfl. (2013):

$$\ln w_{prt} = \alpha_{pr} + \beta_{pt} + \gamma_p X_{rt} + \delta_p m_{rt} + \varepsilon_{prt}, \quad (1)$$

hvor w_{prt} er den p 'te percentil i de indfødtes timelønsfordeling i det geografiske område r i år t ; α_{pr} og β_{pt} er henholdsvis område- og årsspecifikke konstanter; X_{rt} er en vektor af karakteristika, der beskriver hvert enkelt område; m_{rt} er antallet af indvandrere i arbejdsstyrken i forhold til antallet af indfødte i arbejdsstyrken; og ε_{prt} er et restled, der fanger uforklarede faktorer.

Det er værdien af δ -parametrene, der har den primære interesse. δ_p angiver således, hvor mange procent den p 'te percentil i de indfødtes timelønsfordeling ændrer sig ved en ændring i antallet af indvandrere svarende til 1 pct. af de indfødte.

Til analyserne anvendes data for perioden 1990-2015. Alle modellens variable, dvs. $\ln w_{prt}$, X_{rt} , og m_{rt} , er opgjort på baggrund af registerdata for 18-64-årige i arbejdsstyrken ekskl. studerende. I vektoren X_{rt} indgår følgende karakteristika: gennemsnitsalderen for de indfødte, logaritmen til forholdet mellem antallet af indfødte med en erhvervsfaglig uddannelse og antallet af indfødte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse samt logaritmen til forholdet mellem antallet af indfødte med en videregående uddannelse og antallet af indfødte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Ved beregningen af de forskellige percentiler i de indfødtes timelønsfordeling benyttes der estimerede timelønninger for personer, der er kategoriseret som lønmodtagere ifølge den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). For perioden 1990-2007 kommer de estimerede timelønninger fra den Integreerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). Herefter, dvs. for perioden 2008-2015, er de estimerede timelønninger beregnet med udgangspunkt i oplysninger fra E-indkomstregistret.

Boks IV.5 Estimation af sammenhængen mellem indvandring og de indfødtes løn og beskæftigelse, fortsat

De geografiske områder består af 28 pendlingsområder, som Danmarks Statistik har afgrænset ud fra befolkningens pendlingsmønstre i 2014, jf. Danmarks Statistik (2016a, 2016b).^a Et pendlingsområde er karakteriseret ved, at der pendles væsentligt mere internt i området, end der pendles ind og ud af området. Størstedelen af den lokale beskæftigede befolkning har således deres job i området, og størstedelen af de lokale job er besat af personer, der bor i området. Pendlingsområderne kan opfattes som lokale, afgrænsede arbejdsmarkeder.

Som i Dustmann mfl. (2013) estimeres modellen i praksis med udgangspunkt i en modificeret version af den ovenstående model. Den modificerede model, der opnås ved at fratække $\ln w_{prt-1}$ på begge sider af lighedstegnet i (1), ser ud som følger:

$$\Delta \ln w_{prt} = \theta_{pt} + \gamma_p \Delta X_{rt} + \delta_p \Delta m_{rt} + \Delta \varepsilon_{prt}, \quad (2)$$

hvor $\theta_{pt} = \beta_{pt} - \beta_{pt-1}$, og Δ angiver ændringen i en variabel fra et år til det næste. Δm_{rt} er eksempelvis lig med $m_{rt} - m_{rt-1}$.

Der foretages også analyser, hvor der ses på sammenhængen mellem indvandring og de indfødtes gennemsnitsløn, beskæftigelse, ledighed og deltagelse i arbejdsstyrken. Til disse analyser benyttes følgende model, der minder meget om modellen i (2):

$$\Delta y_{rt} = \theta_t + \gamma \Delta X_{rt} + \delta \Delta m_{rt} + \Delta \varepsilon_{rt}, \quad (3)$$

hvor y_{rt} angiver værdien af det betragtede udfaldsmål (den gennemsnitlige log-timeløn, andel beskæftigede, andel ledige eller andel i arbejdsstyrken) i det geografiske område r i år t .^b Den gennemsnitlige log-timeløn opgøres for indfødte 18-64-årige lønmodtagere ekskl. studerende. Andelen af beskæftigede, andelen af ledige og andelen, der er en del af arbejdsstyrken, opgøres for indfødte 18-64-årige ekskl. studerende ud fra oplysninger i RAS. X_{rt} og m_{rt} er som beskrevet tidligere i boksen.

- Danmarks Statistik har identificeret 29 pendlingsområder. Det er imidlertid valgt at udelade det befolkningsmæssigt set mindste pendlingsområde, der består af Ærø Kommune, fra analyserne.
- Dustmann mfl. (2005) har anvendt en lignende model til at estimere sammenhængen mellem indvandring og de nævnte udfaldsmål.

Boks IV.6 *Forskellige estimationsmetoder*

Regressionsmodellerne, der er beskrevet i boks IV.5 estimeres med den almindelige mindste kvadraters metode (OLS-metoden). Hvis ændringen i indvandrerandelen (Δm_{rt}) afhænger af uobserverbare forhold, der har betydning for udviklingen i de indfødtes løn, vil estimerne af sammenhængen mellem indvandringen og de indfødtes timelønninger (dvs. estimerne af δ -parametrene) opnået ved anvendelse af OLS-metoden imidlertid ikke give et korrekt billede af de faktiske effekter.^a Flytter indvandrerne f.eks. især til områder, hvor der er økonomisk fremgang og stigende lønninger, vil der være en tendens til, at OLS-estimerne overvurderer effekten af indvandringen på de indfødtes timelønninger.

Når udviklingen i indvandrerandelen i de forskellige områder afhænger af lønudviklingen i områderne – og OLS-metoden derfor er problematisk – kan man i stedet for OLS-metoden anvende den såkaldte instrumentvariabelmetode (IV-metoden).^b Denne metode kræver dog, at man kan finde en eller flere variable (også kaldet instrumenter), der samvarierer stærkt med ændringen i indvandrerandelen, men ikke samvarierer med ændringen i timelønningerne.

I Dustmann mfl. (2013), og i mange andre internationale studier omkring effekten af indvandring på de indfødtes løn og beskæftigelse, har man anvendt indvandrerandelen (m_{rt}) med forskellige lag som instrument. Baggrunden for at vælge dette instrument er for det første, at der er en relativt høj positiv samvariation mellem de årlige ændringer i indvandrerandelen og indvandrerandelens størrelse. Indvandrere bosætter sig således ofte der, hvor der bor andre indvandrere med samme sproglige og kulturelle baggrund. For det andet kan der argumenteres for, at indvandrerandelen opgjort tilbage i tiden ikke samvarierer med de aktuelle lønændringer, fordi den regionale fordeling af indvandrere tilbage i tiden ikke er bestemt af den aktuelle økonomiske situation, men af det historiske bosætningsmønster blandt indvandrere.

- a) Der fokuseres her i boksen på udfordringerne ved at estimere sammenhængen mellem indvandringen og de indfødtes timeløn. De samme problemstillinger gør sig gældende for estimationen af indvandringens sammenhæng med de indfødtes beskæftigelse, ledighed og arbejdsmarkedsdeltagelse.
- b) Se f.eks. Verbeek (2012) for en mere udførlig beskrivelse af IV-metoden.

Boks IV.6 Forskellige estimationsmetoder, fortsat

Det er forsøgt at estimere regressionsmodellerne med IV-metoden, hvor indvandrerandelen med forskellige lag (f.eks. m_{rt-5}) er blevet anvendt som instrumenter. De estimater, der opnås med IV-metoden, er imidlertid meget følsomme over for, hvilke områdekarakteristika der medtages i modellen (dvs. hvilke variable, der indgår i X_{rt}), og nogle estimater har urealistisk høje eller lave værdier. Det tyder på, at de laggede indvandrerandele ikke opfylder kravene til at kunne anvendes som instrumenter. Estimaterne, som er estimeret med IV-metoden, vises derfor ikke.^c

Da forudsætningerne for at anvende IV-metoden ikke synes at være opfyldt, forsøges det på en mere simpel måde at tage højde for det potentielle problem med, at udviklingen i indvandrerandelen afhænger af lønudviklingen (dvs. at Δm_{rt} og $\Delta \varepsilon_{prt}$ samvarierer). Som supplement til regressionsmodellerne beskrevet i boks IV.5 estimeres der således regressionsmodeller, hvor ændringen i indvandrerandelen i år t (Δm_{rt}) erstattes af ændringen i indvandrerandelen året før (Δm_{rt-1}). Δm_{rt-1} kan opfattes som en såkaldt proxyvariabel for Δm_{rt} .

Da der er meget stor samvariation mellem Δm_{rt-1} og Δm_{rt} , er det sandsynligt, at man vil kunne estimere en sammenhæng mellem lønændringerne i år t og ændringerne i indvandrerandelen året før, hvis der faktisk er en effekt af ændringer i indvandrerandelen i år t på lønændringerne samme år. Samvariationen mellem Δm_{rt-1} og $\Delta \varepsilon_{prt}$ er formentlig mindre end samvariationen mellem Δm_{rt} og $\Delta \varepsilon_{prt}$, hvilket trækker i retning af, at estimaterne opnået ved at bruge Δm_{rt-1} i stedet for Δm_{rt} giver et bedre billede af effekten af ændringer i indvandrerandelen på ændringer i de indfødtes timeløn.

- c) Detaljer om IV-estimationerne og supplerende estimationsresultater beskrives i et særskilt dokumentationsnotat, jf. Graversen (2017).

Sammenhængen er usikker

Den positive sammenhæng mellem indvandringen og time-lønnen i den midterste og øverste del af de indfødtes lønfordeling forsvinder imidlertid, hvis der ses på lønnen året efter, at indvandrerandelen øges. De modstridende resultater kan skyldes, at en positiv virkning på de indfødtes timeløn stort set kun eksisterer samme år, som arbejdsstyrkens indvandrerandel øges. En anden mulig forklaring er, at den estimerede virkning af indvandringen på de indfødtes time-

løn samme år, som arbejdsstyrkens indvandrerandel øges, overvurderes, fordi indvandrerne flytter til områder, hvor arbejdskraftefterspørgslen og timelønningerne udvikler sig relativt gunstigt, jf. boks IV.6.

Sammenhæng mellem indvandring og indfødtes gennemsnitlige timeløn er positiv

Hvis der ses på sammenhængen mellem indvandringen og de indfødtes gennemsnitlige timeløn i stedet for sammenhængen mellem indvandringen og bestemte percentiler i de indfødtes timelønsfordeling, er resultaterne heller ikke entydige. Der er en positiv sammenhæng mellem ændringer i indvandrerandelen i et givet år og ændringer i de indfødtes timeløn samme år, men der er ingen signifikant sammenhæng mellem ændringer i indvandrerandelen i et givet år og de indfødtes timelønninger det efterfølgende år, jf. tabel IV.4.

Samme mønster som i tidligere studie

De estimationsresultater, der opnås, når der ses på indvandringens samvariation med de indfødtes timelønninger samme år, som indvandrerandelen i arbejdsstyrken øges, minder meget om OLS-resultaterne i det førnævnte studie af Dustmann mfl. (2013). Dustmann mfl. finder således, at der er en stigende grad af positiv samvariation mellem ændringer i indvandrerandelen og ændringer i de indfødtes timeløn, når man bevæger sig opad i lønfordelingen. Deres estimationsresultater udviser omtrent samme mønster som i venstre del af figur IV.17. Dustmann mfl. finder også, at der er en positiv samvariation mellem indvandringen og de indfødtes gennemsnitlige timeløn.

Indvandring og de indfødtes beskæftigelse, ledighed og arbejdsmarkedsdeltagelse

Indvandring kan også påvirke indfødtes beskæftigelse og ledighed

Udover at der kan være en effekt af indvandringen på de indfødtes lønninger, kan der være en effekt af indvandringen på de indfødtes beskæftigelse, ledighed og arbejdsmarkedsdeltagelse. Hvis der eksempelvis kommer flere indvandrere i arbejdsstyrken, som retter deres jobsøgning mod lavtlønnede job, kan det forringe beskæftigelsesmulighederne for lavtuddannede indfødte. Mindskes beskæftigelsen blandt de lavtuddannede, vil det desuden have betydning for denne gruppes ledighed og/eller arbejdsmarkedsdeltagelse. Har indvandringen ikke betydning for

de indfødtes arbejdsmarkedsdeltagelse, vil indvandringen øge ledigheden blandt de indfødte lige så meget, som beskæftigelsen reduceres. Hvis en del af de indfødte vælger, at de ikke længere vil stå til rådighed for arbejdsmarkedet, fordi indvandringen har forringet deres beskæftigelsesmuligheder, afdæmpes indvandringens påvirkning af ledigheden.

Tabel IV.4 Indvandring og de indfødtes timeløn og beskæftigelse mv.

	Ufaglærte ^{a)}	Erhvervs- faglig uddannelse	Videre- gående uddannelse	Alle
Indvandring i året				
Gns. log-timeløn ^{b)}	0,33**	0,19	0,08	0,26*
Andel i beskæftigelse	-0,39**	-0,11	0,14	-0,18
Andel ledige	0,64**	0,21**	0,05	0,37**
Andel i arbejdsstyrken	0,25*	0,11	0,19	0,19**
Indvandring året før				
Gns. log-timeløn ^{b)}	-0,15	0,10	-0,01	0,02
Andel i beskæftigelse	-0,39**	-0,25**	-0,17	-0,30**
Andel ledige	0,28*	0,16**	0,03	0,18
Andel i arbejdsstyrken	-0,11	-0,09	-0,14*	-0,12

a) Ufaglærte består af personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

b) Timelønsændringer i kalenderåret 2008 indgår ikke i estimationerne pga. ændringer i opgørelsesmetoden for timelønningerne.

Anm.: Tabellen viser de estimerede sammenhænge mellem arbejdsstyrkens indvandrerandel (antallet af indvandrere i arbejdsstyrken i forhold til antallet af indfødte i arbejdsstyrken) og følgende størrelser opgjort for den indfødte befolkning: den gennemsnitlige log-timeløn (timelønningerne er opgjort i logaritmer), andel beskæftigede, andel ledige og andel i arbejdsstyrken. Til estimationerne er der anvendt data for 18-64-årige ekskl. studerende i perioden 1990-2015. ** (*) angiver, at estimatet er signifikant på 5 (10) procents niveau. Der er anvendt cluster-robuste standardafvigelses, som tager højde for, at restleddene for et givent pendlingsområde kan være korrelerede.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Negativ sammenhæng mellem indvandring og indfødtes beskæftigelse

Estimationsresultaterne viser, at der er en negativ sammenhæng mellem indvandringen og de indfødtes beskæftigelse. Især beskæftigelsen for de indfødte uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse samvarierer negativt med indvandringen. Det estimeres, at beskæftigelsesandelen blandt de indfødte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse reduceres med knap 0,4 pct.point, når antallet af indvandrere i arbejdsstyrken i forhold til antallet af indfødte i arbejdsstyrken stiger med 1 pct.point. For indfødte med en erhvervsfaglig uddannelse estimeres det også, at indvandringen reducerer beskæftigelsen. Det er dog kun året efter, indvandrerandelen i arbejdsstyrken øges, at beskæftigelsesændringen er signifikant – og den estimerede beskæftigelsesændring er her kun omkring halvt så stor som for de indfødte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. For indfødte med en videregående uddannelse findes der ikke en signifikant sammenhæng mellem indvandringen og beskæftigelsen.

Positiv sammenhæng mellem indvandring og ledighed

Der estimeres ligeledes en positiv sammenhæng mellem indvandringen og de indfødtes ledighed. Den stærkeste samvariation mellem indvandring og ledighed findes for indfødte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvor andelen af ledige stiger 0,3-0,6 pct.point, når indvandrerandelen øges med 1 pct.point.

Påvirkning af indfødtes arbejdsmarkedsdeltagelse er usikker

For indfødte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og for indfødte med en erhvervsfaglig uddannelse er den estimerede ledighedsændring ved en given stigning i arbejdsstyrkens indvandrerandel numerisk større end den negative beskæftigelsesændring i det år, hvor indvandrerandelen øges. Årsagen til, at sammenhængen med ledigheden er stærkere end med beskæftigelsen, er, at en øget indvandrerandel er forbundet med en stigning i de indfødtes arbejdsmarkedsdeltagelse. Ud fra økonomisk teori er det umiddelbart vanskeligt at forklare, hvorfor indvandring skulle få indfødte til i højere grad at deltage på arbejdsmarkedet, hvis indvandringen forringer deres beskæftigelsesmuligheder. Der er bedre overensstemmelse mellem økonomisk teori og de estimerede sammenhænge mellem ændringer i indvandrerandelen og de indfødtes beskæftigelse, ledighed og arbejdsmarkedsdeltagelse året efter, indvan-

drerandelen ændres. Her estimeres det, at en øget indvandrerandel både påvirker de indfødtes beskæftigelse og arbejdsmarkedsdeltagelse negativt. Som en konsekvens heraf er den estimerede samvariation med ledigheden også svagere end med beskæftigelsen.

Øget ledighed på kort sigt

Det bør igen bemærkes, at det er den kortsigtede sammenhæng mellem indvandringen og de indfødtes løn og beskæftigelse, der estimeres her i afsnittet. Væksten i arbejdsstyrken som følge af indvandring kan forventes at have forskellige konsekvenser for løndannelsen, beskæftigelsen og ledigheden alt efter, hvilken tidshorisont der betragtes. Den umiddelbare forventede konsekvens af et øget arbejdsbud er en forøgelse af ledigheden; på kort sigt ønsker virksomhederne ikke at fremstille flere varer, med mindre efterspørgslen i økonomien stiger.

Lønnedgang vil mindske ledigheden og øge investeringerne

Ledighedsstigningen vil imidlertid føre til et nedadgående lønpres, som vil øge virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft. Dermed falder ledigheden. På lang sigt kan lønnen forventes at vende tilbage til sit oprindelige niveau – eller et højere niveau, hvis indvandringen af udenlandsk arbejdskraft fører til produktivitetsforbedringer. Årsagen er, at virksomhederne vil igangsætte investeringer, der vil bringe forholdet mellem den anvendte kapitalmængde og antallet af ansatte tilbage til sit oprindelige niveau. Denne kapitalakkumulation øger arbejdskraftens værdiskabelse og muliggør en højere løn.

Opsummering

Indvandrere især beskæftiget i lavtlønsjob

En relativt stor andel af de indvandrere, der er kommet til Danmark de seneste 30 år, har fundet beskæftigelse i lavtlønnede job. Indvandringen har derfor især øget konkurrencen om de job, der lønmæssigt befinder sig i bunden af lønfordelingen.

Lavtlønnede indfødtes løn ikke faldet ...

Analyserne i afsnittet tyder ikke på, at indvandringen har reduceret timelønningerne blandt de indfødte i den nederste del af lønfordelingen.

... men muligt at beskæftigelsen er mindsket

Derimod indikerer analyserne, at indvandringen kan have mindsket beskæftigelsen blandt de mindst uddannede indfødte, der typisk er beskæftiget i lavtlønnede job.

Muligvis positiv løneffekt midt i og øverst i indfødtes lønfordeling

For de indfødte i den midterste og øverste del af lønfordelingen har indvandringen muligvis øget timelønningerne lidt. Der findes ikke tegn på, at indvandringen har reduceret beskæftigelsen i samme grad for indfødte med en erhvervs-kompetencegivende uddannelse som for indfødte uden en sådan uddannelse.

Der ses kun på konsekvenserne på kort sigt

Det skal bemærkes, at det er de kortsigtede sammenhænge mellem indvandringen og de indfødtes løn og beskæftigelse, der belyses i afsnittet. De langsigtede sammenhænge er ikke analyseret.

IV.5 Sammenfatning og politikanbefalinger

Stor stigning i indvandring af arbejdskraft

De seneste årtier er indvandringen til Danmark steget markant. En betydelig del af indvandrerne er i den erhvervsaktive alder, og en væsentlig del af stigningen er drevet af personer fra østeuropæiske lande efter udvidelsen af EU med disse lande. En mindre del er borgere fra tredjelande, der har haft mulighed for at komme til Danmark for at arbejde bl.a. i kraft af en af de erhvervsrettede ordninger, der bl.a. omfatter Beløbsordningen, Positivlisten og den nu afskaffede Greencard-ordning. Størstedelen af den erhvervsrettede indvandring er sket med udgangspunkt i Beløbsordningen, der blev indført i 2007, mens der er meget få, der kommer til Danmark via Positivlisten.

Relativt mange yngre mænd i brancher med primært manuelt arbejde

Det er især mænd mellem 25 og 44 år, der er indvandret til Danmark med beskæftigelse som opholdsgrundlag. I forhold til andre indvandrere bliver de i landet i forholdsvis kort tid, og godt halvdelen er rejst efter fem år. Indvandrere på Beløbsordningen og Positivlisten bliver i højere grad end indfødte danskere ansat i industrien og informations- og kommunikationsbranchen i stillinger, der kræver høje kompetencer. Det modsatte gør sig gældende for indvandrere fra de nye EU-lande, og de, der kom til landet via Greencard-ordningen. De er ofte beskæftiget med manuelt arbejde.

Indvandrere fra de nye EU-lande er især beskæftiget i landbrug og erhvervsservice (rengøringsbranchen).

Stor forskel i lønningerne

Der er store lønforskelle mellem grupper af indvandrere, der har beskæftigelse som opholdsgrundlag. Indvandrere fra de nye EU-lande og på Greencard-ordningen har typisk lavere lønindkomster end indfødte danskere, mens indvandrere fra de gamle EU-lande er overrepræsenteret blandt lønmodtagere med både lave og høje indkomster. De fleste på Beløbsordningen og på Positivlisten har lønninger langt over gennemsnittet for indfødte danskere.

Vandrende arbejdskraft en gevinst på lang sigt ...

Et lille land som Danmark er på mange områder afhængig af andre lande i form af international handel, spredning af viden og udveksling af arbejdskraft. Internationale studier tyder på, at indvandring af arbejdskraft, der opnår ansættelse, øger BNP pr. indbygger, totalfaktorproduktiviteten og dermed gennemsnitsindkomsten for den indfødte befolkning på lang sigt. Det er således ikke kun en økonomisk gevinst for den vandrende arbejdskraft, men tilstedeværelsen af indvandrere med beskæftigelse som opholdsgrundlag kan således have en vis positiv indvirkning på velstandsniveauet for mange af indbyggerne i værtslandet.

... og kan også være det på kort sigt

Udover den strukturelle gevinst kan indvandringen være en fordel i en stabiliseringsmæssig sammenhæng. Det skyldes, at en let og fleksibel adgang til udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til at modvirke situationer med mangel på arbejdskraft og flaskehalse på arbejdsmarkedet. Herved undgås et konjunkturbetinget opadgående lønpres, der kan være ødelæggende for en højkonjunktur og føre til eller forværre en efterfølgende lavkonjunktur.

Bidrager positivt til de offentlige finanser

Indvandrere med beskæftigelse som opholdsgrundlag bidrager i gennemsnit positivt til de offentlige finanser. En undersøgelse fra Finansministeriet har opgjort, at beskæftigede indvandrere giver et positivt nettobidrag til de offentlige finanser, allerede når den samlede arbejdsindkomst opgjort som gennemsnit pr. familiemedlem er i intervallet 200.000-300.000 eller derover.

Muligt at beskæftigelsen for lavtuddannede påvirkes negativt

Der vil imidlertid være nogle indfødte, der ikke opnår en umiddelbar gevinst ved indvandring af arbejdskraft. Analyser præsenteret i kapitlet indikerer, at der ikke mindst på kort sigt er en negativ sammenhæng mellem stigninger i andelen af indvandrere generelt på arbejdsmarkedet og beskæftigelsen blandt ufaglærte indfødte i Danmark. Foged og Peri (2016) finder i en nyere undersøgelse imidlertid omvendt, at en stigning i andelen af flygtninge har en positiv beskæftigelseseffekt for de mindst uddannede indfødte; dog ikke for den ældre gruppe af dem.

Usikkert om lønnen for indfødte påvirkes

Effekten på de indfødtes løn af en stigning i andelen af indvandrere på det danske arbejdsmarked er usikker. Resultaterne i kapitlet indikerer dog, at lønnen for de indfødte i den nederste del af lønfordelingen ikke bliver påvirket, mens lønnen for indfødte i den midterste og øverste del af lønfordelingen muligvis stiger lidt. Tidligere danske analyser finder resultater, der peger i lidt forskellige retninger.

Afvejning mellem effektivitet og fordeling

Indvandring af arbejdskraft bidrager med stor sandsynlighed samlet set til at øge den økonomiske effektivitet, men rejser fordelingspolitiske spørgsmål omkring, hvilket omfang indvandringen af arbejdskraft skal have. Empiriske analyser tyder på, at grupper af lavtlønnede kan opleve en mindre gunstig beskæftigelsesudvikling.

Øget indvandring af højere lønnede bør tilstræbes

Analyserne i kapitlet og gennemgangen af den internationale litteratur tyder tilgængæld på, at der sandsynligvis kan opnås effektivitetsgevinster, uden at der umiddelbart er væsentlige fordelingsmæssige argumenter imod målet om at øge indvandring af personer med mellemløje og høje lønindkomster. En øget indvandring af højere lønnede vil også bidrage positivt til de offentlige finanser og kan bidrage til at modvirke situationer med mangel på arbejdskraft og flaskehalse på arbejdsmarkedet.

Udvid Beløbsordningen ved at nedsætte beløbsgrænsen

Der eksisterer forskellige adgangsordninger til det danske arbejdsmarked for indvandrere fra tredjelands, der giver mulighed for at målrette indvandring af personer fra disse grupper. Beløbsordningen er den erhvervsordning, der er mest målrettet dette formål. Beløbsgrænsen på 408.800 kr. i årlig erhvervsindkomst er dog væsentligt over median-

indkomsten for fuldtidsbeskæftigede indfødte danskere. Det anbefales, at beløbsgrænsen sættes ned, og at den fremadrettet reguleres med lønudviklingen.

Det var hensigtsmæssigt at afskaffe Greencard-ordningen

I juni 2016 blev Greencard-ordningen afskaffet. Indvandrede med denne ordning som opholdsgrundlag er ofte ansat i ufaglærte job og har generelt relativt lave indkomster. Formålet med Greencard-ordningen var at tiltrække velkvalificeret arbejdskraft og gøre det nemmere for dem at finde job, der svarer til deres kvalifikationer. De relativt lave lønninger, som mange i gruppen opnår, viser, at formålet med ordningen i vidt omfang ikke blev opfyldt, og det var derfor begrundet, at den blev afskaffet.

Udenlandsk arbejdskraft skal arbejde under samme løn- og ansættelsesvilkår som indfødte

Det er vigtigt, at det løbende sikres, at indvandrere opfylder de betingelser, de er kommet til landet under. Det er også afgørende at sikre, at udenlandske lønmodtagere ansættes under de samme løn- og arbejdsvilkår som indfødte danske lønmodtagere. Hvis udlændinge ansættes under ringere vilkår end danske lønmodtager, skaber det unfair konkurrence og giver ringere arbejdsmarkedsvilkår. Det er endvidere vigtigt, at der føres tilsyn med, at udenlandske virksomheder overholder de regler, der gælder på det danske arbejdsmarked.

Positivlisten sandsynligvis overflødig, hvis beløbsgrænsen nedsættes

Der er ret få indvandrere, der benytter Positivlisten til at opnå opholds- og arbejdstilladelse. Det skyldes sandsynligvis, at personer, der opfylder uddannelseskriteriet om en uddannelse på mindst bachelorniveau for udvalgte uddannelsesretninger, typisk også har mulighed for at få arbejdstilladelse via Beløbsordningen, der er lettere at dokumentere, at man opfylder. Dermed lader det til, at Positivlisten reelt er overflødig. Det bør derfor overvejes at afskaffe den, hvis beløbsgrænsen i Beløbsordningen nedsættes.

Høje skatter i Danmark kan hæmme tilgangen af højtuddannet arbejdskraft

Der kommer kun relativt få højtuddannede indvandrere til Danmark. En medvirkende årsag til dette kan være den relativt høje beskatning af de høje indkomster i Danmark i sammenligning med lande, vi normalt konkurrerer om udenlandsk arbejdskraft med. Danmark tilbyder en række offentlige serviceydelser uden eller med meget begrænset egenbetaling til hele befolkningen. Dette er i mindre grad til-

fældet i en række andre lande, vi konkurrerer om udenlandsk arbejdskraft med. Højtuddannede udlændinge, der er i Danmark i en begrænset periode, benytter imidlertid de offentlige servicetilbud i mere begrænset omfang end indfødte danskere.

Afskaffelse af topskatten for udlændinge med beskæftigelse som opholdsgrundlag en mulighed

Det høje danske skattetryk kan dermed i mindre grad retfærdiggøres for udlændinge, der arbejder i Danmark, end for indfødte der permanent bor her. En empirisk analyse finder, at indførelsen af forskerskatteordningen i 1992, der sænkede den marginale indkomstskat for udvalgte grupper af udlændinge, øgede den relative andel af højtuddannede i Danmark, jf. Kleven mfl. (2014). Et oplagt håndtag til at imødegå denne problemstilling er at fjerne topskatten i f.eks. de første fem år, en udlænding arbejder i Danmark

Gevinst ved at fastholde udenlandske studerende efter endt studietid

Mange udlændinge, der tager en uddannelse i Danmark, forlader landet efter afslutningen af uddannelsen. Det er en gevinst for læringen, at der er sket en internationalisering af uddannelserne, så danske studerende tager hele eller dele af deres uddannelse i udlandet. Sådanne ordninger for danske studerende gør det naturligt, at udlændinge har samme muligheder i Danmark. Det ville være en yderligere gevinst, hvis de også blev i landet efter afslutningen af uddannelsen. En generel omlægning af finansieringen af kandidatuddannelserne kunne tilskynde udlændinge til at blive i Danmark efter endt uddannelse.

Overvej at indføre et beskæftigelsesfradrag til nyuddannede

Omlægningen kunne gå i retning af en større egenfinansiering af uddannelserne ved, at den enkelte optog lån, der efterfølgende skulle betales tilbage. Tilbagebetalingen kunne ske ved, at den enkelte fik et beskæftigelsesfradrag i fem til ti år, og skatteværdien heraf blev brugt til at betale lånet. For udlændinge, der selv har betalt deres uddannelse, kunne der indføres et beskæftigelsesfradrag for en årrække, hvor skatteværdien samlet set modsvares af den betaling, som den danske uddannelsesinstitution har modtaget.

Regler for EU-borgeres adgang til offentlige ydelser fastsættes af EU

En stor del af indvandrerne fra de nye EU-lande i Østeuropa har relativt lave lønninger, hvilket kan have en negativ virkning på en gruppe af lavtlønnede danskers beskæftigelse og (måske) lønninger. Regler som f.eks. adgang til offentlige ydelser, der kan påvirke indvandringen af lavtlønnede fra EU-landene, fastsættes i EU. Danmark har derfor meget begrænsede muligheder for selvstændigt at ændre regler på dette område. Ændring af regler for EU-borgeres adgang til det danske arbejdsmarked og til offentlige ydelser skal derfor aftales med de andre EU-lande.

Et fleksibelt arbejdsmarked øger fordelene ved fri bevægelighed

Indretningen af det danske arbejdsmarked med fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler koblet med relativt generøse ydelser bidrager imidlertid til, at personer, der bliver påvirket negativt af øget udenlandsk arbejdskraft, kan opretholde en andel af deres tidligere indkomst, mens de søger beskæftigelse i andre virksomheder. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan bidrage til, at ledige bliver opkvalificeret og via støttet beskæftigelse og virksomhedspraktik opnår kendskab til andre sektorer og derfor nemmere finder anden beskæftigelse. Det øger Danmarks økonomiske gevinst ved arbejdskraftens frie bevægelighed, og mere generelt af globaliseringen, samtidig med, at der er hjælp til dem, der rammes af arbejdsløshed eller på anden vis bliver negativt påvirket af udviklingen.

Vigtigt at bruge de rigtige instrumenter

Indretningen af såvel arbejdsmarkedet som uddannelses-systemet er vigtige bidrag til at afbøde de potentielle negative effekter af globaliseringen for de grupper, der har størst risiko for at blive berørt. Det er selvsagt vigtigt, at de instrumenter, der er målrettet denne gruppe, er effektive.

Effektive instrumenter i arbejdsmarkedspolitikken

I arbejdsmarkedspolitikken har det vist sig, at virksomhedspraktik i private virksomheder og lediges samtaler med medarbejdere i jobcentre er effektive midler til at få ledige i beskæftigelse. Ligesom målrettet efteruddannelse af ledige med begrænsede kvalifikationer medvirker til, at ledige igen får fodfæste på arbejdsmarkedet.

Behov for bedre instrumenter i uddannelsespolitikken målrettet restgruppen

Det er de mindst velkvalificerede, der har størst risiko for at blive negativt ramt af globaliseringen. Det er derfor vigtigt, at uddannelsespolitikken sikrer, at en større del af de unge får en kompetencegivende uddannelse. Der er omkring 20 pct. af de 25-årige, der hverken er i gang med eller har afsluttet en kompetencegivende uddannelse. Det tyder på, at de nuværende initiativer i uddannelsespolitikken ikke er tilstrækkeligt effektive til at sikre unge et uddannelsesniveau, der minimerer risikoen for, at de bliver negativt påvirket af globalisering. Det er derfor positivt, at regeringen har foreslået den nye uddannelse "Forberedende Grunduddannelse", der har som formål at sikre, at unge kommer godt videre fra grundskolen. Det er dog vigtigt at sørge for, at den nye uddannelse bliver forsvarligt evalueret, for at undersøge, om den nye uddannelse rent faktisk får en større del af de unge til at gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Litteratur

Alesina, A., J. Harnoss og H. Rapoport (2016): Birthplace diversity and economic prosperity. *Journal of Economic Growth*, 21 (2), s. 101-138.

Andersen, T.B. og C.-J. Dalgaard (2011): Flows of people, flows of ideas, and the inequality of nations. *Journal of Economic Growth*, 16 (1), s. 1-32.

Aydemir, A. og M.G. Kirdar (2013): Quasi-Experimental Impact Estimates of Immigrant Labor Supply Shocks: The Role of Treatment and Comparison Group Matching and Relative Skill Composition. IZA Discussion Paper No. 7161.

Beerli, A. og G. Peri (2015): The Labor Market Effects of Opening the Border: New Evidence from Switzerland. NBER Working Paper No. 21319.

Bodvarsson, Ö.B. og H. Van den Berg (2013): *The Economics of Immigration: Theory and Policy*. Springer.

Borjas, G.J. (1994): The Economics of Immigration. *Journal of Economic Literatur*, 32 (1), s. 1667-1717.

Borjas, G.J. (1999): Immigration and Welfare Magnets. *Journal of Labor Economics*, 17 (4), s. 607-637.

Borjas, G.J. (2003): The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 118, s. 1335-1374.

Borjas, G.J. (2014): *Immigration Economics*. Harvard University Press.

Boubtane, E., J.-C. Dumont og C. Rault (2014): Immigration and Economic Growth in OECD Countries 1986-2006. IZA Discussion Paper No. 8681.

Card, D. (1990): The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market. *Industrial and Labor Relation Review*, 43 (2), s. 245-257.

Ceritoglu, E., H. Yunculer, H. Torun og S. Tumen (2015): The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design. IZA Discussion Paper No. 9348.

Danmarks Statistik (2016a): Færre og større pendlingsområder. www.dst.dk

Danmarks Statistik (2016b): Pendlingsområder – metode. www.dst.dk

De Økonomiske Råds Formandskab (2016): *Dansk Økonomi, Efterår 2016*.

DEA (2016): Er højtuddannede indvandrere en god forretning for Danmark? En registerbaseret cost-benefit analyse af højtuddannede indvandrere.

Docquier, P., C. Ozden og G. Peri (2014): The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries. *Economic Journal*, 124 (579), s. 1106-1145.

DREAM (2012): Vurdering af betydningen af arbejdsindvandring. www.dreammodel.dk.

DREAM (2013a): Mindre årlig indvandringsomfang fra ikke-vestlige lande. www.dreammodel.dk.

DREAM (2013b): Nutidsværdi af nettobidrag - sammenligning mellem personer af dansk oprindelse og indvandrere fra ikke-vestlige lande. www.dreammodel.dk.

DREAM (2016a): Beskæftigelsesfrekvenser, indvandrere og finanspolitisk holdbarhed. www.dreammodel.dk.

DREAM (2016b): Nettobidrag fra ikke-vestlige indvandrere og effekten af øget beskæftigelse. www.dreammodel.dk.

Dustmann, C., F. Fabbri og I. Preston (2005): The Impact of Immigration on the British Labour Market. *The Economic Journal*, 115 (507), F324-F341.

Dustmann, C., T. Frattini og I.P. Preston (2013): The Effect of Immigration along the Distribution of Wages. *Review of Economic Studies*, 80, s. 145-173.

Dustmann, C. og I. Preston (2012): Comment: Estimating the Effect of Immigration on Wages. *Journal of the European Economic Association*, 10 (1), s. 216-223.

Dustmann, C., U. Schönberg og J. Stuhler (2016): The Impact of Immigration: Why Do Studies Reach Such Different Results? *The Journal of Economic Perspectives*, 30 (4), s. 31-56.

Dustmann, C., U. Schönberg og J. Stuhler (2017): Labor Supply Shocks, Native Wages, and the Adjustment of Local Employment. *Quarterly Journal of Economics*, 132 (1), s. 435-483.

Felbermayr, G., S. Hiller og D. Sala (2010): Does Immigration Boost Per Capital Income? *Economics Letters*, 107 (2), s. 177-179.

Finansministeriet (2017): *Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser*.

Foged, M. og G. Peri (2016): Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8 (2), s. 1-34.

Furlanetto, F. og Ø. Robstad (2016): Immigration and the macroeconomy: some new empirical evidence. Working Paper No. 18, Norges Bank Research.

Gaston, N. og D. Nelson (2000): Immigration and labor-market outcomes in the United States: a political economic puzzle. *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (3), s. 104-114.

Gerdes, C., M.L. Schultz-Nielsen og E. Wadensjö (2011): Indvandringens betydning for de offentlige finanser i Danmark. Arbejdsrapport nr. 24. Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Graversen, B.K. (2017): Effekten af indvandring på indfødte danskeres løn og beskæftigelse. www.dors.dk

Hansen, M.F., M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2017): The fiscal impact of immigration to welfare states of the Scandinavian type. *Journal of Population Economics*, 30 (3), s. 925-952.

Ho, G. og K. Shirono (2015): The Nordic Labor Market and Migration. IMF Working Paper No. 15/254.

Jaumotte, F., K. Koloskova og S.C. Saxena (2016): Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies. IMF Spillover notes No. 8.

Kerr, S.P. og W. Kerr (2011): Economic Impacts of Immigration: A Survey. *Finnish Economic Papers*, 24 (1), s. 1-32.

Kerr, W. (2009): The Agglomeration of US. Ethnic Inventors. NBER Working Paper No. 15501.

Kleven, H.J., C. Landais, E. Saez og E. Schultz (2014): Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (1), s. 333-378.

Lewis, E. (2005): Immigration, Skill Mix, and the Choice of Technique. Working Paper no. 05-8, Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Lewis, E. (2011): Immigration, Skill Mix, and Capital Skill Complementarity. *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (2), s. 1029-1069.

Longhi, S., P. Nijkamp og J. Poot (2005): A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages. *Journal of Economic Surveys*, 19 (3), s. 451-477.

Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2009a): *Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst*. Gyldendal.

Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2009b): Do Immigrants Take the Jobs of Native Workers? IZA Discussion Paper No. 4111.

Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2012): Do Immigrants Affect Firm-Specific Wages? *Scandinavian Journal of Economics*, 114 (4), s. 1267-1295.

Martinsen, D.S. og G.P. Rotger (2016): The Fiscal Impact of EU Immigration on the Universalistic Welfare State, Working Paper 06:2016, SFI.

NOU (2017): Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Norges offentlige utredning, 2017:2.

OECD (2013): The fiscal impact of immigration in OECD countries. *International Migration Outlook 2013*. OECD.

Okkerse, L. (2008): How to Measure Labour Market Effects of Immigration: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 22 (1), s. 1-30.

Ortega, F. og G. Peri (2014): Openness and income: The roles of trade and migration. *Journal of International Economics*, 92 (1), s. 231-251.

Ottaviano, G.I.P. og G. Peri (2012): Rethinking the Effect of Immigration, on Wages. *Journal of the European Economic Association*, 10 (1), s. 152-197.

Peri, G. (2012a): The Effect of Immigration on Productivity: Evidence from U.S. States. *The Review of Economics and Statistics*, 94 (1), s. 348-358.

Peri, G. (2012b): Immigration, Labor Markets and Productivity. *Cato Journal*, 32 (1), s. 35-53.

Peri, G. og C. Sparber (2009): Task Specialization, Immigration and Wages. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1 (3), s. 135-169.

Rambøll (2012): Analyse: Arbejdsindvandring i Danmark. www.star.dk.

Rolfe, H., C. Rienzo, M. Lalani og J. Portes (2013): Migration and productivity: employers' practices, public attitudes and statistical evidence. Report. National Institute of Economic and Social Research.

Verbeek, M. (2012): *A Guide to Modern Econometrics*. John Wiley & Sons Inc.