

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Rapporten indeholder fire kapitler. Det første samler vurderinger og anbefalinger om den aktuelle økonomiske politik med særlig fokus på emner, der har betydning for produktiviteten. Der trækkes dels på kapitlerne i denne rapport, men også på tidligere rapporter fra formandskabet.

Kapitel II giver en oversigt over udviklingen i produktivitet og konkurrenceevne. I kapitlet er der særlig fokus på de effekter, coronapandemien har haft på produktivitet og konkurrenceevne det seneste år.

Kapitel III diskuterer mulige årsager til, at coronakrisen kan have langvarige effekter på produktivitet og velstand. I kapitlet nævnes en række forskellige kanaler, hvorigennem sådanne effekter kan opstå.

Kapitel IV undersøger betydningen af byer for produktivitet og velfærd. I byerne arbejder flere tæt sammen, og det har en række fordele og ulemper for produktivitet og for velfærd generelt. Effekterne på produktivitet og velfærd belyses ud fra eksisterende viden på området og egne analyser.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

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

PRODUKTIVITETSRAPPORTEN 2021

- Kapitel I Aktuel økonomisk politik
- Kapitel II Udviklingen i produktiviteten
- Kapitel III Langvarige effekter af coronakrisen
- Kapitel IV Byer og produktivitet

I tilknytning til rapporten er der udarbejdet to notater til kapitel IV, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater er sammen med data bag figurer til alle kapitler tilgængelige på www.dors.dk.

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Covid-19 modgås med “hammer og dans”

Det seneste års tid har dansk økonomi været stærkt påvirket af det globale udbrud af coronavirus. For at reducere smittespredningen har den danske regering siden marts 2020 anvendt en undertrykkelsesstrategi i form af den såkaldte hammer og dans. Første del af denne strategi – hammeren – indebærer en hurtig og aggressiv reaktion i form af betydelige restriktioner og nedlukning af dele af økonomien. Når smitten er nedbragt overgås til anden del af strategien – dansen – hvor det med forskellige tiltag forsøges at holde smittespredningen nede, indtil en vaccine eller en effektiv behandling er tilgængelig. For at mindske omkostningerne ved pandemien mest muligt, er det afgørende at mindske behovet for at bruge nedlukninger og i stedet have en effektiv bekæmpelse af smitten via testning, opsporing og isolation af smittede.

Hjælpepakker bør udfases i takt med genåbning

Der er indført en række hjælpepakker under krisen, der har været med til at afbøde konsekvenserne af pandemien. Udgangspunktet bør dog være, at hjælpepakker ophører i takt med genåbningen af økonomien. Bivirkningen ved hjælpepakkerne er, at de fastlåser den eksisterende

erhvervsstruktur, og omkostningerne herved vokser markant, i det omfang hjælpepakkerne omfatter virksomheder, der ikke er (de facto) nedlukkede.

Den statslige likviditetsstøtte bør erstattes af finansiering i pengeinstitutterne

Ud over den direkte støtte har staten ydet en betydelig likviditetsstøtte via forlængede betalingsfrister for moms og A-skatter samt muligheden for at opnå rentefrie lån. Den omfattende statslige likviditet har i et vist omfang erstattet privat finansiering i pengeinstitutter mv. og har medført, at staten har påtaget sig en betydelig kreditrisiko. Den statslige likviditet bør erstattes af privat finansiering i pengeinstitutterne, om end der under visse omstændigheder vil være behov for at udfase den statslige likviditetsstøtte gradvist.

Fjernundervisning kan medføre læringstab

Nedlukningen indebar en overgang til udbredt anvendelse af fjernundervisning på alle trin i uddannelsessystemet. Det risikerer at føre til et læringstab blandt nogle elever. For i den kommende tid at kunne vurdere, om der er sådanne permanente læringstab, er det vigtigt, at resultaterne af de nationale test er sammenlignelige med tidligere års test.

Afgift på drivhusgasser bør drive den grønne omstilling

Den grønne omstilling er en anden aktuel problemstilling, hvis løsning kan få betydelig konsekvens for virksomhedernes produktivitet de kommende år. Et centralt mål for klimapolitikken er en reduktion af net-toudledninger af drivhusgasser i 2030 set i forhold til 1990. Den samfundsøkonomisk billigste måde at opnå dette på er ved at indføre en afgift på udledningen af drivhusgasser. Det er ikke afgørende, at afgiften implementeres hurtigt. Det er til gengæld vigtigt, at der sker en hurtig og troværdig annoncering af, hvornår en kommende afgift implementeres, og hvor høj den bliver. Det vil inden afgiften faktisk implementeres give virksomhederne og husholdningerne incitament til at tage hensyn til afgiften, når der foretages investeringer. En sådan annoncering behøver ikke afvente detailudformningen af eventuelle regler for fradrag i afgiftsbetalingen af hensyn til lækage eller konkretisering af afgiftsberegningen i landbruget, så længe implementeringen afventer dette arbejde.

KAPITEL II, UDVIKLINGEN I PRODUKTIVITETEN

Kapitel II illustrerer den overordnede udvikling i produktivitet og konkurrenceevne. I kapitlet er der særlig fokus på de effekter, coronapandemien har haft på produktivitet og konkurrenceevne det seneste år.

Højere produktivitetsvækst i 2010'erne end i 2000'erne

Timeproduktiviteten i de private byerhverv voksede i gennemsnit 1,6 pct. om året i 2010'erne, og særligt i de tre år umiddelbart op til coronakrisen var produktivitetsvæksten relativt høj. Produktivitetsvæksten gennem 2010'erne var i gennemsnit ½ pct.point højere end i 2000'erne, hvilket skal ses i lyset af et højt og stigende bidrag fra TFP-væksten de seneste ti år. Produktivitetsvæksten i dansk industri har de seneste ti år været højere end i en række andre lande. Det bidrager til, at produktiviteten i den private sektor i Danmark i gennemsnit er vokset ½ pct.point mere end gennemsnittet i EU-landene i 2010-19.

Opgørelser af produktivitet i 2020-21 er behæftet med usikkerhed

Opgørelserne af produktion og beskæftigelse er aktuelt behæftet med mere usikkerhed end sædvanligt, og udviklingen i produktiviteten skal tolkes med forsigtighed, så længe hjælpepakker, restriktioner og øvrige usædvanlige forhold påvirker billedet. De særlige omstændigheder under coronapandemien bevirker også, at person- og timeproduktiviteten har ret forskellig udvikling med et markant større fald i person- end timeproduktivitet. Usikkerheden knytter sig ikke kun til de danske opgørelser, men også internationalt præges forskellige statistikker af større usikkerhed end vanligt. Det taler for at være mere varsom med at fortolke forskellene på tværs af lande i den aktuelle situation.

Asymmetrisk påvirkning af brancherne i 2020

Pandemien har ramt økonomiens brancher asymmetrisk med særligt store produktionsfald i en række tjenesteydende erhverv. Produktions-tilbagegangen har medført tilpasninger i beskæftigelsen, som dog ikke har haft en tilsvarende størrelse. Produktiviteten indenfor eksempelvis *Kultur og fritid* er på den baggrund faldet betydeligt i 2020. Økonomiske tilbageslag har normalt som konsekvens, at der sker en reallokering af produktionsressourcerne. I begyndelsen sker dette primært indenfor de enkelte brancher, mens der over tid sker forskydninger mellem brancherne. Coronakrisen er usædvanlig ved den betydelige asymmetri og markante påvirkning af enkelte brancher. Det mindsker reallokeringen indenfor brancherne, særligt mens nedlukningen står på, og hjælpepakkerne er tilgængelige. Der er tegn på fortsat høj omsætning på danske arbejdsmarked, og noget tyder på, at en vis reallokering på tværs af brancher har været mulig gennem 2020.

Lønkonkurrenceevnen forbedret op til krisen, ...

Lønkonkurrenceevnen i industrien er forbedret siden finanskrisen. Det gælder uanset, om den opgøres som de relative enhedslønomsåbninger, dvs. lønomkostningerne ved at producere én enhed output i forhold til udlandets ditto, eller som den relative lønvote, der også tager højde for bytteforholdseffekter. I 2020 er lønomkostningerne i de fleste lande steget mere end timeproduktiviteten, blandt andet som følge af den udbredte brug af jobfastholdelsesordninger. Pandemiens påvirkning på økonomien samt ordningernes design varierer på tværs af

... og behæftet med usikkerhed i 2020-21

lande og giver et vist slør i opgørelsen af de relative enhedslønomkostninger. Udviklingen skal derfor tolkes med forsigtighed.

KAPITEL III, LANGVARIGE EFFEKTER AF CORONAKRISEN

I kapitel III diskuteres forskellige årsager til, at coronakrisen kan have langvarige effekter på produktiviteten og velstanden i økonomien, også når den egentlige sundhedskrise på et tidspunkt er overstået, og restriktionerne er fjernet.

Flere forhold taler for lavere produktivitet i kølvandet på coronakrisen, ...

Flere af disse forhold taler for, at der kan være negative produktivitet- og velstandseffekter. Eksempelvis kan coronakrisen bidrage til, at der sker et tab af fysisk kapital og humankapital, der er specifikt relateret til den enkelte stilling eller branche, ligesom der kan forekomme et fald i investeringerne i fysisk kapital og forskning og udvikling. Der er imidlertid også forhold, der kan trække i retning af øget produktivitet.

... men nogle forhold kan føre til højere

Øget produktivitet kan eksempelvis opstå, hvis coronakrisen forstærker eksisterende udviklingstendenser, såsom øget omfang af e-handel og automatisering af virksomhedernes produktionsprocesser. Coronakrisen kan også lede til øget omfang af hjemmearbejde, hvilket kan være forbundet med effektivitetsgevinster.

KAPITEL IV, BYER OG PRODUKTIVITET

Hvad betyder byer for produktivitet og velfærd?

I kapitel IV undersøges betydningen af byer for produktivitet og velfærd. I byerne arbejder flere tæt sammen, og det har en række fordele og ulemper for produktivitet og for velfærd generelt. Effekterne på produktivitet og velfærd belyses ud fra eksisterende viden på området og egne analyser.

Hvordan indrettes reguleringen af valg af bopæl og arbejdssted bedst?

Fordelene og ulemperne ved at bo i byerne har betydning for, hvordan regulering på en række områder indrettes bedst set ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv. Befolkningens og virksomhedernes valg af bopæl og arbejdssted påvirkes af regulering såsom skatter, lokalplaner og uddannelsespolitik.

Gevinster og ulemper ved byer

Der er både gevinster og ulemper ved at opholde sig i byen. Gevinsterne kan eksempelvis stamme fra øget vidensdeling, et større og dermed mere varieret marked for varer og ydelser, et større arbejdsmarked og dermed bedre *match* mellem arbejdsgiver og arbejdstager

samt bedre adgang til institutioner såsom uddannelser, offentlig administration eller kulturtilbud. Ulemperne kan eksempelvis stamme fra øget trængsel og forurening i lokalområdet eller mindre plads til erhverv og boliger.

Eksternaliteter fra tæthed kan i princippet begrunde regulering

Nogle af fordelene og ulemperne ved byerne bunder i såkaldte eksternaliteter, og dette kan i princippet være et argument for at regulere placeringen af indbyggere og arbejdspladser. Eksempelvis bliver det lokale arbejdsmarked større, når arbejdspladser flytter til byen, og dette kan gøre det lettere at finde et godt jobmatch. Den enkelte tilflytter tager imidlertid ikke højde for, at vedkommende dermed har en positiv effekt på andre beskæftigede og virksomheder. Her er tale om en positiv eksternalitet fra øget tæthed, som isoleret set kan begrunde, at der ydes støtte til, at flere arbejdspladser flytter til byerne. En samfundsøkonomisk effektiv regulering vil imidlertid også skulle tage højde for negative eksternaliteter i det berørte område samt negative og positive eksternaliteter i de områder, hvorfra individet flytter.

I praksis er eksternaliteter dog vanskelige at fastslå

Der er en omfattende empirisk litteratur om produktivitetsmæssige gevinster ved byer, og der er nogenlunde enighed om, at der eksisterer både positive og negative eksternaliteter ved øget tæthed. Der er imidlertid metodemæssige problemer forbundet med at fastslå eksternaliteter fra øget tæthed, som betyder, at det i praksis er vanskeligt at tage højde for disse i reguleringen. For det første er det vanskeligt at fastslå årsagssammenhæng mellem tæthed og produktivitet. En anden udfordring er, at det som nævnt er nødvendigt at kende eksternaliteternes størrelse i både tilflytnings- og fraflytningsområder.

Lønanalyser finder små umiddelbare produktivetsgevinster ved at flytte arbejdskraft, ...

Der udføres to lønanalyser for at undersøge produktivetsforskellene på tværs af kommuner, og konklusionerne stemmer overens med resultaterne fra eksisterende undersøgelser i Danmark og i udlandet. I den første analyse findes, at lønnen kun ændrer sig lidt, når beskæftigede flytter rundt mellem forskellige kommuner i landet, herunder fra land til by. Der tyder på, at der umiddelbart er begrænsede produktivetsgevinster, når arbejdskraften flytter mellem kommuner.

... men på sigt kan der være betydelige gevinster for højtuddannede ved at være i storbyen

I den anden lønanalyse undersøges de langsigtede produktivetsgevinster for dimittender fra lange videregående uddannelser i København. Det konkluderes, at dimittender, som forbliver i hovedstadsområdet, opnår en løngevinst på ca. 10 pct. fem til ti år efter dimission. I analysen tages en række metodiske skridt for at undgå, at resultaterne er drevet af, at de dygtigste dimittender bliver i byen. De gradvise løngevinster kan skyldes, at der opsamles mere erfaring på job i storbyen, eller at flere løbende jobskifter gør det muligt at finde et bedre jobmatch.

Høj erhvervsleje i de store byer indikerer produktivetsgevinster for kontorerhverv

I en tredje analyse findes, at erhvervslejen for kontorejendomme er højest i københavnsområdet, næsthøjest i de øvrige store byer og lavest i landkommuner, selv når der tages højde for forskelle i lejemåleenes beskaffenhed. I analysen argumenteres for, at kontorerhverv kan være villige til at betale en højere leje, fordi de er mere produktive i de store byer – eksempelvis grundet gevinster fra større tæthed. En høj erhvervsleje tyder samtidig på, at der er særligt store gevinster for erhvervslivet ved at øge det effektive udbud af ejendomme i byerne. Disse gevinster skal vejes op mod omkostningerne ved at øge ejendomsudbuddet.

Resultaterne fra de tre empiriske analyser samles i en model, ...

De beregnede produktivetsforskelle fra de empiriske analyser indgår i en model, som bruges til at undersøge effekterne af to forskellige ændringer i økonomien: For det første betragtes en forøgelse af ejendomsudbuddet, som eksempelvis kan skyldes ændret regulering eller udbud af nye grunde. Forøgelsen svarer størrelsesmæssigt nogenlunde til den planlagte ø i København, Lynetteholmen. For det andet betragtes en reduktion i pendlingsomkostningerne, som eksempelvis kan skyldes bedre muligheder for hjemmearbejde. Modellen belyser, hvordan virksomheder og medarbejdernes placering og forbrug af ejendomme reagerer på ændringerne. Disse reaktioner har betydning for produktivitet og velfærd og skal derfor indregnes for at kende den fulde effekt af ændringerne. Da modellen bygger på en række simplificerende antagelser om virksomhedernes og arbejdernes ageren, og eksempelvis ikke omfatter skatter eller regulering af boligmarkedet, er resultaterne forbundet med usikkerhed.

... som tyder på forøget produktivitet ved øget ejendomsudbud – særligt i København ...

Modellens resultater viser, at et øget ejendomsudbud i Københavns kommune vil have positive effekter på produktivitet og velfærd. Effekterne stammer primært fra, at der bliver mere plads til rådighed for virksomheder i København og i mindre grad fra, at der flytter flere arbejdspladser dertil. Hvis samme forøgelse i ejendomsudbuddet spredes over hele landet, er effekten på produktiviteten ca. 50 pct. mindre, da produktiviteten i andre kommuner er mindre. Modellen belyser gevinsterne ved øget ejendomsudbud, men ikke omkostningerne, som må forventes at være højere i København end andre steder i landet.

... og en lille effekt på produktiviteten af billigere pendling som følge af mere hjemmearbejde

Modellen anvendes også til at undersøge konsekvenserne af øget hjemmearbejde, idet der fokuseres på de produktivitetseffekter, der opstår, når arbejdspladser omflyttes som følge af de lavere pendlingsomkostninger. Her findes kun en begrænset effekt på produktiviteten. Dette resultat skal ses i lyset af, at der er en lang række mulige effekter af hjemmearbejde på produktiviteten, som ikke medregnes.

