

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Kapitel I indeholder kommentarer til en lang række aktuelle tiltag, der har til formål at afbøde konsekvenserne af høj inflation, herunder lavere elafgift, huslejeloft og låneordning for høje energiregninger. Kapitlet indeholder også kommentarer til den grønne skattereform og til ministeriernes regneprincipper for ændringer i selskabsskatten.

I *kapitel II* præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi. Fremskrivningen indebærer, at der er udsigt til høj inflation ikke bare i 2022, men også i 2023, og at der er udsigt til et markant fald i beskæftigelsen. Den planlagte finanspolitik for 2023 vurderes at være passende.

I *kapitel III* præsenteres en beregning af den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Holdbarhedsindikatoren beregnes til 1,0 pct. af BNP, og finanspolitikken vurderes derfor at være holdbar.

Endelig indeholder *kapitel IV* en analyse af lærerbidraget i folkeskolen. Analyserne viser, at en lærer, der er blandt de bedste, kan forbedre elevernes resultater mærkbart. Analysen peger på, at fokus på lærerkvalitet er velbegrundet.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Rapporten indeholder fire kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Finanspolitisk holdbarhed
- Lærerbidrag i folkeskolen

En foreløbig udgave af rapporten blev fremsendt som diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 11. oktober 2022.

Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I forhold til diskussionsoplægget er der kun foretaget mindre justeringer af teksten. Hertil kommer, at nærværende rapport indeholder skriftlige kommentarer fra rådets medlemmer. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater er sammen med data bag figurer tilgængelige på www.dors.dk.

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Fokus på tiltag for at afbøde konsekvenser af prisstigninger

I kapitlet sættes fokus på økonomisk-politiske tiltag, der sigter mod at hjælpe husholdninger og virksomheder med konsekvenser af de hastigt stigende priser herunder energipriser. Det sker med udgangspunkt i nogle overordnede principper, som man med fordel kan være opmærksom på ved udformningen af tiltag. Tiltag bør eksempelvis hjælpe uden at forstyrre prissignalerne, da det kan hæmme en omstilling i økonomien og forlænge krisen. Tiltag bør ikke øge prispresset eller skabe forventninger om fremtidige prisstigninger. Endelig bør man skelne mellem konjunktur- og strukturpolitiske tiltag; strukturpolitiske tiltag (så som skattepolitiske ændringer) bør ikke tages i anvendelse, medmindre de kan godtgøres at have en gavnlig langsigtet virkning eller i det mindste ikke gør skade.

Låneordning fastholder prissignaler, men kan bidrage til inflationspres

I september 2022 blev der i forbindelse med aftalen om vinterhjælp aftalt en låneordning, som indebærer, at husholdninger og virksomheder kan vælge at fordele betalingen af energjudgifter over flere år. Aftalen fastholder prissignalerne, så længe husholdningerne tager højde

for, at energiregningen skal betales senere. Hvis låneordningen afbøder et akut forbrugsfald (på andet end energi) kan den dog principielt set mindske tempoet på en fremadrettet normalisering af inflationen.

Nedsættelse af elafgift bør ske af strukturelle grunde

En nedsættelse af elafgiften er også en del af aftalen om vinterhjælp, og det er et tiltag, som er fornuftig af strukturelle grunde. En midlertidig nedsættelse er dog ikke hensigtsmæssig, da gavnlige virkninger i form af øget tilskyndelse til at omlægge til el-baserede energikilder må ventes at blive svækket. Da afgiftslettelsen kan øge elforbruget og dermed elprisen på kort sigt, er der en risiko for, at afgiftslettelsen slår mindre end fuldt igennem på elregningen.

Uensartet CO₂-afgift gør klimapolitikken dyrere

I den tidlige sommer blev der indgået aftale om en grøn skattereform for industrien mv., som skaber sikkerhed om fremtidige afgifter frem mod 2030. De uensartede afgifter på tværs af brancher og tilskudsordninger gør dog omstillingen dyrere.

Drivhusgasafgift bør også omfatte landbruget

Forude venter en grøn skattereform af landbruget. Drivhusgasudledningerne i landbruget er vanskelige at måle. Men der skal foretages væsentligt dyrere reduktioner i andre dele af erhvervslivet og hos husholdningerne for at nå 70 pct.-reduktionsmålet i 2030, hvis landbrugets udledninger friholdes fra regulering. Uanset hvilken regulering der beslutes for landbruget, bliver etablering af retvisende klimaregnskaber for de enkelte bedrifter afgørende for reguleringens effektivitet.

Konsekvensen for produktiviteten af etårige kandidater kan være store

I kapitlet kommenteres også på regeringens forslag til nye etårige kandidatuddannelser. Regeringens forslag påvirker en stor andel af en ungdomsårgang, hvorfor der er risiko for, at konsekvenserne for produktiviteten og velstanden kan være betydelige. Den samlede effekt på produktiviteten er usikker, da erfaringerne med lignende tiltag er begrænsede. Det kan tale for en mere forsigtig tilgang, hvor der startes med en mindre omfattende reform på forsøgsbasis, som efterfølgende kan tilpasses og udvides til flere uddannelser, hvis tiltagene har de ønskede virkninger.

Der bør følges op på anbefalinger om god skik til konsekvensvurderinger

En gennemgang af beslutningsgrundlaget for ministeriernes konsekvensvurderinger af ændringer i selskabsskattesatsen med fokus på forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber viser, at der er basis for at forbedre dokumentationen af regneprincipper og tydeliggøre analysernes kvalitet og usikkerheder over for beslutningstagerne og offentligheden.

KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation, udviklingen på de offentlige finanser samt en evaluering af budgetloven. Kapitlet indeholder også en vurdering af, om finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen.

Høj inflation i Danmark skyldes især eksterne faktorer

Danmark oplever ligesom mange andre lande høj og fortsat tiltagende inflation. En væsentlig del af inflationen skyldes udefrakommende faktorer, og der er endnu ikke tydelige tegn på, at den høje inflation i Danmark skyldes et stort indenlandsk skabt prispres. Der er dog risiko for, at et sådant pres kan opstå som et resultat af højere lønstigninger og en normalisering af virksomheders profitmarginer.

Nedjusterede internationale vækstudsigter og høj usikkerhed

Den høje inflation i både Danmark og udlandet reducerer husholdningernes købekraft betragteligt og har de seneste måneder givet anledning til betydelige pengepolitiske stramninger. Faldende realløn, højere renter og betydelig usikkerhed om energiforsyningen især i Europa har bidraget til begyndende afmatning af den økonomiske aktivitet på de danske eksportmarkeder.

Udsigt til stort beskæftigelsesfald i Danmark

Aktiviteten i Danmark er så småt begyndt at bremse op, men afmatningen sker fra et meget positivt udgangspunkt med en beskæftigelse, der skønnes at være knap 4 pct. over det strukturelle niveau. De svagere udsigter i udlandet, husholdningernes reallønstab, de højere finansieringsomkostninger samt den betydelige usikkerhed knyttet til de økonomiske udsigter ventes at reducere efterspørgslen henover efteråret og igennem næste år. Prognosen indebærer omtrent nul-vækst i tre år, sådan at BNP ved udgangen af 2024 vil være på nogenlunde samme niveau som ved udgangen af 2021. Samtidig ventes beskæftigelsen at falde med mere end 100.000 personer frem til udgangen af 2023, jf. figur A. Prognosen indebærer dermed, at det aktuelt store positive beskæftigelsesgap gradvist lukkes og vendes til et negativt gap på ca. 1 pct. i 2024.

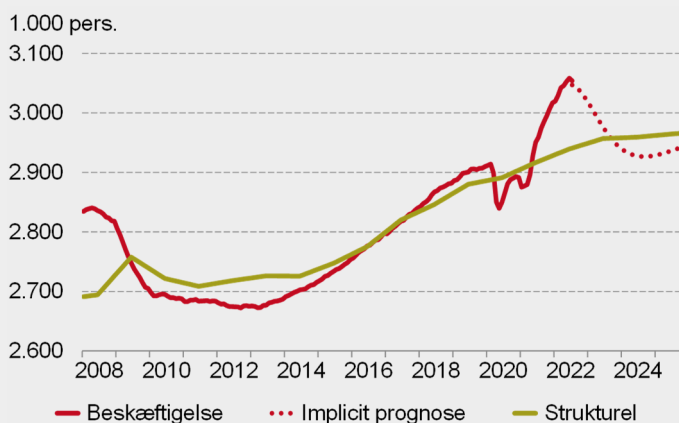
Stor usikkerhed om timing og størrelse på tilbageslag

Både timingen og størrelsen af beskæftigelsesfaldet er forbundet med betydelig usikkerhed. Udviklingen på arbejdsmarkedet er endnu ikke for alvor vendt, og afmatningen kan vise sig at materialisere sig senere end skønnet i prognosen. I givet fald vil presset på arbejdsmarkedet bestå i en længere periode, og der er en risiko for, at det i kombination med det store reallønstab i år vil give sig udslag i mere markante lønstigninger ved overenskomstforhandlingerne næste år. En anden risikofaktor er, at den geopolitiske og energiforsyningsmæssige situation kan blive yderligere forværret med endnu svagere vækst og endnu

større usikkerhed til følge. Erfaringerne fra finanskrisen viser, at tilbageslag kan ske endog meget brat, når pessimisme og usikkerhed først får tag i husholdninger og virksomheder.

FIGUR A BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen skønnes aktuelt at være knap 4 pct. over strukturelt niveau. Prognosen indebærer et betydeligt fald på mere end 100.000 personer frem mod udgangen af 2023, og i 2024 ventes beskæftigelsen at være ca. 1 pct. under end det skønnede strukturelle niveau.



Anm.: Figuren viser den månedlige lønmodtagerbeskæftigelse opregnet til nationalregnskabets årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er juli 2022. Derefter er vist en implicit månedsudvikling, som er i overensstemmelse med beskæftigelsesskønnene på årsbasis.

Kilde: Danmark Statistikbank, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

Finanspolitikken og konjunkturerne

Finanspolitikken burde have været strammere i år

Beskæftigelsen ligger aktuelt markant over det skønnede strukturelle niveau, og samtidig vurderes finanspolitikken at give et positivt bidrag til væksten på knap 1 pct. i forhold til 2019. Den finanspolitiske lempelse i 2022 har været uhensigtsmæssig, idet finanspolitikken burde have bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen, jf. også vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Dansk finanspolitik kan ikke alene bringe den aktuelt høje inflation tilbage på et mere normalt niveau, men det er væsentligt, at finanspolitikken ikke bidrager til

at øge prispresset yderligere. Det er derfor også væsentligt, at der henover efteråret ikke indgås aftaler, der yderligere øger efterspørgselspresset. Eventuelle ekspansive tiltag bør derfor modgås af finansiering med tilsvarende aktivitetseffekt.

Udsigt til neutral konjunktursituation ved udgangen af 2023

Prognosen indebærer et markant fald i beskæftigelsen henover det kommende år. Konjunktursituationen skønnes ved udgangen af næste år at være omtrent neutral, og i 2024 er der udsigt til et negativt beskæftigelsesgap på ca. 1 pct. Det taler alt andet lige for, at finanspolitikken i 2023 bør være omtrent neutral for væksten. Der er dog en række hensyn, der kan tale for såvel en strammere som en lempeligere finanspolitik. I retning af en strammere finanspolitik taler, at der er en betydelig risiko for højere lønstigninger og dermed risiko for en forværring af inflationsudfordringerne. Hertil kommer, at det erfaringsmæssigt er lettere at lempe end at stramme finanspolitikken, hvis de økonomiske forhold ændrer sig. Omvendt er der i prognosen udsigt til et betydeligt beskæftigelsesfald, der risikerer at blive endnu mere brat, hvis husholdninger og virksomheder bliver endnu mere pessimistiske. En moderat lempelse af finanspolitikken kan i den situation medvirke til at begrænse en negativ forventningsspiral.

Finanslovsforslaget for 2023 er passende afstemt

Samlet er vurderingen, at det er passende med en omtrent neutral finanspolitik næste år. Finanslovsforslaget for 2023 skønnes at være omtrent neutral for væksten, hvilket derfor vurderes at være passende afstemt med konjunktursituationen og den usikkerhed, der er forbundet med udviklingen. For at fastholde den finanspolitiske linje fra finanslovsforslaget bør yderligere tiltag derfor som udgangspunkt finansieres, så aktivitetsvirkningen samlet er omtrent neutral.

Offentlige finanser og budgetlov

De offentlige finanser er sunde

Fremskrivningen viser, at den strukturelle saldo både i 2023 og i årene frem mod 2030 vil holde sig klart over underskudsgrænsen, som nu er 1 pct. af BNP. Samtidig viser beregningerne i rapportens kapitel III, at finanspolitikken er mere end holdbar. Formandskabets vurdering er derfor, at de offentlige finanser grundlæggende er sunde.

Budgetlovens underskudsgrænse er ændret – øvrige regler er ikke

En del af baggrunden for udviklingen i de offentlige finanser er budgetloven, der blev vedtaget i 2012. I foråret 2022 blev det i overensstemmelse med formandskabets tidligere anbefalinger besluttet at sænke underskudsgrænsen fra ½ til 1 pct. af BNP. De øvrige regler i budgetloven er imidlertid ikke ændret siden 2012.

Beregning af strukturel saldo bør dokumenteres, og ændringer bør diskuteres

Den strukturelle saldo spiller en central rolle i den finanspolitiske styring og planlægning. Beregningen, der sker med udgangspunkt i en metode fastlagt af Finansministeriet, bygger på en lang række valg og på et skøn for udviklingen i den faktiske saldo. Det er naturligt at overveje fordele og ulemper ved den nuværende metode og praksis. Dokumentation af den nuværende metode bør samles, løbende opdateres, og de foretagne valg begrundes. Desuden bør der gives mulighed for en reel diskussion af ændringer, inden de indføres som en del af den grundlæggende metode.

Budgetlovens regler, der begrænser mulighed for at forbrugsudjævne, bør diskuteres

Et andet område, hvor der er behov for at diskutere budgetlovens regler, er mulighederne for at overføre ubrugte midler fra et år til de følgende. En gennemgang af udviklingen på det statslige område tyder på, at forbrugsmønsteret har ændret sig i en retning, der kan tyde på, at der er utilsigtede konsekvenser af den begrænsede mulighed for at forbrugsudjævne i staten. Hvis statslige institutioner får mulighed for at anvende opsparede midler fra 2022-23 på et senere tidspunkt, vil det i den aktuelle situation kunne bidrage til at holde finanspolitikken passende stram.

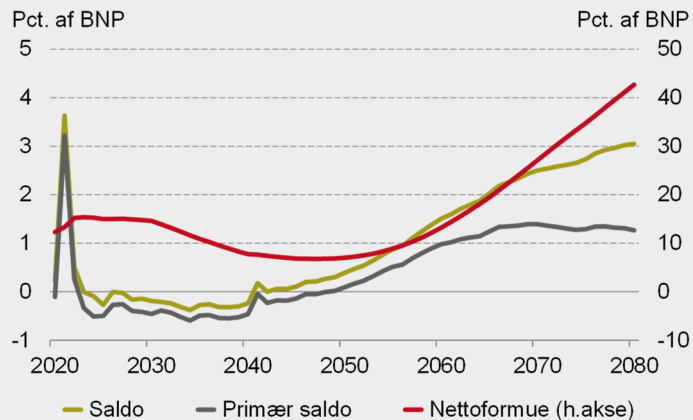
KAPITEL III, FINANSPOLITISK HOLDBARHED

Fortsat holdbarhedsindikator på 1 pct. af BNP

Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel III udviser et underskud på den (strukturelle) offentlige saldo i perioden 2025-40 på mellem 0 og ½ pct. af BNP, jf. figur B. Derefter vil der ske en permanent saldoforbedring, sådan at saldoen udviser stigende overskud i årene, der følger. Økonomien vurderes med en holdbarhedsindikator (HBI) på 1 pct. af BNP at være overholdbar, svarende til at man under fremskrivningens forudsætninger permanent kan sænke skatterne med ca. 27 mia. kr. uden at spare på de offentlige udgifter, eller hæve udgifterne med et tilsvarende beløb uden at hæve skatterne. Holdbarhedsindikatoren er uforandret i forhold til den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er meget stor usikkerhed om mange af forudsætningerne, ikke mindst antagelserne om den fremtidige tilbagetrækningsadfærd.

FIGUR B OFFENTLIG SALDO OG FORMUE

Figuren viser den langsigtede udvikling i offentlig saldo og nettoformue givet uændret politik og en række øvrige forudsætninger.



Kilde: DREAM og egne beregninger.

Analyse af fælles tilbagetrækning i parforhold forøger reformeffekter af aldersindeksering

I kapitlet præsenteres en analyse af, hvordan ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension påvirker lønmodtagerbeskæftigelsen hos partnere til de direkte berørte personer. Tilbagetrækning er ofte en fælles beslutning mellem parterne i parforhold, og analysen peger på, at der er afledte effekter af højere aldersgrænser på arbejdsmarkedsadfærden hos de direkte berørte personers partnere. Hvis man indregner denne afledte effekt, vil det forøge den skønnede effekt på lønmodtagerbeskæftigelsen af velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne med ca. 6½ pct. Det svarer til en ekstra reformeffekt på 3.500 beskæftigede i 2021. I alt skønnes sådanne partnereffekter at kunne forklare 3 pct. af den samlede beskæftigelsesstigning for ældre siden 2013.

Forslag om lempelse af aldersindeksering bør indgå i prioriteringsdiskussionen

Pensionskommissionen har i maj 2022 anbefalet en lempelse af den nuværende aldersindeksering af folkepension mv. efter 2040. Ifølge beregninger i kapitlet vil det forringe holdbarhedsindikatoren fra 1 til 0,4 pct. af BNP. Finanspolitikken vil dermed fortsat være holdbar også under denne mere lempelige indeksering. Forslaget kan ses som led i en prioriteringsdiskussion om de offentlige finansers udvikling på længere sigt. En udvikling, hvor det offentlige permanent opkræver flere skatter, end hvad der er nødvendigt for at finansiere de offentlige udgifter, er ikke optimal, men den store usikkerhed i beregningerne er isoleret set

et argument for at føre en forsigtig langsigtet finanspolitik. Omvendt er der også omkostninger forbundet med at være for forsigtig, idet det kan medføre, at i øvrigt fornuftige tiltag ikke bliver gennemført. Der er således en reel afvejning med hensyn til, hvor (over)holdbare finanser man ønsker at operere med. Pensionskommissionens forslag er ét af flere mulige bud i denne diskussion.

KAPITEL IV, LÆRERBIDRAG I FOLKESKOLEN¹

Kapitlet fokuserer på lærerens evne til at dygtiggøre eleverne ...

I kapitel IV undersøges den betydning, som den enkelte skolelærer har for elevernes prøveresultater målt i forhold til en gennemsnitlig lærer. Lærerne i folkeskolen har med deres direkte kontakt til eleverne, deres faglige viden og deres sociale kompetencer direkte indflydelse på den enkelte elev.

... og opgør et lærerbidrag

Kapitlet tager udgangspunkt i et beregnet *lærerbidrag*, der angiver, hvor meget den enkelte lærer bidrager til elevernes læring og resultater målt i forhold til en gennemsnitlig lærer. Lærerbidraget opgøres ud fra elevernes læring og resultater, og det opfanger den samlede betydning af lærerens faglige viden, klasserumsledelse mv. Samtidig tages der blandt andet højde for elevernes øvrige resultater i skolen og deres familiemæssige baggrund. Denne tilgang har en lang tradition i eksempelvis USA, hvor det visse steder endda indgår i evalueringer af de enkelte lærere. Det er til gengæld den første beregning af sin art på danske forhold.

En god lærer betyder mere end klassestørrelse eller undervisningstid

Analysen viser, at det har stor betydning for elevernes resultater at have en god lærer. En lærer, der er blandt de bedste undervisere, kan forbedre elevens resultater ved afgangsprøven mærkbart. Til sammenligning vil det kræve betydelige reduktioner af klassekvotienten eller forøgelse i timetallet at opnå tilsvarende forbedringer i elevernes resultater.

Elever med bedre lærere har højere uddannelses-tilbøjelighed efter folkeskolen

Analysen i kapitlet dokumenterer endvidere, at elever, der har haft en god lærer i folkeskolen, har større sandsynlighed for at påbegynde og fuldføre en ungdomsuddannelse, end elever, der har haft en mindre god lærer. Det indikerer, at det beregnede lærerbidrag afspejler mere end blot, hvorvidt en lærer er god til at forberede sine elever til test og eksaminer. Resultatet flugter med udenlandske undersøgelser, som finder positive effekter af gode lærere på elevernes uddannelseslængde og løn senere i voksenlivet.

1) I maj 2023 er tallene i nogle af tabellerne i kapitlet om lærerbidrag i folkeskolen revideret. Revisionen ændrer ikke på de overordnede konklusioner fra kapitlet.

Lærerbidraget samvarierer med høje karakterer, lavt sygefravær og erfaring

I kapitlet undersøges det desuden, hvad der kendetegner lærere med et stort lærerbidrag. De gode lærere har i gennemsnit højere karakterer på læreruddannelsen, relativt få fraværsperioder i løbet af skoleåret, og de har opnået en vis undervisningserfaring. Analysen etablerer dog ikke baggrundskarakteristikaene som årsager til et større lærerbidrag; der er alene tale om samvariationer mellem lærerbidraget og de nævnte karakteristika.

Tre veje til bedre lærere i folkeskolen

Analyserne understreger vigtigheden af at have gode lærere i folkeskolen. Grundlæggende er der tre veje til at øge niveauet blandt lærere i folkeskolen. For det første kan sammensætningen af lærerne ændres, så der bliver flere af de gode og færre af de mindre gode. En sådan ændring kan finde sted via rekruttering, fastholdelse og afskedigelser. For det andet kan rekrutteringsgrundlaget for folkeskolerne forbedres ved at gøre læreruddannelsen bedre og gøre uddannelsen mere attraktiv for dygtige studerende. For det tredje kan undervisningskvaliteten blandt de allerede ansatte lærere gøres bedre via eksempelvis efteruddannelse og ved at skabe bedre rammer for lærernes arbejde. Et markant løft af elevernes resultater vil kræve en indsats indenfor alle tre områder.

